

Comisión de Educación

Asunto: RV: Minuta Vertebral Reforma Educación Superior
Datos adjuntos: Minuta Vertebral Indicaciones Reforma Mayo 2017.docx

De: Felipe Salaberry [<mailto:fsalaberry@anticipatefys.cl>]
Enviado el: domingo, 28 de mayo de 2017 13:37
Para: 'educam@congreso.cl'
Asunto: Minuta Vertebral Reforma Educación Superior

Estimado Presidente,

Por especial encargo del Consejo de Rectores de los Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica acreditados (VERTEBRAL), envío minuta sobre proyecto de Ley Reforma a la Educación Superior para ser compartida con los Honorables Diputados y Diputadas de la Comisión que usted preside.

Con especial atención, le saludo atentamente,

Felipe Salaberry S.
Director



Callao 2970 oficina 707
+56 2 29557219
+56 9 98221266
www.anticipatefys.cl

MINUTA: OBSERVACIONES A LA PROPUESTA DE INDICACIONES **AL PROYECTO DE EDUCACION SUPERIOR**

1. ANTECEDENTES

En el mes de julio del año 2016, ingresó a la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados el Proyecto de Ley de Educación Superior. Durante los primeros 6 meses de tramitación, la Comisión ha desarrollado su trámite legislativo a través de audiencias públicas con actores del sistema. Luego de su aprobación en general, el viernes 7 de abril, ingresó una indicación sustitutiva del Gobierno, que incorpora cambios, principalmente un reconocimiento al CRUCH y una institucionalidad para el aseguramiento a la calidad que reforma, pero no refunda, la Comisión Nacional de Acreditación.

2. OBSERVACIONES GENERALES AL PROYECTO

- 2.1.** El proyecto de Reforma a la Educación Superior tiene una evidente falta de visión estratégica sobre el desarrollo de la educación superior para Chile, considerando que se trata de la reforma más importante en esta materia en 30 años.
- 2.2.** Se esperaba que este proyecto aborde las principales necesidades de la educación superior en nuestro país, especialmente con el sector técnico-profesional, históricamente postergado en las políticas públicas. Sin embargo, más allá de una declaración de intenciones, al reconocer un subsistema técnico-profesional, el proyecto no incorpora mejoras a las condiciones de operación del sector. Es más, los efectos del modelo propuesto pueden ser muy adversos para su desarrollo.

3. OBSERVACIONES ESPECIFICAS

TITULO 1: DISPOSICIONES GENERALES Y SUBSECRETARIA DE EDUCACION

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

La regulación que se propone adolece de un enfoque comprensivo de la diversificación propia de un sistema de educación terciaria moderno. En particular, omite un mirada hacia el desarrollo de la educación superior técnico profesional (ESTP), pues ignora las particularidades de este tipo de formación, partiendo porque no se reconocen los atributos que genera esta diferenciación.

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

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

VERTEBRAL ha propuesto generar un ordenamiento de las trayectorias de los sistemas definidos como universitario y técnico profesional. De acuerdo a lo que declara el proyecto de ley, se reconoce el subsistema técnico profesional, pero para cabal expresión, debe generarse un reordenamiento que permita aplicar esta intencionalidad. Al efecto, es urgente y necesario abordar al menos dos aspectos:

En primer lugar, el establecimiento de un Marco Nacional de Cualificaciones, elaborado desde la perspectiva del mercado laboral y *expresado en resultados de aprendizaje o capacidades de desempeño*. La iniciativa nuevamente se posterga,

remitiendo su encargo a la Subsecretaría de ES, con aplazamiento de tres años para la elaboración de una propuesta.

En segundo término, es preciso abandonar la ya anacrónica distinción entre títulos y grados académicos basada en la duración de los programas y la denominación de las instituciones que los imparten. La iniciativa legal simplemente omite este tema. En esta línea, Vertebral ha propuesto definir mecanismos específicos que permitan articular trayectorias educativas que faciliten la progresión de estudios entre los subsectores técnico profesional y universitario, incluyendo la habilitación de los institutos profesionales otorgar el grado de magister tecnológico o profesional.

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

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

Por el contrario, se incorpora una iniciativa propuesta por algunos sectores del CRUCH en orden ha incorporar a las universidades en la oferta de carreras técnicas. La iniciativa va justamente en sentido contrario a las mejores prácticas propuestas por la OCDE, en el sentido que *“La educación y formación profesional necesitan una plataforma institucional que (...) ofrezca programas profesionales de corta duración, en una serie de instituciones, separadas de lo que son las universidades convencionales...”*. En último caso, para que las universidades puedan entregar títulos técnicos, deberían, cuando menos, demostrar vía proceso de acreditación que cumplen con los criterios pertinentes para impartir este tipo de formación; que tiene particularidades distintas a las de la formación académica universitaria.

Por otro lado, la institucionalidad que se propone, con excepción del Consejo Asesor para la FTP, no tiene un correlato concreto con la especificidad del sector TP. Ejemplos de ello son la composición de la CNA, del Comité Experto para la fijación de aranceles o de la Superintendencia.

Respecto al Consejo Asesor para la FTP, si bien se valora su creación, sin embargo, deja dudas significativas sobre su composición y atribuciones. Por ejemplo, actualmente en este Consejo asisten seis ministros de Estado, pero siendo un Consejo Asesor, no parece adecuado que sean ellos mismos los que asesoren a sus propias carteras, con el riesgo de imprimir una mirada de Gobierno más que de Estado. El Consejo Asesor debiera estar constituido por expertos y representantes de los Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica que propongan una estrategia al Ejecutivo, tal como se estableció, en su oportunidad, en la estructura de la Estrategia Nacional de Innovación.

(Artículo 12 y 13)

3.2. En las indicaciones al proyecto de Ley se introducen modificaciones que resaltan el rol de las universidades del Estado y la importancia del CRUCH.

Con las últimas indicaciones incorporadas al Proyecto de Ley, se destaca el rol de las universidades y se mantiene el CRUCH como único interlocutor del Gobierno en la definición de políticas para la educación superior, afectando con ello, la posición relativa del subsector técnico profesional, que no tiene representación alguna en dicho organismo. Resulta imperioso reclamar para el subsector TP, al menos el mismo reconocimiento y priorización, dado que, mal que mal, hoy más de medio millón de jóvenes estudian en estas instituciones. La instancia de representación institucional de la educación superior vigente, no reconocen aún el lugar e impacto que tiene hoy la ESTP entre los estudiantes y en las necesidades de los sectores productivos del país.

(Artículo 1, Artículo 2, Artículo 4 inciso g)

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

La Indicación Sustitutiva propuesta por el Ejecutivo contempla el establecimiento de un Sistema Común de Acceso a la Educación Superior que debe involucrar a todas las

instituciones, incluyendo a las del subsector técnico profesional. Respecto este último, la propuesta constituye un retroceso histórico a un modelo de habilitación para el trabajo superado hace más de 40 años y que no se condice, para nada, con la evolución experimentada por la organización productiva contemporánea.

Ni la industria nacional, ni la estructura social del país, pueden prescindir de un sistema amplio y diversificado que provea el máximo de oportunidades de formación habilitante para el trabajo. Cualquier restricción en este sentido excluirá a quienes no resulten seleccionados por la plataforma general de acceso –independiente del criterio o instrumento que se emplee al efecto- de toda oportunidad de habilitación laboral en un contexto de educación formal. Esta exclusión puede ser altamente dañina para el sector productivo, restringiendo la cualificación de la fuerza de trabajo, y profundamente restrictiva de las oportunidades de movilidad social, especialmente para los sectores emergentes, dado que no existe en el país una plataforma alternativa de provisión de oportunidades de formación para el trabajo, que resulte equivalente - en cobertura, nivel y pertinencia- a la educación terciaria.

Si bien en el sistema universitario es dable reconocer la necesidad de un método de selección, particularmente para predecir el éxito académico, este paradigma no resulta igualmente aplicable en la educación técnico profesional. Por el contrario, la selectividad en el subsector universitario se justifica, precisamente, en la medida en que existan oportunidades de formación profesional para quienes no posean las aptitudes o el interés vocacional por una experiencia intelectual superior, propia del contexto universitario, pero sí cuentan con capacidades e interés por desarrollar las competencias requeridas para otra multitud de perfiles profesionales.

Haciéndose cargo de esta realidad, habitualmente el subsector técnico profesional se basa en modelos educativos que se hacen cargo de las deficiencias en las conductas de entrada de sus estudiantes, ya desde el diseño de sus planes de estudio y comprenden las correspondientes estrategias de nivelación y apoyo.

Por cierto, siempre podrá invocarse algunas situaciones en que resulte necesario incorporar un mecanismo de discriminación en el acceso a determinadas carreras que requieran capacidades especiales o a instituciones que definan un perfil selectivo. Pero siempre ello se compensa con el acceso abierto a otras especialidades o instituciones. Lo discutible en la iniciativa en comento es el carácter general de la selección.

La alta flexibilidad en los mecanismos de admisión, propia del sector TP, contempla siempre la mayor movilidad para entrar y salir del sistema, a un tiempo que entrega la suficiente adaptabilidad para moverse y articular al interior del mismo. Ello resulta una condición particularmente asociada al perfil del estudiante de esta modalidad. En efecto, los estudiantes de la ESTP tienen un promedio de edad que supera los 25 años. En su mayoría, son trabajadores que asisten a programas vespertinos. Más del 60% proviene de los tres primeros quintiles de ingreso y adicionalmente, en un 70% son los primeros en su familia que acceden a la educación superior. En igual proporción, no derivan de la enseñanza media, en el año anterior a su ingreso a la educación superior.

Por último, en términos operativos, el establecimiento de un sistema de acceso general y simultáneo a la educación superior, para el caso de los estudiantes vespertinos es particularmente complejo, dado que más del 90% de ellos trabaja y estudia a la vez, por lo tanto, difícilmente encontrarán tiempo para prepararse para rendir una prueba de selección en la oportunidad necesaria para dirimir la ocupación de las vacantes de un sistema general de admisión. En similar situación se encontrarían los egresados de la educación media técnico profesional (EMTP) que, en muchos casos, terminan sus prácticas entre abril y mayo; lo mismo sucedería con aquellos postulantes que egresaron hace ya varios años de la educación media, quienes tendrían que prepararse para rendir dichas pruebas lo que, evidentemente, les implicaría costos, tiempo adicional y una potencial barrera psicológica de entrada.

(Artículos 7, 8, 9)

3.4. El modelo de acreditación propuesto pone en riesgo la autonomía de las instituciones y distorsiona su propósito de mejora continua.

La libertad de enseñanza y su correlato en la plena expresión de la autonomía institucional, es uno de los elementos que históricamente han configurado la índole particular de nuestro sistema de educación superior; siendo reconocida como el atributo que garantiza la diversidad de proyectos educativos y la capacidad de potenciar las misiones institucionales.

Con ello se configura el servicio que las instituciones educativas prestan al bien común de la sociedad.

Una excesiva restricción, como son las impuestas a instituciones que alcancen cuatro años de acreditación, mediante la fijación de cupos y aranceles, y el impedimento a la

apertura de sedes y carreras en nuevas áreas, supondrá un fuerte detrimento de la autonomía académica, administrativa y financiera de instituciones de educación superior que han demostrado un nivel de desarrollo aceptable, y con ello, afectaría sus proyectos educativos y su aporte al país.

Vertebral coincide con la necesidad de promover la obligatoriedad de someterse a los procesos de aseguramiento de la calidad -licenciamiento y acreditación institucional- para todas las instituciones que integran el sistema de educación superior. Asimismo, la acreditación debe ser requisito para que las instituciones accedan a cualquier forma de financiamiento público. Pero la exención de esta obligatoriedad para las instituciones estatales, como se contempla en el proyecto, representa una pésima señal para un sano desarrollo del sistema educativo del país, restando credibilidad a la naturaleza técnica de los juicios de calidad y, en particular, de las propias instituciones exceptuadas de esta obligación.

Por otra parte, la fórmula de la *acreditación condicional* prevista el proyecto, no responde a un diseño razonable, para asegurar la obligatoriedad. La Declaración en tal categoría impondría costos negativos, tanto para la institución afectada como para sus alumnos, provocando un efecto de descrédito que conspirará contra las oportunidades de mejoramiento de la entidad, así como a la inserción laboral o educacional de los estudiantes certificados por ella. En definitiva, una acreditación con esta connotación, lejos de permitir un mejoramiento de la institución, traerá como consecuencia la progresiva degradación de sus condiciones de operación.

Algo similar ocurre con las consecuencias de la *No Acreditación*, que importará sustraer la Acreditación Institucional de su propósito de mejoramiento continuo de las instituciones y lo transformará en un mecanismo punitivo, destinado a calificar las causales de revocación del reconocimiento oficial y cierre de un establecimiento. Nada más distante de cualquier objetivo de mejoramiento.

Para asegurar la obligatoriedad, resultaría más consistente con un modelo de Acreditación Institucional, asociar la no acreditación a la pérdida del atributo de la Plena Autonomía y el consiguiente sometimiento de la institución al régimen de licenciamiento, ya previsto en la Ley General de Educación.

Por último, la extensión de las dimensiones de evaluación en el contexto de Acreditación Institucional, a los ámbitos de *vinculación con el medio, generación de conocimiento, creación e innovación*, deben revisarse en sus definición, profundidad, adecuación y pertinencia para el sector técnico profesional. Concretamente, estas categorías, y sus definiciones más bien programáticas, carecen de un contenido

comúnmente reconocido y de modos razonablemente aceptados para evidenciar su suficiencia, pertinencia y alcance, al grado que permita sustentar un juicio evaluativo con alcance institucional.

En caso de mantenerse, debe incorporarse un mecanismo de financiamiento ad hoc. De omitirse tal financiamiento, se introduce un factor de directo deterioro de la función docente –dimensión primordial de una formación para el trabajo- distrayendo sus recursos a propósitos que no representan un beneficio directo y necesario para la formación de los educandos.

(Artículo 3, Artículo 7, Artículo 8, Artículo 60, Artículo 78, Título V)

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

Según se indica en el proyecto, se nombrarían cuatro integrantes de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) provenientes del subsistema de la ESTP y existirían “reglas para asegurar el equilibrio” en la selección de los pares evaluadores en relación a las áreas temáticas, zonas geográficas y tipos de instituciones. Claramente este procedimiento -basado en meras reglas de selección- no se hace cargo de la necesidad de disponer de un cuerpo de pares evaluadores pertinentes e idóneos. La posibilidad de impugnar un comité de pares queda, además, circunscrita a la invocación de causales de inhabilidad, excluyendo la posibilidad de vetar evaluadores por falta de idoneidad y pertinencia. El juicio evaluativo, emitido por agentes carentes de estos atributos adquirirá un peligroso matiz de arbitrariedad.

Por cierto que la selección del comité de pares debe propender a la formación de un cuerpo de evaluadores idóneo para un tipo de formación que, tanto en el país como en la experiencia comparada, cuenta con una institucionalidad, propósitos y métodos sustancialmente diferentes al modelo académico universitario. Pero además, es necesario que la instancia en que se delibere y emita el juicio evaluativo que sustenta la decisión de acreditación de un IP o CFT, sea pertinente a la índole particular de la formación superior técnico profesional, no universitaria. Esto no se da en el proyecto. Cuatro académicos universitarios, dos académicos propuestos por Conicyt y Corfo y dos representantes de federaciones estudiantiles universitarias, carecen en absoluto de la idoneidad para formular un juicio de pares pertinente a un proyecto institucional del sector TP.

Por el contrario, una composición apropiada de la CNA, debe contemplar un conjunto de comisionados provenientes del sector TP, reunidos en una *sala especializada* para la acreditación de IP y CFT, que formulen un efectivo “juicio de pares”. Por cierto, para asegurar la objetividad técnica y la prescindencia de conflictos de interés, debiera considerarse criterios más estrictos de publicidad, tanto en la deliberación como en la formulación de los juicios o acuerdos.

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

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

Sin embargo, la propuesta de integración de la evaluación institucional y de carreras presenta dificultades de orden práctico y consecuencias que no han sido adecuadamente meditadas.

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

- a) Las implicancias operativas para realizar el proceso de autoevaluación y la realización de las visitas de evaluación externa (cuestión que sería extensa y compleja). El proceso, en sus diversas etapas (autoevaluación, visita de pares y juicio de acreditación) se hará más dificultoso y deberá desarrollarse en plazos aún más extensos que los actuales, generando así un mayor desgaste institucional global.
- b) Si las carreras son elegidas de manera aleatoria, la operacionalización de esta selección puede resultar engorrosa, sobre todo en lo que se refiere a preparación de evidencias y recopilación de información. Significa también que todas las carreras deberán haber sido sometidas a un proceso de autoevaluación, lo que es un esfuerzo importante en términos de recursos humanos y económicos.
- c) Las instituciones podrían mejorar de manera general el proceso formativo y se perdería la especificidad de conocer cada carrera a nivel particular para el proceso de

mejora continua. Dado que una menor cantidad de carreras sería objeto de un proceso de acreditación propio, se reduciría el alcance y los beneficios que tiene la implementación de mecanismos de aseguramiento de la calidad en ámbitos específicos, y las instituciones no tendrían incentivos adecuados para mantener los esfuerzos de mejora continua en cada una de las áreas del conocimiento abordadas en sus proyectos educativos.

d) Una eventual supresión de las agencias acreditadoras representará una pérdida neta para el sistema. Con su cierre se perderían las prácticas, aprendizajes y validaciones logradas hasta la fecha por las instituciones. En suma, se desperdiciaría buena parte del acervo acumulado en experiencias en el sistema de aseguramiento de la calidad.

Por lo anterior resulta razonable reponer la acreditación de carreras, como un mecanismo eficiente y ya probado de aseguramiento de la calidad.

(Artículo 78)

3.7. No se consideran mecanismos de convergencia

Dado la reciente ley de transformación de la naturaleza jurídica de IP y CFT, resulta imperioso tener en consideración que un cambio del régimen que define la naturaleza jurídica de las instituciones debe hacerse cargo, al menos, de los aspectos esenciales de dicha reforma que afectan directamente la operación, gobierno y patrimonio de estas entidades. Se requiere complementar esta Ley incorporando mecanismos de convergencia, que permitan que las instituciones con voluntad de modificar su naturaleza puedan hacerlo, reconociendo, en los casos que corresponda, el derecho del organizador sobre el patrimonio aportado a la nueva entidad sin fines de lucro, el tratamiento tributario igualitario con las universidades.

Bajo esta misma perspectiva, resulta de la mayor importancia para las instituciones transformadas en organizaciones sin fines de lucro, disponer de un contexto de operación, que les permita acceder a diversas formas de provisión de recursos y servicios por parte de personas o entidades relacionadas, cuestión que resulta prohibida en el proyecto de ley, salvo para entidades estatales. Amén de que esta excepción resulta impresentable desde el punto de vista del resguardo del interés público, se omite el hecho que para las instituciones del sector TP estas actividades pueden ser altamente beneficiosas; tanto para su vinculación orgánica con el sector

productivo, como para la optimización de sus condiciones de operación, mediante el aprovechamiento de economías de escala. Las operaciones con relacionadas deben ser reguladas para asegurar su efectiva orientación al interés de la institución educativa, pero su prohibición resultará un perjuicio neto para el sector TP.

Durante la discusión de la ley recientemente aprobada, que permite la transformación de la naturaleza jurídica de IP y CFT, el Ejecutivo señaló que el tratamiento de estos mecanismos de convergencia y regulación de operaciones con relacionadas sería abordado en la discusión de este proyecto de ley.

(Título IV y Título V)

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

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

La gratuidad establecida para el año 2016, cubre solo un 38% de los estudiantes del 5to. Decil que estudian en instituciones acreditadas. Respecto a las becas y créditos, tienen menor cobertura del arancel de referencia y mayores restricciones, respecto a las otorgadas a los estudiantes del CRUCH. Con razón, se ha señalado al respecto que “En lo sustantivo, la propuesta gubernamental aparece como una política que discrimina entre alumnos con necesidades socioeconómicas y méritos académicos idénticos o similares. Vuelven a crearse por vía administrativa dos estamentos de jóvenes, unos con acceso a la gratuidad, los otros excluidos de ese beneficio. Por tanto, en vez de un derecho se instituye un privilegio. El riesgo es que esta medida sea objetada no solo desde un punto de vista ético y político sino, además, respecto de su constitucionalidad”.