

## **INFORME DE LA COMISION INVESTIGADORA SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR.**

### **HONORABLE CAMARA**

**LA COMISIÓN INVESTIGADORA DESTINADA A ANALIZAR EL FUNCIONAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR**, pasa a emitir el presente Informe acerca del cometido que ella ha desarrollado.

#### **I.- COMPETENCIA DE LA COMISIÓN AL TENOR DEL ACUERDO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS QUE ORDENÓ SU CREACIÓN.**

En la sesión celebrada el 6 de julio de 2011, esta H. Cámara, aprobó una solicitud formulada por 49 señoras y señores Diputados,<sup>1</sup> de conformidad a lo dispuesto en el artículo 52, N°1, letra C), de la Constitución Política de la República, y 297 del Reglamento de la Corporación, por la cual se proponía la creación de una Comisión Investigadora encargada de iniciar “las investigaciones relacionadas con el funcionamiento de la Educación Superior, realice una revisión a fondo del sistema y su forma de ingreso; determine la legalidad del instrumento utilizado por las universidades para lucrar con la educación terciaria; evalúe los conflictos de interés que puedan existir; analice el financiamiento de las universidades públicas; realice rendición de cuentas respecto de los dineros aportados por el Fisco de Chile y,

---

<sup>1</sup> La solicitud fue suscrita por los Diputados y Diputados siguientes: Enrique Accorsi Espinoza, René Alinco Bustos, Osvaldo Andrade Lara, Pedro Araya Guerrero, Gabriel Ascencio Mansilla, Pepe Auth Stewart, Cristián Campos Jara, Lautaro Carmona Soto, Juan Luis Castro González, Eduardo Cerda García, Guillermo Ceroni Fuentes, Aldo Cornejo González, Fuad Chahín Valenzuela, Alfonso de Urresti Longton, Marcelo Díaz Díaz, Marcos Espinosa Monardes, Fidel Espinoza Sandoval, Ramón Farías Ponce, Cristina Girardi Lavín, Carolina Goic Borojevic, Rodrigo González Torres, Hugo Gutiérrez Gálvez, Patricio Hales Dib, Felipe Harboe Bascuñán, Marta Isasi Barbieri, Enrique Jaramillo Becker, Carlos Abel Jarpa Wevar, Tucapel Jiménez Fuentes, Juan Carlos Latorre Carmona, Luis Lemus Aracena, Roberto León Ramírez, Fernando Meza Moncada, Adriana Muñoz D´Albora, Marco Antonio Núñez Lozano, Sergio Ojeda Uribe, José Miguel Ortiz Novoa, Ricardo Rincón González, Alberto Robles Pantoja, María Antonieta Saa Díaz, Jorge Sabag Villalobos, René Saffirio Espinoza, Marcelo Schilling Rodríguez, Alejandra Sepúlveda Orbenes, Jorge Tarud Dacarett, Guillermo Teillier Del Valle, Víctor Torres Jeldes, Joaquín Tuma Zedán, Patricio Vallespín López, Orlando Vargas Pizarro, Mario Venegas Cárdenas, Ximena Vidal Lázaro, y Matías Walker Prieto.

en general, el funcionamiento de éstas; recabe información sobre todo lo que estime necesario, recibiendo para tales efectos a los estudiantes, rectores, representantes de inmobiliarias y consorcios internacionales.

Para el cumplimiento de dicho propósito la referida Comisión deberá rendir su informe en un plazo no superior a 120 días, y para el desempeño del mandato podrá constituirse en cualquier lugar del territorio nacional.”.

El tenor literal de la solicitud es la siguiente:

“De conformidad con lo preceptuado en el artículo 52. N° 1), letra c), de la Constitución Política de la República y artículos 297 y siguientes del Reglamento de la Corporación, los abajo suscritos solicitamos se sirva recabar el acuerdo de la Sala para crear una Comisión Especial Investigadora, tomando en consideración los siguientes antecedentes;

1. El artículo 34 de la Ley N° 18.962 establece que las instituciones de educación superior no públicas deberán constituirse en corporaciones privadas sin fines de lucro, para ejercer actividades educativas. Sin embargo, hemos constatado que esta norma, en la práctica, se ha convertido en letra muerta.

2. Los dueños de las instituciones de educación superior han logrado evadir la norma utilizando subterfugios legales, creando inmobiliarias o tercerizando los servicios a sociedades comerciales formadas por ellos mismos, configurando el negocio perfecto, ya que obtienen subsidios monetarios del Estado, no pagan IVA y otros impuestos, por desempeñar un rol público sin fines de lucro.

3. Como hemos presenciado en el polémico debate que han llevado a cabo los rectores de las Universidades de Chile y Adolfo Ibáñez, existe un cuestionamiento al sistema de ingreso a las universidades. Por otro lado, la PSU no corrige las desigualdades del sistema educacional chileno, sino más bien, es la constatación de ello.

4. Por los datos que a continuación exponemos, creemos necesario constituir una Comisión Investigadora dado que al contrario de lo establecido en la ley, las universidades se han convertido en verdaderas empresas, con ganancias siderales, gastos en publicidad superiores a los del resto del mercado y tratos draconianos con sus estudiantes-clientes.

### **Lucro al margen de la ley**

5. De acuerdo al Servicio de Información de la Educación Superior (SIES), 58 de las 62 universidades arrojaron utilidades el año 2009 por \$ 84 mil 165 millones. Sumando los institutos profesionales y centros de formación técnica, el mercado de la educación superior generó ese mismo año ganancias por \$ 108 mil 800 millones. Solamente entre el INACAP y la Universidad Andrés Bello recaudaron \$ 31 mil 852 millones. Cifras que superan con creces los márgenes operacionales de otros agentes del mercado. Sobre el mismo estudio, resulta curioso que no se haya logrado recabar antecedentes de todas las universidades, lo que ocurre porque no es obligatorio contar con un estado de flujo permanente. También, surgen dudas acerca de si los dueños de las universidades reinvierten la totalidad de sus excedentes en beneficio de la comunidad universitaria o si éstos se distribuyen entre los socios accionistas.

6. La fijación de aranceles anuales de cada carrera y los intereses que cada año se aplican, exceden con creces los establecidos como referencia por el Ministerio de Educación. Ello ocurre porque cada institución tiene libertad para establecer el precio de las carreras. De esta forma, existe una brecha con el valor de referencia del MINEDUC que puede llegar hasta el 58%. Por ejemplo, de acuerdo a un estudio del diario La Tercera (2 de enero 2011) la carrera de odontología en la Universidad de Los Andes cuesta anualmente \$ 5,3 millones, mientras que el arancel de referencia es de \$ 2,6 millones. Lo mismo ocurre, por ejemplo, en la Universidad Diego Portales: literatura cuesta anualmente \$ 2,9 millones, mientras el arancel de referencia es de \$1,7 millones. El arancel de referencia fijado cada año por el Mineduc se realiza de acuerdo a la calidad de los profesores, la infraestructura y la investigación que realiza cada plantel. Anualmente, se reajusta de acuerdo a lo pactado en las negociaciones del sector público. Es decir, para este año aumentará en torno al 4,2%, por lo que no entendemos como existen estas diferencias de criterio para fijar los aranceles. Más aún, cómo existen universidades (Universidad del Pacífico, por ejemplo), que incrementa sus aranceles en hasta un 20%, mucho más que el 4,2%.

7. La inversión en publicidad de las instituciones de educación superior es impresionante. De acuerdo a la información oficial, éstas son el tercer avisador más importante del mercado. Anualmente gastan cerca de 60 millones de dólares sólo en publicidad, ubicándose después de las grandes tiendas y la telefonía celular.

8. En los últimos años se han implementado transacciones comerciales con recursos de inversiones extranjeras, que llaman la atención cuando estamos en presencia de un negocio que no tiene fines de lucro. Es así como el año 2009, Juan Hurtado y Linzor Capital pagaron US\$ 70 millones por el 60% de la Universidad Santo Tomás. El grupo estadounidense Apollo invirtió US\$ 40 millones por la Uniacc el 2008, y el consorcio internacional Laureate desembolsó alrededor de US\$ 250 millones en la compra de las universidades Andrés Bello (2003), Las Américas (2006) y Viña del Mar (2009).

9. De acuerdo a los estudios sobre la Educación Superior Chilena se ha detectado que esta es una de las más caras del mundo. Según el informe del Banco Mundial y la OCDE, institución que agrupa a más de 30 países desarrollados, los aranceles universitarios representan un tercio del ingreso *per cápita* bruto nacional. Las estadísticas son aún peores si se las compara con el PIB *per cápita*: el arancel en una universidad privada equivale al 47% de ese indicador y el de una universidad del Consejo de Rectores representa el 41,7% del producto por habitante.

### **Prácticas abusivas**

10. Llama la atención que a pesar de no tener fines de lucro, el sector terciario acumule tantas denuncias ante el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC). Este organismo informó recientemente que al año 2010 se recibieron cerca de 3 mil reclamos contra las instituciones de educación superior. Un total de 2.640 reclamos, lo que representa un 20% de incremento respecto al 2009. Entre las 5 universidades con mayor cantidad de reclamos, encontramos a las 3 que pertenecen al consorcio Laureate, las universidades de Las Américas, la Andrés Bello y la de Viña del Mar. Además, dicho estudio señala que un 35,4% de los reclamos contra las universidades son por incumplimiento de contrato o publicidad engañosa (falta de infraestructura ofrecida, cambio mallas, horarios, planes de estudio u otras condiciones acordadas) y un 11% corresponden a cobros indebidos, intereses excesivos, cobros por deudas inexistentes.

11. Lo mismo se reafirma en el portal [www.reclamos.cl](http://www.reclamos.cl), donde existen más de 600 quejas contra el sistema de las universidades. Muchas tienen relación con el incumplimiento de plazos para la revisión de memorias de títulos, cobros indebidos o excesivos, o arbitrariedades de las instituciones. Nos impresiona que siendo un "negocio" sin fines de lucro, las universidades actúen de una manera más drástica que los

bancos. Existen instituciones en las que una demora de más de 15 días en pagar, pasa a cobranza judicial y envían al deudor a Dicom. No existe ningún criterio social.

### **Endeudamiento familiar**

12. En Chile se ha aumentado exponencialmente el ingreso de jóvenes de clase media y media baja a la educación superior a costa de un endeudamiento con casas comerciales y organismos financieros, que a la larga resulta igual o superior, en términos económicos, al costo de una vivienda para la familia. Las medidas en cuanto a financiamiento de los últimos gobiernos han privilegiado el aumento de recursos en créditos estudiantiles. Esto incluye a la gestión actual de Joaquín Lavín en el Mineduc, quien planteó que el Crédito con Aval del Estado (CAE) será su pilar en cuanto a financiamiento universitario. El CAE es un crédito privado, con una tasa subsidiada por el Estado, lo que quiere decir que es dinero que sigue saliendo de los hogares. Por ello, el endeudamiento de quienes acceden a este nivel educacional se ha transformado en un serio problema para el país. Según datos del Banco Central, la deuda como porcentaje de los ingresos de los hogares hoy llega al 70%.

13. En Chile las becas universitarias son insuficientes. Uno de cada 10 del total de estudiantes de la educación terciaria y menos de la mitad de los alumnos más pobres (el 46%) recibe ayuda financiera.

### **Universidades Estatales: Financiamiento y Gobernabilidad**

14. El sistema de educación terciaria, creado bajo el gobierno militar, ha forzado un desapego del Estado con las universidades públicas, que deben competir de igual a igual con las privadas. Esto, porque en la práctica no dependen del aporte fiscal y deben emprender negocios, cobrar altos intereses, vender el conocimiento, formar consorcios con empresas privadas y buscar financiamiento externo para mantener sus instalaciones y profesores.

15. El promedio de recursos públicos puestos por el Estado llega a tan sólo un 15%, en evidente contraposición al 73.1% de los demás países que integran la OCDE. Es decir, invertimos en educación superior la quinta parte de los recursos públicos que destinan los países desarrollados.

16. La participación del Estado en el presupuesto de las universidades estatales es deficiente. A modo de ejemplo; el presupuesto anual con que cuenta la Universidad de Chile es del orden de \$300.000 millones, del que el Estado sólo aporta menos del 14%.

17. El esquema de autofinanciamiento de la Universidad de Chile llega al 86% del presupuesto y la obliga a traspasar parte muy importante de las necesidades de cobertura presupuestaria a los estudiantes y sus familias.

18. Las universidades públicas no sólo deben competir en este "mercado" como si fueran privadas, sino que también -por su carácter público- enfrentan una rigidez normativa que las desfavorece. Por ejemplo: todas las universidades privadas pueden obtener créditos bancarios de largo plazo y enajenar su patrimonio inmobiliario, cuestión que no pueden realizar las universidades llamadas estatales.

19. Por otro lado, existe un debate pendiente sobre el sistema de gobernabilidad de las universidades públicas. Para algunos actores, el actual sistema de elecciones de rectores y directores es poco democrático y debería considerar a todos los estamentos que son parte de la comunidad educativa, no sólo a los docentes de las plantas de las universidades. Para otros el Mineduc debería tener cierta injerencia sobre el gobierno universitario (ya sea directamente, o a través de representantes). También existe el planteamiento de generar un gobierno corporativo universitario.

20. Se cuestiona la imposición establecida en algunas universidades que prohíbe la existencia de organismos organizados de estudiantes ya sea Centros de Alumnos, Federaciones de Estudiantes, Colectivos, etc.

21. En otro ámbito, urge tener una discusión sobre la educación superior para que esta comience a apuntar al modelo de universidad con rol público que Chile necesita para las siguientes décadas. Ese debate debe incluir no sólo la superación de criterios históricos e ineficientes, sino también las exigencias que el Estado debe establecer para otorgar financiamiento costado por todos los contribuyentes. En este sentido merece reconocimiento el aporte que han entregado universidades que siendo privadas realizan consistentes contribuciones en investigación y desarrollo, tanto local como nacional, tales como las Universidades Católica, de Concepción, Técnica Federico Santa María, entre otras.

### **Posibles conflictos de intereses**

22. Hemos constatado el traspaso de autoridades que tras cumplir altas funciones directivas en el Gobierno y, en particular, en el Ministerio de Educación, han pasado a formar parte de universidades privadas. Es preferible que quien en su minuto fiscalizó, acreditó y diseñó políticas atingentes a instituciones privadas no puedan hoy formar parte de las mismas.

23. Los arquitectos del modelo de Educación Superior, que eran funcionarios públicos en la época de la dictadura militar, hoy son dueños o directores de distintos establecimientos.

24. En ambas situaciones anteriores estamos frente a una falencia en la regulación de un sector tan importante para el desarrollo del país.

25. Por último, llama la atención que existan universidades que patrocinan a clubes de fútbol, como ocurre en el caso de la Universidad Internacional SEK que auspicia a la Unión Española. Nos preguntamos si esta "inversión" constituye un aporte al desarrollo universitario.

Por todo lo anterior, la Cámara de Diputados acuerda:

Crear una Comisión Especial Investigadora que de inicio a las investigaciones relacionadas con el Funcionamiento de la Educación Superior; que realice una revisión a fondo del sistema y su forma de ingreso; determine la legalidad del instrumento utilizado por las universidades para lucrar con la educación terciaria; evalúe los conflictos de interés que puedan existir; evalúe el financiamiento de la universidades públicas, rendición de cuentas respecto de los dineros aportados por el fisco de Chile y, en general, el funcionamiento de estas; recabe información sobre todo lo que estime necesario recibiendo para tales efectos a los estudiantes, rectores, inmobiliarias, consorcios internacionales y demás actores involucrados. Y, finalmente, proponga todo lo que considere pertinente para mejorar el Sistema de Educación Superior de Chile, y en particular la Educación Superior Estatal.

La Comisión Investigadora deberá rendir su informe a la Corporación en un plazo no superior a 120 días y para el desempeño de su mandato podrá constituirse en cualquier lugar del territorio nacional.

## **II.- INTEGRACIÓN DE LA COMISIÓN.**

Reglamentariamente la Comisión se constituyó el 9 de agosto de 2011, eligió como su Presidenta a la Diputada señora Alejandra Sepúlveda Órbenes, y quedó integrada por las Diputadas señoras María José Hoffmann Opazo y Cristina Girardi Lavín, y los Diputados señores, Germán Becker Alvear, Rodrigo González Torres, Romilio Gutiérrez Pino, Gustavo Hasbún Selume, Nicolás Monckeberg Díaz, Manuel Monsalve Benavides, José Miguel Ortiz Novoa, Alberto Robles Pantoja, Manuel Rojas Molina, y Mario Venegas Cárdenas.

Posteriormente la Diputada Hoffmann fue reemplazada por el Diputado señor Gonzalo Arenas Hödar.

## **III.- PLAN DE TRABAJO**

Una vez constituida la Comisión discutió y aprobó un Plan de Trabajo propuesto por la Secretaría de la Comisión, que se formuló, en definitiva, considerando el Acuerdo mismo de la Corporación, el ámbito de su competencia, el plazo otorgado para su cometido y las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que norman el actuar de las Comisión Especiales Investigadoras. Su texto es el siguiente:

### **ELEMENTOS A CONSIDERAR EN LA ELABORACIÓN DE UN PLAN DE TRABAJO DE LA COMISIÓN INVESTIGADORA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR**

#### **1) OBJETO Y CONTENIDO DEL PLAN DE TRABAJO**

El plan de trabajo es el documento que contiene las distintas actuaciones indagatorias a realizar por la Comisión y el procedimiento a seguir para llevarlas a cabo. Con su elaboración se inicia la actividad material, de auténtico contenido sustancial de la encuesta parlamentaria.

Fundamentalmente con la elaboración del plan se busca armonizar el trabajo de la Comisión de investigación con la programación general de la Sala y Comisiones en la Cámara y facilitar el trabajo interno de las Comisiones de investigación a través de la adopción de normas de procedimiento.

En el Reglamento de la Cámara de Diputados no se contiene norma alguna que preceptúe la obligación de elaborar un plan de trabajo; tampoco ha sido una preocupación especial de reglamentarlo, pese a la larga experiencia de las comisiones investigadoras en nuestro país. Al contrario, en el Derecho Parlamentario comparado, la mayoría de los países, disponen su obligatoriedad (art. 52.2 Reglamento del Congreso de los Diputados y art. 60.1 del Reglamento del Senado de España).

Una vez aprobado el Plan de Trabajo, este no es inamovible. Debe ser flexible y adaptable a las necesidades de nuevas actuaciones de la Comisión, con el límite que significa la resolución de creación de la misma.

## **2) CONTENIDO CONCRETO DEL PLAN DE TRABAJO**

En primer lugar el contenido del plan de trabajo se haya vinculado al contenido de la solicitud de creación de la Comisión, convirtiéndose ésta en límite del mismo. Su contenido debe coincidir con los objetivos y fines para los cuales fue creada la Comisión y que constan en aquélla. Este sería el contenido necesario e inamovible del plan de trabajo de la Comisión.

Además, el plan de trabajo recoge el lugar, plazo y forma de realización de la investigación. En consecuencia, el plan de trabajo contiene la estrategia concreta, las fuentes y procedimientos a través de los cuales la Comisión deberá obtener los conocimientos necesarios para formarse un juicio sobre los hechos objeto de la investigación. Estos medios e instrumentos son de distinta naturaleza –documentos provenientes de instituciones públicas o privadas, lista de personas cuya comparecencia se requiere para someterse a las preguntas de la Comisión, declaraciones de expertos, inspecciones oculares in situ que requieran desplazamientos de miembros de la Comisión- y se orientan en conjunto a facilitar información para la elaboración del dictamen final.

### **3) COMPETENCIA DE LA COMISIÓN**

La competencia de la Comisión es la que le fije el Acuerdo de la Cámara que decide su constitución. Ni aún por acuerdo unánime de sus integrantes podrán extenderse a materias no comprendidas en el acuerdo (art. 297, inciso primero, Reglamento Cámara de Diputados).

Del Acuerdo conferido a la Comisión, se puede esquematizar la competencia otorgada en los siguientes términos:

#### **I) SISTEMA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR. INGRESO Y FUNCIONAMIENTO**

##### **1) TIPOS DE INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR**

###### **A) Universidades**

- Estatales: Creadas por ley.
- Privadas Tradicionales: Corporaciones de derecho privado, sin fines de lucro, con aporte fiscal directo.
- Privadas: Corporaciones de derecho privado, sin fines de lucro y sin aporte fiscal directo.

###### **B) Institutos Profesionales.**

###### **C) Centros de Formación Técnica.**

###### **D) Academias, Escuelas e Institutos de las Fuerzas Armadas.**

##### **2) INGRESO:**

- Constitución de personalidad jurídica
- Proceso de licenciamiento para lograr su autonomía

##### **3) FUNCIONAMIENTO:**

- Oferta de programas y vacantes.
- Sistema de admisión alumnos
- Valor matrículas y aranceles (brecha entre aranceles reales y aranceles de referencia)
- Proceso de acreditación de calidad
- Control de actos administrativos.
- Régimen de organización, gobierno y gestión.

- Número y tipo de personal académico (profesores de jornada completa y niveles de calificación académica).
- Administración de la información.
- Fuentes de financiamiento.
- Grupo objetivo de mercado y competencia.
- Vínculos institucionales (nacionales e internacionales)
- Resultados académicos y financieros.

#### 4) **POSIBLES INVITADOS:**

- Ministro de Educación y Jefe de la División de Educación Superior
- UNESCO
- OCDE
- Harald Beyer (Centros de Estudios Públicos)
  - José Joaquín Brünner
  - CRUCH: U de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile y U. de Santiago
  - Universidades Privadas: Andrés Bello, Adolfo Ibáñez, Alberto Hurtado

## **II) LUCRO: DETERMINAR LA LEGALIDAD DE LOS INSTRUMENTOS UTILIZADOS POR LAS UNIVERSIDADES PARA LUCRAR**

### **Prohibición legal de lucro**

- A) Marco normativo:** art.15 DFL 1 de 1981  
 art. 30 LOCE (10-03-1990)  
 HOY: art. 53 LEGE.

### **B) Aplicabilidad de la prohibición:**

Sólo afecta a las universidades privadas constituidas como corporaciones de derecho privado sin fines de lucro.

La prohibición no se aplica a los Institutos profesionales ni a los Centros de Formación Técnica.

### **C) Posibles medios para lucrar** (supuestos)

#### **1) Medios lícitos:**

- Imponer altas matrículas o aranceles.
- Pagar altos sueldos a miembros de la Junta directiva o ejecutivos.

- Externalizar servicios relevantes (a empresas de los propios miembros de la Junta Directiva).
- Adquisición de activos fijos, por empresas relacionadas.
- Implementar estructura de planificación tributaria (exención de IVA e Impuesto Primera Categoría).
- Asignar altos sueldos a directivos e integrantes de empresas relacionadas.
- Vínculos de parentesco en las Juntas Directivas.

**2) Medios ilícitos:**

- Aprovechamiento de las exenciones tributarias.
- Incumplimiento de normas tributarias.

**POSIBLES INVITADOS:**

- Contralor General de la República.
- Director Nacional del S.I.I.
- Universidades Las Américas, Viña del Mar y Andrés Bello (Grupo Laureate)
- Universidad Santo Tomás.
- Universidad del Desarrollo.
- Universidad de Los Andes.
- Universidad Alberto Hurtado.
- Universidad Diego Portales.

**III) UNIVERSIDADES PÚBLICAS: FUNCIONAMIENTO, FINANCIAMIENTO Y RENDICIÓN DE CUENTAS.**

- Régimen estatutario.
- Fuentes de financiamiento
- Aporte estatal.
- Matrículas y aranceles
- Donaciones.
- Fondos concursables
- Costos
- Control ex ante y ex post

**POSIBLES INVITADOS:**

- Contralor General de la República.
- Universidades integrantes CRUCH

#### **IV) EVALUAR POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS QUE PUEDAN EXISTIR**

#### **V) NORMAS DE PROCEDIMIENTO**

**Lugar de funcionamiento.** La Comisión sesionará en la Sala de la Comisión de Educación, salvo que se acuerde hacerlo en otro recinto.

**Plazo.** El plazo otorgado a la Comisión Investigadora es de ciento veinte días (determinado en la solicitud de su creación, sesión N° 51 ordinaria, del 6 de julio de 2011).

Constituida la Comisión en la fecha de su citación -9 de agosto de 2011- su plazo terminará el 3 de enero de 2012<sup>2</sup>, salvo prórrogas solicitadas por la Comisión y aprobadas por la Sala. (297, inc. 2° RCD).

Lo anterior significa que en el plazo de 120 días (4 meses) la Comisión podrá celebrar 12 sesiones ordinarias, y las especiales que se acuerden.

**1. Citación constitución.** Tiene por objeto constituirse, elegir presidente, fijar días y horas para las sesiones ordinarias, y adoptar los demás acuerdos inherentes al desempeño de su cometido.

**2. Adoptar acuerdos.** La Comisión podrá acordar:

- Fijar día, hora y lugar para sesiones especiales.
- Solicitar servicio de taquigrafía.
- Fijar un plazo para que los integrantes presenten lista de personas cuya comparecencia se requiere para someterse a las preguntas de la Comisión; solicitar documentos provenientes de instituciones públicas o privadas; declaraciones de expertos que declaren como peritos en la materia, inspecciones oculares in situ, etc.

**3. Citación Ministros de Estado.** No podrán ser citados más de tres veces, salvo acuerdo de la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión (art. 54 RCD).

---

<sup>2</sup> El plazo fijado a la Comisión es de carácter legal; por lo tanto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 70 de la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional, será de días hábiles.

**4. Citaciones y solicitudes de antecedentes.**

Requieren ser acordadas a petición de un tercio de los miembros de la Comisión (54, inc. 1°).

**5. Testimonio de particulares y entrega de antecedentes.** Serán voluntarios (art. 56, inc. 2° RCD).

**6. Personas citadas o invitadas.** Podrán hacerse acompañar de un asesor o letrado (art. 300 RCD).

**7. Obligación Presidente Comisión.** Hacer respetar los derechos de quienes concurran a la Comisión o sean mencionados en ellas (art. 257 RCD).

**8. Acceso de público a las Salas.** No tendrá acceso, salvo tratándose de invitados o por acuerdo unánime de la Comisión (arts. 21° y 211 RCD).

**9. Transmisión televisiva.** Debe acordarse por mayoría absoluta (art. 211, inc. 5° RCD).

**10. Acuerdo sobre las conclusiones y proposiciones.** La última sesión se entenderá prorrogada hasta por 15 días para tal efecto (297, inc. final RCD).

**IV.- RELACIÓN DEL TRABAJO DESARROLLADO POR LA COMISIÓN EN EL CUMPLIMIENTO DE SU COMETIDO Y EXPOSICIONES DE LAS PERSONAS QUE CONCURRIERON**

**a) Sesiones celebradas.**

La Comisión celebró una sesión constitutiva y veinticuatro sesiones ordinarias y especiales, las que contabilizan un total de veinticinco sesiones, desde que comenzó su trabajo, el día 9 de agosto de 2011, que se extendió hasta el 18 de junio de 2012.

**b) Audiencias públicas.**

En el marco del plan de trabajo ya citado, la Comisión invitó a diversas personas y entidades vinculadas al tema en cuestión, que podían

aportar mayores antecedentes al conocimiento del problema.

Para tal efecto, contó con la asistencia de las siguientes personas:

Sesión 1 <sup>a</sup>	Señor Luis Castro Paredes, Investigador de la Biblioteca del Congreso Nacional.
Sesión 2 <sup>a</sup>	Señor Claudio Elórtegui, Rector de la Universidad Católica de Valparaíso. Señor Aldo Valle, Rector de la Universidad de Valparaíso. Señor Patricio Sanhueza, Rector de la Universidad de Playa Ancha
Sesión 4 <sup>a</sup>	Señor Teodoro Rivera Neumann, Ministro de Justicia. Señor Carlos Aguilar, Jefe del Departamento de Personas Jurídicas, del Ministerio de Justicia.
Sesión 5 <sup>a</sup>	Señor Iñigo Díaz Cuevas, Presidente de la Comisión Nacional de Acreditación, del Ministerio de Educación. Señor Carlos Medrano, Jefe del Departamento de Acreditación, del Ministerio de Educación
Sesión 6 <sup>a</sup>	Señor Felipe Bulnes Serrano, Ministro de Educación y Presidente del Consejo Nacional de Educación (CNED). Señor Juan José Ugarte, Jefe de la División de Educación Superior, del Ministerio de Educación.
Sesión 7 <sup>a</sup>	Señor Nicolás Vivanco Fuentes, Vicepresidente del Consejo Nacional de Educación. Señora Daniela Torre Griggs, Secretaria Ejecutiva del Consejo Nacional de Educación. Señora Daniela Meneses, Jefa del Departamento de Educación Superior. Señor Rodrigo Díaz, Jefe del Departamento de Investigación e Información Pública del Consejo Nacional de Educación.
Sesión 8 <sup>a</sup>	Señor Juan José Ugarte, Jefe de la División de Educación Superior, del Ministerio de

		Educación.
Sesión 9ª		Señora Alejandra Contreras, Directora Ejecutiva de la Comisión INGRESA, Administradora del Sistema de Créditos para Educación Superior.
Sesión 10ª		Señor Julio Pereira, Director Nacional del Servicio de Impuestos Internos. Señora Carolina Saravia, Subdirectora de Fiscalización (S) del Servicio de Impuestos Internos.
Sesión 11ª		Señor Ramiro Mendoza Zuñiga, Contralor General de la República.
Sesión 12ª	S	Señor Juan Manuel Zolezzi Cid, Presidente del Consejo de Rectores de Universidades Chilenas, CRUCH.
Sesión 13ª		Señora María Olivia Monckeberg Pardo, Directora del Instituto de la Comunicación e Imagen de la Universidad de Chile.
Sesión 14ª		Señor Manuel Riesco Larraín, Vicepresidente del Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo, CENDA.
Sesión 15ª		Señores Rodrigo Bermúdez, Juan Pablo Cavada y Carlos Balladares, analistas del Servicio de Asesoría Técnica Parlamentaria de la Biblioteca del Congreso Nacional.
Sesión 16ª		Señor César Guisado, presidente, Ignacio Araya, secretario, y la señora Mónica Díaz, tesorera, del sindicato de trabajadores de la Universidad del Mar, sede La Serena. Señor Gabriel Boric, presidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile, FECH, señorita Marjorie Cuello, Secretaria General de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Valparaíso, FEUV, señor Juan Pablo Páez, Presidente de la Federación de Estudiantes de La Serena
Sesión 17ª		Señor Ricardo Correa, Presidente del Consejo Nacional de Instituciones Privadas de Formación Superior, CONIFOS, y señores Rodrigo Cerda y Juan Matulic, directores. Señores Rodrigo Bermúdez, Juan Pablo Cavada y Carlos Balladares; analistas del Servicio de Asesoría Técnica Parlamentaria de la Biblioteca del Congreso Nacional.

**c) Personas e instituciones invitadas que no asistieron**

12.08.2011	Víctor Pérez V., Vicepresidente del CRUCH
22.08.2011	Víctor Pérez V., Vicepresidente del CRUCH
22.08.2011	Ignacio Sánchez D., Miembro del Comité Ejecutivo del CRUCH
07.09.2011	Andrés Benítez P., Rector Universidad Adolfo Ibáñez
07.09.2011	Jaime Vatter G., Rector Universidad Santo Tomás
07.09.2011	Pedro Uribe J. Rector Universidad Andrés Bello
24.11.2011	Mónica Jiménez de la Jara, Directora de Aequalis y ex Ministra de Educación
14.12.2011	Mónica Jiménez de la Jara, Directora de Aequalis y ex Ministra de Educación
25.01.2012	Arturo Fontaine T., Director del Centro de Estudios Públicos
08.03.2012	Arturo Fontaine T., Director del Centro de Estudios Públicos
26.03.2012	José Pedro Undurraga I., Rector Universidad de las Américas
26.03.2012	Pedro Uribe J., Rector Universidad Andrés Bello
04.04.2012	Pedro Uribe J., Rector Universidad Andrés Bello
05.04.2012	Jaime Vatter G., Rector Universidad Santo Tomás
11.04.2012	José Pedro Undurraga I., Rector Universidad de las Américas

<b>FECHA</b>	<b>DOCUMENTO</b>	<b>ENVIADO POR</b>
06/07/11	Oficio N° 9555 que informa aprobación de Comisión Investigadora	Secretaría General de la Cámara de Diputados.
08/08/11	“Contraste de propuestas sobre Educación Superior”	Biblioteca del Congreso Nacional
17/08/11	Oficio N° 72 que remite texto “Posibles medios para lucrar mediante universidades chilenas”	Biblioteca del Congreso Nacional
31/08/11	“Matrícula Universitaria 2010 según nivel de Acreditación”	Biblioteca del Congreso Nacional
31/08/11	“Libro: Carreras Universitarias: Rentabilidad, Selectividad y Discriminación” de Patricio Meller	Biblioteca del Congreso Nacional
07/08/11	“Financiamiento de la Educación Superior Previo a 1981”; “Organo de Fiscalización de las Universidades”; “Universidades creadas en el marco legal de 1980 y 1990. ¿Cómo alcanzaron su plena autonomía?”	Biblioteca del Congreso Nacional
17/08/11	Power Point “Hitos Legislativos del Sistema Nacional de Educación Superior 1980 – 2010”	Luis Castro, Biblioteca del Congreso Nacional
15/09/11	“Análisis de los estados financieros de las Universidades creadas como Corporaciones de Derecho Privado”	Biblioteca del Congreso Nacional
23/09/11	“Instituciones de Educación Superior según Acreditación”; “Evolución en el número de matrículas del Sistema de Educación Superior, 1983 – 2010”	Biblioteca del Congreso Nacional
05/10/11	Power Point “Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior: El desafío permanente”	Iñigo Díaz Cuevas
11/10/11	2 CD con información requerida por la Comisión	Ministerio de Educación
12/10/11	“Análisis de los estados financieros de las Universidades creadas como Corporaciones de Derecho Público”	Biblioteca del Congreso Nacional
12/10/11	Power Point “Sistema nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior”	Consejo Nacional de Educación
28/10/11	Oficio N° 7607 con información requerida por la Comisión	Ministerio de Justicia
02/11/11	Power Point “Informe División de Educación Superior, del Ministerio de Educación”	Ministerio de Educación
02/11/11	CD sobre Sistema de Crédito de Estudios Superiores	INGRESA

07/12/11	Oficio N° 2951 que remite CD con información requerida por la Comisión	Servicio de Impuestos Internos
14/12/11	Power Point para la sesión	Ramiro Mendoza, Contralor General de la República
26/12/11	Oficio N° 2821 con copia del Informe Final N° 29 e Informe Final N° 35, con auditorías a INGRESA y CNA respectivamente	Contraloría General de la República
31/01/12	Oficio N° 0310 con información requerida por la Comisión	Servicio de Impuestos Internos
07/03/12	Trabajo sobre financiamiento de la Educación Superior, del autor Roberto Méndez Montenegro	Universidad de Valparaíso
21/03/12	“Universidades Privadas: Competencias de Organos Administrativos, Indicadores Financieros y Posibles Formas de Obtener Lucro	Biblioteca del Congreso Nacional
11/04/12	Informe “Un ejemplo de un mal ejemplo”	Sindicato Unico de Trabajadores Universidad del Mar, sede La Serena
18/04/12	“Transparencia y Universidades en Chile”; “Mecanismos establecidos para garantizar la fe pública en las instituciones de Educación Superior: Opiniones”; “Instituciones de Educación Superior: Constitución, Reconocimiento Oficial y Licenciamiento”; “Aspectos legales del financiamiento de la Educación Superior en Chile”	Biblioteca del Congreso Nacional
18/04/12	Power Point “Financiamiento de la Educación Superior, Acceso con Equidad”	Consejo nacional de Instituciones de Educación Superior, CONIFOS
02/05/12	Estudio del Sernac “Reclamos en Universidades e Institutos Profesionales entre 2008 y 2012”	Biblioteca del Congreso Nacional
02/05/12	DVD con antecedentes de Universidades Privadas no pertenecientes al CRUCH entre 2006 y 2011	Ministerio de Educación

#### **e) Oficios despachados.**

En el curso de su investigación, la Comisión despachó 84 **oficios.**

## **V.- ANTECEDENTES GENERALES.**

Previo a la presentación de los antecedentes acumulados en relación con los hechos que originan esta investigación, se ha estimado pertinente hacer una referencia al marco histórico reciente en materia de educación, en atención a que la situación actual, especialmente de la educación superior, no puede ser entendida hoy sin que se haga una mirada de conjunto a lo acontecido en los últimos 50 años.

El movimiento educacional que a poco andar se transformó en un poderoso movimiento social, que puso en jaque a las instituciones públicas, gobernantes y gobernados, transversalmente, traspasó las fronteras y algunas de las figuras que encabezaron el movimiento se convirtieron en íconos de un problema que, como país, se arrastra por demasiados años, que copó la agenda pública en el año 2011 y que este año y los que vienen seguramente ocupará parte importante del quehacer político y legislativo.

### **Principales hitos históricos del movimiento estudiantil en los últimos 50 años.**

#### **El movimiento universitario de 1967.**

Hacia los años 60 la educación superior estaba integrada por ocho universidades, dos de las cuales eran estatales –Universidad de Chile y Universidad de Santiago- y seis universidades privadas, financiadas casi en su totalidad por el erario nacional, y con una población de 55 mil estudiantes. Se trataba, por cierto, de un grupo privilegiado de jóvenes.

En mayo de 1961 la Universidad Técnica del Estado (UTE) fue ocupada por sus alumnos, dando inicio a un movimiento reformista que culminaría seis años después con la reforma educacional de 1967. Ya en 1964, los seminarios sobre Reforma en la Universidad Católica de Valparaíso fueron el germen de un poderoso movimiento estudiantil. En 1966, los estudiantes de la Universidad de Chile realizaron seminarios con igual objetivo.

Fue en 1967 el afán reformista se había extendido a casi todas las universidades del país, con especial intensidad en las sedes de Santiago y Valparaíso de la Universidad Católica, “donde los estudiantes primero y enseguida algunos grupos de académicos, impusieron una agenda

secularización y modernización institucional, participación estudiantil en la elección de las autoridades y apertura de la academia al entorno”<sup>3</sup>, y procedieron a tomar sus casas centrales.

Posteriormente se constituyó la Comisión de Reforma de la UTE, con participación efectiva de delegados estudiantiles. Fernando Castillo Velasco fue elegido Rector de la Universidad Católica con votación de los docentes y representantes de los estudiantes, y fueron elegidos rectores en la Universidad de Concepción y en la Universidad de Chile, con participación de los docentes y estudiantes de estas casas de estudio.<sup>4</sup> En resumen, los objetivos fundamentales perseguidos por este movimiento reformista fueron: modernización, democratización y compromiso social de la universidad.

El régimen militar puso término al movimiento juvenil, y las universidades fueron intervenidas, quedaron bajo la tutoría castrense, con rectores designados y se puso fin al cogobierno de profesores, estudiantes y funcionarios.

La Constitución de 1980, al consagrar la libertad de enseñanza puso término al llamado Estado docente. Se transfirió la administración de los establecimientos educacionales fiscales del Ministerio de Educación a los Municipios, y en 1981, se dio nacimiento a las universidades privadas, constituidas como personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro, en tanto que la Universidad de Chile y la Universidad Técnica del Estado fueron forzadas a desprenderse de sus sedes regionales y a concentrarse en la región metropolitana, junto con la creación de instrumentos de financiamiento de carácter competitivo para incentivar el mejoramiento de la calidad y la captación de recursos en el mercado.

En el período que va de 1990 en adelante se da un fuerte impulso a la cobertura de la educación superior (un millón de estudiantes) a través de las universidades del CRUCH y principalmente de las universidades privadas sin fines de lucro. Se crean instrumentos de

---

<sup>3</sup> BRUNNER RIED, JOSÉ JOAQUÍN; “Visión histórica de la evolución del sistema de educación superior chileno: hitos desde 1967 a la fecha”, en Un recorrido por la historia reciente de la educación superior chilena, Aequalis, Foro de Educación Superior, Editores Mónica Jiménez de la Jara y Francisco Durán del Fierro, Santiago, 2011, pg. 27.

<sup>4</sup> Luis Cifuentes desestima la relación que se ha pretendido encontrar entre los acontecimientos de mayo y junio del 68 en París y el movimiento reformista en Chile, porque, a su entender, “los eventos parisinos fueron una mera confirmación de algo que, teniendo sus raíces en la misma historia contemporánea, había comenzado a manifestarse en Chile –y otros países varios años antes. “El movimiento estudiantil chileno y la reforma universitaria (1967-1973)

financiamiento dirigidos principalmente a la demanda, el crédito con Aval del Estado (CAE) y el Crédito CORFO, que en pocos años conducen a un feroz endeudamiento de los estudiantes y familias chilenas, que tendrá una fuerte explosión estudiantil en año 2011.

### **La marcha de los “pingüinos” en el 2006.**

El movimiento estudiantil realizado durante el año 2006 y que ha sido denominado el “movimiento pingüino”, se caracterizó por ser capaz de concentrar la atención pública tanto por sus demandas como por la forma en que fue planteado, y por llevar adelante una movilización que captó la simpatía de la población e interpeló a las instancias gubernamentales y legislativas sobre la crisis profunda que pesaba sobre la educación chilena, en especial en la educación pública, que obligaba a reformular la calidad de la enseñanza y el papel del Estado.

La crítica principal de los estudiantes apuntaba a la dependencia municipal de los establecimientos, que establecía una diferencia irritante entre los colegios de sectores más pobres y, por supuesto de una baja calidad educacional, y los colegios pertenecientes a los municipios de mayores recursos.

Las demandas principales decían relación con el cumplimiento de una jornada completa con talleres, el mejoramiento de la calidad de la educación, el pase escolar gratuito para la todas la enseñanza secundaria y el mejoramiento de la infraestructura educacional.

El movimiento fue liderado por los estudiantes secundarios, prácticamente con la adhesión del 90% de los colegios de Santiago (privados y municipales), contó también con la adhesión de los estudiantes universitarios y de los institutos profesionales, los mismos que probablemente habrán participado en los movimientos de los años 2011 y 2012.

El Gobierno dio respuesta a la agenda corta presentada por los estudiantes (pase escolar 24 horas, PSU gratuita, raciones alimenticias) y asumió el compromiso de desarrollar una pauta de trabajo para la agenda larga. El hito más importante fue la creación del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación y la conformación de un Comité Interministerial. En el año 2009 entró en vigencia la Ley General de Educación (LGE), que constituye el marco para una nueva institucionalidad

de la educación en Chile y que derogó la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE).<sup>5</sup>

El principal efecto de las movilizaciones fue llevar al debate público la necesidad de una reforma urgente y profunda de la educación en nuestro país y significó, por otra parte, la revalorización del movimiento secundario. Desde un punto de vista político, marcó un punto de inflexión en el Gobierno de Michelle Bachelet y el cambio de los Ministros del Interior y de Educación, fuertemente criticados durante la movilización.

### **El movimiento estudiantil del 2011 - 2012**

Las Jornadas de Movilización Nacional por la Recuperación de la Educación Pública tuvieron su inicio el 12 de mayo de 2011, cuando la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile (CONFECH) convocó la primera marcha en Santiago a la cual adhirieron estudiantes de las diversas regiones del país, universitarios y secundarios.

A junio del 2011 más de 184 establecimientos en todo el país se habían plegado al movimiento, y se realizó una marcha que convocó a más de 100 mil estudiantes y profesores en la ciudad de Santiago.

Los objetivos principales del movimiento se centraban en la construcción de un proyecto de educación garantizado constitucionalmente como un derecho social universal en todos sus niveles, fundado en un sistema de educación pública, democrática, pluralista, gratuita y de calidad.

Como objetivo inmediato la CONFECH<sup>6</sup> se propuso posicionar las demandas transversales: educación gratuita, fin al lucro, democratización, fin al endeudamiento y al autofinanciamiento y acceso equitativo.

Para construir estos objetivos, la Federación planteó en relación con el financiamiento, aumentar el gasto público en Educación Superior para solventar las demandas, a través del aumento de los aportes basales de libre disposición, priorizar a las universidades estatales, creación de una Red Nacional de Educación Técnica Estatal y un Fondo de revitalización para las universidades tradicionales, reestructuración integral del sistema de becas y ayudas estudiantiles en sus montos, cobertura y

---

<sup>5</sup> Educar Chile, El Portal de la Educación.

<sup>6</sup> Petitorio CONFECH 2011.

condiciones de postulación, modificar el método de asignación, pasando de una medición por quintiles a una por deciles, eliminar el CAE y crear un sistema único de Fondo Solidario para todas las instituciones que en la práctica no lucren y eliminar la banca en el sistema de financiamiento.

Otras medidas dicen relación con el otorgamiento de una tarjeta nacional estudiantil, única y estatal; la eliminación del Aporte Fiscal Indirecto; la democratización y regulación del Sistema de Educación Superior; la prohibición efectiva del lucro, establecer un nuevo Sistema de Acreditación, que sea obligatorio para todas las instituciones de educación superior; garantizar constitucionalmente el derecho a la educación, el acceso con equidad, calidad, integración y heterogeneidad social en la matrícula, y garantizar el acceso y las condiciones de estudio para las personas con necesidad educativas especiales en la educación superior.

Este movimiento estudiantil marcó fuertemente la agenda del Gobierno del Presidente Piñera, que había declarado el año 2011 como el año de la educación superior, y precipitó el cambio de dos Ministros de Estado que habían ocupado la cartera de Educación. No con menos intensidad marcó también el trájín legislativo del Congreso Nacional, y en el caso de la Cámara de Diputados, aparte de la nutrida agenda de la Comisión técnica, provocó la creación de la Comisión Investigadora de la Educación Superior.

## **VI. PANORAMA LEGISLATIVO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR. 1980 – 2011. INTERVENCIÓN DEL SEÑOR LUIS CASTRO PAREDES.**

Este tema fue abordado en una investigación solicitada al Departamento Servicios Legislativos y Documentales de la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN), cuyo informe se sintetiza a continuación.<sup>7</sup>

Este informe se organiza en torno a tres puntos: 1) Principales hitos legislativos del sistema nacional de Educación Superior

---

<sup>7</sup> Sesión 2ª, celebrada el 11 de agosto de 2011, pp. del Acta de Sesiones.

La Comisión estimó necesario, antes de entrar al tratamiento de los diversos temas y subtemas que contiene el Acuerdo de creación de la Comisión Investigadora, solicitar del Investigador de la Biblioteca del Congreso Nacional, señor Luis Castro Paredes, que expusiera un panorama general del marco legal dentro del cual ha funcionado la Educación Superior en Chile, durante los últimos 30 años. Dicha exposición se llevó a cabo el 17 de agosto de 2011.

desde 1980 a 2011, 2) Principales regulaciones que se derivan para el funcionamiento de las universidades, y 3) Principales instituciones del Estado para la conducción y supervisión de las instituciones que proveen educación superior.

### **A. Principales hitos legislativos del sistema nacional de Educación Superior desde 1980 a 2011**

Para analizar los hitos legislativos de la educación superior en estos últimos 30 años, proponemos cuatro (4) ejes temáticos: institucionalidad, financiamiento institucional, financiamiento estudiantil, y acreditación de calidad, y dos fases de análisis. Ver tablas 1 y 2.

**Tabla 1. Hitos legislativos en educación superior por ámbito temático. Período 1980-1990.**

<b>Año</b>	<b>Institucionalidad</b>	<b>Financiamiento institucional</b>	<b>Financiamiento Estudiantil</b>
1980	<b>DL 3.464.</b> Establece libertad para abrir y mantener instituciones educativas		
	<b>DL 3.541.</b> Delega facultades para reestructurar las universidades del país		
1981	<b>DFL 1.</b> Regula la creación de nuevas universidades (privadas)		
	<b>DFL 2.</b> Reestructura las Universidades de Chile y Técnica del Estado		
		<b>DFL 4.</b> Regula Aporte Fiscal Directo (AFD) y Aporte Fiscal Indirecto (AFI)	<b>DFL 4.</b> Crea el Crédito Fiscal Universitario
	<b>DFL 5.</b> Regula la creación de Institutos Profesionales no universitarios (IP)		
	<b>DFL 24.</b> Regula la creación de Centros de Formación Técnica (CFT)		
		<b>DFL 33.</b> Crea el Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico	
1984	<b>Ley N° 18.369.</b> Modifica la integración del Consejo de Rectores		
1986		<b>DFL 1.</b> Descuenta impuestos por donaciones a instituciones y Fondecyt	
1987			<b>Ley N° 18.591.</b> Crea el Fondo de Crédito Universitario (para IES con AFD)
	<b>Ley N° 18.681.</b> Descuenta impuestos por donaciones a universidades e IP		
1988		<b>Ley N° 18.768.</b> Modifica Aporte Fiscal Directo (AFD) y Aporte Fiscal Indirecto (AFI)	

1990	<b>Ley N° 18.956.</b> Reestructura el Ministerio de Educación Pública		
	<b>Ley N° 18.962.</b> Fija requisitos para el reconocimiento oficial de las universidades		

Fuente: Biblioteca del Congreso Nacional. Nota: el eje acreditación de la calidad surge en el segundo periodo 1990-2011.

En términos generales, se podrá apreciar que en 1980 estamos frente a una época fundacional, en la que se configura un nuevo marco legal de la educación superior, que cambiará el “paisaje” de la educación superior de aquel entonces, constituido solamente por 8 universidades tradicionales y 175.250 estudiantes.

El nuevo marco legal emerge de una concepción de la educación superior como un bien esencialmente privado y del Estado como un agente esencialmente subsidiario. Se establecieron regulaciones mínimas para facilitar el despliegue de la iniciativa privada en la educación superior y se reorganizó el sistema de universidades preexistente, que se articulaba en torno al Consejo de Rectores (CRUCH) y a dos grandes universidades estatales: la Universidad de Chile y la Universidad Técnica del Estado.

**Tabla 2. Hitos legislativos en educación superior por ámbito temático. Período 1991-2011**

Año	Institucionalidad	Financiamiento institucional	Financiamiento Estudiantil	Acreditación de calidad
1994			<b>Ley N° 19.287.</b> Modifica Ley N° 18.591 y establece Fondos solidarios de Crédito Universitario	
	<b>Ley N° 19.305.</b> Modifica los Estatutos de las universidades en materia de elección de Rector			
2002			<b>Ley N° 19.848.</b> Reprogramación de deudas provenientes del Crédito Solidario de Educación Superior	
2005			<b>Ley N° 20.027.</b> Crea el Crédito con Aval del Estado (CAE) y Planes de Ahorro para financiar estudios	
2006				<b>Ley N° 20.129.</b> Crea el Sistema Nacional de Aseguramiento de Calidad de la Educación Superior
2009	<b>Ley N° 20.370.</b> Mantiene requisitos para el reconocimiento oficial de universidades			

Fuente: Biblioteca del Congreso Nacional. Nota: \* actualización junio 2012.

También se podrá observar que, desde 1990, con la reinstalación del régimen democrático, los sucesivos gobiernos tienden a conservar el diseño institucional de la educación superior de apertura al mercado o cuasi mercado; aunque con políticas progresivas destinadas a aumentar el acceso a la educación superior, y luego a crear un sistema de aseguramiento de la calidad de la misma.

De alguna manera, se observaba que el sistema contaba e iba desarrollando diversos instrumentos e incentivos para la expansión, pero escaseaban los mecanismos para garantizar la fe pública en la oferta académica; especialmente, una vez que el Consejo Superior de Educación (CSE), acordaba otorgarles la plena autonomía a las instituciones que habían aprobado el proceso conocido hoy como “licenciamiento”.

A continuación, siguiendo las fechas de publicación de los respectivos cuerpos legales, vamos a reseñar y comentar brevemente los principales hitos legislativos de la educación superior, divididos en dos fases: 1980 – 1990 y 1991 – 2011.

### **Hitos Legislativos en Educación Superior. Fase 1980 – 1990**

En el año 1980, se observan dos pilares fundacionales del nuevo diseño institucional de la educación superior en Chile que se despliega durante la década de los ochenta, a través de diversos decretos con fuerza de ley.

Uno es el **Decreto Ley N° 3.464**, del 10 de octubre de 1980, mediante el cual se publica la Constitución Política de la República. En el artículo 19, numeral 11°, de esta Carta Fundamental, se establece la libertad de enseñanza como un derecho constitucional, entendido como libertad de los ciudadanos para abrir, mantener y administrar instituciones educativas de todo nivel.<sup>8</sup>. Al mismo tiempo, se establece que una ley orgánica

---

<sup>8</sup> En el Informe se destaca que algunos autores consideran que el principio de libertad de enseñanza establecido en estos términos en la Constitución Política de 1980 representa el tránsito del concepto de Estado Docente –consagrado en las Constituciones Políticas de 1833 y 1925— al concepto de Estado Subsidiario. Para ampliar esta consideración puede verse, por ejemplo, a Jorge Nef Novella: *El concepto de Estado Subsidiario y la educación como bien de mercado: un bosquejo de análisis político*. En: <http://www.revistadocencia.cl/pdf/20100728161337.pdf> (Agosto, 2011); o María Angélica Oliva: *Política educativa y profundización de la desigualdad en Chile*. En: *Estudios pedagógicos* v.34 N° 2 (Valdivia, 2008). Versión On-line ISSN 0718-0705.

constitucional establecerá los requisitos que deberán exigirse para el reconocimiento oficial de las referidas instituciones<sup>9</sup>.

El otro pilar es el **Decreto Ley N° 3.541**, del 12 de diciembre de 1980. En su artículo único, la Junta de Gobierno delegó facultades en el Jefe de Estado para que pudiera, en el plazo de un año, reestructurar las universidades del país, incluida la Universidad de Chile, pudiendo dictar todas las disposiciones que fueren necesarias al efecto. En especial, precisa, aquellas destinadas a fijar su régimen jurídico y a regular el establecimiento de corporaciones de esta naturaleza, pudiendo en el ejercicio de estas atribuciones, dictar normas estatutarias para regular su estructura orgánica. La referida norma precisa que estas atribuciones serán ejercidas mediante decretos con fuerza de ley.

Sobre la base de estos pilares fundacionales, durante 1981, el Jefe de Estado de la época dictó al menos seis (6) decretos con fuerza de ley que configuraron el actual diseño institucional del sistema de educación superior.

En primer lugar, el **DFL 1**, de 3 de enero de 1981, **fija normas para crear nuevas universidades**<sup>10</sup>. Su objetivo es regular la creación de universidades privadas. Para ello, delimita los 12 títulos profesionales exclusivamente universitarios en tanto requieren haber obtenido el grado de Licenciado<sup>11</sup> y, al mismo tiempo, establece que las nuevas universidades deben otorgar al menos tres títulos exclusivamente universitarios y pueden crear y otorgar toda clase de títulos profesionales distintos de los 12 indicados anteriormente. También establece el proceso de examinación de las nuevas universidades respecto de los títulos y grados académicos que otorguen, la prohibición de tener fines de lucro: “deberán

---

Disponible en: [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-07052008000200013&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-07052008000200013&script=sci_arttext) (Agosto, 2011).

<sup>9</sup> En el informe se indica que diez (10) años después, se publica la Ley 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza. Las nuevas instituciones de educación superior que se crearon en la década de los 80' —como se verá— obtuvieron su reconocimiento oficial adecuándose a los decretos con fuerza de ley dictados durante el año 1981.

<sup>10</sup> Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=3394&tipoVersion=0> (Agosto, 2011)

<sup>11</sup> a) Abogado: Licenciado en Ciencias Jurídicas. b) Arquitecto: Licenciado en Arquitectura. c) Bioquímico: Licenciado en Bioquímica. d) Cirujano Dentista: Licenciado en Odontología. e) Ingeniero Agrónomo: Licenciado en Agronomía. f) Ingeniero Civil: Licenciado en Ciencias de la Ingeniería. g) Ingeniero Comercial: Licenciado en Ciencias Económicas o Licenciado en Ciencias en la Administración de Empresas. h) Ingeniero Forestal: Licenciado en Ingeniería Forestal. i) Médico Cirujano: Licenciado en Medicina. j) Médico Veterinario: Licenciado en Medicina Veterinaria. k) Psicólogo: Licenciado en Psicología. l) Químico Farmacéutico: Licenciado en Farmacia.

constituirse como personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro”, (artículo 15º) y la prohibición de la participación de los alumnos y administrativos en los órganos de gobierno, gestión y dirección. En el espíritu del legislador habría estado la idea de que bastaban estas normas para asegurar la orientación pública de las personas jurídicas que fundaran universidades privadas.

Cuatro (4) días después, con el objetivo de dividir las universidades estatales tradicionales, el gobierno publica el **DFL 2**, de 7 de enero de 1981, **fija normas sobre reestructuración de universidades**<sup>12</sup> y ordena a los Rectores de las universidades de Chile y Técnica del Estado que dentro de los 90 días siguientes, propongan al Presidente de la República “un programa de reestructuración de las respectivas corporaciones” de modo que se desagreguen en entidades autónomas y diferentes. Es así como dentro de los 90 días los rectores de esas universidades entregaron el plan solicitado, el Jefe de Estado de la época analizó la propuesta de estos rectores, y determinó la separación de la Universidad de Chile en ocho universidades regionales y la Universidad Técnica del Estado constituida en la Universidad de Santiago.

Una semana después, el 14 de enero de 1981, se publica el **DFL N° 4**, con el objetivo de **fijar normas específicas sobre financiamiento** de las universidades existentes al 31 de diciembre de 1980 y de las instituciones que de ellas se derivaren.<sup>13</sup> Se establecen dos mecanismos de financiamiento: **a) El Aporte Fiscal Directo (AFD)** para las universidades tradicionales y las derivadas –del plan de reestructuración mencionado en el DFL 2, de 1981— que se entregará en forma decreciente<sup>14</sup>, **b) El Aporte Fiscal Indirecto (AFI)** en función de la capacidad de las instituciones de Educación Superior reconocidas oficialmente para capturar a los mejores 20.000 alumnos en primer año (medidos en puntajes obtenidos en la Prueba de Aptitud Académica)<sup>15</sup>. Al mismo tiempo, se crea un tercer mecanismo referido a financiamiento

<sup>12</sup> Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=3500> (Agosto, 2011)

<sup>13</sup> Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=3621&tipoVersion=0> (Agosto, 2011)

<sup>14</sup> De esta forma se crea un doble régimen de financiamiento institucional: universidades tradicionales que reciben un aporte fiscal y universidades privadas nuevas que no reciben dicho aporte.

<sup>15</sup> La fórmula de cálculo establecida originalmente consideraba distintos valores por carreras, asignando por ejemplo más aporte por Medicina y Odontología que por ingeniería Civil o Agronomía. La fórmula de cálculo vigente fue establecida en el artículo 20º de la Ley 18.681, publicada el 31 de diciembre de 1987, y asigna mayores montos AFI a las instituciones, en la medida que los puntajes de la PAA (o PSU) que capten sean más altos, independientemente de la carrera en la que se matriculen.

Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30067&buscar=18681> (Agosto, 2011)

estudiantil: el Crédito Fiscal Universitario (**CFU**), entendido como un monto creciente de recursos fiscales destinado a las universidades tradicionales y sus derivadas, para que los alumnos de menores ingresos que se matriculen puedan postular a un crédito estatal para cubrir en todo o parte el pago de sus aranceles.

En los siguientes meses de 1981, se dictan dos decretos que crean el espacio para que se desarrolle la educación superior no universitaria. En primer lugar, el **DFL 5**, de 16 de febrero de 1981, **fija normas para crear Institutos Profesionales**<sup>16</sup>. Su objetivo establecía que cualquiera persona natural o jurídica podrá crear Institutos Profesionales (IP) con el fin de otorgar toda clase de títulos profesionales, excepto aquellos que requieran el grado de Licenciado, e incluso, títulos técnicos dentro del área de las profesiones respecto de las cuales otorguen títulos profesionales.<sup>17</sup>

Posteriormente, el gobierno dicta el **DFL 24**, de 17 de abril de 1981, **fija normas para crear Centros de Formación Técnica**<sup>18</sup>. Su objetivo es establecer que cualquiera persona natural o jurídica podrá crear Centros de Formación Técnica (CFT) con la finalidad de formar técnicos idóneos. Llama la atención que se consagre de forma explícita y excepcional que aquellos CFT que tengan más de una sede deberán enviar al Ministerio de Educación —entre otros antecedentes— la descripción de los recursos humanos, materiales y financieros con que contará en cada una de ellas para el logro de sus objetivos educacionales. Esta norma no fue instaurada para las universidades y los Institutos Profesionales. Tal vez, porque en el espíritu de legislador se presumía que estas instituciones, por un sentido de integridad y prestigio, si abrían una nueva sede mantendrían el mismo estándar de la casa matriz de estudios superiores.

Sin embargo, probablemente, lo más significativo es que en este nuevo espacio de educación superior no universitario, integrado por

---

<sup>16</sup> Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=3668&tipoVersion=0> (Agosto, 2011)

<sup>17</sup> En el informe se consigna que las universidades reglamentarán un sistema que permita a los profesionales titulados en los IP y que cumplan con los requisitos que aquéllas determinen, ingresar a un programa en la Universidad conducente a obtener el grado académico de Magíster y, posteriormente, el de Doctor. Por su parte, los IP podrán celebrar, además, convenios con organismos que otorguen títulos técnicos con el objeto de que los alumnos provenientes de estos últimos puedan proseguir estudios en dichos organismos superiores. También deberán someter a una entidad examinadora los programas de estudios conducentes a obtener los títulos profesionales que se pretende otorgar. Es decir, se establecen normas para impulsar la articulación vertical del sistema y facilitar la movilidad estudiantil.

<sup>18</sup> Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=4067> (Agosto, 2011)

Institutos Profesionales (IP) y Centros de Formación Técnica (CFT), el legislador no estableció la condición de prohibir el lucro. Por lo tanto, en orden al mandato de esta Comisión, se sugiere tener presente que en el diseño institucional de la educación superior –instaurado en 1981— es posible identificar dos espacios normativos en relación con el lucro:

- Universidades: espacio institucional en el que se prohíbe lucrar
- Institutos Profesionales y Centros de Formación: espacio institucional en el que el lucro está permitido.

Finalmente, cumpliendo con las facultades delegadas al Jefe de Estado (DL 3.541) para reestructurar y cambiar el régimen jurídico de las universidades del país, mediante decretos con fuerza de ley, a dictarse según el plazo, entre el 12 de diciembre de 1980 y el 11 de diciembre de 1981, destacamos el **DFL N° 33**, de 27 de octubre de 1981<sup>19</sup>, que **crea el Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico** para financiar proyectos y programas de investigación científica o tecnológica. La norma precisa que dicho Fondo estará formado por los aportes que anualmente le asigne la Ley de Presupuesto, por las herencias, legados y donaciones con que resulte favorecido y por los recursos que el Gobierno de Chile reciba por concepto de asistencia técnica internacional.

Posteriormente, en los años siguientes, en función de diversas circunstancias históricas, sociales y políticas –que aquí no corresponde analizar—, se dictan un conjunto de normas que complementan, adecuan, amplían o modifican la nueva matriz institucional del sistema de educación superior.

Es así como, siguiendo con esta mirada cronológica, se identifica la **Ley N° 18.369**, de 14 de diciembre de 1984, que **modifica la organización del Consejo de Rectores**<sup>20</sup>. Su objetivo es reconocer la nueva conformación del Consejo de Rectores –habiéndose cumplido la división de las Universidades de Chile y Técnica del Estado— como una persona jurídica de derecho público, integrado por los Rectores de 20 Universidades y 4 Institutos Profesionales<sup>21, 22</sup>.

<sup>19</sup> Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=4172&buscar=DFL+33> (Agosto, 2011)

<sup>20</sup> Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29784&buscar=18369> (Agosto, 2011)

<sup>21</sup> Universidad de Chile, Universidad Católica de Chile, Universidad de Concepción, Universidad Católica de Valparaíso, Universidad Técnica Federico Santa María, Universidad de Santiago de Chile, Universidad Austral de Chile, Universidad del Norte, Universidad de Valparaíso, Universidad de Antofagasta, Universidad de La Serena, Universidad de Bío Bío, Universidad de La Frontera, Universidad de Magallanes, Universidad de Talca, Universidad de Atacama, Universidad de

Posteriormente, el **DFL 1**, de 2 de julio de 1986, **fija normas para descuento tributario de donaciones para instituciones de educación superior y Fondecyt**<sup>23</sup> Su objetivo de fijar requisitos para el descuento tributario de las donaciones que se efectúen a instituciones de educación superior reconocidas por el Estado, o del Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico, entre otras instituciones.<sup>24</sup>

A continuación, el 3 de enero de 1987, se publica **Ley N° 18.591, que crea el Fondo de Crédito Universitario**<sup>25</sup> para cada una de las Instituciones de Educación Superior que reciben Aporte Fiscal Directo (AFD), según el DFL N° 4, de 1981. La norma establece que la administración de esos fondos lo efectuarán las instituciones señaladas, de acuerdo con las disposiciones correspondientes de esta ley, y lo que establezca el reglamento que apruebe, para tal efecto, cada una de ellas. Con cargo a dicho fondo y de acuerdo con lo establecido en el mencionado reglamento, tales instituciones, otorgarán crédito a sus alumnos para pagar el valor anual o semestral de la matrícula, según corresponda.

Al finalizar el mismo año, el 31 de diciembre de 1987, se publica la **Ley N° 18.681, que establece normas para descontar impuestos a las donaciones a las universidades e institutos profesionales**<sup>26</sup>. Establece que los contribuyentes del impuesto de primera

---

Tarapacá, Universidad Arturo Prat, Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, Universidad de Playa Ancha de Ciencias de la Educación, Instituto Profesional de Santiago, Instituto Profesional de Chillán, Instituto Profesional de Valdivia, Instituto Profesional de Osorno.

<sup>22</sup> Posteriormente, el 21 de enero de 1986, el gobierno publica el DFL 2 para sistematizar el Estatuto orgánico del Consejo de Rectores, donde especifica integrantes, organización y funciones. Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=3512> (Agosto, 2011). Recordemos que el Consejo de Rectores fue creado mediante la Ley N° 11.575, del 14 de agosto de 1954, artículo 36°, integrado por la Universidad de Chile, Universidad de Concepción; Universidad Católica de Santiago; Universidad Católica de Valparaíso; Universidad Técnica "Federico Santa María"; Universidad Técnica del Estado y Universidad Austral. Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=26714&buscar=11575> (Agosto, 2011)

<sup>23</sup> Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=3423> (Agosto, 2011)

<sup>24</sup> La norma establece que los contribuyentes que declaren sus rentas efectivas, podrán rebajar como gasto, para los efectos de la determinación de la renta líquida imponible, las sumas donadas a establecimientos de educación superior reconocidos por el Estado, y a instituciones sin fines de lucro que tengan por finalidad la creación, investigación o difusión de las artes y las ciencias o que realicen programas de acción social en beneficio exclusivo de los sectores de mayor necesidad.

<sup>25</sup> Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29982&buscar=18591> (Agosto, 2011)

<sup>26</sup> Artículos 69 y 70. Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30067&buscar=18681> (Agosto, 2011)

categoría así como también los del Impuesto Global Complementario, podrán descontar de sus respectivos impuestos las sumas donadas a Universidades e Institutos Profesionales. Estas donaciones que reciban las instituciones de Educación Superior deberán ser destinadas a financiar la adquisición de bienes inmuebles y de equipamiento, readecuación de infraestructura para el quehacer académico, o proyectos de investigación.

Un año después, el 29 diciembre de 1988, se publica la **Ley N° 18.768**, que **modifica el Aporte Fiscal Directo (AFD) y el Aporte Fiscal Indirecto (AFI)**,<sup>27</sup> establecidos en los artículos 2° y 3° del DFL 4, de 1981, respectivamente. Específicamente, el artículo 50° de la Ley 18.768, estableció que el monto del AFD será fijado anualmente en la Ley de Presupuestos del Sector Público y la distribución entre las instituciones existentes al 31 de diciembre de 1980, se calculará de acuerdo a las siguientes bases:

a) El 95% del aporte correspondiente al año 1989, será entregado a las universidades e institutos profesionales en la misma proporción del aporte que recibieron en el año 1988, el otro 5% de dicho aporte se distribuirá entre las universidades e institutos profesionales de acuerdo a un modelo de asignación de recursos<sup>28</sup>;

b) En los años posteriores a 1989, las sumas que hayan correspondido a cada universidad e instituto profesional en el año inmediatamente anterior, como resultado de la aplicación de los dos porcentajes señalados en la letra precedente, serán la base para aplicar, respecto de cada una de esas entidades de educación superior, en el año respectivo, los porcentajes antes indicados.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30147&buscar=18768> (Agosto, 2011)

<sup>28</sup> A contar de 1989, el proceso de asignación del 5% de AFD usa los siguientes coeficientes, como variables para determinar el nivel y progreso académicos de dichas instituciones:

- a) alumnos de pregrado/número de carrera de pregrado,
- b) alumnos de pregrado/jornadas académicas completas equivalentes totales,
- c) jornadas académicas completas equivalentes con grado académico de magíster y doctor/jornadas académicas completas equivalentes totales,
- d) número de proyectos financiados por el Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología y otros organismos/jornadas académicas completas equivalentes totales,
- e) número de publicaciones incorporadas a revistas científicas de reconocimiento internacional/jornadas académicas completas equivalentes totales.

<sup>29</sup> El artículo 29° de la Ley 18.959, del 24 de febrero de 1990, declaró ajustado a derecho el AFD entregado en 1989 a Universidades e Institutos Profesionales. Asimismo, diversas Leyes del Presupuesto del Sector Público –correspondientes a

Por su parte, el artículo 51° de la Ley 18.768, estableció que el Aporte Fiscal Indirecto (AFI) se otorgará a las instituciones que capten a los primeros 27.500 puntajes de Prueba de Aptitud Académica. Con ello, amplía el número de 20.000 alumnos, que fijaba el artículo 3° del DFL 4, de 1981.

En 1990, antes del 10 de marzo, al igual que en el año 1980, se observan dos hitos legislativos cruciales. En primer lugar, la **Ley N° 18.956**, de 8 de marzo de 1990, que **reestructura el Ministerio de Educación Pública<sup>30</sup> y crea la División de Educación Superior**. Esta ley establece que el Ministerio de Educación será el sucesor legal del Ministerio de Educación Pública. Asimismo, define que la División de Educación Superior es responsable de velar por el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias que regulan la educación superior en el ámbito de competencia del Ministerio; de asesorar en la política de este nivel de enseñanza, de establecer las relaciones institucionales con las entidades de educación superior reconocidas oficialmente, y proponer la asignación presupuestaria estatal a las instituciones de educación superior.

En segundo término, antes de la culminación del régimen militar, se publica la **Ley N° 19.962**, de 10 de marzo de 1990, **Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE)<sup>31</sup>**. De acuerdo al mandato de esta Comisión, es indispensable destacar que fija los requisitos para el reconocimiento oficial y el funcionamiento de las universidades, Institutos Profesionales (IP) y Centros de Formación Técnica (CFT). Como señalamos anteriormente, la Constitución Política del Estado de 1980 —dictada mediante el DL 3464— definía el principio constitucional de libertad enseñanza como un derecho a abrir, mantener y administrar establecimientos en cualquier nivel y, a continuación, señalaba que una ley orgánica constitucional establecerá los requisitos para el reconocimiento oficial de estos establecimientos. Pues bien, esta ley surge 10 años después. Lo anterior es importante porque durante la década del 80 la creación de universidades se rigió por las normas establecidas en el DFL 1, de 1981, y no por las que se establecieron en la LOCE, de 1990, las cuales han sido ratificadas en el DFL 1, de 2005 y DFL 2, de 2010.

---

1999, 2001 a 2006 y 2009— dispusieron incrementar el AFD establecido en el artículo 2° del DFL 4, de 1981. Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=3621&idVersion=> (Agosto, 2011)

<sup>30</sup> Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30325&tipoVersion=0> (Agosto, 2011)

<sup>31</sup> Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30330&idVersion=1990-03-10> (Agosto, 2011)

En lo esencial, en materia de educación superior, la LOCE establece las normas para el reconocimiento oficial de las universidades, crea el Consejo Superior de Educación para administrar la función de acreditación (hoy, llamada licenciamiento) como un proceso que las nuevas universidades deben cumplir para alcanzar la plena autonomía. Asimismo, en su artículo 30° ratifica en todos sus términos lo expresado en el artículo 15° del DFL 1 de 1980 respecto de las universidades, señalando: “Las universidades, los institutos profesionales y los centros de formación técnica estatales sólo podrán crearse por ley. Las universidades que no tengan tal carácter, deberán crearse conforme a los procedimientos establecidos en esta ley, y serán siempre corporaciones de derecho privado, sin fines de lucro para el efecto de tener reconocimiento oficial.”<sup>32</sup>.

En conclusión, de la revisión de los principales hitos legislativos de la educación superior en el periodo 1980 – 1990, se desprende que el diseño institucional de la educación superior se abre al mercado sobre la base del principio de libertad de enseñanza entendida como libertad para crear y mantener instituciones educativas. Asimismo, se diversifica la enseñanza superior mediante el establecimiento de tres niveles institucionales diferenciados que otorgan credenciales educacionales de diversa jerarquía: a) Universidades para otorgar títulos universitarios exclusivos, b) Institutos Profesionales para profesiones no exclusivamente universitarias y c) Centros de Formación Técnica para formar técnicos de nivel superior. Se permite la fundación de universidades privadas sin fines de lucro para abrir el sistema de educación superior a exigencias competitivas. Consistentemente, se dividen las dos universidades estatales –la Universidad de Chile y la Universidad Técnica del Estado— siendo obligadas a desprenderse de sus sedes regionales y a concentrarse en la región metropolitana y se crean instrumentos de financiamiento de carácter competitivo para incentivar el mejoramiento de la calidad y la captación de recursos en el mercado. Finalmente, se facilita la entrada de personas naturales y jurídicas al mercado de la enseñanza superior con un sistema de requisitos mínimos para la creación de instituciones de educación superior no universitarias.

### **Hitos Legislativos en Educación Superior. Fase 1991 – 2011**

En esta fase, distinguiremos al menos cinco (5) hitos legislativos en materia de educación superior, referidos especialmente a los ámbitos de financiamiento estudiantil y acreditación de la calidad. No

---

<sup>32</sup> Lo anterior fue plenamente ratificado en el artículo 53°, DFL 2, de 2 de julio de 2010, que refunde la Ley General de Educación, de 9 septiembre de 2009. Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1014974&idVersion=2010-07-02> (Agosto, 2011)

obstante, es necesario advertir que para poder dimensionar mejor las políticas de Estado en este período, en particular, las políticas de financiamiento tanto institucional como estudiantil en la educación superior, es necesario investigar las leyes de presupuestos del sector público del período y sus complementos reglamentarios. En este contexto, podría observarse con mayor claridad la dinámica y diversidad de asignaciones de recursos destinados a programas de apoyo y fomento para las instituciones y de creación y ampliación de las ayudas estudiantiles, entre ellos, el crédito Corfo.

Desde esta perspectiva, se identifica en primer lugar, la **Ley N° 19.287**, de 4 de febrero de 1994, que establece **normas sobre Fondos Solidarios de Crédito Universitario**<sup>33</sup>. Su objetivo es modificar la Ley N° 18.591, en sus artículos 70 y siguientes, y crear un fondo solidario de crédito universitario para cada una de las instituciones de educación superior que reciben aporte del Estado con arreglo al artículo 1° del DFL 4, de 1981. Dichos fondos estarán constituidos por los recursos que anualmente asigne la Ley de Presupuestos para estos efectos –distribuidos considerando la composición socioeconómica del alumnado de la institución—; los aportes voluntarios que efectúen los profesionales y ex-alumnos provenientes de la institución respectiva, y otras donaciones. Las deudas de los estudiantes por este concepto, se regirán por las disposiciones legales que regulan los fondos solidarios de crédito universitario y por los contratos que individualmente suscriban con la institución de acuerdo con el reglamento respectivo.

En el ámbito estrictamente institucional, sólo es posible encontrar como hito legislativo, la **Ley N° 19.305**<sup>34</sup>, de 23 de abril de 1994, mediante la cual se modificaron los Estatutos de las universidades estatales, para permitir la **elección de los rectores** sobre la base del voto personal e informado de los académicos. Recordemos que antes los rectores eran delegados. La referida ley establece que el organismo colegiado superior de la universidad convocará a elección de rector, en la cual participarán los académicos pertenecientes a la universidad, atendidas su jerarquía y antigüedad. El voto será personal, secreto e informado. El candidato a rector será elegido en votación directa y por mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos y será nombrado por el Presidente de la República. Durará cuatro años en sus funciones y podrá ser reelegido.

---

<sup>33</sup> Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30654&buscar=19287> (Agosto, 2011)

<sup>34</sup> Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30672&buscar=19305> (Agosto, 2011)

El 27 de diciembre de 2002, la **Ley N° 19.848**<sup>35</sup>, permitió la **reprogramación de las deudas provenientes del Crédito Solidario de Educación Superior**. Entre las normas que introduce este nuevo cuerpo legal, se destaca que la Tesorería General de la República estará facultada para retener, de la devolución de impuestos a la renta que le correspondiera anualmente a los deudores de crédito solidario<sup>36</sup> que se acojan a los beneficios de esta ley, los montos que se encuentren impagos según lo informado por el respectivo administrador, en la forma que establezca el reglamento, e imputar dicho monto al pago de la mencionada deuda.

Más adelante, después de dos años y dos meses de debate legislativo, el 11 de junio de 2005, se publica la **Ley N° 20.027**, que establece **normas para financiar estudios de educación superior**<sup>37</sup>, cuerpo legal que, en definitiva, se ha hecho más conocido por el Programa de Crédito con Aval del Estado (CAE), administrado por la Comisión Ingres. Su objetivo es crear un sistema de créditos y planes de ahorro<sup>38</sup> para financiar estudios de educación superior. Dicho sistema intermedia recursos entre las entidades financieras y los estudiantes en base a una estructura de garantías compuesta por la Institución de Educación Superior y Estado. El crédito se otorga a estudiantes de pregrado que necesiten apoyo financiero para iniciar o continuar una carrera en alguna de las instituciones de educación superior acreditadas. Su administración, como hemos dicho, reside en la Comisión Ingres, organismo autónomo del Estado.

Finalmente, el 17 de noviembre de 2006 (después de tres años, siete meses de trámite legislativo), se publica la **Ley N° 20.129**<sup>39</sup> con el objetivo de crear el **Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior** –seguramente muchos de los parlamentarios presentes participaron en su tramitación y la conocen perfectamente—. El

---

<sup>35</sup> Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=206178> (Agosto, 2011)

<sup>36</sup> De acuerdo con la Ley N° 19.899, publicada el 18 de agosto de 2003, artículo único, N° 5, las nóminas de los deudores morosos de los fondos solidarios de crédito universitario son públicas sin que les haya sido ni les sea aplicable lo establecido en la ley N° 19.812. Asimismo, en conformidad con la Ley N° 19.989, publicada el 31 de diciembre de 2004, artículo 2° N° 2, son considerados deudores de los créditos solidarios todos aquellos que resulten de la aplicación de las leyes N° 18.591, N° 19.287 y N° 19.848.

<sup>37</sup> Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=239034&buscar=20027> (Agosto, 2011)

<sup>38</sup> El sistema de planes de ahorro autoriza a los bancos, instituciones financieras, administradoras de fondos mutuos, compañías de seguros de vida y cajas de compensación, para abrir y mantener planes de ahorro para el financiamiento de estudios de educación superior. Tales planes son todos aquellos instrumentos de captación que tengan por objeto expreso, recibir ahorro voluntario para financiar el pago de aranceles y matrículas que importen los estudios de educación superior.

<sup>39</sup> Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=255323&buscar=20129> (Agosto, 2011)

referido Sistema estará integrado por cuatro instituciones con las siguientes funciones:

a) **el Ministerio de Educación:** responsable de diseñar y administrar un Subsistema de Información para la gestión del sistema de Educación Superior y satisfacer necesidades de información pública<sup>40</sup>,

b) **el Consejo Nacional de Educación:** responsable del licenciamiento de las nuevas instituciones de educación superior<sup>41</sup> (proceso necesario para logren su autonomía),

c) **la Comisión Nacional de Acreditación** –creada mediante esta ley— responsable de pronunciarse sobre la acreditación institucional de las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica autónomos; pronunciarse acerca de las solicitudes de autorización que le presenten las agencias encargadas de la acreditación de carreras y programas de pregrado, programas de Magíster y programas de especialidad en el área de la salud, y supervigilar su funcionamiento; pronunciarse sobre la acreditación de los programas de pregrado y postgrado de las universidades autónomas, y mantener sistemas de información pública que contengan las decisiones de acreditación; y

d) **las Agencias de Acreditación**, es decir, instituciones nacionales, extranjeras o internacionales para la acreditación de carreras profesionales y técnicas y programas de pregrado.

No obstante, para terminar con el señalamiento de hitos legislativos en materia de educación superior, probablemente es de interés considerar que en 2008 se formuló una legislación que puede ser muy significativa en el ámbito de las habilitaciones profesionales. Nos referimos a la **Ley N° 20.261**, que creó el **Examen Único Nacional de Conocimientos de Medicina**. Esta norma legal cobra cada vez mayor importancia en la medida que el Sistema Nacional de Acreditación –en el área de las carreras de pregrado— sólo evalúe procesos y no considere los resultados de la

---

<sup>40</sup> El objetivo es "lograr una amplia y completa transparencia académica, administrativa y contable de las instituciones de educación superior" (artículo 49°). Para estos efectos, las instituciones de educación superior deberán recoger y proporcionar al Ministerio de Educación el conjunto básico de información que éste determine (artículo 50°).

<sup>41</sup> En el cumplimiento de esta función, le corresponderá establecer sistemas de examinación selectiva para las asignaturas o cursos de las carreras impartidas por las instituciones de educación adscritas a procesos de licenciamiento (para evaluar el cumplimiento de los planes y programas de estudio y el rendimiento de los alumnos)

formación.<sup>42</sup> Además, cabe considerar que en la Comisión de Educación de la Cámara, en primer trámite constitucional, se encuentra el proyecto que crea el examen de habitación profesional en pedagogía.

Asimismo, conviene tener en cuenta que, en 2009, se publica la **Ley N° 20.370**, Ley General de Educación<sup>43</sup>, que crea el Consejo Nacional de Educación, continuador y sucesor legal del Consejo Superior de Educación, creado en la Ley N° 18.962, LOCE —para efectos de administrar el sistema de licenciamiento de las nuevas universidades.

En relación con el mandato de esta Comisión, es pertinente resaltar que el artículo 53° del DFL 2, 2010, que refunde la Ley N° 20.370 con el DFL 1, 2005, del Ministerio de Educación, mantiene lo señalado inicialmente en el artículo 15°, del DFL 1 de 1981, y ratificado posteriormente en el artículo 30° de la Ley 18.962, LOCE, de 1990: “Las universidades, los institutos profesionales y los centros de formación técnica estatales sólo podrán crearse por ley. Las universidades que no tengan tal carácter, deberán crearse conforme a los procedimientos establecidos en esta ley, y serán siempre corporaciones de derecho privado, sin fines de lucro para el efecto de tener reconocimiento oficial.”.

## **B. Principales regulaciones que se derivan para el funcionamiento de las universidades**

Los hitos legislativos proveen los elementos que configuran las formas de ingreso, funcionamiento y salida de las universidades. Para organizar estos elementos seleccionamos algunas categorías de análisis que sirvan de insumos para el debate de las normas que regulan el ingreso, funcionamiento y salida de las universidades. En las siguientes tablas, podemos apreciar las principales regulaciones que existen para la creación, operación y cierre de las universidades.

---

<sup>42</sup> Es de público conocimiento que, algunas veces, se registran diferencias entre los resultados que arroja el Examen Médico Nacional y los correspondientes resultados de la acreditación de las carreras de Medicina.

<sup>43</sup> Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1006043&idParte=&idVersion=2009-09-12> (Agosto, 2011). El DFL 2, de 2 de julio de 2010, refunde, coordina y sistematiza la Ley N° 20.370 con las normas no derogadas del DFL N° 1, de 2005, que a su vez, refunde, coordina y sistematiza la Ley 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza. Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1014974&idVersion=2010-07-02> (Agosto, 2011)

**Tabla 3. Reglas de entrada para la creación de universidades privadas**

<p><b>1. Libertad para crear universidades privadas.</b> Consagrado en Constitución Política del Estado, regulado en DFL 1, 1980, LOCE, 1990, DFL 1, 2010. Las universidades estatales se crean por ley.</p>
<p><b>2. Personalidad jurídica.</b> Gozan de personalidad jurídica por el sólo hecho de depositar la acta de constitución y copia de sus Estatutos en el Ministerio de Educación. De acuerdo con el art. 56, DFL 2, éstos contemplarán:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Individualización de sus organizadores</li> <li>- Nombre y domicilio de la entidad</li> <li>- Fines que se propone</li> <li>- Medios económicos y financieros (acreditarse ante el Consejo Nacional de Educación)</li> <li>- Estructura organizacional de la entidad. Forma de gobierno</li> <li>- Títulos y grados que otorgará inicialmente (art. 63: al menos uno de los exclusivamente universitarios)</li> </ul>
<p><b>3. Sin fines de Lucro.</b> Deben constituirse como personas de derecho privado sin fines de lucro (art. 15°, DFL 1, 1980, art. 30°, LOCE, art. 53°, DFL, 2010)</p>
<p><b>4. Decreto de Reconocimiento oficial para su puesta en operación (art. 50, LOCE). Deben cumplir los siguientes requisitos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Contar con personalidad jurídica certificada en el Ministerio de Educación</li> <li>- Contar con 2 Certificados del Consejo Nacional de Educación <ul style="list-style-type: none"> <li>1. Satisface las condiciones básicas de personal académico, infraestructura y solvencia económica para ofrecer los títulos y grados que pretende otorgar</li> <li>2. Aprueba el Proyecto institucional y programas correspondientes y acuerdo de llevar a efecto la verificación progresiva de su desarrollo institucional</li> </ul> </li> </ul>
<p><b>5. Período de Licenciamiento a cargo del Consejo Nacional de Educación (art. 41, LOCE):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Las nuevas universidades quedan sujetas a supervisión por un período mínimo de seis (6) años, prorrogable a otros cinco (5)</li> <li>- Deben ser objeto de examinación selectiva de asignaturas o cursos de las carreras impartidas. Es favorable cuando más del cincuenta por ciento de los alumnos examinados aprueban las correspondientes asignaturas.</li> <li>- En caso de observaciones no subsanadas, el Consejo puede: a) someter por el período que determine la examinación total de la carrera, b) suspender el ingreso de nuevos alumnos a todas o a algunas de las carreras</li> <li>- Si las situaciones se reiteran, podrá solicitar al Ministerio de Educación cancelar la personalidad jurídica y revocar el reconocimiento oficial.</li> <li>- El Consejo debe autorizar la creación de cualquier programa o sede adicional</li> <li>- Cumplido el plazo el Consejo debe otorgar <b>plena autonomía</b> a la institución o solicitar la revocación del reconocimiento oficial</li> </ul>

Elaboración de la Biblioteca del Congreso Nacional

**Tabla 4. Reglas de funcionamiento de las universidades**

<p><b>1. Oferta.</b> Las universidades autónomas pueden cubrir todo el espectro de títulos y grados, sin limitación (art. 42, LOCE). Deciden libremente: 1) Programas y las sedes en que funcionarán, 2) Número de vacantes anuales, 3) Número de graduados en diferentes carreras.</p>
<p><b>2. Precio.</b> Libertad para fijar los valores de matrícula y aranceles. El Gobierno establece "aranceles de referencia" para asignar becas y créditos, los cuales tienen un valor indicativo para las universidades.</p>
<p><b>3. Admisión de alumnos a programas conducente a título.</b> La Licencia de Educación Media es obligatoria. CRUCH considera promedio ponderado de notas de enseñanza media y puntajes en PSU. Universidades privadas no tradicionales considera promedio de notas y opcionalmente los puntajes PSU.</p>
<p><b>4. Subsidios.</b> CRUCH. Aportes Fiscales Directos (AFD). Participan de los Aportes Fiscales Indirectos (AFI) y diversos fondos de desarrollo institucional. Sus alumnos pueden acceder a diversas Becas, al Crédito fiscal con fondo solidario y al Crédito con Aval del Estado (CAE) y de las propias universidades mientras duren sus estudios. Universidades privadas no tradicionales no reciben AFD. Participan de los Aportes Fiscales Indirectos (AFI) y de algunos programas financiados por el Estado. Sus alumnos pueden acceder determinadas becas y al Crédito con Aval del Estado (CAE) y de las propias universidades mientras duren sus estudios.</p>
<p><b>5. Gobierno y organización (art. 45, LOCE, art. 56, DFL 2, 2010).</b> Se excluye la participación de los estudiantes y administrativos en los órganos de dirección y gestión como en la elección de autoridades unipersonales y colegiadas. Las UE dictan sus propios Estatutos, sancionados por una Ley. Las UP deciden su régimen de organización y gestión</p>
<p><b>6. Régimen de académicos.</b> Libertad para la contratación de académicos. El gobierno emplea una fórmula para asignar el 5% del AFD, que considera indicadores de insumos, como número de profesores de jornada completa y sus niveles de calificación académica.</p>
<p><b>7. Acreditación de Calidad de las Instituciones autónomas y programas de educación superior.</b> Voluntaria. Sólo es obligatoria la acreditación de los programas de Medicina y Pedagogía (art. 27°). Conforme con la Ley 20.129 las instituciones estatales y privadas pueden solicitar a la Comisión Nacional de Acreditación incorporarse a un proceso de acreditación, al término del cual, dicha Comisión se pronuncia. Si las instituciones de educación superior no están conformes con las decisiones de la Comisión pueden apelar ante el Consejo Nacional de Educación.</p>
<p><b>8. Accountability.</b> En Chile, no se han establecido indicadores ni estándares de desempeño.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Las universidades estatales se hallan sujetas al control de legalidad de sus actos por parte de la Contraloría General de la República. Deben informar sus balances al Ministerio de Educación.</li> <li><b>La ley 20.129 establece un sistema nacional de información de Educación Superior</b> para lograr una amplia y completa transparencia académica, administrativa y contable de las instituciones de educación superior (art. 49°).</li> <li><b>Obligación de informar.</b> Las instituciones de educación superior deberán recoger y proporcionar al Ministerio de Educación el conjunto básico de información que éste determine (art. 50°)</li> <li><b>No hay exámenes de habilitación profesional.</b> El título otorgado por la universidad es condición suficiente para el ejercicio profesional, <b>con excepción de</b> los egresados de la carrera de Medicina que deben rendir un examen nacional y alcanzar una puntuación mínima como requisito de ingreso al Servicio Público de Salud (Ley 20.261, 2008)</li> </ol>
<p><b>9. Publicidad (art. 48, Ley 20.129).</b> Las universidades pueden invertir en el mercado publicitario. Sin embargo, están obligadas a incorporar en su publicidad información que dé cuenta de su participación en el proceso de acreditación institucional, indicando, a lo menos: a) Si se encuentran participando en el proceso de acreditación, b) Áreas en las que postuló a la acreditación, c) Resultado del proceso de acreditación.</p>
<p><b>10. Asociatividad.</b> Las Universidades Estatales y Privadas Tradicionales se encuentran asociadas en el CRUCH. Las Universidades Privadas no tradicionales pueden establecer convenios con todo tipo de instituciones extranjeras y alianzas entre sí.</p>

Elaboración de la Biblioteca del Congreso Nacional

**Tabla 5. Reglas de salida o cierre de universidades privadas**

**Art. 64, DFL 2, 2010 establece las causales para cancelar la personalidad jurídica y revocar el reconocimiento oficial:**

- Si no cumple con sus objetivos estatutarios
- Si realizare actividades contrarias a la moral, al orden público
- Si incurriere en infracciones graves a sus estatutos
- Si dejare de otorgar títulos profesionales de aquellos que requieren el grado de licenciado

**Procedimiento.** A petición del Consejo Nacional de Educación, previo acuerdo de sus integrantes, el Ministerio de Educación dicta un decreto supremo fundado, previamente escuchas las partes.

**Observación.** En los casos en que la causal respectiva se verifique sólo respecto de una o más carreras o sedes de una determinada universidad, **el Ministerio puede disponer que solamente se revoque el reconocimiento oficial respecto de la carrera o sede afectada**, subsistiendo la personalidad jurídica y el reconocimiento oficial de la institución.

Elaboración de la Biblioteca del Congreso Nacional

### **C. Principales instituciones del Estado para la conducción y supervisión de las instituciones que proveen educación superior**

En Chile, de acuerdo con el artículo 29, LOCE, 1990, el Estado reconoce oficialmente los siguientes tipos de instituciones para desarrollar e impartir educación superior: a) Universidades; b) Institutos profesionales; c) Centros de formación técnica, y, d) Academias de Guerra y Politécnicas; Escuelas de Armas y Especialidades de las Fuerzas Armadas, la Escuela Técnica Aeronáutica de la Dirección General de Aeronáutica Civil, e Instituto Superior de Ciencias Policiales de Carabineros de Chile.

La institucionalidad actual que coordina el sistema de educación superior está constituida esencialmente por cuatro instituciones. No obstante, en este ámbito, se sugiere tener en cuenta que en el debate sobre la institucionalidad de la educación superior, se ha propuesto la creación de una Superintendencia de Educación y una Subsecretaría de Educación, con lo cual se incrementaría la nómina de instituciones que coordinan el funcionamiento de la educación superior.

Las principales instituciones nacionales con responsabilidad del análisis, diseño y/o implementación de las políticas de educación superior en Chile se consigan en la siguiente tabla:

**Tabla 6. Instituciones creadas por el Estado para la gobernabilidad de las instituciones que proveen educación superior**

Instituciones	Principales funciones –entre otras–
Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, establecido en 1954. (DFL 2, 1986).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinar y proponer a las entidades que lo integran planes e iniciativas para un mejor desempeño y calidad</li> <li>• Efectuar estudios y estadísticas del sistema universitario nacional</li> </ul>
Ministerio de Educación. División de Educación Superior. (Ley 18.956, 1990, Artículo 8°) (Ley 20.129)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Principal coordinador y regulador del sistema, a través de su División de Educación Superior, DIVESUP.</li> <li>• Vela por el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias</li> <li>• Administra el Sistema Nacional de Información de Educación Superior (SIES)</li> </ul>
Consejo Nacional de Educación (Ley 18.962, 1990)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administra el sistema de Licenciamiento de las nuevas instituciones de educación superior</li> <li>• Instancia de apelación de las instituciones que proveen educación superior que estén en desacuerdo con las decisiones de la Comisión Nacional de Acreditación</li> </ul>
Ingres. Comisión Adm. Sistema de Créditos para Estudios Superiores (Ley, 20.027, 2005)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseñar e implementar instrumentos de financiamiento para estudios de educación superior orientados a personas</li> <li>• Administra el Crédito con Aval del Estado: verifica que los postulantes cumplan con los requisitos, prioriza en el otorgamiento de créditos a los postulantes a carreras que tengan mayor empleabilidad y remuneraciones.</li> </ul>
Comisión Nacional de Acreditación. (Ley, 20.129, 2006)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administra el sistema de acreditación de instituciones de educación superior y programas pregrado y postgrado.</li> <li>• Autoriza las Agencias de Acreditación de programas</li> </ul>

Elaboración de la Biblioteca del Congreso Nacional

## V.- AUDIENCIAS PÚBLICAS

Vuestra Comisión, junto con escuchar las opiniones y recibir los antecedentes que le aportaron sus invitados, celebró 18 audiencias públicas para recabar directamente de los interesados y/o afectados por las situaciones objeto de su investigación, sus opiniones y experiencias. Otras tantas sesiones fracasaron por inasistencia de los invitados, pese a que a varias de ellas habían comprometido su asistencia, situación que dice relación con la prácticamente nula participación y colaboración de las universidades privadas, especialmente de aquellas que públicamente aparecen siendo cuestionadas por el lucro y la calidad de su enseñanza.

En el marco de éstas se recibió a diversas autoridades, técnicos, organizaciones y particulares, cuyo detalle, *in extenso*, se contiene y puede consultarse en las versiones taquigráficas de las sesiones,

confeccionadas por la Redacción de Sesiones de la Corporación, que se insertan en las actas correspondientes.

### Sesiones celebradas por la Comisión Investigadora del Funcionamiento de la Educación Superior.

Sesión y fecha	Invitados	Principales materias analizadas
Sesión 1ª, 9 de agosto de 2011	<u>Sesión constitutiva</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Por unanimidad la diputada Alejandra Sepúlveda es elegida Presidenta de la Comisión</li> <li>- Se fijan los días de sesiones ordinarias y especiales</li> </ul>
Sesión 2ª, 17 de agosto de 2011	Asesor BCN, señor Luis Castro Paredes	- <b>Hitos Legislativos de la educación superior en Chile.</b> 1980 - 2010 clasificados por ejes: Institucionalidad. Financiamiento. Acreditación de Calidad.
Sesión 3ª, 31 de agosto de 2011	Rectores del CRUCH: Claudio Elórtégui, Universidad Católica de Valparaíso; - Aldo Valle, Universidad de Valparaíso - Patricio Sanhueza, Universidad de Playa Ancha.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Institucionalidad.</b> Funciones del CRUCH. Régimen jurídico de las universidades estatales</li> <li>- <b>Cobertura y equidad.</b> Distribución de la matrícula por quintiles de ingreso. Período 1990 – 2009</li> <li>- <b>Calidad.</b> Acreditación de carreras y postgrados por tipo de institución. Acreditación de instituciones por tipo de institución</li> <li>- <b>Financiamiento.</b> Gasto público y privado en Educación Superior como porcentaje del PIB e índice de GINI.</li> </ul>
Sesión 4ª, 28 de septiembre de 2011	- Ministro de Justicia, Teodoro Ribera Neumann - Jefe Depto. de Personas Jurídicas, Carlos Aguilar.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Acerca de la eventual facultad fiscalizadora de dicha cartera,</b> respecto de las Universidades constituidas como personas jurídicas sin fines de lucro</li> <li>- De la potestad fiscalizadora del Ministerio de Educación con Universidades constituidas como personas jurídicas sin fines de lucro</li> </ul>
Sesión 5ª, 05 de octubre de 2011	- Presidente de la Comisión Nacional de Acreditación, Sr. Iñigo Díaz Cuevas - Jefe Departamento Acreditación, Sr. Carlos Medrano	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Ley N° 20.129, Crea el Sistema Nacional de Aseguramiento de Calidad</b> Error! Marcador no definido.. Procesos para llegar a la Garantía Pública de Calidad</li> <li>- Comisión Nacional de Acreditación. Funciones. Acreditación institucional. Acreditación de carreras. Autorización y supervisión de las Agencias de acreditación. Resultados. Aprendizajes. Desafíos</li> </ul>
Sesión 6ª, 12 de octubre de 2011	- Ministro de Educación y Presidente del Consejo Nacional de Educación (CNE), don Felipe Bulnes Serrano - Jefe de la División de Educación Superior, don Juan José Ugarte	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>De la falta de facultades para realizar una fiscalización profunda y detallada</b> que permita detectar si las casas de estudio cumplen o no con la normativa</li> <li>- De la forma en la cual se podría estar burlando el sistema: a través de transacciones por partes relacionadas, lo cual aparecería en el balance como egresos</li> <li>- <b>De la creación de la Superintendencia de Educación Superior y de la necesidad de generar regulaciones allí donde no existan:</b> regular las transacciones con partes relacionadas, regular el uso de los recursos públicos, regular lo que se cobra a los estudiantes desde el ingreso hasta el egreso y titulación.</li> <li>- De un estudio internacional OCDE para rediseñar el sistema de acreditación</li> <li>- De la articulación de los programas y carreras técnicas y</li> </ul>

<p><u>Sesión 7ª, 19 de octubre de 2011</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vicepresidente del CNED, don Nicolás Velasco Fuentes</li> <li>- Secretaria Ejecutiva del CNED, doña Daniela Torre Griggs</li> <li>- Jefa del Departamento de Educación Superior de CNED, doña Daniela Meneses</li> <li>- Jefe del Departamento de Investigación e Información Pública del CNED, don Rodrigo Díaz</li> </ul>	<p>profesionales</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- De la desigualdad que oculta el 52% de cobertura cuando se examina la distribución por quintiles</li> <li>- <b>Desafíos y Metas del Gobierno para la Educación Superior</b></li> <li>- Definición de Calidad</li> <li>- <b>Sistemas de aseguramiento de la calidad. Finalidad. Mecanismos. Focos.</b></li> <li>- Situación de la Educación Superior al dictarse la LOCE (1990)</li> <li>- Origen y características del Consejo Nacional de Educación (CNED)</li> <li>- Problemas que pretendía resolver la LOCE</li> <li>- Evolución del CSE al CNED. Estructura del CNED</li> <li>- Situación de la Educación Superior al dictarse la Ley N° 20.129 (2006). Oferta de sedes (2003).</li> <li>- Funciones del Consejo Nacional de Educación.</li> <li>- <b>Licenciamiento y Apelaciones de acreditación.</b></li> <li>- El proceso de Licenciamiento. Criterios de evaluación.</li> <li>- Resultados del Licenciamiento</li> <li>- La Situación de la Educación Superior en 2010. Expansión de la oferta de carreras y sedes.</li> <li>- Del vacío existente al interior del Sistema de Aseguramiento de la Calidad, ya que tras licenciar a una casa de estudios, ésta puede expandirse con nuevas sedes a lo largo del país sin que el Consejo pueda interferir nuevamente</li> <li>- Decisiones de acreditación apelables al Consejo</li> <li>- Apelaciones resueltas</li> <li>- Otras funciones del CNED. Investigación e información pública</li> <li>- De cómo el alza de los aranceles de las Universidades de Chile y PUC se explican para financiar actividades de investigación y postgrado. De la necesidad de una política de investigación que asegure los recursos correspondientes</li> <li>- Del funcionamiento del Comité de Coordinación del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior</li> <li>- Propuestas para ampliar el marco regulatorio de la educación superior</li> </ul>
<p><u>Sesión 8ª, 02 de noviembre de 2011</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Jefe de la División de Educación Superior, don Juan José Ugarte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Evolución de la matrícula total 2006 – 2011 por tipo de institución</li> <li>- Evolución de la matrícula total proyectada 2020</li> <li>- Análisis de la empleabilidad y remuneraciones por tipo de título</li> <li>- Análisis de la expansión de la matrícula de las Universidades privadas. Período 1993 – 2011.</li> <li>- Punto de inflexión en 2005 / 2006. Creación del crédito CAE y Beca Nuevo Milenio</li> <li>- Análisis de la expansión por áreas de conocimiento. Promedio de ingresos al 1º año y 5º año de egreso</li> </ul>
<p><u>Sesión 9ª, 09 de noviembre de 2011</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Directora Ejecutiva, de la Comisión INGRESA, Administradora del Sistema de créditos para Educación Superior, Sra. Alejandra Contreras</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Distribución de los alumnos que han obtenido el CAE por deciles y proyección de los montos de las deudas al término de sus carreras</li> <li>- Distribución de la asignación de CAE por Instituciones de Educación Superior</li> <li>- Supervisión financiera y de gestión de las IES que</li> </ul>

		<p>presentan una mayor expansión sustentada en un incremento de los créditos CAE</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Valores de matrícula y aranceles por carrera (por institución)</li> <li>- Carreras (por institución) en las que Ingresa otorga crédito: IES y carreras específicas de alumnos con CAE se detectan mayores tasas de deserción, menores tasas de graduación, mayor cantidad de años para la graduación, mayores tasas de morosidad</li> <li>- Empleabilidad y futuros ingresos de los egresados de las carreras (por institución) en las que la Comisión Ingresa asigna crédito</li> <li>- Acciones de Ingresa para asegurar que los estudiantes que postulan al CAE cuenten –previamente– con una información completa e inteligible en cuanto al monto y las obligaciones que asumen con sus créditos, y la proyección de empleabilidad y la estimación de variabilidad de los ingresos de los egresados de la carrera e institución en la que se matricula</li> <li>- Distribución de la asignación de los créditos CAE en las instituciones financieras y de los costos de capital para el Estado</li> </ul>
<u>Sesión 10ª, 23 de noviembre de 2011</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Director Nacional del SII, Julio Pereira</li> <li>- Subdirectora de Fiscalización (S) Sra. Carolina Saravia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las universidades, como contribuyentes y, sometidas eventualmente a la fiscalización del Servicio de Impuestos Internos en relación con el cumplimiento de sus obligaciones tributarias</li> <li>- De las exenciones tributarias en materia de impuesto a la renta impuesto a las ventas y servicios (respecto de la prestaciones de servicios educacionales) y de otros impuestos</li> </ul>
<u>Sesión 11ª, 14 de diciembre de 2011</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ramiro Mendoza Zúñiga, Contralor General de la República de Chile.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Facultades específicas de la Contraloría general de la República</li> <li>- Aportes fiscales sujetos a fiscalización <ul style="list-style-type: none"> <li>Alcance del control en materia funcionaria</li> </ul> </li> <li>- Alcance del control respecto de los programas y acciones de las casas de estudio</li> <li>- Roles asignados por la ley a diversas instituciones del estado en el sistema nacional de control relativo a las universidades</li> <li>- Seguimiento de las observaciones formuladas en los informes de control</li> <li>- Rol del Mineduc respecto de las actuaciones de Contraloría General</li> <li>- Políticas de fiscalización de las universidades estatales</li> <li>- Dependencia técnica de los organismos de control interno de las universidades</li> </ul>
<u>Sesión 12ª, 04 de enero de 2012</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Juan Manuel Zolezzi Cid Presidente del Consejo de Rectores de Universidades Chilenas (CRUCH)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Opinión sobre un conjunto de temas</li> <li>- Calidad</li> <li>- Transparencia</li> <li>- Financiamiento</li> <li>- Eficiencia</li> <li>- Institucionalidad</li> </ul>
<u>Sesión 13ª, 18 de enero de 2012</u>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- María Olivia Monckeberg Pardo Directora del Instituto de la Comunicación e Imagen de la Universidad de Chile,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El negocio de las universidades</li> <li>- La educación como objeto de transacción en el mercado</li> <li>- El mercado de las universidades privadas y su vinculación con grupos económicos y de poder político en el país</li> <li>- Las universidades deben competir por alumnos y por fondos en un mercado poco transparente, campañas publicitarias para atraer "clientes"</li> <li>- El Estado no se ha hecho cargo de sus propias universidades y tampoco ha desarrollado el rol fiscalizador y</li> </ul>

		<p>regulador.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La gran mayoría de las UP lucra, aunque la ley no lo permite y obtiene esas ganancias gracias al financiamiento que le entregan los estudiantes y sus familias, que se han endeudado siguiendo la quimera de obtener un título</li> <li>- Grupo Laureate, bajo el control de un fondo de inversiones estadounidense, inauguró la compra y venta de "carteras de alumnos": Universidad de las Américas (UDLA), UAB y IP AIEP (suma 60 mil alumnos), Universidad de Viña del Mar.</li> <li>- Escenarios del CAE. De la necesidad de monitorear universidades y carreras</li> </ul>
Sesión 14ª, 07 de marzo de 2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manuel Riesco Larraín, Vicepresidente del Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (CENDA)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diagnóstico: de la expansión de IES que: imparten una educación cara, de mala calidad y con escenarios de quiebre económico.</li> <li>- Propuesta de financiamiento para todas las universidades con requisitos:             <ol style="list-style-type: none"> <li>1.- Que haga docencia, investigación y extensión</li> <li>2.- Que tenga profesores de Jornada Completa con derechos básicos –previsión–</li> <li>.- No discriminar por ningún concepto –libertad de cátedra–</li> <li>4.- Garantizar todo lo anterior con co-gobierno: democracia interna</li> <li>5.- Con aranceles que deben bajar gradualmente en la medida que vayan siendo financiadas por el Estado.</li> </ol> </li> </ul>
Sesión 15ª, 1 de marzo de 2012 en Comité	<p>Asesores BCN.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Carlos Balladares</li> <li>- Juan Pablo Cavada</li> <li>- Rodrigo Bermúdez</li> </ul>	<p>Universidades Privadas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. - Competencias de Órganos Administrativos</li> <li>2.- Indicadores Financieros</li> <li>3.- Posibles Formas de Obtener Lucro</li> </ol>
Sesión 16ª, 11 de abril de 2012	<p>Directivos Sindicato de Trabajadores de U del Mar, Sede La Serena</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gabriel Boric Font, (FECH), Marjorie Cuello (FEUV) y Juan Pablo Páez (FEULS)</li> </ul>	<p>Querrela criminal por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Contratos con inmobiliarias</li> <li>- Irregularidades Sede La Serena, de la Universidad del Mar</li> <li>- Lucro y calidad de la educación</li> <li>- Cobertura y financiamiento de la Educación Superior, regulación</li> <li>- Aporte fiscal, educación pública, concepto educación.</li> <li>- Movimiento estudiantil, cuestionamientos a la clase política</li> <li>- Informe de la Comisión</li> </ul>
Sesión 17ª, 18 de abril de 2012	<p>Ricardo Correa, Rodrigo Cerda y Juan Matulic, Presidente del Consejo Nacional de Instituciones Privadas de Formación Superior, CONIFOS</p> <p>Rodrigo Bermúdez, Juan Pablo Cavada y Carlos Balladares; analistas del Servicio de Asesoría Técnica Parlamentaria de la Biblioteca del Congreso</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instituciones de formación técnica, cobertura – financiamiento-acreditación.</li> <li>- Beca Nuevo Milenio</li> <li>- Ley de Donaciones</li> <li>- Crédito con Aval del Estado (CAE)</li> <li>- Evaluación competencias</li> <li>- Creación carreras</li> <li>- Porcentajes de deserción</li> <li>- Corporaciones sin fines de lucro</li> <li>- Empresas relacionadas</li> <li>- Régimen tributario</li> <li>- Exenciones de impuestos</li> <li>- Facultad fiscalizadora del Ministerio del Interior</li> <li>- Sociedades inmobiliarias</li> <li>- Facultad fiscalizadora del Servicio de Impuestos Internos</li> </ul>
Sesión 18ª, 2 de mayo de 2012	<p>Acuerdos sobre</p>	<p>Se solicita ampliación por 30 días. La Sala acuerda otorgar</p>

	funcionamiento Comisión:	la ampliación.
Sesión 19ª, 3 de mayo de 2012	La Comisión se reúne para conocer antecedentes del Informe final y nombrar una subcomisión que se encargará de redactar las consideraciones, conclusiones y proposiciones	Miembros de la Subcomisión: Alejandra Sepúlveda Órbenes (Presidenta), Cristina Girardi Lavín, Germán Becker Alvear, Romilio Gutiérrez Pino y Mario Venegas Cárdenas.
Sesión 20ª, 23 de junio de 2012	Sesión Subcomisión	- Se discuten términos del Informe.
Sesión 21ª, 4 de junio de 2012	Sesión de la Subcomisión	- Se discuten términos del Informe.
Sesión 22ª, 6 de junio de 2012	Sesión de la Subcomisión	- Se discuten términos del Informe.
Sesión 23ª, 11 de junio de 2012	Sesión de la Subcomisión	- Se discuten términos del Informe. - Diputados integrantes de la Comisión reciben a dirigentes académicos, estudiantiles y laborales de la Universidad del Mar
Sesión 24ª, 13 de junio de 2012	Sesión de la Comisión	- Se analizan las presentaciones hechas por los integrantes de la Comisión
Sesión 25ª, 18 de junio de 2012	Sesión de la Comisión	- Se votan las conclusiones y proposiciones y se designa Diputado Informante.

A continuación, y precedida de la relación de las sesiones, invitados y temas abordados, se da cuenta de los acápite principales abordados por los distintos invitados que asistieron a las audiencias, las que expusieron en líneas generales lo siguiente:

## **V. B. INSTITUCIONALIDAD**

### **Introducción.**

La institucionalidad del Sistema de Educación Superior, como se ha dicho anteriormente está configurada por las siguientes instituciones: Universidades, Institutos Profesionales, Centros de Formación Técnica y las Escuelas, Academias e Institutos de las Fuerzas Armadas.

Las principales instituciones nacionales con responsabilidad del análisis, diseño y/o implementación de las políticas de educación superior en Chile son:

1. El Ministerio de Educación, MINEDUC es el principal coordinador y regulador, a través de su División de Educación Superior, DIVESUP.
2. El Consejo Superior de Educación o CSE, decide sobre las postulaciones de instituciones privadas para obtener reconocimiento oficial y licenciamiento como CFTs, IPs o universidades; supervisa aquéllas que están acreditadas pero no son aún autónomas y concede autonomía a instituciones que han demostrado que la merecen.
3. La Comisión Nacional de Acreditación o CNA, se formó en 2006 para conducir los procesos de acreditación y coordinar el nuevo sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior. Las principales tareas de la CNA son diseñar y desarrollar la acreditación de instituciones y programas, y ayudar a las instituciones de educación terciaria a construir su propia capacidad para asegurar la calidad y proveer información pública completa y precisa.
4. La Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores, INGRESA, tiene a su cargo la administración de los créditos universitarios con garantía del estado, incluyendo la verificación de que los postulantes cumplan con los requisitos, obteniendo el financiamiento de los bancos y vendiendo las deudas de los préstamos.
5. El Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, CRUCH, se estableció en 1954; representa los intereses de las universidades que son sus miembros y administra la Prueba de Selección Universitaria, o PSU.

## **Intervención del señor FELIPE BULNES SERRANO, Ministro de Educación.<sup>44</sup>**

**SUMARIO:** Cobertura de la Educación Superior - Necesidad de fortalecer la institucionalidad - Universidades sin fines de lucro. Cumplimiento de la ley - Fiscalización de las Instituciones de Educación Superior - Superintendencia de Educación Superior.

Mi idea es ofrecer solamente un panorama general respecto del tema que es materia de inquietud de esta Comisión, para que, luego, a los temas técnicos, listados en la convocatoria, se refieran el jefe de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación, señor Juan José Ugarte, y el Vicepresidente y la Secretaria Ejecutiva del Consejo Nacional de Educación.

### **Cobertura de la Educación Superior.**

Quisiera señalar consideraciones muy centrales respecto de lo que se está discutiendo y la natural inquietud que existe en la Comisión, en relación con el funcionamiento de las instituciones de educación superior. Así, tenemos que entre los 18 y los 24 años, la tasa bruta que se utiliza para determinar los jóvenes que están en edad de estudiar en la educación superior, la cobertura es de cerca del 50 por ciento. Un millón de jóvenes están en la educación superior, tanto en el mundo universitario como en el de los Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales. Esta buena tasa de cobertura nos acerca, no digo que nos coloca, pero sí nos acerca al promedio de los países de la OCDE.

Ésa es la conclusión que me he formado como ministro de Educación, en el sentido de que la velocidad con que ha ido creciendo el aumento de cobertura, no ha ido aparejada de un fortalecimiento institucional acorde con las velocidades con que se ha producido el incremento.

### **Necesidad de fortalecer la institucionalidad**

Nuestra visión sobre el tema es que hay que generar un fortalecimiento institucional lo antes posible, y esperamos estar a las alturas del desafío que tenemos por delante, pero también hacerlo con responsabilidad. En ese sentido, es importante generar una Subsecretaría de Educación Superior. Actualmente, tenemos la División de Educación Superior

---

<sup>44</sup> Sesión 6ª, celebrada el 12 de octubre de 2011, pp. 5-42 del Acta de Sesiones.

del Ministerio de Educación, pero sería muy importante elevarla al rango de subsecretaría, dada la relevancia que tiene la educación superior dentro de nuestro sistema educativo en general. A mi juicio, debe ser un órgano con ese rango el que finalmente coordine todas las políticas públicas en materia de educación superior encomendadas por ley al Ministerio de Educación.

Esa Superintendencia, que pretendemos presentarla en algunas semanas más y en la que hemos estado trabajando intensamente desde el ministro que habla hasta equipos importantes del ministerio, busca abordar varias cosas.

### **Universidades sin fines de lucro. Cumplimiento de la ley**

En primer lugar, algo que sé que también ha sido motivo de preocupación de esta Comisión, y es que la ley que regula que las universidades sean corporaciones sin fines de lucro, que data de 1981, efectivamente se cumpla. Esa ley tiene 30 años, pero nadie puede dar fe de que efectivamente algunas de las universidades no la estén burlando. Incluso, es público y notorio -algunas personas se refirieron a ello antes de que surgiera esta polémica- que las universidades representaban un buen negocio, en el sentido de que, así lo entendí yo, era una buena fuente de retiro de excedentes y de ganancias particulares, aunque la ley lo proscribiera.

Se ha presentado un proyecto de ley que regula las sociedades espejos. Nuestra visión es que simplifica demasiado la discusión creer que las posibilidades de burlar la ley se agotan con las sociedades espejos. Creemos necesaria una regulación mucho más omnicomprensiva, que le ponga cortapisas a cualquier fórmula de ingenio.

Estamos poniendo parte del corazón en lo que se refiere a la regulación de las transacciones con partes relacionadas, que habla de sociedades espejos, pero va mucho más allá, estableciendo una serie de modificaciones a los gobiernos corporativos de las universidades y, también, regulando con precisión lo que se puede o no se puede hacer, qué se debe informar, y cuáles son las sanciones, multas y penalidades a las que van a estar afectas las universidades que infrinjan esa ley.

### **Fiscalización de las Instituciones de Educación Superior**

También en establecer una mayor regulación y fiscalización a todas las instituciones de educación superior y, en ese sentido, vamos a poner especial énfasis en fiscalizar y poner a disposición del público, de las familias y de los estudiantes, datos relevantes en materia de calidad. A través

de la superintendencia vamos a fortalecer las facultades fiscalizadoras, las facultades para recabar información, de manera de ir compilando un sistema de información de educaciones superiores, sistematizando y entregando antecedentes que las familias y los estudiantes deben conocer. Por ejemplo, cuáles son las tasas de deserción, cuál es la cantidad de profesores de jornada completa y jornada parcial, cuáles son los grados académicos de los profesores que trabajan en una determinada institución, cuál es la infraestructura dedicada a la enseñanza, y así, una serie de indicadores propios de calidad que, por ese solo hecho, van a permitir fortalecer la fiscalización pública sobre el tema.

### **Superintendencia de Educación Superior**

Además, hacernos cargo a través de esta superintendencia -me detengo en este punto, porque creo que va a la médula de muchas cosas que se han discutido acá- de una completa fiscalización en materia de uso de los recursos públicos, no sólo para prohibir el lucro, acerca de lo cual hemos hablado, sino que, en general, cualquier institución que reciba aportes públicos tiene la obligación de transparencia equivalente. Por último, esta superintendencia va a estar a cargo de tomar una suerte de representación de los estudiantes, para efectos de precaver cualquier abuso que pudiera estar ocurriendo. En resumen, creemos que la Superintendencia de Educación Superior va a ser una gran herramienta para efectos de generar control y regulación donde hoy día no existe.

Asimismo, estamos embarcados y próximos a firmar los términos de referencia en un estudio hecho con la colaboración de la OCDE, que busca mejorar los sistemas de acreditación.

Aunque es tangencial, vale la pena mencionar lo que se refiere al presupuesto de educación superior de este año, tema que vamos a tratar en las comisiones correspondientes. Al respecto, debo señalar que estamos creciendo un 15 por ciento, es decir, en promedio, tres veces lo que está creciendo el presupuesto de la nación. En becas, estamos creciendo un 25 por ciento real.

Cuando vea el proyecto sobre Superintendencia, se darán cuenta de que lo que estamos haciendo es precisamente darnos facultades para fiscalizar dentro de un marco legislativo claro, sin ambigüedades. Así podremos hacernos de toda esa información en el sentido que la señora diputada está planteando. Donde difiero -esto es un problema jurídico; si no para qué crear una Superintendencia donde las facultades ya están-, es en que toda esa facultad que dice revocar los estatutos, está entregada al Consejo Nacional de Educación.

Quien tiene la facultad finalmente es el Consejo Nacional de Educación. Lo estudié, en su momento, para realizar un diagnóstico. Dicho Consejo no ve el ámbito de facultades, y aunque recibiera toda esa información, no tiene las facultades para revocar el reconocimiento, dados esos antecedentes. Por eso hay que crearlo. Entonces, estamos de acuerdo con la finalidad que ella plantea, pero no con las posibilidades legales.

Lo mismo respondo al diputado Robles sobre la base de los artículos 6° y 7° de la Constitución, quien preguntó: por qué no fiscalizan o no sancionan, que no basta la inspiración, sino que se debe tener la facultad precisa, la potestad pública, expresa en la ley, para efectos de proceder en el sentido que se sugiere. Por noble que sea la inspiración, nosotros debemos dotarnos de la atribución mediante una ley emanada del Congreso Nacional.

**Intervención del señor JUAN JOSÉ UGARTE, Jefe de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación.<sup>45</sup>**

**SUMARIO:** Cobertura de la Educación Superior - Nuevo marco institucional. Desafíos - Reconocimiento oficial de instituciones y programas.

Me voy a referir a cinco puntos en particular. Primero, haré una breve descripción del sistema, una síntesis sobre el marco general normativo que hoy día regula parcialmente –como decía el ministro- el ámbito de la educación superior, las funciones específicas del Ministerio de Educación en cuanto a reconocimiento oficial, los sistemas de información, la fiscalización de instituciones y, finalmente, terminar con algunas ideas respecto de las políticas de desarrollo en el ámbito de la educación superior.

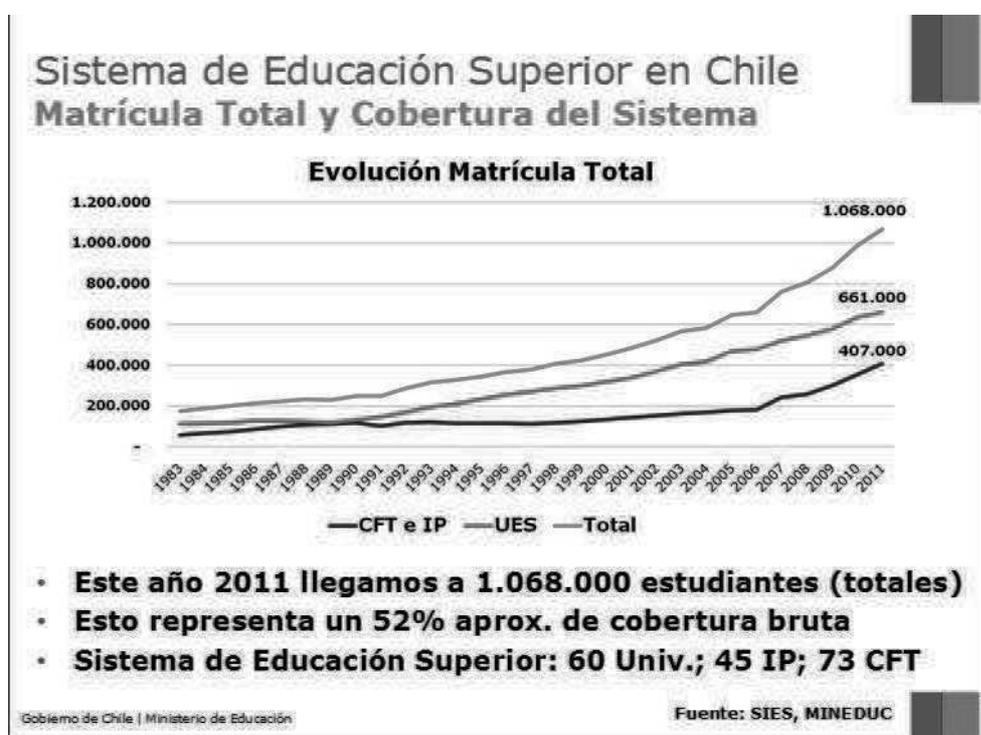
Si miramos el número de universidades top 100, las 100 mejores del continente, desde México hacia el sur, dividido por millón de habitantes, vemos que Chile tiene, lejos, la mejor tasa: 0,81 universidades top 100 por cada millón de habitantes. Argentina, la mitad. Brasil, un cuarto, y México, un cuarto. Chile tiene el mejor de Latinoamérica. No lo decimos nosotros, sino la comunidad internacional. Dentro de las top 100, un tercio son estatales; un tercio son privadas tradicionales y un tercio son de las nuevas privadas. La Universidad Católica se ubica en primer lugar con un 99.6, segunda a nivel latinoamericano.

---

<sup>45</sup> Sesión 6ª, celebrada el 12 de octubre de 2012, pp. 9-20 del Acta de Sesiones.

### Cobertura de la Educación Superior

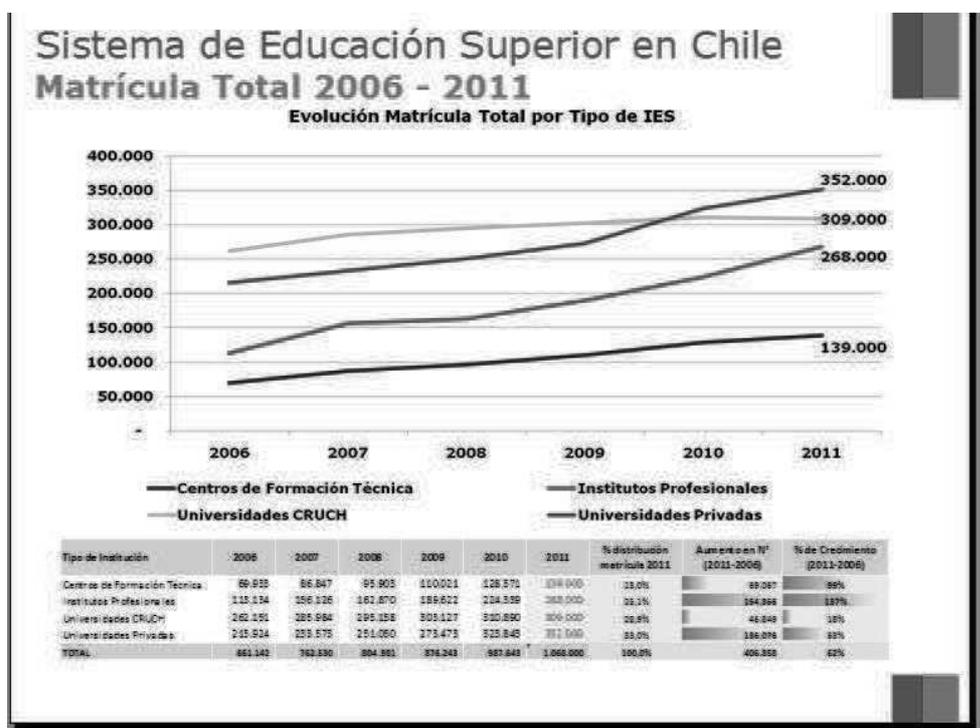
En los últimos cinco o seis años se produjo un cambio en la pendiente muy relevante en términos de cobertura en la educación superior. Se ve claramente el impacto, porque la brecha ha ido creciendo entre la educación superior universitaria y la técnica. Pero en 2006, con el crédito con aval del Estado y la beca del nuevo milenio, la pendiente cambia y la matrícula del sector técnico profesional empieza a crecer con respecto a la universitaria, lo que hace variar la tendencia de manera muy favorable. De hecho, en el último proceso de admisión, 51 por ciento de los jóvenes entró a la educación técnico profesional y 49 por ciento a la universitaria. En cambio, en términos de titulación todavía se titulan tres universitarios por un técnico.



Conviene destacar particularmente el crecimiento de la formación técnica profesional: 127% en los institutos profesionales y 78% en los centros de formación técnica. En el mundo universitario ha habido un crecimiento menor: 43% en la matrícula de primer año en las universidades privadas y 20% en las universidades tradicionales.

En su segundo período, el rector de la Universidad de Chile planteó un desafío: crecer 40 por ciento en cuatro años. No creo que haya crecido más de 5 por ciento en la mitad de su período de rector. En las comunidades de las universidades más complejas, más tradicionales, su perfil de desarrollo va en otra orientación.

Las metas de cobertura con equidad pasan por fortalecer el sistema en su conjunto y no por privilegiar a instituciones que persiguen misiones y objetivos muy importantes para la educación superior, pero no todos en su conjunto. Hay 70 puntos de diferencia entre los hijos de las familias más pobres respecto de las de mayores ingresos. Por lo tanto, cuando se plantea que la educación no tiene que seguir creciendo en cobertura, significaría mantener una condición de inequidad, de desigualdad de oportunidades de los jóvenes al no poder acceder a la educación superior.





-Equidad en el acceso: pasar del 23 al 38 por ciento de cobertura en el quintil 1 y 2.

Aumento global de la cobertura de jóvenes entre 18 y 24 años, de un 50 a un 65 por ciento al final de la década, que es la media de los países más desarrollados de la OCDE en términos de cobertura de educación superior.

-Crecer en graduación efectiva. Es una cifra bien relevante para Chile, pero que está en un contexto de liderazgo latinoamericano; de cada cien jóvenes que ingresa, se titula el 48 por ciento y 52 por ciento deserta.”

Las metas de cobertura no son solamente eso, sino que es la graduación oportuna, lo que implica trabajar sobre deficiencias académicas y pertinencia de los planes de estudio para esa población específica.

-La acreditación de instituciones y carreras.

-El re-balance de la formación técnica profesional.

-El acortamiento de carreras: En las universidades de Chile, un joven adquiere su primer título luego de ocho años; En Europa a los tres; en Estados Unidos a los cuatro; en China a los cuatro y en Australia y otros países de Oceanía a los cuatro años.

-Reconocimiento internacional de los títulos.

-Innovación en los programas de Educación: Esto es muy relevante en términos de la formación inicial de profesores.

-Programas en el ámbito de la ciencia y la tecnología.

-Fortalecimiento capacidades de la segunda lengua, inglés.

Hay una serie de normas específicas que tiene que ver con instituciones que están bajo el sistema de regulación y licenciamiento del propio Ministerio de Educación, una especie de defecto; pues hay 17 instituciones que quedaron como en un interregno entre la nueva ley y la antigua y es lo que pasa con el propio Ministerio, el Consejo de Acreditación, el licenciamiento y otros.

¿Cuáles son las funciones principales del Ministerio de Educación?

### **Reconocimiento oficial de instituciones y programas.**

Previo a la ley N° 20.129 de 2006, era el Ministerio de Educación el que entregaba reconocimiento oficial y el licenciamiento. El nuevo proceso contemplado en la ley otorga estas atribuciones al Consejo Nacional de Educación.

¿Cuáles son las causas de revocación?

El registro de las instituciones sigue un proceso de siete etapas que se inicia en el Ministerio, es transferido al Consejo Nacional de Educación y finalmente el Ministerio es el que entrega la autonomía o la revocación del reconocimiento oficial a solicitud del Consejo Nacional de Educación.

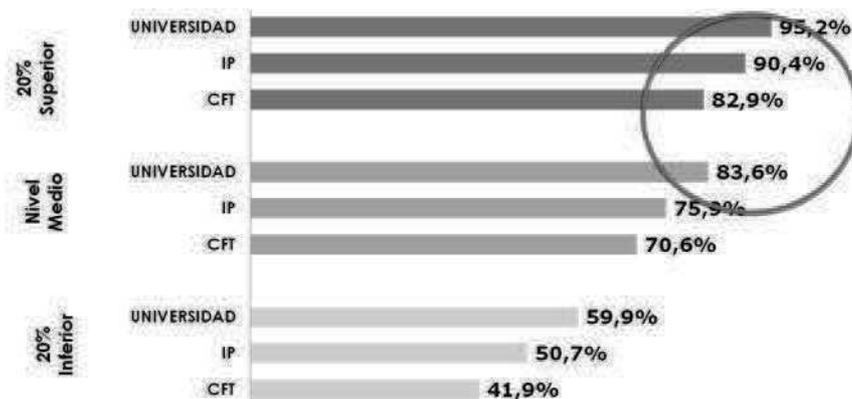
El registro de las instituciones sigue un proceso de siete etapas que se inicia en el Ministerio, es transferido al Consejo Nacional de Educación y finalmente el Ministerio es el que entrega la autonomía o la revocación del reconocimiento oficial a solicitud del Consejo Nacional de Educación. En universidades del Consejo de Rectores, vigentes a la fecha, 25 están reconocidas y ninguna ha sido revocada.

### **Sistema de Información**

La segunda área fundamental del Ministerio en materia de educación superior tiene que ver con el sistema de información respecto del futuro laboral, las proyecciones de empleabilidad y remuneraciones de los egresados, una ficha financiera del estado financiero de las instituciones de educación superior a partir de balances auditados de las 177 instituciones y la ficha académica que entrega información relevante de las plantas académicas, planteles, bibliotecas y otras. Estamos preparando para noviembre de 2011 el lanzamiento de un nuevo portal Web mucho más completo que está dirigido a niños desde séptimo básico.

## Empleabilidad (al 1er año por tipo de IES)

Porcentaje de titulados con empleo (ingresos equivalentes un año sueldo mínimo: \$2 mill./año aprox.).



13. Gobierno de Chile | Ministerio de Educación

Fuente: SIES, MINEDUC

Los expertos en temas de orientación nos han dicho que hay que acercarse a los niños desde esa edad, con información pertinente a nivel específico para que vayan tomando opciones y al mismo tiempo entregándoles información que de alguna manera les levante el ánimo y les entregue el escenario de oportunidades que tienen hacia la educación superior.

De un millón de estudiantes, hemos entregado beneficios a 670 mil. Por lo tanto, no hay limitantes económicas para que los alumnos accedan a la educación superior, sino que depende del nivel de mérito alcanzado.

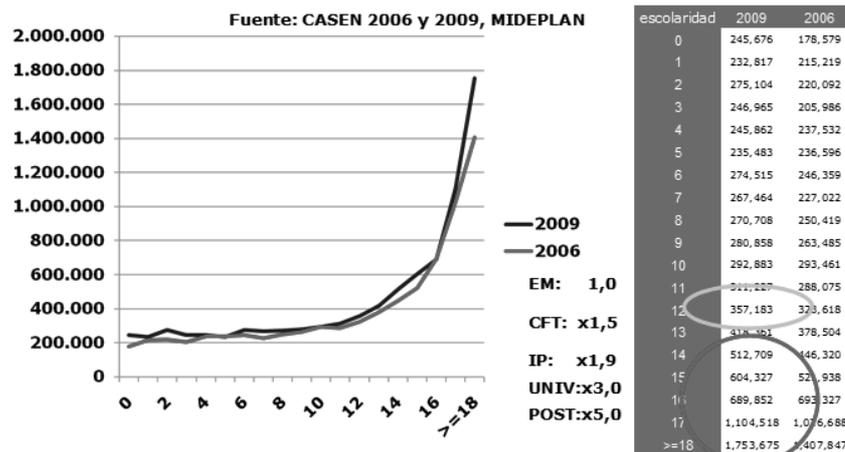
Por otro lado, la información que se entrega tiene que ver con el panorama académico de las instituciones. En ellas podemos observar que un 23% de las jornadas completas de los académicos en la educación superior cuentan con estudios de doctorado.

El panorama financiero incluye los balances auditados por compañías reconocidas por el Estado. En términos del panorama que entrega el sistema de información podemos observar las carreras con mayor empleabilidad y con menor empleabilidad en el sistema, de tal forma que esta información pueda ser relevante.

## Situación actual Educación Superior / Chile

### Educación Superior: Palanca movilidad social

Ingreso promedio mensual del trabajo,  
por años de escolaridad (pesos a noviembre 2009).



La educación superior es la gran palanca de movilidad social en Chile, con un salto en las remuneraciones esperadas: x1,5 en los Técnicos; x 1,9 en los Profesionales no universitarios; x3 en los universitarios y x5 en los postgrados.

En términos de empleabilidad, podemos observar que un instituto profesional, que está en el 20% mejor de las instituciones, en términos de acreditación, tiene mejor empleabilidad que el 60 por ciento de las universidades instaladas a nivel medio, y equivalente a los niveles de los centros de formación técnica que están en el 20 por ciento superior. Llevado esto a nivel de remuneraciones, podemos decir que un joven que egresa de una carrera de cuatro años, tiene una remuneración superior que el 60 por ciento de los egresados de las universidades.

Hoy, un estudiante de estos centros de formación técnica tiene como cuota promedio del crédito con aval del Estado entre siete mil y nueve mil pesos mensuales.

### Principales fuentes de financiamiento

Hay tres fuentes principales de financiamiento de educación superior. El primero es el aporte fiscal directo, que significa la transferencia de recursos desde Tesorería, en base a unos indicadores. En este caso los recursos son de libre disponibilidad, por lo tanto, los balances auditados y los

controles de Contraloría registran que ingresos y egresos están equilibrados. Los recursos concursables son de disponibilidad de las instituciones para ser destinados a usos específicos y determinados. Ha habido situaciones detectadas de incumplimiento de convenios y dificultades de la gestión académica y financiera en instituciones.

Hubo un caso muy nombrado en la Universidad de Santiago en donde los recursos del Mecesup se destinaron a otros usos, como gasto corriente, debido a lo cual esa universidad tuvo que reponer esos recursos para los ítems específicos, y estuvo dos años suspendida de participar en los fondos concursables. Pero es un sistema que está relativamente equilibrado en términos de la concursabilidad, la fiscalización y el uso de los recursos públicos.

En términos de becas, en enero de 2010 se recibió un informe de Contraloría correspondiente a las becas de educación superior, en donde se detectó una omisión de control importante. Aquí está involucrado el mal uso de las becas de reparación como en el caso de las becas Valech. Al respecto, este año hemos implementado un sistema de auditoría de procesos y de organización para fortalecer las capacidades de la entrega de los beneficios a los estudiantes.

En marzo y julio de 2011 se completaron dos informes de los sistemas de créditos. El primero referido al fondo solidario de crédito universitario y en donde se detectó que en las instituciones tradicionales sólo el 38 por ciento de los estudiantes están haciendo el pago efectivo de ese crédito. Por lo tanto, se busca fortalecer esas capacidades a través del proyecto de ley que se refiere a la reprogramación de los deudores y, al mismo tiempo, fortalecer las capacidades de gestión en las propias instituciones y así hacer una mejor gestión de esta línea de crédito.

El dejar de pagar no está concentrado en los más pobres, sino en los que saben de ingeniería tributaria para evadir los pagos específicos y que justamente no está en los sectores más pobres. Hoy es muy difícil sostener que lo que se está enseñando en primer año de ingeniería se va a sostener en el quinto o sexto, porque cambian los textos docentes y cambian los paradigmas científicos. Vivimos en un mundo de movilidad sin fronteras.

Nuestros jóvenes, en los liceos y en la educación superior, viven en este mundo globalizado y, por lo tanto, el reconocimiento internacional de títulos, es decir, el traspaso de las fronteras. Hoy nuestros títulos se extinguen en Tacna o en Mendoza, por lo tanto, no estamos viviendo y gozando de las oportunidades de nuestros jóvenes en el siglo actual.

La educación superior tiene que cumplir con tres misiones fundamentales. Como misión formativa debe entregar formación integral, valores cívicos y sociales y competencias laborales. Además, debe desarrollar diversos ámbitos en la investigación y en la transferencia. Todo esto implica el fortalecimiento de la institucionalidad de la educación superior.

Con el presupuesto de 2012, Chile va a llegar a una inversión del 0,91 del Producto Interno Bruto como inversión del Estado en Educación Superior, que nos acerca al promedio de los países de OCDE, que tienen un 1,0 por ciento, y en donde ya estamos por sobre Brasil y México.

### **Intervención del señor ALDO VALLE ACEVEDO, Rector de la Universidad de Valparaíso.<sup>46</sup>**

**SUMARIO:** Consejo de Rectores, funciones – Educación Superior, características - Régimen jurídico de las universidades estatales – Cobertura y equidad – Acreditación – Proyectos adjudicados – Producción científica – Gasto público y privado – Calidad de la educación - Fuentes de financiamiento - Aporte fiscal directo (AFD) – Aporte fiscal indirecto (AFI) – Ley N° 20.044 -Transparencia – Formación técnica-profesional – Aranceles de referencia – Fondo de crédito solidario – Fondos de desarrollo institucional (FDI)

En nombre del Consejo de Rectores y del rector Víctor Pérez, nuestro Vicepresidente, queremos agradecer esta invitación, porque es una oportunidad, sobre todo en estos momentos, para dar a conocer una caracterización del sistema de educación superior desde la perspectiva del Consejo de Rectores.

#### **Funciones del Consejo de Rectores.**

El Consejo de Rectores fue creado por ley en 1954 y sus funciones, entre otras, son cooperar y contribuir con las políticas públicas en educación superior, con el Gobierno y con las demás instituciones. Por esta razón el Consejo de Rectores forma parte de la institucionalidad.

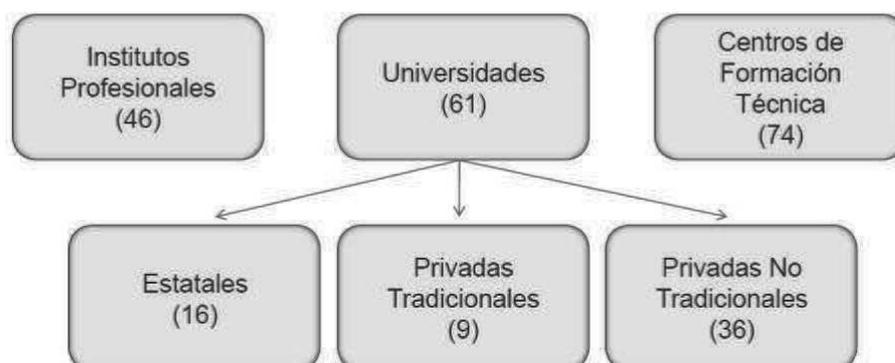
En Chile, hay 61 universidades, de las cuales 16 son estatales y 9 son particulares tradicionales, lo que da un total de 25 integrantes del Consejo de Rectores. Por su parte, hay 36 universidades privadas no tradicionales, creadas a partir de 1981; 74 centros de formación técnica y 46 institutos profesionales, lo que hoy lleva a una matrícula sobre el millón de estudiantes.

---

<sup>46</sup> Sesión 3ª, celebrada el 31 de agosto de 2011, pp. 5-17 del Acta de Sesiones.



## Actores del Sistema de Educación Superior



Las universidades estatales están sujetas a la Contraloría General de la República; tienen representantes del Gobierno en las juntas directivas, poseen contralorías internas por disposición de sus propios estatutos, los que, a su vez, han sido establecidos por decretos con fuerza de ley; tienen la obligación de publicar sus estados financieros, en virtud de la

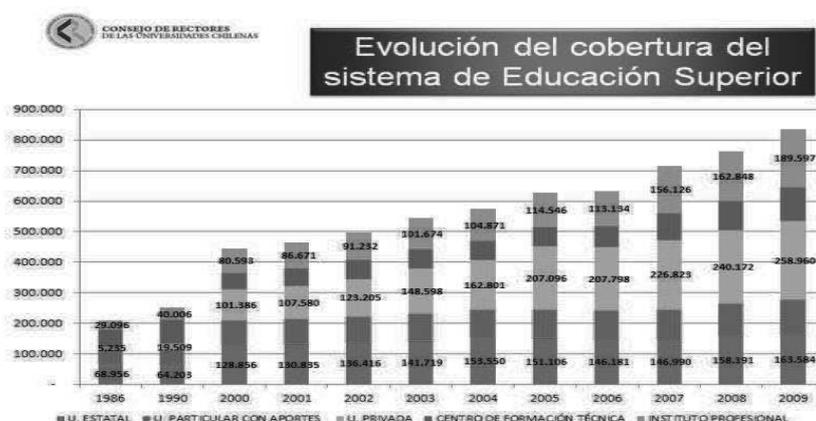


## Diferencias entre tipos de Universidades

MECANISMOS DE CONTROL	Estatales	Priva-Trad.	Privadas
Contraloría General de la República	Aplica	No aplica	No aplica
Representantes del Gobierno en las JD	Aplica	No aplica	No aplica
Contraloría Interna	Aplica	No aplica	No aplica
Publicación de Estados Financieros	Aplica	No aplica	No aplica
Publicación de presupuesto de ingresos y gastos	Aplica	No aplica	No aplica
Publicación de remuneraciones	Aplica	No aplica	No aplica
Publicación de adquisiciones	Aplica	No aplica	No aplica
Proceso de compras a través de portal Chilecompra	Aplica	No aplica	No aplica
Envío de información académica y financiera cada semestre al Ministerio de Educación y Hacienda	Aplica	No aplica	No aplica
Endeudamiento sólo por el periodo presidencial	Aplica	No aplica	No aplica
Estatuto administrativo	Aplica	No aplica	No aplica
Aplicación de ley de probidad	Aplica	No aplica	No aplica
Endeudamiento a largo plazo	Aplica	No aplica	No aplica

Aplica  
 No aplica

ley N° 20.044, de conformidad con la norma que rige también a las sociedades anónimas; deben publicar el presupuesto de ingresos y de gastos, también lo deben hacer por ley, por norma financiera de los órganos universitarios del Estado. Asimismo han de publicar las remuneraciones, conforme a la ley de Transparencia.



Las universidades privadas tradicionales del Consejo de Rectores y las privadas creadas a partir de 1981 muestran diferencias relevantes cuando uno quiere evaluar el desempeño de estas instituciones, lo que, a nuestro juicio, se nota cuando uno observa otras tendencias.

#### Cobertura y calidad.

Podemos observar la expansión de la matrícula, lo que ha permitido ampliar la cobertura. El crecimiento que ha tenido –desde luego es un fenómeno muy valorable- la formación técnica tanto en institutos profesionales como en centros de formación técnica, lo que muestra claramente a partir de 2000 una expansión necesaria. Chile, en esa materia, todavía tiene un déficit muy importante, pues forma pocos técnicos y la universidad se transforma en algo así como una panacea simbólica y social.

Ha habido una ampliación inclusiva de la oferta del sistema universitario. Sin embargo, es claro que en los deciles IX y X hemos alcanzado los niveles más altos, puesto que nueve de cada diez jóvenes ingresan a la educación superior; por el contrario, en el caso del decil I, 1,5 de cada 10 jóvenes pueden hacerlo.

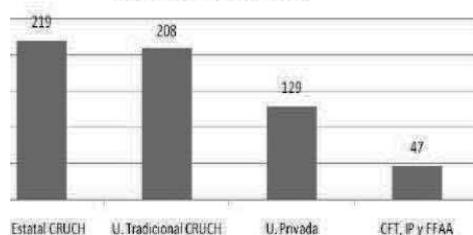
En términos de calidad, es muy importante mirar las carreras acreditadas según el tipo de institución. Hay 219 universidades estatales, 208 universidades tradicionales no estatales del CRUCH, 129 universidades privadas y 47 centros de formación técnico-profesional, institutos profesionales y de las Fuerzas Armadas.

## Acreditación.

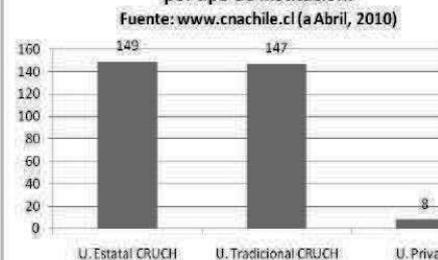


## Acreditación

**Carreras acreditadas por tipo de Institución.** Fuente: www.cnachile.cl (a Abril 2010)



**Postgrados (Magíster y Doctorado) acreditados por tipo de Institución.** Fuente: www.cnachile.cl (a Abril, 2010)



Tipo de Institución	Acreditación Institucional (a Julio 2010)
U. Estatal CRUCH	15 acreditadas y 1 en proceso de acreditación. 3 universidades están acreditadas en 5 áreas de acreditación.
U Tradicional CRUCH	Las 9 universidades están acreditadas y 4 de ellas están acreditadas en 5 áreas de acreditación
U Privada	23 de 35 (28 han solicitado acreditarse. De éstas, 3 no están acreditadas y 2 se encuentran en proceso de Acreditación). Ninguna cuenta con acreditación en 5 áreas de acreditación

Las 5 áreas de acreditación son: Gestión institucional, pregrado, investigación, postgrado y vinculación con el medio.

A julio de 2010, de las 16 universidades estatales, 15 estaban acreditadas y 1 en proceso de acreditación. Las 9 universidades privadas tradicionales del CRUCH están acreditadas y 4 de ellas lo están en las cinco áreas de acreditación. Eso también es una señal de que las universidades tradicionales, que no son jurídicamente estatales, forman parte del sistema público de educación superior y cumplen ese rol con estándares de calidad propios de lo que debe ser dicho sistema.

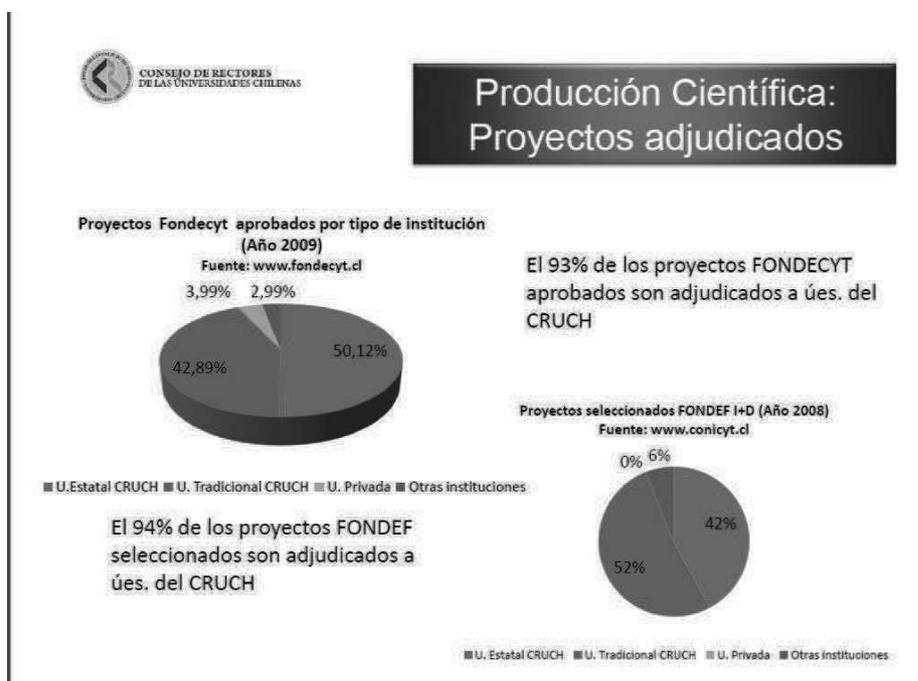
En el caso de las 35 universidades privadas –a veces hay dudas de si son 36-, 23 están acreditadas. Esperamos que esas universidades continúen con sus procesos de aseguramiento de la calidad, porque, más allá de que uno pueda tener observaciones respecto del sistema de aseguramiento de la calidad, el esfuerzo que hacen las instituciones es igualmente valioso.

La ley no es prescriptiva para las instituciones, salvo para algunas carreras. En mi opinión, el sistema de acreditación en educación debería ser obligatorio. No es bueno para el país ni para la dimensión pública

de la educación que sea optativo. Una ley, que es una mera exhortación a la buena voluntad, parece contradecir incluso el concepto de ley que es una prescripción.

### Proyectos adjudicados.

En cuanto a los proyectos adjudicados, se aprecia una diferencia entre las universidades estatales, particulares con aporte, privadas y el total del CRUCH. Es muy importante ver cómo el sistema público de educación superior, que representa las instituciones del Consejo de Rectores, es también un sistema público de ciencia y tecnología, porque eso es lo que finalmente produce el país en ciencia y tecnología.

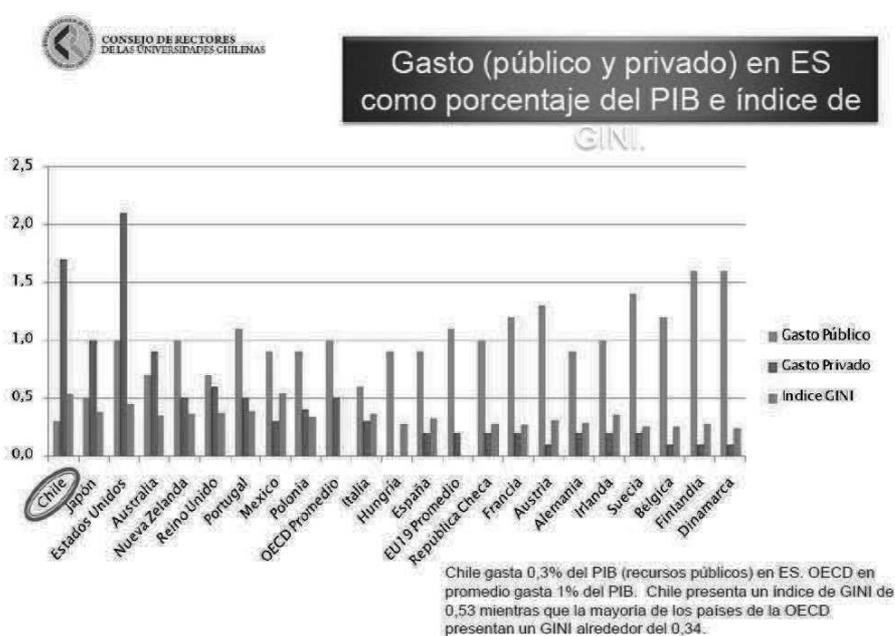


### Producción científica.

Respecto de la producción científica, distinguiendo proyectos Fondecyt y Fondef los cuadros que ustedes observan representan cómo las universidades estatales y las tradicionales no estatales del CRUCH alcanzan un 94% en el caso de los proyectos Fondef y el 93% en el de los proyectos Fondecyt.

### Fuentes de financiamiento.

En términos de gasto público y privado, es evidente que nuestro gasto privado es muy alto y no es más que el pago que deben hacer las familias por sus aranceles en educación superior. No es representativo el aporte que se puede hacer por fundaciones o empresas a la educación superior. Chile tiene un gasto público muy menor. A su vez, el gasto privado está entre los más altos.



En relación con el Producto Interno Bruto, el gasto alcanza a 2,1%, sin embargo, comparativamente, nuestro sistema de educación superior no tiene niveles de calidad.

En materia de gasto público y privado en educación superior, podrán fijarse en la diferencia que existe en países como Finlandia, Dinamarca, España, Suecia. El promedio de la OCDE es claramente distinto a lo que nosotros mostramos.

Chile tiene los aranceles más caros del mundo, pero ninguna universidad ubicada dentro de las doscientas mejores.

### **Fuentes de financiamiento.**

Las fuentes de financiamiento también estructuran un componente de nuestro sistema de educación superior. Hay un aporte fiscal directo que reciben las universidades del Consejo de Rectores y no lo reciben las privadas.

La Universidad de Valparaíso recibe 3 mil millones de pesos de aporte fiscal directo en un presupuesto de 50 mil millones de pesos.

En relación con el aporte fiscal indirecto, todas las universidades tienen acceso, pero eso hoy día es algo así como 20 mil millones en el sistema.

El fondo de crédito solidario, que no tienen las universidades privadas, puede representar cerca de 240 mil millones.

El aporte vía la ley de Donaciones, lo tienen todas las universidades. Las universidades estatales de regiones pueden recibir 70 millones de pesos cuando les va bien.

En cuanto al acceso a fondos concursables para investigaciones, todas las universidades lo tienen.



## Fuentes de Financiamiento

TIPOS DE FINANCIAMIENTO	Tipo de Universidad		
	Estatales	Priva-Trad.	Privadas
AFD Aporte Fiscal Directo	Aplica	Aplica	No aplica
AFI Aporte Fiscal Indirecto	Aplica	Aplica	Aplica
Pago de familia	Aplica	Aplica	Aplica
Fondo de Crédito Solidario	Aplica	Aplica	No aplica
Crédito con Garantía Estatal	Aplica	Aplica	No aplica
Aporte vía Ley de Donaciones	Aplica	Aplica	Aplica
Acceso a Fondos Concursables para investigaciones	Aplica	Aplica	Aplica

Aplica  
 No aplica

### Aporte fiscal directo

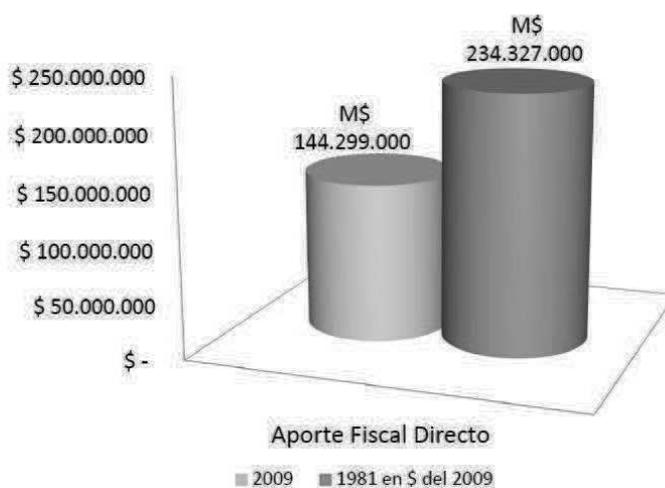
En relación al aporte fiscal directo, el gráfico muestra la situación en 2009 y lo único que nos interesa destacar es que aquí ha habido una disminución respecto de lo que era en 1981.

En cuanto a la evolución del aporte fiscal indirecto, ustedes comprenderán lo que significan 20 mil millones de pesos para 27.500 mejores puntajes. Cuando eran 80 mil representaba algo importante, pero cuando se trata de 500 mil o de 600 mil, es obvio que se ha producido una disminución sustantiva.



CONSEJO DE RECTORES  
DE LAS UNIVERSIDADES CHILENAS

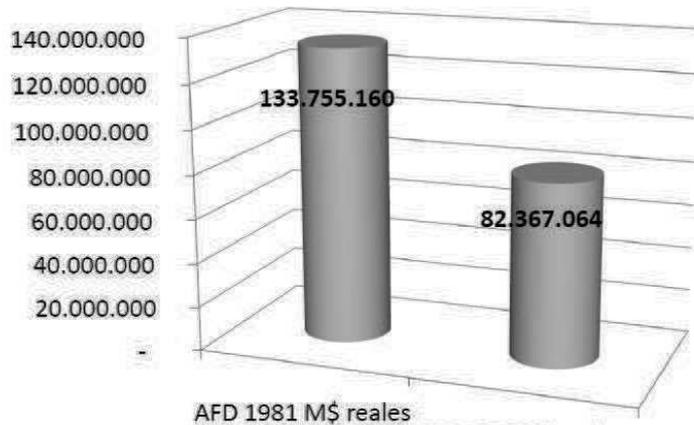
### Aporte Fiscal Directo (todo el sistema)





CONSEJO DE RECTORES  
DE LAS UNIVERSIDADES CHILENAS

## Aporte Fiscal Directo (Ues Estatales)



AFD 1981 M\$ reales  
2009      AFD 2009 M\$ reales  
2009

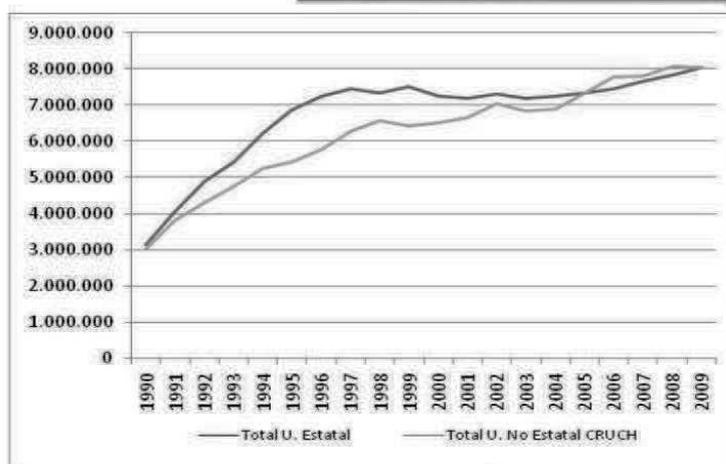
	M\$
AFD1981 / Matrícula 1984	2.209,7
AFD2009 / Matrícula 2009	503,52

Las universidades privadas han empezado también a representar una magnitud de ese aporte fiscal indirecto, pero de todas maneras se trataría de algo así como 2 mil millones de pesos que van al conjunto de las universidades privadas, que son 35.



CONSEJO DE RECTORES  
DE LAS UNIVERSIDADES CHILENAS

## Evolución Aporte Fiscal Indirecto (Estatales- Privadas Tradicionales)



	Año 2009 (M\$)
Total U. Estatal	8.051.819
Total U. Tradicional CRUCH	8.043.264
AFI Total CRUCH	16.095.083
AFI Total Sistema	20.874.995

Termino con una conclusión. A mi juicio, Chile necesita de un sistema de provisión mixta de educación. El problema está, desde el punto de vista estructural, en la mercadización del sistema de educación superior, que es algo distinto a provisión mixta. O sea, la intervención de privados con apoyo estatal ha sido una tradición en Chile.

Lo que ocurre es que a partir de 1981 esto que era provisión mixta, en que se intervenía en educación a partir de contribuir a la función pública en educación superior, tiene un giro significativo, cualitativo, en el sentido de que se pasa a una mercadización, porque es subsidio a la demanda, oferta desregulada y, además, porque se produce una decreciente participación del Estado en el fomento del sistema de educación superior.

Por su parte, la formación técnica es predominantemente privada; en el caso de los institutos profesionales, también presentan esta característica, con dos grandes instituciones que lo hacen muy bien, pero que en definitiva resienten gravemente la participación del Estado en la oferta, en el fomento y la responsabilidad que debe tener en educación superior, y en ciencia y tecnología.

**Exposición del señor TEODORO RIVERA NEUMANN,  
Ministro de Justicia.<sup>47</sup>**

**SUMARIO:** Personalidad jurídica – Instituciones de educación superior, régimen jurídico – Corporaciones y fundaciones, constitución - Centros de formación técnica – Institutos profesionales – Instituciones de educación superior, supervisión.

**Personalidad jurídica.**

El régimen jurídico aplicable a corporaciones y fundaciones, se establece en el artículo 546 del Código Civil. La obtención de personalidad jurídica por parte de las entidades sin fines de lucro puede emanar de dos fuentes: la ley o la aprobación por parte del Presidente de la República y constituyen las reglas generales en cuanto al régimen jurídico aplicable a las instituciones de educación superior.

**Estatuto jurídico**

Por otra parte, la constitución y desarrollo de las entidades de educación superior, ya sean universidades, institutos profesionales o centros de formación técnica se rigen por un estatuto jurídico distinto que escapa de las disposiciones contenidas en el Título XXXIII del Libro I del Código Civil y, consecuentemente, de las normas previstas en el Decreto Supremo de Justicia N° 110, de 1979. En efecto, en los artículos 53, 54, 55 y siguientes del Decreto con Fuerza de Ley N° 2, de 2009, que fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N° 20.370 con las normas no derogadas del Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 2005, del Ministerio de Educación. A este respecto, conviene resaltar la constitución de las universidades y de las corporaciones y fundaciones.

**Constitución de las universidades.**

El artículo 58 establece la facultad del Ministerio de Educación para formular observaciones a los estatutos o al acto constitutivo de una universidad, so pena de cancelar su personalidad jurídica de no subsanarse los reparos observados.

**Constitución de las corporaciones y fundaciones**

Por su parte, la constitución de los Centros de Formación

---

<sup>47</sup> Sesión 4ª, celebrada el 28 de septiembre de 2011, pp. 8-13 del Acta de Sesiones.

Técnica también se encuentran sometidos a un régimen jurídico especial, previsto en los artículos 75 y siguientes del Decreto con Fuerza de Ley N° 2, de 2009, que fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N° 20.370 con las normas no derogadas del Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 2005, del Ministerio de Educación. El reconocimiento oficial del Estado a los mismos, se rige según lo dispuesto en los artículos 75 y 76 de dicho cuerpo legal.

Ocurre algo similar con los Institutos Profesionales, cuyo régimen jurídico aplicable también se encuentra contenido en el Decreto con Fuerza de Ley N° 2, de 2009, que fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N° 20.370 con las normas no derogadas del Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 2005, del Ministerio de Educación. El reconocimiento oficial del Estado a los mismos, se rige según lo dispuesto en los artículos 67 y 68 de dicho cuerpo legal.

#### **Facultades de control y supervisión respecto de las entidades de educación superior.**

En cuanto a las potestades de control y supervisión que al Estado le corresponden respecto de las entidades de educación superior, es posible señalar:

i) La indicada en el artículo 114 del Decreto con Fuerza de Ley N° 2 tantas veces antes referido, que dispone que las instituciones de enseñanza superior que reciban aporte fiscal deberán enviar, anualmente, al Ministerio de Educación la memoria explicativa de sus actividades y su balance, y que las instituciones de educación superior de carácter privado que cuenten con aporte fiscal deberán rendir cuenta al Ministerio de Educación, sólo respecto de los fondos fiscales que hubieren recibido;

ii) Las entregadas por el artículo 87 del Decreto con Fuerza de Ley N° 2 al Consejo Nacional de Educación, que son, entre otras: a) Verificar el desarrollo de los proyectos institucionales de las nuevas instituciones de educación superior que hayan sido aprobados; b) Solicitar al Ministerio de Educación, de manera fundada, la revocación del reconocimiento oficial de las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica en proceso de licenciamiento, y c) Informar al Ministerio de Educación sobre el cierre de las instituciones autónomas de educación superior.

En 1986, la Universidad de Concepción solicitó al Ministerio de Justicia aprobar las reformas que había realizado. En ese caso, la Contraloría determinó que el órgano donde se tenía que tramitar lo solicitado

no era aquél, sino que el Ministerio de Educación. Por lo tanto, delimitó claramente el rol de Justicia a las corporaciones y fundaciones que se crean en el marco del Código Civil y estableció que todo lo referente a Educación Superior correspondía al Ministerio de Educación.

### **Intervención del señor CARLOS AGUILAR MUÑOZ, Jefe del Departamento de Personas Jurídicas del Ministerio de Justicia<sup>48</sup>.**

**SUMARIO:** Corporaciones y fundaciones, constitución – Ministerio de Justicia, potestad fiscalizadora – Personalidad jurídica – Ministerio de Educación, potestad fiscalizadora - Estatutos.

#### **Corporaciones y Fundaciones.**

Quiero refrendar lo que señaló el ministro, en orden a que el Ministerio de Justicia no tiene potestades fiscalizadoras de supervigilancia respecto de las universidades como tampoco de los centros de formación técnica e institutos profesionales, porque estas instituciones, básicamente, se encuentran bajo el alero de una legislación específica y distinta a las que ve el Ministerio de Justicia, cual es el Decreto Supremo N° 110, al que precisamente se deben acoger aquellas corporaciones que quieren constituirse.

Revisado el universo de corporaciones y fundaciones –son alrededor de 15.000-, puedo decir que no existe ninguna universidad que haya sido constituida a través de dicha normativa y sobre la cual tengamos algún tipo de potestad fiscalizadora.

Hay varias corporaciones, y muchas fundaciones también, que se dedican a temas educacionales en términos genéricos, sin una definición formal respecto del tema educativo.

También, hicimos un levantamiento para ver si dentro de ese universo más pequeño, que tiene una relación semántica con estos centros de formación técnica o institutos profesionales, se habría ejercido algún tipo de fiscalización, y la verdad es que nunca ha sucedido, un poco porque la fiscalización que realiza el Ministerio de Justicia, que tiene la supervigilancia de todas las corporaciones y fundaciones, es reactiva, atendida la cantidad de personas que somos y otros factores que nos limitan.

---

<sup>48</sup> Sesión 4ª, celebrada el 28 de septiembre de 2011, pp. 13-36 del Acta de Sesiones

Ahora, respecto de la pregunta sobre el Consejo de Defensa del Estado, que es relevante, esta institución nos apoya en la gran mayoría de las tramitaciones de concesión de personalidad jurídica: corporaciones, fundaciones y ONG, que son un tipo de corporación en Chile -en el resto del mundo funcionan de manera distinta, pero en nuestro país las ONG son un tipo de corporación-, salvo en el caso de aquellas entidades que se constituyen con estatuto tipo.

Hay un *subbanner* denominado “estatutos tipo”, en el que hay alrededor de 14 ó 16 estatutos, referidos a aquellas entidades que tienen, básicamente, la misma estructura, porque comparten la misma naturaleza, por lo cual la administración decidió hacer una especie de plantilla. Pasa lo mismo con los centros de padres, que son iguales tanto en el norte como en el centro y sur del país. Ese estatuto tipo fue revisado por el Consejo de Defensa del Estado, lo que permite obviar ese trámite en favor del ciudadano.

Esos son los únicos casos en que las entidades no acuden al Consejo de Defensa del Estado para su tramitación. El resto sí lo hace, a los efectos del informe jurídico. Dicho informe debe ser favorable, desde el punto de vista de la práctica administrativa, para que se le conceda personalidad jurídica, a pesar de que no es vinculante, salvo en el caso de las entidades extranjeras que quieran funcionar en Chile.

El fin de la fiscalización del Ministerio de Justicia es supervigilar el buen cumplimiento del objeto corporativo, el fin fundacional, como asimismo las normas estatutarias que le ayudan a implementar. Es una cosa más bien funcional, en función del objeto, no respecto de las áreas específicas.

Es efectivo que todas las corporaciones y fundaciones requieren ser publicadas en el Diario Oficial, independiente de si el trámite se inicia por vía estándar, con escritura pública, o por estatuto protocolizado. Ahora, efectivamente, se puede dar el caso de que exista una fundación o corporación que entre sus fines esté la educación.

La verdad es que no tenemos la posibilidad real de saber *ex ante* que eso va a ocurrir, sino que a propósito de una denuncia. Esto ocurre por dos razones, una de ellas tiene rango constitucional.

Desde la perspectiva del Departamento de Personas Jurídicas, existe una brecha importante en materia de regulación de

corporaciones, fundaciones, ONG, con respecto al resto de las legislaciones del mundo.

La lógica que hay detrás de toda esta figura jurídica es precisamente el derecho de asociación, garantizado por la Constitución. La Carta Fundamental garantiza la igualdad de autonomía a esos cuerpos intermedios. No habla de corporaciones y fundaciones, sino de cuerpos intermedios. La única forma de fiscalizar, sin que quede al arbitrio del jefe del departamento o autoridad de turno, es a propósito de denuncias.

Respecto del dictamen en el caso de la Universidad de Concepción que introdujo sus estatutos para que el Ministerio de Justicia aprobara la reforma, se trata más de un proceso de reforma que de un proceso de fiscalización. Probablemente, el Ministerio le dijo que no era competente en esa materia. Tal vez, ahí la universidad fue a la Contraloría y ésta le dijo que, efectivamente, el Ministerio de Justicia no era competente, sino que el órgano competente era el Ministerio de Educación, pero siempre fue en el marco de la aprobación de un proceso de reforma a estatutos.

Como segundo punto, mi impresión es que existe una brecha orgánica y en términos de competencia con respecto a nuestro Departamento, para fiscalizar a todas las corporaciones y fundaciones, por lo cual, reitero, queremos que exista una superintendencia del tercer sector.

Con respecto a la información que se solicite a su departamento, indicó no tener ningún problema en enviarla, pero la información no es completa, porque luego de que una entidad se constituye, se publica en el Diario Oficial y genera toda una vida independiente. No existe información respecto de la suerte de relaciones contractuales generadas, excepto cuando hay algún tipo de denuncia. Ahí nos podemos meter un poco más, acotar información y pedir informes.

Señaló que introdujimos el parámetro institución educacional a nuestra base de datos y nos arrojó un listado de 582 entidades vinculadas a temas educacionales en general. Este es un universo amplísimo, por lo que probablemente nos vamos a encontrar con corporaciones, por ejemplo, de 1950, que no están materialmente en el Ministerio de Justicia, sino que en el Conservador del Archivo Nacional.

La segunda prevención es que damos una cifra aproximada de 15.000 corporaciones y fundaciones, porque no tenemos los medios informáticos como para tener certeza absoluta de cuántas son.

Efectivamente recibimos los balances y las memorias. En el caso de regiones, éstos se remiten a la Seremi respectiva pero no tenemos la posibilidad de revisarlos. Lo que hacemos es acopiarlos en las dependencias del Ministerio y en las Seremis. Pero, después de un tiempo, se van al Conservador del Archivo Nacional.

La Unidad de Fiscalización del Ministerio de Justicia, para todo el país, se compone de cinco personas: Dos abogados, un funcionario administrativo, una secretaria y un contador auditor, que al mismo tiempo es el fiscalizador.

Indicó como corolario, que comparte la aprensión y la duda que puede generar el tema de la fiscalización. Como Ministerio, estamos preocupados de aquello, estamos conscientes y hemos pedido los dineros necesarios. Esperamos que nos ayuden en ese aspecto.

**Intervención del señor RICARDO CORREA SOTO, Presidente del Consejo Nacional de Instituciones Privadas de Formación Superior (CONIFOS).<sup>49</sup>**

**SUMARIO:** Instituciones de formación Técnica - Cobertura – Financiamiento – Acreditación – Beca Nuevo Milenio – Ley de Donaciones – Crédito con Aval del Estado - Ley de Donaciones – Lucro – Acreditación y costos Criterios de evaluación - Campo laboral - Evaluación de competencias - Creación de carreras .

### **Instituciones de Formación Técnica. Cobertura**

CONIFOS es una entidad que desde 1982 agrupa a centros de formación técnica e institutos profesionales. Contamos con un total de 37 instituciones, de los cuales 15 son institutos profesionales y 22 son centros de formación técnica, que agrupan a más de 90 mil alumnos en la educación superior en todo el país.

Las instituciones de Conifos han sido un gran aporte porque han aumentado la cobertura de los estudiantes dentro de la educación superior desde 1981, lo que evidencia que hay instituciones que tienen más de 30 años.

---

<sup>49</sup> Sesión 17ª, celebrada el 18 de abril de 2012, pp. del Acta de Sesiones

Los institutos profesionales cuentan con alrededor de 260.000 alumnos y los centros de formación técnica con 138 mil alumnos, según cifras de 2011, lo que demuestra cómo ha ido aumentando la cobertura.

En 2009 teníamos alrededor de 626.343 alumnos matriculados en educación superior y en el 2011 casi estamos en el millón de estudiantes, lo que equivale al 50 por ciento de las personas que tienen entre 18 y 24 años, lo cual también es un logro para el país.

**NÚMERO DE INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR, TOTAL PAÍS, POR TIPO Y CATEGORÍA INSTITUCIONAL. MATRÍCULA 1980 y 2011.**

TIPO/ CATEGORÍA INSTITUCIONAL	1980	2011	MATRÍCULA AÑO 2011	%
<b>MATRÍCULA 1980: 118.978</b>				
Universidades CRUCH	8	25	282.453	28
Universidades Privadas		35	333.431	31
<b>Institutos Profesionales</b>				
Sin aporte	0	45	260.692	26
<b>Centros de Formación Técnica</b>				
Sin aporte	0	69	138.574	15
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>174</b>	<b>1.051.150</b>	<b>100</b>

Fuente: SIES.

**Cobertura de Educación Superior  
2008-2010.**

	Años		
	2009	2010	2011
Matrícula Educación Superior SIES (18-24 años)	626.343	940.164	1.051.150
Proyección de Población INE (18-24 años)	2.031.737	2.066.542	2.099.423
Cobertura Educación Superior SIES (18-24 años)	30,8%	45,5%	50%

COPIEQ  
Consejo Nacional de Instituciones Privadas de Educación Superior

### Financiamiento.

En cuanto al financiamiento, quiero decirlo muy claramente, nosotros, como instituciones de formación técnica e institutos profesionales, siempre hemos sido poco apoyados. En Chile siempre se le ha dado mayor cantidad de recursos a las universidades. En realidad, a nosotros nos van dejando lo que queda; no nos toman como algo importante dentro del país.

Los centros de formación técnica e institutos profesionales no reciben beneficios. Sólo lo reciben los alumnos. Para sostenernos desde 1980 hasta la fecha hemos otorgado becas y créditos propios. No hemos recibido aportes del Estado. Somos nosotros mismos quienes tenemos que gestionar los recursos con los bancos y comprar los insumos para formar un centro de formación técnica de calidad, porque en eso estamos todos, lo que cuesta plata. También requerimos ayuda como las otras entidades.

## DIAGNÓSTICO DEL FINANCIAMIENTO IES.

- **AFD:** Subsidio de libre disponibilidad, histórico. 100% a las Universidades del CRUCH.  
2010: MM\$ 146.000.-                      2011: MM\$ 156.000.-
- **AFI:** Aporte de tipo concursable: 27.500 mejores puntajes PSU; 72% lo obtienen las Universidades del CRUCH; 26% las U. privadas; FFAA 1%; el 0.7% IP y 0,3% CFT. El sesgo de la PSU a favor de los estudiantes de más capital cultural y económico es evidente.  
2010: MM\$ 21.000.-                      2011: MM\$ 22.000.-
- **Becas:** Bicentenario, Juan Gómez Millas, Hijos de Profesores, Pedagogías, Valech y Excelencia Académica.  
Concentradas fuertemente en las Universidades del CRUCH.  
2010: MM\$ 132.000.-                      2011: 164.000.-
- **Becas y créditos otorgadas por las IES a sus estudiantes.**
- **Créditos del Sistema Financiero.**



## DIAGNÓSTICO DEL FINANCIAMIENTO.

- **Ayudas Estudiantiles:**
  - **Becas:**  
Año 2010: **MM\$ 132.000**    año 2011: **MM\$ 164.000**  
De esos recursos, para **Becas Nuevo Milenio** (arancel) se mantienen los fondos por MM\$ 40.000 con una cobertura del 23% de la matrícula total IPs y CFTs, para el 2010.  
**Fondo Solidario de Crédito Universitario** en UTM y tasa de interés anual de 2%. De 12 a 15 años para pagar deuda.  
**MM\$ 95.000** el 2010 a **MM\$ 98.000** el 2011
  - **Crédito con Garantía Estatal:**  
En U.F. y tasa de interés de 5% o 6% anual. Plazo hasta 15 años.  
**MM\$ 214.000** el 2010 a **MM\$ 253.000** el 2011.



### **Sistema de aseguramiento de la calidad.**

Existen entidades que son supervisadas y que tienen un diferente sistema de aseguramiento de la calidad. Aquellas instituciones que están bajo supervisión, el Ministerio de Educación los controla una vez al año, y el proceso de examen se lleva a cabo por universidades que examinan a institutos profesionales.

El **proceso de licenciamiento** lo realiza el Consejo Nacional de Acreditación y es quien da la acreditación a las instituciones respectivas.

La transparencia de los CFT y de los IP está totalmente demostrada porque nosotros tenemos que entregar balances auditados al Mineduc, al Servicio de Impuestos Internos, al Banco Central de Chile y al Consejo Nacional de Educación.

Las pequeñas instituciones que han sido creadas y que en este momento tienen 30 años producto de que la gente cree en su enseñanza, no han sido tomadas en cuenta ni ayudadas de ninguna manera. La gente más pobre estudia en nuestras entidades, porque la mensualidad no es cara, pues se trata de una suma que va desde los 40.000 pesos hasta los 80.000 pesos, donde el estudiante no queda endeudado por 10 ó 15 años.

Para los institutos profesionales y centros de formación técnica no se requiere la PSU, podemos tener pruebas de selección para nuestras especialidades, pero no la PSU, ya que un alumno que no la ha rendido no recibe ayuda.

### **Becas Nuevo Milenio.**

Otra inequidad se da en las Becas Nuevo Milenio, donde las entidades agrupadas en Conifos obtuvieron el 5,1 por ciento de la cobertura, lo que significa 3.163 alumnos. Sin embargo, el 94 por ciento de los alumnos que estudian en los centros de formación técnica e institutos profesionales, como vienen de colegios municipales, siempre han sido subvencionados, han tenido aporte del Estado, y cuando llegan a la educación superior obtienen muy poco, por lo que sólo pueden optar a la Beca Nuevo Milenio y al CAE en el caso de las instituciones acreditadas.

Sobre la Beca Nuevo Milenio se mantienen los fondos por 40.000 millones de pesos, con una cobertura del 23 por ciento totales entre IP y CFT para el 2010.

Creemos que la Beca Nuevo Milenio se debe reajustar por sí sola en cuanto a valor y a cobertura. Es decir, todos los años se debe reajustar en equis porcentaje y otro tanto la cobertura, con el fin de premiar a los alumnos que estudian y no tienen recursos. Eso debería ser constante y no depender del Gobierno de turno.

### **Crédito con aval del Estado.**

El Crédito con Aval del Estado en unidades de fomento tiene una tasa de interés del 6%, por lo que un alumno que estudia en un CFT con el CAE se endeuda bastante en dos años y medio.

Respecto del diagnóstico del financiamiento, en promedio, el aporte estatal para los estudiantes universitarios es de 2.000 dólares y para un estudiante de un centro de formación técnica el Estado aporta 0,75 dólares.

Los CFT e IP han aportado al Estado durante todos estos años aranceles bajos, inversiones e infraestructura propia en tecnología, becas a estudiantes y pago de impuestos. Es necesario un financiamiento para las universidades y uno distinto para los Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica. Por otra parte, el Aporte Fiscal Indirecto no es vinculante, pues los CFT e IP no exigen a sus estudiantes haber rendido la PSU. Además, debería haber Mecesup para los centros de formación técnica e institutos profesionales, pues los últimos casi no lo reciben.

Además, debe haber un fondo de mejoramiento tecnológico en innovación para los CFT e IP, ya que las empresas renuevan su tecnología a diario. Los CFT requieren, quizá, de créditos blandos, pero apoyados por el Estado, con el fin de contar con tecnología de punta y los elementos acordes que requiere el campo laboral, puesto que una carrera de dos años y medio es un plazo muy cercano al mundo laboral.

En cuanto al Aporte Fiscal Indirecto, AFI, debería haber un sistema para los CFT e IP, ¿por qué no puede haber un aporte fiscal para los centros de formación técnica e institutos profesionales? Como dije, el AFI está vinculado con los resultados de la PSU.

Lo propusimos en el gobierno de la Presidenta Bachelet, lo propusimos a este gobierno y parece que va a ir prendiendo. Esperamos que se apoye esa iniciativa porque responde a situaciones que ayudarán a que la familia salga adelante, ya que estamos hablando de gente que tiene poco dinero.

Muchos asesores han dicho que sería bueno que los dos primeros años en la formación técnica para el alumno que egresa de la enseñanza media sean subvencionados. El país tiene cómo hacerlo, entonces, el alumno que viene con subvención de toda su vida escolar continúa con ella hasta que sea técnico y de ahí, entrando al campo laboral, puede lograr una carrera profesional, pero para eso tenemos que ayudarlo y ésa puede ser una buena forma.

En nuestro país se paga asignación sólo a los profesionales y no a los técnicos, lo que consideramos que no corresponde. Al técnico siempre se le mira en menos. Se entiende que no tiene categoría profesional, pero se le puede dar una distinta y sería un incentivo. Eso se ha logrado en otros países, donde la gente estudia carreras técnicas a través de subvenciones.

En el mundo hay una entidad que se llama World Skills, que realiza olimpiadas de habilidades. Chile no está y hay 52 países que participan de ellas. Queremos que Chile ingrese y lo estamos tratando de lograr a través de la Sofofa.

Una delegación nuestra viajará la próxima semana a Brasil a presenciar esta actividad, pero al respecto pedimos que el Estado también participe porque las cosas se hacen entre todos. ¡Hay 52 países inscritos y Chile no está!

### **Ley de Donaciones.**

Después, la Ley de Donaciones para los centros de formación técnica no existe y esperamos que ello se revierta, si es que hay voluntad.

El CAE, en estos momentos, es sólo para las entidades acreditadas. Nosotros pensamos que es un crédito y que debe ser para cualquier ciudadano chileno y no debe ser sesgado. Se entiende que todas las instituciones deben tender a la calidad, pero el Consejo Nacional de Educación supervisa una vez al año.

Al respecto también debiera hacerse una modificación porque la calidad se debe medir anualmente o se debe acompañar. Lo que quiero decir es que si se le dan dos o tres años, lo acompaño dos años y al tercero le pido más cosas, pero debiera ser acompañada la acreditación.”

### **El lucro.**

En primer lugar, me gustaría partir definiendo el lucro, porque me parece que todos tenemos percepciones distintas acerca de ese concepto. Somos entidades con fines de lucro y hemos subsistido con nuestros recursos, sin el aporte del Estado, lo cual sólo perjudica a nuestros alumnos. Sería bueno que definiéramos lucro, para que después todos manejemos el mismo concepto.

En la educación técnica no contamos con aportes del Estado para enriquecernos. Hemos tenido que pedirle créditos a los bancos o trabajar con nuestros recursos, porque no recibimos aportes fiscales

### **Acreditación y costo.**

En relación con la acreditación de los CFT, a las instituciones pequeñas les cuesta mucho más acreditarse, porque el costo es de aproximadamente 14 millones de pesos, y los centros de formación técnica cobran sólo entre 40 y 80 mil pesos mensuales por alumno. Existen instituciones que no alcanzan a tener cinco mil alumnos y no cuentan con el respaldo de otras entidades mayores.

Hay universidades, IP, y CFT que cuentan con el apoyo financiero de empresas grandes, lo que les ha permitido acreditarse. Asimismo, hay entidades que partieron con recursos del Estado y otras con recursos de la Iglesia. Bueno, está bien, no estamos en contra de eso, pero hay que tomar en cuenta que esas instituciones tienen un gran respaldo. Nosotros somos más pequeños, por lo que debemos hacer mayores esfuerzos para lograr la acreditación.

Otro tema es que en Chile la acreditación es voluntaria. No debiera serlo. Todas las instituciones deberían acreditarse. Y hay que ayudar a las más pequeñas. Los que subsisten son los que tienen 150 carreras, mayor cantidad de sedes a nivel nacional, y por ahí también pasa la posibilidad de acreditarse.

### **Criterios de evaluación.**

Ahora, con el Consejo Nacional de Educación trabajamos en los criterios. Si ingresan a la página Web encontrarán los criterios para centros de formación técnica, para institutos profesionales y para universidades.

Cuando uno trabaja con el Consejo Nacional de Educación para lograr la autonomía, inmediatamente debieran otorgarse años de

acreditación, porque se tocan dos caminos. La institución debiera lograr la autonomía e inmediatamente obtener la acreditación, como concepto. Actualmente, la institución logra la autonomía y queda con el temor de no poder acreditarse, mientras que si se siguiera una línea, todos irían acreditándose. A lo mejor deberían existir criterios afines para que con un poco más de elementos una institución que obtiene la autonomía también quede acreditada.

### **Campo laboral.**

Respecto del campo laboral, debo decir que hay muchos profesionales universitarios ocupados en áreas correspondientes a técnicos y eso merece un estudio acabado, por cuanto nosotros formamos técnicos, con un título específico, para emplearse en un campo laboral específico, pero si el profesional universitario acepta trabajar por el mismo sueldo que recibiría el técnico, ya surge un problema, porque la empresa preferirá al profesional universitario.

En este momento, sólo el 60 por ciento de los alumnos titulados se desempeña en las profesiones que estudiaron. Es una de las falencias que un 40 por ciento de las personas con título profesional universitario ocupe el campo laboral de los técnicos.

### **Evaluación de competencias.**

El diputado Manuel Rojas se refirió a las competencias. Nosotros trabajamos mucho con los RAP, o Reconocimiento de Aprendizajes Previos. En Canadá a esto se le denomina reciclaje, y se produce cuando un profesional aprueba algunas asignaturas para obtener un título técnico, de modo que pueda desempeñarse como tal en caso de que, como profesional, no encuentre campo laboral.

En nuestro país tenemos al ChileValora, que podría ser una gran entidad, porque maneja la certificación de competencias laborales. En este momento se está trabajando a nivel de curso, pero también debieran llegar las carreras, para que haya una visión de que la persona que estudia es competente para ingresar al campo laboral.

### **Creación de carreras.**

En cuanto a la creación de carreras, esta tarea debiera considerar, primero, lo que ocurre en la zona, y aquí el Serplac, junto con

otras instituciones, debiera aportar su visión, amplia, no solo lo que está pasando con las empresas. O sea, la creación de carreras debiera estar orientada por determinados perfiles, contruidos a partir de las necesidades regionales. Sería una excelente medida que cada región tuviera un estamento que ayudara a la creación de carreras Pero nosotros, como estamos cercanos al campo laboral, apuntamos a las empresas. En tal sentido, los centros de formación técnica tienen que crear comités de participación de empresarios, para que estos den luces de lo que se requiere en sus instituciones.

**Intervención del señor JUAN MANUEL ZOLEZZI CID,  
Presidente del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas.<sup>50</sup>**

#### **EDUCACION TÉCNICO PROFESIONAL.**

Creo que a Chile, y quizás a muchos países latinoamericanos, les faltó vivir la Edad Media, porque subvaloramos todo lo que tenga que ver con los artesanos, con las artes, con la visión del artista, con valorar la técnica. Entonces, estimo que muchas de las cosas que ocurren en nuestro país tienen que ver con una subvaloración de las profesiones.

El caso de los técnicos es crítico. No hay políticas que establezcan ciertos niveles de igualdad respecto de quien estudia en una universidad con el que estudia en un CFT o en un IP. Sin embargo, el concepto técnico de la mayoría de los países desarrollados es muy valorado. Por ejemplo, los japoneses soldadores ganan una cantidad de plata increíble y viajan por todo el mundo; trabajan seis meses al año y descansan los otros seis.

Pensamos que si no hay opción de entrar a la universidad, recién en ese momento se piensa en estudiar algo técnico. Sin embargo, estimo que ir a la universidad o estudiar algo técnico debe ser tan valioso para el país como cualquiera de las dos opciones.

Yo también pienso que no todos deben ir a la universidad, pero hoy existe la cultura de la universidad y todo el mundo quiere ingresar a ella, y quien no va poco menos que se siente degradado, o sea, no es nada. Pero también diría a la Sofofa que ellos deben potenciar lo técnico, tratando social y remunerativamente a los técnicos de una manera diferente, ya que si un

---

<sup>50</sup> Sesión 12ª, celebrada el 4 de enero de 2012, pp. 5-54 del Acta de Sesiones.

joven técnico llega y lo dejan en las bodegas, es obvio que se va a sentir subestimado.

Insisto, el problema que tiene nuestro país es que damos mucha importancia al tema de la universidad. El país tiene que hacer un esfuerzo por valorar este tipo de prácticas. Chile tiene que hacer algo para revertir esa situación, y hacerlo bien, de tal manera que la valoración social el día de mañana haga que el circuito virtuoso sea uno solo y pueda realimentarse. Pero no miremos que si un joven sacó menos de tanto puntaje va para un lado y el que sacó más para el otro, porque de lo contrario se seguirá observando esta situación como que algunos están en desventaja respecto de otros, y al final ambos son muy importantes para el país.

Entiendo el tema de las competencias como un desarrollo y creo que es válido, y en muchas otras profesiones también podría ocurrir la misma situación. De hecho, es malo decir que el que no es bueno para hacer una cosa termina haciendo lo otro, porque al final terminamos perjudicando otra vez la calificación de ese profesional.

No soy muy partidario del tema de las competencias y todo lo demás, porque cuando se extrema el tema de las competencias se produce el fenómeno de que finalmente formamos gente para que trabaje en una máquina determinada, que es lo que le gustaría a un empresario equis, es decir, fórmenme el chiquillo para que trabaje en el torno marca tanto, y tiene las competencias, pero el día de mañana cambió de torno y tenemos un problema. Hay que tener cuidado con el otro extremo de las competencias, cuando ya se extralimita el tema.

## **MECANISMOS ESTABLECIDOS PARA GARANTIZAR LA FE PÚBLICA EN INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR.**

### **Licenciamiento y acreditación de las instituciones de educación superior**

El licenciamiento de las instituciones de educación superior, puede definirse, a partir del artículo 97 del DFL N° 2, como aquel proceso destinado a la obtención de la plena autonomía de las nuevas instituciones de educación superior. El proceso de licenciamiento comprende la aprobación

del proyecto institucional y la evaluación del avance y concreción del proyecto educativo.

Para esto último, el Consejo debe considerar un conjunto de variables significativas de su desarrollo, tales como docentes, didácticas, técnico-pedagógicas, programas de estudios, físicos y de infraestructura, así como los recursos económicos y financieros necesarios para otorgar los grados académicos y los títulos de que se trate.

Con su reconocimiento oficial las universidades quedan habilitadas para iniciar sus actividades docentes (artículo 62 inciso final) y, conforme con el artículo 54 del DFL N° 2, para otorgar títulos profesionales, en especial aquellos que requieren por ley el grado de licenciado, y toda clase de grados académicos. El Dr. Velasco, incluso, afirmó que “Certificamos una universidad con una sede y dos carreras y, al día siguiente, puede tener dieciséis sedes y dos sedes de medicina. No hay control. Por lo tanto, hay un tema de regulación que es muy importante.

El reconocimiento oficial, conforme con el artículo 62, es otorgado mediante un Decreto del Ministerio de Educación, que debe ser dictado dentro de los treinta días siguientes a la recepción de los antecedentes que acrediten el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 61 del DFL N° 2; además de haber obtenido previamente su personalidad jurídica, las universidades deben cumplir con los siguientes requisitos:

A su vez, el proceso de acreditación tiene como objetivo primordial asegurar y promover la calidad de las instituciones de educación superior y las carreras que éstas imparten, entregando una certificación pública de calidad, tanto para las carreras de pregrado que imparten como para la Institución de educación superior que imparte dichas carreras.

No obstante, la acreditación es voluntaria, pero “con la promulgación de la Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior N° 20.129 las carreras y programas de estudio conducentes a títulos profesionales de médico cirujano, profesor de educación básica, profesor de educación media, profesor de educación diferencial y educador de párvulos, deberán someterse obligatoriamente al proceso de acreditación desde el primer año de funcionamiento de la respectiva carrera o programa.

El plazo máximo de vigencia de la acreditación es de 7 años para las carreras profesionales y de 5 años para las técnicas, no obstante existe un plazo mínimo de vigencia de 2 años. Una vez terminado los plazos, los establecimientos de educación superior deben repetir el proceso de

acreditación. Sin embargo, si una carrera o institución no obtiene la acreditación, significa que no cumple con las condiciones de calidad, aún cuando los títulos otorgados por esta institución no acreditada - ya sean técnicos o profesionales - siguen siendo válidos.

En el curso de las audiencias se señaló por varios expositores que si se observa la evolución de las universidades a las que el Consejo certificó la autonomía, queda claro que aquellas instituciones que en su primer año de autonomía tenían una matrícula de primer año de 658 alumnos, al tercer año de autonomía su matrícula de primer año era de 1.990 alumnos y al 2010, de 3.316 alumnos. La matrícula total al año de autonomía era de 2.340 alumnos en promedio; al tercer año de autonomía, de 5.680 alumnos, y al 2010, de 10.981. Asimismo, al obtener la autonomía, tenían un promedio de 14,3 carreras por institución; al tercer año, 56,1 carreras, y al 2010, 107 carreras.

Además, se señaló que el aseguramiento de la calidad en Chile está absolutamente inmaduro y que mientras no se dicte el reglamento la ley tendrá una serie de oscuridades que no se pueden explicitar y que el sistema está promoviendo una certificación de calidad, que más bien es una fiscalización.

Se puso de relieve que el procedimiento de acreditación no considera resultados sino procesos, no se reconoce la diversidad de las instituciones de educación superior en Chile y el costo de los procesos determina que en este momento se ha acreditado el 7,2% de los programas de educación superior de Chile, o sea, 653 de 9.040 existentes.

El Rector Zolezzi afirmó que la acreditación ha estado más basada en procesos, que en resultados. O sea, da lo mismo que ingresen 2 mil, 5 mil u 8 mil jóvenes a estudiar una carrera en primer año, sin importar que repruebe la mitad o el 90 por ciento.

El tema de los Centros de Formación Técnica es un drama, así lo afirmó también el Dr., Velasco, porque la gente más pobre de Chile estudia en una situación muy precaria y, hoy, han desaparecido de la discusión pública, no están en la agenda. Eso es algo que me conmueve, porque se trata de las personas que tienen las mayores necesidades.

## **Descripción del Licenciamiento y Acreditación en Educación Superior**

El Licenciamiento de instituciones de educación superior es un proceso establecido en la Ley N° 18.962, de 1990<sup>51</sup> para ser aplicado por el Consejo Nacional de Educación (CNED) a las instituciones de educación superior recién creadas.

El objetivo del Licenciamiento es verificar el cumplimiento del proyecto institucional, programas de estudios de las carreras, y condiciones básicas de operación comprometidas por la institución al momento de solicitar su funcionamiento. Este proceso se desarrolla durante un período de seis años, con la posibilidad de extenderse a cinco años más. Si al cabo de este período, CNED constata que la institución ha realizado de forma correcta el proyecto institucional y los programas de estudios y, cuenta con las condiciones básicas de operación, entonces, le confiere una licencia para funcionar de forma autónoma. A partir de ese momento, queda facultada para crear nuevas carreras y/o abrir nuevas sedes en cualquier punto del territorio nacional.

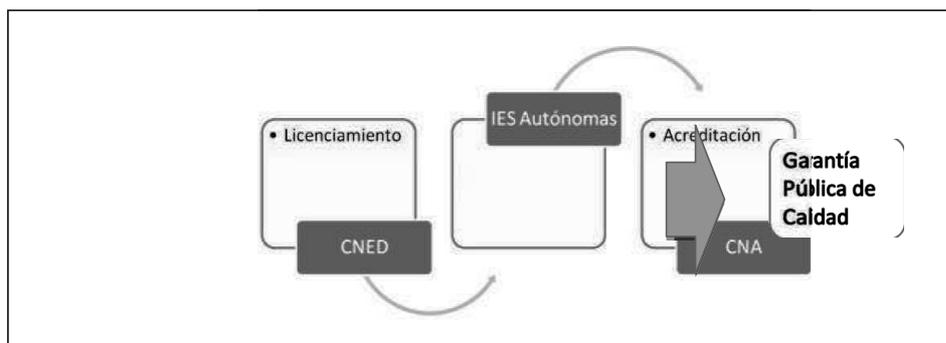
Las instituciones autónomas y sus carreras pueden funcionar libremente. Sin embargo, si desean ser acreditadas por su calidad, ya sea como institución o por determinadas carreras, pueden optar<sup>52</sup> por someterse al proceso de acreditación establecido en la Ley N° 20.129, de 2006, administrado por la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), organismo que adopta la decisión de acreditarlas o no, en la medida en que cumplan o no con los procedimientos y estándares de calidad establecidos. Las instituciones y/o carreras que obtienen su acreditación pueden informarlo públicamente. CNA cuenta con los instrumentos legales para supervisar que dicha publicidad sea veraz y completa.

En el gráfico 1, se presenta la articulación entre ambos procesos orientados a certificar calidad de instituciones y programas de educación superior, utilizando la representación del propio Iñigo Díaz, Presidente de la Comisión Nacional de Acreditación.

**Gráfico 1. Articulación de los procesos de aseguramiento de la calidad en educación superior**

<sup>51</sup> En dicha ley, se usaba el término "Acreditación". Con la ley 20.129, que introduce un nuevo mecanismo de Acreditación, pasó a llamarse "Licenciamiento". Asimismo, la ley 18.962, creó el Consejo Superior de Educación, que con la Ley N° 20.129, pasó a denominarse "Consejo Nacional de Educación".

<sup>52</sup> Excepto las carreras de Medicina y Pedagogías, que deben hacerlo obligatoriamente.



Fuente: Comisión Nacional de Acreditación. 5 de octubre de 2011

Como puede observarse, se muestra una secuencia de procesos para asegurar la calidad de la educación superior: primero, Licenciamiento (obligatorio) y luego Acreditación (voluntaria). A su vez, existen instituciones especializadas en dichos procesos: el Licenciamiento está a cargo del Consejo Nacional de Educación (CNED) y la Acreditación corre a cuenta de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA).

Durante la interfase de plena autonomía, aunque sin acreditación, las instituciones puedan crear y abrir nuevas carreras y sedes sin requerir de nuevos procesos de Licenciamiento. No se explicitan ni mecanismos específicos ni un organismo encargado de monitorear a las instituciones de educación superior que alcanzaron su autonomía.

### **El concepto de Calidad en Educación Superior.**

El Rector de la Universidad de Santiago, profesor señor Juan Manuel Zolezzi,<sup>53</sup> señaló que uno de los más grandes desafíos que tiene que resolver el país es ponerse de acuerdo en qué queremos para la educación superior en Chile. Si solamente queremos contribuir al desarrollo económico del país, entonces necesitamos menos cosas. El país adolece en este momento de una regulación adecuada en el tema de la educación superior y que sea válida para todos, en igualdad de condiciones. Los recursos públicos deben ir orientados a las instituciones públicas de preferencia, y a las tradicionales que han colaborado con la educación durante años en Chile.

Diría que dentro de los temas de regulación, el del aseguramiento de la calidad debería ser el núcleo central de nuestro sistema de educación, además de la regulación de las sanciones, multas y lo que

<sup>53</sup> Sesión 12ª, celebrada el 4 de enero de 2012, pp. del Acta de Sesiones.

corresponda para sancionar aquellas prácticas que no correspondan o a instituciones que no están respondiendo adecuadamente. Esas sanciones deberían llegar a poder cerrar una universidad, que en Chile no sé quién es capaz de aplicarla, pero alguien debería hacerlo.

### **Intervención del señor IÑIGO DÍAZ CUEVAS, Presidente de la Comisión Nacional de Acreditación.<sup>54</sup>**

**SUMARIO:** Funciones del Sistema Nacional de Acreditación – Ley N° 20.129 – Cobertura de la Educación Superior – Funcionamiento — Organigrama – Consejo Nacional de Educación.

#### **Funciones del Sistema Nacional de Acreditación**

Quiero hacer una exposición lo más sintética posible, en la cual voy a entregar algunos datos de contexto, definir el sistema, los procesos, algunos resultados que tenemos hasta el momento y como se trata de un sistema de aseguramiento de la calidad muy joven, manifestar algunos aprendizajes.

En la actualidad tenemos 177 instituciones de educación superior. Hoy, se habla de una matrícula total, incluido posgrado, postítulo y pregrado, de alrededor de 1 millón de estudiantes, en el nivel terciario de educación superior.

---

<sup>54</sup> Sesión 5ª, celebrada el 5 de octubre de 2012, pp. 5-46 del Acta de Sesiones.