

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LA
FACULTAD DE FILOSOFÍA Y
EDUCACIÓN
sobre el Proyecto de Ley de
Educación Superior del Mineduc



PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATOLICA
DE VALPARAISO

Valparaíso, 2016

PROYECTO DE LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR

INTRODUCCIÓN

En julio de este año 2016, y luego de variadas discusiones y postergaciones, ingresó al Congreso Nacional el Proyecto de Ley de Educación Superior. Este cuerpo jurídico constituye un conjunto de iniciativas cuyos ejes son la institucionalidad, la calidad y el financiamiento. Si bien uno de los aspectos más conocidos y debatidos hasta ahora ha sido la gratuidad, la Ley de Educación Superior abarca el sistema en su conjunto, regulando ingreso y acceso a las universidades, su naturaleza, cumplimiento de la prohibición de lucro, entre otros. A nuestra Universidad, y en especial, a nuestra Facultad de Filosofía y Educación, le compete reflexionar sobre este nuevo proyecto de ley, contribuyendo a un debate informado.

El documento que presentamos es fruto de una reflexión, abordada entre los meses de Julio, Agosto y Septiembre, en el seno del Comité Directivo, conformado por los siete Directores de las Unidades Académicas de la Facultad, además del Decano, Vicedecana y Secretario de misma. Asimismo, desde el decanato se promovió la discusión en cada escuela o instituto en torno a tres dimensiones consideradas fundamentales: calidad, autonomía y financiamiento. Para ello, a comienzos de Julio se envió a todos los profesores y estudiantes de la facultad el texto del Proyecto de Ley, a la vez que se colocó en nuestro sitio web para ponerlo al alcance de todos los miembros de la comunidad académica. El presente documento, elaborado por el equipo del Decanato, emana desde dichas instancias de discusión, y busca recoger, lo más fielmente posible, las consideraciones vertidas por los académicos, recogidas por los Directores, y discutidas en Comité Directivo, durante el proceso.

A continuación, se presenta una breve discusión, referida a cada una de las tres dimensiones señaladas. Posteriormente, se ofrece un análisis de fortalezas y debilidades, tanto a nivel general como a nivel particular en lo que atañe a nuestra institución.

Dada la relevancia del tema, para nuestra Universidad en general y nuestra Facultad en particular, tenemos la esperanza de contribuir en el debate interno y externo en torno a la Educación Superior, por lo que este documento se enviará a las Unidades Académicas, a Rectoría y Consejo Superior, así como al Ministerio de Educación y las Comisiones respectivas en el Congreso Nacional.

I. DIMENSIÓN CALIDAD

La Calidad es un concepto polisémico y complejo dependiendo de la perspectiva y las dimensiones desde las cuales se configura. Esto puede implicar que en su tratamiento se articulen enfoques (macro o micro), destinatarios (individual o social), pertinencia o satisfacción, procesos, insumos, resultados o impactos.

A partir de lo anterior, surgen algunas preguntas que deben considerarse en cualquier análisis o evaluación de la calidad universitaria: ¿calidad *de qué?*, ¿calidad *respecto de qué?* y ¿calidad para qué? Estamos, por tanto, frente a un concepto multidimensional que habla de cualidades o atributos de una institución formadora que, de acuerdo a CINDA, involucra integridad, coherencia y eficacia. También deben considerarse las cualidades temporales y de intangibilidad del propósito educativo como elementos que complejizan evidenciar la calidad.

Un segundo aspecto, se relaciona con la definición o idea de Universidad, como comunidad socio-cultural de conocimiento, a la cual se le aplica la mirada de calidad. Para desarrollar una discusión conceptual y procedimental de la calidad, debe tenerse en cuenta la definición de Universidad y los fines que se explicitan en ella.

El proyecto define a las universidades como *“instituciones de educación superior cuya misión es cultivar las ciencias, las humanidades, las artes y las tecnologías, así como también crear, preservar y transmitir conocimiento, y formar graduados y profesionales. Corresponde a las universidades contribuir al desarrollo de la cultura y la satisfacción de los intereses y necesidades del país y sus regiones. Estas cumplen con su misión a través de la realización de docencia, investigación, creación artística, innovación y vinculación con el medio. La formación de graduados y profesionales se caracteriza por una orientación hacia la búsqueda de la verdad y hacia la capacidad de desarrollar pensamiento autónomo y crítico sobre la base del conocimiento fundamental de las disciplinas”* (pág. 35).

El proyecto identifica a la Calidad como un elemento indispensable del sentido de existencia de la educación superior y de su capacidad para dar respuesta a lo que el país demanda de este sector: *“Sin calidad la educación superior no cumple las expectativas de la sociedad y vulnera la fe puesta en ella por las familias”*. Se la define como la búsqueda de la excelencia en los procesos y resultados de las trayectorias formativas, basándose estas en una mejor transmisión del conocimiento, la promoción de la creatividad, de una actitud crítica, constante innovación y respeto por el medio ambiente.

Para propiciar y evaluar la calidad de las instituciones de educación superior, la ley propone la creación del Consejo para la Calidad de la Educación Superior, órgano responsable de evaluar,

acreditar y promover la calidad; y de la Superintendencia de Educación Superior destinada a fiscalizar y supervigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias.

Por otra parte, se propone un nuevo sistema de acreditación organizado en tres niveles: A-B-C, conducentes a una acreditación de 8 años, más un nivel transitorio (cumplimiento del $\frac{3}{4}$ de los indicadores del nivel C) que, en caso de mantenerse, origina el concepto de *NO acreditado* y con ello, la aplicación de las normas de administración provisional, o de cierre.

La acreditación de las instituciones está relacionada fuertemente al fomento de la investigación, innovación, pertinencia nacional y/o regional, y vinculación con el medio.

Si bien se plantean problemáticas y desafíos como la acreditación voluntaria de la mayoría de las carreras, la falta de estándares específicos de calidad, la escala continua de años de acreditación y los conflictos de interés generados como deficiencias de la estructura de la CNA, otros elementos igualmente relevantes para la calidad no son mencionados ni desarrollados con profundidad en relación a ella en este proyecto. Así, convendría preguntarse, por ejemplo, ¿qué implicancias tendría la gratuidad de la educación en el aseguramiento de la calidad?, ¿de qué manera afectaría a dicha calidad que el Estado retire el actual aporte basal a instituciones de función pública como la nuestra?, ¿qué rol cumplirían docentes, estudiantes y sus familias en el logro del aseguramiento de la calidad?

Finalmente, el proyecto propicia la inclusión y el respeto a los derechos humanos como parte de los proyectos formativos de las instituciones de educación superior. Esto es una oportunidad y desafío enorme para el diseño de los proyectos institucionales. Sin embargo, requiere de una mayor profundización debido a que, la idea de inclusión no puede reducirse sólo a los aspectos de financiamiento de las instituciones de educación superior (gratuidad).

Una opción coherente con el proceso de acreditación y aseguramiento de la calidad propuesto, sería que las atribuciones de control del Estado disminuyeran de manera progresiva en concordancia a la acreditación e inclusividad de las Universidades, cautelando así que exista un razonable equilibrio entre control y confianza.

2. DIMENSIÓN AUTONOMÍA

En general, el concepto de autonomía más difundido y generalmente aceptado lo ofrece en 1953 la Unión de Universidades de América Latina (UDUAL), que establece que “la autonomía de la Universidad es el derecho de esta Corporación a dictar su propio régimen interno y a regular exclusivamente sobre él; es el poder de la Universidad de organizarse y de administrarse a sí misma”.

En tal sentido la autonomía universitaria considera aspectos como:

- Elección y destitución de autoridades en la forma que determinan los estatutos de una universidad.
- Formulación de reglamentos y normativas para el desenvolvimiento de la vida universitaria, tales como: ingreso, promoción y retiro del alumnado, personal académico y administrativo.
- Elaboración de planes y programas de estudio, además del otorgamiento de títulos y grados académicos.
- Desarrollo de investigaciones científicas según los criterios e ideas propias de cada universidad.
- Definición y determinación del uso de recursos financieros según decisiones estratégicas.

No obstante, en el proyecto se constata que la autonomía está llamada a ser discutida especialmente en dependencia de la pertinencia del quehacer de la educación superior. Ello puede observarse cuando se señala que: "Sin perjuicio de la autonomía que se reconoce y respeta, existe un contexto cultural, una sociedad y un conjunto de necesidades que requieren atención preferente y permanente de parte de las instituciones de educación superior- (p. 5). En esta frase cabe preguntar con qué concepto de autonomía opera el proyecto. La autonomía entra aquí en juego en relación con uno de los ejes (el tercero) de la reforma, cual es la pertinencia del quehacer de la educación superior` (p. 5).

El proyecto de reforma declara que “El sistema reconoce y garantiza la autonomía de las instituciones de educación superior, entendida esta como la potestad para determinar y conducir sus fines y proyectos institucionales, en el marco establecido por la ley. Las instituciones deben ejercerla responsablemente, orientando su ejercicio al cumplimiento de los fines y principios de la educación superior, la consecución del bien común y el desarrollo del país y sus regiones”. (p.33)

En tal sentido se hace consideración del “respeto a la autonomía académica, financiera y administrativa, de conformidad al marco establecido por la ley, y en especial por las normas del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior” (p.33).

La propuesta de existencia de instituciones que resguarden la fe pública puede reconocerse como algo deseable. Sin embargo, debe velarse para que las labores de coordinación de los diversos organismos estatales (cf. p. 20) no terminen asfixiando la vitalidad y dinamismo propio de cada una

de las universidades, cuestión que ya es un problema en la propia autonomía de las universidades estatales y del que estas suelen quejarse.

3. DIMENSIÓN FINANCIAMIENTO

De acuerdo al Mensaje de la Reforma “el sistema de financiamiento actual ha generado un aumento de la cobertura, asociado a un gasto mayoritariamente privado, que ha evolucionado en los últimos años hacia un incremento del gasto fiscal. No obstante, el sistema de financiamiento introducido presenta fallas fundamentales en el cumplimiento de su cometido y acarrea importantes problemas sociales, culturales” (p. 18). Particularmente, es claro en manifestar que el 65% del financiamiento es privado, por parte de las familias, y que se rige por la lógica del mercado, acarreando efectos adversos en la calidad de la educación que se entrega.

Esta reforma propone, como uno de sus objetivos, “promover la equidad e inclusión” (p. 23). Así, de acuerdo con la reforma, se busca cumplir con el objetivo de construir una sociedad más equitativa e inclusiva. “Con ese fin el proyecto busca aliviar la carga financiera de las familias para que sus hijos accedan a la educación superior y, mediante ello, potenciar sus capacidades y aumentar en forma duradera sus posibilidades de mayor bienestar, confianza y seguridad en el futuro” (p. 23).

Además, se considera el financiamiento de las funciones de investigación y creación artística para aquellas universidades que accedan al financiamiento institucional para la gratuidad. Finalmente, el proyecto de ley incluye la creación de un fondo de las instituciones de educación superior estatales, para que cumplan con las obligaciones que les son propias.

Financiamiento de la gratuidad

Este fondo será entregado por el Estado a aquellas universidades que cumplan con:

- Tener un nivel A, B o C de acreditación, de acuerdo al título II de esta ley.
- Estar constituidas como personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro o cuya personalidad jurídica derive de corporaciones de derecho público u otras entidades de derecho público reconocidas por ley y dar cumplimiento a las disposiciones señaladas en el título V de la presente ley.
- Estar adscritas, al menos un año antes de la solicitud respectiva, al Sistema Común de Acceso de conformidad a lo dispuesto en el párrafo 2º del título II de la presente ley.
- Aplicar políticas, previamente autorizadas por la Subsecretaría de Educación Superior, al menos un año antes de la solicitud respectiva, que permitan el acceso equitativo de estudiantes; y contar con programas de apoyo a estudiantes vulnerables que promuevan su retención, fomentando que, al menos, el 20% de la matrícula total de la institución corresponda a estudiantes de hogares pertenecientes a los cuatro primeros deciles de menores ingresos del país.

Las instituciones de educación superior que accedan al financiamiento institucional para la gratuidad deberán dar cumplimiento a las siguientes obligaciones: regirse por la regulación de aranceles, derechos básicos de matrícula y cobros por concepto de titulación o graduación; regirse por la regulación de vacantes establecida en el párrafo 4º del presente título; otorgar estudios gratuitos de conformidad al párrafo 5º de este título.

Fondo para investigación y creación artística (reemplaza al Fondo de Aporte Directo)

Podrán acceder a él solo las universidades que accedan a la gratuidad. Este fondo se encuentra afecto a indicadores de desempeño, establecidos por el Ministro de Hacienda, y que podrán ser modificados cada cuatro años.

Fondo para las instituciones de educación superior estatales.

Este es un fondo adicional al anterior y su objeto es el cumplimiento de las normas, principios y responsabilidades que les son propias a las universidades estatales, señaladas en el título VI de esta ley. Se destinará al cumplimiento de acuerdo entre cada institución estatal y el Estado, necesarios para el desarrollo del país, sus regiones y al fortalecimiento institucional. Es un monto fijado anualmente por ley de presupuesto, que será reglamentado por Ministerio de Educación y firmado por Hacienda.

4. FORTALEZAS Y DEBILIDADES

Fortalezas

- La acreditación por 8 años, tal como propone el proyecto, permite un mejor desarrollo de los proyectos formativos universitarios. Se constata, eso sí, que este mecanismo no aplica a otros niveles de educación superior con ciclos formativos más cortos, como los CFT o los IP.
- La acreditación de carácter integral corrige la inconsistencia de carreras acreditadas en instituciones no acreditadas, por lo que se considera como un avance. No obstante, debe corregirse la forma, ya que la norma del 30% de las carreras obliga a realizar una acreditación superficial.
- Se incorporan los principios de Inclusión y de Derechos Humanos, en el desarrollo del proyecto institucional y la valoración de su calidad.
- El mandato de nuestra condición confesional ofrece oportunidades para contribuir a la calidad con sentido ético. Por ejemplo, formación para la justicia social.
- Se observa un diagnóstico claro respecto del financiamiento, planteando que la perspectiva del mercado (costo excesivo de las carreras), el financiamiento privado y la inversión del PIB nacional en educación superior, no han permitido el desarrollo de una educación de calidad, equitativa e inclusiva, ni pertinente al desarrollo del país.
- Se propone un sistema de financiamiento, tendiente a la gratuidad universal de la educación

superior, a partir de 2016, de acuerdo a requisitos y obligaciones para las universidades y de acuerdo a las proyecciones de aumento del PIB tendencial.

- Se plantean mayor cantidad y diversidad de mecanismos de aseguramiento para que los fondos del Estado se utilicen para los fines con que fueron creados

Debilidades.

Varios de los aspectos antes mencionados aun cuando pueden ser considerados como positivos o fortalezas del proyecto de ley, también generan inquietudes y dudas.

- El proyecto de ley no establece una perspectiva clara de calidad de educación superior, sino que se aprecian diferentes enfoques. Reduce los argumentos a las dimensiones de eficacia y eficiencia, en tanto atributos vinculados a la regulación de matrícula o de aranceles o al nuevo proceso de acreditación, que, junto con poner en riesgo la autonomía y el desarrollo institucional de las universidades, no fortalecen ni contribuyen necesariamente a una mejor calidad de los programas formativos.
- La definición de universidad se considera incompleta debido que no incorpora la dimensión ética de la finalidad de ejercicio universitario. Si bien el listado de atributos y funciones es correcto, se enuncian en un vacío teleológico que no responde a la misión y visión definida por la PUCV; por ejemplo, la responsabilidad social, o la superación de la pobreza, u otras que responden al actual desarrollo del conocimiento, que supone transdisciplinariedad y reconocimiento de la heterogeneidad de los proyectos formativos.
- La incorporación del concepto de inclusión está ligado principalmente al financiamiento de las instituciones de educación superior.
- El proceso de Aseguramiento de la Calidad propone procedimientos recursivos basados en la desconfianza, siendo que debiera tratarse como un proceso progresivo y de maduración que permita a las mejores instituciones de educación superior disminuir el agobio o presión por la acreditación.
- La creación de instituciones como la Subsecretaría de Educación Superior, el Consejo para la Calidad de la Educación Superior y la Superintendencia de Educación Superior puede servir para controlar universidades que han nacido y crecido en un marco de desregulación, pero son excesivos para las instituciones que han mostrado calidad y probidad con niveles de acreditación de 6 o 7 años.
- La evaluación de la calidad en base a los mismos estándares puede provocar tendencia a la uniformidad en las instituciones, que actualmente se distinguen por sus definiciones diversas. Ello, finalmente, afecta la autonomía institucional.
- Para la apertura de nuevas carreras o sedes sería necesario el cumplimiento de criterios determinados por el Consejo para la Calidad, los que en principio como mecanismo de regulación del sistema aparece como necesario; sin embargo se debiera considerar la trayectoria de la universidades y sus procesos de aseguramiento de la calidad para facilitar dicha decisión y no necesariamente estandarizar criterios que, sin duda, deben ser muy rigurosos para instituciones con bajos niveles de aseguramiento de la calidad.

- La fijación de cupos en la matrícula y aranceles universitarios sin considerar la pertinencia y necesidades de los programas, la calidad de las universidades que lo imparten y su propuesta formativa, es un riesgo mayor para la autonomía universitaria.
- La desconfianza en la autonomía universitaria se puede apreciar en la estructura de gobierno de la CNA, ya que sus integrantes provienen de las mismas universidades a las que "deben vigilar y acreditar" (p.15). ¿Acreditación a través del castigo? Aunque es ciertamente un riesgo, la proveniencia de estas personas de otros sectores, distintos a los universitarios, no garantiza necesariamente un proceso de evaluación justo.
- El llamado "fortalecimiento del sistema estatal" (p. 18) podría debilitar a universidades distintas a las estatales, en la medida en que se les niega el rol que, precisamente a través del financiamiento, se les ha reconocido históricamente, haciéndolas en sus efectos, aún más dependiente de esta variable.
- Es discutible que la sola existencia de universidades estatales sea garantía de pluralismo en las ideas, como pretende el mensaje del proyecto (p. 18), asunto que también repercute en la autonomía universitaria, al menos indirectamente.
- Tal como queda expresado en el Título VII, el efecto conjunto de las regulaciones propuestas, dada su cantidad e intensidad, causaría que las universidades pasen a depender principalmente del financiamiento estatal. Además, la incertidumbre de los montos y criterios para acceder a los fondos de financiamiento para investigación y creación artística puede repercutir en la construcción de conocimiento y la administración de la vida universitaria.
- La aplicación a las carreras de pedagogía de una evaluación diagnóstica al final del programa, aplicada por el MINEDUC, puede llevar a la conformación de programas que estén principalmente preocupados de dar respuesta a esas evaluaciones.
- El fondo de gratuidad se regirá por una excesiva regulación para su asignación (arancel regulado, acreditación, sistemas de información y supervigilancia constante). Por otra parte, dependerá del número de estudiantes de pregrado y habrá un aumento máximo de 2,7% de los cupos por carrera el 2017 respecto del 2016. Esto genera actualmente \$ 500 millones menos de ingreso y pone en riesgo la política actual de asignación de recursos propios en apoyo a los estudiantes de la PUCV (3 mil millones anuales).
- La promesa de gratuidad universal depende exclusivamente del PIB tendencial, por lo que no se asegura que se pueda cumplir en los plazos estimados por el gobierno. No se espera que se logre en el mediano plazo.
- La PUCV tendrá acceso al financiamiento con dos de los tres fondos. Uno altamente regulado y el otro concursable, según indicadores de desempeño cada cuatro años.
- Constituye un riesgo la asignación mensual de recursos cada cuatro años de los Fondos de Investigación y de Creación Artística, que actualmente entrega el Aporte Fiscal Directo, 95% bajo el criterio de desempeño histórico y solo un 5% bajo el criterio de indicadores anuales.
- Habrá disminución proporcional y desaparecimiento del Aporte Fiscal Directo, que en la actualidad corresponde aproximadamente al 18% del financiamiento de la PUCV (12 mil millones de pesos).
- Existirá un alto riesgo de que los indicadores de calidad (como tasa de retención, avance,

etc.) se conviertan en moneda de cambio para que los estudiantes afectos a gratuidad la pierdan y comiencen a pagar.

- No existe alusión al financiamiento de postgrado, que solo aparece como parte de las exigencias para la acreditación.

* * *

José Marín Riveros
Decano

Gloria Contreras Pérez
Vicedecana

Romualdo Ibáñez Orellana
Secretario de Facultad

Luis Espinoza Oteíza
Director
Escuela de Educación Física

José M. Garrido M.
Director
Escuela de Pedagogía

Luisa Castaldi
Directora
Escuela de Psicología

Hardy Neumann Soto
Director
Instituto de Filosofía

Mauricio Molina Ahumada
Director
Instituto de Historia

René Venegas Velázquez
Director
Instituto de Literatura y Ciencias del Lenguaje

Raúl Aranda Riveros
Director
Instituto de Música

**FACULTAD DE
FILOSOFÍA
Y EDUCACIÓN**



**PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA DE
VALPARAÍSO**

Octubre de 2016