

Documento de Trabajo

Bases para una Reforma al Sistema Nacional de Educación Superior

Ministerio de Educación

Julio de 2015

RESUMEN

Reforma a la Educación Superior: principales transformaciones

Este documento que Mineduc publica hoy contiene la propuesta del Gobierno para una reforma integral a la educación Superior en Chile, que surge como una necesidad de dar una respuesta a un país que demanda más acceso, más calidad y el resguardo de la educación como un derecho.

Los principales puntos de esta propuesta son:

- **Nuevo marco regulatorio:** Se establece un nuevo sistema con mayores exigencias para la creación y el funcionamiento de instituciones de educación superior (IES), con el fin de garantizar el derecho social, la inclusión y no discriminación arbitraria, la calidad, la libertad de enseñanza y diversidad, autonomía, participación, transparencia, respeto y promoción de los derechos humanos, y contribuir a la generación de conocimiento y su transferencia a la comunidad. Dentro de este marco se propone un Sistema Nacional de Educación Superior, Marco Nacional de Cualificaciones, un nuevo sistema de reconocimiento oficial de las IES y la prohibición efectiva del lucro.
- **Sistema común de Ingreso a la Educación Superior:** Mineduc propone comenzar con la construcción de un sistema común de ingreso a la educación superior, de uso obligatorio para todas las IES, que combine criterios de selección e inclusión. Respecto a la selección se sugieren pruebas estandarizadas, ranking de notas, reconocimiento de aprendizajes previos (RAP) y pruebas especiales. Sobre la inclusión, se busca lograr diversidad asegurando el ingreso a la educación superior de estudiantes de grupos históricamente discriminados, ya sea por provenir de hogares de menor ingreso socioeconómico, pertenecer a pueblos originarios, estar en situación de discapacidad u otras situaciones de discriminación que se definan.
- **Aseguramiento de la calidad:** Mineduc propone un sistema con cuatro puntos esenciales: las instituciones estarán obligadas a acreditarse desde su origen, y las que hoy no están acreditadas tendrán que hacerlo; también deberán cumplir exigencias mínimas de operación en términos cualitativos y cuantitativos; se propone un modelo de acreditación integrada de carreras e instituciones; por último, la composición de la institución acreditadora (actual Comisión Nacional de Acreditación) deberá incluir académicos de destacada trayectoria, seleccionados a través de mecanismos transparentes.

- **Nuevo sistema de financiamiento:** la propuesta del Mineduc incluye la gratuidad de los estudios de pregrado y el financiamiento a las funciones de investigación y vinculación con el medio. Para acceder al financiamiento público las IES deberán ser estatales, o estar constituidas como una corporación de derecho privado sin fines de lucro, no contar con sociedades comerciales entre los integrantes de esta corporación, y ser propietaria de un porcentaje de los bienes inmuebles de la institución. A su vez, cada institución deberá asumir una serie de compromisos, entre otros, asegurar equidad y diversidad en el acceso y permanencia de los estudiantes; además se incorpora un compromiso de participación democrática dentro de cada plantel, incluyendo a los estamentos académico, estudiantil y funcionario/trabajador, en órganos de gobierno superior de la institución, con derecho a voz y voto.

Sobre la gratuidad, daremos un primer paso en su implementación en 2016, cuando, a través de la ley de presupuestos, creemos una transferencia que beneficie a los estudiantes de hogares de los cinco primeros deciles de ingreso, que se encuentren matriculados en cualquiera de las universidades estatales, en universidades privadas que cumplan con requisitos, o en algún Instituto Profesional o Centro de Formación Técnica que cumpla con estar acreditado y constituido como una persona jurídica sin fines de lucro.

- **Institucionalidad:** La implementación de esta reforma demanda la mejora de la institucionalidad pública, por lo que se crearán la Subsecretaría de Educación Superior y la Superintendencia de Educación Superior, junto con reforzar la institucionalidad del sistema de aseguramiento de la calidad.

1. Introducción

Presentamos este documento de trabajo para la discusión a los actores de la educación y a las comunidades de las instituciones de educación superior, con una invitación y una convocatoria.

Una invitación a conocer las bases de los cambios legales y administrativos que propone el Ministerio de Educación, con el objetivo de establecer un sistema con mayores regulaciones, en que el Estado sea garante de la calidad de la formación que reciben los estudiantes, donde todos los jóvenes, sin importar su condición, tengan las mismas oportunidades de acceder a la educación superior, para lo cual se propone una reforma integral. Una convocatoria al intercambio de ideas, a la conversación y al debate académico y ciudadano, con el objetivo de enriquecer estas directrices antes de su ingreso al Parlamento en el segundo semestre de 2015. Este es un documento de política que propone los cambios urgentes y necesarios que requiere el sistema.

Esperamos que las comunidades, los estamentos y/o las autoridades de las instituciones de educación superior del país asuman este desafío al que son convocados y puedan retroalimentar esta propuesta con comentarios, interrogantes, aportes, contrapropuestas y complementos a los lineamientos generales aquí expresados, en la búsqueda conjunta de contribuir al diseño final del proyecto. Todo el material será recibido hasta el 20 de agosto de 2015 en la División de Educación Superior del Ministerio de Educación, Alameda 1371, oficina 401.

Iniciamos este proceso en septiembre de 2014, con los Diálogos Participativos en que el Ministerio de Educación dio a conocer los lineamientos generales de la reforma educacional en todos los niveles, en grupos de trabajo con la participación de diversos actores. Una segunda etapa tuvo su inicio en diciembre de 2014, cuando la División de Educación Superior comenzó una serie de exposiciones, conversaciones y mesas técnicas con múltiples organizaciones. A la fecha, se han realizado más de 100 reuniones con instituciones tales como el Consejo Nacional de Educación, la Comisión Nacional de Acreditación, rectores de universidades estatales, privadas, institutos profesionales y centros de formación técnica, tanto en reuniones individuales como a través de sus organizaciones: Consorcio de Universidades del Estado de Chile, Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, Corporación de Universidades Privadas, Universidades Sociales, Vertebral, Consejo Nacional de Instituciones Privadas de Educación Superior, la Asociación de Universidades Regionales; con actores como la Federación Nacional de Académicos de las Universidades Estatales de Chile, la Asociación de Académicos de la Universidad de Chile, la Federación Nacional de Técnicos y Profesionales de las Universidades Estatales de Chile, la Coordinadora de Organizaciones de Funcionarios de las Universidades del Estado de Chile, el Consejo Nacional de Trabajadores de las Universidades Chilenas, la Confederación de Estudiantes de Chile, la Organización de Federaciones de Educación Superior Privadas, la Federación de Colegios Profesionales Universitarios de Chile, la Red de Educación Superior Inclusiva, la Asociación de Facultades de Medicina de Chile, la Red de Investigadores en Educación Chilena, la Red de Calidad de las Universidades del CRUCH, el Foro Aequalis, Educación 2020, y los propios funcionarios del Ministerio de Educación.

Lo anterior ya se ha traducido en aportes, mejoras y contrapropuestas de la CNA, de Vertebral, de la Federación Nacional de Técnicos y Profesionales de las Universidades Estatales de Chile y de la Coordinadora de Organizaciones de Funcionarios de las Universidades del Estado de Chile. A partir de estos documentos y de las conversaciones sostenidas, se han recogido ideas que, sumadas a los lineamientos del Programa de Gobierno ampliamente apoyado por la ciudadanía en las últimas elecciones, forman las propuestas que se presentan a continuación.

2. Elementos contextualizadores del Sistema de Educación Superior Chileno

De acuerdo al Sistema de Información de la Educación Superior (SIES 2014) en los últimos años se ha mantenido el crecimiento de la matrícula en el sistema, hasta alcanzar 1.215.413 estudiantes en 2014 considerando el nivel de pregrado y postgrado. En los años 2010 y 2011 el crecimiento anual fue del orden del 8,5%, cifra que se redujo a 5% de incremento anual entre 2011 y 2013, y a 2,6% para los años 2013 a 2014. La mayoría de los matriculados estudia en universidades privadas (31%) e institutos profesionales (29%). El mayor crecimiento —tanto en la matrícula de primer año como en la matrícula total— se presenta en los institutos profesionales (IP).

A nivel de pregrado, predomina la matrícula diurna (71%), sin embargo, la matrícula vespertina tiene una tasa de crecimiento mayor (43% versus 15% de la diurna). Aunque representan una fracción menor del total de matriculados, las modalidades a distancia y semipresenciales muestran el crecimiento más acelerado. A nivel de posgrado, los magísteres muestran mayor concentración (89%) y mayor crecimiento que los doctorados (43% en los últimos cinco años).

Todo esto evidencia un importante cambio en la educación superior en Chile durante los últimos 30 años principalmente respecto a los niveles cobertura alcanzados y, a su vez, en la heterogeneidad de programas educativos y sus calidades, que han emergido para hacerse cargo de este fenómeno.

A continuación se describen algunos antecedentes con datos provenientes del SIES del año pasado, con los cuales se puede configurar un cuadro del desarrollo de la educación superior en el país. Los ámbitos o indicadores dicen relación con titulación, deserción temprana, duración de las carreras, remuneraciones y empleabilidad, y financiamiento.

a.- Titulados

El crecimiento acelerado de la matrícula en los últimos años genera en la actualidad un aumento correspondiente en los titulados de educación superior. En 2013, 179.008 personas realizaron este proceso, tanto en programas de pregrado como posgrado y postítulo, lo que representa un aumento del 47% en los últimos cinco años.

En los programas de pregrado se alcanza el número de 154.691 titulados en todas las IES durante el 2013, donde el crecimiento se da fundamentalmente en las carreras técnicas y profesionales sin licenciatura. De hecho en los últimos cinco años el mayor incremento en esta área lo presentaron los IP. En el pregrado, los titulados egresan principalmente de las áreas de ciencias sociales, administración y derecho, mientras que las áreas de mayor crecimiento son salud y servicios.

b.- Deserción de primer año

En promedio, un 30% de estudiantes que ingresan a primer año a la educación superior abandona la carrera o programa seleccionado. Esta proporción, que se ha mantenido estable en los últimos cinco años, es relativamente similar a lo observado en otros países de la OCDE, sin embargo, hoy en día el sistema chileno no cuenta con políticas que promuevan la movilidad estudiantil o el reconocimiento de aprendizajes, elementos esenciales para reducir los problemas que significa la deserción. Los niveles de deserción son más altos en los IP y CFT, en carreras técnicas, en modalidades vespertinas, a distancia o semipresenciales. Un dato interesante indica que un 44% de los desertores de primer año reingresa a la educación superior en los tres años siguientes pero no se sabe si este reingreso fue realizado con algún tipo de reconocimiento de aprendizajes previos. Los desertores se caracterizan por ser mayoritariamente jóvenes, sobre los 25 años, que estudiaron en establecimientos municipales de enseñanza técnico profesional, de bajo rendimiento académico, pertenecientes al 40% de menores ingresos, y que en su mayoría no cuentan con becas o créditos.

c.- Duración de las carreras

En las universidades la duración real de las carreras o programas es de 13 semestres, mientras que en los IP es de 8,1 semestres y en los CFT es de 6,9 semestres, cifras que se han mantenido relativamente estables en los últimos cinco años. En el caso del posgrado, los programas de magíster tienen una duración real promedio cercana a los 6 semestres (3 años) y los doctorados 12,6 semestres (más de 6 años). A nivel global en la educación superior chilena, en todo tipo de carreras e instituciones, la duración real excede en más de un 30% a la duración formal. Esto evidencia un retraso en la titulación oportuna en la medida que los estudiantes no alcanzan los aprendizajes definidos en el perfil de egreso en los tiempos estipulados, cuyos motivos son principalmente los vacíos de competencias que traen los estudiantes y el carácter profesionalizante de las carreras en nuestro país.

d.- Remuneraciones y empleabilidad

Diversos estudios consultados por el SIES han mostrado que las remuneraciones aumentan significativamente a medida que las personas cuentan con más años de escolaridad, sin embargo, esta correlación también depende del tipo de institución y carrera que se seleccione (en términos de calidad y prestigio principalmente), lo que a su vez se ve influenciado por el nivel socioeconómico del estudiante.

Las carreras profesionales tienen mayores ingresos promedio (65% más) y mayor empleabilidad (10 puntos porcentuales más) que las carreras técnicas. El ingreso promedio de las carreras profesionales universitarias es superior en alrededor de un 40% al ingreso promedio de las carreras profesionales de IP. A su vez, el promedio de las carreras técnicas de nivel superior en IP solo superan en un 5% al de las carreras de CFT.

No obstante, existe una importante dispersión de las remuneraciones por tipo de institución. Los egresados del 20% de las carreras con mayores salarios de un CFT (\$813 mil) superan los salarios medios de un egresado de IP (\$763 mil). A su vez, el promedio de los programas académicos del 20% de mayores salarios de un IP (\$1,2 millones) supera el promedio de una carrera universitaria con ingresos medios (\$1 millón). La misma tendencia se produce cuando se analiza la empleabilidad.

A nivel general, los salarios y la empleabilidad más alta se concentra en las carreras ligadas al sector minero y a la industria metalmeccánica, asociadas al desarrollo histórico de la economía nacional y a las carreras de salud, lo que muestra una fuerte brecha de ingresos por tipo de carreras.

e.- Financiamiento de la educación superior

El principal mecanismo de financiamiento a la educación superior en Chile es el subsidio al pago de aranceles para los estudiantes por medio de programas de becas y créditos, condicionados a necesidad socioeconómica, rendimiento académico y acreditación de la institución receptora. El 52% de la matrícula recibe algún tipo de beneficio estudiantil. Existen 12 becas de arancel Mineduc, que entregan más de 331 mil beneficios anuales por un monto cercano a los \$395 mil millones. Asimismo, hay dos tipos de crédito estudiantil. El Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU) financia estudios en universidades del CRUCH a alrededor de 83 mil estudiantes al año, por un monto superior a los \$80 mil millones que deben devolverse de forma contingente a los ingresos percibidos. El Crédito con Garantía Estatal (CAE) también está abierto a las instituciones privadas, y financia a más de 356 mil estudiantes por una inversión total de más de \$340 mil millones anuales en 2014 con una tasa de interés del 2% y cuya devolución no puede exceder el 10% del total de ingresos en un plazo máximo de 20 años.

Lo anterior muestra un sistema de financiamiento a la demanda que genera un endeudamiento insostenible, especialmente a los egresados de menores ingresos, y establece normas de mercado en el sistema de educación superior en su conjunto, al poner a competir a las instituciones por recursos, lo que inhibe relaciones de colaboración y condiciones la búsqueda de calidad a la competencia.

El financiamiento institucional se basa en una serie de mecanismos, de los cuales los más tradicionales son el Aporte Fiscal Directo (AFD) para las universidades del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH), por un total anual de más de \$200 mil millones (USD 370 millones), y el Aporte Fiscal Indirecto (AFI) para las instituciones que captan a los puntajes PSU más altos de cada año, con una inversión de \$27 mil millones el 2013 (USD 46 millones).

Adicionalmente existen fondos concursables y otros basados en desempeño. Las instituciones pueden optar a recursos condicionados a la evaluación del cumplimiento de metas en diferentes ámbitos que la política pública decide promover. Estos programas de mejoramiento y otros fondos basados en desempeño acumulan transferencias por \$52 mil millones anualmente (USD 104 millones). En general, el financiamiento institucional combina criterios históricos con niveles de desempeño y fomento de políticas públicas, pero las líneas de financiamiento no discriminan entre las diversas funciones, de docencia, investigación y transferencia, y vinculación con el medio.

f.- Financiamiento de la ciencia y la tecnología

Para el desarrollo de la ciencia y tecnología, la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT) destinó en 2013 casi \$137 mil millones (USD 274 millones) a través de sus programas Fondecyt, Fondef y otros. En la dimensión de formación y desarrollo del capital humano avanzado, CONICYT transfirió casi \$82 mil millones (USD 163 millones).

3. Bases para una propuesta de Reforma al Sistema de Educación Superior Chileno

La reforma a la educación superior concibe a la educación como un derecho humano fundamental, que debe ser garantizado por el Estado, y que al nivel superior solo debe estar supeditado al mérito considerando el contexto de cada cual. En este marco, la reforma propone cinco propósitos que buscan incorporar una lógica de derechos y recuperar el rol regulador del Estado: (i) Establecer un nuevo marco regulatorio, (ii) Adoptar un sistema común de ingreso, (iii) Fortalecer el sistema de aseguramiento de la calidad, (iv) Instalar el nuevo sistema de financiamiento público y (v) Crear la institucionalidad necesaria para el funcionamiento del nuevo sistema.

I. Marco Regulatorio para la Educación Superior

I.1 Fines y Principios:

Es necesario definir en nuestro ordenamiento legal los fines y principios de la educación superior chilena. Como objetivo general de la educación superior, proponemos el cultivo del conocimiento al más alto nivel, con producción autónoma y en sus múltiples aplicaciones, y el fomento de la cultura en sus diversas manifestaciones, con vistas a contribuir sustantivamente al desarrollo social, cultural, espiritual y material de los pueblos y las personas, y a la promoción de la responsabilidad ciudadana y el interés general del país. Como su fin específico, proponemos la formación de técnicos, profesionales, graduados, postgraduados, docentes e investigadores altamente cualificados y comprometidos ética y profesionalmente con la sociedad, que permita la realización de la capacidad individual y colectiva, el pleno ejercicio de la ciudadanía, la igualdad de oportunidades y la participación del país en el desarrollo del conocimiento a nivel mundial.

Como principios orientadores y rectores de la educación superior en Chile, proponemos los siguientes, basados en los derechos garantizados en la Constitución y en los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Chile.

Sobre la educación:

1. Derecho Social: la educación superior chilena es un derecho social cuya provisión debe encontrarse al alcance de todas las personas que cumplan los requisitos de acceso, promoción y egreso establecidos por el Sistema Nacional de Educación Superior, y cuyos resultados deben servir al interés general de la sociedad.

2. Inclusión y no discriminación arbitraria: la educación superior, como espacio de convivencia, debe ser inclusiva, y en ella deben coexistir la diversidad de talentos, culturas, experiencias de vida, orígenes socioeconómicos, situaciones de discapacidad, identidades de género y condiciones u orientaciones sexuales, pues esto favorece los aprendizajes complejos y amplios, la formación en valores democráticos y el respeto a los derechos fundamentales.

3. Garantía de Calidad: la educación superior será de calidad en su provisión y sus resultados, lo que se verificará a través del cumplimiento de estándares definidos, fomentados y evaluados por el Estado.

4. Libertad de Enseñanza y Diversidad: se entenderá la libertad de enseñanza como: (1) la provisión de la educación superior será de iniciativa estatal y privada, garantizándose la pluralidad del Sistema Nacional de Educación a través de la libertad de elaborar proyectos educativos de cualquier inspiración o pensamiento, y el derecho a abrir, organizar y mantener instituciones sin otra limitación que no sea el marco legal vigente y el cumplimiento de los fines de la educación superior y los estándares de calidad; (2) la libertad de cátedra, estudio, creación e investigación de los miembros de la comunidad educativa, la libertad de emitir opinión e informar, sin discriminación alguna, dentro de los marcos éticos y legales.

Sobre las instituciones de educación superior:

5. Autonomía: el Sistema de Nacional Educación Superior garantiza la autonomía académica, administrativa y financiera de las IES, cuyo ejercicio debe ser responsable, sujeto a los límites legales, y orientado al bien común.

6. Participación: el Sistema de Educación Superior reconoce el derecho de todos los actores y estamentos a participar de la vida institucional, con el propósito de contribuir al cumplimiento de los fines de la educación superior y la formación en valores democráticos para el ejercicio de la ciudadanía.

7. Rendición de Cuentas y Publicidad de la Información: el funcionamiento del Sistema de Educación Superior debe ser de conocimiento público; las instituciones de educación superior y los organismos que lo componen proporcionarán información que permita conocer el desarrollo de sus fines y la administración de sus recursos, y harán rendición pública de cuentas.

8. Respeto y Promoción de los Derechos Humanos: el Sistema Nacional de Educación se basará en y promoverá el respeto de los derechos humanos al interior de las comunidades educativas, en las propuestas formativas y en el ambiente de trabajo y aprendizaje.

Sobre la investigación y transferencia:

9. Calidad: La creación de conocimiento y su transferencia para el desarrollo debe realizarse bajo la búsqueda constante de la calidad, entendida tanto por la capacidad de crear para contribuir al acervo científico universal, como en su capacidad para innovar y contribuir al desarrollo tecnológico y cultural de la nación, cubriendo así al mejor nivel los nuevos desafíos de las ciencias, las humanidades y los de la aplicación en todas las áreas.

10. Pertinencia: Las IES deben contribuir al desarrollo de la cadena de conocimiento, desde la creación de nuevo conocimiento hasta la transferencia para lograr la innovación, y estar comprometidas con el desarrollo integral –cultural y material- de la nación. Esto deber cubrir una

amplia diversidad temática y territorial, de manera de dar cuenta de las necesidades de la población en todas las materias y en todas las localidades.

I.2 Sistema Nacional de Educación Superior:

Proponemos constituir por ley un Sistema Nacional de Educación Superior, definido como el conjunto articulado de todas las IES estatales y las reconocidas por el Estado -universidades, centros de formación técnica e institutos profesionales-, y los organismos del sector, con un marco normativo común y roles y funciones establecidas y diferenciadas. Lo anterior busca instalar a la colaboración, más que la competencia, en el centro de la relación entre las instituciones. El marco conceptual del sistema provendrá de los principios, fines y objetivos descritos más arriba, de los que se derivarán los criterios que rijan su operación. Se respetará la diversidad de proyectos institucionales que se dan en un sistema mixto, dentro de lo que establece el marco regulatorio.

Compondrán el sistema las IES estatales y aquellas reconocidas por el Estado, el MINEDUC a través de la futura Subsecretaría de Educación Superior, la Superintendencia de Educación Superior, la Comisión Nacional de Acreditación y el Consejo Nacional de Educación.

El MINEDUC, a través de la Subsecretaría de Educación Superior, será el órgano rector del Sistema Nacional de Educación Superior. Habrá tres estructuras que organizarán a las IES, cumplirán funciones de órgano asesor consultivo y de coordinación en las materias de políticas públicas que les competan, y contarán con reconocimiento legal (además del CRUCH, creado por ley en 1953):

- a) Una Conferencia de todas las IES Chilenas que se organizará en capítulos universitario y técnico-profesional;
- b) Un Consejo que incluya a todas las IES que reciban financiamiento público; y
- c) Una Red Estatal de educación superior, que integrará a universidades y centros de formación técnica estatales, con la función de asegurar la colaboración, movilidad y transferencia entre las IES del Estado.

I.3 Marco Nacional de Cualificaciones:

Se propone establecer el Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) para el sistema de educación superior chileno, cuyas funciones principales serán dotar al sistema de orden, coherencia y transparencia, y permitir itinerarios formativos que incluyan el cambio de carreras y programas y la continuidad de estudios desde la enseñanza media técnico-profesional hasta la educación superior técnica y universitaria. Asimismo, el marco contempla la capacitación laboral en oficios, lo que abre posibilidades de aprendizaje para toda la vida a un importante sector de trabajadores, a través de la alternancia entre estudio y trabajo. Por último, el marco nacional de cualificaciones es un instrumento fundamental para el sistema de aseguramiento de la calidad.

Un equipo de trabajo liderado desde el Ministerio de Educación, con expertos de distintas instituciones, y mediante un proceso que incluyó masivas validaciones en los meses de marzo y abril pasado, ha propuesto para la educación superior un marco con una arquitectura de cinco

niveles de formación, desde el Técnico Nivel Superior (nivel 1) al Doctorado (nivel 5). El trabajo para explicitar, en cada nivel, los resultados de aprendizajes genéricos esperados, los rangos de carga de trabajo asociados, y las articulaciones posibles con otros niveles, se debe continuar realizando con la participación del conjunto de actores relevantes del sector educación.

I.4 Obtención y mantención del Reconocimiento Oficial para IES privadas:

Se propone modificar el procedimiento que rige actualmente la creación de IES privadas, construyendo un esquema donde convergen la Subsecretaría de Educación Superior (que revisa los estatutos de la institución), la Comisión Nacional de Acreditación (que evalúa la viabilidad académica del nuevo proyecto y el cumplimiento de umbrales básicos de calidad), y la Superintendencia de Educación Superior (que evalúa la sustentabilidad financiera de la institución que se quiere crear). Cada organismo debe concurrir con un certificado de aprobación para que la institución sea creada, obtenga su reconocimiento oficial y su autonomía. Al mismo tiempo, se prohíbe la creación de IES o apertura de sedes en régimen de franquicia, y se hace exigible que exista una unicidad orgánica interna de la IES, con un gobierno central -aun cuando esté descentralizado-, planes y programas comunes, reglamentos comunes, entre otros. Además, se exigirá un número mínimo de carreras para crear la institución y mantener el reconocimiento oficial.

Los criterios y estándares que se verificarán para otorgar la viabilidad académica se refieren a la estrategia, organización y recursos de la institución; al sistema interno de gestión de la calidad; a la formación de pregrado y postgrado que incluirá en su proyecto; a la investigación que planea desarrollar y la vinculación de la institución con el entorno nacional, regional e internacional. Se definirán algunos estándares de umbral que deberán cumplir y que se harán extensivos para todas las IES, nuevas y en funcionamiento.

La sustentabilidad financiera tendrá como propósito acreditar que la IES cuenta con recursos financieros adecuados para su funcionamiento, así como también con procedimientos de control y auditoría interna, que les permitan cumplir con sus fines y proyecto académico y de desarrollo institucional, de manera tal de mantener en el tiempo su viabilidad.

Proponemos establecer las siguientes condiciones de mantención de reconocimiento oficial, que se transforman así en exigencias y regulaciones obligatorias para todas las IES del sistema. Éstas serán monitoreadas periódicamente, evitando de esa forma la existencia de un sector desregulado.

- a) Estar constituida como una institución sin fines de lucro, siempre en el caso de las universidades, y para los que reciben fondos públicos en el caso de los institutos profesionales y centros de formación técnica.
- b) Presentarse al proceso de acreditación de la Comisión Nacional de Acreditación.
- c) Someterse a la fiscalización de la Superintendencia de Educación Superior en lo que corresponda.
- d) Participar del sistema común de ingreso al Sistema Nacional de Educación Superior.

- e) Regirse por el Marco Nacional de Cualificaciones, lo que implica expresar su oferta formativa con referencia a los niveles que este instrumento establezca.
- f) Tener patrimonio efectivo positivo, en proporción y variables a definir en reglamento por la Superintendencia de Educación Superior.
- g) Mantener el número mínimo de carreras que se defina.

15. Prohibición efectiva del lucro:

Esta medida aplicará a todas las universidades, y a los institutos profesionales y centros de formación técnica que reciben fondos públicos. Proponemos, en primer lugar, decretar la exigencia de destinar los recursos de las IES únicamente a los fines que le son propios. Luego, planteamos seguir un enfoque consistente con el adoptado en la prohibición del lucro en el nivel escolar (Ley de Inclusión Escolar n°20.845), mediante la prohibición de contratos u otros actos con personas y empresas relacionadas.

Al mismo tiempo, se establecerán excepciones que aseguren la posibilidad de relaciones con empresas dependientes de la IES, exclusivamente para el desarrollo de fines que le son propios. Entre éstas, puede haber sociedades (como por ejemplo una editorial, un laboratorio, etc.), donde la IES tenga facultades de administración y/o participación de las utilidades, o puede poseer acciones, capital social o derechos sociales. Si una entidad dependiente reviste simultáneamente la calidad de persona o entidad relacionada, estará sujeta a prohibición.

II. Sistema común de Ingreso a la Educación Superior

Proponemos iniciar un camino de revisión y cambio de los actuales sistemas de ingreso a las distintas instituciones de educación superior (IES) que formarán parte del sistema nacional. Hoy en día, 33 universidades participan de un proceso de selección coordinado, el Sistema Único de Admisión (SUA), que usa los resultados PSU y el ranking de los estudiantes respecto de su establecimiento y que es administrado por un organismo (DEMRE) que pertenece a la Universidad de Chile y sirve al Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH); las otras 126 IES poseen mecanismos de acceso y selección particulares, y los estudiantes deben postular a cada una por separado. Esta situación no garantiza a los estudiantes información completa de las opciones, ni selección basada exclusivamente en el mérito y sujeta a sus condiciones de contexto; tampoco ofrece a las IES y al resto del sistema de educación superior información completa y actualizada de los conocimientos y habilidades de los estudiantes que ingresan a la educación superior.

El Mineduc propone comenzar con la construcción de un sistema común, de uso obligatorio para todas las IES, y con total acceso a la información para el postulante, las familias, las propias instituciones, los empleadores y la sociedad en general. Se propone que este Sistema de Ingreso combine un componente selectivo con otro componente inclusivo, que promueva no solo el

acceso a la educación superior sino también la permanencia en ésta a través de procesos de acompañamiento y apoyo a los estudiantes que lo necesiten.

El componente selectivo se fundamenta en la necesidad de planificar y ordenar el crecimiento de un sistema que será mayoritariamente gratuito y con importante financiamiento estatal. El desafío es elaborar un conjunto de instrumentos de selección que sean diversos (no solo pruebas estandarizadas) y pertinentes a las trayectorias formativas de los estudiantes y a los perfiles de ingreso de las distintas carreras. Se dispondrá así de una batería de instrumentos de selección, donde podrán coexistir, entre otros, (a) las pruebas estandarizadas –partiendo por el rediseño de la actual PSU, para que mida habilidades cognitivas y formas de razonamiento, y no únicamente contenidos aprendidos; un grupo de estas pruebas estandarizadas será de rendición obligatoria, como una forma de levantar información diagnóstica, pero permitiendo que cada IES defina si usa o no esos resultados como parte de sus criterios de selección; (b) el ranking de notas, que representa la forma en que el estudiante aprovechó las oportunidades de aprendizaje que se le brindaron en la enseñanza media, respetando los diversos contextos sociales; (c) una adaptación del reconocimiento de aprendizajes previos (RAP), que es la evaluación de aprendizajes obtenidos y competencias desarrolladas en el mundo del trabajo y en otros programas de formación formales, informales y/o no formales (por ejemplo, los aprendizajes logrados en una especialidad en la enseñanza media técnico-profesional pueden ser decisivos para el ingreso de un/a alumno/a a una carrera técnica relacionada); y (d) pruebas especiales, que detecten vocaciones y talentos específicos. El uso de una particular combinación o ponderación de instrumentos será determinado por cada IES, las que tendrán amplia libertad para definir sus requisitos de ingreso, pero deberán cumplir con la obligación de informarlos al Sistema Común. La perfección del Sistema de Ingreso será una tarea de permanente mejoramiento con miras a identificar los talentos afines a las diferentes disciplinas.

El componente inclusivo, que busca lograr diversidad en el estudiantado, estará representado por políticas de acción afirmativa que aseguren el ingreso a la educación superior de estudiantes de grupos históricamente discriminados, ya sea por provenir de hogares de menor ingreso socioeconómico, pertenecer a pueblos originarios, estar en situación de discapacidad u otras situaciones de discriminación que se definan. Estas políticas de acceso deberán ser complementadas por las IES con soportes institucionales enfocados en el acompañamiento y apoyo a los estudiantes en los dos primeros años de la educación superior (tutorías, nivelaciones, reforzamientos), que mejoren sus posibilidades de permanencia y éxito académico.

III. Aseguramiento de la Calidad

La propuesta rescata los elementos positivos del actual sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Ley 20.129), y, a su vez, configura una nueva forma de promover y garantizar la calidad en función de los ingentes desafíos a los que debe responder la educación superior y, en particular, las instituciones que lo conforman. Estos cambios se resumen en los siguientes puntos:

Obligatoriedad: La primera modificación propuesta es la obligatoriedad de la acreditación para todas las IES que funcionan en el país, tanto las del Estado como las reconocidas por éste. Que la institución se presente al proceso de evaluación y acreditación de la calidad será un requisito para la mantención del Reconocimiento Oficial, y por esa vía la acreditación será obligatoria.

Introducción de un umbral o condiciones mínimas de operación: La segunda modificación será la introducción de un “umbral de suficiencia”, entendido como los criterios y estándares (cuantitativos y cualitativos) de demarcación que determinan la existencia de una institución de educación superior. Este umbral será monitoreado periódicamente (anualmente), y ninguna IES podrá funcionar bajo él; si una institución desciende bajo el umbral de calidad, podrá nombrarse un administrador provisional y, si no logra pasar sobre el umbral en un plazo definido, podrá nombrarse un administrador de cierre. También se establecerá que la determinación y actualización de estos estándares del umbral recaerá en la CNA -o la Agencia de Calidad que la reemplace-, mediante procedimientos que cuenten con el concurso de los actores relevantes de la educación superior.

Acreditación integrada: La tercera modificación propuesta implica superar la división entre acreditación de instituciones y acreditación de carreras. Se plantea que la acreditación de una institución dependa de (i) la evaluación del conjunto de su quehacer¹, mediante dimensiones de evaluación institucionales que evidencien el desarrollo de las funciones fundamentales que le son propias: docencia, investigación y vinculación con el medio en el caso de las universidades; docencia, innovación y vinculación con el medio productivo en el caso de IP y CFT, y (ii) la evaluación positiva de un conjunto de sus carreras, definido de la siguiente forma: el porcentaje de carreras a evaluar disminuirá en la medida que el sistema interno de gestión de la calidad sea mejor evaluado, pero siempre el grupo de carreras deberá tener una adecuada cobertura de la diversidad de sedes, modalidades (diurna y vespertina), y áreas del conocimiento, y además deberá incluir las carreras de acreditación obligatoria (Pedagogías y Medicina) y las carreras nuevas que la IES haya abierto desde el último proceso de acreditación. Si la institución logra la acreditación, todas sus carreras se considerarán acreditadas. Esta evaluación integrada de la calidad será llevada a cabo por la CNA, reforzada para asumir esta tarea. Por último, proponemos instruir a la CNA a incluir dos nuevas dimensiones a la evaluación de calidad que hoy realiza: (a) el

¹ Esto implica que desaparecen las áreas de acreditación, obligatorias y voluntarias. Las IES se evalúan y acreditan por el conjunto de su quehacer docente, de investigación, creación, transferencia tecnológica e innovación, y de vinculación con el medio, según se trate de universidades o de instituciones de formación técnico-profesional.

sistema interno de aseguramiento de la calidad de la IES, relevado a rango de dimensión de la calidad, y (b) una dimensión de vinculación, ya sea con otras instituciones educacionales, de otros niveles, regionales, nacionales y/o extranjeras, junto con la vinculación con el medio regional, territorial y nacional, a través de proyectos e iniciativas con gobiernos locales y regionales, socios comunitarios, empresas públicas y privadas, y acciones de extensión artístico-cultural.

Institucionalidad: La cuarta modificación legal implica cambiar la actual composición corporativa de la CNA –donde los consejeros son designados por las mismas IES que luego son sujeto de evaluación y acreditación-, pasando a una composición cuyos integrantes deberán ser académicos de destacada trayectoria en la educación superior con jornada completa o dedicación exclusiva, seleccionados a través de mecanismos transparentes y objetivos, que le dé la capacidad de llevar adelante la evaluación integrada que se expresa en el párrafo anterior, considerando además las especificidades de las universidades y de las IES técnico-profesionales.

IV. Nuevo Sistema de Financiamiento

La propuesta del Ministerio de Educación incluye la gratuidad de los estudios de pregrado y el financiamiento a las funciones de investigación y vinculación con el medio. La gratuidad garantiza la educación superior como un derecho, que no depende de la capacidad de pago sino que solo del mérito, y del que podrán gozar, en un primer momento, las personas de menores ingresos, avanzando gradualmente hasta alcanzar la gratuidad universal. El financiamiento a las otras funciones fortalece a las instituciones, y sustenta iniciativas de largo plazo que contribuyen a la consolidación de los proyectos académicos y el quehacer institucional.

El derecho de las personas meritorias a la educación superior gratuita podrá ser ejercido en IES del Estado, y en IES privadas que cumplan con algunas exigencias determinadas previamente. Dentro de ese marco, la adscripción al sistema de financiamiento público será una decisión voluntaria de cada IES, que para hacerlo, junto con cumplir los requisitos establecidos, suscribirá un convenio de compromisos con el Estado.

IV.1 Requisitos y compromisos para acceder al financiamiento público:

La propuesta de requisitos para que una IES acceda al financiamiento público –además de considerar la acreditación de calidad que será un requisito de existencia- es la siguiente:

- Estar constituida como una corporación de derecho privado sin fines de lucro, y no contar con sociedades comerciales entre los integrantes de esta corporación.
- Ser propietario de un porcentaje a definir de los bienes inmuebles de la institución.

Entre los compromisos que la IES asumirá a través de la firma de un convenio, se propone:

- Asegurar equidad y diversidad en el acceso y permanencia de los estudiantes. En una primera etapa de implementación, esto significará tener una composición del

estudiantado con al menos un 20% de jóvenes que provienen de hogares ubicados en los dos primeros quintiles de ingreso; esta distribución debe estar presente en cada campus o sede de la IES en un plazo por definir.

- Regirse por el sistema de transferencia por gratuidad y no cobrar ninguna suma de dinero a los estudiantes cubiertos por ésta, y que esté relacionada con arancel o derechos básicos de matrícula.
- Cumplir con normas de transparencia activa presentes en la Ley 20.285.
- Incluir en sus estatutos la participación de los estamentos académico, estudiantil y funcionario/trabajador, en órganos de gobierno superior de la institución, con derecho a voz y voto. Esta es una condición que se establece para todas las IES que quieran optar a recibir fondos públicos; además, deberá existir una serie de normas comunes para el gobierno de las IES del Estado, que deberán ser recogidas por éstas en sus estatutos orgánicos.

Para las IES del Estado, y para las IES privadas que opten por integrar el sistema con financiamiento público, se propone crear, mediante una ley permanente, instrumentos de financiamiento relacionados con sus funciones fundamentales: (i) una transferencia por gratuidad, vinculada a la función de docencia de pregrado, y (ii) líneas de financiamiento a las funciones institucionales de investigación y vinculación con el medio. En ambos casos, los instrumentos a incluir en una ley permanente habrán sido creados con anterioridad en leyes anuales de presupuestos, como la transferencia por Gratuidad en 2016, el Convenio Marco para IES del Estado el 2015, y el Basal por Desempeño determinado en años anteriores.

IV.2 Transferencia por gratuidad:

La propuesta es financiar las carreras y programas de pregrado presenciales, en modalidad diurna y vespertina, cuyas certificaciones finales e intermedias se rijan por lo establecido en el Marco Nacional de Cualificaciones en cuanto a resultados de aprendizaje esperados, rangos de extensión y carga de trabajo asociada. No estarán cubiertos por gratuidad los estudios de postgrado ni los que se entregan a distancia.

Los estudiantes estarán cubiertos por gratuidad para sus estudios de pregrado durante su primera carrera completa, en su duración formal más una holgura expresada en un porcentaje de los créditos académicos del plan de estudios.

El valor del arancel regulado lo determinará un panel técnico creado por ley permanente y administrado por Mineduc, que buscará establecer los costos reales de la docencia; estos costos se definen de igual manera para todas las IES, estatales y privadas, con la excepción de que para las primeras se deba considerar costos de transacción específicos asociados a la regulación propia de instituciones del Estado. En la determinación de costos se considerará variables como los sueldos de académicos, costos de operación, insumos básicos y mantención de infraestructura, entre otros, así como las diferencias de costos asociados a características de la IES, como la vulnerabilidad de su estudiantado, la localización geográfica y el nivel de calidad obtenido en la

acreditación. El Estado hará una transferencia de libre disposición a la IES, que corresponderá al costo total para todas las carreras impartidas, considerando el número de estudiantes matriculados cubiertos por gratuidad.

IV.3 Financiamiento institucional a la investigación y vinculación con el medio:

Existe un compromiso de Gobierno con el fortalecimiento de la educación pública, y en el caso de la educación superior, con las universidades que pertenecen al Estado, las que recibirán recursos basales que permitirán ir robusteciéndolas y mejorando su calidad en el caso de las que se encuentran con indicadores más bajos en esa materia.

Para las IES estatales se utilizará el instrumento Convenio Marco, creado en la Ley de Presupuestos para el año 2015, que incluirá recursos en base a indicadores observados de investigación y creación, así como una componente por compromisos futuros relacionados con fortalecimiento institucional, tareas estratégicas asociadas a la política pública en educación superior y compromisos de vinculación con el medio asociados al desarrollo en el territorio.

Para las IES privadas que adoptan compromisos públicos, existirán aportes vía fondo Basal por Desempeño (ya presente en ley de presupuestos), que distribuye recursos en base a indicadores observados de investigación, creación y vinculación. Las IES privadas sin compromisos públicos no reciben aportes institucionales.

Además, seguirán existiendo fondos concursables del Ministerio de Educación, que estarán abiertos a las IES estatales y privadas que reciben aportes públicos, así como financiamiento competitivo de proyectos vía Conicyt.

IV.4 Gratuidad 2016:

El 2016 daremos un primer paso en la implementación de la gratuidad, cuando, a través de la ley de presupuestos, creamos una transferencia por gratuidad que beneficie a los estudiantes de hogares en los cinco primeros deciles de ingreso, que se encuentren matriculados en una universidad estatal, en algún Instituto Profesional o Centro de Formación Técnica que cumpla con estar acreditado y estar constituido como una persona jurídica sin fines de lucro, y en cualquier universidad privada que cumpla con tres requisitos: (i) estar acreditada por 4 años o más, o por 3 años en las dos áreas obligatorias y además en el área de investigación; (ii) no poseer, como integrantes de la corporación o fundación universitaria, sociedades comerciales con fines de lucro que puedan elegir sobre un 10% de los directores de la universidad ; y (iii) considerar representantes de los estamentos estudiantil y/o funcionario, a lo menos con derecho a voz, en algún órgano de gobierno superior del plantel, de acuerdo a lo establecido en los estatutos registrados en el Mineduc. Para acceder a esta gratuidad, las instituciones firmarán un convenio con compromisos equivalentes a los expresados en el punto IV.1.

En 2017 se dará un segundo paso, incorporando a nuevas instituciones en la medida que cumplan con los requisitos y compromisos mencionados en el punto IV.1. Luego se avanzará a la gratuidad para el 100% de los estudiantes en plazos factibles.

En 2016, tendrán gratuidad todos los estudiantes matriculados en las IES incluidas en la primera etapa, de primer año y también de cursos superiores, siempre que no hayan sobrepasado la duración formal de la carrera. Además, para los estudiantes no cubiertos aún por gratuidad, seguirán existiendo las becas y los créditos estudiantiles con exactamente las mismas condiciones del 2015; es decir, ningún estudiante del 2016 recibe menos beneficios que el 2015.

V. Institucionalidad

La implementación de los puntos anteriores demanda la mejora de la institucionalidad pública, creando servicios y fortaleciendo instituciones. En concreto, se propone crear por ley:

- La **Subsecretaría de Educación Superior**, como parte del Ministerio de Educación, con la función de ser el órgano rector del Sistema Nacional de Educación Superior, y con presencia efectiva en las distintas regiones y territorios de la nación.
- La **Superintendencia de Educación Superior**, como el órgano fiscalizador del cumplimiento de la normativa, descentralizado y desconcentrado. Se señalarán sus objetivos, funciones y atribuciones, sus procedimientos para recibir denuncias y reclamos, y las infracciones y sanciones asociadas.
- La institucionalidad a cargo de definir y actualizar los aranceles regulados: panel técnico.

Además, proponemos indicar cambios a la composición de la Comisión Nacional de Acreditación, que permitan su fortalecimiento para asumir las modificaciones propuestas al sistema.

4 de agosto de 2015
División de Educación Superior
Ministerio de Educación
Gobierno de Chile