



**Aspectos críticos y propuestas
para la reforma:**
**ABRIENDO CAMINOS EN LA EDUCACIÓN
SUPERIOR TÉCNICO PROFESIONAL**



Santiago, octubre de 2016







Introducción

El Consejo de Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica Acreditados -Vertebral- presenta este tercer documento de contribución al diseño de políticas públicas para el desarrollo de la Educación Superior Técnico Profesional.

El año 2014, presentamos “Bases para una Estrategia de Desarrollo 2014-2024” con una mirada a largo plazo de los temas relevantes para darle un impulso a este tipo de formación en la próxima década. El año 2015, presentamos “Reforma y ESTP: Un análisis Vertebral” con una mirada crítica a la información parcial que surgía en torno a la reforma.

En esta edición 2016 denominada “Aspectos críticos y propuestas para la reforma: abriendo caminos en la educación superior técnico profesional”, nuestra primera observación se refiere a la falta de una visión estratégica sobre el desarrollo de la educación superior y su contribución al desarrollo del país. No se explicitan objetivos y metas verificables de la reforma, particularmente en lo relativo a los objetivos de lograr “más acceso, más calidad y resguardo de la educación como derecho”. No existe un marco lógico en el diseño de las políticas propuestas, que permita verificar la coherencia de las medidas planteadas en relación a los objetivos, así como tampoco para analizar la conveniencia de mecanismos alternativos. Tratándose de una propuesta que aspira a crear un nuevo sistema de educación superior, es particularmente notorio en un sector que utiliza altos estándares académicos.

Queremos llamar la atención sobre el hecho que la reforma enuncia una serie de principios, que se quedarán solo en intenciones. En nuestra proyección, la regulación que se propone logrará los efectos contrarios:

Autonomía. Se afirma que el sistema reconoce y garantiza la autonomía de las instituciones de educación superior.



No obstante, a lo largo del proyecto se observa una pérdida de autonomía y un afán de control que pone en riesgo la libertad de enseñanza. Fijación de los aranceles, de las vacantes, de los estándares y criterios de calidad, de los gobiernos corporativos, son sólo algunos de los aspectos que atentan contra el logro de este principio.

Calidad. Se declara que el sistema debe orientarse a la búsqueda de la excelencia, al asegurar la calidad de los procesos y resultados en el cumplimiento de sus funciones y fomentar el desarrollo de trayectorias formativas, a lo largo de la vida de las personas.

Por el contrario, si bien la acreditación se establece como obligatoria, se resta autonomía a la agencia de calidad y se deja la fijación de criterios técnicos y estándares a instancias políticas; y se establece un sistema punitivo y contrario a la promoción continua de la calidad, en relación inversa a las mejores prácticas mundiales y sus evidencias.

La declaración pública de valoración del sistema mixto y diverso y de una calidad medible basada en resultados comprobables, no se refleja en la regulación que se establece, con posibles consecuencias negativas en las instituciones privadas y en el debilitamiento de un sistema diverso.

Inexplicablemente, las nuevas entidades estatales, que son quienes deberían ser los señalizadores del sistema, se eximen de estos procesos de aseguramiento de calidad necesarios para obtener financiamiento estatal a los estudiantes.

Inclusión. Se establece que el sistema debe promover la inclusión de las y los estudiantes en las instituciones de educación superior, velando por la eliminación de todas las formas de discriminación arbitraria.

No obstante, se establece un sistema de acceso selectivo en la educación superior técnico profesional, lo que constituye un retroceso respecto al sistema inclusivo que opera en la actualidad. Se establece el mérito como una variable deseable de selección, lo que no es aplicable para nuestro sector que habilita para el trabajo por medio de competencias, no mediante calificaciones académicas o exámenes de admisión. Además, desde el punto de vista del financiamiento, afecta precisamente a los alumnos más vulnerables al favorecer a los estudiantes de la formación universitaria. Cualquier discriminación por calificación académica, en el contexto de la desigualdad en las oportunidades de educación inicial del país, constituye una discriminación por capital social y cultural acumulado.

Respecto del “resguardo de la educación como derecho”, es contradictorio afirmar que constituye un derecho para luego afirmar que sólo algunos tendrán el acceso, más aún sin explicitar qué se entenderá por “mérito”.

Finalmente, declara la intención de fomentar el desarrollo de la educación técnico profesional respetando sus particularidades. Nada más lejano a la realidad ya que el proyecto tiene un marcado foco hacia las universidades, sin considerar las variables que nos diferencian como



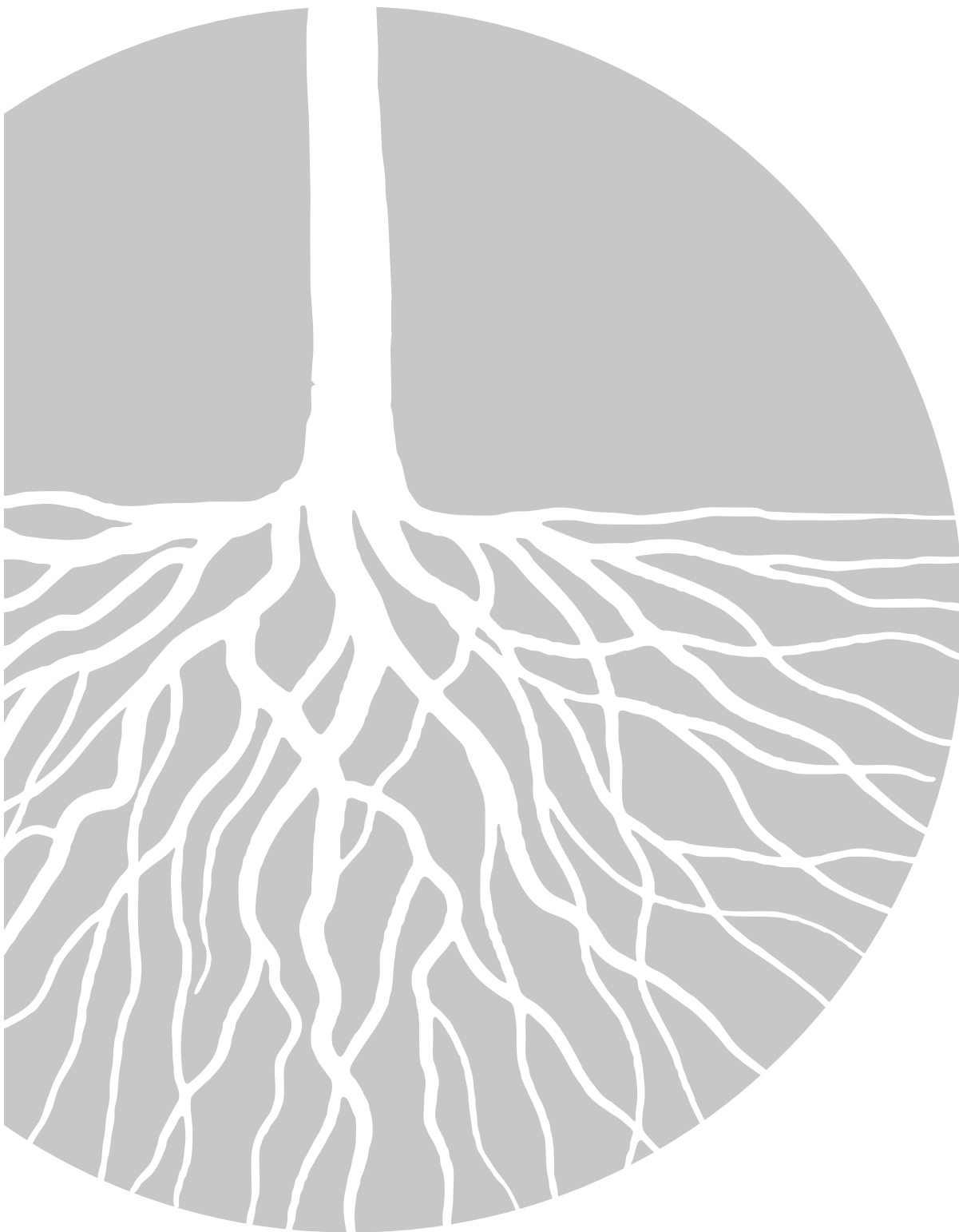


trayectoria formativa, lo que terminará perjudicando el desarrollo de la educación superior técnico profesional y su diversidad de provisión y modelos educativos.

La mirada parcial del proyecto de ley deja fuera temas críticos para el desarrollo futuro del país como son: a) la inclusión y nivelación de los millones de adultos trabajadores que aún no tienen formación técnica ni profesional, lo que de ser abordado adecuadamente daría herramientas para el progreso personal y profesional, y con los consiguientes beneficios de aumentos discretos de productividad y de reducción de la desigualdad, y b) la implementación de modelos alternativos de enseñanza como la educación a distancia y semipresencial con apoyo de las tecnologías de la información.

Dados estos argumentos y constataciones, decidimos presentar este libro, producto del trabajo colaborativo de los equipos técnicos de nuestras instituciones, y que esperamos que sean finalmente escuchados en su trámite legislativo.







Arquitectura e institucionalidad

A. Proyecto de ley de reforma

Contenido del Proyecto

El proyecto contempla la creación de la Subsecretaría de Educación Superior, como un órgano administrativo de colaboración directa del Ministro de Educación en la elaboración, coordinación, ejecución y evaluación de las políticas para la educación superior, tanto en el ámbito universitario como en el técnico profesional.

La Subsecretaría contará con una división de educación universitaria y una división de educación técnico profesional de nivel superior. Se le otorgan amplias facultades y diversos roles, llegando a ser el órgano rector del sistema. Administra el Sistema Común de Acceso y el Sistema Nacional de Información. También propone el Marco Nacional de Cualificaciones, que deberá considerar tanto el subsistema universitario como el técnico profesional.

El proyecto de ley define la formación técnico profesional como todo proceso de enseñanza de carácter formal y no formal, que contemple el estudio de las tecnologías y las ciencias relacionadas, el desarrollo de aptitudes, competencias, habilidades y conocimientos relacionados a ocupaciones en diversos sectores económicos y/o contextos laborales formales e informales.

En el ámbito de la enseñanza formal, la formación técnico profesional considera los niveles de educación media de formación técnico profesional y el nivel de educación superior técnico profesional, así como la modalidad de educación de adultos en el nivel de educación media técnico profesional. En el ámbito de la enseñanza no formal considera todo tipo de formación orientada al mundo del trabajo.





Define a los institutos profesionales como instituciones de educación superior cuya misión es la formación de profesionales capaces de contribuir al desarrollo de los distintos sectores productivos y sociales del país. Cumplen su misión a través de la realización de la docencia, la innovación y la vinculación con el medio con un alto grado de pertinencia al territorio donde se emplazan. Asimismo, les corresponde articularse especialmente con la formación técnica de nivel superior y vincularse con el mundo del trabajo para contribuir a la satisfacción de los intereses y necesidades del país y sus regiones.

Define a los centros de formación técnica como instituciones de educación superior cuya misión es la formación de técnicos altamente calificados en áreas pertinentes al desarrollo de los distintos sectores productivos y sociales. Cumplen su misión a través de la formación y la innovación en el ámbito técnico. En esta línea, les corresponde articularse especialmente con el nivel de enseñanza media en su formación técnico profesional y vincularse con el mundo del trabajo para contribuir a la satisfacción de los intereses y necesidades del país y sus regiones.

Propone la creación de un Consejo Asesor de Formación Técnico Profesional, integrado por los Ministros o Ministras de Estado con competencia en la materia, representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores con mayor representatividad del país, representantes de instituciones educativas y expertos de reconocida experiencia en materia de formación técnico profesional.

El Ministerio de Educación establecerá la Estrategia Nacional de Formación Técnico Profesional que orientará el desarrollo e implementación de las políticas públicas que se definan en esta materia, debiendo ser revisada y actualizada cada cinco años.

Los temas a tratar son:

- a) El análisis de las tendencias del desarrollo productivo de cada una de las regiones del país.
- b) Análisis de la oferta formativa y la demanda de técnicos y profesionales por parte del sector productivo.
- c) Definición de áreas de desarrollo estratégico para la formación técnico profesional.
- d) Recomendaciones a las instituciones educativas y a los sectores productivos en torno a la articulación de la oferta formativa, con énfasis en aquellos planes y programas que requieran ser priorizados.

También el proyecto de ley considera un régimen especial de la educación superior estatal, diferenciando el trato de gobierno del otorgado a instituciones privadas.





B. Aspectos críticos

1. No tiene una visión de futuro y una estrategia de desarrollo de la educación superior en el largo plazo

Chile tiene la oportunidad histórica de mejorar el sistema de educación superior vigente en las últimas tres décadas. Cualquier iniciativa de cambio debe hacerse cargo de establecer las bases de lo que será la educación mirando hacia los próximos veinte años.

No obstante, en la reforma a la educación superior que propugna el gobierno se observa un afán regulatorio de control, en oportunidades más bien punitivo, pero con una ausencia de una mirada de futuro, que, bajo nuestra perspectiva, es lo que requiere la educación en nuestro país y de lo que debería también hacerse cargo esta reforma.

Si bien coincidimos en la necesidad de perfeccionar el sistema regulatorio, especialmente debido a algunos casos específicos que afectaron la credibilidad del sistema, la reforma no se puede limitar a este objetivo.

En el marco de las políticas públicas, el diseño de una estrategia de largo plazo debe contener elementos tales como el diagnóstico común, la visión, los objetivos, la estrategia, los mecanismos e instrumentos, la estructura organizacional y las metas e indicadores. En el caso de la reforma a la educación superior, se presenta la institucionalidad y parcialmente los mecanismos e instrumentos, que son la parte intermedia del proceso, pero no se proponen definiciones del punto de partida ni del de llegada.

Debe existir una mirada sobre las tendencias internacionales que están cambiando radicalmente la formación de capital humano: el impacto de las tecnologías de información, incluyendo la educación a distancia, la discusión sobre los espacios de aprendizaje, las nuevas modalidades de enseñanza, la inteligencia artificial, la realidad aumentada y virtual, la internacionalización de la educación, las características de los estudiantes actuales y futuros, los altos niveles de deserción, los cambios demográficos, los cambios en el mercado laboral, entre otros, son solo algunos aspectos que es necesario contemplar en una mirada estratégica.

Existe una falta de claridad respecto a los objetivos y metas verificables de la reforma, particularmente en lo relativo a los objetivos de lograr “más acceso, más calidad y resguardo de la educación como derecho”. En otras palabras, en un momento en que se aspira a sentar las bases de una “reforma integral”, existe ausencia de una visión estratégica (o no se ha hecho explícita) sobre el desarrollo del sector y sobre la contribución del mismo al desarrollo nacional.





2. Persiste la ausencia de un enfoque adecuado a las particularidades de la ESTP

Si bien el proyecto de ley menciona en varios artículos la necesidad de adecuarse a las particularidades de la ESTP, se observa más bien una declaración de intenciones que no está acompañada por mecanismos que ayuden a concretar esta intencionalidad.

Por el contrario, la regulación que se propone adolece de un enfoque hacia el desarrollo de la educación superior técnico profesional (ESTP), pues ignora las particularidades de este tipo de formación, partiendo porque no se especifican los atributos que generan esta diferenciación funcional.

La ESTP se caracteriza por su estrecha vinculación con el sector productivo, que impacta en la pertinencia de las carreras y en los perfiles de egreso; por el dinamismo, la flexibilidad y la especialización de sus programas formativos; por los métodos de enseñanza que combinan la experiencia teórica y la práctica en la empresa y por sus programas de ciclos cortos (técnicos) que permiten una rápida inserción en el medio laboral, y que, a la vez, se orientan crecientemente la articulación con carreras profesionales.

En el contexto comparado, donde nuestro país no es excepción, se ha instalado ya plenamente una clara distinción entre instituciones y programas educativos de orientación “académica” o universitarios, focalizados en el cultivo de las diversas disciplinas en el ámbito científico, humanístico y artístico; de aquellos con orientación de tipo “profesional”, cuyo propósito formativo se centra en el desarrollo de competencias necesarias para el desempeño de una determinada posición profesional, reconocida como tal en el medio productivo. Uno u otro enfoque determinan radicalmente el modo como se diseñan, organizan e imparten los programas de educación terciaria.

La institucionalidad que se propone, con excepción del Consejo Asesor para la FTP, no tiene bajadas concretas especialistas en el sector, ejemplos de esta afirmación son el Consejo para la Calidad, el Comité experto para la fijación de aranceles o la Superintendencia.

Respecto al Consejo Asesor para la FTP, se valora su creación, sin embargo, quedan dudas sobre su composición y sus atribuciones.

Por ejemplo, en la primera reunión de este Consejo se dieron cita seis ministros de Estado, pero siendo un Consejo Asesor, no parece adecuado que sean ellos mismos los que asesoren a sus propias carteras. El Consejo Asesor debería estar conformado por expertos que propongan una estrategia al Poder Ejecutivo, como se estableció por ejemplo en la estructura institucional de la Estrategia Nacional de Innovación.

Las funciones que se le atribuyen a este Consejo de alto nivel (el análisis de las tendencias del desarrollo productivo de cada una de las regiones del país o el análisis de la oferta formativa y la demanda de técnicos y profesionales por parte del sector productivo, entre otros)





son de índole técnica y corresponden más bien a un observatorio laboral para el sector, que es un gran ausente en esta estrategia. No parece congruente la composición del Consejo con altas autoridades del sistema con las funciones operativas que se le asignan.

Adicionalmente, este análisis de tendencias necesita un dinamismo mayor al de la estrategia de cinco años que se propone en este Consejo.

Por último, también respecto a su constitución, queda la duda de si se citarán en su calidad de representantes de asociaciones o confederaciones o en su calidad de expertos en el sector, lo cual es clave para su buen funcionamiento.

3. No existe claridad en los roles de las distintas instituciones del sistema, y existe una alta concentración de roles en la Subsecretaría de Educación Superior

La reforma debiera garantizar que no se provoquen duplicidades, traslapes o criterios contradictorios sobre una misma materia, dado que la nueva arquitectura institucional otorgaría atribuciones para dictar instrucciones generales en materias vinculadas con la calidad de la educación a la Superintendencia, al Consejo para la Calidad de la Educación Superior y al propio Ministerio, a través de la Subsecretaría. La falta de definiciones claras respecto al rol y ámbito de acción de las distintas instituciones del sistema, no aportaría al avance de la educación FTP con una mirada de futuro.

La concentración de roles en la Subsecretaría abarca áreas de formulación de políticas, coordinación del sistema, implementación de mecanismos e instrumentos, gestión de políticas, coordinación y supervisión del sistema. La diversidad de ámbitos de política pública no es recomendable por la envergadura y la interrelación de cada una de estas funciones, siendo en muchos casos recomendable mantener la autonomía en determinados roles y funciones eminentemente técnicos.

4. La reforma pone en riesgo la autonomía de las instituciones

La libertad de enseñanza y su correlato en la plena expresión de la autonomía institucional, es uno de los elementos que históricamente han configurado la índole particular de nuestro sistema de educación superior; siendo reconocida como el atributo que garantiza la diversidad de proyectos educativos y la capacidad de potenciar las misiones institucionales. Con ello se configura el servicio que las instituciones educativas prestan al bien común de la sociedad.

Una excesiva regulación puede poner en riesgo la autonomía académica, administrativa y financiera de las instituciones de educación superior y con ello, afectaría sus proyectos educativos y su aporte al país.





5. Establece un trato diferenciado a las entidades estatales, con bajo reconocimiento al rol del sector privado en la formación de técnicos y profesionales

El proyecto contempla un trato preferente para las instituciones estatales, donde el reconocimiento de la “provisión mixta” es un enunciado sin mayores contenidos.

En el caso de la ESTP, desde hace más de treinta años han sido las instituciones privadas las que han logrado el desarrollo del sector, aumentando con ello significativamente la cobertura en educación superior y ampliando la oportunidad de estudios a los segmentos más vulnerables de la población. No obstante, la reforma no aborda la diversidad de proyectos educativos existentes y la libertad de los estudiantes de elegir las instituciones que sean acordes a sus necesidades de formación.

Para la articulación, se refiere exclusivamente a la articulación entre instituciones estatales, sin considerar la parte mayoritaria del sistema.

Se mantiene al Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas dentro de la institucionalidad, pero no se incorpora ninguna otra institucionalidad que integre al resto de las instituciones de educación superior.

6. No contempla medidas para articular el sistema de educación superior

La existencia de trayectorias paralelas (universitaria y técnico profesional) debiera permitir un tránsito efectivo a lo largo de cada ruta o entre ambas alternativas, eliminando el actual determinismo que complica la movilidad de los estudiantes de la educación técnica profesional (tanto de quienes quieren acceder a la educación superior desde la EMTP, como de los egresados de la ESTP que quieren continuar sus estudios en las universidades) y debe facilitar el reconocimiento de aprendizajes previos a quienes han adquirido conocimientos a través de la experiencia laboral. La reforma no se hace cargo de tales aspectos.

Si bien se valora la referencia a un Marco Nacional de Cualificaciones, este queda radicado en la Subsecretaría de Educación Superior, lo que podría limitar su objetivo central de articulación con el mundo laboral, la educación media o la capacitación, sin explicitar la forma como debe ser co - construido por todos los actores del sistema.

Adicionalmente, hay temas que deben abordarse en una ley, como son la regulación por el número de horas y clases que hoy le restan flexibilidad y adaptabilidad al sistema, en particular en lo relacionado con las referidas modalidades de integración entre educación y trabajo, tema a desarrollarse en el siguiente aspecto.





7. No se hace cargo de la falta de estructura en los títulos y grados en el sistema de educación superior

La normativa actual sobre certificaciones, que no se modifica en el proyecto de ley de reforma, define los títulos y grados y las atribuciones de cada institución para impartirlos en función de las horas o clases que se imparten y no en función de los resultados de aprendizaje. Por ejemplo, el título de técnico de nivel superior se definió como el que se obtiene luego de cursar un programa de 1.600 clases y en el proyecto actual se adiciona la posibilidad de asimilarlo a cuatro semestres. En el caso del título profesional, si bien la regulación del sector educación no dice nada respecto del requisito de clases o semestres, en la práctica la norma que regula las asignaciones de título de la administración pública se ha constituido como una regulación de facto para estos títulos (exigiendo un mínimo de 3.200 horas).

La distinción actual entre títulos profesionales y el grado de licenciatura no es muy clara: el título profesional se entrega a aquella persona que ha cursado un programa de estudios “cuyo nivel y contenido le confieren una formación general y científica necesaria para un adecuado desempeño profesional”, mientras que el grado de licenciado se confiere a la persona que ha aprobado un programa de estudios que comprenda “todos los aspectos esenciales de un área del conocimiento o de una disciplina determinada”. En los hechos, no hay diferencias objetivamente abordables sobre cuáles son esos conocimientos “esenciales” y desde la perspectiva del mercado laboral, no existen diferencias entre ambas certificaciones.

Asimismo, la norma actual reconoce que para cursar un magister se requiere de grado de licenciado o “un título profesional equivalente”, que nuevamente queda sujeto a diversas interpretaciones y, en muchos casos, está privando de la educación continua a los estudiantes que poseen títulos profesionales entregados por IP.

Es importante redefinir los títulos y grados académicos que podrán otorgar las instituciones según su tipología y su especialización en educación universitaria y técnico profesional.

Cabe destacar que la ley actual no establece que las universidades puedan otorgar títulos técnicos.

También se advierte un problema creciente respecto a los títulos exclusivamente universitarios. Originalmente se definieron doce títulos profesionales en esta categoría, por la vía de la exigencia de grado de licenciado, que solo las universidades pueden otorgar. En el tiempo, esos doce aumentaron a dieciocho y hay proyectos de ley en el Congreso que llevarían la cifra a un mayor número.





En la misma línea, administrativamente y a pesar de la letra de la ley, se ha interpretado que “quien puede lo más puede lo menos”, por lo cual las universidades también pueden impartir títulos técnicos.

Las universidades están facultadas para expandirse vertical y horizontalmente sin restricciones. Por ejemplo, pueden crear carreras en nuevas áreas del conocimiento (expansión horizontal), comenzar a impartir programas de magister y doctorado (expansión vertical “hacia arriba”) y bachilleratos y títulos técnicos (expansión vertical “hacia abajo”).

Pareciera al menos cuestionable la idea de definir como “más” y “menos” las capacidades de las instituciones, en vez de definir que son “diferentes”. Así como un CFT no está capacitado a priori para impartir un programa de doctorado, tampoco necesariamente una universidad está capacitada a priori para impartir adecuadamente un programa técnico. De esta forma, las regulaciones favorecen que todo tipo de títulos y grados sean impartidos por universidades, dejando en desventaja a los IP y CFT. A ello se suma un elemento cultural: la creencia de que una carrera, cualquiera que sea, será de mejor calidad y estatus si es impartida por una universidad.

En definitiva, la estructura de títulos y grados que propone el proyecto genera una falta de valoración de la educación técnica profesional y es un obstáculo hacia la articulación entre las distintas trayectorias formativas.

8. Falta de reconocimiento de las nuevas modalidades de estudio

Un fenómeno creciente y que ha transformado la manera en que una persona puede desarrollar su proceso formativo, es la instalación y generación de distintas modalidades de estudio, las que han sido propiciadas por la incorporación masiva de las tecnologías de información en todos los ámbitos de la sociedad; esto por la necesidad de acceso a la educación de un gran número de personas que por motivos locales, culturales o temporales requieren de ella, como también por la demanda de especialización del mercado laboral.

En este sentido, la reforma -como cualquier otra iniciativa de modernización- debiera considerar tanto en financiamiento como en los procesos de acreditación las diversas modalidades de estudios, haciéndose cargo de las distintas formas de provisión de servicios educativos, desde su clasificación más tradicional: presencial, semipresencial y no presencial, hasta fórmulas más avanzadas de interacción con el sector productivo, mediante el reconocimiento de aprendizajes previos (RAP) y la formación por alternancia. Nada de esto se aborda en el proyecto en tramitación.





C. Propuestas

Las propuestas que se mencionan a continuación van en la línea de lo que ya postuló Vertebral en los años 2014 y 2015, dado que se observa una ausencia de ellas en el proyecto de ley. Las propuestas específicas sobre la Superintendencia y el Consejo de la Calidad se incorporarán en los capítulos de Financiamiento y Calidad, respectivamente.

Avanzar en la discusión del proyecto de reforma en la parte regulatoria, especialmente en lo relativo a la Superintendencia y la Agencia de Calidad y generar una nueva iniciativa complementaria que contemple la mirada a futuro del sistema de educación superior

Los países que han realizado verdaderas reformas en sus sistemas educativos se plantean estrategias para las siguientes décadas y generan una reflexión sobre las adecuaciones que requieren sus sistemas para alcanzar las metas que desean.

En el caso chileno, se entiende que hay un objetivo de mejorar la regulación que es necesario priorizar, pero dada la ausencia de una mirada de largo plazo y de generar una reflexión a nivel país, se propone complementar el objetivo regulador con una mirada modernizadora y estratégica de la educación superior en Chile.

Revisar la institucionalidad que concentra la mayoría de las funciones en la Subsecretaría de Educación Superior

Existen funciones de carácter técnico u operativo que pueden mejorar su funcionamiento si están alojadas en instituciones con mayor autonomía.

Por ejemplo, en el caso del Marco de Cualificaciones, este podría estar alojado en una instancia que facilite su articulación y su neutralidad, donde el Consejo Nacional de Educación surge como una buena alternativa.

También se debe garantizar que en la modificación o creación de nueva institucionalidad en Calidad, Superintendencia o Acreditación se perfilen claramente ámbitos de acción para evitar duplicidades, traslapes o criterios contradictorios sobre una misma materia. Esta institucionalidad debe establecer instancias particulares especializadas para la ESTP.





Establecer los mecanismos que faciliten la vinculación de la ESTP con el sector productivo

La creación de un Consejo Asesor para la FTP, que tiene como principal función la propuesta de una estrategia a cinco años plazo, no agota la necesidad de reforzar fuertemente los mecanismos de vinculación con el sector productivo.

En este sentido, hemos propuesto institucionalizar una vinculación activa con el sector productivo por medio de organismos más sectoriales y específicos como los consejos de competencias u observatorios laborales de coordinación interministerial, empresarial y con instituciones educativas, que identifiquen las cualificaciones pertinentes para los respectivos sectores, estableciendo además las competencias y eventuales trayectorias de aprendizaje a través de las cuales las personas puedan transitar. En algunos sectores prioritarios, estos consejos deberían avanzar en la estimación sistemática de las necesidades futuras de capital humano para los sectores productivos y de servicios. Se ven como instancias más pertinentes para avanzar en esta función que se le asignó al Consejo Asesor que, como dijimos anteriormente, está conformado por seis ministros y representantes de alto nivel.

Asimismo, para reforzar la necesaria vinculación entre el mundo educacional y el empresarial, se deben establecer incentivos que favorezcan esta conexión.

Establecer un Marco Nacional de Cualificaciones en una institucionalidad que privilegie su articulación vertical y horizontal

A través de este instrumento se busca reorganizar la oferta educacional en torno a niveles bien definidos de logros de aprendizajes y competencias, evitando las definiciones basadas en su duración temporal como el Sistema de Créditos Académicos, o en el nombre de las instituciones que los imparte.

Específicamente, se propone adoptar un Marco Nacional de Cualificaciones que reconozca cuatro niveles en la educación superior: ciclo corto; primer ciclo -bachelor y licenciatura-; segundo ciclo -máster-; y tercer ciclo -doctorado-, pudiendo existir en cada uno de los niveles cualificaciones de carácter académico o profesional. Con ello se logra fortalecer la integración de estos dos sectores y promover la progresión de los estudiantes a lo largo de un sistema más amplio.

Creemos importante que este Marco Nacional de Cualificaciones -como norma regulatoria de la educación superior- esté vinculado desde el inicio con los marcos de la educación media, el mundo laboral y la capacitación, cumpliendo además con un rol articulador entre la formación a lo largo de la vida, el mundo laboral y las necesidades del país.





Respecto a su diseño, es importante involucrar y validar el instrumento con todos los actores del sistema y, en una primera etapa, que sea un instrumento voluntario para la ESTP hasta lograr suficiente experiencia en su implementación. No debería obligarse al uso de este instrumento indirectamente vía criterios de acreditación o condición para proyectos concursables.

Generar un ordenamiento de las trayectorias de los subsistemas definidos como universitario y técnico profesional

De acuerdo a lo que declara el proyecto de ley, se reconoce el subsistema técnico profesional, pero para ello, debe generarse un reordenamiento que permita aplicar esta intencionalidad.

Entre los aspectos que es necesario normar encontramos los siguientes: un Marco Nacional de Cualificaciones elaborado desde la perspectiva del mercado laboral; abandonar la distinción entre títulos y grados académicos basada en la duración temporal de los programas y la denominación legal de las instituciones que los imparten, y finalmente, avanzar en una vía de formación centrada en la capacidad de las instituciones para impartir los aprendizajes y competencias definidas para cada nivel.

Asimismo, proponemos definir mecanismos específicos que permitan su articulación con la trayectoria universitaria y formalizar que el subsistema técnico profesional pueda avanzar hacia grados de magister profesionalizantes.

También se sugiere una revisión de las definiciones de Instituto Profesional y de Centro de Formación Técnica, ya que no contienen elementos que permitan su operativización y distinción. Es necesaria la aclaración de términos como “innovación” o “educación no formal”, entre otros.

Por último, para que las universidades puedan entregar títulos técnicos, deben demostrar vía proceso de acreditación que cumplen con los criterios que se exigen para impartir este tipo de formación, que tiene particularidades distintas a las de la formación académica universitaria.

Flexibilizar las modalidades de formación

Dado el perfil del estudiante técnico profesional, se recomienda la eliminación de los requisitos de clases y horas presenciales y reemplazarlos por resultados de aprendizaje y competencias, esto para promover programas formativos más flexibles y que favorezcan el acceso y permanencia en el sistema de personas que están insertas en el mercado laboral o con restricciones horarias. Entre estos programas se encuentran los semi-presenciales o a distancia, los *part time* y también los programas de formación dual que combinan la formación presencial con la experiencia práctica en puestos de trabajo.





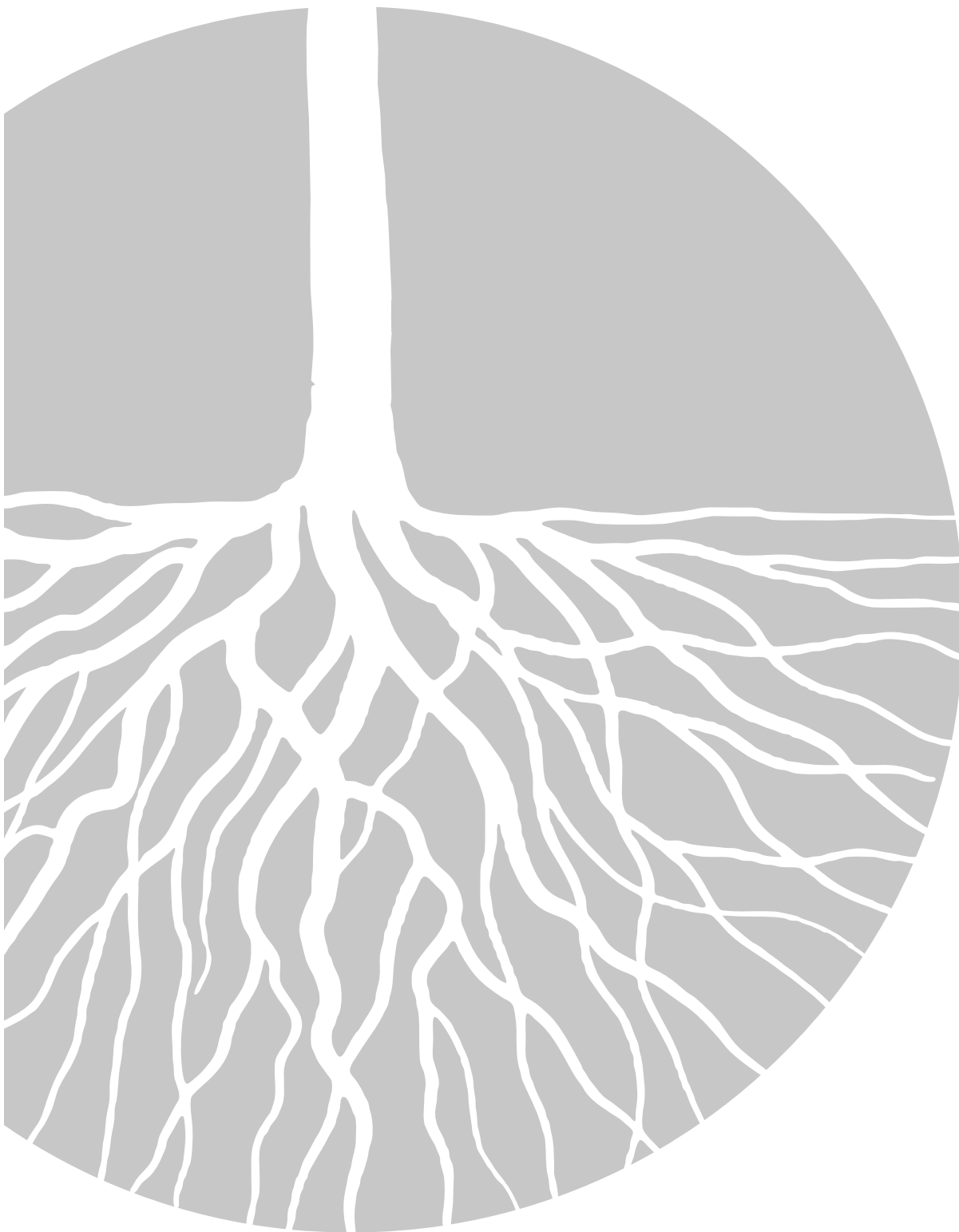
Formalizar la interlocución e instancias de diálogo con las IES de la ESTP de carácter privado

Así como se reconocen instancias de representatividad de las universidades tradicionales, se propone establecer un canal de interlocución con los rectores de la educación superior técnico profesional.

Crear un observatorio laboral para la ESTP

Establecer un centro de estudios y promoción de políticas públicas especializado en educación superior técnico profesional. Dado el exponencial crecimiento de este sector, es necesario contar con mecanismos de financiamiento público – privados que permitan acompañar con información objetiva el diseño de sus políticas y desarrollo institucional.







Calidad

A. Proyecto de ley de reforma

1. Contenido del Proyecto

Se crea el Consejo para la Calidad de la Educación Superior como un servicio público funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relacionará con el Presidente de la República por intermedio del Ministerio de Educación.

El objeto del Consejo para la Calidad será evaluar, acreditar y promover la calidad de las instituciones de educación superior autónomas, tanto en el subsistema universitario como en el técnico profesional, y de las carreras o programas de estudio que éstas imparten. Asimismo, le corresponderá desarrollar los procesos de acreditación institucional y los de acreditación de carreras y programas de estudio de pre y postgrado.

El Consejo para la Calidad de la Educación Superior contará con un Directorio cuyo Presidente será el Jefe Superior del Servicio, el que será nombrado por el Presidente de la República. El Consejo estará compuesto por once miembros que serán elegidos por el sistema de Alta Dirección Pública, durarán cinco años en sus cargos.

Estará conformado por:

- Presidente
- 4 Académicos del subsistema universitario
- 4 Docentes del subsistema técnico profesional
- 1 Académico Conicyt
- 1 Docente o profesional con trayectoria en innovación por CORFO.

La acreditación institucional será obligatoria para las instituciones de educación superior autónomas y consistirá en la evaluación de criterios y verificación del cumplimiento de





estándares de calidad, los que referirán a recursos, procesos y resultados; así como también, el análisis de mecanismos internos para el aseguramiento de la calidad, considerando tanto su existencia como su aplicación y resultados, como su concordancia con la misión y propósito de las instituciones de educación superior.

La acreditación institucional será integral y considerará la evaluación de las siguientes dimensiones obligatorias:

- Gestión y recursos institucionales
- Aseguramiento interno de la calidad
- Docencia y resultados del proceso de formación
- Generación del conocimiento, creación e innovación
- Vinculación con el medio

Considerará la totalidad de las sedes de la institución de educación superior, y de aquellas carreras y programas de estudio de pregrado que hayan sido seleccionados por el Directorio del Consejo para dicho efecto. La selección de carreras incluirá al menos un 30% de la oferta institucional.

Los criterios y estándares de calidad se establecerán cada cinco años, mediante Decreto Supremo dictado por intermedio del Ministerio de Educación, previo informe del Consejo Nacional de Educación, y a propuesta del Consejo para la Calidad de la Educación Superior. Existen tres niveles de acreditación institucional, todos por un periodo de ocho años, además de los casos de “acreditación condicional” y de “no acreditación”. Para cada caso se definen efectos particulares. Así:

NIVEL DE ACREDITACIÓN	EFFECTOS ASOCIADOS AL NIVEL DE ACREDITACIÓN
Nivel A	Informar apertura de nuevas sedes, carreras o programas
Nivel B	Autorización previa para abrir nuevas sedes, y para carreras o programas en áreas no cubiertas en los dos últimos años
Nivel C	Autorización previa para abrir nuevas sedes, carreras o programas
Acreditación condicional	La institución debe subsanar observaciones en 3 años No puede abrir nuevas carreras o sedes No puede aumentar vacantes
Institución no acreditada	Designación de Administrador Provisional y/o revocación del reconocimiento oficial.





B. Aspectos críticos

1. Refunda el actual sistema de acreditación -valorado en el contexto latinoamericano- generando pérdida de autonomía institucional

El proyecto propone la refundación total de un sistema de acreditación valorado en el contexto latinoamericano, que puede ser mejorado aprovechando los aprendizajes institucionales que ha alcanzado la actual Comisión Nacional de Acreditación.

Contrariamente, el Consejo para la Calidad que se propone involucra un retroceso en el desarrollo de nuestro Sistema de Aseguramiento de la Calidad. Se distancia, por una parte, de los modelos más habituales en el contexto comparado, que aseguran la plena independencia de la instancia acreditadora. No obstante, esta restricción del grado de autonomía de la Agencia constituirá, además, una directa restricción a la libertad de enseñanza, como se observará más adelante. En efecto, la actual CNA se sitúa entre los órganos autónomos de la Administración del Estado. La autonomía que le ha sido conferida tiene por objeto sustraer del control político del gobierno de turno las tareas permanentes -de carácter esencialmente técnico- puestas a su cuidado, permitiendo asegurar la objetividad y eficacia de sus resoluciones. En el nuevo Consejo esta independencia desaparece.

2. Supedita la definición de criterios y estándares a la decisión de un agente político

Conforme al proyecto de ley, los criterios y estándares, tanto institucional como de carreras, deberán ser aprobados por la Subsecretaría de Educación Superior, previo informe del Consejo Nacional de Educación. La Subsecretaría podrá, incluso, formular observaciones a la propuesta inicial de criterios y estándares propuestos por la agencia.

Nuevamente se supedita aquí el juicio evaluativo al criterio de un agente político, esta vez, en la definición de los criterios y estándares que la Agencia deberá aplicar. En el mismo sentido de lo observado respecto de la naturaleza orgánica de la agencia, esta restricción se distancia de la práctica común en los sistemas de acreditación ya consolidados, que garantizan la objetividad e imparcialidad técnica en la elaboración de criterios.

Por otra parte, la concurrencia de una agencia dependiente del ejecutivo, junto a criterios definidos por el mismo órgano político, presenta un previsible conflicto de constitucionalidad, a propósito de la autonomía de las instituciones educativas y la libertad de enseñanza.





Adicionalmente, la definición de criterios y estándares por una instancia política incuba una alta probabilidad de deterioro del sistema de aseguramiento de la calidad, desde que la Subsecretaría no es un organismo técnico capaz de dotar a dichos criterios y estándares de un diseño competente y apropiado, que contribuya a la calidad y pertinencia de los juicios de acreditación. Se observa en esto un riesgo evidente de desprestigio de la acreditación.

3. No define orientaciones claras para la diferenciación de los criterios y estándares para la educación superior técnico profesional

No se anuncia una diferenciación de los criterios y estándares para las distintas modalidades institucionales y de programas. Desde el punto de vista de la pertinencia y especialización de la educación superior técnico profesional (ESTP), así como de la necesaria diversidad de proyectos educativos, esta omisión constituye un riesgo cierto de prevalencia de criterios y estándares afines al modelo de formación “académica” o propiamente universitaria, por sobre aquellos que resultan pertinentes a la formación profesional, lo que importará un retroceso en el proceso de consolidación que el sector técnico profesional que ha alcanzado en el país.

4. Los juicios de evaluación de la acreditación no emanan de instancias especializadas

Según se indica en el proyecto, se nombrarían cuatro integrantes del Directorio del Consejo provenientes del subsistema de la ESTP y existirían “reglas para asegurar el equilibrio” en la selección de los pares evaluadores en relación a las áreas temáticas, zonas geográficas y tipos de instituciones. Claramente este procedimiento -basado en meras reglas de selección- no se hace cargo de la necesidad de disponer de un cuerpo de pares evaluadores y de una sala especializada para la acreditación de institutos profesionales y centros de formación técnica.

Por cierto que la selección debe propender a la formación de un cuerpo de evaluadores idóneo para un tipo de formación que, tanto en el país como en la experiencia comparada, cuenta con una institucionalidad, propósitos y métodos sustancialmente diferentes al modelo académico universitario. Pero además, es necesario que la instancia en que se delibere y emita el juicio evaluativo que sustenta la decisión de acreditación de un instituto profesional o centro de formación técnica, sea pertinente a la índole particular de la formación superior técnico profesional, no universitaria.

Asimismo, en el caso de la acreditación de carreras y programas, se introduce una confusión entre el rol acreditador y el de mero evaluador para las agencias autorizadas; las que aparentemente son concebidas como simples proveedores de información calificada –equivalentes a pares evaluadores constituidos como persona jurídica– pero reservando el juicio de





acreditación al Consejo para la Calidad. Nuevamente, el procedimiento así concebido contribuirá a la burocratización y centralización de los procesos de acreditación de carreras y programas.

5. La acreditación obligatoria no va acompañada de un proceso de mejora continua y no contiene mecanismos de transición para las instituciones de menor tamaño

Vertebral coincide con la necesidad de promover la obligatoriedad de someterse a los procesos de evaluación de calidad -licenciamiento y acreditación institucional- para todas las instituciones que integran el sistema de educación superior. Asimismo, la acreditación debe ser requisito para que las instituciones accedan a cualquier forma de financiamiento público. En este sentido, el sistema debe:

- a) Impulsar una mejora continua del sistema de educación superior del país como conjunto, garantizando el logro de niveles apropiados de calidad en la formación entregada por todas las instituciones que lo integran.
- b) Generar mayor confianza entre las instituciones para facilitar la movilidad estudiantil y para favorecer la continuidad de estudios, entre otros procesos de articulación e integración.
- c) Permitir el acceso a información oportuna, precisa y relevante para los responsables de tomar decisiones y para los usuarios del sistema, generando mayor transparencia y la promoción de un correcto funcionamiento del sistema.

Para avanzar hacia los propósitos antes señalados, una política que promueva la obligatoriedad general debe someterse a los procesos de licenciamiento y acreditación institucional y debe hacerse cargo de la dificultad que importa asumir el costo económico de estos procesos con propiedad para instituciones de menor tamaño. Al respecto, el Estado debe proveer instrumentos de apoyo para estas entidades, al igual que en su oportunidad lo hizo respecto de algunas instituciones a través del programa Mecesusup.

Asimismo, si los criterios de evaluación institucional no tienen en cuenta la diversidad de las instituciones y de los contextos en los que se aplican, el proceso de acreditación puede resultar inapropiado para promover la mejora continua y la innovación de las instituciones, desdibujando la fidelidad de su naturaleza y fines específicos. En este sentido, resulta esencial asegurar que los criterios, instancias y agentes asociados a los procesos evaluativos sean pertinentes a la naturaleza y especificidad de las instituciones que se someten a tales procesos.





6. Elimina la acreditación de carreras que opera como un señalizador eficiente de la calidad

La integración de la evaluación institucional y de carreras y programas que propone el proyecto de ley permite velar por la consistencia entre los resultados de la evaluación institucional y de las carreras y programas y, asimismo, promueve la instalación y consolidación de un sistema de gestión de la calidad cuyo alcance incluye a todas las carreras de una institución. Del mismo modo, tiende a confundir el objetivo de la acreditación institucional como juicio de consistencia y el de la carrera como evaluación de pertinencia.

Sin embargo, la propuesta de integración de la evaluación institucional y de carreras presenta dificultades de orden práctico y consecuencias que no han sido adecuadamente meditadas, sobre todo considerando que un tercio de ellas deben ser evaluadas.

Las dificultades principales que plantea la propuesta de integración están relacionadas con:

- a) Las implicancias operativas para realizar el proceso de autoevaluación y la realización de las visitas de evaluación externa (cuestión que sería extensa y compleja). El proceso, en sus diversas etapas (autoevaluación, visita de pares y juicio de acreditación) se hará más dificultoso y deberá desarrollarse en plazos aún más extensos que los actuales, generando así un mayor desgaste institucional global.
- b) Si las carreras son elegidas de manera aleatoria, la operacionalización de esta selección puede resultar engorrosa, sobre todo en lo que se refiere a preparación de evidencias y recopilación de información. Significa también que todas las carreras deberán haber sido sometidas a un proceso de autoevaluación, lo que es un esfuerzo importante en términos de recursos humanos y económicos.
- c) Las instituciones podrían mejorar de manera general el proceso formativo y se perdería la especificidad de conocer cada carrera a nivel particular para el proceso de mejora continua. Dado que una menor cantidad de carreras sería objeto de un proceso de acreditación propio, se reduciría el alcance y los beneficios que tiene la implementación de mecanismos de aseguramiento de la calidad en ámbitos específicos, y las instituciones no tendrían incentivos adecuados para mantener los esfuerzos de mejora continua en cada una de las áreas del conocimiento abordadas en sus proyectos educativos.
- d) Una eventual supresión de las agencias acreditadoras representará una pérdida neta para el sistema. Con su cierre se perderían las prácticas, aprendizajes y validaciones logradas hasta la fecha por las instituciones. En suma, se desperdiciaría buena parte del acervo acumulado en experiencias y el sistema de aseguramiento de la calidad se vería empobrecido.





7. Introduce niveles que generan mayor complejidad al proceso de acreditación

El establecimiento de un sistema que exprese los resultados de acreditación mediante niveles de calidad (A, B, C y condicional) presenta diversas dificultades. Las principales contraindicaciones que contiene este componente de la reforma son las siguientes:

- a) Introduce elementos de complejidad adicional que provocarán una mayor desorientación en los postulantes. Una acreditación “condicional”, tal como se prevé en la propuesta, resultará muy difícil de comprender para los postulantes y sus familias. No les quedará claro si la entidad que alcance este nivel de certificación es o no confiable. Si no lo es, no debiera ser acreditada.
- b) Asimismo, una declaración de acreditación “condicional” tendría efectos negativos sobre la institución y sus alumnos, provocando un efecto de descrédito que conspirará contra las oportunidades de mejoramiento de la entidad, así como a la inserción laboral o educativa de los estudiantes certificados por ella. En definitiva, una acreditación con esta connotación, lejos de permitir un mejoramiento de la institución, traerá como consecuencia la progresiva degradación de sus condiciones de operación.
- c) La gradualidad propuesta, entre las consecuencias previstas en el proyecto, podría constituir una seria restricción a la autonomía de las instituciones para definir sus planes de crecimiento y desarrollo, en la medida en que condiciona las determinaciones claves para el desarrollo estratégico de una entidad al nivel de acreditación alcanzado. Con ello, también afectaría la sustentabilidad de su proyecto y las oportunidades de mejoramiento por periodos de ocho años.

8. El modelo de acreditación genera efectos negativos en la calidad de las instituciones introduciendo un carácter punitivo y vinculándolo con el financiamiento

Según se indica, la no acreditación o la acreditación condicional por más de dos oportunidades dará lugar al nombramiento de un administrador provisional y/o la revocación del reconocimiento oficial. Esta consecuencia, en lo inmediato –y como se ha dicho– dará lugar a una innecesaria judicialización del proceso. Pero, más que ello, supondrá sustraer la acreditación de su propósito de mejoramiento de las instituciones y la transformará en un mecanismo punitivo, destinado a calificar las causales que justifiquen una restricción sustantiva en las condiciones de operación o derechamente el cierre de un establecimiento. Nada más distante de cualquier objetivo de mejoramiento continuo, propio de un sistema del aseguramiento de la calidad.

Adicionalmente, en el capítulo de financiamiento se señala que el arancel regulado se calculará de acuerdo al nivel de acreditación para los siguientes ocho años. Si bien esto podría generar un círculo virtuoso para las instituciones acreditadas en el nivel A, que obtendrán





mayor financiamiento, restringirá la capacidad de mejora de las instituciones que se acrediten en los niveles B, C o condicional, generando un círculo vicioso de bajo financiamiento y menor calidad, del cual será difícil de salir para la entidad afectada.

9. Genera una privación parcial o absoluta del ejercicio de las garantías constitucionales al establecer una resolución de acreditación no apelable, induciendo judicialización del proceso

El proyecto de ley contempla el pronunciamiento de la acreditación como reservado a una sala, con posibilidad de “apelación” ante el plenario del Consejo de la misma agencia. Se suprime, entonces, la actual apelación ante el Consejo Nacional de Educación (CNED), lo que deja como único recurso posible la reposición ante el mismo Consejo.

Sin embargo, teniendo como consecuencia de una no acreditación la revocación del reconocimiento oficial, que implica la privación o perturbación absoluta del ejercicio de garantías constitucionalmente protegidas –la libertad de enseñanza y el derecho de asociación, entre otras– habrá una alta probabilidad que la instancia llamada a pronunciarse en definitiva sea la respectiva Corte de Apelaciones, conociendo de un Recurso de Protección.

Es más, de aplicarse los efectos previstos para la acreditación en cualquiera de los niveles intermedios, en tanto importen significativas restricciones a la autonomía de la institución afectada, necesariamente este pronunciamiento requerirá de una instancia revisora independiente que asegure el apropiado resguardo de dicha prerrogativa.





C. Propuestas

Incorporar idoneidad, transparencia y autonomía en la agencia acreditadora

La instancia responsable de la acreditación institucional –el Directorio del Consejo para la Calidad, en el Proyecto– debe incorporar al menos tres condiciones esenciales en su composición y funcionamiento: la idoneidad de sus integrantes, la transparencia en la deliberación y la autonomía en su organización y funcionamiento.

En lo referente a la idoneidad, el mecanismo de designación de los integrantes del Directorio, además de garantizar la debida independencia respecto de potenciales conflictos de interés con las entidades sometidas a su escrutinio y certificación, debe asegurar la pertinencia de los profesionales convocados, de suerte que la construcción del juicio evaluativo resulte adecuado a la índole particular de la entidad analizada. Esto hace aconsejable la división del Directorio en una sala especializada en el subsistema técnico profesional (IP y CFT) y otra dedicada al universitario.

En lo relativo a la transparencia, el procedimiento de deliberación y formación del juicio debe incorporar todos los medios materiales y procedimentales que aseguren la más absoluta objetividad del proceso. Para ello, el marco normativo debe contemplar disposiciones que aseguren, al menos, el registro fiel de las deliberaciones, de los antecedentes considerados y de la construcción de los acuerdos.

Asimismo, esta agencia debe mantener la autonomía que actualmente tiene la CNA. En este sentido, debe resguardarse que los criterios empleados en su organización y funcionamiento emanen siempre de instancias técnicas y no políticas.

Generar una instancia que promueva la mejora continua

La institucionalidad -en particular la Subsecretaría- y los procesos establecidos -especialmente los de financiamiento- deben promover la implementación de sistemas incrementales de gestión de la calidad, que consideren la pertinencia y el cumplimiento de los propósitos institucionales a fin de lograr una gestión continua de la calidad y la mejora de los resultados obtenidos.

Parece aconsejable incluir en este propósito una instancia permanente de apoyo a las instituciones no acreditadas para que alcancen un desarrollo apropiado en las respectivas dimensiones a evaluar en procesos de acreditación.





Establecer la evaluación de calidad obligatoria

Se propone establecer la obligatoriedad de someterse a procesos de licenciamiento y acreditación institucional para todas las instituciones. La acreditación debe ser, además, condición de acceso a cualquier forma de financiamiento público.

Para ello es necesario operacionalizar una definición de calidad en educación superior -particularmente para las de educación superior técnico profesional- garantizando que exista un sistema único de aseguramiento de la calidad que regule el quehacer de todas las instituciones, ya sean estatales o privadas. La exigencia de someterse a procesos de acreditación para las instituciones no estatales autónomas, debe ir aparejada con la exigencia de someterse a procesos de licenciamiento para las instituciones estatales en gestación.

Establecer una instancia especializada para la evaluación en la ESTP

Es necesario incorporar criterios pertinentes y específicos para la evaluación de la educación superior técnico profesional, así como una instancia de evaluación especializada para la acreditación de las instituciones de educación superior que operan en dicho ámbito, acordes a la diversificación funcional señalada en la primera propuesta. Lo anterior requiere contar con un cuerpo de evaluadores (comisionados y pares evaluadores) especializados en educación superior técnico profesional.

Vincular la acreditación institucional con la acreditación de carreras o programas

Se propone mantener la acreditación de carreras en forma independiente de la acreditación institucional, no obstante que el análisis de carreras pueda incorporarse como un estudio de caso “en profundidad” en el contexto del proceso de evaluación con fines de acreditación institucional; manteniendo un sistema voluntario de acreditación de carreras que valide los esfuerzos desarrollados por las instituciones de educación superior en ámbitos específicos del conocimiento, y que esté asociado a mecanismos de incentivo o fomento desde la política pública.

Establecer la acreditación con un nivel y plazo único

Expresar el resultado del proceso evaluativo en la condición de institución “acreditada” o “no acreditada”. Esta declaración y sus efectos debieran extenderse en un plazo fijo y común para todas las instituciones, con períodos de control o revisiones intermedias a partir de un plan de mejora focalizado en las áreas deficitarias o menos desarrolladas y con posibilidad de revocar la acreditación en caso de incumplimiento reiterado de las mejoras comprometidas.

Diferenciar los efectos de la acreditación, del licenciamiento y de las funciones de control o Superintendencia

El órgano público llamado a verificar la concurrencia de alguna causal de intervención o cierre de un establecimiento de educación superior debe ser la Superintendencia, instancia que debe ser dotada de las facultades de inspección y supervigilancia que le permitan desplegar, además, una labor preventiva.





Por el contrario, la designación de un administrador provisional y la revocación del reconocimiento oficial deben diferenciarse claramente de los efectos de procesos de acreditación. La pérdida de acreditación puede tener como consecuencia la pérdida del atributo de la autonomía plena, lo que implicaría para la entidad afectada volver al proceso de licenciamiento bajo la tutela del CNED.

Asegurar la autonomía institucional

Respetar la autonomía de las instituciones en la determinación de sus propios fines al momento de aplicar dimensiones para la evaluación de la calidad y de fijar condiciones para acceder al sistema de compromisos públicos, reconociendo explícitamente la diversidad de propósitos de los distintos proyectos educativos, así como ámbitos diferenciados la formación académica y la formación para el trabajo (técnico profesional) y fomentando la innovación educativa.

Revisar las dimensiones de evaluación para la ESTP

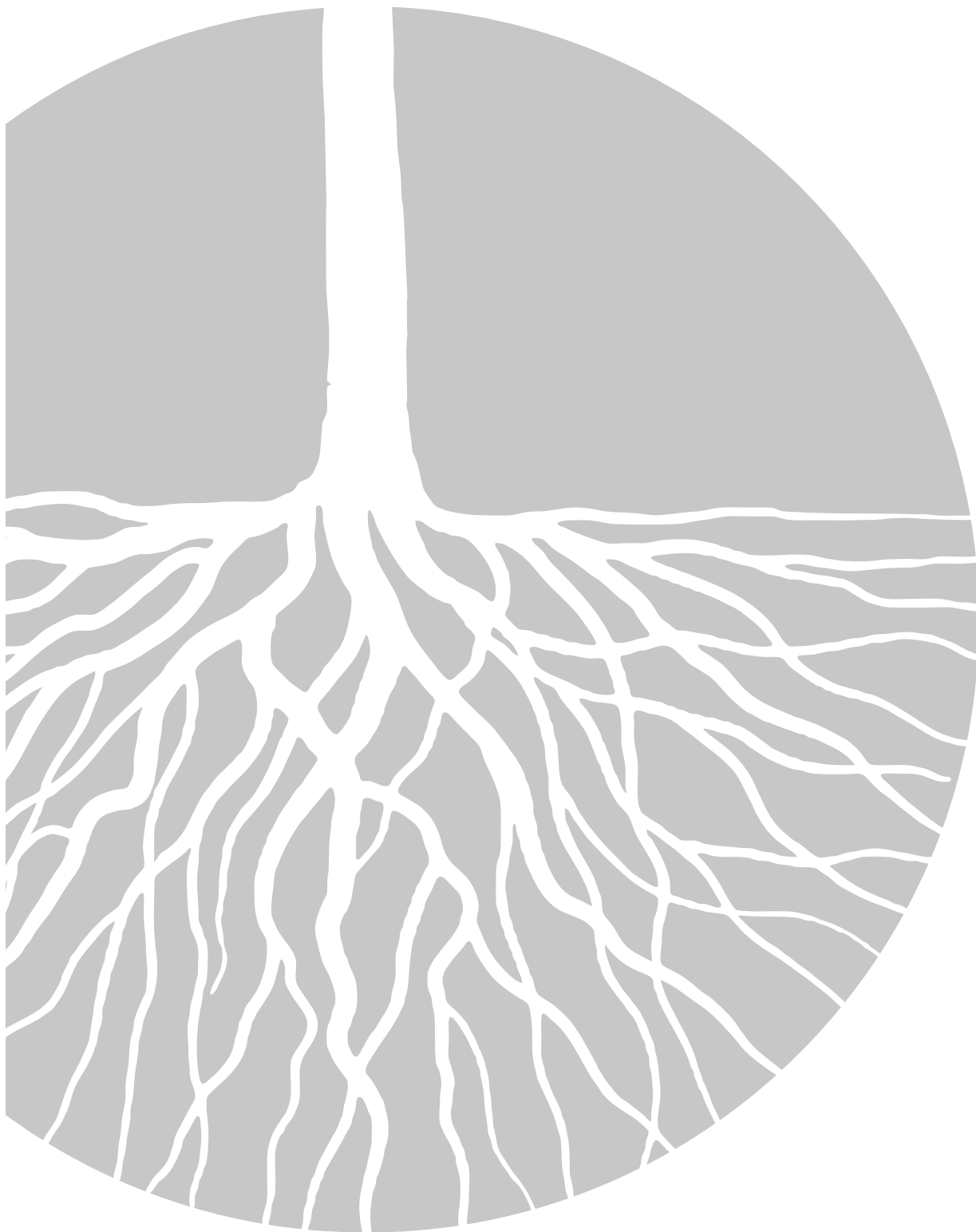
Las dimensiones de evaluación deben distinguir entre aquellas de carácter obligatorio, exigibles por igual para todas las entidades, de aquellas de carácter voluntario, a las que una institución puede aspirar, conforme a la diferenciación de su propósito particular.

Naturalmente serán obligatorias las dimensiones de “gestión y recursos institucionales”; “aseguramiento de la calidad” y “docencia y resultados de la formación”. La innovación y la transferencia tecnológica, en cambio, deben ser consideradas como dimensiones optativas.

Adicionalmente, las actividades propias a las dimensiones de carácter optativo ya señaladas debieran contar con mecanismos explícitos de financiamiento, así como con indicadores de resultado que muestren el beneficio directo sobre los estudiantes. El desarrollo de líneas de trabajo en el ámbito de la innovación y de la transferencia tecnológica que no correspondan a mecanismos orientados a asegurar la pertinencia y/o efectividad de la propuesta formativa –en cuyo caso deberán ser evaluados a propósito de la dimensión docencia y resultados de la formación– podrían corresponder a orientaciones particulares a que pudiese acogerse un proyecto institucional, pero no necesariamente ser exigibles para todas las instituciones por igual. Esta distinción evitará la desviación de recursos del propósito esencialmente educativo que define al subsector técnico profesional.

Por el contrario, la justificación de las actividades propias de la función de innovación y transferencia tecnológica, desde que su producto cede en beneficio de determinados sectores de la industria o de la comunidad externa, requieren un financiamiento directamente asociado a dicho beneficio e impacto. De ahí que su asunción voluntaria deberá justificarse con los medios apropiados.







Financiamiento

A. Proyecto de ley de reforma

1. Contenido del Proyecto

El proyecto de ley propone la creación de la Superintendencia de Educación Superior como un servicio público funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relacionará con el Presidente de la República por intermedio del Ministerio de Educación.

El objeto de la Superintendencia será fiscalizar y supervigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que regulan la educación superior, así como las instrucciones y normas que este organismo dicte en el ámbito de su competencia. Asimismo, le corresponderá fiscalizar la legalidad del uso de los recursos por parte de las instituciones de educación superior y supervisar su viabilidad financiera.

El proyecto a su vez, establece regulaciones y prohibiciones aplicables a las instituciones de educación superior organizadas como personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro, las que solo podrán tener como controladores miembros o asociados a personas naturales; personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro; corporaciones de derecho público o que deriven su personalidad jurídica de éstas u otras entidades de derecho público reconocidas por ley.

Se entenderá por controlador toda persona o grupo de personas que, actuando coordinadamente o con acuerdo de actuación conjunta, y siendo miembro o asociado de la institución de educación superior –ya sea directamente o a través de otras personas naturales o jurídicas– tenga poder para asegurar mayoría de votos en las asambleas o reuniones de sus miembros;





para elegir a la mayoría de votos en las asambleas o reuniones de sus miembros; para elegir a la mayoría de los directivos o designar al administrador o representante legal o a la mayoría de ellos y finalmente, para influir decisivamente en la administración de la institución. Dichas instituciones deberán contar con un órgano de administración superior que velará por su interés y por el cumplimiento de los fines establecidos en sus estatutos. Se contempla un período de dos años de transición para este mecanismo.

Las instituciones de educación superior organizadas como personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro, tienen la obligación de destinar sus recursos y de reinvertir los excedentes o ganancias que generen, según sea el caso, en la consecución de sus fines y en la mejora de la calidad de la educación que brindan.

La desviación de dichos recursos será sancionada como infracción gravísima por la Superintendencia, y se estipula la obligación de reintegrar los recursos desviados con multa de un 50% de la suma sustraída. En caso de no efectuar la devolución, la IES estará cometiendo el delito de apropiación indebida, lo cual podría derivar en pena de cárcel.

Por su parte, los requisitos para optar a financiamiento para gratuidad son:

- a) Estar constituida como persona jurídica sin fines de lucro o bien aquella cuya personalidad jurídica derive de corporaciones de derecho público.
- b) Estar adscrita al sistema común de acceso con, al menos, un año de anticipación.
- c) Aplicar políticas previamente autorizadas que fomenten que al menos el 20% de la matrícula total, esté conformada por estudiantes de los primeros cuatro deciles de menor ingreso.
- d) Contar con programas de apoyo a estudiantes vulnerables.

No obstante, las instituciones de educación superior estatales accederán a este financiamiento por el solo ministerio de la ley.

Las instituciones de educación superior que accedan al financiamiento institucional para la gratuidad deberán dar cumplimiento a las siguientes obligaciones:

- a) Regirse por la regulación de aranceles, derechos básicos de matrícula y cobros por concepto de titulación o graduación.
- b) Regirse por la regulación de vacantes.
- c) Otorgar estudios gratuitos.





Asimismo, deberán otorgar gratuidad a estudiantes que:

- a) Sean chilenos (as); extranjeros (as) con permanencia definitiva; o extranjeros (as) con residencia y que hayan cursado la enseñanza media en Chile.
- b) No posean título técnico de nivel superior, un título profesional ni licenciatura.
- c) Estén matriculados en una institución que acceda al financiamiento para la gratuidad, en alguna carrera de pregrado, presencial o semipresencial; en este último caso el financiamiento deberá estar autorizado por la Subsecretaría.
- d) Que cumplan, durante la transición, con la respectiva condición socioeconómica.

En lo que se refiere al aumento en la cobertura de gratuidad para 2017, el proyecto de ley indica que se incluirá a los CFT e IP que cuenten con cuatro años de acreditación, que no tengan fines de lucro y que cuenten con sistemas de admisión transparentes y objetivos. Asimismo, establece que en el año 2018 integrará en dicho beneficio a los estudiantes que cumplan los requisitos y que pertenezcan al sexto decil.

Para avanzar en los deciles cubiertos por gratuidad, se exigen condiciones de sostenibilidad de las finanzas públicas, empleando como indicador los ingresos estructurales del Estado como porcentaje del PIB tendencial. (Este indicador se proyecta que alcance un 23% en 2018).

Durante la transición a la gratuidad universal, las instituciones podrán cobrar como máximo un arancel regulado de conformidad a lo siguiente:

- Arancel regulado más 20% para estudiantes de los deciles 6 y 7
- Arancel regulado más 60% para estudiantes de los deciles 8 y 9
- Arancel libre para estudiantes del decil 10.

Para todas las instituciones adscritas a la gratuidad, el Estado pagará el arancel regulado por sus estudiantes en gratuidad más un adicional de un máximo de 20% sobre el total a transferir.

Se señala que en un plazo de cinco años no existirán beneficios estudiantiles para instituciones que estén constituidas con fines de lucro y que no estén adscritas al sistema de Acceso Único.





B. Aspectos críticos

1. Limita el desarrollo del sector a la disponibilidad presupuestaria y avanza en el sentido contrario de la tendencia mundial

Si el presupuesto fiscal tuviese recursos ilimitados y predecibles en el tiempo, la gratuidad universal sería una política pública que generaría mayor consenso. No obstante, dada la urgente necesidad de invertir en educación parvularia y escolar, la situación económica que actualmente vive el país, y la poca predictibilidad que tiene la disponibilidad de recursos fiscales como variable, parece recomendable comprometer el financiamiento estudiantil con gratuidad total solo para los segmentos más vulnerables de la población.

La experiencia demuestra que muchos países que han otorgado la gratuidad en la educación superior se han visto en la necesidad de recurrir al financiamiento privado para no comprometer el acceso, y otros han visto seriamente afectada la calidad de la formación que se imparte en periodos en los que existen restricciones presupuestarias.

Por ejemplo, en el sistema finés -que es gratuito y de calidad- las instituciones cuentan con un alto nivel de financiamiento de acuerdo a estándares nacionales (promedio diez mil euros anuales por alumno).

Sin embargo, incluso en un país de ingresos per cápita y carga impositiva sustancialmente más alta que la chilena, como es Finlandia, la tasa de entrada a la educación superior (*entry rate*) es el 30% sobre el total de los postulantes. Es decir, hay educación superior gratuita y de calidad pero, por restricciones presupuestarias, hay muy poca disponibilidad de vacantes. El sistema de asignación de vacantes en Finlandia es selectivo, no obstante, en un país con bajos niveles de desigualdad en la calidad de la educación escolar, ello representa claramente un problema menor en comparación con la realidad chilena. Aplicado al contexto nacional, en el que es evidente la necesidad de ampliar la cobertura en los deciles más bajos, un sistema que restrinja fuertemente el acceso solo contribuirá a reproducir la desigualdad.

En el caso de Chile, estudios realizados recientemente indican que “la política de gratuidad de educación superior favorece a quienes son o serán los más ricos de la sociedad. Aunque esta política se centra en una concepción de igualdad en el acceso, lo que llevaría a eliminar barreras de entrada a la educación superior, la evidencia muestra que una política de este tipo asigna recursos públicos que generarán más beneficios a un grupo, los que los apropiarán para sí, sin obligación de generar ninguna retribución social concreta por los recursos recibidos”. (Olavarría: 2016)¹.





2. Genera distorsiones en el sistema de financiamiento estudiantil, restringiendo la libertad de elección

Actualmente el sistema de financiamiento en la ESTP se dirige a los estudiantes, ya sea a través de becas o de créditos. El proyecto de ley plantea cambiar este mecanismo y entregar el financiamiento para la gratuidad a las instituciones en función del número de alumnos.

En la nueva política, gratuidad implica necesariamente financiamiento institucional y no estudiantil. Llama la atención que en el sistema escolar la “gratuidad”, en cambio, se continúe financiando a través de la subvención escolar, es decir, subsidio a la demanda. En ningún momento de la discusión del proyecto de ley del sistema escolar (aprobado en enero de 2015) el Ministerio propuso cambiar a un sistema de financiamiento institucional en el sistema escolar.

Vertebral apoya el financiamiento a los estudiantes por los siguientes argumentos:

- a) El financiamiento que se entrega a las familias permite una mejor focalización en los estudiantes más vulnerables, dado que son los propios estudiantes los que reciben este beneficio.
- b) Este sistema resguarda la libre elección del estudiante entre la diversidad de proyectos que se adapte mejor a sus capacidades y necesidades, siempre y cuando sea en instituciones acreditadas.
- c) Se generan incentivos para innovar en los proyectos de desarrollo y con ello mejorar la calidad de la educación, dado que las instituciones deben generar programas atractivos y construir reputación para atraer a los estudiantes, y por esa vía, obtener financiamiento. Esto las obliga a tener mayor capacidad de adaptación a las necesidades del país y de sus estudiantes, con quienes las instituciones deben tener un estrecho vínculo.

Uno de los argumentos por los cuales se ha criticado el financiamiento al estudiante es que los recursos fiscales no van a instituciones de calidad. No obstante, las becas y créditos siempre han estado focalizados en instituciones acreditadas.

Cada instrumento de política pública debe abordar el problema respectivo: si se quiere mejorar la regulación a las instituciones, se puede avanzar en la obtención de resultados con mejoras en los procesos de acreditación institucional aplicados por la CNA o los de vigilancia financiera por parte de la Superintendencia de Educación, o bien, optimizar la entrega de





información para la mejor toma de decisiones del alumno. No se debería exigir al sistema de ayudas estudiantiles que solucione los problemas de institucionalidad del sistema de educación superior.

“Por el contrario, un mecanismo de financiamiento centrado en la oferta, como la gratuidad universal que ha anunciado el gobierno, aleja a las instituciones de las necesidades de los jóvenes y pone los incentivos, equivocadamente, en fortalecer la capacidad de negociación de las universidades con el Estado para conseguir mayor financiamiento. En los hechos implica eliminar la relación entre los estudiantes y su institución, lo que es evidentemente negativo” (Acción Educar: 2015)².

Respecto al sistema de créditos CAE, coincidimos en la necesidad de generar modificaciones que logren una mayor eficiencia en el sistema, pero es importante recordar que en los últimos años ha tenido mejoras como limitar su pago al 10% del total de los ingresos y bajar la tasa de interés al 2% anual.

3. La propuesta de gratuidad es inconstitucional de acuerdo a la sentencia del Tribunal Constitucional

Estrechamente relacionado con el punto anterior, creemos importante analizar el precedente que sentó el Tribunal Constitucional (TC) a través de su fallo de público conocimiento.

El proyecto de ley en su capítulo de financiamiento señala que como condición para la gratuidad las instituciones no deben tener fines de lucro. En la sentencia del 21 de diciembre de 2015, a propósito de la Ley de Presupuesto que establecía la gratuidad por glosa, el TC señala que es discriminatorio exigir a los estudiantes que quieran optar al beneficio de gratuidad otros requisitos ajenos a su condición personal y académica y que son de directa responsabilidad de las instituciones a las cuales pertenecen. Es decir, que el gobierno no puede discriminar al estudiante por la naturaleza jurídica de la institución o por otras condiciones de las instituciones, salvo aquellas relacionadas directamente con la calidad, como es la acreditación.

La gratuidad, al ser un beneficio para el alumno, no puede incorporar condiciones exigibles a las instituciones.

En consecuencia, fue la aplicación de las exigencias del gobierno a las instituciones de educación superior las que generaron diferencias injustificadas entre estudiantes vulnerables que se encontraban en idéntica situación, lo que es contrario al principio de igualdad ante la ley.





La vulnerabilidad del estudiante y la calidad de las instituciones son variables con las que el gobierno puede contar para que el diseño de la gratuidad cumpla con la constitucionalidad como política pública.

4. No hay mecanismos de convergencia diseñados para cumplir con el requisito de no tener fines de lucro

Respecto de la condición de constituirse como institución sin fines de lucro para recibir fondos públicos, la postura de Vertebral es que la única condición para que las instituciones puedan acceder al régimen de gratuidad debería ser la acreditación, esto por las siguientes razones:

- a) En Chile no existe evidencia de correlación entre lucro y calidad.
- b) En el caso de los IP y CFT organizados como sociedades con fines de lucro, éstos se han constituido y operan conforme a los términos definidos por la ley; han invertido recursos y pagan impuesto a la renta (a diferencia de las universidades, que se encuentran exentas) por lo que sus alumnos no deben ser objeto de discriminación de ninguna clase, ni sus organizadores ser castigados por un comportamiento perfectamente legítimo.
- c) En su oportunidad, los organizadores de estos proyectos educacionales fueron convocados por el Estado para prestar un servicio que el propio Estado no estaba en condiciones de desarrollar (tanto que no existen IP ni CFT estatales) y es innegable que estos servicios han sido necesarios y beneficiosos para el país.

Si el gobierno persevera en una política de financiamiento hacia instituciones sin fines de lucro, debe hacerse cargo de los mecanismos de transición que demanda este cambio estructural del sistema.

El proyecto de ley que permite la transformación hacia instituciones sin fines de lucro, en su actual redacción, no sirve apropiadamente a su propósito al incorporar condiciones y efectos que hacen poco viable la decisión de aquellas instituciones que, por una u otra razón, han manifestado su voluntad de transformar su naturaleza jurídica.

En efecto, dado que el actual marco regulatorio ha estado vigente en los últimos treinta años, esta transformación presenta diversas complejidades que afectan de manera heterogénea a las instituciones que componen la educación superior técnico profesional. Ante el anuncio de una reforma integral a este marco, Vertebral considera que un cambio del régimen que define la naturaleza jurídica de las instituciones que componen este sector, debe hacerse cargo, al menos, de los aspectos esenciales de dicha reforma que afectan directamente la operación gobierno y patrimonio de estas entidades.





El proyecto tampoco se hace cargo del tratamiento tributario que recibirán las instituciones que se acojan a la transformación bajo este proyecto de ley. En particular, no se ha previsto un análisis mínimo de los efectos tributarios y/o contables para los accionistas de la sociedad organizadora del establecimiento que se transforma en una persona jurídica sin fines de lucro como consecuencia de los eventuales impactos patrimoniales de esta transformación.

Si a esto le sumamos las restricciones que se imponen a las transacciones con partes relacionadas, no se está considerando que la operación de ciertos servicios (a precios de mercado) a través de empresas relacionadas obedece a la naturaleza especializada de tales servicios; al aprovechamiento de economías de escala; al acceso a fuentes de financiamiento; a la implementación de modelos de integración interinstitucional y a otros propósitos de naturaleza técnica, cuya supresión puede resultar en detrimento de las capacidades de operación y desarrollo de las propias IES.

Si bien el Ministerio afirma que la adscripción al sistema de gratuidad será voluntaria para las IES, en los hechos ello no es realista en el caso de IP y CFT. Este tipo de instituciones sirve en un alto porcentaje a estudiantes provenientes de los grupos más vulnerables. La decisión de dejar fuera (o de quedarse fuera) de un IP o CFT, en los hechos significa reducir drásticamente su tamaño, al nivel de hacer inviable su operación en la mayoría de los casos, especialmente en la medida que más instituciones vayan entrando al sistema.

5. Afecta al sistema de provisión mixta vigente estableciendo un trato preferente hacia las instituciones estatales

Una parte importante del proyecto busca reforzar a las universidades del Estado. Es la opinión de Vertebral que el Estado efectivamente debiera preocuparse de todas las universidades, de los académicos y de sus estudiantes, y debiera velar porque todas las instituciones tengan la misma regulación relativa al aseguramiento de la calidad, sin eximir a las entidades estatales de estos mecanismos para la obtención de financiamiento.

6. El sistema de financiamiento limita la autonomía institucional

El proyecto de ley plantea que para recibir financiamiento institucional las instituciones deben someterse a la regulación de aranceles y vacantes, no solo de los estudiantes que ingresan a la gratuidad, ya que abarcará el total de la matrícula.

Desde la perspectiva de los aranceles, se pretende utilizar una metodología similar a la de sectores regulados como, por ejemplo, el agua potable, en que el problema principal deriva de la existencia de monopolios naturales. En esos casos, el producto es en general





homogéneo o al menos susceptible de ser especificado con bastante exactitud; lo mismo en relación con los niveles de servicio. Ninguna de estas características se cumple en educación superior: está lejos de ser un monopolio natural (o artificial) y se trata de “productos” o servicios altamente heterogéneos, con importantes asimetrías de información y, en el caso de fijación de aranceles, altas probabilidades de cometer errores en su determinación, ya sea hacia arriba o hacia abajo. Existe amplia literatura acerca de los problemas y condiciones asociados a los sistemas de fijación de aranceles.

El proyecto de ley omite el procedimiento de asignación de vacantes, que podría llegar a ser más complejo o controversial incluso que la fijación de aranceles.

Por otra parte, el crecimiento de los cupos sería autorizado por la autoridad en función del número de años de acreditación de las instituciones. Eso implica que los estudiantes podrán ejercer su “derecho” a la educación, no solo por su “mérito” (que no se ha definido), sino además solo en las instituciones que la autoridad defina.

Adicionalmente a la complejidad material de establecer un sistema como éste, en los hechos termina siendo el Estado el que define en qué institución, qué carreras, modalidades, jornadas y localidades pueden estudiar los alumnos, de manera altamente discrecional.

7. Establece un sistema transitorio de financiamiento de la educación superior complejo e inequitativo y que probablemente estará vigente por muchos años más

Algunos cálculos preliminares realizados a la fecha estiman que la gratuidad universal se implementará en su totalidad en treinta años más, y otros estiman su implementación para el año 2076, por lo tanto, el régimen transitorio cobra especial relevancia dado que será el imperante en las próximas décadas.

El régimen transitorio genera inequidades en su aplicación ya que debe optarse por un crecimiento vertical u horizontal y, cualquiera sea el camino elegido, deja a estudiantes vulnerables discriminados discrecionalmente, debiendo definir quiénes serán los beneficiarios y quiénes no, situación que requiere de un diseño estructural muy difícil de lograr.

Lo anterior queda de manifiesto desde ya en el proyecto de gratuidad 2016. La gran mayoría de los cupos de gratuidad han sido asignados selectivamente, principalmente por la PSU, en jornadas diurnas y en las grandes ciudades del país. En contraposición, una alta proporción de los estudiantes más vulnerables provienen de la educación media técnico profesional y/o han egresado hace ya varios años de la educación media, imprimiendo en ambos casos una desventaja estructural: trabajan y estudian al mismo tiempo por lo que privilegian





modalidades semipresenciales -especialmente en jornadas vespertinas- y viven en ciudades de menor tamaño.

El régimen transitorio, que permite un mayor cobro a los estudiantes provenientes de los deciles más altos, podría generar un efecto perverso, dado que las instituciones privilegiarán captar a este tipo de estudiantes para compensar los déficits que actualmente están enfrentando por la gratuidad.

8. Profundiza la discriminación histórica en la asignación de financiamiento a la educación superior técnico profesional

La ayuda económica dirigida a los estudiantes de nuestro sector siempre ha sido discriminatoria en valor, cantidad y cobertura si se la compara con la extensión de beneficios que existe en el sistema chileno para estudiantes universitarios.

La gratuidad establecida para el año 2016 fue otorgada solo para estudiantes del 50% más vulnerable del sector universitario. La educación técnico profesional fue excluida de este beneficio, no obstante, en su discusión legislativa se logró un aumento en el monto de la Beca Nuevo Milenio, con montos inferiores al arancel de referencia.

Valoramos positivamente que se esté pensando incluir a los IP y CFT en la gratuidad para el año 2017, según lo anunciado por la Presidenta de la República el 21 de mayo de este año.

No obstante lo anterior, dado que el gobierno está poniendo como requisito para incluir a los IP y CFT en la gratuidad y en los beneficios estudiantiles el que estas instituciones no tengan fines de lucro, y que el proyecto no contempla condiciones que hagan viable dicha transformación para estas instituciones, lo más probable es que nuevamente una cantidad importante de estudiantes de este sector quedarán en condiciones menos favorecidas, por lo tanto, discriminatorias, lo que contradice el fallo del Tribunal Constitucional.

“En lo sustantivo, la propuesta gubernamental aparece como una política que discrimina entre alumnos con necesidades socioeconómicas y méritos académicos idénticos o similares. Vuelven a crearse por vía administrativa dos estamentos de jóvenes, unos con acceso a la gratuidad, los otros excluidos de ese beneficio. Por tanto, en vez de un derecho se instituye un privilegio. El riesgo es que esta medida sea objetada no solo desde un punto de vista ético y político sino, además, respecto de su constitucionalidad” (Brunner, José Joaquín: 2016)³.

Otra condición discriminatoria hacia el sector dice relación con las nuevas áreas de acreditación que se establecen como obligatorias para los IP y CFT: Innovación y vinculación con el medio. Para las universidades se establece un fondo especial para avanzar en la





dimensión de investigación, lo que no ocurre para la ESTP por lo que, para su desarrollo, se corre el riesgo de realizarse subsidios cruzados con una posible repercusión en la calidad de la docencia.

Por último, el esquema de gratuidad está pensado para la duración formal de la carrera, lo que perjudica de manera importante a los alumnos trabajadores y/o a los de la jornada vespertina.

9. No privilegia la articulación en la ESTP

El proyecto de ley excluye de la gratuidad a los estudiantes que tengan un título (incluyendo el TNS). Por lo tanto, no se reconoce la posibilidad futura de articulación hacia carreras profesionales o universitarias para quienes obtuvieron un título técnico de nivel superior; creemos que esto induce a los estudiantes a elegir una carrera profesional en desmedro de una carrera técnica, lo que agravará a futuro los indicadores de deserción del sistema.





C. Propuestas

Establecer el financiamiento al estudiante

Generar un sistema de financiamiento dirigido a los estudiantes, independientemente del tipo de institución a la que pertenezcan, privilegiando la libre elección del estudiante.

Eliminar la fijación de vacantes y aranceles para aquellos alumnos que no estén en la gratuidad

“Someter a que en ‘la transición’ la institución deba cobrar a todos sus alumnos aranceles fijados es innecesario y arriesga a que muchas personas, particularmente las que más necesitan dar pasos para una integración social, se marginen definitivamente del proceso. Las instituciones que hoy participan de la gratuidad experimentan déficit por cada alumno beneficiario, pues el aporte no cubre el arancel. Aun así, algunas participan y están interesadas en incorporarse a la gratuidad pues la inclusión es un criterio de calidad crecientemente reconocido, pero requieren que el déficit sea acotado, restringido. Sin embargo, si ese déficit se incrementara porque debe aplicarse un arancel (deficitario) a todos los alumnos, que de hecho no son objetivo de la política, crece la probabilidad de que instituciones se marginen de la gratuidad y con ello se produzcan menores grados de inclusión” (Paredes, Ricardo: 2016)⁴.

No limitar el financiamiento al primer título obtenido, coartando las posibilidades de articulación hacia carreras profesionales y/o universitarias

En relación con el financiamiento de la primera carrera completa, es importante considerar la articulación que se da en la ESTP entre el nivel técnico y el profesional. Se propone que la extensión máxima del período cubierto por el financiamiento estatal debería ser equivalente a la duración formal de una carrera profesional más un año.

También se considera necesario evaluar el sistema de cobros a los estudiantes que tienen retrasos en su titulación, debido a que corresponden al perfil del alumno trabajador de los IP y CFT.





Aumentar el monto y cobertura de las becas en la ESTP

Se propone aumentar el financiamiento hasta el arancel de referencia, de modo de evitar la discriminación que existe respecto al sistema universitario.

Mantener el sistema de créditos a estudiantes

Se sugiere generar modificaciones que permitan mejorar la eficiencia de administración del CAE, manteniendo, no obstante, su acceso para todos los casos en los que los alumnos no califiquen para la gratuidad hasta que ésta alcance la universalidad.

Establecer mecanismos de convergencia

Un cambio del régimen que defina la naturaleza jurídica de las instituciones que componen este sector, debe hacerse cargo, al menos, de los aspectos esenciales de dicha reforma que afecten directamente la operación, gobierno y patrimonio de estas entidades.

Modalidades semi presenciales u *on line*

En lo que se refiere a la restricción del financiamiento exclusivamente para carreras presenciales, Vertebral cree que resulta imperativo abrirse a otras modalidades de estudio más pertinentes al perfil de alumnos de la ESTP, especialmente para adultos trabajadores y madres de familia.



Permitir las transacciones con partes relacionadas, siempre que se realicen a precios de mercado

No deberían impedirse las transacciones entre partes relacionadas correspondientes a personas jurídicas, con o sin fines de lucro. Lo importante es asegurar que los precios de transferencia se ajusten a valores de mercado y que, en cualquier caso, las transacciones no resulten en detrimento de la corporación o fundación.

Crear fondos para innovación y vinculación con el medio

Así como las universidades tendrán fondos para desarrollar investigación, se sugiere conformar fondos para desarrollar las áreas de innovación y vinculación con el medio en los IP y CFT.



Bibliografía

*Brunner, José Joaquín, (3 de octubre de 2015) Gratuidad, entre riesgos y fantasmas.
La Tercera. <http://voces.latercera.com/2015/10/03/>*

Jose-Brunner/gratuidad-entre-riesgos-y-fantasmas/

*Financiamiento estudiantil: Por qué es más conveniente un sistema de becas y créditos.
Acción Educar. 4 de agosto de 2015*

*Olavarría, Mauricio, Gratuidad puede ser inequitativa, (2016)
cap. 8. En Lavados, H., Berríos, R., Políticas para el Desarrollo Universitario: Principios y evidencias,
Santiago de Chile, Ediciones Universidad San Sebastián*

Paredes, Ricardo: Gratuidad e inclusión, La Tercera, 6 de septiembre 2016.





Acceso A. Proyecto de ley de reforma

1. Contenido del Proyecto

El proyecto de ley propone crear un Sistema Común de Acceso a las instituciones de educación superior, administrado por la Subsecretaría y obligatorio para las instituciones de educación superior que reciban fondos públicos. Este sistema permitirá contar con información objetiva y transparente sobre los procesos de postulación, selección y admisión de estudiantes, considerando la diversidad de talentos, capacidades o trayectorias previas de los estudiantes.

También afirma que las universidades que no participan del Sistema Común de Acceso, así como los institutos profesionales y los centros de formación técnica, no cuentan con procesos claros y conocidos de admisión y la información que manejan los estudiantes es dispersa e insuficiente. Asimismo, emplean procedimientos no necesariamente basados en el mérito académico, sino, más bien, en el orden de llegada o la capacidad de pago.

En consecuencia, plantea que no es posible conocer el perfil real de todos los estudiantes que ingresan a la educación superior y, por tanto, es imposible evaluar correctamente el aporte de las instituciones a la formación de sus estudiantes. En esta misma línea, esa carencia impide el diseño de procesos de acompañamiento o de apoyo que refuercen el desempeño académico en la permanencia del estudiante en la carrera o programa.





El proyecto de ley propone que para lograr una mayor equidad e inclusión se debe mejorar la forma en que los estudiantes acceden a la educación superior. Para ello se deben establecer varios objetivos específicos:

- a) Que la información de la oferta académica sea transparente, clara y disponible para todos los estudiantes por igual.
- b) Que los procesos de acceso ofrezcan garantía de ecuanimidad.
- c) Que se respeten las preferencias de los estudiantes, la autonomía de las instituciones y la especificidad propia de las carreras y programas, tanto en la educación universitaria como en la superior técnico profesional.
- d) Que el Sistema Común de Acceso permita implementar políticas públicas orientadas a la promoción de la calidad y el desarrollo del país.

El proceso de admisión deberá desarrollarse sobre la base de las preferencias que los estudiantes definan en su postulación, del mérito expresado en los resultados que obtengan en los instrumentos de medición y de la evaluación y ponderación correspondientes.

Para la selección de postulantes, las instituciones podrán definir para cada carrera o programa de estudio, las ponderaciones que se aplicarán a los resultados de los estudiantes en los instrumentos señalados en este artículo, cumpliendo con los correspondientes ponderadores mínimos que establezca el Sistema de Común de Acceso.

Corresponderá al Consejo de Rectores (CRUCH) colaborar con la Subsecretaría en el desarrollo e implementación del Sistema de Común de Acceso, especialmente en lo referido al subsistema universitario.





B. Aspectos críticos

1. Establece un Sistema Común de Acceso para las IES, representando un retroceso respecto al sistema inclusivo y no selectivo vigente en la ESTP

El sistema universitario requiere un método de selección para predecir el éxito académico, aspecto que no es pertinente en la educación superior técnico profesional, debido a que la educación vocacional se fundamenta en modelos que consideran el perfil de ingreso de sus estudiantes, en el diseño de sus planes de estudio y se enfocan en habilitar a las personas para el trabajo. En este sentido, el acceso no selectivo a la educación superior técnico profesional muestra evidentes ventajas en cuanto a las oportunidades que entrega el sistema. La no discriminación permite mayor movilidad para entrar y salir del sistema, pero, adicionalmente, entrega flexibilidad para moverse y articular dentro del propio sistema.

El actual régimen de acceso a los IP y CFT es altamente inclusivo, ya que no discrimina por calificaciones académicas y acoge a todos los estudiantes que deseen superarse y perfeccionarse a través de la educación terciaria, en un modelo no selectivo y universal como el que entrega la ESTP de nuestro país.

2. El Sistema Común de Acceso no considera el perfil de los estudiantes de la educación superior técnico profesional, distinto al de los estudiantes universitarios

El proyecto de ley estipula que el proceso de admisión deberá desarrollarse sobre la base de las preferencias de los estudiantes, el mérito expresado en los resultados que se obtengan en los instrumentos de medición y de la evaluación y ponderación correspondientes.

El perfil de los estudiantes de IP y CFT difiere claramente del de los estudiantes universitarios, por lo tanto, someterlos a instrumentos de medición (que según la ley consideran ponderadores mínimos) es una barrera que puede restringir el acceso de los primeros a la educación terciaria.

Los estudiantes de la educación superior técnico profesional tienen un promedio de edad que bordea los 25 años y, en su mayoría, son trabajadores que asisten a programas vespertinos;





más del 60% proviene de los tres primeros quintiles de ingreso y adicionalmente, en un 70% son los primeros en su familia que logran acceder a la educación superior. Los estudiantes de los IP y CFT provienen en un 96% de colegios municipales y particulares subvencionados y más del 70% de ellos no derivan directamente de la enseñanza media.

El caso de los estudiantes vespertinos es aún más complejo, dado que más del 90% de ellos trabaja y estudia a la vez, por lo tanto, difícilmente encontrarán tiempo para prepararse para rendir una prueba de selección. En similar situación se encontrarían los egresados de la educación media técnico profesional (EMTP) que, en muchos casos, terminan sus prácticas entre abril y mayo; lo mismo sucedería con aquellos postulantes que egresaron hace ya varios años de la educación media, quienes tendrían que prepararse para rendir dichas pruebas lo que, evidentemente, les implicaría costos, tiempo adicional y una potencial barrera psicológica de entrada.

Por lo tanto, someterlos a un sistema único, especialmente de selección, podría provocar una discriminación hacia estudiantes que por su perfil no deben ser evaluados con los mismos instrumentos que los de la formación universitaria.

3. Establece un modelo selectivo para contrarrestar la falta de información y transparencia en el acceso

Vertebral considera que la falta de procesos claros, transparentes y conocidos de admisión y selección es un problema que afecta al sistema universitario pero no al técnico profesional, dado que en la ESTP no existen actualmente sistemas de selección.

Frente a una problemática concreta como es la dispersión de la información, se plantea la solución equivocada como introducir los procesos de selección, y con ello se limita el acceso a la educación superior técnico profesional.

4. Limita la igualdad de oportunidades impulsando un modelo selectivo único

Estrechamente ligado a los puntos anteriores, existe la duda de qué es lo que se entenderá por “mérito” en la educación superior técnico profesional. Como se mencionó anteriormente, para la habilitación al trabajo, las notas o pruebas de conocimientos no son la mejor medida para evaluar el mérito en este tipo de formación.





Adicionalmente, de aplicarse esta variable con ponderadores mínimos tal como sugiere el proyecto, quedarían discriminados precisamente aquellos que pertenecen a los segmentos más vulnerables de la población y que pueden encontrar en la educación superior técnico profesional, una herramienta de movilidad social.

El proyecto de ley estipula que prefiere el mérito académico como mecanismo de selección a un ingreso por orden de llegada o por capacidad de pago. Al respecto, en la ESTP no existe un límite al acceso dado por el orden de llegada, ya que históricamente la oferta y los cupos son superiores a la demanda. En relación a la capacidad de pago, esta debiera abordarse en el capítulo de financiamiento de este proyecto de ley, ya que, de cumplirse la gratuidad universal, el financiamiento no será una barrera para el acceso.

5. Se podría limitar el acceso en función de los recursos fiscales disponibles anualmente

Conjugando el Sistema Común de Acceso con la gratuidad universal y teniendo presente el escenario de recursos fiscales siempre escasos, un sistema de gratuidad genera que menos estudiantes accedan a la educación superior versus un sistema de becas, en el que, dada la existencia del copago, es posible apoyar el acceso de un mayor número de estudiantes.

Esta realidad se puede apreciar -por ejemplo- en Finlandia, donde por restricciones de recursos fiscales, solo uno de cada tres estudiantes que postula puede acceder a la educación superior y el resto opta por estudiar fuera o renunciar a la movilidad social vía educación terciaria.

6. El Sistema Común de Acceso propuesto pierde objetividad al tener como colaborador en su desarrollo e implementación únicamente al Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas

No parece adecuado que para elaborar un sistema de acceso común para todo tipo de instituciones se haga mención por ley a la colaboración del Consejo de Rectores, sin tener un símil para la educación superior técnico profesional.





7. Los procesos de un sistema de acceso común para universidades, IP y CFT no tendrán una convergencia dada la naturaleza diferenciada del tipo de formación

Los períodos de admisión de las universidades y los IP y CFT son distintos tanto en tiempo como en comportamiento. Con la excepción de algunos procesos de admisión especial, la inscripción en universidades es una vez al año, en contraste con gran parte de las instituciones técnico profesionales que realizan periodos de admisión en primer y segundo semestre del año lectivo.

En este sentido, el sistema de admisión propuesto en la reforma no estaría considerando al segmento de estudiantes que ingresan en segundo periodo del año. Aún más, si el proceso de selección permitiera el ingreso en un plazo determinado del año, el segmento de estudiantes que toman la decisión de ingreso a la ESTP en meses como febrero y marzo, no estarían posibilitados de acceder a ella (gran parte de los estudiantes corresponde a personas que egresaron de enseñanza media durante los años anteriores).



C. Propuestas

Vertebral rechaza cualquier sistema de selección en el acceso a la educación superior técnico profesional. Creemos que los objetivos que plantea la reforma (conocer el perfil real del estudiante, el reconocimiento de aprendizajes previos y avanzar en la entrega de información clara y transparente) pueden lograrse de mejor manera con las propuestas que se detallan a continuación:

Crear un sistema de orientación vocacional y postulación para la ESTP

Creemos necesario avanzar hacia un sistema que otorgue información, orientación vocacional y que optimice el sistema de postulación los institutos profesionales y centros de formación técnica.

La generación de información confiable y accesible sobre las diferentes alternativas educativas, sus costos y las oportunidades de empleo asociadas, es imprescindible para la mayor transparencia y eficacia del sistema, así como para apoyar las decisiones de los estudiantes respecto a sus trayectorias formativas.

Este sistema, además de entregar toda la oferta académica que permita orientar la elección de los postulantes, puede articular un formulario único que optimice el proceso para aquellos alumnos que desean postular a más de una institución o que estén transitando entre instituciones, facilitando su articulación. Permitiría, asimismo, contar con datos agregados del sector para nutrir los análisis y estudios sobre el perfil de los estudiantes.

En una primera etapa, este sistema debería ser voluntario, hasta generar suficiente conocimiento, experiencia y aprendizaje, tanto por parte de los postulantes como de las instituciones que adscriban al sistema.

Aplicar de una prueba diagnóstica (*Achievement Test*) para la ESTP

Resulta imperativo contar con un sistema de evaluación de aprendizajes que permita conocer el desempeño individual de los estudiantes en relación al currículum prescrito. Esto como una manera de identificar las competencias de entrada de los estudiantes a los programas de la





ESTP y, a partir de esa información, establecer las nivelaciones o remediales requeridos, así como convalidar asignaturas que los alumnos ya dominan.

Un sistema de evaluación para la educación media también permite retroalimentar a los establecimientos acerca de la efectividad de los aprendizajes que logran sus estudiantes, en relación a asignaturas generales como lenguaje y matemáticas, pero también respecto a las competencias específicas establecidas en los perfiles de egreso de las especialidades técnicas en el caso de la EMTP. Esta prueba debiera aplicarse posteriormente al proceso de matrícula pero no utilizarse como herramienta de selección. Por el contrario, es una herramienta para facilitar el acceso y disminuir la deserción.

Establecer un sistema de reconocimiento de aprendizajes previos

Reconocer los aprendizajes y competencias adquiridas a través de la experiencia o la capacitación laboral para hacerlos equivalentes a los módulos que componen la oferta formativa de las instituciones de educación no es una práctica actualmente extendida en el sistema. Esto lleva a que los estudiantes repitan cursos y actividades, lo que es especialmente sensible en personas que trabajan y estudian al mismo tiempo.

En esta línea, se propone establecer políticas y mecanismos que faciliten la construcción de sistemas de reconocimiento de aprendizajes previos alcanzados en diversos contextos y niveles formativos. Si bien las instituciones de educación superior en la actualidad pueden aplicar este tipo de instrumentos, existen vacíos normativos y carencia de financiamiento público que limitan esta práctica.







Rectores

Fernando Martínez, Rector IP AIEP

Carlos Sainz, Rector CFT CEDUC UCN

Arturo Fuentes, Rector IP CIISA

Ricardo Paredes, Rector IP DUOC UC

Arnoldo Imalay, Rector CFT ESCUELA DE COMERCIO DE SANTIAGO

Rodrigo Cerón, Rector IP ESCUELA DE CONTADORES AUDITORES DE SANTIAGO

Jorge Menéndez, Rector CFT ENAC

Cristóbal Silva, Rector IP ESUCOMEX

Gonzalo Vargas, Rector IP y CFT INACAP

Mario Merino, Rector IP INSTITUTO SUBERCASEAUX

Jorge Narbona, Rector IPCHILE

Edmundo Durán, Rector IP LA ARAUCANA

Horacio Ríos, Rector CFT PROANDES

Sergio Morales, Rector CFT SAN AGUSTÍN

Juan Pablo Guzmán, Rector IP y CFT SANTO TOMÁS

Claudio Sáez, Rector IP VIRGINIO GÓMEZ



Comisiones

COORDINA:

Patricia Noda, Secretaria Ejecutiva

COMISIÓN DE ARQUITECTURA

Presiden:

Gonzalo Vargas, Rector INACAP

Jorge Menéndez, Rector ENAC

MIEMBROS

Oscar Iriani, ESUCOMEX

María Loreto Ferrari, AIEP

Christian Quezada, CIISA

Ana Ortiz, CFT SAN AGUSTÍN

Alicia Navarro, ECAS

Fernando Saavedra, INSTITUTO

SUBERCASEAUX

Alejandro Villela, PROANDES

María Olga Camus, ENAC

Carmen Gloria Lopez, DUOC

Hugo Jofré, INACAP

Juan Carlos Erdozain, SANTO TOMAS

COMISIÓN DE CALIDAD

Presiden:

Cristóbal Silva, RECTOR ESUCOMEX

Sergio Morales, RECTOR SAN AGUSTIN

MIEMBROS

Eduardo Araya, IPCHILE

Christian Quezada, CIISA

Marisol Ortiz, ESCUELA DE

COMERCIO DE SANTIAGO

Andres Hojas, CFT SAN AGUSTÍN

Gabriela Pomes, IPCHILE

María Luisa Toro, ECAS

Angélica Contreras, AIEP

José Cancino, INACAP

Jorge Espinoza, ENAC

Ximena Vivanco, PROANDES

COMISIÓN FINANCIAMIENTO

Presiden:

Ricardo Paredes, Rector DUOC UC

Jorge Narbona, Rector IPCHILE

Juan Pablo Guzmán, Rector SANTO TOMÁS

MIEMBROS

Edith Jorquera, IPCHILE

Arturo Fuentes, CIISA

María Eliana Rojas, AIEP

Jhon Davidson, DUOC UC

Susana Henríquez, INACAP

Claudia González, PROANDES

Andrés Hojas, SAN AGUSTÍN

María Loreto Ferrari, AIEP

COMISIÓN DE ACCESO

Presiden:

Fernando Martínez, Rector AIEP

Arturo Fuentes, Rector CIISA

MIEMBROS

Italo Failla, AIEP

Pablo Balbontín, CIISA

Franco Ojeda, PROANDES

Claudia Ortega, ENAC

Marcela Vaccaro, AIEP

José Cancino, INACAP

