CHILE

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,[1] 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,

[1] 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 Boroevic, 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 Órbenes, 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.

CHILE

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.

CHILE

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 Pacifico, 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, 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 terciara 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 costeado 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.

CHILE

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.

CHILE

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.

CHILE

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.

CHILE

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.

CHILE

- 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.

CHILE

- 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

CHILE

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 Nº 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[2], 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).

---

[2] 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.

CHILE

4. <u>Citaciones y solicitudes de antecedentes.</u> Requieren ser acordadas a petición de un tercio de los miembros de la Comisión (54, inc. 1°).

5. <u>Testimonio de particulares y entrega de antecedentes</u>. Serán voluntarios (art. 56, inc. 2° RCD).

6. <u>Personas citadas o invitadas</u>. Podrán hacerse acompañar de un asesor o letrado (art. 300 RCD).

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

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

9. <u>Transmisión televisiva</u>. Debe acordarse por mayoría absoluta (art. 211, inc. 5° RCD).

10. <u>Acuerdo sobre las conclusiones y proposiciones</u>. 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) <u>Sesiones celebradas.</u>

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) <u>Audiencias públicas.</u>

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

CHILE

aportar mayores antecedentes al conocimiento del problema.

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

Sesión 1ª	Señor Luis Castro Paredes, Investigador de la Biblioteca del Congreso Nacional.
Sesión 2ª	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 4ª	Señor Teodoro Rivera Neumann, Ministro de Justicia. Señor Carlos Aguilar, Jefe del Departamento de Personas Jurídicas, del Ministerio de Justicia.
Sesión 5ª	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 6ª	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 7ª	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 8ª	Señor Juan José Ugarte, Jefe de la División de Educación Superior, del Ministerio de

CHILE

	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	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.

CHILE

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

CÁMARA DE DIPUTADOS
CHILE

FECHA	DOCUMENTO	ENVIADO POR
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

CHILE

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) <u>Oficios despachados</u>.

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

CHILE

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 poderosos 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

CHILE

secularización y modernización institucional, participación estudiantil en la elección de las autoridades y apertura de la academia al entorno"[3], 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.[4] 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

---

[3] 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.

[4] 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).[5]

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[6] 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

---

5 Educar Chile, El Portal de la Educación.
6 Petitorio CONFECH 2011.

CHILE

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 trajín 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.[7]

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

---

[7] 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 llevo a cabo el 17 de agosto de 2011.

CHILE

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. Periodo 1980-1990.

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

1990	**Ley N° 18.956.** Reestructura el Ministerio de Educación Pública		
	Ley N° 18.962. 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			**Ley N° 19.287.** Modifica Ley N° 18.591 y establece Fondos solidarios de Crédito Universitario	
	Ley N° 19.305. Modifica los Estatutos de las universidades en materia de elección de Rector			
2002			**Ley N° 19.848.** Reprogramación de deudas provenientes del Crédito Solidario de Educación Superior	
2005			**Ley N° 20.027.** Crea el Crédito con Aval del Estado (CAE) y Planes de Ahorro para financiar estudios	
2006				**Ley N° 20.129.** Crea el Sistema Nacional de Aseguramiento de Calidad de la Educación Superior
2009	**Ley N° 20.370.** Mantiene requisitos para el reconocimiento oficial de universidades			

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

CHILE

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.[8]. Al mismo tiempo, se establece que una ley orgánica

---

[8] 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.

CHILE

constitucional establecerá los requisitos que deberán exigirse para el reconocimiento oficial de las referidas instituciones[9].

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**[10]. 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[11] 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 (Agosto, 2011).

9 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.

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

11 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**[12] 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.[13] 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[14], **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)[15]. Al mismo tiempo, se crea un tercer mecanismo referido a financiamiento

---

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

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

[14] 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.

[15] 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 20° 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)

CÁMARA DE DIPUTADOS
CHILE

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**[16]. 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.[17]

Posteriormente, el gobierno dicta el **DFL 24**, de 17 de abril de 1981, **fija normas para crear Centros de Formación Técnica**[18]. 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 explicita 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

---

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

17 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.

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

CHILE

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 Nº 33,** de 27 de octubre de 1981[19], 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 Nº 18.369,** de 14 de diciembre de 1984, que **modifica la organización del Consejo de Rectores**[20]. 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[21].[22].

---

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

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

[21] 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**[23]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.[24]

A continuación, el 3 de enero de 1987, se publica **Ley Nº 18.591, que crea el Fondo de Crédito Universitario**[25] para cada una de las Instituciones de Educación Superior que reciben Aporte Fiscal Directo (AFD), según el DFL Nº 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**[26]. 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.

22 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)

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

24 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.

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

26 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 Nº 18.768**, que **modifica el Aporte Fiscal Directo (AFD) y el Aporte Fiscal Indirecto (AFI),**[27]establecidos en los artículos 2º y 3º del DFL 4, de 1981, respectivamente. Específicamente, el artículo 50º 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[28];

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.[29]

---

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

[28] 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.

[29] El artículo 29º 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 51º 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 3º 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 Nº 18.956**, de 8 de marzo de 1990, que **reestructura el Ministerio de Educación Pública**[30] **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 Nº 19.962,** de 10 de marzo de 1990, **Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE)**[31]. 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 20006 y 2009— dispusieron incrementar el AFD establecido en el artículo 2º del DFL 4, de 1981. Disponible en: http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=3621&idVersion= (Agosto, 2011)

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

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

CHILE

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."[32].

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

---

[32] Lo anterior fue plenamente ratificado en el artículo 53°, DFL 2, de 2 de julio de 2010, que refunde la Ley General de Educcaión, 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 Nº 19.287,** de 4 de febrero de 1994, que establece **normas sobre Fondos Solidarios de Crédito Universitario**[33]**.** Su objetivo es modificar la Ley Nº 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**[34]**,** 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.

---

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

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

CHILE

El 27 de diciembre de 2002, la **Ley N° 19.848**[35], 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[36] 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 Nº 20.027,** que establece **normas para financiar estudios de educación superior**[37], cuerpo legal que, en definitiva, se ha hecho más conocido por el Programa de Crédito con Aval del Estado (CAE), administrado por la Comisión Ingresa. Su objetivo es crear un sistema de créditos y planes de ahorro[38] 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 Ingresa, organismo autónomo del Estado.

Finalmente, el 17 de noviembre de 2006 (después de tres años, siete meses de trámite legislativo), se publica la **Ley Nº 20.129**[39] 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

---

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

36 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.

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

38 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.

39 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[40],

b) **el Consejo Nacional de Educación:** responsable del licenciamiento de las nuevas instituciones de educación superior[41] (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

---

[40] 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°).

[41] 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)

CHILE

formación.[42] 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[43], 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 53º del DFL 2, 2010, que refunde la Ley Nº 20.370 con el DFL 1, 2005, del Ministerio de Educación, mantiene lo señalado inicialmente en el artículo 15º, del DFL 1 de 1981, y ratificado posteriormente en el artículo 30º 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.

---

42 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.

43 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 Nº 20.370 con las normas no derogadas del DFL Nº 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)

CHILE

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

1. Libertad para crear universidades privadas. Consagrado en Constitución Política del Estado, regulado en DFL 1, 1980, LOCE, 1990, DFL 1, 2010. Las universidades estatales se crean por ley.
2. Personalidad jurídica. 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: – Individualización de sus organizadores – Nombre y domicilio de la entidad – Fines que se propone – Medios económicos y financieros (acreditarse ante el Consejo Nacional de Educación) – Estructura organizacional de la entidad. Forma de gobierno Títulos y grados que otorgará inicialmente (art. 63: al menos uno de los exclusivamente universitarios)
3. Sin fines de Lucro. Deben constituirse como personas de derecho privado sin fines de lucro (art. 15º, DFL 1, 1980, art. 30º, LOCE, art. 53º, DFL, 2010)
4. Decreto de Reconocimiento oficial para su puesta en operación (art. 50, LOCE). Deben cumplir los siguientes requisitos: – Contar con personalidad jurídica certificada en el Ministerio de Educación – Contar con 2 Certificados del Consejo Nacional de Educación 1. Satisface las condiciones básicas de personal académico, infraestructura y solvencia económica para ofrecer los títulos y grados que pretende otorgar 2. Aprueba el Proyecto institucional y programas correspondientes y acuerdo de llevar a efecto la verificación progresiva de su desarrollo institucional
5. Período de Licenciamiento a cargo del Consejo Nacional de Educación (art. 41, LOCE): – Las nuevas universidades quedan sujetas a supervisión por un período mínimo de seis (6) años, prorrogable a otros cinco (5) – 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. – 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 Si las situaciones se reiteran, podrá solicitar al Ministerio de Educación cancelar la personalidad jurídica y revocar el reconocimiento oficial. – El Consejo debe autorizar la creación de cualquier programa o sede adicional – Cumplido el plazo el Consejo debe otorgar **plena autonomía** a la institución o solicitar la revocación del reconocimiento oficial

Elaboración de la Biblioteca del Congreso Nacional

CHILE

Tabla 4. Reglas de funcionamiento de las universidades

1. Oferta. 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.
2. Precio. 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.
3. Admisión de alumnos a programas conducente a título. 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.
4. Subsidios. 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.
5. Gobierno y organización (art. 45, LOCE, art. 56, DFL 2, 2010). 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
6. Régimen de académicos. 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.
7. Acreditación de Calidad de las Instituciones autónomas y programas de educación superior. Voluntaria. Sólo es obligatoria la acreditación de los programas de Medicina y Pedagogía (art. 27º). 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.
8. Accountability. En Chile, no se han establecido indicadores ni estándares de desempeño. a. 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. b. **La ley 20.129 establece un sistema nacional de información de Educación Superior** para lograr una amplia y completa transparencia académica, administrativa y contable de las instituciones de educación superior (art. 49º). c. **Obligación de informar.** Las instituciones de educación superior deberán recoger y proporcionar al Ministerio de Educación el conjunto básico de información que éste determine (art. 50º) d. **No hay exámenes de habilitación profesional.** El título otorgado por la universidad es condición suficiente para el ejercicio profesional, **con excepción de** 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)
9. Publicidad (art. 48, Ley 20.129). 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.
10. Asociatividad. 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.

Elaboración de la Biblioteca del Congreso Nacional

CHILE

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).	• Coordinar y proponer a las entidades que lo integran planes e iniciativas para un mejor desempeño y calidad • Efectuar estudios y estadísticas del sistema universitario nacional
Ministerio de Educación. División de Educación Superior. (Ley 18.956, 1990, Artículo 8°) (Ley 20.129)	• Principal coordinador y regulador del sistema, a través de su División de Educación Superior, DIVESUP. • Vela por el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias • Administra el Sistema Nacional de Información de Educación Superior (SIES)
Consejo Nacional de Educación (Ley 18.962, 1990)	• Administra el sistema de Licenciamiento de las nuevas instituciones de educación superior • Instancia de apelación de las instituciones que proveen educación superior que estén en desacuerdo con las decisiones de la Comisión Nacional de Acreditación
Ingresa. Comisión Adm. Sistema de Créditos para Estudios Superiores (Ley, 20.027, 2005)	• Diseñar e implementar instrumentos de financiamiento para estudios de educación superior orientados a personas • 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.
Comisión Nacional de Acreditación. (Ley, 20.129, 2006)	• Administra el sistema de acreditación de instituciones de educación superior y programas pregrado y postgrado. • Autoriza las Agencias de Acreditación de programas

Elaboración de la Biblioteca del Congreso Nacional

VII.- 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,

CHILE

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	Sesión constitutiva	- Por unanimidad la diputada Alejandra Sepúlveda es elegida Presidenta de la Comisión - Se fijan los dias de sesiones ordinarias y especiales
Sesión 2ª, 17 de agosto de 2011	Asesor BCN, señor Luis Castro Paredes	- **Hitos Legislativos de la educación superior en Chile.** 1980 - 2010 clasificados por ejes: Institucionalidad. Financiamiento. Acreditación de Calidad.
Sesión 3ª, 31 de agosto de 2011	Rectores del CRUCH: Claudio Elórtegui, Universidad Católica de Valparaíso; - Aldo Valle, Universidad de Valparaíso - Patricio Sanhueza, Universidad de Playa Ancha.	- **Institucionalidad.** Funciones del CRUCH. Régimen jurídico de las universidades estatales - **Cobertura y equidad.** Distribución de la matricula por quintiles de ingreso. Periodo 1990 – 2009 - **Calidad.** Acreditación de carreras y postgrados por tipo de institución. Acreditación de instituciones por tipo de institución - **Financiamiento.** Gasto público y privado en Educación Superior como porcentaje del PIB e índice de GINI.
Sesión 4ª, 28 de septiembre de 2011	- Ministro de Justicia, Teodoro Ribera Neumann - Jefe Depto. de Personas Jurídicas, Carlos Aguilar.	- **Acerca de la eventual facultad fiscalizadora de dicha cartera**, respecto de las Universidades constituidas como personas jurídicas sin fines de lucro - De la potestad fiscalizadora del Ministerio de Educación con Universidades constituidas como personas jurídicas sin fines de lucro
Sesión 5ª, 05 de octubre de 2011	- Presidente de la Comisión Nacional de Acreditación, Sr. Iñigo Díaz Cuevas - Jefe Departamento Acreditación, Sr. Carlos Medrano	- **Ley N° 20.129, Crea el Sistema Nacional de Aseguramiento de Calidad**¡Error! Marcador no definido.. Procesos para llegar a la Garantía Pública de Calidad - Comisión Nacional de Acreditación. Funciones. Acreditación institucional. Acreditación de carreras. Autorización y supervisión de las Agencias de acreditación. Resultados. Aprendizajes. Desafíos
Sesión 6ª, 12 de octubre de 2011	- Ministro de Educación y Presidente del Consejo Nacional de Educación (CNED), don Felipe Bulnes Serrano - Jefe de la División de Educación Superior, don Juan José Ugarte	- **De la falta de facultades para realizar una fiscalización profunda y detallada** que permita detectar si las casas de estudio cumplen o no con la *normativa* - De la forma en la cual se podria estar burlando el sistema: a través de transacciones por partes relacionadas, lo cual apareceria en el balance como egresos - **De la creación de la Superintendencia de Educación Superior y de la necesidad de generar regulaciones allí donde no existan:** 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. - De un estudio internacional OCDE para rediseñar el sistema de acreditación - De la articulación de los programas y carreras técnicas y

CHILE

		profesionales - De la desigualdad que oculta el 52% de cobertura cuando se examina la distribución por quintiles - **Desafíos y Metas del Gobierno para la Educación Superior**
Sesión 7ª, 19 de octubre de 2011	- Vicepresidente del CNED, don Nicolás Velasco Fuentes - Secretaria Ejecutiva del CNED, doña Daniela Torre Griggs - Jefa del Departamento de Educación Superior de CNED, doña Daniela Meneses - Jefe del Departamento de Investigación e Información Pública del CNED, don Rodrigo Díaz	- Definición de Calidad - **Sistemas de aseguramiento de la calidad. Finalidad. Mecanismos. Focos.** - Situación de la Educación Superior al dictarse la LOCE (1990) - Origen y caracteristicas del Consejo Nacional de Educación (CNED) - Problemas que pretendía resolver la LOCE - Evolución del CSE al CNED. Estructura del CNED - Situación de la Educación Superior al dictarse la Ley N° 20.129 (2006). Oferta de sedes (2003). - Funciones del Consejo Nacional de Educación. **Licenciamiento y Apelaciones de acreditación.** - El proceso de Licenciamiento. Criterios de evaluación. - Resultados del Licenciamiento - La Situación de la Educación Superior en 2010. Expansión de la oferta de carreras y sedes. - 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 - Decisiones de acreditación apelables al Consejo - Apelaciones resueltas - Otras funciones del CNED. Investigación e información pública - 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 - Del funcionamiento del Comité de Coordinación del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior - Propuestas para ampliar el marco regulatorio de la educación superior
Sesión 8ª, 02 de noviembre de 2011	- Jefe de la División de Educación Superior, don Juan José Ugarte	- Evolución de la matrícula total 2006 – 2011 por tipo de institución - Evolución de la matrícula total proyectada 2020 - Análisis de la empleabilidad y remuneraciones por tipo de título - Análisis de la expansión de la matrícula de las Universidades privadas. Período 1993 – 2011. - Punto de inflexión en 2005 / 2006. Creación del crédito CAE y Beca Nuevo Milenio - Análisis de la expansión por áreas de conocimiento. Promedio de ingresos al 1° año y 5° año de egreso
Sesión 9ª, 09 de noviembre de 2011	- Directora Ejecutiva, de la Comisión INGRESA, Administradora del Sistema de créditos para Educación Superior, Sra. Alejandra Contreras	- Distribución de los alumnos que han obtenido el CAE por deciles y proyección de los montos de las deudas al término de sus carreras - Distribución de la asignación de CAE por Instituciones de Educación Superior - Supervisión financiera y de gestión de las IES que

CHILE

		presentan una mayor expansión sustentada en un incremento de los créditos CAE - Valores de matrícula y aranceles por carrera (por institución) - 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 - Empleabilidad y futuros ingresos de los egresados de las carreras (por institución) en las que la Comisión Ingresa asigna crédito - 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 - Distribución de la asignación de los créditos CAE en las instituciones financieras y de los costos de capital para el Estado
Sesión 10ª, 23 de noviembre de 2011	- Director Nacional del SII, Julio Pereira - Subdirectora de Fiscalización (S) Sra. Carolina Saravia	- Las universidades, como contribuyentes y, sometidas eventualmente a la fiscalización del Servicio de Impuestos Internos en relación con el cumplimiento de sus obligaciones tributarias - 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
Sesión 11ª, 14 de diciembre de 2011	- Ramiro Mendoza Zúñiga, Contralor General de la República de Chile.	- Facultades específicas de la Contraloría general de la República - Aportes fiscales sujetos a fiscalización Alcance del control en materia funcionaria - Alcance del control respecto de los programas y acciones de las casas de estudio - Roles asignados por la ley a diversas instituciones del estado en el sistema nacional de control relativo a las universidades - Seguimiento de las observaciones formuladas en los informes de control - Rol del Mineduc respecto de las actuaciones de Contraloría General - Políticas de fiscalización de las universidades estatales - Dependencia técnica de los organismos de control interno de las universidades
Sesión 12ª, 04 de enero de 2012	- Juan Manuel Zolezzi Cid Presidente del Consejo de Rectores de Universidades Chilenas (CRUCH)	- Opinión sobre un conjunto de temas - Calidad - Transparencia - Financiamiento - Eficiencia - Institucionalidad
Sesión 13ª, 18 de enero de 2012	- María Olivia Monckeberg Pardo Directora del Instituto de la Comunicación e Imagen de la Universidad de Chile,	- El negocio de las universidades - La educación como objeto de transacción en el mercado - El mercado de las universidades privadas y su vinculación con grupos económicos y de poder político en el país - Las universidades deben competir por alumnos y por fondos en un mercado poco transparente, campañas publicitarias para atraer "clientes" - El Estado no se ha hecho cargo de sus propias universidades y tampoco ha desarrollado el rol fiscalizador y

CHILE

		regulador. - 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 - 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. - Escenarios del CAE. De la necesidad de monitorear universidades y carreras
Sesión 14ª, 07 de marzo de 2012	- Manuel Riesco Larraín, Vicepresidente del Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (CENDA)	- Diagnóstico: de la expansión de IES que: imparten una educación cara, de mala calidad y con escenarios de quiebre económico. - Propuesta de financiamiento para todas las universidades con requisitos: 1.- Que haga docencia, investigación y extensión 2.- Que tenga profesores de Jornada Completa con derechos básicos –previsión— .- No discriminar por ningún concepto –libertad de cátedra— 4.- Garantizar todo lo anterior con co-gobierno: democracia interna 5.- Con aranceles que deben bajar gradualmente en la medida que vayan siendo financiadas por el Estado.
Sesión 15ª, 1 de marzo de 2012 en Comité	Asesores BCN. - Carlos Balladares - Juan Pablo Cavada - Rodrigo Bermúdez	Universidades Privadas: 1. - Competencias de Órganos Administrativos 2.- Indicadores Financieros 3.- Posibles Formas de Obtener Lucro
Sesión 16ª, 11 de abril de 2012	Directivos Sindicato de Trabajadores de U del Mar, Sede La Serena - Gabriel Boric Font, (FECH), Marjorie Cuello (FEUV) y Juan Pablo Páez (FEULS)	Querella criminal por: - Contratos con inmobiliarias -Irregularidades Sede La Serena, de la Universidad del Mar - Lucro y calidad de la educación - Cobertura y financiamiento de la Educación Superior, regulación - Aporte fiscal, educación pública, concepto educación. - Movimiento estudiantil, cuestionamientos a la clase política -Informe de la Comisión
Sesión 17ª,18 de abril de 2012	Ricardo Correa, Rodrigo Cerda y Juan Matulic, Presidente del Consejo Nacional de Instituciones Privadas de Formación Superior, CONIFOS	- Instituciones de formación técnica, cobertura – financiamiento-acreditación. - Beca Nuevo Milenio - Ley de Donaciones – Crédito con Aval del Estado (CAE) - Evaluación competencias - Creación carreras - Porcentajes de deserción
	Rodrigo Bermúdez, Juan Pablo Cavada y Carlos Balladares; analistas del Servicio de Asesoría Técnica Parlamentaria de la Biblioteca del Congreso	- Corporaciones sin fines de lucro - Empresas relacionadas - Régimen tributario - Exenciones de impuestos - Facultad fiscalizadora del Ministerio del Interior - Sociedades inmobiliarias - Facultad fiscalizadora del Servicio de Impuestos Internos
Sesión 18ª, 2 de mayo de 2012	Acuerdos sobre	Se solicita ampliación por 30 días. La Sala acuerda otorgar

	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 acápites principales abordados por los distintos invitados que asistieron a las audiencias, las que expusieron en líneas generales lo siguiente:

VII A. 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.

CÁMARA DE DIPUTADOS
CHILE

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.

CHILE

Intervención del señor FELIPE BULNES SERRANO, Ministro de Educación.[44]

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

---

[44] Sesión 6°, celebrada el 12 de octubre de 2011, pp. 5-42 del Acta de Sesiones.

CÁMARA DE DIPUTADOS
CHILE

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 proscribe.

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.

CHILE

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.[45]

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.

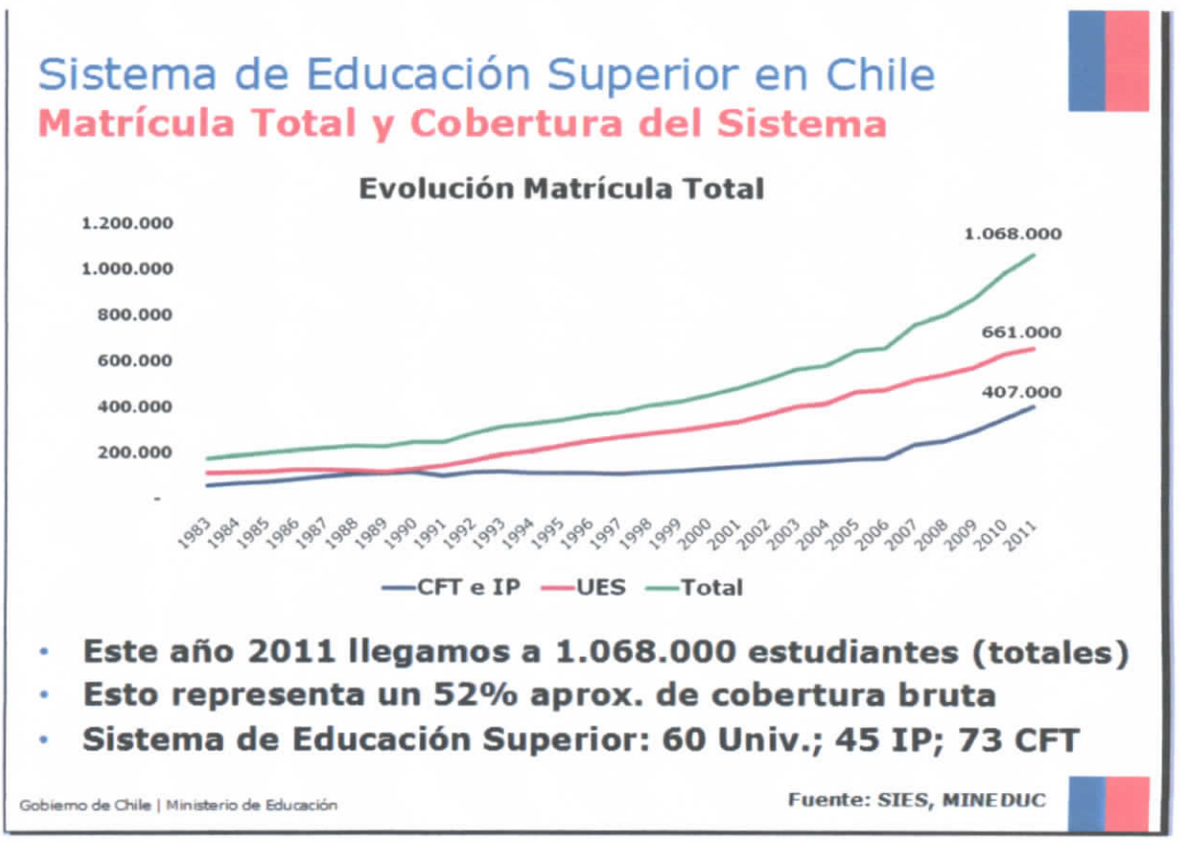
---

[45] Sesión 6°, celebrada el 12 de octubre de 2012, pp. 9-20 del Acta de Sesiones.

CHILE

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.

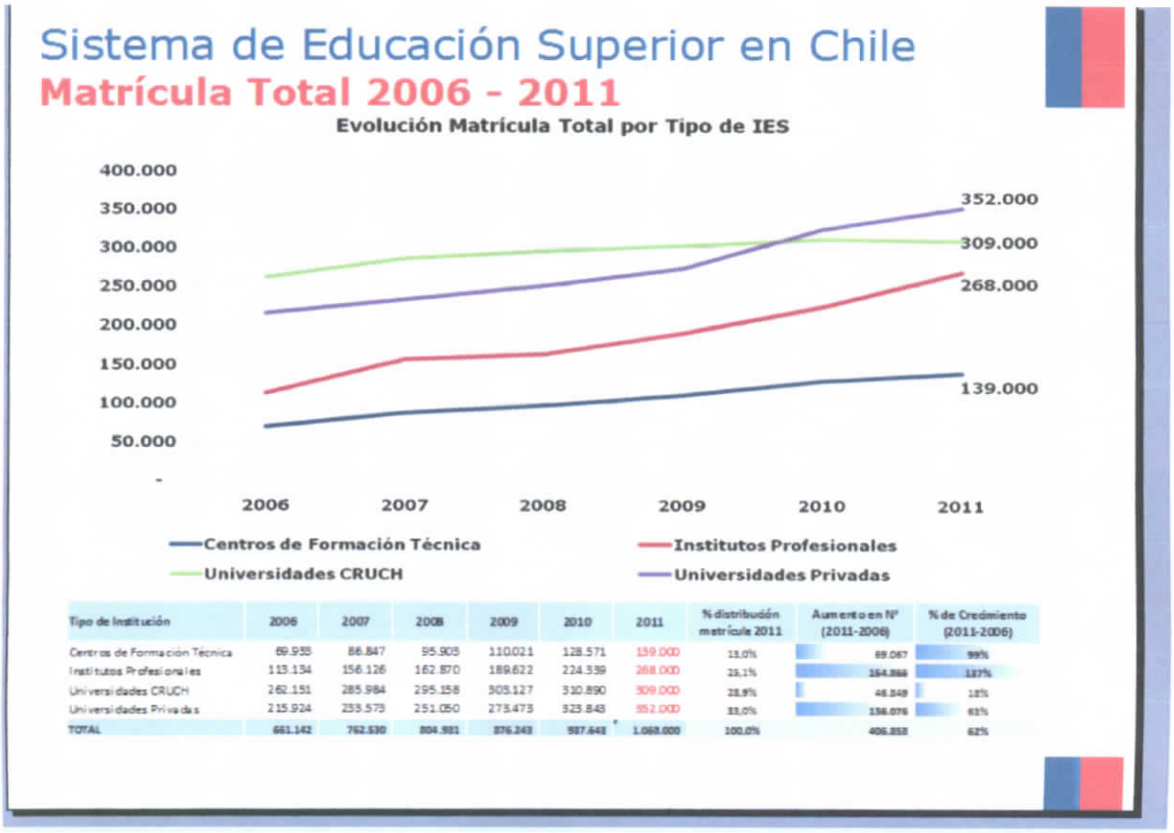
CÁMARA DE DIPUTADOS
CHILE

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.

Sistema de Educación Superior en Chile

Matrícula Total 2006 - 2011



Tipo de Institución	2006	2007	2008	2009	2010	2011	% distribución matrícula 2011	Aumento en Nº (2011-2006)	% de Crecimiento (2011-2006)
Centros de Formación Técnica	69.955	86.847	95.905	110.021	128.571	139.000	13,0%	69.067	99%
Institutos Profesionales	113.134	156.126	162.870	189.622	224.339	268.000	25,1%	154.866	137%
Universidades CRUCH	262.151	285.984	295.158	305.127	310.890	309.000	28,9%	46.848	18%
Universidades Privadas	215.924	233.573	251.050	273.473	323.848	352.000	33,0%	136.076	63%
TOTAL	661.142	762.530	804.981	876.243	987.648	1.068.000	100,0%	406.858	62%

CHILE

Evolución matrícula U. Privadas

Nombre de la Universidad	Año Autonomía	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
UNIVERSIDAD CENTRAL DE CHILE	1993	5.974	5.858	5.767	6.259	6.733	6.408	6.805	6.795	5.668	6.186	6.505	6.505	7.332	7.408	8.437	10.360	11.345	12.828	13.270
UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES	1993	5.304	5.899	6.210	6.970	7.281	6.882	7.868	7.802	7.741	8.536	11.042	11.348	8.298	10.191	10.817	11.656	13.424	13.861	14.874
UNIVERSIDAD GABRIELA MISTRAL	1993	2.858	3.245	3.387	3.387	3.279	3.210	3.916	3.735	3.427	3.186	3.672	3.883	3.612	3.736	3.799	3.828		3.935	3.648
UNIVERSIDAD FINIS TERRAE	1993	1.889	1.838	1.723	1.773	1.981	2.162	2.118	2.005	2.789	3.729	3.748	3.038	3.177	3.280	3.489	3.491	3.882	4.192	4.139
UNIVERSIDAD MAYOR	1996	2.348	2.756	3.200	3.582	3.985	4.378	5.475	9.474	11.861	11.542	14.828	14.838	15.065	15.993				16.973	16.125
UNIVERSIDAD DE LAS AMERICAS	1997	1.182	1.365	1.397	1.509	1.482	1.868	2.889	4.561	7.399	10.885	13.216	11.338	12.264	12.680	13.782	26.822	23.831	29.271	29.142
UNIVERSIDAD DEL DESARROLLO	1997	883	883	1.211	1.442	1.780	2.086	2.874	4.572	5.238	5.936	6.140	6.832	7.276	8.220	8.836	11.228	12.480	13.853	14.454
UNIVERSIDAD ACADEMIA DE HUMANISMO CRISTIANO	1999	506	709	1.120	1.427	1.764	1.807	1.952	2.533	2.781	2.948	3.627	3.737	3.488	3.838	4.168	4.048	3.868	3.598	4.022
UNIVERSIDAD DE ARTES Y CIENCIAS SOCIALES ARCIS	1999	1.573	1.796	2.069	2.350	2.275	2.315	2.812	2.980	4.941	4.838	6.838	6.832	5.036	5.172	5.096	4.548	3.976	3.428	3.404
UNIVERSIDAD DE ARTES, CIENCIAS Y COMUNICACION - UNIACC	1999	288	576	817	750	811	910	993	1.094	1.573	1.930	2.272	2.448	2.448	2.877	3.294	3.930	4.134	4.432	4.839
UNIVERSIDAD NACIONAL ANDRES BELLO	1999	5.353	4.883	5.454	6.311	6.284	6.312	6.882	10.807	13.446	14.373	15.369	17.247	20.883	23.230	24.702	29.929	33.230	36.907	39.147
UNIVERSIDAD ADOLFO IBAÑEZ	2000	723	786	839	1.387	1.682	1.992	2.326	2.472	3.191	3.937	5.432	5.172	6.261	7.378	8.878	7.739	8.825	8.837	9.388
UNIVERSIDAD DE VIÑA DEL MAR	2000	1.307	2.310	2.856	2.551	2.616	2.766	2.923	3.096	3.269	3.961	3.962	4.709	4.428	5.815	5.780	5.885	6.320	6.875	6.856
UNIVERSIDAD DE LOS ANDES	2001	344	716	1.088	1.388	1.668	1.991	2.327	2.690	3.639	3.870	3.996	3.868	4.160	4.801	5.323	5.940	5.978	6.508	7.160
UNIVERSIDAD LA REPUBLICA	2001	1.460	1.799	1.996	2.284	2.173	2.320	2.860	2.878	2.892	3.295	3.782	3.782	3.747	3.838	3.848	1.148	1.831	2.087	2.458
UNIVERSIDAD FERMIN DE VALDIVIA	2001	295	554	406	483	145	454	193	193	440	812	1.675	1.675	1.442	1.738	2.191	3.748	5.430	7.276	9.476
UNIVERSIDAD SAN SEBASTIAN	2001	699	1.379	1.344	1.689	1.726	1.888	2.028	2.139	2.448	3.958	6.484	8.289	9.660	10.666	11.097	14.545	16.845	20.051	21.570
UNIVERSIDAD TECNOLOGICA DE CHILE INACAP	2001	894	1.078	868	1.004	1.035	1.111	1.107	1.244	1.508	1.348	1.474	1.536	1.546	10.766	11.873	13.048	16.701	23.418	28.711
UNIVERSIDAD ARTURO PRAT DE CHILE	2001	301	485	548	553	696	827	708	709	764	764	1.052	1.186	1.428	1.485	1.787	1.825	1.420	1.486	1.586
UNIVERSIDAD AUTONOMA DE CHILE	2003	502	690	972	1.116	1.396	1.733	2.217	2.036	2.342	2.936	5.301	6.546	8.099		10.425	12.512	14.689	17.494	19.108
UNIVERSIDAD BERNARDO O' HIGGINS	2003	916	886	964	1.168	1.308	1.467	1.860	1.834	1.851	1.688	1.757	1.757	1.884		2.648	3.828	5.504	5.838	4.553
UNIVERSIDAD BOLIVIANA	2003	539	602	662	712	828	1.328	1.462	1.488	1.488	847	1.845	2.420	483	2.648	4.099	4.150	4.662	5.408	4.486
UNIVERSIDAD DEL MAR	2003	1.167	1.468	1.986	3.284	5.328	5.277	5.870	5.588	5.591	5.957	6.707	8.707	16.560	20.217	22.368	20.960	19.861	19.836	20.020
UNIVERSIDAD DEL PACIFICO	2003	133	160	1.461	1.860	2.081	2.316	2.387	2.475	2.557	2.533	2.706	2.706	3.029	3.145	4.207	4.557	5.137	5.257	5.625
UNIVERSIDAD INTERNACIONAL SEK	2004	304	450	519	639	776	912	712	807	807	758	769	769	881	926	1.094	1.834	2.238	4.070	4.932
UNIVERSIDAD CATOLICA SILVA HENRIQUEZ	2005	3.322	4.327	4.666	4.703	4.887	4.769	4.358	4.286	4.184	4.186	3.096	4.232	4.202	4.452	4.939	5.090	5.260	5.784	5.986
UNIVERSIDAD DE CIENCIAS DE LA INFORMATICA	2005	498	823	1.378	1.189	1.841	1.886	2.469	2.890	2.570	2.781	3.288	3.536	5.628	6.801	7.180	5.550	4.484	4.288	5.440
UNIVERSIDAD MARITIMA DE CHILE	2005	243	344	357	617	685	705	878	970	1.030	1.151	1.220	1.220	1.045	1.060	707	54	55	57	605
UNIVERSIDAD SANTO TOMAS	2005	2.085	2.428	2.390	3.428	4.474	5.287	5.367	5.630	4.842	5.021	4.698	5.452	12.241	15.879	16.293	19.221	20.822	26.849	27.688
UNIVERSIDAD ALBERTO HURTADO	2004						66	353	627	1.039	704	1.639	1.715	2.639	3.538	3.498	5.696	4.546	5.116	5.288
UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA DE CIENCIAS Y TECNOLOGIA, UNICYT	2004	925	1.375	1.319	1.862	1.710	1.768	1.886	1.739	1.734	1.770	1.626	1.594	1.534	1.561	1.579	2.044	2.756	3.836	4.696
UNIVERSIDAD DE ACONCAGUA	2006					1.297	925	1.443	1.373	2.036	1.969	1.433	366	366	1.630	891	1.470	4.675	6.755	7.530	9.833
UNIVERSIDAD DE SAN MIGUEL DE CERVANTES	2008							112	180	282	282	-	256	256	369	411	986	629	804	787	964
UNIVERSIDAD CHILENO BRITANICA DE CULTURA																328	78	228	814	860	997
UNIVERSIDAD REGIONAL SAN MARCOS													345	211	390	480	980	818			

Nuevo marco institucional. Desafíos.

Primero, como señalaba el ministro, se requiere un nuevo marco institucional para el desarrollo del sistema. Para eso, es fundamental alcanzar una política o visión de Estado hacia la educación superior.

Ese desafío se concreta en cinco metas específicas:

-La creación Subsecretaría de Educación Superior.

-La Creación de la Superintendencia de Educación Superior

-La reforma de la Ley de Sistema de Aseguramiento de la Calidad.

-Una entrega de información actualizada, pertinente y oportuna de la educación superior.

-Rendición de cuentas públicas de recursos invertidos en función de los resultados que obtiene cada una de las instituciones.

Un segundo desafío tiene que ver con los estudiantes a lo largo de la vida. Eso significa dar más y mejores posibilidades de acceso y permanencia para que nuestros jóvenes se gradúen de manera oportuna en programas de calidad global y eso se traduce también en una serie de metas específicas:

CHILE

-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 especifica.

-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?

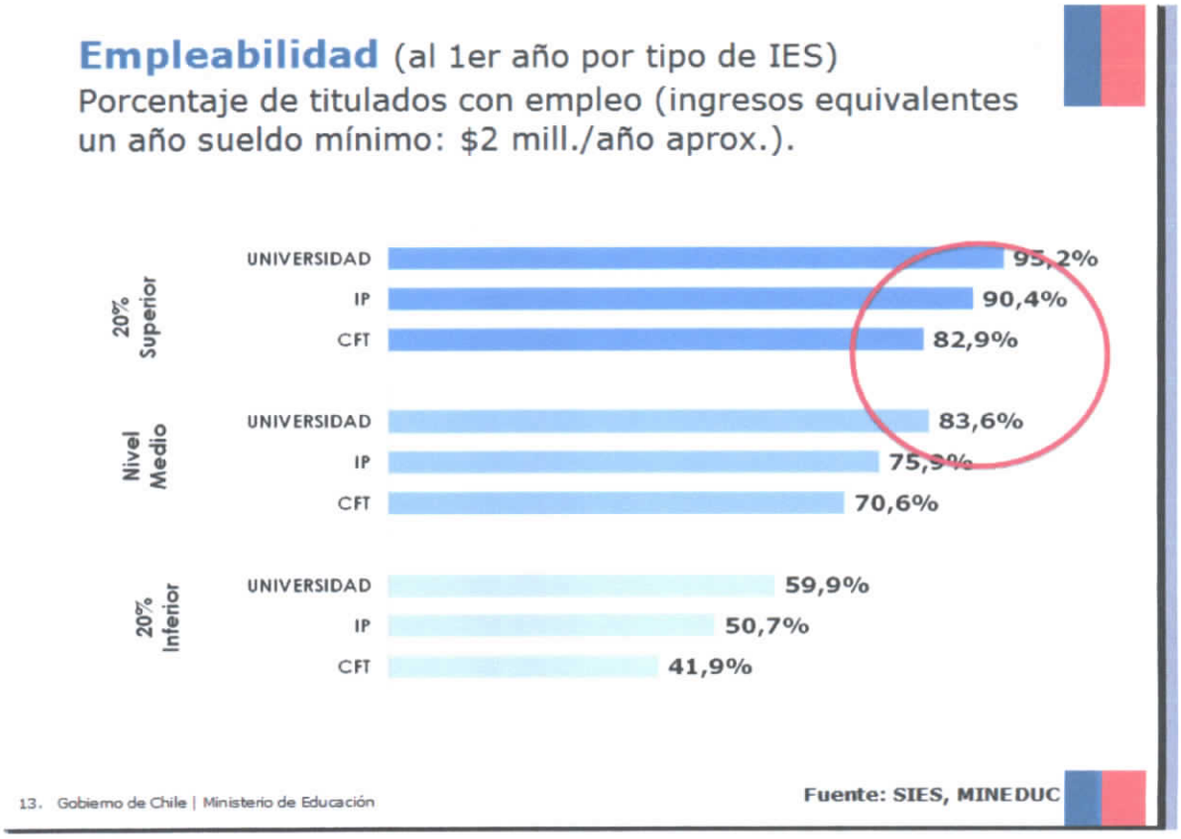
El registro de las instituciones sigue un proceso de siete etapas que se inicia en el Ministerio, es transferido al Consejo Nacional de Educación y finalmente el Ministerio es el que entrega la autonomía o la revocación del reconocimiento oficial a solicitud del Consejo Nacional de Educación.

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.

CHILE

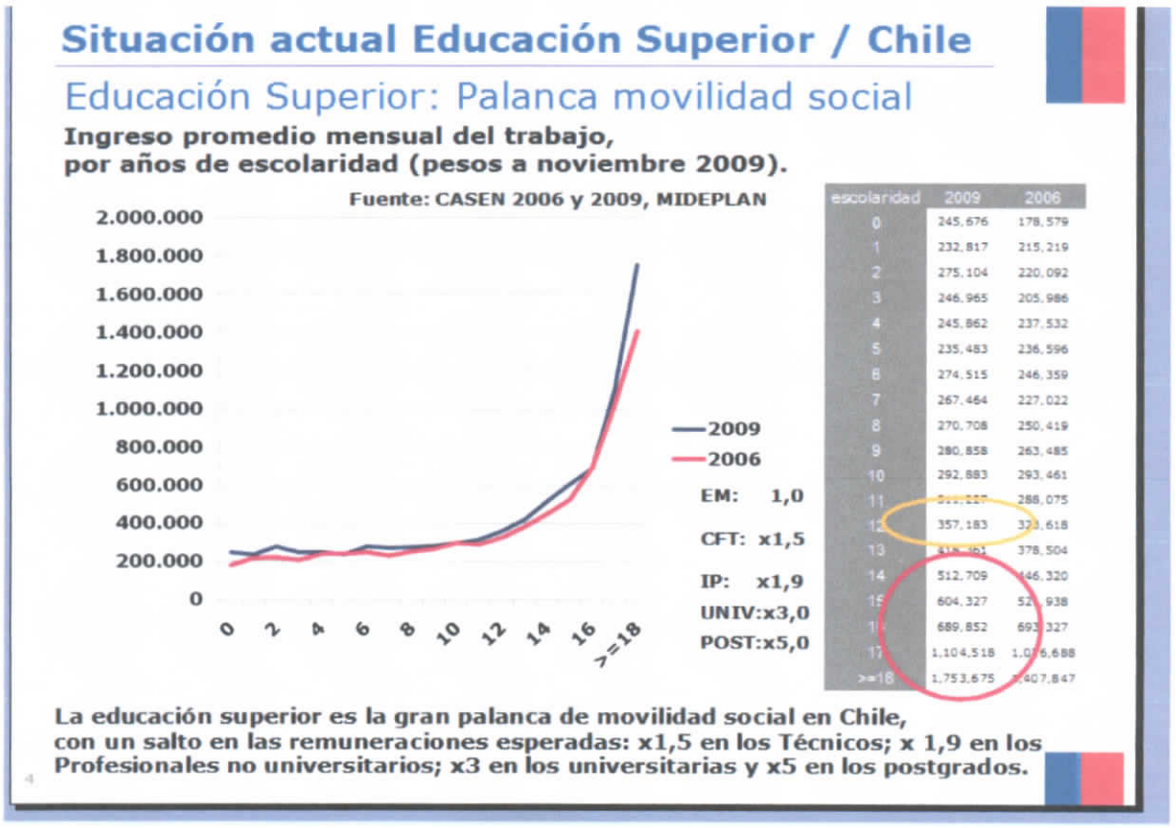


Los expertos en temas de orientación nos han dicho que hay que acercarse a los niños desde esa edad, con información pertinente a nivel específico para que vayan tomando opciones y al mismo tiempo entregándoles información que de alguna manera les levante el ánimo y les entregue el escenario de oportunidades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



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.[46]

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.

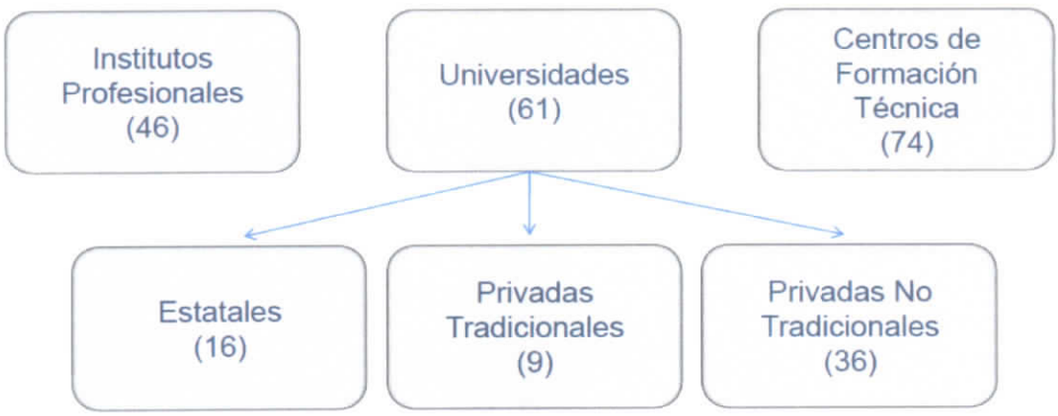
---

[46] Sesión 3ª, celebrada el 31 de agosto de 2011, pp. 5-17 del Acta de Sesiones.

CHILE

CONSEJO DE RECTORES DE LAS UNIVERSIDADES CHILENAS

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

CONSEJO DE RECTORES DE LAS UNIVERSIDADES CHILENAS

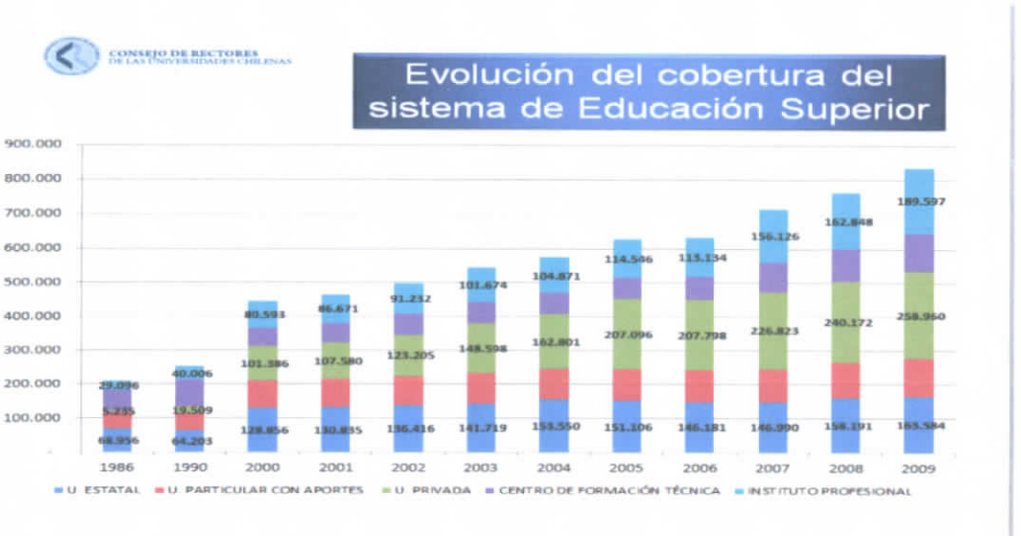
Diferencias entre tipos de Universidades

MECANISMOS DE CONTROL	Estatales	Priva-Trad.	Privadas
Contraloría General de la Republica	■		
Representantes del Gobierno en las JD	■		
Contraloría Interna	■		
Publicación de Estados Financieros	■		
Publicación de presupuesto de ingresos y gastos	■	■	
Publicación de remuneraciones	■		
Publicación de adquisiciones	■		
Proceso de compras a través de portal Chilecompra	■		
Envío de información académica y financiera cada semestre al Ministerio de Educación y Hacienda	■	■	
Endeudamiento sólo por el periodo presidencial	■		
Estatuto administrativo	■		
Aplicación de ley de probidad	■		
Endeudamiento a largo plazo		■	■

■ 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.

CHILE



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.

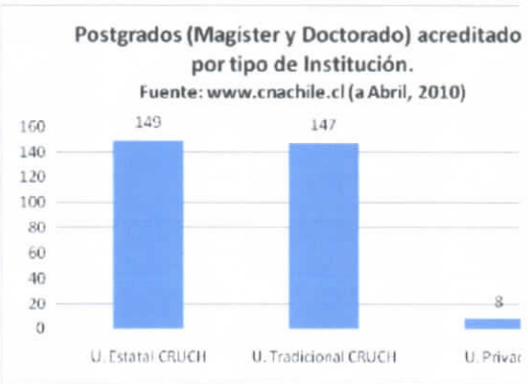
En términos de calidad, es muy importante mirar las carreras acreditadas según el tipo de institución. Hay 219 universidades estatales, 208 universidades tradicionales no estatales del CRUCH, 129 universidades privadas y 47 centros de formación técnico-profesional, institutos profesionales y de las Fuerzas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

Acreditación.

CONSEJO DE RECTORES DE LAS UNIVERSIDADES CHILENAS

Acreditación





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.

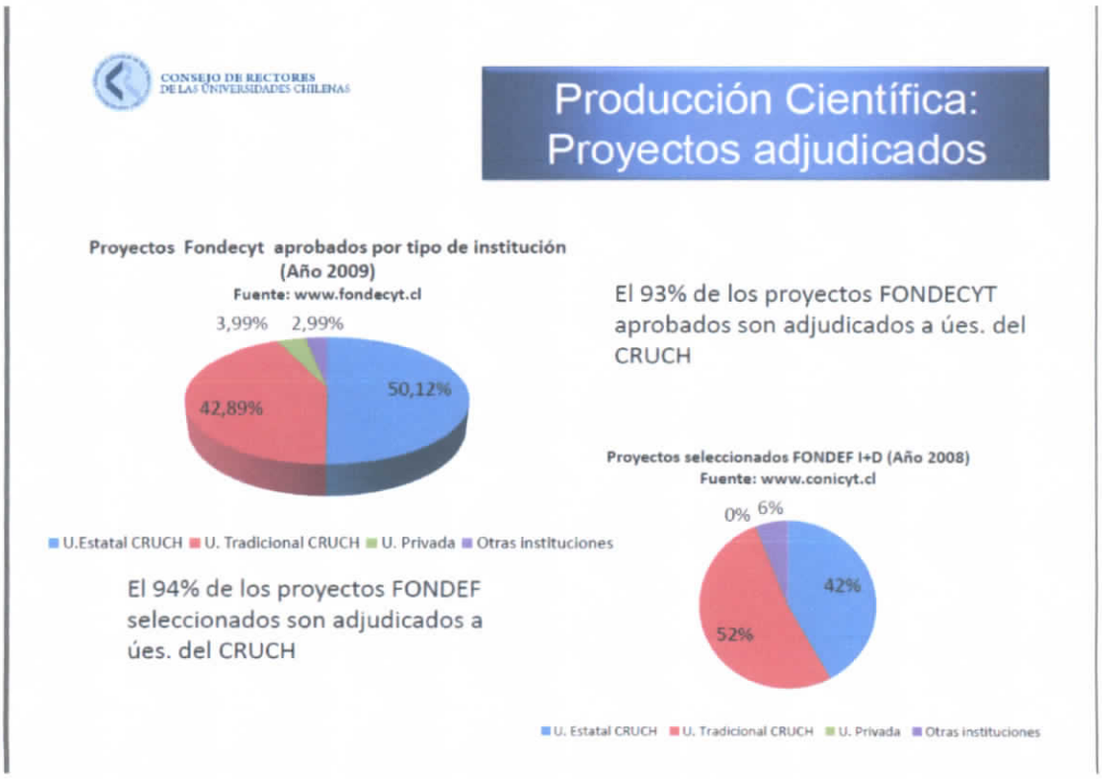
En el caso de las 35 universidades privadas –a veces hay dudas de si son 36-, 23 están acreditadas. Esperamos que esas universidades continúen con sus procesos de aseguramiento de la calidad, porque, más allá de que uno pueda tener observaciones respecto del sistema de aseguramiento de la calidad, el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

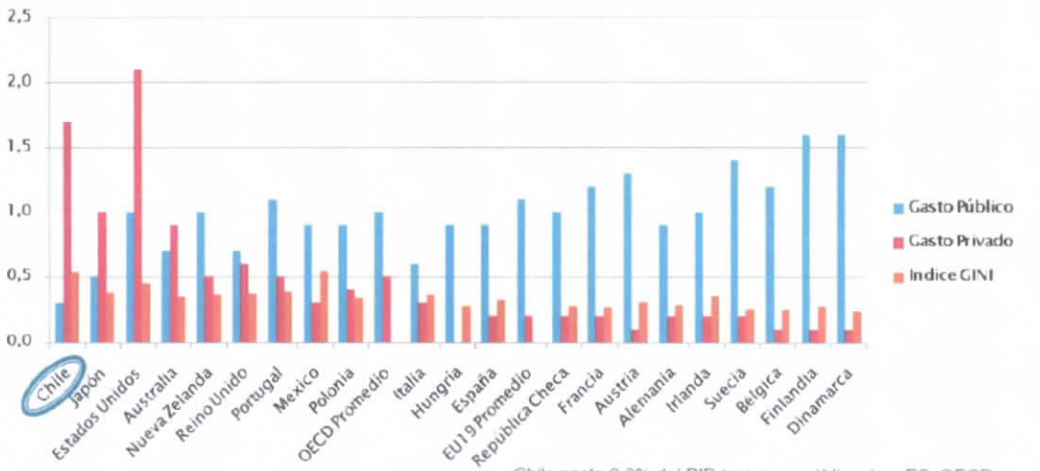
CÁMARA DE DIPUTADOS
CHILE

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.

CONSEJO DE RECTORES DE LAS UNIVERSIDADES CHILENAS

Gasto (público y privado) en ES como porcentaje del PIB e índice de



Chile gasta 0,3% del PIB (recursos públicos) en ES. OECD en promedio gasta 1% del PIB. Chile presenta un índice de GINI de 0,53 mientras que la mayoría de los países de la OECD presentan un GINI alrededor del 0,34.

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.

CHILE

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.

CONSEJO DE RECTORES DE LAS UNIVERSIDADES CHILENAS

Fuentes de Financiamiento

	Tipo de Universidad		
TIPOS DE FINANCIAMIENTO	Estatales	Priva-Trad.	Privadas
AFD Aporte Fiscal Directo	■	■	
AFI Aporte Fiscal Indirecto	■	■	■
Pago de familia	■	■	■
Fondo de Crédito Solidario	■	■	
Crédito con Garantía Estatal	■	■	■
Aporte vía Ley de Donaciones	■	■	■
Acceso a Fondos Concursables para investigaciones	■	■	■

■ Aplica

No aplica

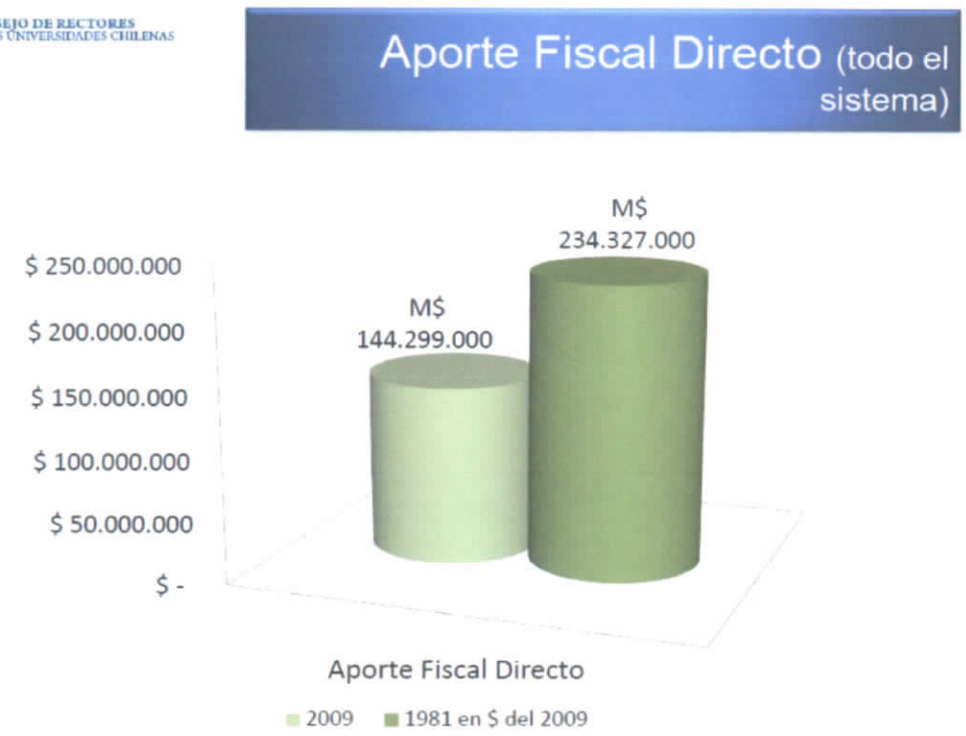
CHILE

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.

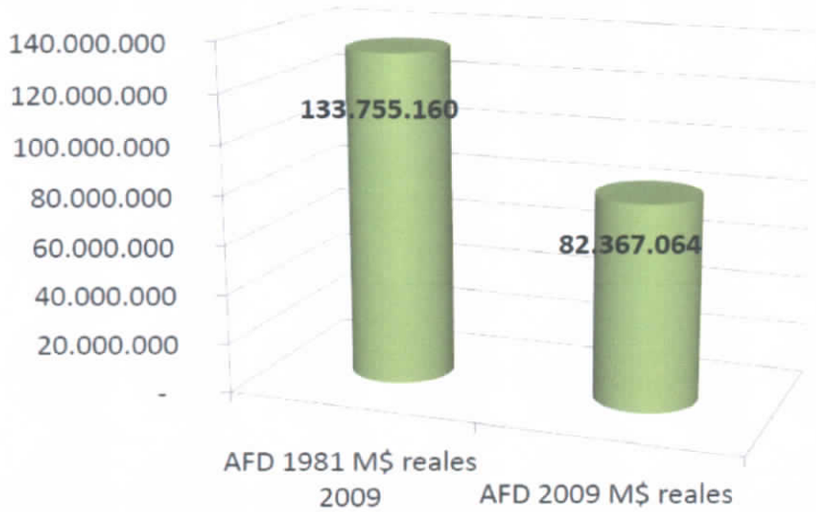
CONSEJO DE RECTORES DE LAS UNIVERSIDADES CHILENAS



CHILE

CONSEJO DE RECTORES DE LAS UNIVERSIDADES CHILENAS

Aporte Fiscal Directo (Ues Estatales)



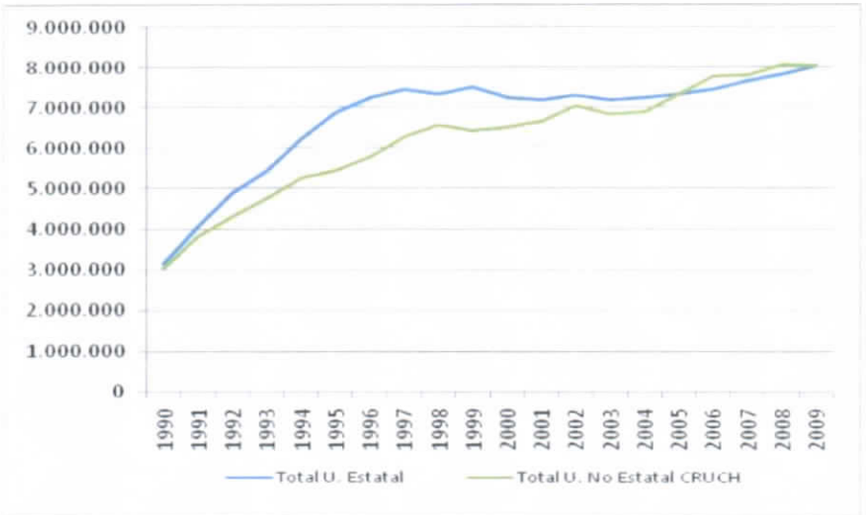
	M$
AFD1981 / Matrícula 1984	2.209,7
AFD2009 / Matrícula 2009	503,52

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.

CHILE

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.

CHILE

Exposición del señor TEODORO RIVERA NEUMANN, Ministro de Justicia.[47]

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, consecuencialmente, 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

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

CHILE

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[48].

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 Nº 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.

---

[48] 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).[49]

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.

[49] Sesión 17ª, celebrada el 18 de abril de 2012, pp. del Acta de Sesiones

CHILE

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.

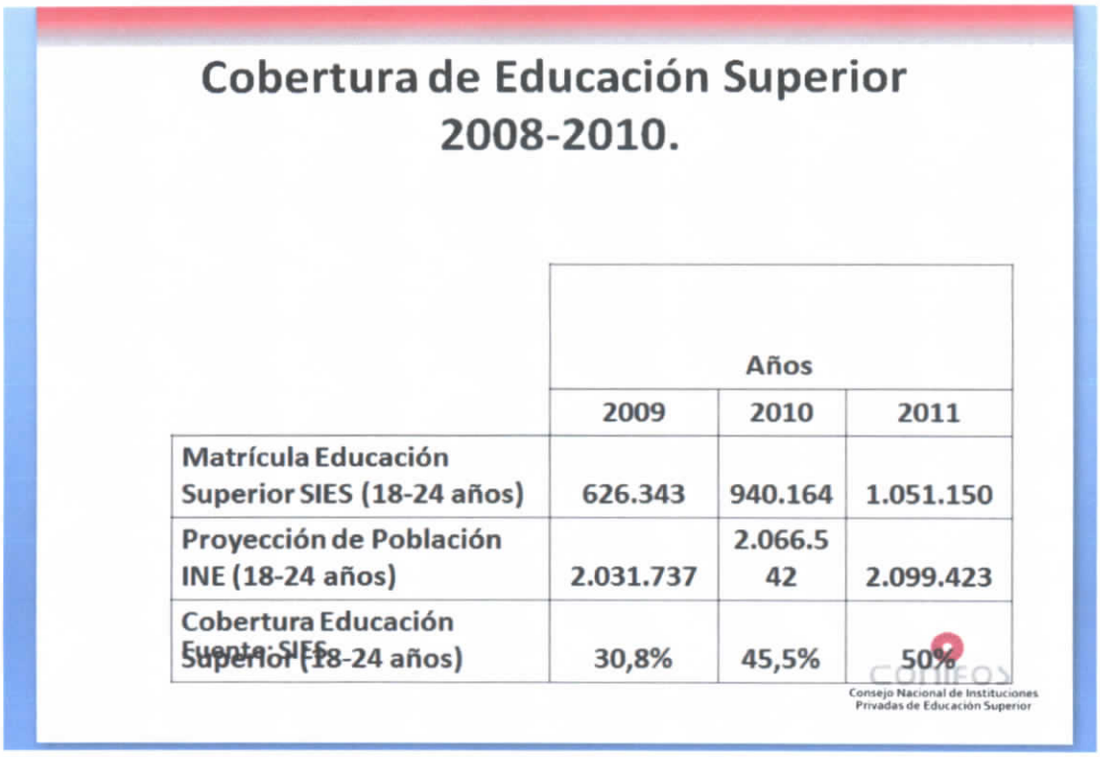
En 2009 teníamos alrededor de 626.343 alumnos matriculados en educación superior y en el 2011 casi estamos en el millón de estudiantes, lo que equivale al 50 por ciento de las personas que tienen entre 18 y 24 años, lo cual también es un logro para el país.

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

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

Fuente: SIES

CONIFOS
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.

CHILE

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.**

CONIFOS
Consejo Nacional de Instituciones Privadas de Educación Superior

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.

CONIFOS
Consejo Nacional de Instituciones Privadas de Educación Superior

CHILE

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.

CHILE

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 olimpíadas 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."

CHILE

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

CHILE

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, construidos 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.[50]

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

---

[50] 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 Nº 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

CHILE

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 Nº 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 Nº 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 Nº 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

CHILE

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 explicita 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.

CHILE

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[51] 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[52] 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.

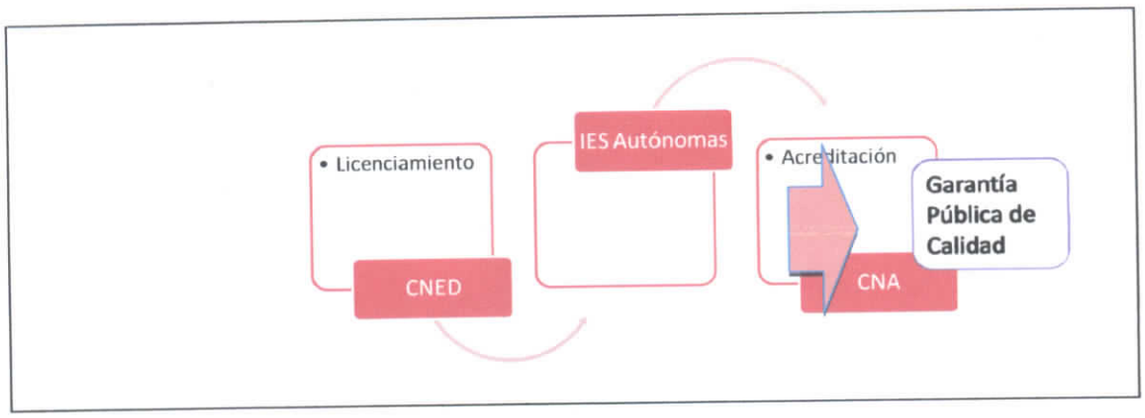
En el gráfico 1, se presenta la articulación entre ambos procesos orientados a certificar calidad de instituciones y programas de educación superior, utilizando la representación del propio Iñigo Díaz, Presidente de la Comisión Nacional de Acreditación.

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

---

[51] 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".

[52] 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,[53] 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

53 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.[54]

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.

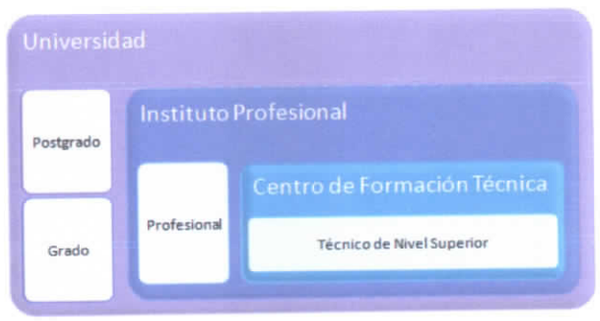
En la actualidad tenemos 177 instituciones de educación superior. Hoy, se habla de una matrícula total, incluido posgrado, postítulo y pregrado, de alrededor de 1 millón de estudiantes, en el nivel terciario de educación superior.

[54] Sesión 5ª, celebrada el 5 de octubre de 2012, pp. 5-46 del Acta de Sesiones.

CHILE

Instituciones Educación Superior: contexto

CNA-Chile



Tipo	1990	1995	2000	2005	2010
Ues	60	70	64	63	60
IP	81	73	60	47	44
CFT	161	127	116	111	73
TOTAL	302	270	240	221	177

www.cnachile.cl
Fono 56 2 6201100 Fax 56 2 6201120

La siguiente imagen muestra lo que dije respecto de la tendencia en la disminución en la cantidad de instituciones, pero un crecimiento casi exponencial en los últimos tiempos del pregrado, posgrado y postítulo, lo que indica que Chile tiene una cobertura cercana al 47 por ciento de jóvenes en educación superior, lo cual es notable en relación con las coberturas anteriores, pero nos falta todavía mucho en comparación con países más desarrollados, que alcanzan coberturas de esa corte sobre el 60 ó 65 por ciento.

CNA-Chile

Cobertura Matricula Educación Superior: contexto

Evolución de la matrícula total de educación superior por nivel global de formación (1985-2010)

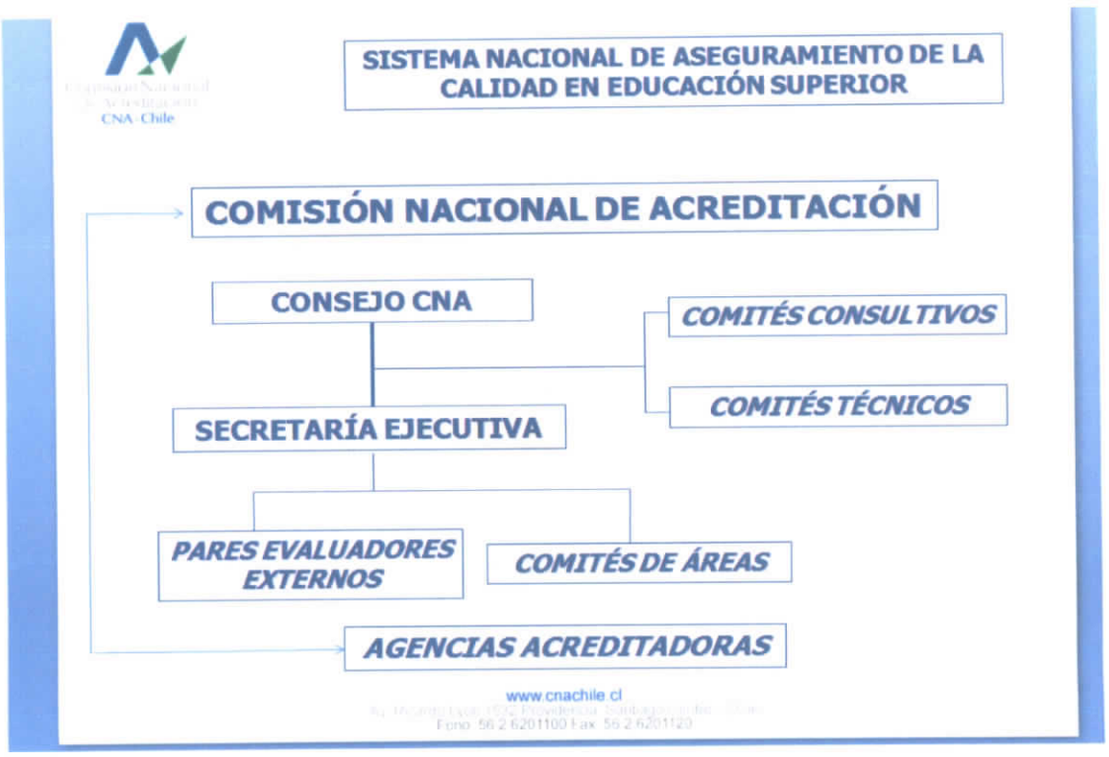
Nivel Global	1985	1990	1995	2000	2005	2010
POSTGRADO	2.299	2.143	4.498	7.685	15.257	33.426
POSTITULO	2.232	1.778	2.739	8.756	9.055	14.053
PREGRADO	196.609	245.561	337.705	435.884	622.127	940.164
Total general	201.140	249.482	344.942	452.325	646.439	987.643

SIES, 2010

CHILE

Hitos del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad. Ley N° 20.129.

Entre 1999 y 2007 funciona la CNAP, Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado, y la CONAP, Comisión Nacional de Acreditación de Posgrado, más cercana a Conicyt, desarrollando procesos casi de manera experimental, básicamente, en lo que se refiere a la definición de criterios, normas y procedimientos y en la búsqueda de compromisos con las universidades. En diciembre de 2006 se promulga la ley N° 20.129, que establece el sistema de aseguramiento de la calidad con la CNA, el CNED y las agencias acreditadoras. En enero de 2007 se instala la CNA.



La ley N° 20.129 ratifica la voluntariedad del sistema de acreditación, excepto en las carreras de medicina y pedagogía, crea la Comisión Nacional de Acreditación, crea las agencias acreditadoras privadas autorizadas por la CNA y sujetas a supervisión y en esto hay un tema fundamental, pues este modelo descentralizado con empresas privadas que acreditan es prácticamente único, hay pocas experiencias a nivel mundial para hacer un estudio comparativo y, además, es poco entendido. Crea, además, el Sistema de Información de la Educación Superior (SIES), y establece sanciones en el acceso a financiamiento para alumnos nuevos para instituciones o carreras de medina y pedagogía, no acreditadas.

El organigrama del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad muestra que tiene su corazón en las instituciones de educación superior, que dice relación con información, con licenciamiento de acreditación, con la existencia de la CNA y de las agencias, con la existencia y el trabajo de la Divesup del Ministerio y con la CNED.



La CNA es un organismo público autónomo, con patrimonio y personalidad jurídica propia. Se compone de 15 Consejeros que tienen una dieta, pues no son funcionarios y una Secretaría Ejecutiva con alrededor de 40 funcionarios. Pensamos que este año vamos a aumentar en alrededor de 20 ó 25 por ciento a lo menos el número de acreditaciones, el número de apelaciones, de contactos con las agencias y ahí vamos a tener problemas.

Tenemos 16 comités de áreas, 5 comités consultivos, varios comités técnicos que nos ayudan y, por lo tanto, el gran valor del Sistema de Aseguramiento de Calidad está en las personas.

La ley N° 20.129, de Aseguramiento de la Calidad, indica esas 4 funciones: Información, esto es, identificación, recolección y difusión de antecedentes: licenciamiento, que está al interior de la CNED, y las acreditaciones tanto institucional como de carreras y programas, que está a cargo de la CNA. Quiero aclarar que se trata de carreras más bien de pregrado y programas más bien de posgrado."

CHILE

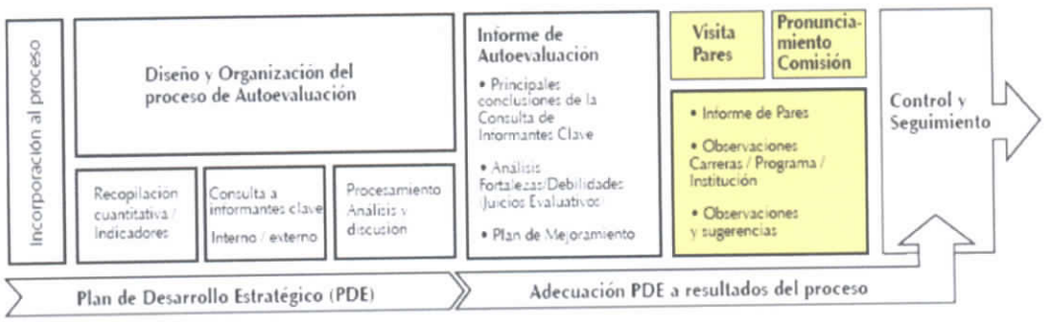
Proceso de acreditación.

Una institución entra en el proceso de licenciamiento, logra su autonomía. Ese proceso lo lleva a cabo la CNED, el Consejo Nacional de Educación. Esas instituciones autónomas, voluntariamente, salvo los programas y carreras de medicina y de pedagogía, acceden a la acreditación. Las instituciones acreditan institucionalmente los programas y carreras en ese nivel, y eso está a cargo de la CNA y, por cierto, de las agencias acreditadoras, pero eso no es más que este circuito, el proceso de calidad.



CÁMARA DE DIPUTADOS
CHILE

Etapas del proceso de acreditación



- **Evaluación interna:** ***desarrollada por la IES (info cualitativa y cuantitativa; informantes clave; compromiso autoridades; identificación de fortalezas y debilidades por área de acreditación)***
- **Evaluación externa:** ***desarrollada por comité de pares***
- **Observaciones de la Institución a informe de pares**
- **Pronunciamiento (no acreditar; acreditar hasta 7 años o 10 años, en postgrado)**
- **Reposición / Apelación**

Reitero que las agencias no ven doctorados. En fin, están bien distribuidas, salvo en el caso de salud donde tenemos solo la agencia Apice, la única autorizada para ver especialidades médicas. Allí, tenemos una suerte de monopolio que estamos tratando de solucionar.

Los procesos de acreditación que se han realizado, según estos datos a mayo de este año, están por sobre los 500. Sólo 24 no se han acreditado. Por un lado, esa cifra puede ser preocupante, porque, según algunos, la acreditación puede ser un *commodity*.

La diapositiva que vemos a continuación refleja la cantidad de decisiones de acreditación institucional. Ello se relaciona con la CNA por año y por tipo de institución.

Por ejemplo, se han visto 66 decisiones de acreditación para universidades; 22 para institutos profesionales, etcétera. Por lo tanto, tenemos alrededor de 108 de las 177 instituciones con acreditación institucional. No todas se encuentran aprobadas. Del total de instituciones, el 45 por ciento tiene acreditación institucional, con el desglose que se aprecia en la diapositiva.

CHILE

CNA-Chile

Resultados Sistema de Acreditación

Acreditación institucional: Cobertura

Cobertura de acreditación institucional
(Número de IES)

- TOTAL:	45%
- Ues Cruch:	100%
- Ues Privadas:	84%
- IPs:	32%
- CFTs:	15%
- FF.AA:	50%

Cobertura matrícula por tipo de IES. Datos a diciembre 2010

	Dentro de sistema	Fuera del sistema	Matrícula total	Cobertura
CFT	73.244	15.615	88.859	82,4
FFAA	2.316	0	2.316	100,0
IP	173.570	14.308	187.878	92,4
Ues CRUCH	302.947	0	302.947	100,0
Ues Priv	282.249	7.424	289.673	97,4
Total	**834.326**	**37.347**	**871.673**	**95,7**

Las Universidades del Cruch están todas acreditadas; las universidades privadas, el 84 por ciento. Si no me equivoco, existen solamente tres universidades privadas que no han logrado todavía su acreditación, pero están en proceso de ello. IP, 32 por ciento; CFT, 15 por ciento; Fuerzas Armadas, 50 por ciento.

Esta cobertura de acreditación se refiere a instituciones acreditadas y no acreditadas."

SUMARIO: Cobertura de matrícula - Acreditación. Costos – Acreditación de pregrado – Cobertura – Licenciamiento – Acreditación. Años – Seguimiento de indicadores – Criterios de evaluación – Desafíos del Sistema.

Cobertura de matrícula Acreditación.

Como es posible apreciar, casi el 96 por ciento de la matrícula se halla dentro de la cobertura de acreditación. ¿Qué significa esto? Los CFT tienen una cobertura de matrícula de 82 por ciento, pero una cobertura institucional del 15 por ciento. Ello significa que CFT o instituciones grandes están acreditados o dentro del proceso de acreditación y que el gran problema que tenemos son los CFT o IP pequeños, que no se acreditan, entre otras cosas, aunque ustedes no lo crean, por razones económicas. Porque la acreditación tiene un costo, alrededor de 10 ó 12 millones de pesos.

CHILE

Cantidad de decisiones de acreditación de pregrado.

Son 679. Ahí se hallan incorporadas las agencias acreditadoras y la CNA.

CNA-Chile

Resultados Sistema de Acreditación

Acreditación de pregrado: Decisiones y cobertura

Cantidad de decisiones de acreditación de pregrado

Fuente: Bases de datos CNA-Chile Mayo 2011

adoptadas por año por CNA

	Agencia acreditadora							
	Agencia AAD	Agencia Acredita CI	Agencia AcreditAcción	Agencia Acreditadora de Chile A&C	Agencia Akredita QA	Agencia Qualitas	CNA-Chile	Total
2008	0	5	3	0	0	0	24	32
2009	4	30	36	38	49	53	39	249
2010	2	50	123	26	80	32	25	338
2011	3	12	24	3	5	11	2	60
Total	9	97	186	67	134	96	90	679

Cobertura número de carreras. Datos a mayo 2011

N° carreras	N° carreras dentro del sistema	Cobertura
4.697	977	20,8%

Algunas agencias acreditadoras como AcreditAcción, Akredita QA, Qualitas o Acredita CI tienen un buen número de acreditación. Sin embargo, la cobertura es relativamente baja. Nosotros tenemos no más allá del 20 por ciento de cobertura, según datos de mayo de 2011. Aunque ahí también puede haber una discrepancia."

Todavía tenemos una baja cobertura de acreditación en magísteres. Podemos tener ahí hoy día un problema, que puede ser entendido tanto por la CNA –lo estamos trabajando- como por las instituciones. Porque, actualmente, la distinción entre magíster académico y magíster profesional inhibe, a mi juicio, un poco los procesos de acreditación.

Existe, primero, existe una necesidad de optimizar la relación entre la Divesup, la CNA y el CNED. Como se sabe, el sistema define por ley un sistema de coordinación, el cual consideramos debemos mejorar mucho más respecto de lo que se está haciendo hoy día.

CHILE

Licenciamiento.

El hecho de que una institución obtenga licenciamiento, por tanto, la autonomía, hoy día permite cualquier situación. De ahí para adelante, la institución puede hacer lo que quiera.

¿Por qué nos preocupa eso como agencia acreditadora? Porque muchas veces nos encontramos con situaciones de acreditación institucional de entidades que no han madurado lo suficiente, pero que dentro de su autonomía han podido hacer autónoma y soberanamente ese crecimiento.

Por ejemplo, qué ocurre con una universidad que fue acreditada con dos sedes, que rápidamente creció y que hoy día tiene doce sedes. ¿Mantiene el mismo nivel de acreditación original con esa estructura?

Asignación de años de acreditación.

La ley dispone que la acreditación institucional es de hasta siete años. ¿Por qué hasta siete? Aparentemente, por, a lo menos una aproximación. Algunos dicen que fue porque la carrera de medicina, que era las más prolongada, tenía siete años; otros, porque esa cantidad se asimiló a la escala de notas, en fin. Pero, ¿por qué son siete años? A continuación, teníamos una acreditación de programas de postgrado hasta por seis años. Eso fue hasta el año 2006. En estos momentos, los programas son de hasta diez años.

Nosotros estamos trabajando la idea de que se trate de una acreditación por años. Tenemos que llevar la acreditación por tramos a años, porque es lo que indica la ley, pero es más indicador por tramos, en términos de "Insuficiente", "Suficiente", "Satisfactorio", "Excelente", etcétera, que le den sentido al año.

¿Qué pasa con el sistema de seguimiento de indicadores en una institución acreditada? En general, la preocupación por la acreditación aumenta hasta los puntos máximos cuando está la acreditación, se acredita y cae la preocupación.

Hay que hacerlo con mucho cuidado a través de mecanismos, por ejemplo, de seguimiento intermedio, de informes anuales de la institución para ir viendo la mejoría, etcétera.

CHILE

Criterios y procedimiento.

En cuanto a criterios y procedimiento, hay una serie de enseñanzas. Para el mejoramiento continuo y actualización de los criterios de evaluación se requiere pertinencia y especificidad. Los resultados y procesos que consideren la calidad de los egresados son ámbitos muy importantes y que debemos fortalecer en términos de criterios y procedimientos.

Debe haber una cierta homologación de los **instrumentos de acreditación,** porque esto es bastante pesado para las instituciones.

Asimismo, el mejoramiento del sistema de supervisión de las agencias acreditadoras es un tema importante, pero que está pendiente por parte nuestra.

Hoy muchas instituciones han generado hasta vicerrectorías de aseguramiento de la calidad. La CNA sufre eso todos los años, porque nos "levantan" gente joven altamente capacitada y se la llevan a trabajar a las universidades; aparentemente le pagan mejor.

Respecto del aprendizaje, en términos de criterios de evaluación, tanto en estándares de calidad como en criterios de evaluación y términos de referencia, verificación, promoción, niveles de cumplimiento, tipología de las instituciones de educación superior.

Desafíos del sistema.



Finalmente, tenemos nueve desafíos del sistema, que son:

En cuanto a la **cobertura**, el número de instituciones se encuentra aparentemente estabilizado, pero el número de programas sigue creciendo.

Respecto de la **promoción**, la pregunta es si debemos hacer sólo seguimiento y acompañamiento. La agencia acompaña de la mano a la institución. Eso es más complicado en Chile, porque puede caer en términos de conflicto de interés.

En relación con los **años de acreditación**, éste es un tercer desafío, basado en tramos y en la tipología de la institución.

Insisto, hay que ser equilibrado en el proceso interno y en los resultados, pero no cargarse hacia ningún lado. Es importante fijarnos en la calidad de los egresados, como **foco de acreditación**.

En relación con el tema de la **información**, no sólo me refiero a la definición del Sistema de Información de Educación Superior, SIES, sino que también hacer seguimiento de los indicadores y difusión de los mismos.

Insisto, no es lo mismo una universidad pedagógica que una universidad compleja, que realiza investigación, docencia, entre otras cosas,

CHILE

o un CFT o un IP de grandes tamaños, como los que tenemos frente a IP y CFT regionales de menor tamaño, pero que, a mi juicio, cumplen una función importantísima.

En el tema de los **incentivos** hay que ampliar la discusión, porque no sólo el crédito con aval del Estado está relacionado con la calidad, sino que también hay una serie de otros beneficios institucionales.

Entonces, muchas veces –tenemos un par de casos- se acredita por un año. ¿Le habrá pasado algo por la mente a algún consejero que la acreditó por un año porque tenía poco, pero algo tenía? Además, si la dejamos fuera de la acreditación, queda sin ayuda una cantidad de estudiantes, los cuales no tendrán ayuda si acceden. O matamos a la institución, porque la ayuda, esas "marraquetas" que logran los estudiantes las meten en la institución.

Entonces, ¿podemos romper el paradigma de calidad unido a una zanahoria? ¿Puede haber otro tipo de ayuda al estudiante? ¿Qué culpa tiene éste si no tiene muy buena formación ni posibilidad de acceder sino a la institución que está en su región? ¿Preferimos a un estudiante que tenga una cierta formación no de gran calidad, pero que mejora su estatus socioeconómico y cultural? Sé que es difícil tratar de romper el paradigma calidad e incentivo, pero vencerlo es una obligación.

Hay que mantener la **autonomía**. Hoy, la discusión de la Superintendencia pasa porque el Sistema de Aseguramiento de la Calidad forma parte de la misma, lo cual, a mi juicio, es un error.

En términos de la institucionalidad, debemos tener **coordinación e información.**

El Sistema de Aseguramiento de la Calidad es uno de los pilares fundamentales de la educación superior chilena. "Lo que hoy debemos cuidar –eso no quiere decir que cuidemos lo malo- es el sistema genérico, es decir, el Sistema de Aseguramiento de la Calidad. Como presidente de la Asociación Nacional de Acreditación, veo que en algunas situaciones se daña dicho sistema. Soy de los convencidos de que si el Sistema de Aseguramiento de la Calidad se fractura, eso también ocurre fuertemente en el sistema de educación superior chileno, con todas sus grandezas y debilidades.

Creo que hay consenso sobre el beneficio de los procesos de autorregulación y acreditación en las universidades y en las instituciones. Por eso, el intento de una evaluación internacional del sistema, planteada el año

antepasado no sólo por la ministra Jiménez, sino también por el ministro Lavín y el ministro Bulnes, y que nuevamente está desmedrado, nos parece que sería un buen momento para aplicarlo después de estos primeros cuatro años.

SUMARIO: Recursos financieros – Superintendencia de Educación Superior – Carrera de Pedagogía – Prueba Inicia.

Recursos financieros.

En cuanto al tema financiero –pienso en el origen de la CNAP-, uno de los temas visto en términos más generales fue, justamente, el manejo de los recursos financieros, los planes de inversión, porque siempre entendimos, malamente, que las instituciones universitarias tenían la función financiera asegurada.

Como estudiante, me acuerdo de la discusión que tenían mis profesores cuando, año tras año, dadas las utilidades del cobre, muchas universidades no sabían qué hacer con los recursos. Entonces, el tema de la cultura financiera, de los ajustes de la disciplina financiera, no era muy importante; pero hoy día sí es importante. Ahora, si la pregunta es si eso asegura un buen juicio final, no lo podemos afirmar plenamente.

Una de las alternativas de la CNA es que contrate a expertos. El análisis financiero para una universidad no cuesta menos de 5 ó 6 millones de pesos, y no tenemos ese presupuesto. Entonces, creemos que una buena solución podría ser que la superintendencia, en su rol de fiscalización, nos entregue información más fuerte, más potente, sobre la solidez del informe, debido a que los tiempos de evaluación y análisis externo no son muy largos. Nosotros juntamos a los pares evaluadores diez o quince días antes de la visita; la visita dura cuatro días y tienen un mes para evacuar sus informes.

Carrera de Pedagogía. Prueba inicia.[55]

[55] El 69% de los egresados de educación básica alcanzó nivel insuficiente en conocimientos, el 42% de estos egresados tuvo un nivel de desempeño insuficiente en el área pedagógica, mientras que en educación de párvulos, los egresados alcanzaron un 54% de respuestas correctas.
En la prueba de Conocimientos Disciplinarios de Educación Básica, que mide conocimientos en Lenguaje y Comunicación, Matemática, Ciencias Naturales y Ciencias Sociales, el 69% (1.074) de los egresados tuvo un nivel insuficiente; el 2% (25 jóvenes), un nivel de desempeño sobresaliente y el 29% (453), un nivel aceptable.

El 72% de los egresados de Educación Básica de la Pontificia Universidad Católica alcanzó un nivel "aceptable" y un 16% "sobresaliente" en el test de conocimientos disciplinarios, que mide el manejo de los contenidos que éstos deben enseñar a los

CHILE

Respecto de las pedagogías, creo que con la disposición de obligatoriedad de éstas, efectivamente, se puede haber cometido el error de apurar el tranco y bajar el nivel de calidad en la acreditación.

Ahora bien, hay que tener cuidado con estas cuestiones, porque, efectivamente, los resultados de la prueba Inicia no se correlacionan bien con niveles de acreditación de programas, pero tiene una correlación un poco mejor con la acreditación institucional, un poco más abajo que la correlación que tiene la prueba Inicia con la PSU.

Entonces, me gustaría que entre la acreditación de programas, de instituciones o de programas de pedagogía, tuviera una mejor correlación con esas pruebas, que van a multiplicarse, porque hay otras carreras que están tomando medidas para evaluar los conocimientos específicos de sus egresados."

---

alumnos. Mientras que sólo el 12% obtuvo un nivel "insuficiente". En el segundo lugar en la tabla se situó la Universidad de Concepción, con 63% "aceptable" y 37% "insuficiente"; seguida por la Universidad Católica de Valparaíso, con un 62% de "aceptable" y 38% "insuficiente"; y Diego Portales, con 60% "aceptable" y 40% "insuficiente". En el resto de las instituciones más del 50% de los evaluados se ubicaron en el nivel "insuficiente". De éstas, el peor resultado fue el de la Universidad del Mar, donde el 94% obtuvo nivel "insuficiente" y sólo un 6% "aceptable"; luego se ubicó el Instituto Profesional de Chile con un 92% de "insuficiente" y un 8% de "aceptable"; y la Universidad Bernardo O'Higgins con 91% "insuficiente" y 9% "aceptable".

En el caso del test de conocimientos pedagógicos, que mide las habilidades de los docentes para enseñar, el mejor resultado lo obtuvo la Universidad Diego Portales, donde el 58% obtuvo un nivel "aceptable" y un 42% "sobresaliente"; seguida por la Universidad de Concepción, con un 73% de "aceptable", 24% "sobresaliente" y sólo un 2% "insuficiente. En tercer lugar se ubicó la Pontificia Universidad Católica con 54% "aceptable", 42% "sobresaliente" y sólo 4% "insuficiente"; luego la Universidad Católica de Valparaíso con 77% "aceptable", 19% "sobresaliente" y 4% "insuficiente"; y la Universidad Alberto Hurtado con 75% "aceptable", 15% "sobresaliente" y 10% "insuficiente".

En la parte baja de la tabla se volvió a ubicar la Universidad del Mar, ya que el 76% de sus alumnos obtuvo "insuficiente"; luego la Universidad Bernardo O'Higgins, con 70% "insuficiente"; el Instituto Profesional de Chile, con 68%; la Universidad de Las Américas con un 67%; y la Universidad de Antofagasta con 63% "insuficiente". Si se consideran sólo a las instituciones donde 20 o menos alumnos rindieron la prueba, destaca la Universidad de Santiago, con un 82% de "aceptable" y un 18% "sobresaliente" en el test de conocimientos disciplinarios; y la Universidad de Magallanes, con un 80% "aceptable" y 20% "sobresaliente" en conocimientos pedagógicos. En la vereda opuesta se situó la Universidad Central, donde el 100% obtuvo "insuficiente" en conocimientos disciplinarios; y el Instituto Profesional Ipege, con 88% de "insuficiente" en conocimientos pedagógicos.

CHILE

SUMARIO: Agencias de acreditación – Pares evaluadores – Supervisión de las agencias Conflictos de interés – Evaluación Internacional – Criterios y procedimientos – Acreditación. Años — Agencias de acreditación – Supervisión – Consejo de Acreditación – Universidades americanas.

Agencias acreditadoras privadas.

Puedo decir una barbaridad, por ejemplo, que no me gustan las agencias acreditadoras privadas, pero la ley me dice que existen esas agencias. Ahora, nuestro presupuesto nos limita a tener la Comisión Nacional de Acreditación central con 40 personas y no más. Por consiguiente, si tenemos la perspectiva de evaluar carreras elegibles, del orden de 7 mil, 8 mil, 9 mil programas y carreras, la ley y la arquitectura del sistema nos indican que tenemos que estar mirando hacia esa dirección.

Evaluación internacional.

En cuanto a la evaluación internacional que se está haciendo, lo único que hemos hecho es pedirle a la OCDE que efectúe la coordinación.[56]

Constantemente, estamos revisando los procedimientos y criterios. De hecho, esta mañana acabamos de aprobar y hacer explícitos una cantidad de lineamientos que nos permitirán decirle, con mayor claridad, a las instituciones: "Nuestros lineamientos para tomar una decisión o un juicio de acreditación son éstos." Por lo tanto, vamos a empezar a especificárselos para que exista mayor calidad."

Acreditación por años

Hay que darle sentido a los años de acreditación. Puedo estar de acuerdo o no con una acreditación de un año, pero así la establece la ley, y así lo entendió el legislador de la época y o entendemos hoy los evaluadores. Es decir, nos está permitido decirle a una institución: "Usted está acreditada por un año."

¿Cuál es la experiencia que se desprende de una acreditación por un año? En el caso de una institución acreditada en diciembre de 2010,

---

[56] Los organismos internacionales han sido críticos con el sistema de acreditación en Chile. En un informe de 2009, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) destaca el sistema nacido en 2006, pero señala que sólo es "un primer paso" y no asegura necesariamente una mejor calidad de la enseñanza en pregrado.

CHILE

tuvimos que recibir la petición de reacreditación el 1 de mayo de 2011. La acreditación institucional de un año es un artilugio que se puede relacionar, buenamente, con la institución, mirando la cara de los estudiantes que les permite mantener la ayuda. Por otro lado, ustedes saben que si una institución pierde la acreditación, los estudiantes no pierden las ayudas que tienen. Esperamos que se nos abra la ventana para mirar la ley en el futuro y poder hacerle las modificaciones pertinentes.

Los pares evaluadores.

Los pares evaluadores también constituyen un tema que nos complica, porque son personas que nos ayudan. El Registro de Pares Evaluadores se elabora con un sistema de ventanilla abierta, que es voluntario. Los pares evaluadores presentan sus currículos y los evaluamos. Sin embargo, tiene que haber un sistema más sólido que nos permita atraer mejores pares evaluadores. Un diputado nos preguntó qué calidad tiene la autoevaluación. Bueno, es relativa, ya que dependerá de la madurez de la institución. ¿Qué calidad tienen los informes de las visitas de los pares evaluadores? Depende de los pares evaluadores, pero, en general, son de buen nivel y nos ayudan bastante.

Supervisión de las agencias.

Respecto de la supervisión de las agencias, reconozco que si bien tienen algunos déficits y la Comisión Nacional de Acreditación pudo haber tenido un alejamiento de ellas, desde el punto vista administrativo, tenemos que supervisarlas. Por ejemplo, el informe Ciper señaló los conflictos de interés que había en una agencia. Me refiero concretamente a Akredita[57], donde algunos de sus dueños eran miembros de consejos de algunas carreras de una institución que fue evaluada. Sin embargo, Ciper no dijo –me dolió mucho- que nosotros hicimos este año el primer juicio sancionatorio contra esa agencia y que fue sancionada. Efectivamente, en la agencia reconocieron que habían trabajado desprolijamente y corrigieron los errores. Pero, reitero, no se dijo que había una sanción.

---

[57] Akredita QA fue autorizada para operar el 9 de julio de 2008 y en su constitución jurídica figuran Luis Riveros Cornejo, ex rector de la Universidad de Chile; Manfred Max-Neef, ex rector de la Universidad Austral; Ubaldo Según los registros de la CNA esta agencia es la única que ha recibido una sanción de ese organismo. Según consta en el Acuerdo N° 39, el 24 de agosto de 2010, María Torres Salazar envió una carta al ministro de Educación –entonces Joaquín Lavín– para advertir una posible colisión de intereses en la acreditación de la carrera de Educación Parvularia del Instituto Profesional Los Leones, ya que Luis Riveros no era sólo presidente de la institución que acreditaba, sino que también miembro del Consejo Académico Superior de ese instituto.

CHILE

Conflictos de interés.

Ahora, por supuesto, existe conflicto de interés y, como presidente, me duelen mucho, porque hay inhabilidades establecidas por la ley y una cantidad de otras inhabilidades que deben ser definidas por las personas. Tenemos el caso de los profesores de la Universidad Mayor, que eran socios y dueños de una agencia acreditadora.

Esa relación no está limitada por ley, no obstante, la agencia en cuestión no puede acreditar a esa institución, así como tampoco a la Universidad Andrés Bello, pues firmaron una declaración en la que se comprometen a no acreditar en los próximos años nada relacionado con esa casa de estudios, donde precisamente ellos están trabajando actualmente. Con ello, se soluciona el problema. Sin embargo, todos sabemos que los dueños de la Universidad Andrés Bello también son propietarios de otras universidades y, por lo tanto, deberían inhabilitarse con relación a todo el conglomerado.

Consejo de Acreditación.

El sistema de conformación del Consejo de Acreditación, a mi juicio, debe cambiar radical y sustancialmente. Por lo tanto, los miembros del Consejo no pueden tener relación contractual con ninguna institución, y deben ser expertos, probos y bien remunerados, entre otras cosas. Sin embargo, la ley permite esos conflictos de intereses. Por otra parte, las agencias, al igual que la CNA, hacen un juicio que confirma los niveles de calidad a través de ciertos estándares y criterios, que el señor Carlos Medrano explicará más adelante.

¿Existe revisión periódica de esos criterios? Sí, constantemente. Ahora, el problema es que los criterios son los mismos que aplicó la CNAP, los que hemos ido alineando con ciertos lineamientos de juicio. El juicio final de una acreditación es único e integrado. El juicio que tengan los acreditadores puede ser distinto, pero finalmente se llega a una conclusión.

Universidades americanas.

El rol de la CNA es verificar y promover. Si bien podemos tener claramente algunas deficiencias en los niveles de calidad, para hacer juicios evaluativos de acreditación de calidad no nos podemos comparar con las universidades americanas, ya que en Estados Unidos se acreditan o no se acreditan. En ese país el sistema de aseguramiento de la calidad y

CHILE

acreditación tiene más de 100 años, lo que ha permitido tener un sistema casi binominal, donde nadie cuestiona que una universidad acreditada tenga características totalmente diferentes que otra.

Respecto de otra consulta que se me ha formulado, pueden no gustarme las universidades pedagógicas, que se dediquen sólo a la pedagogía, porque tengo el concepto de que la universidad debe desarrollar universalmente el conocimiento; sin embargo, lo que tengo que acreditar es la declaración de esa universidad.

Intervención del señor CARLOS MEDRANO, Asesor del Presidente de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA).[58]

SUMARIO: Calidad de la educación – Acreditación institucional – Acreditación de carreras¡Error! Marcador no definido. **– Estándares nacionales e internacionales – Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP) - Comisión Nacional de Acreditación de Postgrado (CONAP) - Examen Médico Nacional - Prueba Inicia – Criterios de evaluación.**

Calidad de la educación.

En primer lugar, me referiré a la definición de calidad. Evidentemente, sería mucho más manejable, bastante más objetivo, un sistema que defina estándares. Por ejemplo, que definiera cuántos profesores de jornada completa debe tener una institución, cuál debe ser la calidad de la infraestructura, cuántos metros cuadrados deben existir por alumno, cuántos computadores debe haber por estudiante, etcétera.

Sin embargo, la ley no define así la calidad, sino como "el cumplimiento de los propósitos institucionales". De hecho, es explícita al señalar que en la acreditación institucional se evalúan resultados de acuerdo con los propósitos institucionales.

Acreditación institucional.

En el caso de la acreditación institucional, se establece que la calidad de una institución es en contraste con los propósitos definidos por la institución; no se mencionan para nada los estándares de la acreditación institucional. De hecho, respecto de la evaluación de cada una de las áreas de acreditación institucional, está definido por ley qué se debe evaluar. Primero, que existan propósitos y fines institucionales; segundo, existencia

---

[58] Sesión 5ª, celebrada el 5 de octubre de 2011, pp. 41-44 del Acta de Sesiones

CHILE

de mecanismos de aseguramiento de la calidad que se apliquen de acuerdo con esos propósitos institucionales; también existan resultados, pero no contrastados con estándares internacionales, sino acordes a los propósitos institucionales.

Acreditación de carreras.

Respecto de la acreditación de carreras, efectivamente, la ley hace mención a la existencia de estándares nacionales e internacionales. En síntesis, se busca verificar que la carrera cumple lo que promete en términos formativos; y la consistencia externa, cuando hace referencia a la señalada comparación con estándares nacionales e internacionales.

Criterios de acreditación.

La Comisión dispone de 20 criterios específicos de acreditación de carreras, que definen 20 perfiles de egreso y 20 estructuras curriculares mínimas que deben cumplir las carreras, lo cual no se ha definido mediante estándares cuantitativos, sino que cualitativos.

Los criterios de evaluación utilizados por la CNA son los heredados de la CNAP y la CONAP. Desde su instalación, la CNA difícilmente podía modificar esos criterios sin tener evidencia de cómo funcionaban en su aplicación, sin tener evidencia de umbrales de calidad. Recién ahora existen evidencias suficientes como para acercarse a la definición de estándares.

Lo más relevante es la definición de criterios y el mejoramiento de los procedimientos. Pero, en cuanto a los procesos de acreditación, con el presupuesto que el presidente mencionó y las capacidades instaladas, es difícil que se puedan hacer todos los avances al ritmo que uno quisiera. Desde 2007 hemos realizado casi 200 procesos de acreditación al año, con el personal que el presidente mencionó."

Estándares de calidad.

Además, si uno quiere pensar en estándares, por ejemplo, de acreditación institucional, hay que dar un paso previo, que es saber cuál es el tipo de institución de educación superior que tenemos. Difícilmente, uno puede pensar que existe un solo estándar, sobre todo, cuando la realidad de las instituciones en Chile ha posibilitado que éstas pongan énfasis en distintas funciones.

CHILE

De esa manera, difícilmente, uno puede pensar en la posibilidad de establecer un estándar que sea aceptado por la comunidad académica, por las distintas instituciones de educación superior, sin generar sesgo. Ahora, los estándares y criterios que la CNA, de alguna manera, heredó del proyecto piloto, evidentemente, deben ser mejorados.

Prueba Inicia.

A diferencia del Examen Médico Nacional, la Prueba Inicia no trata sobre la totalidad de las pedagogías. En los medios de comunicación se habla de los resultados de la Prueba Inicia y la inconsistencia de la acreditación. Sin embargo, la Prueba Inicia no ha sido aplicada a los profesores de matemáticas, sino únicamente a los egresados de educación general básica, de las instituciones que han participado voluntariamente. Se debería hacer una implementación bastante más masiva de la Prueba Inicia, como lo que refleja el Examen Médico Nacional.

Por ejemplo, en Argentina, cuando se habla de resultados en el sistema de acreditación -también se centra básicamente en procedimientos-, se refiere a conocimientos adquiridos. O sea, en ese país saben cuánto aprenden distintos estudiantes en las diferentes carreras. Nosotros no lo sabemos. Sólo conocemos aquello respecto de medicina. En pedagogía lo sabemos parcialmente., y no sabemos absolutamente nada del resto de las carreras.

Los criterios de evaluación definidos para carreras hablan de resultados, se refieren básicamente a los resultados del proceso formativo: deserción, egreso, titulación. Sólo algunos elementos nos permiten acercarnos hacia la calidad de la educación, pero la verdad es que esa información no existe.

La ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación menciona un marco de cualificaciones que nunca se implementó. En efecto, entre los criterios que la CNA ha heredado, con cuales ha debido trabajar, no existe ninguno que permita acercarse a la calidad del egresa

Acciones y anuncios del Ministerio de Educación para reformular el sistema de aseguramiento de la calidad.

Evaluación Internacional.

En cuanto a la evaluación internacional del sistema de acreditación actual, el Consejo de Rectores fue el impulsor del proceso de

evaluación que propusimos al Ejecutivo, el cual está absolutamente de acuerdo con eso. Hay una institución que va a resolver el tema y se espera que sea cercana a la OCDE. Probablemente, va a venir a entrevistar a muchas personas en enero y, luego, entregará un primer informe, un borrador, en marzo.

Respecto del envío de un proyecto de ley que crea un sistema de acreditación más riguroso y exigente, eso es parte de lo que se trabajó y de las demandas estudiantiles del año pasado.

Intervención de la señora DANIELA TORRE GRIGGS, Secretaria Ejecutiva del Consejo Nacional de Educación.[59]

SUMARIO: Calidad de la educación – Control de la calidad - Licenciamiento – Creación del Consejo Nacional de Educación - Consejo Nacional de Educación, funciones -Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad– Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP) - Cierre de sedes - Procesos de examinación selectiva a los alumnos– Aprobación de carreras y sedes – Consejo Nacional de Educación, control - Ley General de Educación.

Concepto de calidad.

No es fácil dar una definición del concepto de calidad. No es un concepto simple, hay diversos autores que lo han definido de varios modos, pero el que se usa en el aseguramiento de la calidad es, por una parte, la evaluación de la consistencia interna de una carrera, un programa o una institución, esto es, que ajuste sus acciones a sus principios y prioridades, que ellas se concreten en proyectos, en propósitos, en objetivos y no que se declare una cosa y después no se cumpla.

Los sistemas de aseguramiento de la calidad.

Los sistemas de aseguramiento de la calidad se dividen en el mundo de acuerdo a la finalidad que persiguen: controlar la calidad, dar garantía pública de calidad o mejorar las instituciones. En el caso de Chile existen las tres funciones. Al Consejo Nacional de Educación se le asigna la función de control de calidad, que recibe el nombre de licenciamiento, cuyo objetivo es que la institución de educación superior opere autónomamente. Aquí se da la autorización, donde todos los mecanismos de regulación están destinados a controlar ese proyecto y a esa institución. En resumen el control de la calidad radica tanto en el Consejo Nacional de Educación como en el Ministerio de Educación.

---

[59] Sesión 7ª, celebrada el 19 de octubre de 2011, pp. 6-45 del Acta de Sesiones.

CHILE

Sistemas de licenciamiento

Respecto del licenciamiento, en el mundo existen dos posibilidades: es permanente o de renovación periódica. En general, el sistema de licenciamiento es de renovación periódica. En Chile, eso no ocurre, ya que el licenciamiento sólo se otorga a las instituciones de educación superior privadas una vez, y cuando se certifica su autonomía, pueden ofrecer toda clase de títulos y de grados y no hay regulación sobre esas instituciones.

Por otra parte, el carácter de ese licenciamiento es obligatorio en todas partes del mundo, no así la acreditación, que puede ser obligatoria o voluntaria. En el caso nuestro es voluntaria y la auditoría académica es siempre un proceso voluntario en todas partes del mundo.

El foco del licenciamiento, en el caso nuestro, es a nivel institucional. El Consejo mira las carreras y programas porque son parte del proyecto de una institución, pero no tiene el mandato de licenciar carreras, sino que instituciones. Entonces, surgió la necesidad de regular y para que ello sucediera se creó el Consejo Superior de Educación, con una matrícula que en la actualidad sería ínfima respecto de lo que es la educación superior.

Consejo Superior de Educación.

Cuando se creó el Consejo Superior de Educación, éste tenía como función el licenciamiento de las Universidades y de los Institutos Profesionales, no así de los Centros de Formación Técnica como lo tiene ahora –esa función se agregó después- y tenía toda la evaluación curricular.

El Consejo ha evolucionado a través del tiempo, mediante sucesivas modificaciones legales. Por ejemplo, la ley N° 20.129, que crea el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, le agregó la función de licenciamiento de los Centros de Formación Técnica y la instancia de apelación de las decisiones que toma la Comisión Nacional de Acreditación. Además, especificó una función que ya tenía el Consejo, pero no de manera tan clara, que es la aprobación de cierre de instituciones y, en este caso, sedes y carreras de instituciones de educación superior autónomas. Al Ministerio de Educación se le asigna esta nueva función con la aprobación del Consejo. En todo caso, es una función que no se ha ejercido hasta ahora porque no ha habido ningún cierre de una institución de educación superior autónoma.

CHILE

Al dictarse la Ley General de Educación se modificó la conformación del Consejo Nacional de Educación. Si bien el Ministro de Educación es todavía el Presidente del Consejo, las designaciones de los Consejeros cambian absolutamente, ya que seis de los diez Consejeros serán elegidos por el sistema de Alta Dirección Pública y tienen un perfil mucho más asociado a la educación escolar.

Comisión Nacional de Acreditación

En 1999-2000 el Ministerio de Educación creó la CNAP, Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado, antecesora de la CNA. Esa Comisión en 2003 hizo un estudio respecto de las sedes de las instituciones de educación superior. ¿Qué ocurría hasta ese minuto? Las instituciones informaban respecto de algunas sedes que reconocían, pero no reconocían como tales todo aquello que denominaban centros, inmuebles, oficinas, recintos, campus, etcétera.

En realidad, las que más sedes habían abierto eran las instituciones derivadas de las universidades tradicionales con un promedio aproximado de seis sedes por institución. Eso nos sirve para demostrar que nuevamente hubo que adoptar ciertas medidas para regular. En aquella época el ministro de Educación era el señor Bitar.

Asimismo, se cerraron varios programas de ciertas instituciones, pero de manera voluntaria. En el fondo, lo que se hizo fue poner la información en conocimiento público, con lo cual hubo un cierto nivel de escándalo que derivó en el cierre de varias sedes, pero, reitero, de manera voluntaria. Así se reguló el asunto, lo cual no quiere decir que la matrícula de educación superior haya disminuido; por el contrario, ha aumentado periódicamente.

Al año 2010, había 8.399 programas; una matrícula total de 900.936 alumnos y 532 sedes. Como ven, el sistema sigue expandiéndose en cobertura, sin embargo, el problema sigue siendo la calidad.

Cuando se crea el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, a través de la ley N° 20.129, se indica que este sistema está compuesto por tres instituciones: el Ministerio de Educación, concretamente la división de Educación Superior del Ministerio de Educación; la Comisión Nacional de Acreditación y el Consejo Nacional de Educación.

CHILE

Funciones del Consejo Nacional de Educación.

Además, le asigna al sistema cuatro funciones: la de información, concretamente a través del SIES, Sistema de Información de la Educación Superior del Ministerio; el licenciamiento, la acreditación institucional y la acreditación de programas. Dentro de esas funciones, el Consejo se vincula a dos de ellas, cuales son el licenciamiento y las apelaciones de las decisiones de acreditación que toma la CNA.

El licenciamiento, que es el mecanismo de verificación del desarrollo de las instituciones, es un proceso que, luego de que se aprueba el proyecto institucional por parte del Consejo, se realiza una verificación que va desde 6 años como mínimo a 11 años como máximo. Concluido esos 11 años, el Consejo certifica la autonomía o solicita el cierre de la institución. No hay más alternativas.

El Consejo evalúa tanto el proyecto institucional como las carreras, lo que supone realizar diversas acciones, como visitas periódicas a instituciones a cargo de comisiones de Pares Evaluadores, realizar procesos de examinación selectiva a los alumnos, aprobación de sedes que se encuentren en licenciamiento, esto es que tengan o cuenten con la aprobación del Consejo, así como también la aprobación de las carreras nuevas que una institución decida abrir o las modificaciones que quiere hacer a una carrera. Además, se analiza una serie de información cuantitativa solicitada a la institución al igual que todos sus reglamentos, a través del Departamento Jurídico del Consejo, y se visan los títulos y expedientes de todos los egresados de una institución de educación superior en licenciamiento, comprobándose que estén todos los antecedentes y que haya coherencia entre las convalidaciones –en caso de cambios de instituciones- o se presenten todas las licencias de enseñanza media. Todo eso lo verifica la Secretaría para que los consejeros visen los títulos.

Con respecto a la aprobación de las carreras y de las sedes, el Consejo distingue entre la aprobación del proyecto y la certificación de recursos. Toda esta evaluación cuenta con criterios específicos definidos para universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica.

En resumen, la verificación supone que se visita a las instituciones, que hay un informe de una Comisión de Pares Evaluadores y una respuesta de la institución. Finalmente, en sesión de Consejo se analizan todos esos antecedentes y se emite un informe de estado de avance por institución, al menos, una vez al año.

CHILE

Los procesos de examinación.

Los procesos de examinación se realizan de dos modos: se revisan los exámenes que la propia institución ha aplicado o se realizan exámenes diseñados por el propio Consejo. Hemos detectado que los exámenes realizados por las propias instituciones no evalúan todos los contenidos de un programa, se enfatizan más bien conductas de memorización más que de aplicación y de síntesis, y aquellas de análisis, en general, son de bajo nivel de dificultad y usualmente no tienen pauta de corrección, o sea, se ponen las notas más bien al lote.

En los exámenes diseñados por el propio Consejo la nota de los alumnos es notablemente inferior a aquellas que obtuvieron durante todo el semestre anterior.

Con respecto a las sedes, hay que distinguir entre la aprobación de éstas y la del proyecto. Si bien, el Consejo no tiene una función específica que le permita aprobar esta sede, ha entendido que junto con las carreras forman parte del proyecto institucional y, por ende, las evalúa y autoriza. Todo esto es el control del Consejo, previo a la autonomía. Entre el sexto y el undécimo año.

Intervención del señor NICOLÁS VELASCO FUENTES, Vicepresidente del Consejo Nacional de Educación.[60]

Licenciamiento y acreditación.

Hay que regular el espacio que media entre el proceso de licenciamiento, que es súper riguroso, y el momento en que la CNA acredita un programa.

Si una universidad licenciada por nosotros, a la semana, funda otra sede, desearíamos que esa nueva sede sea considerada como una universidad nueva y que pase nuevamente por el proceso de licenciamiento. Por lo tanto, el espacio que media entre que una institución se licencia y acredita es un tema complejo.

Creo que hay muchas instituciones que han sido muy bien acreditadas. Obviamente, el caso de la acreditación por un año es una cosa

---

[60] Sesión 6ª, celebrada el 12 de octubre de 2012, pp. 42-55 del Acta de Sesiones.

rara. Desde ese punto de vista, se podría pensar incluso en un constructo distinto del sistema de acreditación. Por ejemplo, en Estados Unidos, yo te acredito y tú me acreditas. Si consideramos que son 9.000 instituciones y tres académicos por cada una de ellas, serían alrededor de 27.000 académicos si lo hiciéramos todos a la vez. Eso no sucede, pero aunque sean 9.000, tendría mucho cuidado en acreditar, porque luego me tendrían que acreditar. Entonces, ¿cómo hacemos un sistema más profesional, como una especie de Corte Suprema en la educación? ¿Cómo incluir personas que tengan un perfil netamente académico, que entiendan lo que es la gestión universitaria? Me refiero a que sepan cuál institución es buena y cuál es mala.

Estoy en el Consejo Nacional de Educación desde 2006. Una vez con Emilio Rodríguez y con Juan José Ugarte hemos tenido ciertas secuencias de coordinaciones, pero la ley no especifica para qué es el comité. Sólo dice que habrá un comité, pero no señala para qué sirve ni qué roles y funciones tiene.

Dejémonos de cuentos, ustedes saben la historia de la Universidad de Las Américas. ¿Quién es el rector? ¿Quién es el decano? Entonces, esto cruza... "Claro, es incestuoso. ¡Es una cosa terrible!

Creo sinceramente que el sistema de superintendencia de la educación es súper válido para el momento actual, porque hay un espacio en blanco, por mucho que haya interpretaciones, y se le debe dar funcionalidad.

Análisis de las intervenciones de los señores NICOLÁS VELASCO FUENTES, Vicepresidente del Consejo Nacional de Educación,[61] e IÑIGO DÍAZ Presidente de la Comisión Nacional de Acreditación[62].

Verificar" o "Promover" la Calidad.

Nicolás Velasco sostuvo que el sistema de aseguramiento de la calidad, conformado por el licenciamiento y la acreditación, no ha resuelto si su finalidad es el control de calidad o la promoción de calidad. La acreditación institucional está más cerca del "promover", enfocada en los procedimientos internos de aseguramiento de la calidad, y la de los programas y carreras, del "verificar", orientada al logro de estándares de

---

[61] Sesión 6ª, celebrada el 6 de octubre de 2011, pp. 42-55 del Acta de Sesiones

[62] Sesión 5ª, celebrada el 5 de octubre de 2011, pp. 5-46 del Acta de Sesiones.

CÁMARA DE DIPUTADOS
CHILE

resultados. En su opinión el sistema debe lograr un balance entre ambas finalidades.

En relación con esta materia, Iñigo Díaz, sostuvo que la pregunta es si se debe hacer sólo seguimiento o acompañamiento. Hay casos de la experiencia comparada en que la agencia acompaña de la mano a la institución. No obstante, advirtió que eso sería más complicado en Chile, porque se puede caer en conflictos de interés.

Avanzar hacia una concepción más comprehensiva de la Calidad.

Asimismo, Velasco (CNED) considera que el concepto de calidad prevaleciente muestra un foco restringido a lo docente, lo cual impediría considerar el valor agregado que generan las Instituciones de educación superior desde su entorno específico y como generadoras de otros bienes, tales como la investigación, los programas de postgrado y/o la vinculación con el medio. Por su parte, Iñigo agrega que claramente no es lo mismo evaluar un Centro de Formación Técnica (CFT) o un Instituto Profesional (IP) de grandes dimensiones, como los que tenemos frente a IP y CFT regionales de menor tamaño, pero que cumplen una función de promoción social importantísima.

Considerar una tipología de Instituciones de Educación Superior.

Por lo dicho anteriormente, tanto Díaz como Velasco observan que el concepto actual de calidad del sistema de aseguramiento que se aplica en el Licenciamiento y la Acreditación no reconoce formalmente la heterogeneidad del sistema de educación superior. En consecuencia, sugieren que el nuevo sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior[63] considere un concepto de calidad más amplio y comprehensivo de las diversas identidades y contextos de las instituciones de educación superior[64].

---

[63] Por encargo del Ministerio de Educación, un equipo de OCDE se encuentra elaborando un diagnóstico y propuesta de mejoramiento del actual sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior. Este estudio servirá de base para una iniciativa de ley que presentará el Ejecutivo a mediados de año.

[64] En particular, Velasco (CNED) señaló que en otros países, como Australia, Canadá, Inglaterra, se usa una clasificación de instituciones de educación superior que permite diferenciar entre docente vs. investigación o compleja. Por ejemplo, la Clasificación Carnegie: considera programas de pregrado, postgrado, perfil de matrícula, tamaño y entorno.

CHILE

Criterios y procedimientos de garantía de calidad en Educación Superior

Asegurar la consistencia entre el Licenciamiento y la Acreditación.

Díaz (CNA) plantea mejorar la consistencia entre el Licenciamiento y la Acreditación en términos de criterios, estándares y procesos de evaluación. Al mismo tiempo, propone avanzar en la homologación de instrumentos de acreditación en las distintas etapas (esquemas de documentación, juicios evaluativos en todas las etapas, reposiciones, apelaciones, entre otros).

Evaluar tanto los procesos como los resultados

Velasco (CNED) plantea que debe haber mayor consideración acerca de los resultados. Para ello, destaca los resultados de las pruebas EUNACOM (Carrera Medicina) e Inicia (Pedagogías), los resultados en términos de empleabilidad –a pesar de sus bemoles— y la productividad en investigación y programas de doctorado.

En esta materia, Díaz (CNA) remarca que hay que ser equilibrado en considerar los procesos y los resultados, sin inclinarse hacia ningún lado. Sin embargo, propone prestar atención en la calidad de los egresados, como foco de la acreditación. En esta materia, sugiere específicamente fortalecer los criterios y procedimientos para evaluar los procesos y resultados que consideren indicadores de calidad de los egresados (tasas de retención[65] y titulación, relación con pruebas nacionales, titulación oportuna, empleabilidad, entre otros).

Especificar y comunicar con claridad los criterios y procedimientos

Velasco (CNED) plantea que los criterios de evaluación de CNA en general están poco definidos, con términos que pueden tener interpretaciones diversas. En particular, la acreditación de postgrados y especialidades médicas no cuenta con claras definiciones operativas. Al mismo tiempo, no es claro cuándo intervienen CNA o las agencias de

[65] Velasco (CNED) se opone a considerar las tasas de retención y titulación como indicadores de calidad. Fundamenta que a nivel comparado se está de vuelta de tales indicadores, (caso EE. UU.) en tanto tienden a reducir las exigencias de desempeño de los alumnos.

CÁMARA DE DIPUTADOS
CHILE

acreditación. Por último, CNA no explica la acreditación de los doctorados, por lo que su situación no está bien definida

Sin embargo, Díaz (CNA) destaca que han revisado los criterios y procedimientos buscando una mayor pertinencia y especificidad. De hecho, acaban de aprobar y hacer explícitos una cantidad de lineamientos que les permitirá señalarles con mayor claridad, a las instituciones: "Nuestros lineamientos para tomar una decisión o un juicio de acreditación son éstos. Por lo tanto, vamos a empezar a especificárselos para que exista mayor calidad". Por ejemplo, como criterios sustantivos de calidad institucional:

- Mayor disponibilidad de información sistemática.
- Aseguramiento de la calidad como preocupación transversal.
- Misiones crecientemente mejor definidas y más orientadoras.
- Mejoramiento en gestión estratégica.
- Aplicación de dinámicas de mejoramiento continuo.

Encontrar fórmulas para reducir los costos de la acreditación.

Díaz (CNA) reconoce un problema en los costos. Las instituciones deben pagar a las Agencias acreditadoras privadas si quieren someter sus carreras al proceso de acreditación. A su vez, el presupuesto anual limita a la CNA central a disponer de un máximo de 40 profesionales. Por consiguiente, Díaz sostiene que si tenemos la perspectiva de evaluar carreras elegibles, del orden de 9 mil programas y carreras, la ley y la arquitectura del sistema nos indican que tenemos que seguir mirando en la dirección de las agencias acreditadoras privadas con cargo a las instituciones.

Sin embargo, Velasco (CNED) sostiene que el sistema y arquitectura actual son inviables. Las instituciones habrían gastado varios miles de millones de pesos para acreditar programas y carreras. A pesar de eso, la cobertura de acreditación no supera 7.2% de los programas al 2010 (653 de 9040). Sostiene que debe buscarse un modo de abaratar el sistema o será inviable. Por ejemplo, propone como fórmula la acreditación de una institución más un grupo de carreras, programas o facultades.

CHILE

Rigurosidad y transparencia en aplicación de criterios y procedimientos de calidad de Educación Superior

Establecer tramos de acreditación, según tipología de instituciones.

La ley dispone que la acreditación institucional pueda otorgarse por un máximo de siete años. Sin embargo, en opinión de Velasco (CNED) no existen criterios diferenciadores claros para asignar más o menos años de acreditación. No habría sustento explícito para decidir cuándo una institución merece un año o dos, tres o cuatro, cinco o seis. Sugiere repensar la duración de una acreditación, rechazando la posibilidad de acreditación por un año o dos. En esta materia, Díaz (CNA) se cuestiona ¿por qué hasta siete? Plantea que la Comisión está evaluando expresar la acreditación de años en términos de tramos y según una tipología de la institución. Según él, resultaría más indicador que la decisión de acreditación se expresara en términos de "Insuficiente", "Suficiente", "Satisfactorio", "Excelente", de forma de darle sentido a los años.

Capacitar o profesionalizar a pares evaluadores y resolver conflictos de interés.

Según Díaz (CNA), diez o quince días antes de la visita reunimos a los pares evaluadores seleccionados[66] para un proceso de acreditación para entregar los lineamientos de la visita y del informe. La visita dura cuatro días y tienen un mes para entregar sus informes. En esta materia, Velasco (CNED) plantea la necesidad de capacitar a los pares evaluadores. Según él, los pronunciamientos del acreditador deben ser una guía de facilite identificar y resolver los problemas con un enfoque de mejoramiento continuo. Con frecuencia –se queja Velasco— los informes son breves y basados en conceptos más bien generales.

Díaz (CNA), por el contrario, sostiene que en general, los informes son de buen nivel y nos ayudan bastante, aunque admite que se necesitarían incentivos para atraer a los mejores pares evaluadores.

Ambos sostienen la necesidad de evitar los conflictos de interés entre los Pares evaluadores y las instituciones con las que pudieran tener vínculos –en el pasado, presente y futuro—. Velasco se pregunta si

---

[66] La CNA cuenta con un Registro de Pares Evaluadores que se elabora con un sistema de ventanilla abierta voluntario. Los pares evaluadores presentan sus currículos y los evaluamos.

CÁMARA DE DIPUTADOS
CHILE

será necesario profesionalizar la función de pares evaluadores y plantea resueltamente integrar a otros actores al proceso: incluir a todos los *stakeholders* involucrados en educación terciaria (empleadores, por ejemplo)

Mejorar la supervisión de las Agencias Acreditadoras

Velasco (CNED) sostiene que las Agencias Acreditadoras han presentado conflictos de interés. Sin embargo, no ha existido suficiente fiscalización de parte de la CNA. Además, -afirma— en los reglamentos, CNA no estipula claramente las conductas susceptibles de sanción de las Agencias de Acreditación. Al respecto, Díaz –reconoce— que la supervisión de las agencias es una función de CNA que ha presentado algunas deficiencias, pero que se están tomando medidas para asegurar su buen cumplimiento[67]. No obstante, admitió Velasco, el mejoramiento del sistema de supervisión de las agencias acreditadoras es un tema importante, pero que está pendiente por parte nuestra.

Institucionalidad que rige los procesos de garantía de calidad de la Educación Superior

Mejorar el funcionamiento del Comité de Coordinación institucional.

La Ley N° 20.129 establece el funcionamiento de un Comité de Coordinación del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. Dicho Comité está integrado por el Ministro de Educación –que lo preside y convoca—, el Vicepresidente del Consejo Nacional de Educación, y el Presidente de la Comisión Nacional de Acreditación. En relación con esta materia, ambos –Velasco y Díaz— coinciden en que deben mejorar la frecuencia y calidad de las instancias de coordinación. Ello permitiría avanzar en la convergencia y homologación de

---

[67] Díaz expuso dos ejemplos de medidas tomadas con determinadas agencias de acreditación en relación con conflictos de interés. El caso de la agencia Akredita, donde algunos de sus dueños eran miembros de consejos de algunas carreras de una institución que fue evaluada. Este año –expresó— CNA acordó el primer juicio sancionatorio contra esa agencia y fue sancionada. A su vez, citó un caso de un grupo de profesores de la Universidad Mayor y de la Universidad Andrés Bello, que eran socios y dueños de una agencia de acreditación. Si bien, señaló, la inhabilidad no está establecida en la ley, la agencia en cuestión no puede acreditar a esas instituciones, pues firmaron una declaración en la que se comprometen a no acreditar nada relacionado con esas casas de estudios, donde ellos están trabajando actualmente. Sin embargo, admitió, "todos sabemos que los dueños de la Universidad Andrés Bello también son propietarios de otras universidades y, por lo tanto, deberían inhabilitarse con relación a todo el conglomerado."

CÁMARA DE DIPUTADOS
CHILE

criterios y procedimientos. Para contribuir a tales efectos sugieren precisar las funciones del Comité de Coordinación.

Ampliar las facultades del Consejo Nacional de Educación en materia de Licenciamiento.

Velasco (CNED) planeta ampliar las facultades del Consejo Nacional de Educación para resguardar información como registros curriculares, efectuar auditorias financieras y contables, disponer de un catálogo de sanciones. Al mismo tiempo, considera necesario establecer la calidad de entidad fiscalizadora para el Consejo Nacional de Educación, en tanto realiza acciones propias de entidades fiscalizadoras.

Revisar el concepto de autonomía y establecer un mecanismo de renovación periódica del Licenciamiento

Velasco (CNED) plantea que es necesario reducir la libertad indefinida de que actualmente gozan las instituciones de educación superior para crear programas y carreras, abrir sedes y ampliar las vacantes una vez que han aprobado su proceso de Licenciamiento.

En opinión de Díaz (CNA), el marco legal actual parece tolerar cualquier situación después del licenciamiento. Según él, es posible identificar universidades que lograron la autonomía institucional con dos carreras. Pocos años después, sin la suficiente madurez académica, se expanden con seis (6) o siete (7) carreras, y pasan de tener una casa matriz a tener hasta doce (12) sedes. En estos casos, para sostener el crecimiento, el acceso al financiamiento estudiantil –vía crédito CAE—, se ha convertido en el principal motivo para conseguir la acreditación. Esta situación representa una tremenda presión sobre la Comisión Nacional de Acreditación.

Asegurar la consistencia entre Acreditación y post Acreditación y ampliar las facultades de la Comisión Nacional de Acreditación

Díaz (CNA) agrega que algunas instituciones se preparan para rendir el proceso de acreditación y, una vez obtenida, pierden impulso tienden a decaer en el desempeño de calidad. Por ello, propone instalar un sistema de seguimiento de indicadores relevantes durante la vigencia de la acreditación. Para ello, se requiere avanzar en la definición de atribuciones de la Comisión Nacional de Acreditación para revisar decisiones de acreditación ante cambio de condiciones sustantivas de operación de las

Instituciones de Educación superior (propiedad –cambio de dueño—, cambio de áreas de conocimiento, apertura de sedes, entre otras).

En resumen, Nicolás Velasco (Vicepresidente del CNED) e Iñigo Díaz, (Presidente de la CNA),[68] con respecto del funcionamiento de los mecanismos de licenciamiento y acreditación de instituciones de educación superior, establecidos en la legislación como garantes de la fe pública en dichas instituciones, coinciden en manifestar disconformidad con el diseño y operación de los mecanismos de aseguramiento de la calidad de la Educación Superior actuales, licenciamiento y acreditación, por no ser suficientes para controlar la oferta de programas y carreras, dar garantías públicas de su calidad y propender a su mejoramiento. Recomiendan un ajuste y corrección de los mecanismos de Licenciamiento y de Acreditación de instituciones, carreras y programas de educación superior, enfatizando la necesidad de que tales funciones sean cumplidas por organismos especializados, perfeccionando la institucionalidad de la educación superior.

Disienten esencialmente en el ámbito de los criterios de evaluación de las instituciones y programas de educación superior. Mientras Velasco (CNED) postula que debe haber una mayor consideración de los resultados por sobre los procesos, Díaz (CNA) sostiene que hay que ser equilibrado al momento los procesos y resultados, sin inclinarse hacia ningún lado.

Institucionalidad que rige los procesos de garantía de calidad de la Educación Superior

Mejorar el funcionamiento del Comité de Coordinación institucional

La Ley N° 20.129 establece el funcionamiento de un Comité de Coordinación del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. Dicho Comité está integrado por el Ministro de Educación –que lo preside y convoca—, el Vicepresidente del Consejo Nacional de Educación, y el Presidente de la Comisión Nacional de Acreditación. En relación con esta materia, ambos –Velasco y Díaz—

---

[68] Ambos representantes fueron invitados por la Comisión Investigadora del Funcionamiento de la Educación Superior. Iñigo Díaz, Presidente de la Comisión Nacional de Acreditación asistió a la sesión del 5 de octubre de 2011, mientras que Nicolás Velasco, Vicepresidente del Consejo Nacional de Educación asistió a la sesión del 19 de octubre de 2011.

CHILE

coinciden en que deben mejorar la frecuencia y calidad de las instancias de coordinación. Ello permitiría avanzar en la convergencia y homologación de criterios y procedimientos. Para contribuir a tales efectos sugieren precisar las funciones del Comité de Coordinación.

El Comité de Coordinación lo cita el jefe de la División de Educación Superior. Según señala Velasco, "en todo caso, las citaciones han sido esporádicas; nunca se ha tomado la iniciativa. En las últimas reuniones que sostuvimos con Juan José Ugarte se habló este tema, se propuso una agenda, pero no se llevó a cabo.

En algún momento, incluso, estuvimos en pugna, porque considerábamos que los criterios que utilizaba la CNA –se lo hicimos saber a ellos y al ministerio, nunca hemos ocultado nuestras opiniones- debían ser distintos y coordinar acciones para tener una mirada común, pero nunca sucedió. Agrega que desde este punto de vista el Comité de Coordinación ha sido virtual; real no ha sido, no ha ejercido. Respecto de que los sistemas no conversen bien entre sí, es verdad.

Ampliar las facultades del Consejo Nacional de Educación en materia de Licenciamiento

Velasco (CNED) planeta ampliar las facultades del Consejo Nacional de Educación para resguardar información como registros curriculares, efectuar auditorias financieras y contables, disponer de un catálogo de sanciones. Al mismo tiempo, considera necesario establecer la calidad de entidad fiscalizadora para el Consejo Nacional de Educación, en tanto realiza acciones propias de entidades fiscalizadoras.

Revisar el concepto de autonomía y establecer un mecanismo de renovación periódica del Licenciamiento

Velasco (CNED) plantea que es necesario reducir la libertad indefinida de que actualmente gozan las instituciones de educación superior para crear programas y carreras, abrir sedes y ampliar las vacantes una vez que han aprobado su proceso de Licenciamiento.[69]

[69] Por ejemplo, una universidad se licencia con una sede y dos carreras, pero luego de que se licencia, abre medicina, con sede en Santiago y en Temuco, en circunstancias de que tiene la sede central en Santiago. Es evaluada y no es acreditada. Pero desde que se licenció hasta que cumplió el proceso de acreditación, creció en varias sedes y desarrolló nuevas carreras que tenían alto requerimiento. Bueno, esa parte del eslabón no se controla.

CHILE

En opinión de Díaz (CNA), el marco legal actual parece tolerar cualquier situación después del Licenciamiento. Según él, es posible identificar universidades que lograron la autonomía institucional con dos carreras. Pocos años después, sin la suficiente madurez académica, se expanden con seis (6) o siete (7) carreras, y pasan de tener una casa matriz a tener hasta doce (12) sedes. En estos casos, para sostener el crecimiento, el acceso al financiamiento estudiantil –vía crédito CAE—, se ha convertido en el principal motivo para conseguir la acreditación. Esta situación representa una tremenda presión sobre la Comisión Nacional de Acreditación.

Asegurar la consistencia entre Acreditación y post Acreditación y ampliar las facultades de la Comisión Nacional de Acreditación

Díaz (CNA) agrega que algunas instituciones se preparan para rendir el proceso de acreditación y, una vez obtenida, pierden impulso tienden a decaer en el desempeño de calidad. Por ello, propone instalar un sistema de seguimiento de indicadores relevantes durante la vigencia de la acreditación. Para ello, se requiere avanzar en la definición de atribuciones de la Comisión Nacional de Acreditación para revisar decisiones de acreditación ante cambio de condiciones sustantivas de operación de las Instituciones de Educación superior (propiedad –cambio de dueño—, cambio de áreas de conocimiento, apertura de sedes, entre otras).

Cambiar la composición del Consejo de Comisión Nacional de Acreditación

Díaz (CNA) plantea que el sistema de conformación del Consejo Nacional de Acreditación debe cambiar radical y sustancialmente. En su opinión, los miembros del Consejo no pueden tener relación contractual con ninguna institución, y deben ser expertos, probos y bien remunerados, entre otras cosas. Según él, la ley permite esos conflictos de intereses.

Resolver la incompatibilidad de funciones de la Comisión Nacional de Acreditación

Velasco (CNED) destaca que la Ley N° 20.129 establece que CNA supervisa las agencias de acreditación de carreras. Sin embargo, la misma ley la faculta para operar como una agencia que acredita carreras o programas. Por lo tanto, estaría incurriendo en una doble función, en tanto,

juez y parte. En la actualidad, si CNA acredita, no es supervisada. Velasco solicita que se resuelva dicha incompatibilidad.

Cuidar la especialización funcional

Por último, Díaz (CNA) defiende mantener la función de aseguramiento de la calidad en manos del Consejo Nacional de Educación y la Comisión Nacional de Acreditación e impulsar una mayor profesionalización de sus integrantes. Cuestiona la hipótesis de incorporar la función de aseguramiento de la calidad al proyecto que busca crear la Superintendencia de Educación Superior.

Resolver otras materias pendientes y lograr una mayor especificación para mejorar la regulación y supervisión de la calidad

Velasco (CNED) identifica un conjunto de tareas pendientes y sugiere otras para un mejor diseño e implementación de los mecanismos del sistema de aseguramiento de la calidad de la Educación Superior:

- Dictar los reglamentos requeridos por la Ley N° 20.129, que establecen procesos de acreditación
- Enriquecer las definiciones de Universidad, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica, ya que actualmente sólo se definen por los títulos que pueden otorgar.
- Normar la instalación de Instituciones de Educación Superior extranjeras en Chile y la oferta de programas *on line*.
- Establecer criterios nacionales –compatibles con sistemas comparados— para determinar qué se entenderá por título profesional y por grado académico.
- Formalizar un registro oficial de carreras autorizadas (que considere modalidad, horario, lugar) ya que actualmente es impracticable la facultad de cierre parcial.
- Detallar las causales y procedimientos de cierre de las instituciones de educación superior.
- Incorporar a la ley que los procesos de re-acreditación de instituciones y/o programas deben considerar expresamente las observaciones formuladas en procesos anteriores de acreditación.
- Corregir el sistema de impugnación o apelación de la acreditación institucional. Actualmente, sólo se aplica respecto del rechazo de acreditación.

CÁMARA DE DIPUTADOS
CHILE

Intervención del señor JUAN JOSÉ UGARTE GURRUCHAGA, Jefe de la División de Educación Superior.[70]

SUMARIO: Deserción, causas – Lucro – Ley 20.129, modificación – Proceso de licenciamiento – Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad, evaluación OCDE

Calidad de la educación en Chile.

Cuando se hablaba de un 80/20, es decir, de un 80% de calidad y 20% en que están abusando, ¿cuáles son los titulares? ¿dónde está el programa, el seguimiento? Está en el 20% y mientras, silenciosamente está creciendo un bosque, que en términos comparativos, no dicho por nosotros, ya que un ranking elaborado en Inglaterra dijo que Chile tiene la tasa más alta de universidades dentro de las cien mejores de Latinoamérica, de todo el continente. Es decir, prácticamente una por un millón de habitantes. Argentina tiene la mitad y Brasil un tercio. Entonces, efectivamente tenemos un sistema que ha crecido de manera robusta.

¿Por qué hoy no ha habido ningún recurso en tribunales si es que hay alguna institución que esté faltando a la ley de manera tan evidente, como se dice en todas partes? Porque las universidades son todas instituciones organizadas, sin fines de lucro y, por lo tanto, no existe una evidencia mediante la cual uno pueda ir a un tribunal y denunciar a aquella institución que está faltando a la ley, o que el Ministerio tome iniciativas a ese respecto.

Superintendencia de Educación Superior.

Por lo mismo, creemos que es un paso fundamental y sustantivo crear una Superintendencia para avanzar en regulación. Le voy a decir que alguien que tiene un cargo de autoridad y no es capaz de resistir presión, tiene que renunciar. Si alguien ha votado por presión de una manera u otra en el Consejo Nacional de Educación o en la Comisión Nacional de Acreditación, yo lo llamo a renunciar. Una persona que lo haya hecho tiene que presentar su renuncia de forma inmediata porque la presión es parte del diseño.

Proyecto de ley que modifica la Ley de Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior

---

[70] Sesión 8ª, celebrada el 2 de noviembre de 2011, pp. 6-79 del Acta de Sesiones.

CHILE

Ahora, es un diseño que queremos presentar en el curso de 2012, a inicios del segundo semestre. Se trata de un proyecto de ley que modifica la Ley de Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior. Hay instituciones que han tenido que reestructurarse, cerrar sedes que tenían a 2 mil kilómetros de distancia ofreciendo programas express; concentrarse en lo que es propio impulsados por los procesos de acreditación, de lo contrario no lo habrían hecho. O sea, efectivamente hemos avanzado.

Por otra parte, para poder avanzar en lo que el país aspira en educación superior tenemos que dar un paso mucho más largo y eso pasa por una modificación de la Ley de Aseguramiento de la Calidad, en términos de reconocer los estándares, trasparentar los procesos.

No creo en lo que se planteaba respecto de que hay que repetir el proceso de licenciamiento porque el Consejo Nacional de Educación funciona mejor que la Comisión Nacional de Acreditación. Creo que son roles distintos.

Por lo tanto, volver a relicenciar cada cierto número de años a las instituciones, es lo que corresponde a los procesos de acreditación.

Sistema de información.

Actualmente, tenemos un sistema de información sólo desde el 2007. O sea, tenemos cinco años de seguimiento, por lo que podemos dar un segundo paso, en el sentido de no querer mirar sólo los procesos, sino también los resultados.

En un momento, España tomó la iniciativa para asegurar la calidad y dijo: Vamos a abrir una especie de notaría de la educación superior. Por lo tanto, dijeron a cada institución de educación superior: Si usted quiere acreditarse, cada diez años tendrá que demostrarnos con evidencias que los profesionales que usted ha formado están de acuerdo a su declaración de perfiles y de los niveles de empleo que ellos van a tener. Y si no cumple con esa regulación, pierde inmediatamente la licencia de institución de educación superior.

Dentro de la primera quincena de noviembre queremos lanzar una nueva versión del Sistema de Información de Educación Superior, acercándonos a los jóvenes desde séptimo básico, ya que tienen que optar por los liceos técnico profesionales TP o por la enseñanza media científico humanista, a fin de entregarles orientación, vía internet, para que tanto ellos como sus familias y comunidades se informen al respecto, al mismo tiempo

que avancemos en las políticas públicas en términos de garantizar calidad y una mayor regulación, particularmente para ese 20% de abuso que hoy existe dentro del sistema.

En definitiva, tenemos una oportunidad como país, en que se requiere fortalecer la educación pública, avanzar hacia niveles de gratuidad y, sobre todo, fundar los cimientos en un sistema de calidad, que nunca vamos a poder garantizarla en un ciento por ciento, pero tenemos ya capacidad y madurez como país para dar un salto cuántico en términos de entregar elementos estándares, indicaciones e información pública.

Evaluación de la OCDE.

Para ello, hemos solicitado a la OCDE que conforme un panel de expertos que esté evaluando nuestro sistema de aseguramiento de la calidad en el curso del próximo trimestre y que entregue las conclusiones al país en abril del próximo año (2012) para, en base a esa evidencia, poder construir un nuevo sistema de aseguramiento de la calidad, integrando y evolucionando hacia un sistema 2.0 nuestro sistema de acreditación, que es una de las claves fundamentales para seguir con confianza, sobre todo, invitando a las familias chilenas a que confíen en las instituciones que cuentan con el reconocimiento del Estado y que, por lo tanto, son verdaderas palancas de movilidad, porque particularmente vamos a avanzar en el curso de esta década sobre los sectores más pobres de la población.

Intervención del señor MANUEL RIESCO LARRAÍN, Vicepresidente del Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo, CENDA.[71]

SUMARIO: Calidad de la educación – Calidad de las universidades – Financiamiento de las universidades - Universidades que solo imparten docencia

Calidad de la educación

A nuestro entender, el problema más grave del actual sistema de financiamiento es que, en lugar de elevar la calidad de la educación superior, la degrada. En otras palabras, cambiar el actual sistema de financiamiento, lo que naturalmente pasa por rebajar sustancialmente el

[71] Sesión 14ª, celebrada el 7 de marzo de 2012, pp. 4-46 del Acta de Sesiones.

cobro a los estudiantes, incidirá muy positivamente en la calidad. En cambio, mantener el esquema actual es algo que seguirá degradando el sistema educacional.

No hay diferencias muy grandes entre un arancel, por ejemplo, de la Universidad Católica con el de una universidad privada, si consideramos carreras similares.

Calidad de las universidades.

Todos concuerdan en que las que verdaderamente merecen llamarse universidades son cinco o seis, algunas de las cuales son estatales y, otras, particulares. Todos ustedes conocen la lista y es muy fácil armarla, a saber: la Universidad de Chile, estatal; la Pontificia Universidad Católica, particular; la Universidad de Santiago, estatal; la Universidad Federico Santa María, privada; la Universidad de Concepción, privada; y la Universidad Austral.

Esas universidades son las que concentran prácticamente la mitad de los académicos a jornada completa que hay en todo el sistema de educación superior, aproximadamente el 60% de todos los que tienen el grado de doctor y prácticamente el 90% de las publicaciones científicas que se producen en el país.

Financiamiento de las universidades

¿Qué porcentaje de los costos de esas universidades se financia con los pagos que hacen los estudiantes? Menos del 30%. En otras palabras, para una universidad de verdad los cobros a los estudiantes, que son insostenibles para éstos, no alcanzan ni para financiar el 30% de sus gastos. Hay que estar consciente de que las mejores universidades son las que tienen académicos a jornada completa y producen investigación.

Universidades que solo imparten docencia

Bueno, estas cinco o seis instituciones que he mencionado tienen gravísimos problemas económicos y sus estudiantes pagan una tarifa que no pueden cubrir. En cambio, ¿qué ocurre con otras de estas llamadas universidades, que lo único que hacen es docencia? Que la hacen sin ninguna condición laboral para sus académicos, porque no tienen contrato a jornada completa, sino que con lo que se llama "profesores taxis", por cuanto llegan, hacen la clase y se van. No tienen laboratorios, sólo utilizan una pizarra. No investigan, no publican. Sin embargo, para estas instituciones los

aranceles que cobran les permiten financiarse, contar con estupendos edificios y le dan a sus dueños la posibilidad de retirar cuantiosas utilidades bajo la forma ilegal de pagos exagerados.

Hay que decir también que muchas de estas universidades son un mecanismo de sostén de cuadros políticos de diferentes partidos. La influencia política que tiene este sector es muy grande, porque muchos de los cuadros políticos de los partidos, que necesitan obtener recursos para vivir, se financian a través de estas instituciones.

En conclusión, son instituciones que no hacen lo que deben, como investigar y sostener una capa de académicos con contratos estables, buenas remuneraciones y adecuadas condiciones de trabajo, pero cumplen esa otra función a la que me he referido. Y lo hacen con fondos públicos, porque son estas últimas instituciones las que reciben el grueso del financiamiento, que corresponde al 30% del total que el Estado destina a estos fines.

VII B. ACREDITACION

Intervención del señor NICOLÁS VELASCO FUENTES, Vicepresidente del Consejo Nacional de Educación.[72]

SUMARIO: Consejo Nacional de Educación, autonomía – Comité de coordinación – Universidad de las Américas – Acreditación – Universidad Bolivariana – Solicitud de información al Consejo - Cierre de instituciones – Agencias de acreditación – Conflictos de interés.

Consejo Nacional de Educación, autonomía.

La autonomía del Consejo pasa por el nombramiento de los Consejeros. Si bien los actuales son sumamente comprometidos con el Consejo, hace mucho tiempo que no son los que establece la Ley General de Educación, y eso de alguna manera afecta sus decisiones. Creemos que es crítico nombrar a los Consejeros. Con la nueva conformación, aumenta la autonomía del Consejo. El hecho de que el Ministro de Educación deje ser el presidente del Consejo no sólo es una señal política, sino que es un fortalecimiento de la independencia del Consejo.

---

[72] Sesión 6ª, celebrada el 12 de octubre de 2011, pp. 42-55 del Acta de Sesiones.

CHILE

Comité coordinador.

Respecto del Comité Coordinador, cualquiera de sus integrantes puede pedirle a la Secretaria Ejecutiva del Consejo, que es la que coordina el Comité, que lo cite. Sin embargo, hay tres grandes defectos respecto de ese comité. Primero, no tiene funciones asociadas; segundo, su conformación. Si se pretendía que fuera un órgano de contrapeso y equilibrara las instituciones del sistema, no tiene sentido, porque lo integra el Jefe de la División de Educación Superior que, a su vez, es uno de los Consejeros de la Comisión Nacional de Acreditación, y tercero, no se ha dictado su reglamento.

Hay instituciones que salen del licenciamiento y que después son acreditadas por un periodo muy bajo. En la decisión de acreditar influye enormemente el Crédito con Aval del Estado. Dejar a los alumnos sin crédito es lo que lleva a la Comisión a acreditar por un periodo demasiado bajo. La Universidad de Las Américas fue acreditada por la Comisión Nacional de Acreditación, nuevamente, por tres años con todos esos antecedentes. Podría cuestionarse el hecho de que, ante la no acreditación de la CNA, el Consejo la haya acreditado y que tras esa decisión la anterior Vicepresidenta tuvo que renunciar y salir del Consejo.

Universidad Bolivariana

En el caso de la Universidad Bolivariana, no teníamos el dato exacto de la matrícula. Pero, en 2003, dicha universidad tenía 1.900 matriculados y tres sedes y hoy tiene 4 mil y tantos matriculados y 10 sedes. El problema es que, una vez que obtienen el licenciamiento y son autónomas, no hay manera de controlarlas.

La acreditación no es un sistema diseñado para controlar, entonces, es imposible pretender controlar por ese lado, porque, insisto, no está diseñado para eso.

Caso de la Universidad de Las Américas.

Se ha preguntado acerca de la vinculación con universidades -seis meses antes y seis meses después- de las personas que se desempeñan en un organismo acreditador, concretamente, vinculando el caso de la Universidad de Las Américas.

Cuando el Consejo tomó la decisión de acreditar a dicha universidad todavía no estaba en vigencia la Ley General de Educación y ese plazo de seis meses antes y seis meses después no existía. Existía un plazo de seis meses que se podía aplicar a entidades fiscalizadoras, pero el Consejo no tiene, expresamente, la calidad de entidad fiscalizadora, que es parte de los elementos que hemos señalado que se requieren. Entonces, al no tener esa calidad, no se le podía aplicar alguna multa o sanción por el incumplimiento de ese plazo de seis meses.

Explosión de sedes.

Ante una explosión de sedes de las instituciones, entre las que estaban la Universidad del Mar, la Universidad Santo Tomás, la Universidad de Las Américas y el Instituto Profesional AIEP, el Ministro de Educación de esa época, don Sergio Bitar, le pidió al Consejo un informe en el marco de un eventual cierre por incumplimiento del proyecto institucional. El Consejo emitió un informe y el proceso quedó hasta ahí. Ésa es la única oportunidad en que el Ministerio ha pedido información al Consejo.

En esa época, la ley no decía que, para desarrollar el proceso de cierre, el Ministerio debía contar con la aprobación del Consejo, que es lo que después estableció la Ley General de Educación, sino que sólo decía:"..., previo informe del Consejo Nacional de Educación". Y el Consejo informó. No dijo que estaba todo bien. Dijo que la información que disponía no era concluyente para cerrar las instituciones. En esa época sólo se podía cerrar la institución completa y se estimó que no todas las universidades tenían niveles equivalentes en las distintas sedes. Había unas sedes mejores que otras.

Respecto de la Superintendencia y qué cosas no hemos hecho, creemos que hemos hecho lo que se debe hacer con las instituciones en licenciamiento. No hay problemas de sedes; son instituciones pequeñas que esperan ansiosas el momento de la autonomía, pues con ella aumentan su potencial. Alguien señaló que las familias preguntan si la entidad es autónoma, pero ya no es así. Hace 10 años las instituciones valían dependiendo de si eran autónomas o no, pero hoy valen si están acreditadas.

También se ha preguntado si se pueden regular las Agencias Acreditadoras de Programas. Nosotros creemos que la CNA tiene más atribuciones que las que ha ejercido, para regular a las agencias y para supervisarlas.

CHILE

Conflictos de interés.

En cuanto a los conflictos de interés, hay un tema fundamental, cual es comprender el sentido de formar parte de un órgano colegiado. En el Consejo, las decisiones se adoptan por acuerdo. Eso no es trivial, sino que refleja que son Consejeros del Consejo Nacional de Educación y no representantes del elector que los designó. Cuando eso no se comprende, los conflictos de interés adquieren importancia. El punto está en comprender que se forma parte de un órgano colegiado que tiene una opinión, que es una decisión colectiva y no individual.

Intervención del señor CLAUDIO ELÓRTEGUI RAFFO, Rector de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.[73]

SUMARIO: Acreditación – Análisis de resultados y estándares – Obligatoriedad de la acreditación.

Acreditación

Quiero referirme a la acreditación y los cambios que es necesario introducir. Actualmente, tenemos un sistema que no garantiza independencia, porque no se hace sobre la base de juicios de expertos. Finalmente, sanciona una especie de representación corporativa y no expertos. Se requiere un juicio de expertos independientes, que garantice la no existencia de conflictos de intereses. Es decir, un sistema de agencias privadas que certifiquen.

El Presidente de la Comisión Nacional de Acreditación no tiene sueldo en el presupuesto de la Nación o en esa misma institución, sino que sigue dependiendo de la universidad a la que pertenece.

Análisis de resultados y estándares

Creo que, además, se requiere de un cambio conceptual, en el sentido de que debemos analizar no sólo los procesos, sino también los resultados y estándares. El Estado, la sociedad y la comunidad cívica no tienen por qué renunciar a establecer esos estándares de modo prescriptivo. ¿Por qué se produce eso? Por la gran desconfianza de que la burocracia estatal va a inhibir y, finalmente, invadir esferas de libertad y privacidad. Por esa desconfianza no tenemos un sistema de acreditación, sino uno que funciona sobre la base de agencias privadas que cobran un precio que paga

---

[73] Sesión 3ª, celebrada el 31 de agosto de 2011, pp. 41-51-del Acta de Sesiones.

la propia universidad. En consecuencia, se produce una relación que no es sana.

Obligatoriedad de la acreditación

Además, creo que el sistema debe ser obligatorio. Si una persona compra educación y no existe regulación, ¿cuándo sabrá la calidad del producto que le vendieron? Cuando egrese y vaya al mundo del trabajo. Entonces, no tiene la posibilidad de volver y decir que el producto no era bueno. Pero, a dicha universidad no le importan los antecedentes de los alumnos y tampoco el nivel de retención, sino sólo sumar matrículas

Cuando uno concibe un sistema de educación superior, debe hacerse cargo de esas diferencias cualitativas que tiene el proceso económico.

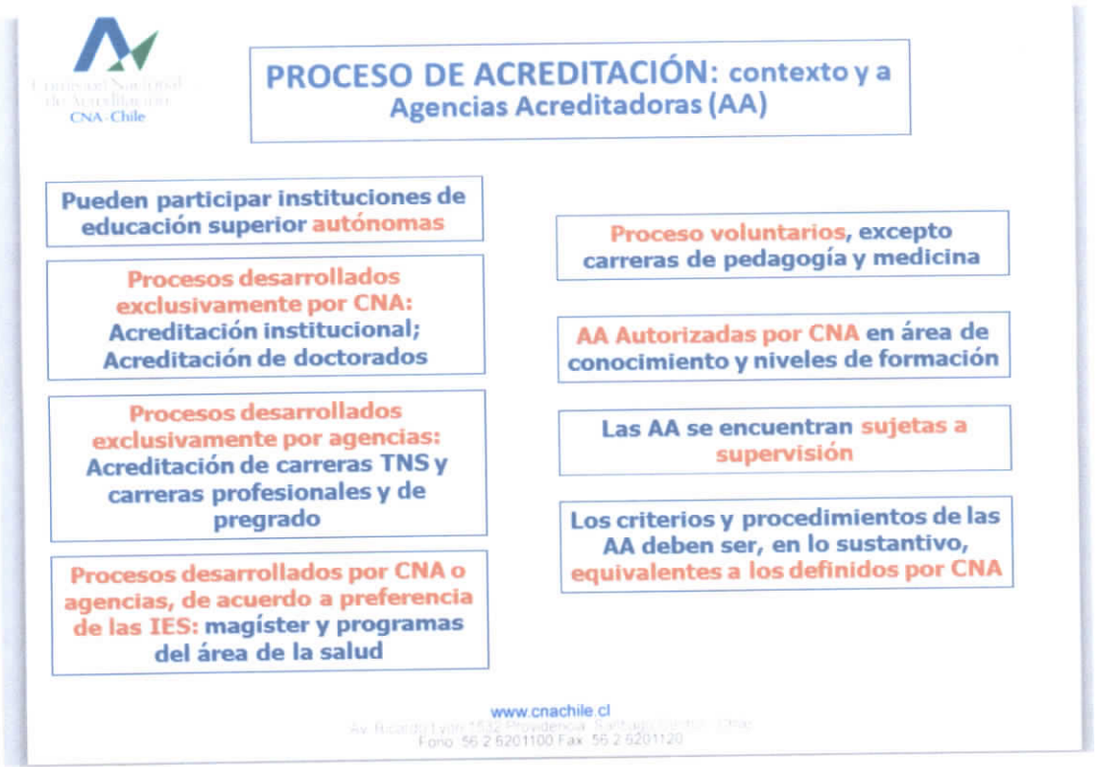
Chile es el país donde las universidades gastan más en publicidad. Trasladar completamente el lenguaje de la economía a la prestación de un servicio como la educación, es un error en el que hemos caído todos. Por eso, creo en un sistema obligatorio de acreditación de las carreras.

Intervención del señor IÑIGO DÍAZ CUEVAS, Presidente de la Comisión Nacional de Acreditación.

SUMARIO: Agencias de acreditación, conflictos de interés – Evaluación internacional – Criterios y procedimientos – Acreditación, años – Pares evaluadores – Agencias de acreditación, supervisión – Akredita – Informe Ciper - Consejo de acreditación - Universidades americanas, acreditación.

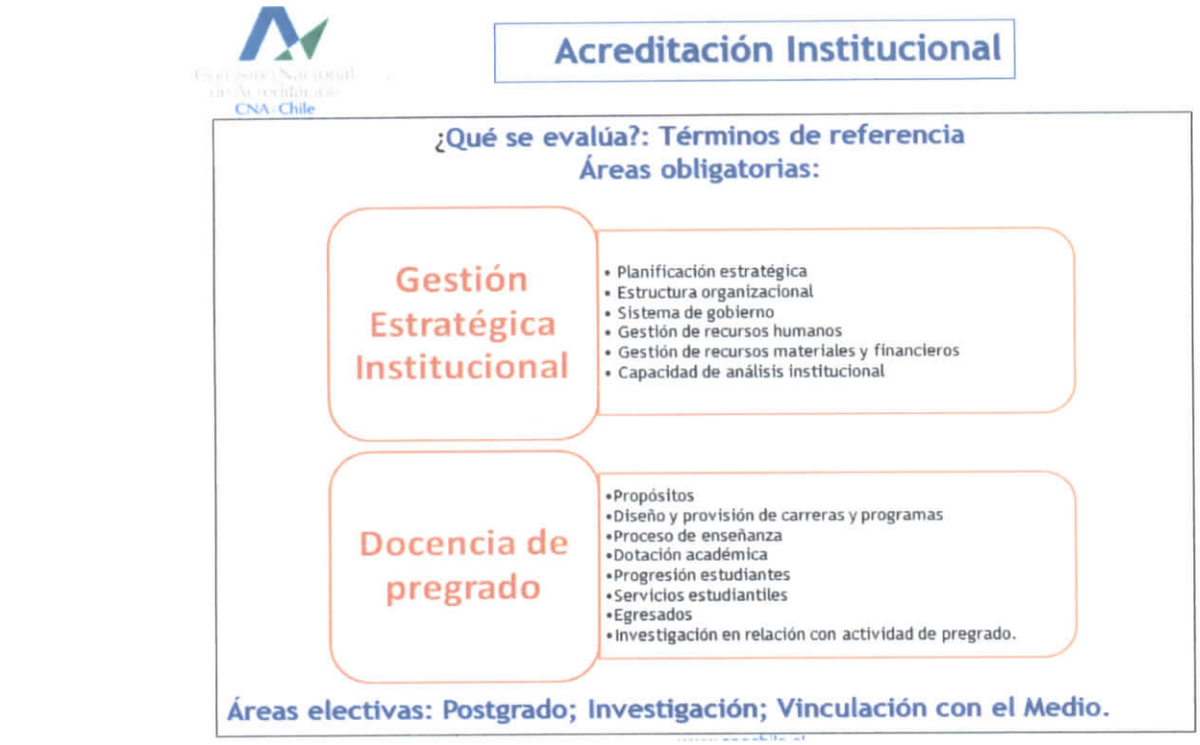
Agencias de acreditación.

Puedo decir una barbaridad, por ejemplo, que no me gustan las agencias acreditadoras privadas, pero la ley me dice que existen esas agencias. Ahora, nuestro presupuesto nos limita a tener la Comisión Nacional de Acreditación Central con 40 personas y no más. Por consiguiente, si tenemos la perspectiva de evaluar carreras elegibles, del orden de 7.000 a 9.000 programas y carreras, la ley y la arquitectura del sistema nos indican que tenemos que estar mirando hacia esa dirección.



En cuanto a la evaluación internacional que se está haciendo, lo único que hemos hecho es pedirle a la OCDE que efectúe la coordinación.

Constantemente, estamos revisando los procedimientos y criterios. De hecho, esta mañana acabamos de aprobar y hacer explícitos una cantidad de lineamientos que nos permitirán decirle, con mayor claridad, a las instituciones: Nuestros lineamientos para tomar una decisión o un juicio de acreditación son éstos. Por lo tanto, vamos a empezar a especificárselos para que exista mayor calidad.



Años de acreditación.

Hay que darle sentido a los años de acreditación. Puedo estar de acuerdo o no con una acreditación de un año, pero así la establece la ley, y así lo entendió el legislador de la época y hoy lo entendemos los evaluadores. Es decir, nos está permitido decirle a una institución: Usted está acreditada por un año.

¿Cuál es la experiencia que se desprende de una acreditación por un año? En el caso de una institución acreditada en diciembre de 2010, tuvimos que recibir la petición de reacreditación el 1 de mayo de 2011. Además, de que una acreditación institucional de un año es un artilugio que se puede relacionar, buenamente, con la institución, mirando la cara de los estudiantes que pueden mantener la ayuda. Por otro lado, ustedes saben que si una institución pierde la acreditación, los estudiantes no pierden las ayudas que tienen.

CHILE

Resultados Sistema de Acreditación

Acreditación institucional: número de decisiones

Cantidad de decisiones de acreditación institucional adoptadas por año por CNA

Fuente: Bases de datos CNA - Chile Mayo 2011

			Tipo				Total
			CFT	FFAA	IP	U	
CNA-Chile	año	2007	4	0	3	15	22
		2008	2	2	3	18	25
		2009	4	0	6	15	25
		2010	6	2	10	18	36
	Total		16	4	22	66	108

Esperamos que se nos abra la ventana para mirar la ley en el futuro y poder hacerle las modificaciones pertinentes.

Los Pares Evaluadores

Los pares evaluadores también constituyen un tema que nos complica, porque son personas que nos ayudan. El Registro de Pares Evaluadores se elabora con un sistema de ventanilla abierta, que es voluntario. Los pares evaluadores presentan sus currículos y los evaluamos.

Tiene que haber un sistema más sólido que nos permita atraer mejores pares evaluadores. Un diputado nos preguntó qué calidad tiene la autoevaluación. Bueno, es relativa, ya que dependerá de la madurez de la institución. ¿Qué calidad tienen los informes de las visitas de los pares evaluadores? Depende de los pares evaluadores, pero, en general, son de buen nivel y nos ayudan bastante.

Supervisión de las Agencias.

Respecto de la supervisión de las Agencias, si bien tienen algunos déficits y la Comisión Nacional de Acreditación pudo haber tenido un alejamiento de ellas, desde el punto vista administrativo, tenemos que supervisarlas. Por ejemplo, el informe Ciper señaló los conflictos de interés que había en una agencia. Me refiero concretamente a Akredita, donde algunos de sus dueños eran miembros de consejos de algunas carreras de una institución que fue evaluada. Sin embargo, Ciper no dijo –me dolió mucho- que nosotros hicimos este año el primer juicio sancionatorio contra

esa agencia y que fue sancionada. Efectivamente, en la agencia reconocieron que habían trabajado desprolijamente y corrigieron los errores. Pero, reitero, no se dijo que había una sanción.

CNA-Chile

Resultados Sistema de Acreditación

Agencias acreditadoras: procesos realizados

Agencia acreditadora	Acreditada	No acreditada	Total
Agencia AAD	6		6
Agencia Acredita CI	60		60
Agencia AcreditaAcción	133	10	143
Agencia Acreditadora de Chile A&C	42		42
Agencia Akredita QA	114	2	116
Agencia Qualitas	74	6	80
CNA-Chile	72	6	78
Total	**498**	**24**	**525**

Fuente: Secretaría Ejecutiva CNA-Chile.

Conflicto de interés.

Ahora, por supuesto, existe conflicto de interés y, como Presidente, me duelen mucho, porque hay inhabilidades establecidas por la ley y una cantidad de otras inhabilidades que deben ser definidas por las personas. Tenemos el caso de los profesores de la Universidad Mayor, que eran socios y dueños de una agencia acreditadora.

Esa relación no está limitada por ley, no obstante, la agencia en cuestión no puede acreditar a esa institución, así como tampoco a la Universidad Andrés Bello, pues firmaron una declaración en la que se comprometen a no acreditar en los próximos años nada relacionado con esa casa de estudios, donde precisamente ellos están trabajando actualmente. Con ello, se soluciona el problema. Sin embargo, todos sabemos que los dueños de la Universidad Andrés Bello también son propietarios de otras universidades y, por lo tanto, deberían inhabilitarse con relación a todo el conglomerado.

CÁMARA DE DIPUTADOS
CHILE

El sistema de conformación del Consejo de Acreditación, a mi juicio, debe cambiar radical y sustancialmente. Por lo tanto, los miembros del Consejo no pueden tener relación contractual con ninguna institución, y deben ser expertos, probos y bien remunerados, entre otras cosas.

Criterios de evaluación.

¿Existe revisión periódica de esos criterios? Sí, constantemente. Ahora, el problema es que los criterios son los mismos que aplicó la CNAP, los que hemos ido alineando con ciertos criterios. El juicio final de una acreditación es único e integrado. El juicio que tengan los acreditadores puede ser distinto, pero finalmente se llega a una conclusión.

El rol de la CNA es verificar y promover. Si bien podemos tener claramente algunas deficiencias en los niveles de calidad, para hacer juicios evaluativos de acreditación de calidad no nos podemos comparar con las universidades americanas, ya que en Estados Unidos se acreditan o no se acreditan. Allí, el sistema de aseguramiento de la calidad y acreditación tiene más de 100 años, lo que ha permitido tener un sistema casi binominal, donde nadie cuestiona que una universidad acreditada tenga características totalmente diferentes que otra.

Pueden no gustarme las universidades pedagógicas, que se dediquen sólo a la pedagogía, porque tengo el concepto de que la universidad debe desarrollar universalmente el conocimiento; sin embargo, lo que tengo que acreditar es la declaración de esa universidad.

CHILE

CNA-Chile

Resultados Sistema de Acreditación

Acreditación institucional: Cobertura

Cobertura de acreditación institucional
(Número de IES)

- TOTAL:	45%
- Ues Cruch:	100%
- Ues Privadas:	84%
- IPs:	32%
- CFTs:	15%
- FF.AA:	50%

Cobertura matrícula por tipo de IES. Datos a diciembre 2010

	Dentro de sistema	Fuera del sistema	Matrícula total	Cobertura
CFT	73.244	15.615	88.859	82,4
FFAA	2.316	0	2.316	100,0
IP	173.570	14.308	187.878	92,4
Ues CRUCH	302.947	0	302.947	100,0
Ues Priv	282.249	7.424	289.673	97,4
Total	834.326	37.347	871.673	95,7

Intervención de la señora DANIELA TORRE GRIGGS, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Nacional de Educación.[74]

Certificación de autonomía.

Respecto de algunas cifras, de todas las instituciones que han pasado por el licenciamiento, el Consejo ha certificado 41 autonomías, ha cerrado 48 instituciones y actualmente hay 21 en licenciamiento. El período en que más se traspasaron instituciones al licenciamiento fue entre 1991 y 1992, cuando recién se había creado el Consejo y se pasaron mayoritariamente universidades privadas al licenciamiento.

La ley Nº 20.129 establece un plazo de dos años para que se traspasaran los CFT, lo cual se realizó en noviembre del segundo año, cuando ya se estaba acabando el plazo. Se traspasaron 25 CFT, de los cuales 15 tienen licenciamiento, 5 se han cerrado voluntariamente, 2 fueron cerrados por el Consejo y a 3 se les ha certificado la autonomía.

---

74 Sesión 7ª, celebrada el 19 de octubre de 2011, pp. 6-45 del Acta de Sesiones.

Entre 1990 y 2011 se presentaron 55 proyectos a evaluación del Consejo, de los cuales aprobó 27, rechazó 24 y 4 están en proceso de evaluación.

De las instituciones que obtuvieron la autonomía en el primer pronunciamiento, sólo la Universidad Alberto Hurtado fue creada al interior del Consejo. Todas las demás instituciones se traspasaron desde la examinación.

Ahora bien, si observamos la evolución de las universidades a las que el Consejo certificó la autonomía, podemos darnos cuenta de los siguientes promedios: 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.

Respecto del campus, que incluye a las sedes, el año en que las instituciones obtienen la autonomía tiene un promedio de 1,6 campus por cada una de ellas; al tercer año, 4,8 campus, y al 2010, 6,4 campus.

Antes, la examinación era aplicada por el Consejo como una medida de evaluación y como sanción; en cambio, hoy sólo es una medida de evaluación. Por eso, una institución que iba en el carril del cierre, primero, era sancionada con un proceso de examinación de sus alumnos, en el cual el Consejo diseñaba el examen e iba a la institución a aplicarlo; después, se suspendía el ingreso de nuevos alumnos a una, a varias o a todas las carreras de la institución, y, finalmente, se dictaba el cierre de la misma. Es un proceso claro mediante el cual el Consejo va dando señales a la institución de que lo más probable es el camino hacia el cierre.

La matrícula en 2010 fue más o menos de 900.936 estudiantes, con 8.399 carreras, 660 campus, 532 sedes y un total de 166 instituciones de educación superior.

Criterios de evaluación.

Tenemos los criterios de universidades y de institutos profesionales. Los criterios de CFT son distintos, dado que los centros de formación técnica ofrecen carreras de corta duración y que éstas deben tener una vinculación mucho más directa con el mercado laboral, los criterios evalúan el seguimiento de los egresados, la empleabilidad, la vinculación de

los docentes con el mercado laboral, los recursos desde una lógica más concreta y cercana al mundo del trabajo que respecto de las universidades, que tienen un foco distinto.

Apelación.

Las decisiones de acreditación cuando son adoptadas por agencias de acreditación de programas, las reposiciones se presentan ante la propia agencia y la apelación de tales decisiones ante la CNA. Cuando se trata de decisiones de acreditación institucional y de programas adoptadas por la CNA, la reposición es ante dicha Comisión y la apelación ante el Consejo Nacional de Educación.

Asimismo, las apelaciones de acreditación pueden ser respecto de la acreditación institucional sólo en el caso de rechazo de esta última. Ese es uno de los errores de la ley Nº 20.129.

Hay siete instituciones –seis universidades y un centro de formación técnica- que fueron acreditadas por la Comisión Nacional de Acreditación, en cuyo acuerdo de acreditación la misma CNA indicó que aquellas podían apelar ante el Consejo. Después, dicha Comisión recurrió a la Contraloría General de la República, la cual determinó que las decisiones de acreditación no eran apelables si no eran por un rechazo. No obstante, dentro de los procesos de decisiones de apelación que ha visto el Consejo, tres instituciones que estaban en el listado anterior apelaron al Consejo y éste decidió subirles la decisión de acreditación.

Apelación acreditaciones.

No son muchas las carreras que presentan apelaciones ante el Consejo. En los programas de postgrado sí hay una mayor petición de apelaciones ante el Consejo.

El Consejo tiene un sistema de información de la educación superior que es el más antiguo con que cuenta el país. Funciona desde 1996 y es el único sistema que tiene información de tendencias y series históricas. Es un sistema donde el Consejo recopila esta información y las instituciones participan voluntariamente.

También tiene desarrollado un área de investigación, que tampoco está asignada específicamente dentro de las funciones. En general, no hay financiamiento a proyectos de investigación en educación superior.

Por último, en cuanto a la formulación de propuestas, creemos que deben ajustarse y corregirse los mecanismos de aseguramiento de la calidad, que es un tema necesario y urgente.

También creemos que debe haber mayor regulación. El hecho de certificarse la autonomía, y que esa certificación implique la posibilidad de ofrecer toda clase de títulos y grados, sin ninguna evaluación ni certificación durante ese proceso, ha llevado a la desregulación del sistema y a que no sea posible distinguir la calidad de las distintas carreras.

Estos procesos deben ser realizados por instancias especializadas. En distintos países los hacen usualmente los ministerios de Educación. No es algo que tenga que hacer el Consejo. Creemos que debe establecerse un mecanismo de regulación de la oferta de programas para todas las instituciones de educación superior, no sólo para las privadas, sino que para todas las instituciones de educación superior autónomas. Ese proceso debiera ser de renovación periódica y no una vez para toda la vida, como es el licenciamiento.

Lo más grave es que si hoy el Ministerio de Educación cierra una carrera o una sede de una institución de educación superior autónoma, la institución la puede abrir al día siguiente.

Intervención del señor NICOLÁS VELASCO FUENTES, Vicepresidente del Consejo Nacional de Educación.[75]

Voy a hablar de las conclusiones. El aseguramiento de la calidad en Chile está absolutamente inmaduro.

Una ley que no tiene Reglamento.

Mientras ese reglamento no exista, la ley tendrá una serie de oscuridades que no se pueden explicitar. Segundo, el sistema está promoviendo una certificación de calidad, que más bien es una fiscalización.

El procedimiento de acreditación no considera resultados.

---

[75] Sesión 6ª, celebrada el 12 de octubre de 2011, pp. 42-55 del Acta de Sesiones, y Sesión 7ª, celebrada el 19 de octubre de 2011, pp. 6-45 del Acta de Sesiones.

CHILE

No se reconoce la diversidad de las instituciones de educación superior en Chile. El procedimiento de acreditación se refiere a procesos y no a resultados. En relación con la rigurosidad y la transparencia, no hemos podido establecer en el sistema un léxico común. El tema es el léxico y la claridad de criterios. En términos generales, no se puede saber qué está bien ni qué está mal.

Costos de los procesos.

Respecto de los costos, en este momento se ha acreditado el 7,2% de los programas de educación superior de Chile, o sea, 653 de 9.040 existentes.

En mi facultad tengo 53 programas de especialización médica. La acreditación de cada uno cuesta 4 millones de pesos. Hay otros países donde se acreditan las instituciones más un grupo de facultades o de carreras que se predeterminan. En otros países se acreditan sólo las carreras y en otros sólo las instituciones. Nunca se van a acreditar las 9 mil carreras. Es un platal que nadie tiene para invertir.

Proceso desregulado.

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.

Respecto del financiamiento de universidades que investigan y el costo de los aranceles, reconozco que no son tantas las universidades que investigan.

Con el dolor de nuestras almas hemos cerrado dos o tres CFT de zonas aisladas, que en situación muy precaria prestaban servicio, pero eran un desastre institucional.

Centros de Formación Técnica.

El tema de los CFT es un drama, 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.

CÁMARA DE DIPUTADOS
CHILE

La UTEM externalizó su docencia a una empresa privada que abrió seis mil o nueve mil vacantes de criminalística.[76] ¡Es una cosa terrible! ¿Quién controla a las universidades estatales?

Como universidad tradicional, estoy absolutamente disponible para que nos controlen, porque tenemos que dar cuenta y si no, vamos terminar mal.

INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR: CONSTITUCIÓN, RECONOCIMIENTO OFICIAL Y LICENCIAMIENTO.[77]

Las instituciones de educación superior tienen reglas diversas en cuanto a la forma de su constitución: las universidades obtienen su personalidad jurídica a través del Ministerio de Educación, en tanto los institutos profesionales y centros de información técnica no ocurre así. Para el reconocimiento oficial y para el licenciamiento se establecen normas similares para cada institución.

En relación a las sanciones aplicables a estas instituciones no se observan mayores diferencias, salvo en lo relativo a las universidades para las cuales la pérdida de su personalidad jurídica trae aparejada la pérdida de su reconocimiento oficial.

---

[76] El escándalo de la carrera de Criminalística se destapó cuando el 2004 los alumnos que estudiaban la carrera se encontraban con que al egresar no tenían campo laboral, ya que las labores de perito criminal eran efectuadas por funcionarios judiciales o de la Policía de Investigaciones. Desde esa fecha ha habido tres suicidios entre los afectados, debido al daño moral que significó enterarse que la carrera casi no tenía campo laboral.

Las irregularidades apuntan a la Universidad Tecnológica Metropolitana por dictar una carrera sin campo ocupacional en nuestro país y dejarla en manos de una consultora. Los alumnos estudiaban a través de una Sociedad Anónima llamada Celta, la que "no tenía autorización Ministerio de Educación para funcionar como una empresa que entregue educación.

[77] Este documento fue preparado para la Comisión por la Asesoría Técnica Parlamentaria de la Biblioteca del Congreso Nacional.

CHILE

Marco General del Reconocimiento

Conforme con el artículo 52 del Decreto con Fuerza de Ley Nº 2 del año 2009 del Ministerio de Educación[78], el reconocimiento oficial, por parte del Estado, de las instituciones de educación superior puede recaer sobre:

> a) Universidades;
> b) Institutos profesionales;
> c) Centros de formación técnica, y
> d) Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos; Academias de Guerra y Politécnicas; Escuelas de Armas y Especialidades de las Fuerzas Armadas; Escuela Técnica Aeronáutica de la Dirección General de Aeronáutica Civil; Academia de Ciencias Policiales de Carabineros de Chile; Escuelas Matrices de Oficiales de las Fuerzas Armadas; Escuela de Carabineros y Escuela de Suboficiales de Carabineros de Chile, y Escuela de Investigaciones Policiales e Instituto Superior de la Policía de Investigaciones de Chile.[79].

Por su parte, el artículo 53 distingue la forma en que se pueden crear este tipo de instituciones, distinguiendo entre las de naturaleza estatal y privada. Las primeras, dispone este artículo, deben ser creadas por ley. Por su parte, en el caso de las instituciones privadas, se distingue según el tipo de institución, a saber:

- Las universidades privadas deben ser creadas como corporaciones de derecho privado sin fines de lucro;

- En el caso de los institutos profesionales y centros de formación, deben organizarse como personas jurídicas de derecho privado, de objeto exclusivo para la creación, organización y mantención de un instituto profesional o un centro de formación técnica, sin perjuicio de la realización de otras actividades que contribuyan a la consecución de su objeto.

---

78 Disponible en: http://bcn.cl/4uk2 (Abril, 2012).
79 Conforme con el inciso final del artículo 53 estos establecimientos se regirán en cuanto a su creación, funcionamiento y planes de estudios, por sus respectivos reglamentos orgánicos y de funcionamiento y se relacionarán con el Estado a través del Ministerio de Defensa Nacional.

CHILE

Constitución y Reconocimiento Oficial de las Universidades Privadas

La forma en que obtienen el reconocimiento oficial estas instituciones de educación superior se relaciona con la forma y requisitos que deben cumplirse en su constitución. A continuación se analizan separadamente los requisitos de constitución y los de reconocimiento oficial y licenciamiento.

Constitución

Al ser corporaciones de derecho privado, el artículo 55 del DFL Nº 2 establece que se constituyen por escritura pública o instrumento privado reducido a escritura pública. En este instrumento se contiene el acta de constitución y sus estatutos. El contenido mínimo de estos se encuentra fijado por el artículo 56:

a) Individualización de sus organizadores;
b) Indicación precisa del nombre y domicilio de la entidad;
c) Fines que se propone;
d) Medios económicos y financieros de que dispone para su realización. Esto último deberá acreditarse ante el Consejo Nacional de Educación;
e) Disposiciones que establezcan la estructura de la entidad, quiénes la integrarán, sus atribuciones y duración de los respectivos cargos. La forma de gobierno de la nueva entidad deberá excluir la participación con derecho a voto de los alumnos y de los funcionarios administrativos, tanto en los órganos encargados de la gestión y dirección de ella, como en la elección de las autoridades unipersonales o colegiadas;
f) Los títulos profesionales y grados académicos de licenciado que otorgará inicialmente, y
g) Disposiciones relativas a modificación de estatutos y a su disolución.".

La obtención de la personalidad jurídica, según el artículo 57, se produce con el depósito de una copia del instrumento de constitución en el Ministerio de Educación y su inscripción en el registro que para tal efecto lleva esta entidad. Si bien no se puede negar el registro de una nueva universidad, el artículo 58 establece que el Ministerio puede realizar objeciones a la constitución de una universidad, cuando no se cumple con los requisitos de constitución o si los estatutos no se ajustan a la ley. Para esto, desde el depósito del instrumento, el Ministerio tiene un plazo de noventa días para formular las objeciones.

CHILE

En caso que se formulen objeciones, la universidad debe subsanar los defectos de constitución o bien realizar los ajustes para conformar los estatutos a lo solicitado por el Ministerio, dentro del plazo de sesenta días; vencido este plazo sin subsanar los defectos, el Ministerio debe cancelar la personalidad jurídica de la universidad mediante una resolución fundada y ordenar su eliminación del registro.

Obtención del Reconocimiento Oficial

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 Nº 2, para otorgar títulos profesionales, en especial aquellos que requieren por ley el grado de licenciado, y toda clase de grados académicos.

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 Nº 2; además de haber obtenido previamente su personalidad jurídica, las universidades deben cumplir con los siguientes requisitos:

- Contar con los recursos docentes, didácticos, económicos, financieros y físicos necesarios para ofrecer el o los grados académicos y el o los títulos profesionales que pretende otorgar, certificado por el Consejo Nacional de Educación, y
- c) Contar con el certificado del Consejo Nacional de Educación en que conste que dicho organismo ha aprobado el respectivo proyecto institucional y sus programas correspondientes y que llevará a efecto la verificación progresiva de su desarrollo institucional.

Los requisitos que se establecen para el reconocimiento oficial se relacionan con las atribuciones que el artículo 87 del DFL Nº 2 establece al Consejo Nacional de Educación en materia de educación superior. En general, a este Consejo le corresponde la administración del sistema de licenciamiento de las instituciones de educación superior y, en particular, le corresponde pronunciarse respecto de los proyectos institucionales que le sean presentados a efectos de obtener el mencionado reconocimiento.

CHILE

Constitución y Reconocimiento Oficial de Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica

Institutos Profesionales

A diferencia de las universidades los institutos profesionales se pueden constituir como personas jurídicas con o sin fines de lucro. Ello por cuanto el DFL Nº 2 en su artículo 67 no establece una restricción al respecto.

En cuanto al contenido del instrumento constitutivo de un instituto profesional, el artículo 67 en su inciso segundo establece el siguiente mínimo:

"a) Individualización de sus organizadores;
b) Indicación precisa del nombre y domicilio de la entidad;
c) Fines que se propone;
d) Medios económicos y financieros de que dispone para la realización de sus objetivos. Esto último deberá acreditarse ante el Consejo Nacional de Educación;
e) Disposiciones que establezcan la estructura de la entidad, quiénes la integran, sus atribuciones y duración de los respectivos cargos. La forma de gobierno de la nueva entidad deberá excluir la participación con derecho a voto de los alumnos y de los funcionarios administrativos tanto en los órganos encargados de la gestión o dirección de ella, como en la elección de las autoridades unipersonales o colegiadas, y
f) Disposiciones relativas a la disolución de la entidad y a la modificación de la escritura social.".

La obtención del reconocimiento oficial se rige por los artículos 68 a 70 del DFL Nº 2, los cuales establecen similares requisitos que los exigidos a las universidades. Asimismo, contemplan la posibilidad de eliminarlos del registro por no haber cumplido los requisitos para obtener su reconocimiento oficial por causas imputables al instituto profesional.

A diferencia de lo que ocurre con las universidades, no se establece que la eliminación del registro conlleve la pérdida de la personalidad jurídica del instituto profesional.

Centros de Formación Técnica

Al igual que los institutos profesionales, los centros de formación

técnica pueden constituirse como personas jurídicas con o sin fines de lucro, según el artículo 75 del DFL Nº 2. Esta misma norma en su inciso segundo establece como contenido mínimo de su instrumento constitutivo lo siguiente:

a) Individualización de sus organizadores;
b) Indicación precisa del nombre y domicilio de la entidad;
c) Fines que se propone;
d) Medios económicos y financieros de que dispone para la realización de sus objetivos. Esto último deberá acreditarse ante el Consejo Nacional de Educación;
e) Disposiciones que establezcan la estructura de la entidad, quiénes la integran, sus atribuciones y duración de los respectivos cargos. La forma de gobierno de la nueva entidad deberá excluir la participación con derecho a voto de los alumnos y de los funcionarios administrativos tanto en los órganos encargados de la gestión o dirección de ella, como en la elección de las autoridades unipersonales o colegiadas, y
f) Disposiciones relativas a la disolución de la entidad y a la modificación de la escritura social.".

La obtención del reconocimiento oficial se rige por normas similares a los casos anteriores, conforme con los artículos 79 y siguientes.

Licenciamiento de instituciones de educación superior

El licenciamiento de las instituciones de educación superior, puede definirse, a partir del artículo 97 del DFL Nº 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.

Según el artículo 98 del DFL Nº 2 corresponde a cada nueva institución de educación superior la presentación del proyecto de desarrollo institucional, fijando un término de noventa días para que el Consejo de Educación Superior se pronuncie respecto de él. Dicho pronunciamiento puede ser aprobándolo o bien formulando observaciones al mismo. Se

establece además un efecto positivo al silencio administrativo de parte del Consejo, en tanto que si no existe pronunciamiento en el plazo señalado, se entiende como aprobado el referido proyecto.

En caso de formularse observaciones, las instituciones de educación superior tienen un plazo de sesenta días para responderlas; si así no lo hicieren se tiene por no presentado el proyecto. De la respuesta el Consejo debe pronunciarse en el plazo de sesenta días y en caso de no hacerlo se aplica la misma regla de silencio administrativo antes señalada.

El inciso final del artículo 98 contempla la posibilidad de rechazar un proyecto institucional, mediante una resolución fundada del Consejo. Si bien no se señala la oportunidad en que se puede producir el rechazo, se podría inferir que procede cuando la institución de educación superior no ha salvado todas las observaciones formuladas por el Consejo o bien si lo ha hecho, no ha sido satisfactorio para el Consejo.

Luego de aprobado el proyecto institucional, al Consejo le corresponde comprobar su cumplimiento durante un período de seis años. Dentro de este plazo, conforme con el artículo 99 del DFL Nº 2 el Consejo debe emitir un informe anual de avance del proyecto, que debe contener las observaciones fundadas que la ejecución del proyecto le merezca, las que en todo caso deben ser fundadas; asimismo, se deben contener en este informe los plazos en que dichas observaciones deben ser resueltas.

Conforme con el artículo 100, la plena autonomía de las instituciones de educación superior se logra al cabo de los seis años en que se ha comprobado el cumplimiento del proyecto institucional satisfactoriamente a juicio del Consejo. Si ello no ocurre, el plazo de verificación puede extenderse hasta por cinco años, cuando no se de cumplimiento a los requerimientos del Consejo.

Sanciones

Conforme con el articulo 59 procede la cancelación de la personalidad jurídica de las universidades cuando la institución de educación superior no ha dado cumplimiento a los requisitos exigidos por esta ley para obtener su reconocimiento oficial, en el plazo de un año contado desde que la obtuvo y por hechos que le sean imputables,.

Además, el artículo 64 establece esta sanción y, además, la revocación del reconocimiento oficial, en los siguientes casos:

CHILE

a) Si ella no cumple con sus objetivos estatutarios;
b) Si realizare actividades contrarias a la moral, al orden público, a las buenas costumbres y a la seguridad nacional;
c) Si incurriere en infracciones graves a sus estatutos;
d) Si dejare de otorgar títulos profesionales de aquellos que requieren haber obtenido previamente el grado de licenciado.".

En estos casos, la aplicación de la sanción le corresponde al Ministerio de Educación, a través de un decreto supremo fundado en que se deje constancia de la causal que originó la cancelación. Además son requisitos el acuerdo previo del Consejo Nacional de Educación, adoptado por mayoría de sus miembros, en sesión convocada a ese solo efecto, y escuchada la entidad afectada.

Para el caso de los institutos profesionales el artículo 74 y en el de los centros de formación técnica el artículo 81, establecen una regulación similar a la del artículo 64, sin embargo, en estos casos la sanción es únicamente la pérdida del reconocimiento oficial y no la de su personalidad jurídica.

En relación con la revocación del reconocimiento oficial, procede siempre como consecuencia de la pérdida de la personalidad jurídica, conforme con el artículo 65 del DFL Nº 2.

Además, conforme con el artículo 87 letra e), se puede solicitar la aplicación de esta sanción de revocación al Ministerio de Educación por el Consejo en los casos de instituciones de educación el proceso de licenciamiento.

Específicamente, se establece esta posibilidad, para las instituciones de educación superior, cuando se trata de observaciones reiteradas relativas a situaciones que afecten el desempeño de una o más carreras o sedes de la institución, respecto de tales sedes o carreras. En segundo lugar cuando el incumplimiento reiterado de las observaciones afectare el desempeño general de la institución. Finalmente, procede en los casos en que se ha establecido un nuevo plazo de verificación del proyecto institucional por parte del Consejo y, transcurrido este, no se dio cumplimiento a los requerimientos del Consejo.

CHILE

Universidades privadas según Acreditación

Hasta 1981 en Chile existían sólo las universidades tradicionales, con sedes a lo largo del país. Posteriormente, con la reforma a la educación superior iniciada el año 1981, las sedes regionales/provinciales de las universidades tradicionales se transformaron en universidades autónomas, generándose una serie de nuevas y pequeñas universidades tradicionales y permitiendo la creación de centros de educación superior que impartirían carreras técnicas y profesionales: los Centros de Formación Técnica y los Institutos Profesionales.

A partir de 1989 ya no se requiere la autorización del Ministerio del Interior para la creación de universidades o establecimientos de educación superior. En este contexto, surge el proceso de acreditación que otorga – en la práctica – un certificado de calidad de la institución y carreras acreditadas, no obstante tiene carácter voluntario. Así, al año 2011 existen 25 universidades tradicionales, todas acreditadas; existen 35 universidades privadas, de las cuales 28 de ellas se encuentran acreditadas y las restantes 7 no lo están; 73 Centros de Formación Técnica (CFT), 13 acreditados y 60 no acreditados y 45 Institutos Profesionales (IP), de los cuales sólo 15 se encuentran acreditados y los restantes 30 no cuentan con acreditación.

Introducción

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"[80], 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 Nº 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,

---

[80] Universidad Central. Preguntas frecuentes sobre el proceso de acreditación. Disponible en: http://www.ucentral.cl/prontus_ucentral/site/artic/20080819/pags/20080819152258.html (Septiembre, 2011)

deberán someterse obligatoriamente al proceso de acreditación desde el primer año de funcionamiento de la respectiva carrera o programa"[81].

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.

Universidades según acreditación

a. Universidades del Consejo de Rectores

Hasta antes de 1981, en Chile existían 6 universidades, 4 públicas y 2 privadas (llamadas tradicionales), las cuales tenían sedes en las distintas regiones/provincias del país. Posteriormente y con la reforma a la educación superior iniciada el año 1981, las sedes regionales/provinciales de las universidades tradicionales se transformaron en universidades autónomas, de manera que se generó una serie de nuevas universidades públicas. Una de las funciones que tuvieron las universidades tradicionales al inicio de la reforma fue cumplir el rol de examinadoras de las universidades privadas[82].

Actualmente existen 25 universidades pertenecientes al Consejo de Rectores, todas acreditadas, siendo la Universidad de Chile y la Pontificia Universidad Católica de Chile las que al 2010 cuentan con una acreditación por 7 años, el máximo otorgado.

Tabla 1. Universidades pertenecientes al Consejo de Rectores, 2010

Nombre de institución	Años acreditación	Estatus
Pontificia Universidad Católica De Chile	7	Acreditada
Universidad De Chile	7	Acreditada
Pontificia Universidad Católica De Valparaíso	6	Acreditada
Universidad Austral De Chile	6	Acreditada
Universidad Católica Del Norte	6	Acreditada
Universidad de Concepción	6	Acreditada

[81] *Ibid* Nota 1

[82] "Informe sobre la educación superior en Chile: 1980-2003".A. Bernasconi, F. Rojas. Universidad de Talca y Universidad Andrés Bello, agosto 2003. Disponible en: http://www.cedus.cl/files/infnac_cl.pdf (Septiembre, 2011).

Nombre de institución	Años acreditación	Estatus
Universidad de Santiago De Chile	6	Acreditada
Universidad Técnica Federico Santa María	6	Acreditada
Universidad Católica De Temuco	5	Acreditada
Universidad Católica Del Maule	5	Acreditada
Universidad de La Frontera	5	Acreditada
Universidad de Talca	5	Acreditada
Universidad de Tarapacá	5	Acreditada
Universidad del Bío-Bío	5	Acreditada
Universidad Católica de la Santísima Concepción	4	Acreditada
Universidad de Antofagasta	4	Acreditada
Universidad de La Serena	4	Acreditada
Universidad Metropolitana De Ciencias De La Educación	4	Acreditada
Universidad de Atacama	3	Acreditada
Universidad de Los Lagos	3	Acreditada
Universidad de Magallanes	3	Acreditada
Universidad de Playa Ancha De Ciencias De La Educación	3	Acreditada
Universidad de Valparaíso	3	Acreditada
Universidad Arturo Prat	2	Acreditada
Universidad Tecnológica Metropolitana	1	Acreditada

Fuente: MINEDUC.

Universidades Privadas

En 1981 la reforma al sistema educativo implementado por el Gobierno Militar autorizó la creación de universidades privadas, las que debían obtener la autorización del Ministerio del Interior y del Ministerio de Educación para constituirse e iniciar actividades. Estas autorizaciones rigieron hasta el año 1988, adicionalmente las universidades tradicionales realizaban el control académico a través de una comisión examinadora que tenían como función aprobar los planes y programas que impartían estas universidades privadas[83].

Entre los años 1981 y 1988 se crearon 5 nuevas universidades, pero a partir de ese año, en que ya no se requiere la autorización del Ministerio del Interior para su creación, se inició un periodo acelerado de creación de nuevas universidades. A partir del año 1990 se inició un nuevo

[83] *Ibid* Nota 3

proceso en que las universidades debían contar con la acreditación[84].

Es así como durante el año 2011 existen 35 universidades privadas, de las cuales 28 de ellas se encuentran acreditadas y las restantes 7 no lo están. La tabla 2 muestra las universidades privadas según acreditación.

Tabla 2. Universidades Privadas, 2011

Universidad Privada	Años acreditación	Estatus
Universidad Academia De Humanismo Cristiano	3	Acreditada
Universidad Adolfo Ibáñez	6	Acreditada
Universidad Adventista De Chile	2	Acreditada
Universidad Alberto Hurtado	5	Acreditada
Universidad Autónoma De Chile	5	Acreditada
Universidad Bernardo O'Higgins	3	Acreditada
Universidad Católica Cardenal Silva Henríquez	4	Acreditada
Universidad Central De Chile	4	Acreditada
Universidad De Arte y Ciencias Sociales Arcis	2	Acreditada
Universidad De Artes, Ciencias Y Comunicación - Uniacc	3	Acreditada
Universidad De Las Américas	3	Acreditada
Universidad De Los Andes	5	Acreditada
Universidad De Viña Del Mar	3	Acreditada
Universidad Del Desarrollo	5	Acreditada
Universidad Del Mar	2	Acreditada
Universidad Del Pacífico	3	Acreditada
Universidad Diego Portales	5	Acreditada
Universidad Finis Térrea	5	Acreditada
Universidad Gabriela Mistral	3	Acreditada
Universidad Iberoamericana De Ciencias Y Tecnología, Unicit	3	Acreditada
Universidad Internacional Sek	2	Acreditada
Universidad Mayor	5	Acreditada
Universidad Nacional Andrés Bello	5	Acreditada
Universidad Pedro De Valdivia	1	Acreditada
Universidad San Sebastián	3	Acreditada
Universidad Santo Tomás	4	Acreditada
Universidad Tecnológica De Chile INACAP	3	Acreditada

[84] *Ibid* Nota 3

Universidad UCINF	2	Acreditada
Universidad Bolivariana		No acreditada
Universidad Chileno Británica De Cultura		No acreditada
Universidad De Aconcagua		No acreditada
Universidad La República		No acreditada
Universidad Los Leones (Ex Universidad Marítima)		No acreditada
Universidad Miguel De Cervantes		No acreditada
Universidad Regional San Marcos		No acreditada

Fuente: MINEDUC.

Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales

A partir de 1981 se permite la creación de nuevas instituciones de educación superior: los Centros de Formación Técnica (CFT) y los Institutos Profesionales (IP), quienes deben someterse a los mismos procesos que las universidades privadas. En este contexto, el año 2011 se cuenta con 73 CFT y 45 IP. A continuación se entregan los listados de los CFT e IP actualmente operando y los años de acreditación con los que cuentan al 2011.

Centros de Formación Técnica (CFT)

De los 73 CFT existente al 2011, 13 cuentan con acreditación en tanto los restantes 60 no están acreditados. Se destaca que de los CFT acreditados los que cuentan con mayores años de acreditación son el DUOC y el INACAP.

Tabla 3. Centros de Formación Técnica (CFT)

Nombre de institución	Años de acreditación	Acreditación
Barros Arana	1	Acreditada
Cámara De Comercio De Santiago	2	Acreditada
Andrés Bello	3	Acreditada
Del Medio Ambiente	3	Acreditada

CHILE

Nombre de institución	Años de acreditación	Acreditación
Instituto Tecnológico De Chile - I.T.C.	3	Acreditada
De Tarapacá	4	Acreditada
Lota-Arauco	4	Acreditada
San Agustín De Talca	4	Acreditada
Santo Tomás	4	Acreditada
Ceduc-Ucn	5	Acreditada
Duoc UC	6	Acreditada
Inacap	6	Acreditada
Inacap Antofagasta	6	Acreditada
Alexander Von Humboldt		No acreditada
Alfa		No acreditada
Alpes		No acreditada
Austral		No acreditada
Ceitec		No acreditada
Cenco		No acreditada
Centro De Enseñanza De Alta Costura Paulina Diard		No acreditada
Centro De Formación Empresarial Ife		No acreditada
Centro Tecnológico Superior Infomed		No acreditada
Cepa De La III Región		No acreditada
Ceponal		No acreditada
Crecic		No acreditada
Crownliet		No acreditada
De ENAC		No acreditada
De La Industria Gráfica		No acreditada
De Tecnologías Contemporáneas - Teccon		No acreditada
Diego Portales		No acreditada
Educap		No acreditada
Escuela Culinaria Francesa - Ecole		No acreditada
Escuela De Altos Estudios De La Comunicación Y Educación		No acreditada
Escuela De Artes Aplicadas Oficios Del Fuego		No acreditada
Escuela De Interpretes Inceni		No acreditada
Escuela Superior De Administración De Negocios Del Norte		No acreditada
Esperanza Joven		No acreditada
Estudio Profesor Valero		No acreditada
Fontanar		No acreditada

CHILE

Nombre de institución	Años de acreditación	Acreditación
Icel		No acreditada
Inacap Tabancura		No acreditada
Instituto Central De Capacitación Educacional Icce		No acreditada
Instituto Chileno Británico De Concepción		No acreditada
Instituto De Secretariado Insec		No acreditada
Instituto Intec		No acreditada
Instituto Superior Alemán De Comercio Insalco		No acreditada
Instituto Superior De Electrónica Gamma		No acreditada
Instituto Superior De Estudios Jurídicos Canon		No acreditada
IProsec		No acreditada
Javiera Carrera		No acreditada
Jorge Alvarez Echeverria		No acreditada
Juan Bohon		No acreditada
La Araucana		No acreditada
Laplace		No acreditada
Los Fundadores		No acreditada
Los Leones		No acreditada
Luis Alberto Vera		No acreditada
Magnos		No acreditada
Manpower		No acreditada
Massachusetts		No acreditada
Osorno		No acreditada
Prodata		No acreditada
Profasoc		No acreditada
Protec		No acreditada
Salesianos Don Bosco		No acreditada
San Alonso		No acreditada
Simón Bolívar		No acreditada
Soeduc Aconcagua		No acreditada
Teodoro Wickel Kluwen		No acreditada
U Valpo		No acreditada
Ucevalpo		No acreditada
Uda		No acreditada
Utem		No acreditada

Fuente: MINEDUC.

CHILE

Institutos Profesionales (IP)

Al año 2011 existen 45 IP, de los cuales sólo 15 se encuentran acreditados; los restantes 30 no cuentan con acreditación. Se debe recordar que el proceso de acreditación es voluntario y que no estarlo no significa para el egresado de estas carreras que no pueden ejercer la profesión. Sin embargo, destaca que los institutos con mayor reconocimiento como son el DUOC y el INACAP se encuentran con acreditación de 7 y 6 años respectivamente.

Tabla 4. Institutos Profesionales (IP)

Nombre de la Institución	Años de acreditación	Acreditación
IP Del Valle Central	1	Acreditada
IP Carlos Casanueva	2	Acreditada
IP De Arte Y Comunicación Arcos	3	Acreditada
IP Escuela Moderna De Música	3	Acreditada
IP Aiep	4	Acreditada
IP De Chile	4	Acreditada
IP Dr. Virginio Gómez G.	4	Acreditada
IP Escuela De Contadores Auditores De Santiago	4	Acreditada
IP Instituto De Estudios Bancarios Guillermo Subercaseaux	4	Acreditada
IP La Araucana	4	Acreditada
IP Los Leones	4	Acreditada
IP Providencia	4	Acreditada
IP Santo Tomás	4	Acreditada
IP Inacap	6	Acreditada
IP Duoc Uc	7	Acreditada
IP Adventista		No acreditada
IP Agrario Adolfo Matthei		No acreditada
IP Alemán Wilhelm Von Humboldt		No acreditada
IP Alpes		No acreditada
IP Arturo Prat		No acreditada
IP Campus		No acreditada
IP Cenafom		No acreditada
IP Chileno Norteamericano		No acreditada
IP Chileno-Britanico De Cultura		No acreditada
IP Ciisa		No acreditada
IP De Ciencias De La Computación Acuario Data		No acreditada
IP De Ciencias Y Artes Incacea		No acreditada

CHILE

Nombre de la Institución	Años de acreditación	Acreditación
IP De Ciencias Y Educación Helen Keller		No acreditada
IP De Enac		No acreditada
IP De Los Ángeles		No acreditada
IP Diego Portales		No acreditada
IP Eatri Instituto Profesional		No acreditada
IP Escuela De Cine De Chile		No acreditada
IP Esucomex		No acreditada
IP Hogar Catequístico		No acreditada
IP Instituto Internacional De Artes Culinarias Y Servicios		No acreditada
IP Instituto Nacional Del Fútbol		No acreditada
IP Instituto Superior De Artes Y Ciencias De La Comunicación		No acreditada
IP IPege		No acreditada
IP Latinoamericano De Comercio Exterior		No acreditada
IP Libertador De Los Andes		No acreditada
IP Los Lagos		No acreditada
IP Projazz		No acreditada
IP Teatro La Casa		No acreditada
IP Vertical		No acreditada

Intervención de la señorita MARJORIE CUELLO, Secretaria General de la Federación de Estudiantes de Valparaíso.[85]

Sumario: Cobertura de la educación superior - Calidad de la educación.

Cobertura de la educación superior

Entre 1950 y 1968 en nuestro país la prioridad era aumentar la cobertura de la educación. En ese momento el objetivo era la cobertura en función de los beneficios que recibían los estudiantes, principalmente de enseñanza básica y media en las escuelas. En la actualidad, entre 2007 y 2011 hemos visto que la cobertura en educación superior creció. De cada 100 estudiantes que postulan a la educación superior, 39,7 por ciento ingresa, pero sólo 19 logran egresar. Ni siquiera titulados, por lo que no

[85] Invitada a la sesión 16ª, celebrada el 11 de abril de 2012, pp. 26-31 del Acta de Sesiones

CHILE

pueden ejercer la profesión. Y de esos 19 estudiantes, ¿cuántos obtienen su título?

Calidad de la educación.

Nos preguntamos si el aumento de la cobertura ha ido en directa relación con el aumento en la calidad de la educación. ¿Cómo se define el concepto de calidad de la educación? Hemos visto que a partir de 1980 ó 1981 ese concepto se ha venido definiendo a través de argumentos técnicos, de técnicos en el estudio de la educación, pero que no tienen ningún tipo de acercamiento al ámbito educativo, más allá de la administración de éste. Creemos que la calidad de la educación no puede estar definida por conceptos economicistas sino que en función de las necesidades de los actores educativos.

Lo otro que nos preocupa en términos de calidad de la educación es que hay muchas cosas que no pasan por discusión con los actores del sistema educativo, por ejemplo, por qué ya no hay Educación Cívica dentro del currículum de historia, por qué los temas de derechos humanos están entremezclados en lo que es la historia contemporánea.

El otro tema que nos preocupa es qué pasa con los contenidos sobre los pueblos originarios, qué pasa con la interculturalidad. Actualmente, la calidad de la educación va más allá de si los colegios administran bien o mal sus recursos, porque también pasa por cómo queremos formar hoy a las personas, a los niños que están en los colegios y qué les estamos enseñando.

Intervención del señor JUAN MANUEL ZOLEZZI CID, Presidente del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH).[86]

SUMARIO: Calidad y acreditación – Responsabilidad – Acreditación basada en procesos más que en resultados.

Calidad y acreditación.

En primer lugar, me referiré al tema de la calidad en el sistema de educación superior. El Consejo de Rectores ha planteado que la

[86] Sesión 12ª, celebrada el 4 de enero de 2012, pp. 2-7 del Acta de Sesiones

acreditación, tanto de carreras como de instituciones, en materia de aseguramiento de la calidad de la educación, debe ser obligatoria.

Por otro lado, se plantea que el costo de este sistema debe ser asumido por algún ente del Estado, para evitar los conflictos de intereses. Hay que tener presente que están cobrando del orden de los 9 a 10 millones de pesos por carrera. Una universidad que tiene 100 carreras, obviamente, tiene un conflicto grande para resolver, desde el punto de vista financiero. A veces, se ofrece una especie de combos de acreditación, pero consideramos que eso no es lo más adecuado.

Las instituciones tienen las herramientas necesarias, pero no se fomenta la posibilidad de hacer este trabajo en pro de una mayor eficiencia, porque el sistema de educación superior chileno funciona de una manera totalmente desregulada.

Hoy, no está asegurada la independencia y la idoneidad de los sectores que participan en el licenciamiento y la acreditación, fundamentalmente, porque son designados. Deberíamos tener un mecanismo distinto. Creo que se debería cautelar que, efectivamente, haya independencia en las decisiones y no exista ningún elemento que permita manchar estos procesos, que son muy sensibles para el sistema en su totalidad.

Respecto de los resultados de la aplicación de los mecanismos de aseguramiento de la calidad en la educación superior, el licenciamiento y la acreditación, en la actualidad, todas las universidades están acreditadas, lo cual me dice que hay algún problema.

Ahora bien, en términos de licenciamiento, la principal dificultad radica en que cuando se entrega la autonomía, en el fondo, se entrega para un proyecto determinado; sin embargo, a poco andar, las instituciones se transforman y empiezan a cubrir áreas muy disímiles de las que fueron su proyecto original, en términos de carreras, de sedes.

Responsabilidad.

Ahora, ¿quién sería el responsable de que alguna de estas 25 universidades privadas -con posterioridad a su licenciamiento- abrieron sedes y carreras que no habrían cumplido los estándares de funcionamiento...? Nadie. Hoy, una vez otorgado el licenciamiento, de ahí para adelante, se es libre, cualquiera puede hacer lo que quiera...

Respecto de la acreditación institucional, se pregunta por la heterogeneidad de los años de acreditación que logran las instituciones. Creo que eso es parte de lo que he señalado, de los compromisos que, a veces, se establecen entre las personas para acreditar a las distintas instituciones.

Además, el uso de la acreditación es complejo, porque el uso publicitario lleva a muchas cosas. Una institución dice que está acreditada y puede estarlo por un año y en el mínimo que son dos áreas, como docencia y pregrado. Eso es lo mínimo que se podría pedir y también algo de gestión institucional. Lo anterior es muy distinto a una acreditación en todas las áreas completas, por cinco o seis años. O sea, la relación es absolutamente diferente entre ambas instituciones.

Acreditación basada en procesos más que en resultados.

La explicación que tenemos es precisamente el hecho de que no hay independencia. A mi juicio, también ha habido el problema de 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.

Entonces, hay que caminar hacia un sistema de acreditación y de licenciamiento que vaya más orientado a los resultados, que a los procesos, sin desconocer que existan estos últimos. Pero los resultados son más importantes.

¿Cómo se explica la ventaja relativa que -en este ámbito- exhiben las universidades no tradicionales? O sea, hay universidades muy fuertes en una determinada región, pues se han potenciado y son tradicionalmente de esa zona. En cambio, las universidades del Estado surgieron por el desmembramiento de la Universidad de Chile y de la Universidad Técnica del Estado. Entonces, son el resultado de lo que quedó en las sedes y de ahí sólo les dimos un poco de recursos para que sobrevivieran hasta ahora.

CHILE

VII C. FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE.

El sistema de financiamiento estatal de la Educación Superior en Chile se basa en tres componentes, que se pueden clasificar según el beneficiario del financiamiento: Apoyo Financiero a Instituciones de Educación superior; Becas para Estudiantes de Educación Superior y que en algunos casos también beneficia a las instituciones, y Créditos estatales para los alumnos de Educación Superior.

De las becas existentes para alumnos, salvo excepciones, la mayoría de ellas están reconocidas en la Ley de Presupuestos, año a año, lo que les da una validez y certidumbre solo anual.

A más de lo anterior, debemos señalar los aranceles, que corresponde al pago directo que realizan los alumnos de la Educación Superior.

Antecedentes generales.

Según datos entregados por la OCDE, Chile es el país que menos destina en materia de gasto público a la educación. En el año 2009, las familias chilenas contribuyeron con 1,6 millones de pesos para financiar la educación, lo que significa un impuesto, presente o futuro, absolutamente insostenible para las familias y estudiantes.[87]

De los dineros que el país invierte en educación superior, el 79% proviene directamente de las familias, el 6% de otros fondos privados y sólo el 14,6% del Estado. En el caso de Corea, que también tiene un alto costo en educación, la mitad del financiamiento viene de las familias, un 4% de otras fuentes privadas y el 22% del Estado. En promedio, en la OCDE de cada diez dólares invertidos en educación, siete los coloca el Estado y tres los privados.

La movilización estudiantil y social del 2011 levantó como una de sus principales demandas la gratuidad de la educación, basada en un nuevo ordenamiento tributario que la hiciera posible. Al respecto, plantearon que el esquema actual de financiamiento descansa sobre la lógica de que entrar a la educación superior significa una rentabilidad tan alta que es plausible de que cada uno lo pague de su bolsillo.

---

[87] Riesco, sesión 14ª, 7 de marzo de 2012, págs. 02-11, del Acta de Sesiones.

El aumento explosivo de la cobertura en la educación superior en los años posteriores al 90 se logró fundamentalmente sobre la base de un fuerte endeudamiento estudiantil y familiar, a través de tres instrumentos de crédito: el Fondo Solidario, el Crédito con Aval del Estado, y el crédito Corfo.

Estos dos últimos han sido objeto de un fuerte cuestionamiento público que ha llevado a los parlamentarios y al Gobierno a estudiar modificaciones de fondo en su estructura.

Financiamiento de la Educación y Reforma Tributaria.

Las necesarias reformas en la Educación Superior que implican la creación de una Superintendencia dotada de atribuciones y herramientas para regular la transparencia en el desempeño financiero de las instituciones, especialmente en el tema del lucro, el aumento sustancial en el presupuesto que requiere el aporte basal a las universidades públicas, el Aporte Fiscal Directo e Indirecto, la restructuración del sistema de becas y créditos estudiantiles, la gratuidad para los sectores de menores ingresos, regulación de los aranceles, la educación técnica-profesional, las modificaciones urgentes en el Sistema Nacional de Acreditación, todas ellas, demandan hoy recursos financieros muy superiores a los asignados en la Ley de Presupuesto, que algunos centros de investigación[88] calculan en un incremento del gasto público entre un 1,4% y un 2,2% del Producto Interno Bruto en régimen. Lo anterior no significa desconocer el fuerte aumento de recursos necesarios para la educación pre-básica, básica y media, y el mejoramiento de las remuneraciones de los docentes y los requerimientos de infraestructura.

En julio del 2011 el Gobierno dio a conocer el Gran Acuerdo Nacional por la Educación (GANE), que importaba aumentos permanentes en el gasto de la educación, mediante un traspaso de 4 mil millones de dólares del Fondo de Estabilización Económica y Social a un nuevo Fondo para la Educación, que permitiría financiar el mayor gasto requerido en los próximos 5 a 6 años. Este anuncio recibió fuertes críticas por considerársele insuficiente y porque la reforma educacional requiere de gastos permanentes, cuya necesaria fuente y origen está en el aumento de los ingresos tributarios, que, por consecuencia lógica, implica una reforma tributaria. Este tema generó un gran debate social y hoy la Cámara de

---

88 "Costos y Financiamiento de las Propuestas de Reforma de la Educación en Chile", en TPS, Trabajos de Investigación en Políticas Públicas, Departamento de Economía de la Universidad de Chile, N° 9, septiembre de 2011, pp. 1-16

CHILE

Diputados está discutiendo el Proyecto de ley sobre reforma tributaria presentado por el Gobierno.[89]

En el mismo orden de cosas, en octubre de 2011, el entonces Ministro de Educación señor Felipe Bulnes, convocó a una Comisión, de la cual formó parte el actual Ministro señor Harald Beyer, con el objetivo de analizar el sistema vigente de ayudas estudiantiles para la educación superior y proponer un conjunto de recomendaciones para perfeccionarlo, cuyo informe final fue dado a conocer en el mes de marzo de este año.

Como premisa de trabajo, la "Comisión de Financiamiento Estudiantil para la Educación Superior",[90] entiende que "una política moderna de Estado sobre el financiamiento estudiantil de la educación superior debe considerar mecanismos que eliminen las barreras socioeconómicas de acceso, promoviendo mayor equidad e integración social, así como también su progresiva masificación, salvaguardando que se mantengan estándares mínimos de calidad. Asimismo, entiende que es fundamental que el Estado asuma un rol preponderante en el desafío de permitir que grupos con habilidades suficientes para sortear con éxito sus estudios superiores, pero que no cuentan con los recursos necesarios para pagarlos, puedan acceder a este nivel educativo, garantizando que reciban las ayudas correspondientes para igualar sus oportunidades con las de aquellos jóvenes cuyas familias sí están en condiciones de financiar sus estudios superiores."

La Comisión parte del supuesto "que la educación superior tiene un costo, y que ese costo debe ser compartido entre el egresado y el Estado en las proporciones que determine la política. El aporte del egresado se justifica en el hecho de que gran parte de los beneficios de la educación

---

[89] Esta reforma contenida en el proyecto de ley Boletín N° 8269-05, en actual tramitación en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, significará, a juicio del Gobierno, un incremento en la recaudación de recursos, entre 700 y 1.000 millones de dólares, los que serán destinados íntegramente a mejorar la calidad de la educación preescolar, escolar y superior. Entre los principales cambios que establece este proyecto de ley está el incremento del impuesto a la renta de las empresas de 17% a 20%, establecimiento de impuestos verdes a una serie de bienes que afectan el medioambiente y el incremento del impuesto a los alcoholes con un grado de alcohol mayor a 40, desde el 27% a 40%.

[90] El informe fue entregado en marzo de este año, y según se indica en su presentación la Comisión estuvo constituida por doce profesionales vinculados a la educación superior, con el objeto de analizar el sistema vigente de ayudas estudiantiles y proponer recomendaciones para perfeccionarlo, con una perspectiva de largo plazo, que trascendiera el debate público coyuntural. Ello, con

CHILE

superior los recibe directa y exclusivamente el mismo, por lo que tiene sentido que contribuya al financiamiento de los costos de su educación superior, al menos, una vez que comience a recibir esos beneficios. El aporte del Estado se justifica, a su vez, en el marco del desarrollo de políticas públicas destinadas a lograr mayor equidad e inclusión social, ya que el acceso a educación superior disminuye la brecha existente en las oportunidades de desarrollo personal y genera beneficios que se extienden más allá del propio estudiante, hacia el resto de la sociedad.

El Informe considera que un esquema de financiamiento de la educación superior en el que los alumnos y sus familias no cubren ninguna parte de los costos de sus estudios, puede resultar muy inequitativo, ya que implica otorgar el mismo nivel de ayuda a todos los estudiantes, independiente de las reales necesidades de cada uno, y de paso obliga incluso a quienes no acceden a la educación superior paguen a través de sus impuestos los costos de quienes sí lo hacen.

Además, importaría incrementar el gasto del Estado en educación superior desde el 0,98% del PIB que se alcanzaría en el 2012, al 2%, que superaría el promedio de 1,3% de la OCDE, junto con la postergación de inversiones y políticas de alta rentabilidad social.

El Informe de la citada Comisión agrega que la matrícula de educación superior en 2011 alcanzó a 1.064.000 estudiantes, de los cuales, alrededor de 1.015.000 asistían a carreras y programas de pregrado. Los alumnos se distribuyeron en 178 instituciones de educación superior: 60 universidades (25 pertenecientes al CRUCH y 35 universidades privadas creadas con posterioridad a 1980, denominadas no tradicionales), 45 institutos profesionales (IP) y 73 centros de formación técnica (CFT).

La matrícula de pregrado muestra en el año 2011 que un 60,6% de los estudiantes asistía a universidades –27,8% a universidades del CRUCH y 32,8% a universidades privadas no tradicionales–; un 25,7% a institutos profesionales; y un 13,7% a centros de formación técnica.

No obstante, este crecimiento ha sido muy diferenciado entre los distintos niveles socioeconómicos. Si bien hay un crecimiento efectivo de la cobertura en todos los deciles, y proporcionalmente el mayor incremento se ha producido en el decil de menores ingresos (que registra un incremento de la cobertura neta desde 3,8% a 16,4% en el periodo 1990-2009), las brechas de cobertura siguen siendo muy significativas entre los distintos niveles de ingresos.

En este sentido, es importante considerar que la formación escolar recibida constituye un factor determinante en el acceso a la educación superior y en el rendimiento diferenciado de los estudiantes en ella. Los estudiantes del sector municipal y particular subvencionado obtienen, en general, resultados más bajos en la Prueba de Selección Universitaria (PSU), y se matriculan con menor frecuencia en las universidades del CRUCH, que sus pares del sector particular pagado.

Esta diferencia es relevante debido a que son las universidades del CRUCH las que concentran los beneficios de ayudas estudiantiles con mejores condiciones (las becas cubren una mayor proporción de los aranceles y los créditos tienen una menor tasa de interés y son contingentes al ingreso). Así, de los estudiantes que egresaron de un establecimiento municipal en el año 2010, un 10% se matriculó en una universidad del CRUCH a través del sistema de admisión de las universidades tradicionales, mientras que de los egresados del sector particular subvencionado lo hizo un 13%, y de los egresados del sector particular pagado, un 31%.

Para el año 2012 se aprobó un aumento de cerca de $ 141.000 millones para la educación superior, llegándose a una inversión superior a los $1.000.000 millones entre aportes directos a instituciones (sin incluir I+D) y ayudas estudiantiles de pregrado, tanto de arancel como de mantención. Esto se traduce en un incremento considerable de las becas –pasando de 170 mil a 280 mil becas en un año– por la ampliación del beneficio a alumnos del quintil 3; así como en un mejoramiento de algunos beneficios, como es el caso de la beca Nuevo Milenio que no solo incrementa su cobertura sino que el monto que cubre. En el caso de los créditos, el 2012 se otorgará beneficios a 382.600 estudiantes.

Al analizar la distribución de los recursos estatales en la educación superior 11 por tipo de fuentes de financiamiento, se observa que las ayudas estudiantiles en la forma de becas y créditos se han convertido, con el tiempo, en el principal destino de los recursos públicos a la educación superior, representando el 76% del total del financiamiento en 2012, equivalente a $781.195 millones; siendo dicha participación considerablemente superior al 45% que se destinó a este ítem el 2005.

Para abordar el tema del Financiamiento de la Educación Superior la Comisión Investigadora estimó necesario distinguir tres escenarios principales:

CHILE

1. Financiamiento de las instituciones. Principales mecanismos del Estado para subsidiar la oferta.
2. Financiamiento de los estudiantes. Principales mecanismos del Estado para subsidiar la demanda.
3. Los aranceles. Principales mecanismos de financiamiento de la Educación Superior.

FINANCIAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES. PRINCIPALES MECANISMOS DEL ESTADO PARA SUBSIDIAR LA OFERTA.

La información contenida en este capítulo se encuentra disponible en el sitio web del Ministerio de Educación, sobre el apoyo financiero estatal a las instituciones de Educación Superior, mediante los sistemas de Aporte Fiscal Directo, Aporte Fiscal Indirecto, Convenios de Desempeño 2011-2014, Fondo de Desarrollo Institucional (FDI Tradicional), Programa MECESUP, Programa Beca Nivelación Académica, FIC Minecon-Mineduc, Fondo de Reconstrucción y Ley de Donaciones a Universidades.

Aspectos legales del financiamiento de la Educación Superior en Chile

El sistema de financiamiento estatal de la Educación Superior en Chile se basa en tres componentes, que se pueden clasificar según el beneficiario del financiamiento: Apoyo Financiero a Instituciones de Educación Superior; Becas para estudiantes de educación superior y que en algunos casos también beneficia a las instituciones; y, Créditos estatales para los alumnos de Educación Superior.

De los mecanismos de apoyo financiero a Instituciones, llama la atención el MECESUP, al depender de un sistema de préstamos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

De las becas existentes para alumnos, salvo excepciones, la mayoría de ellas están reconocidas en la ley de Presupuestos, año a año, lo que les da una validez y certidumbre sólo anual.

Apoyo Financiero a Instituciones

A continuación se sintetiza la información disponible en el sitio web del Ministerio de Educación (MINEDUC) sobre el apoyo financiero

CHILE

estatal a las instituciones de educación superior, mediante los sistemas de Aporte Fiscal Directo, Aporte Fiscal Indirecto, Convenios de Desempeño 2011-2014, Fondo de Desarrollo Institucional (FDI Tradicional), Programa MECESUP, Programa Beca Nivelación Académica, FIC Minecon-Mineduc, Fondo de Reconstrucción y Ley de Donaciones a Universidades.

Aporte Fiscal Directo

El Aporte Fiscal Directo (AFD) es un instrumento de financiamiento basal que el Estado destina a las universidades del Consejo de Rectores de Universidades Chilenas (CRUCH). Consiste en un subsidio de libre disponibilidad, asignado en un 95% según criterios históricos, y el 5% restante según indicadores de desempeño anuales relacionados con la matrícula estudiantil, número de académicos con postgrado y número de proyectos y publicaciones de investigación de excelencia[91].

Esta asignación está regulada en el Decreto con Fuerza de Ley N° 4, de 1981, del Ministerio de Educación[92], que fija normas sobre financiamiento de universidades (D.F.L. N° 4), y en el Decreto N° 128 de 1991[93], del Ministerio de Educación, que aprueba el Reglamento sobre procedimiento para asignar el 5% del AFD establecido en el D.F.L. N° 4, ya citado, y sus modificaciones.

El artículo primero de dicho cuerpo legal establece la contribución del Estado al financiamiento a las instituciones de educación superior del CRUCH. El artículo 2º en tanto dispone que el monto del aporte es fijado anualmente mediante la ley de presupuestos. La forma en que se reparte dicho aporte es fijado mediante Decreto Supremo, respecto del 5% del AFD. El otro 95% se distribuye de acuerdo al monto del aporte que le correspondió a cada institución en el año 1988.

Aporte Fiscal Indirecto

El Aporte Fiscal Indirecto (AFI) es asignado anualmente por el Estado a todas las Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica, reconocidos por el Ministerio de Educación (MINEDUC), tales como Instituciones de Educación Superior (IES), que admitan a los 27.500 mejores puntajes de los alumnos matriculados en el primer año de estudios[94].

---

91 Fuente: www.mineduc.cl (Abril, 2012).
92 Disponible en: http://bcn.cl/3lj9 (Abril, 2012).
93 Disponible en: http://bcn.cl/7yja (Abril, 2012).
94 Fuente: www.mineduc.cl (Abril, 2012).

El AFI está regulado en el D.F.L. N° 4, de 1981, en su artículo 3°, de acuerdo a las siguientes reglas:

- El Ministerio de Educación Pública elaborará un listado con los primeros 27.500 puntajes de los alumnos matriculados en el primer año de estudios, en el año inmediatamente anterior, en las instituciones de educación superior, ordenado de menor a mayor de acuerdo con los puntajes obtenidos en la Prueba de selección universitaria
- Dicho listado será dividido en cinco tramos, de menor a mayor puntaje, de similar número de alumnos cada uno, con factores de ponderación 1, 3, 6, 9 y 12, respectivamente.
- El número de alumnos de cada tramo será multiplicado por los factores correspondientes, establecidos en el punto anterior.
- El monto base de recursos que se entregarán por cada alumno, se determinará dividiendo la cantidad asignada para estos efectos en la ley de Presupuestos por la suma del producto de las multiplicaciones
- obtenidas en el punto anterior.
- A dicho monto base se le aplicará el factor de ponderación que corresponda a cada alumno, según sea el tramo en que se ubique de acuerdo con su puntaje en la Prueba de Selección Universitaria, determinándose de esta manera el monto de recursos que se asignarán por cada alumno, de acuerdo al tramo en que se ubique.

Para la determinación del AFI no se consideran los alumnos que ingresan por segunda vez a una misma institución de educación superior ni los que ingresa por tercera vez a una misma u otra institución. El monto del AFI para cada institución es fijado por decreto supremo expedido por intermedio del Ministerio de Educación Pública, el que deberá ser suscrito también por el Ministro de Hacienda, y se entregará mensualmente a cada una de ellas un duodécimo de dicha cantidad.

Convenios de Desempeño 2011-2014

El convenio de desempeño es un documento que cumple con la doble función de orientar y evaluar el desempeño de los altos directivos y ha sido definido como un instrumento de gestión que guía al alto directivo en el cumplimiento de los desafíos que le exige su cargo y fija compromisos por los cuales será evaluado al término de su periodo de desempeño.

Este instrumento debe ser producto de un diálogo estratégico entre el superior jerárquico y el alto directivo nombrado, cuyo contenido deberá reflejar las prioridades fijadas por la autoridad respectiva y el aporte clave

que el directivo hará a la institución, debiéndola conducir a un estadio de mayor calidad, eficacia y eficiencia.

El convenio contiene los objetivos de gestión y metas a alcanzar por el alto directivo público durante el ejercicio de su cargo, con el fin de que el servicio en que se desempeña logre una posición de mayor calidad, eficacia y eficiencia en el cumplimiento de sus funciones, para beneficio de sus clientes, beneficiarios y/o usuarios, de acuerdo a lo que establece la Ley Nº 19.882."[95].

Desde el punto de vista del financiamiento de la educación superior, los Convenios de Desempeño (CDs) son un instrumento de financiamiento del Estado para las Instituciones de Educación Superior (IES), que constituyen una nueva categoría de instrumento de adjudicación de recursos, complementaria a los demás instrumentos públicos ya existentes.

Un Convenio de Desempeño es un contrato entre el Estado y las IES por medio del cual éstas comprometen desempeños notables, según el Ministerio de Educación (MINEDUC) que impliquen un significativo mejoramiento institucional, que por sí sola no habrían podido lograr. Según el MINEDUC, es un instrumento competitivo de adjudicación de recursos de avanzada categoría, de alto impacto estratégico, que provee de financiamiento en base a resultados y que permite a la institución generar iniciativas transformadoras, capaces de enfrentar problemas estructurales de diferente tipo y focalizar sus esfuerzos institucionales en aspectos asociados al mejoramiento de la calidad de su quehacer.

Fondo de Desarrollo Institucional (FDI Tradicional)

El Fondo de Desarrollo Institucional (FDI tradicional) es un instrumento de financiamiento competitivo de la División de Educación Superior dirigido a las Instituciones de Educación Superior, estatales y privadas, que hayan obtenido la acreditación institucional, destinado a elevar los rendimientos en el uso de recursos institucionales mediante el mejoramiento de la gestión operativa docente, administrativa, financiera, de personal, de información y de tecnologías de comunicaciones y para el aprendizaje estudiantil.

Este Fondo se regula por la Ley N° 20.129[96], que Establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior y el D.F.L. N° 4, de 1981.

---

[95] Disponible en: http://bcn.cl/4uj2 (Abril, 2012).
[96] Disponible en: http://www.leychile.cl/N?i=202260&f=2002-09-03&p= (Abril, 2012).

CHILE

Programa MECESUP

El Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Superior (MECESUP), es parte del Departamento de Financiamiento Institucional de la División de Educación Superior del Mineduc y está orientado al mejoramiento de la calidad del sector por la vía del financiamiento a proyectos y planes de mejoramiento institucionales adjudicados por medios competitivos o negociados a través del Fondo de Innovación Académica (FIAC) y los Convenios de Desempeño (CDs), respectivamente[97].

Este programa se inició en 1999, en el marco de un préstamo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF 4404-CH) para abordar los desafíos enfrentados por la educación superior chilena[98]. Uno de los componentes fundamentales del Programa MECESUP ha sido su Fondo Competitivo, sistema de préstamos que se mantiene hasta hoy día.

FIC Minecon- Mineduc

El Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC) fue creado el año 2006 por el Ministerio de Economía (MINECON), y según éste, constituye su principal instrumento para dotar de nuevos y mayores recursos a los distintos esfuerzos que el Estado realiza en torno a la Innovación.

El programa se inició en 2008 y constituye una provisión presupuestaria a los Gobiernos Regionales desde el Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC). La transferencia de recursos se realiza desde el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, quien administra el FIC, a la SUBDERE quien a su vez los distribuye entre los Gobiernos Regionales de acuerdo a lo establecido en la respectiva glosa presupuestaria y por resolución visada por DIPRES. Los Gobiernos Regionales, por su parte, asignan los recursos para su ejecución a las instituciones que la Ley define como elegibles[99] (agencias y entidades ejecutoras).

En el caso de la Educación Superior, la gestión del FIC MINECON se ha concretado a través del Programa MECESUP2, mediante los siguientes programas y convenios suscritos los años 2007 y 2008 (ver anexo).

---

97 Fuente: www.mineduc.cl (Abril, 2012).
98 Fuente: www.mecesup.cl (Abril, 2012).
99 Tomado de la Ley de Presupuestos correspondiente al año 2011. Fuente: DIPRES. Disponible en: http://www.dipres.gob.cl/574/articles-76569_doc_pdf.pdf.

CHILE

Fondo de Reconstrucción

Debido a los daños que sufrieron las instituciones de Educación Superior como consecuencia del terremoto del 24 de febrero del 2010, el Ministerio de Educación generó un Fondo de Reconstrucción tendiente a recuperar, mejorar y potenciar la infraestructura y equipamiento de Universidades del Consejo de Rectores (CRUCH), Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica de las regiones afectadas[100].

Este Fondo se fundamenta en la Ley N° 20.481[101], de 2010, de Presupuestos del Sector Público para el año 2011, en la Partida 09, Capítulo 01, Programa 30, Subtítulo 33, Ítem 01 e Ítem 03, Asignación 038.

Ley de Donaciones a Universidades

Desde 1988 existe un sistema de donaciones a instituciones de Educación Superior, al cual pueden acceder los contribuyentes que de acuerdo con las normas generales de la Ley sobre Impuestos a la Renta, declaren sus rentas efectivas, determinadas mediante contabilidad completa y tributen conforme a las normas del Impuesto de Primera Categoría, y también los contribuyentes del Impuesto Global Complementario, que declaren igual tipo de rentas, quienes pueden descontar de sus respectivos impuestos las sumas donadas a Universidades e Institutos Profesionales estatales y particulares reconocidos por el Estado.

Las normas que regulan el sistema se encuentran en los artículos 69 y 70 de la Ley N° 18.681, el Decreto Supremo N° 340 de 1988 del Ministerio de Hacienda (que reglamenta los artículos señalados) y la Circular N° 33 de 1988 del Servicio de Impuestos Internos.

FINANCIAMIENTO DE LOS INSTITUCIONES. PRINCIPALES MECANISMOS DEL ESTADO PARA SUBSIDIAR LA DEMANDA.

La ayuda que proporciona el Estado a los estudiantes de la Educación Superior se realiza a través de becas y créditos estudiantiles.

---

[100] Más información en www.minecon.gob.col (Abril, 2012).
[101] Disponible en: http://bcn.cl/4slp (Abril, 2012).

CÁMARA DE DIPUTADOS
CHILE

Las llamadas "Becas de Arancel" (por el Mineduc), están diseñadas para cubrir parte o el total del Arancel de Referencia de las carreras. Generalmente no cubren gastos de matrícula, y cada una posee requisitos distintos.

La fuente legal de las becas existentes en esta materia, salvo ciertos casos especiales, es la Ley de Presupuestos del Sector Público Año 2012.

BECAS.

A. **Beca Bicentenario**. Se otorga a estudiantes que hayan obtenido puntajes superiores a 550 puntos promedio en la PSU, que ingresan en una carrera de alguna de las 25 Universidades del Consejo de Rectores, que se encuentren acreditadas por la Comisión Nacional de Acreditación del año 2011. Beneficia actualmente hasta alumnos del tercer quintil.

B. **Beca Juan Gómez Millas.** Es dirigida a estudiantes pertenecientes al 60 por ciento de menores ingresos del país, egresados de enseñanza media y que elijan seguir estudios en alguna institución de Educación Superior acreditada ante la Comisión Nacional de Acreditación al 31 de diciembre de 2011. Los postulantes requieren haber obtenido puntajes superiores a 550 puntos (antes era a 640 puntos).

Financia parte o la totalidad del arancel anual por un monto máximo de $ 1.150.000.

C. **Beca Juan Gómez Millas para Estudiantes Extranjeros**. Es dirigida a estudiantes extranjeros que cuenten con residencia definitiva en Chile, que provengan de América Latina o el Caribe, que tengan una situación económica vulnerable y que eligen seguir estudios superiores en alguna Institución de Educación Superior acreditada ante la Comisión Nacional de Acreditación al 31 de diciembre de 2011. Financia parte o la totalidad del arancel anual por un monto máximo de $ 1.150.000.

D. **Beca Nuevo Milenio.** Está dirigida a estudiantes pertenecientes al 60 por ciento de menores ingresos del país, egresados de enseñanza media del país que se matriculen en primer año 29012 en una carrera conducente al título de Técnica de Nivel Superior o en carreras profesionales acreditadas ante la Comisión Nacional de Acreditación al 31 de diciembre de 2011, impartidas por Institutos Profesionales. Financia parte o la totalidad del arancel anual por un monto máximo de $ 600.000.

E. **Beca de Excelencia Técnica**. Busca premiar a los mejores 4000 estudiantes que opten por la Formación Técnico Profesional. Para esto, se les financia un monto mayor a los $ 600.000 que

considera la Beca Nuevo Milenio, con el objetivo que esta beca cubra un monto muy cercano al arancel real de su carrera.

Beneficios que otorga:

Primer tercio: para los mejores 1.334 estudiantes, el beneficio e de hasta $ 800.000 según arancel de la carrera.
Segundo tercio: para los 1.333 estudiantes siguientes, el beneficio es de hasta $ 750.000 según arancel de la carrera.
Tercer tercio: para los últimos 1.333 estudiantes, el beneficio es de hasta $ 700.000 según arancel de la carrera

F. **Beca de Excelencia Académica**. Sus beneficiarios son los estudiantes que pertenecen al mejor 7,5% de los mejores egresados 2011 de enseñanza media de Establecimientos Municipales, Particulares Subvencionados o de Administración Delegada (antes era el 5%).

Financia parte o la totalidad del arancel anual por un monto máximo de $ 1.150.000

G. Beca de Nivelación Académica. Beneficia a 1000 estudiantes que ingresen el 2012 a primer año y que hayan pertenecido al mejor 7,5% de su generación de egreso. Les permite un año en programas de nivelación. La División de Educación Superior del Ministerio de Educación creó la Beca Nivelación Académica para estudiantes de primer año matriculados en Instituciones de Educación Superior (IES) acreditadas, para promover mayor equidad en el acceso a la educación superior y nivelar las competencias que permitan a los estudiantes lograr un adecuado desempeño y éxito académico[102], y se regula en la Ley N° 20.129, que establece un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior[103].

Esta beca se asigna a estudiantes de primer año a través de las IES elegibles, adjudicadas con un programa de nivelación académica aprobado mediante Resolución del Ministerio de Educación, que debe implementarse durante el año 2012. Para estos efectos el Ministerio de Educación solicitó a las instituciones elegibles, presentar propuestas de nivelación de competencias, las cuales deben implementar para sus estudiantes matriculados que resulten seleccionados con la Beca Nivelación Académica[104].

---

[102] Fuente: www.mineduc.cl (Abril, 2012).
[103] Disponible en: http://bcn.cl/4sjp (Abril, 2012).
[104] Fuente: www.mineduc.cl (Abril, 2012).

CHILE

H. **Beca Vocación de Profesor e Hijos de Profesionales de la Educación.** Está dirigida a estudiantes pertenecientes al 60 por ciento de menores ingresos del país, hijos de profesionales de la educación y del personal Codocente, que se desempeñen en Establecimientos Municipales, Particulares Subvencionados o de Administración Delegada, regidos por el D.F.L. N° 2 de 1998 y por el Decreto Ley N° 3.166 de 1980. Los postulantes deben matricularse en primer año en las Universidades del Consejo de Rectores, o en las Universidades, Institutos Profesionales o Centros de Formación Técnica.

Financia el arancel anual de la carrera por un monto máximo de $ 500.000.

I. **Beca de Reparación dirigida a familiares de víctimas de violaciones de los Derechos humanos.** Este beneficio está otorgado por la Ley N° 19.123 a los hijos de las personas declaradas familiares de las víctimas calificadas como detenidos desaparecidos y ejecutados políticos por violación a los derechos humanos en el período 1973-1990, reconocidos por los informes de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación y la Corporación de Reparación y Reconciliación.

J. **Beca Presidente de la República**. Consiste en un aporte monetario de libre disposición equivalente a 0,62 Unidades Tributarias Mensuales (UTM) para el caso de los estudiantes de Educación Media; y a 1,24 UTM para los estudiantes de Educación Superior. Está normada en el Decreto N° 832, de 2003, del Ministerio del Interior, que establece normas que regulen el Programa de Becas Presidente de la República.

Su objetivo es apoyar económicamente a estudiantes de escasos recursos económicos y de un rendimiento académico sobresaliente para que realicen sus estudios de Educación Media y Superior. Los estudiantes deben reunir los siguientes requisitos:

- Encontrarse matriculado en algún establecimiento educacional de Educación Media reconocido por el Estado.
- Acreditar una situación socioeconómica deficiente que justifique la necesidad del beneficio, conforme a la Pauta de Evaluación elaborada por la JUNAEB, que evalúa dimensiones tales como carencia o precariedad del empleo, precariedad en la vivienda y equipamiento de la misma, jefatura monoparental femenina, embarazo adolescente entre otros.

- Acreditar por parte de los alumnos que ingresan al nivel de Educación Media y los que cursen este nivel educacional, el cumplimiento de un promedio mínimo de nota 6.0 durante el año lectivo anterior al de postulación.

K. **<u>Beca Vocación de Profesor Pedagogías</u>.** Está regulada en el D.F.L. N° 1, del Ministerio de Educación, de 1997, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 19.070, que aprobó el estatuto de los profesionales de la educación, y de las leyes que los complementen y modifican.

Está destinada a estudiantes que se matriculen por primera vez como alumnos de primer año en carreras de pedagogías Elegibles, que se encuentren acreditadas ante la Comisión Nacional de Acreditación al 31 de diciembre de 2011, que hayan obtenido buen resultado en la PSU y en la enseñanza media, que manifiesten interés por ingresar en carreras regulares de pedagogía.

Si el puntaje PSU es:

- Mayor igual o superior a 720 puntos, financia: beca arancel real +matrícula +aporte de $80.000 mensual + 1 semestre en el extranjero.
- Mayor o igual a 700 puntos, financia: beca arancel real +matrícula +aporte de $80.000 mensual.
- Mayor o igual a 600 puntos, financia: beca arancel real +matrícula.

Además estas becas se pueden complementar con becas de mantención, orientadas a financiar otros gastos de jóvenes en condición de vulnerabilidad socio-económica y otras asignadas por consideraciones particulares predefinidas, como son: Beca de Mantención para la Educación Superior, Beca de Alimentación para la Educación Superior, Asistencialidad Chaitén, Beca Indígena, Beca de Integración Territorial y Hogares Insulares.

Los créditos para la educación superior financian los costos de aranceles e incluyen el Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU), reservado exclusivamente a los alumnos matriculados en las universidades del CRUCH, el Crédito con Aval del Estado (CAE), al cual pueden acceder también los matriculados en instituciones privadas no tradicionales que se encuentren acreditadas, y hasta el año 2011 también existía el Crédito Corfo.

CÁMARA DE DIPUTADOS
CHILE

El monto de estas becas y créditos están basados en los aranceles de referencia para las distintas carreras e instituciones, definido anualmente por el Ministerio de Educación, y que en la mayoría de los casos presenta diferencias importantes con el arancel real, especialmente en el caso de las universidades privadas no tradicionales. Distinto es el caso de las universidades del CRUCH, en las cuales ambos aranceles se equiparan o acercan.

CRÉDITOS.

B). CREDITO FONDO SOLIDARIO DE CRÉDITO UNIVERSITARIO

Se otorga a estudiantes de las universidades del consejo de Rectores (CRUCH), también llamadas universidades tradicionales, para financiar parte o el total de los aranceles de referencia anual de la carrera. Es un crédito otorgado en unidades Tributarias Mensuales (UTM) con tasa de interés anual del 2 por ciento, y se comienza a pagar después de dos años de haber egresado, pagando anualmente una suma equivalente al 5 por ciento del total de ingresos que haya obtenido la persona el año anterior.

C). CRÉDITO CORFO.

Corresponde a una línea de financiamiento que CORFO abrió para los bancos, destinados a otorgar créditos a estudiantes chilenos con el de facilitarles el pago de estudios superiores de pregrado. Orientado fundamentalmente a estudiantes que provienen de familias de ingresos medios.

Para optar a este crédito se requería -estuvo vigente hasta el año 21001- ser estudiante de alguna de las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica que reúna los requisitos establecidos por el Ministerio de Educación, pertenecer a una familia cuyo ingreso bruto no exceda las 120 U.F., y presentar un aval, que será calificado por el banco.

D) CRÉDITO OTORGADOS POR BANCOS.

Los bancos ofrecen distintos créditos para financiar las carreras universitarias, que deben ser renovados año a año, y cuyas

condiciones de plazo, interés y pago deben pactarse directamente por las partes.

E) CRÉDITO CON AVAL DEL ESTADO (CAE).

En el curso de la investigación practicada por esta Comisión, el Crédito con Aval del Estado, junto con la calidad, financiamiento y fiscalización de la Educación Superior y el lucro, fue uno de los temas más recurrentes y que demandó la mayor preocupación.

Según un estudio practicado por el Banco Mundial (2011) entre los años 2006 y 2010, se otorgaron US$ 1424 millones en créditos con aval del Estado. Al día de hoy, considerando los intereses acumulados, el stock alcanza los US$ 1.500 millones, la que se ve incrementada anualmente por el ingreso de nuevos estudiantes al sistema.

Las demandas del movimiento estudiantil y el fuerte cuestionamiento social a los términos de este crédito, motivó que el Gobierno presentara un proyecto que[105] que introduce diversas modificaciones en la citada ley, las que tienen como principales objetivos reducir significativamente el costo de los créditos para los estudiantes y sus familias, tanto para aquellos que fueron los primeros beneficiados como para los futuros estudiantes que se acojan a este sistema de crédito con garantía del Estado.

Proyecto de ley que modifica la ley N° 20.027.

La ley N° 20.027, aprobada el año 2005, estableció un Sistema de Crédito con Garantía Estatal para apoyar de manera permanente y sustentable el acceso al financiamiento de estudiantes que, teniendo voluntad y méritos académicos, no pueden pagar por sí mismos sus estudios de educación superior, pues hasta ese año sólo los estudiantes de las 25 universidades del CRUCH tenían acceso a crédito, a través del Fondo Solidario.

La puesta en marcha del sistema ha permitido entregar créditos para estudios de educación superior a más de 350.000 estudiantes, constituyendo un aporte fundamental al reciente incremento de cobertura en el acceso a la educación superior. Este crédito se encuentra disponible para

---

[105] Boletín N° 7898-4. El proyecto fue despachado por la Cámara de Diputados el 24 de enero del 2011, y desde esa fecha está siendo discutido en la Comisión de Educación del Senado.

CHILE

los estudiantes de todos los programas de instituciones de educación superior acreditadas, que permite complementar otros beneficios estudiantiles que perciba eventualmente el mismo alumno, y que se puede solicitar incluso una vez iniciado el programa de estudios.

A pesar, y reconociendo los avances logrados, el Gobierno considera necesario perfeccionar este Sistema de Créditos, lo que se hará en dos etapas. La primera etapa se aborda con este proyecto, y busca introducir un conjunto de mejoras de impacto inmediato. Se establece un beneficio para los estudiantes que hayan accedido al sistema de créditos con aval del Estado con anterioridad al 31 de diciembre de 2011, que permitirá rebajar la tasa de interés a la que están sujetos sus créditos, reduciendo consecuentemente las cuotas mensuales a pagar. Esta rebaja les permitirá a partir del año 2012 disminuir las tasas que pagarán hasta el término de sus créditos, a un 2,0% real anual.

Asimismo, se incorporan cambios que reducen significativamente el costo de los créditos para los estudiantes y sus familias, tanto para aquellos que fueron los primeros beneficiados, como para los futuros estudiantes que se acojan al sistema; se amplía el tipo de instituciones financieras que podrán otorgar los créditos, se perfecciona la coordinación del sistema y se aumentan los subsidios estatales.

Una segunda etapa tiene por objeto presentar modificaciones más significativas en cuanto a su diseño, que involucren no sólo a los créditos con garantía estatal, sino que también, a los programas de ayudas estudiantiles en general. Se incrementa el número de instituciones facultadas para entregar financiamiento al sistema de créditos, permitiendo que Cajas de Compensación y Compañías de Seguros puedan participar. Asimismo, se modifica la ponderación por riesgo, que estipula la ley general de bancos, asociada a los créditos con aval del Estado.

Por otra parte, el proyecto de ley en estudio asegura a todos los alumnos que a futuro se beneficien con créditos objeto de garantía estatal, que pagarán un interés anual real de un 2%, y se modifican las funciones de la Comisión Administradora de los créditos, posibilitando una mejor gestión de coordinación para el adecuado funcionamiento del sistema, y se entregan nuevas facultades a la Tesorería General de la República para que pueda administrar los créditos de propiedad estatal, incluyendo el otorgar facilidades de pago a deudores morosos.

Durante el análisis de esta iniciativa, se hizo presente que desde los inicios del CAE se ha producido un aumento sostenido en el tiempo de los beneficiarios del crédito, partiendo el año 2006 con 21.263,

aumentando el 2009 a 148.829 alumnos y, llegando el año 2009 a 277.297 beneficiarios. Esto ha significado un importante desembolso de recursos que el año 2011 alcanzó a 797 millones de dólares.

Del total de beneficiarios del CAE, más del 60% pertenecen a los dos primeros quintiles de ingreso económico: el 40% corresponde al primer quintil, el 23% al quintil 2 y el 18% al quintil 3. Destacó que hasta el año 2010 se había restringido el otorgamiento del crédito a los primeros cuatro quintiles, para los alumnos con un puntaje en la PSU superior a 475 puntos. Sin embargo, el año 2011 se extendió al primer tercio del quinto quintil.

Se destacó que los beneficiarios han podido estudiar en cualquiera de las 81 instituciones de educación superior que se encuentran acreditadas, vale decir las universidades del Consejo de Rectores con un 12% (los alumnos de estas instituciones utilizan preferentemente el Fondo Solidario), las Universidades Privadas con un 42%, los Institutos Profesionales con un 32% y los Centros de Formación Técnica con un 14%.

Asimismo se hizo ver que si se analiza lo ocurrido el año 2010, se puede constatar que por primera vez, desde el año 1993, la matricula de los Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales (158.301) superó la matrícula de las universidades (157.444). Esto se relaciona con la pirámide invertida que existe en Chile, según la cual hay más universitarios que técnicos (2 universitarios por 1 técnico), precisamente porque existe más financiamiento para los alumnos de universidades, no obstante existir un déficit de 600.000 técnicos.

Respecto de las características del CAE, se señaló que el alumno puede pedir el monto que se ajuste a sus necesidades y modificar todos los años ese valor al momento de renovar su beneficio. El monto mínimo de crédito que se puede solicitar es de $ 200.000 y el máximo es el 100% del arancel de referencia. El beneficiario tiene derecho a cambiarse una vez de institución/carrera sin perder el crédito. Respecto de los plazos, existen tres modalidades de pago: 10, 15 y 20 años, dependiendo de la duración de la carrera y del monto total que adeudará. La tasa de interés es fija para todo el plazo de cada uno de los créditos otorgados. Esta tasa se fija en base a una licitación anual donde las bases fijan un *spread* sobre el instrumento financiero y el cobro del crédito se hace efectivo al egreso, con 18 meses de gracia o si el alumno deja de estudiar sin justificación por 12 meses consecutivos y no se matricula en alguna institución participante del sistema (deserción). En caso de cesantía o si la cuota supera la mitad del ingreso del alumno deudor, se suspende el pago de la deuda hasta por un máximo de 12 meses.

A juicio del Ministerio Educación, las conclusiones sobre el sistema actual son las siguientes:

- El CAE actualmente es parte fundamental del sistema de financiamiento de la educación superior en Chile. Sin embargo, la diferencia en costos entre el CAE y el Fondo Solidario es injusta para los estudiantes que muchas veces son precisamente los que requieren más ayuda, principalmente de los quintiles 1 y 2.
- Los costos que el acceso a la educación superior tiene para las familias no siempre es sustentable para ellas, por lo cual se debe avanzar en bajar el costo de esta "mochila".
- Si se quiere disminuir el costo que importa para el Estado subsidiar este crédito, se debe aumentar necesariamente la competencia de los actores del sistema.
- La sustentabilidad de cualquier sistema crediticio es fundamental para su sustentabilidad y por lo tanto la cobranza es esencial para que el sistema CAE tenga viabilidad en el mediano y largo plazo.

En resumen, el proyecto en análisis propone rebajar la tasa del CAE al valor de la UF + 2% real anual, lo que es equivalente a la tasa del Fondo Solidario. Además, se establece un beneficio para los estudiantes que hayan accedido al sistema de créditos con aval del Estado con anterioridad al 31 de diciembre de 2011, el que permitirá rebajar la tasa de interés que pagarán una vez que empiece su período de pago, a un 2,0% real anual. Funcionará a través de un sistema de cargo fiscal del copago de las cuotas pactadas, pagando la diferencia entre el porcentaje aplicable según el año y el 2%.

De ser aprobado este proyecto de ley, el beneficio comenzaba a regir a partir del 1° de enero de 2012 para los deudores que se encuentren al día en sus cuotas y no se aplicará mientras los deudores se encuentren en mora. El Estado pagará la diferencia mes a mes, y de esta forma no deberá desembolsar de una vez todos los recursos para subsidiar efectivamente la tasa del crédito.

Sistema único para ayudas estudiantiles y otras medidas.

Además, el Gobierno ha anunciado que en las próximas semanas enviará a trámite legislativo una propuesta que considera entre otras medidas las siguientes: eliminación del crédito con aval del Estado y de la participación de los bancos en el financiamiento. El Estado, a través de

una sola agencia, se hará cargo del diseño, la administración y provisión de becas y créditos, que beneficiarán a los nueve primeros deciles. El interés de los créditos será de 2% y se pagará con contingencia al ingreso del deudor.

Según lo señaló el Ministro señor Beyer, el Gobierno señaló que es más barato para el Fisco entregar los recursos directamente y que la recuperación de los créditos en el sector privado no ha sido buena. Estimó que con el nuevo sistema no debería producirse una morosidad tan importante, debido a que se utilizará un sistema de cobro por planilla, similar al pago de cotizaciones previsionales o a través del Servicio de Impuestos Internos.

También se considera entre las propuestas que el pago será proporcional al ingreso: quienes ganen menos de 14 UTM ($555 mil, aproximadamente) tendrán que pagar el 5% de su sueldo mensual, mientras que quienes reciban ingresos superiores, pagarán hasta el 19%. Después de 180 meses pagando y si aun queda un remanente, será condonado. El pago se iniciará cuando el egresado empiece a trabajar.

Frente a las críticas que se han formulado en el sentido de que las becas favorecen preferentemente a los alumnos provenientes del sector socio económico que les permite acceder a mejores establecimientos y por lo tanto obtener mejores resultados en la PSU, se ha optado por exigir puntajes mínimos diferenciados para acceder a estos beneficios. Así, los alumnos del 40% de menos recursos podrán postular con menos de los 550 puntos exigidos hoy.

También el Ejecutivo anunció que las casas de estudio deberán financiar la diferencia entre el arancel de referencia, que es el que cubre el Estado cuando entrega becas o créditos y el arancel real de las carreras. Se definirán nuevos parámetros para calcular el arancel referencial.

Asimismo, el Gobierno anunció que el Gobierno está trabajando para cambiar el actual sistema que gobierna la acreditación de las universidades. Además de modificarse la estructura de la Comisión Nacional de Acreditación, se trabaja sobre asuntos principales que inciden sobre el procedimiento, cuales son que se mida el desempeño de cada institución en cuanto a los resultados de su enseñanza y no sólo su proceso interno, la duración de la certificación, que no sea por años sino que tenga carácter permanente. Además, se considera el tema de las certificaciones de las carreras que hoy son realizadas por distintas agencias autorizadas, sin que existan estándares delineados para la evaluación, lo que permite que los criterios de dichas agencias sean dispares

CHILE

Exposición de la señora ALEJANDRA CONTRERAS, Directora Ejecutiva de la Comisión Administradora del sistema de Créditos para la Educación Superior, INGRESA.[106]

SUMARIO: Características del Sistema de Créditos – Postulantes, elegibilidad por quintil de ingreso – Crédito con aval del Estado (CAE) – Beneficiarios, distribución socioeconómica - Beneficiarios, elegibilidad por quintil - Relación entre institución y quintil.

Principales características del crédito.

En primer lugar, a modo de contexto, debo señalar que el sistema de créditos está administrado por un ente público, la Comisión Ingresa, encargado de coordinar todas las acciones de las instituciones financieras que entregan los créditos y, sobre todo, hacer la selección de los alumnos. Eso es clave, porque los bancos no participan en la decisión de qué alumnos tienen derecho al crédito.

En segundo lugar, es un crédito con una cobertura amplia, por cuanto favorece no sólo a los alumnos que ingresan a la educación superior, sino que también a aquellos que la están cursando y que requieren ayuda, debido a un cambio en su situación socioeconómica.

Los bancos que participan en este sistema de créditos financian la mayoría de los créditos, pero también interviene el Estado a través de la compra de una parte de la cartera. Es importante tener presente que no todos los créditos están financiados por los bancos, sino que una parte de ellos son propiedad o activos del Fisco.

Asimismo, hay un riesgo compartido entre las instituciones de educación superior, el Estado y las instituciones financieras. Por lo tanto, hay garantías establecidas en caso de que el alumno no pague, las cuales son por un 90 por ciento del capital más los intereses y se entregan por parte de la institución de educación superior en el proceso de estudio. No exige ningún tipo de garantía o aval familiar. Es decir, si el alumno abandona sus estudios y no paga el crédito, quien responde de éste es la institución de educación superior. Cuando el alumno ha egresado de sus estudios y se incorpora al mundo laboral, pero por alguna razón no paga el crédito, en ese caso el Estado debe responder por el financiamiento.

---

[106] Sesión 9ª, celebrada el 9 de noviembre de 2011, pp. 2-82 del Acta de Sesiones.

La tasa de interés es fija, definida de acuerdo con condiciones de mercado A contar de 2012, tendremos una tasa de interés fija del 2 por ciento, para hacerlo equivalente al crédito solidario si se aprueba el proyecto presentado en la Cámara de Diputados, los alumnos que ya estaban en el sistema y tienen un crédito se podrán asimilar a dicha tasa, porque, dado que sus condiciones fueron fijadas en licitaciones de años anteriores, no podemos, por el ámbito administrativo, hacer un cambio en ese sentido, sino que debemos hacerlo a través de una ley.

Además, el crédito tiene un financiamiento de largo plazo, es decir, se paga en 10, 15 ó 20 años, dependiendo del monto de la deuda. El beneficario obtiene el crédito por toda su carrera, sin necesidad de postular nuevamente. Las cuotas del crédito son fijas e iguales durante todo el período de servicio de la deuda. Quizás, ése es uno de los puntos más críticos del sistema de crédito, dado que las cuotas son fijas, independientemente del tipo de remuneración que tenga el estudiante.

Sólo es factible suspender el pago en caso de la imposibilidad de pago por cesantía, que, según Reglamento, está acotado a un máximo de 12 meses. La ley no lo restringe en tiempo, pero es una definición reglamentaria. Esas cuotas son pagadas por el Fisco en lugar del alumno, pero se ponen al final del crédito. También se considera cesantía cuando la cuota supera el 50 por ciento del ingreso mensual. No implica condonación de cuotas.

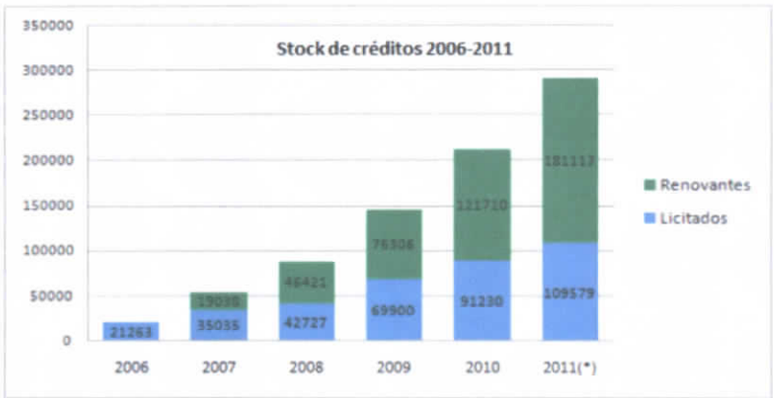
Por último, las instituciones financieras están encargadas de la administración y la cobranza de créditos.

CHILE

Crédito con Garantía Estatal:
Datos Globales

Desde sus inicios, en 2006 más de 354.000 alumnos han ingresado a la educación superior financiados por el crédito con Garantía del Estado.

De ellos, ***290.696*** *tienen crédito activo en el año 2011, 14.460 han desertado y 39.106 egresaron de sus respectivas carreras.*



Hay alrededor de 350 mil jóvenes que tienen o han tenido créditos desde 2006 a la fecha.

Elegibilidad por quintil de ingreso.

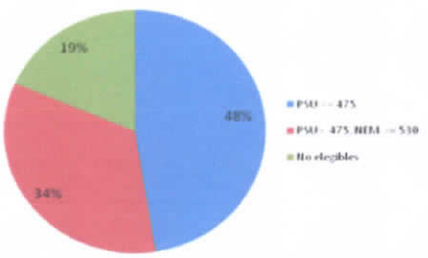
Desde el punto de vista de la elegibilidad, una de las razones por las cuales este sistema de crédito ha crecido tan rápido es precisamente porque –valga la redundancia- es un sistema en términos de ayudas estudiantiles que tiene la elegibilidad más simple de cumplir.

CHILE

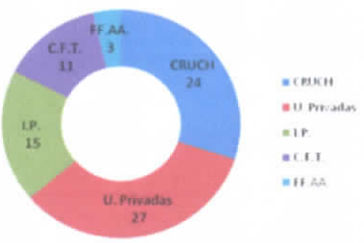
Elegibilidad de IES y Alumnos



Distribución alumnos según elegibilidad 2011



Distribución IES (2011)



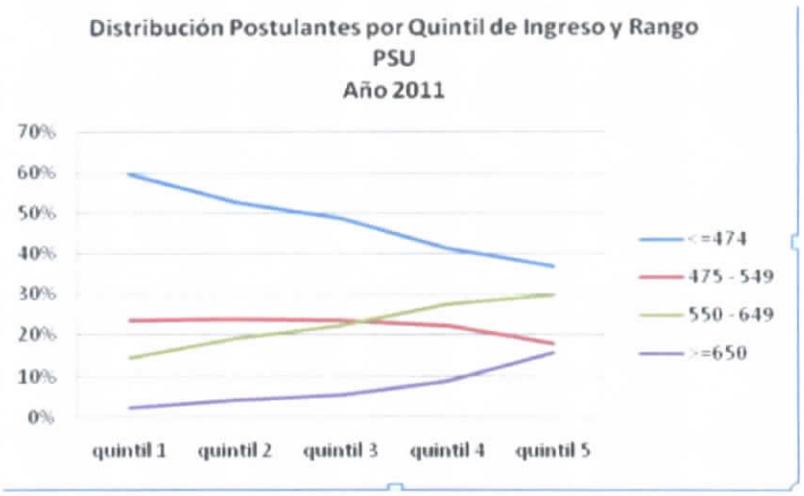
En cuanto a los requisitos se requiere que el alumno haya obtenido un puntaje promedio de 475 puntos en la PSU y que las condiciones socioeconómicas de su grupo familiar justifiquen el otorgamiento del crédito. En su defecto, si no lo alcanzó, él puede postular al crédito si tiene un promedio de notas de 5,3 en la enseñanza media, en cuyo caso sólo puede usarlo para estudiar en institutos profesionales o en centros de formación técnica. El 19 por ciento de los alumnos que postulan al sistema de crédito no cumplen con ninguno de los dos requisitos.

Un 48 por ciento tiene en la PSU un puntaje mayor a 475, por lo tanto puede elegir la institución que estudia, desde las universidades a los CFT, y un 34 por ciento tiene la restricción de tener menos de 475 puntos, pero sí tiene la nota, por lo tanto está restringido a los IP y CFT.

A la fecha tenemos más de ochenta instituciones de educación superior que pertenecen al sistema de crédito; 24 universidades del Consejo de Rectores. Solamente la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación no participa, a pesar de que está acreditada, pero no basta sólo estar acreditada, sino que además la institución voluntariamente tiene que adscribirse al sistema.

Si uno mira la elegibilidad por nota, es decir, cuál es la característica de nuestros estudiantes en el 2011 por sus notas, uno puede ver que es bastante pareja por quintil de ingreso. La mayoría está en el rango entre 5,3 y 5,9. Sin embargo, si uno mira el cuadro de abajo, la realidad de la

PSU es totalmente distinta. En la PSU sí hay un cambio, todos lo sabemos, una relación muy significativa entre el quintil socioeconómico del alumno y su resultado de la PSU.



Por ejemplo, un 60 por ciento de los estudiantes en el quintil 1 tienen menos de 474 puntos en la PSU; sólo un 14 por ciento de estos estudiantes del quintil 1 tienen más de 550 puntos. Los 550 puntos son el tope mínimo para postular a una beca. Por lo tanto, lo que nos muestra este gráfico es que aunque tengamos todos los recursos disponibles para becas, la mayor parte de los estudiantes del primer quintil van a necesitar el crédito, porque no tiene el requisito académico para postular a la beca.

La línea verde, la de 550 puntos, que es el requisito mínimo de la beca, va subiendo a medida que aumenta el quintil de ingreso, pero los alumnos del quintil 3 no tienen acceso a la beca porque están normalmente restringidas a los primeros quintiles, al 1 y al 2. En la misma línea, si miramos la evolución de los postulantes según quintil de ingreso, simplemente nuestros postulantes han crecido en todos estos años.

Los quintiles 3 y 4, en general, tienen un comportamiento bastante errático, porque al menos en el crédito con garantía del Estado son quintiles que están cubiertos, ellos pueden acceder al crédito, porque nosotros estamos desde el 2009 cubriendo todo el quintil 4. Sin embargo, los jóvenes de esos quintiles, que son familias que están en un segmento socioeconómico que requieren de un aporte para acceder a la educación superior, postulan mucho menos que los jóvenes de los quintiles más bajos, y además va disminuyendo su postulación en el tiempo.

CHILE

La postulación de alumnos provenientes del tercer y cuarto quintil se mantiene estable o baja. No tengo el dato exacto, porque no tengo vinculada la PSU con la permanencia, pero podríamos calcularlo.

Las otras alternativas que hay a este sistema son el fondo solidario y las becas. Esos dos sistemas de ayuda estudiantil tienen requisitos académicos mucho más altos que este sistema y, por lo tanto, la posibilidad de que los jóvenes accedan es menor mientras más pobres son, porque sus resultados académicos, derivados de la enseñanza escolar y de las otras razones que todos conocemos, son mucho más bajos.

Por lo tanto, la posibilidad que ellos tienen para financiar estudios es exclusivamente el crédito con aval del Estado, y no tiene que ver con una opción del alumno o del sistema, sino que tiene que ver con la vinculación entre requisito académico y el tipo de opción que ellos encuentran. Nuevamente, tiene que ver con que ellos no tienen el puntaje suficiente para ir a la universidad.

No es por defender el sistema de crédito, pero creo que el problema está en el diseño global del sistema, porque no focaliza a los estudiantes más pobres hacia las becas sino que los excluye de ellas. Al dejarlos excluidos de las becas deben acceder al crédito y sería raro que el crédito discriminara a los más pobres en beneficio de los menos pobres.

Si tuviéramos una restricción que dijera que sólo vamos a favorecer a los alumnos del tercer y cuarto quintil, los otros quedarían afuera y la ley señala que se otorga el crédito en estricto orden socioeconómico. Por lo tanto, tiene más que ver con la lógica global que con el diseño del instrumento del crédito con garantía del Estado.

Distribución socioeconómica de los beneficiarios.

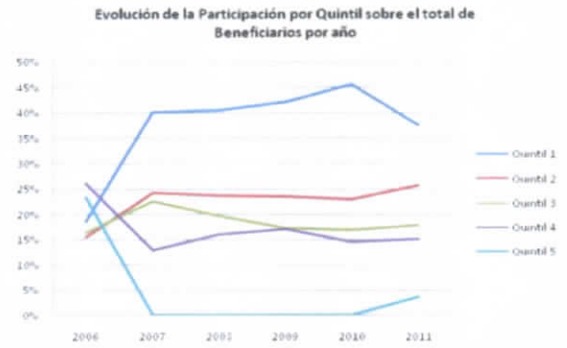
Se pueden dar cuenta de que los quintiles primero y segundo son los que concentran la mayor cantidad de jóvenes participando; y el tercero y cuarto son los que tienen el comportamiento un poco errático, que en algunos casos va disminuyendo.

Tuvimos una asignación al quinto quintil de ingresos, el más alto, en el primer año de funcionamiento de este sistema, porque, no sé si lo recuerdan pero hubo un error de tipo informático en la asignación. Por supuesto, hubo que revertir el error entregando una mayor cantidad de créditos.

CHILE

Distribución socioeconómica de los Beneficiarios del Crédito

Quintil	2.006		2.007		2.008		2.009		2.010		2.011	
1	3.963	19%	14.045	40%	17.291	40%	29.367	42%	41.523	46%	35.291	38%
2	3.306	16%	8.511	24%	10.135	24%	16.408	23%	20.963	23%	24.150	26%
3	3.508	16%	7.951	23%	8.434	20%	12.226	17%	15.522	17%	16.872	18%
4	5.524	26%	4.528	13%	6.867	16%	11.899	17%	13.224	14%	14.145	15%
5	4.962	23%	-	0%	-	0%	-	0%	-	0%	3.482	4%
Total	**21.263**	**100%**	**35.035**	**100%**	**42.727**	**100%**	**69.900**	**100%**	**91.232**	**100%**	**93.940**	**100%**



Entre 2007 y 2010, no hay estudiantes del quinto quintil y en 2011 hemos podido cubrir un porcentaje de alumnos de ese quintil. Este año han accedido 3.400 jóvenes del quinto quintil de ingresos. Del total de los estudiantes de 2010, el 42 por ciento pertenece al quintil uno. Si comparamos el total del sistema con cada una de las instituciones nos damos cuenta de que las universidades, en general, tienden a tener más jóvenes de los quintiles altos y los IP. y CFT de los quintiles más bajos, lo que nuevamente refuerza el tema de la condición de ingreso.

Respecto de la distribución de los jóvenes por los establecimientos de enseñanza media en los que estudiaron, en estos momentos existen más beneficiarios de educación particular subvencionada que municipal. El comportamiento ha sido el mismo en todos los años.

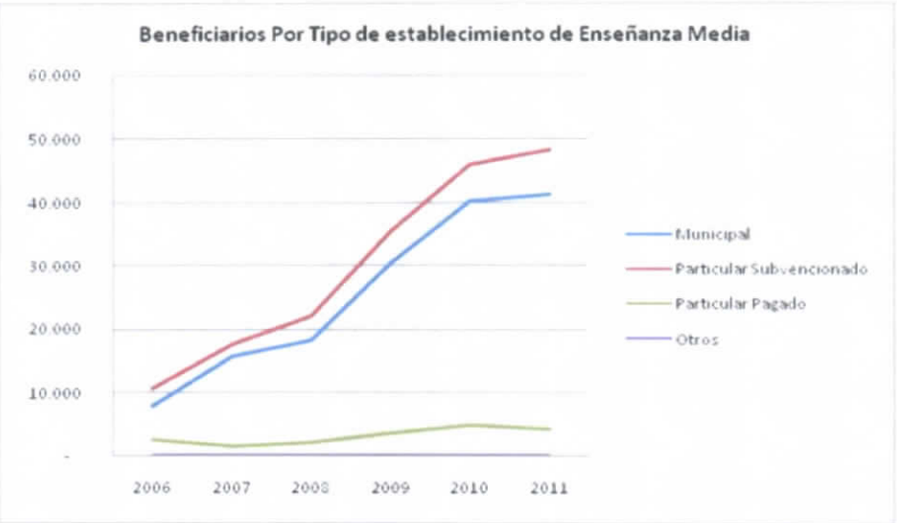
Medición del ingreso familiar.

Nosotros usamos el concepto de ingreso per cápita, porque si usamos un promedio, como en el caso de la encuesta, no se puede comparar a los distintos postulantes, algunos están por debajo y otras por encima del promedio. Usamos el concepto per cápita, que proviene de Mideplan, para que sea multiplicable por el grupo de personas de cada grupo familiar. Entre 102 mil y 162 mil, ese es el rango.

CHILE

Beneficiarios por tipo de establecimiento

Evolución Beneficiarios CAE por Establecimiento EM



En cuanto a los beneficiarios por tipo de establecimiento, en el 2011 muestra 93.940 personas en total. De ellas, 41.321 provienen de establecimientos municipales y 48.217 de particulares subvencionados. Si uno se fija en los postulantes, la proporción es bastante similar. O sea, aquí no hay un problema de rendimiento entre municipal y particular subvencionado, sino que más bien es un tema del universo, del número.

Entonces, no hay problemas de rendimiento asociados. Hay una diferencia que tiene que ver con que hay más estudiantes en este momento en el particular subvencionado. En los primeros quintiles la participación femenina es mucho más fuerte. Hay predominancia de mujeres en los quintiles más pobres. Aproximadamente el 24 por ciento del total de nuestros beneficiarios son mujeres de primer quintil. En cambio, los hombres de dicho quintil suman alrededor de 14 por ciento. En cambio, en los quintiles más altos esa diferencia se acorta."

Cobertura del crédito.

Las instituciones que más crecen son los CFT y los IP, que se han visto beneficiados con este sistema que antes no tenían. Entonces,

frente a algo que no existía, su matrícula se ha visto fuertemente impactada. Ahí vemos las cifras. Hay instituciones que prácticamente dependen de la existencia del crédito, en término de sus matrículas.

Cobertura por Institución de Educación Superior

TIPO IES	NOMBRE INSTITUCION	PORCENTAJE COBERTURA					
		2006	2007	2008	2009	2010	2011
3	CFT SAN AGUSTIN DE TALCA	0%	0%	25%	44%	60%	84%
1	UNIVERSIDAD SANTO TOMAS	20%	42%	46%	54%	67%	71%
1	UNIVERSIDAD AUTONOMA DE CHILE	0%	18%	29%	44%	63%	69%
1	UNIVERSIDAD ALBERTO HURTADO	39%	42%	40%	44%	62%	66%
2	I.P. PROVIDENCIA	0%	27%	45%	62%	69%	66%
2	I.P. DR. VIRGINIO GOMEZ G.	7%	34%	36%	47%	53%	62%
1	UNIVERSIDAD ACADEMIA DE HUMANISMO CRISTIANO	9%	23%	29%	58%	54%	60%
1	UNIVERSIDAD SAN SEBASTIAN	0%	3%	22%	38%	54%	60%
2	I.P. SANTO TOMAS	17%	41%	45%	52%	59%	57%
1	UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA DE CIENCIAS Y TECNOLOGIA, UNICYT	14%	37%	28%	38%	58%	56%
3	CFT SANTO TOMAS	10%	33%	39%	47%	53%	52%
2	I.P. DUOC UC	7%	15%	20%	33%	44%	48%
1	UNIVERSIDAD NACIONAL ANDRES BELLO	16%	25%	29%	35%	42%	47%
2	I.P. DE ARTE Y COMUNICACION ARCOS	0%	47%	22%	39%	47%	46%
2	I.P. DE CHILE	0%	17%	27%	32%	41%	45%
1	UNIVERSIDAD DE LAS AMERICAS	0%	0%	0%	19%	39%	44%
1	UNIVERSIDAD DE VIÑA DEL MAR	5%	10%	18%	26%	47%	44%
1	UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES	14%	18%	22%	25%	35%	40%
3	CFT DUOC UC	3%	11%	13%	21%	33%	39%
1	UNIVERSIDAD DEL PACIFICO	11%	23%	23%	29%	36%	38%
2	I.P. GUILLERMO SUBERCASEAUX	7%	19%	20%	24%	34%	38%
1	UNIVERSIDAD MAYOR	5%	8%	19%	26%	28%	38%
2	I.P. LA ARAUCANA	6%	22%	22%	28%	36%	36%
1	UNIVERSIDAD ADVENTISTA DE CHILE	0%	0%	0%	0%	20%	32%
1	UNIVERSIDAD BERNARDO O'HIGGINS	0%	0%	5%	13%	25%	32%
2	I.P. INACAP	1%	9%	12%	19%	27%	32%
3	CFT INACAP	1%	8%	12%	19%	27%	32%

La evolución ha sido muy fuerte. Por ejemplo, en el primer año partimos apenas con 2 ó 3 por ciento; en el 2011, el 35 por ciento del total de alumnos de las universidades privadas tiene ese crédito. Los IP, un 34 por ciento, y 22 por ciento los CFT. Entonces, dentro de cada tipo de institución, el hecho de que exista éste u otro sistema de ayuda estudiantil es muy relevante desde el punto de vista de la posibilidad de incorporar nuevos alumnos.

Arancel de referencia,

Entrando en el tema del arancel de referencia, tenemos un crédito que se entrega por un monto máximo, definido por el arancel de referencia. Aquí tenemos la información de manera muy global. En todas las instituciones hay algunas carreras que tienen el cien por ciento; es decir, el arancel de referencia coincide con el arancel real. Los valores de los Centros de Formación Técnica y de los Institutos Profesionales están muy cercanos. En esas instituciones los alumnos prácticamente no están pagando aranceles mientras estudian.

La diferencia se produce en las universidades, básicamente en las privadas, en que el promedio es de 78 por ciento, y hay casos en que apenas cubrimos el 26 por ciento. Es decir, ahí la brecha es extrema. Básicamente, tiene que ver con las carreras de Medicina y de Odontología. El cálculo del arancel de referencia en realidad lo realiza el Ministerio de Educación. La Comisión Ingresa decidió, desde su inicio, que iba a utilizar el mismo arancel para efectos de tener una homogeneidad en las ayudas estudiantiles. Aunque por ley podríamos tener nuestros propios aranceles, se ha estimado que es más conveniente usar el mismo cálculo.

Monto Máximo del crédito: Arancel de Referencia

El arancel de referencia alcanza a cubrir un porcentaje del arancel real, el que oscila entre un 26% y un 100%, dependiendo de la carrera y de la IES.

Cobertura del arancel del referencia respecto del arancel real (2010)

Institución	Mínimo	Promedio	Máximo
Centros de Formación Técnica	57,90%	96%	100%
Institutos Profesionales	54,90%	96,10%	100%
Universidades del CRUCH	46,30%	83,70%	100%
Universidades Privadas	26,10%	78,70%	100%
Escuelas Matrices FFAA	98,10%	99,30%	100%

La metodología del Ministerio consiste en agrupar a las instituciones por algunos criterios que tienen que ver con investigación y docencia. La teoría de esto es que en la medida que las instituciones tengan mejor rendimiento, mejores tasas de docencia o de investigación, podrían cambiar de categoría; podrían mejorar y aumentar sus aranceles de referencia. El problema es que en la práctica esto es bastante complejo y nunca se ha aplicado de esa forma.

Entonces, en realidad lo que se ha hecho, desde el momento en que se fijó el arancel, es reajustarlo, más que un análisis año a año para saber si la institución mejoró sus indicadores. Eso no se ha aplicado, sino que ha habido un reajuste de los aranceles de origen fijados en el 2006 en base al IPC o a la remuneración del sector público.

Una cosa importante es que nos dimos cuenta de que el arancel de referencia sí ha tenido efectos en frenar el alza de aranceles. El alza de aranceles más importante se produjo entre los años 1998, 1999 y 2005. Fue más o menos de un 400 por ciento, considerando el inicio y el final. Si bien esto no es una fijación de precios, porque sólo tiene como objetivo fijar la ayuda estudiantil, sí ha tenido cierto efecto en los precios de las instituciones de educación superior.

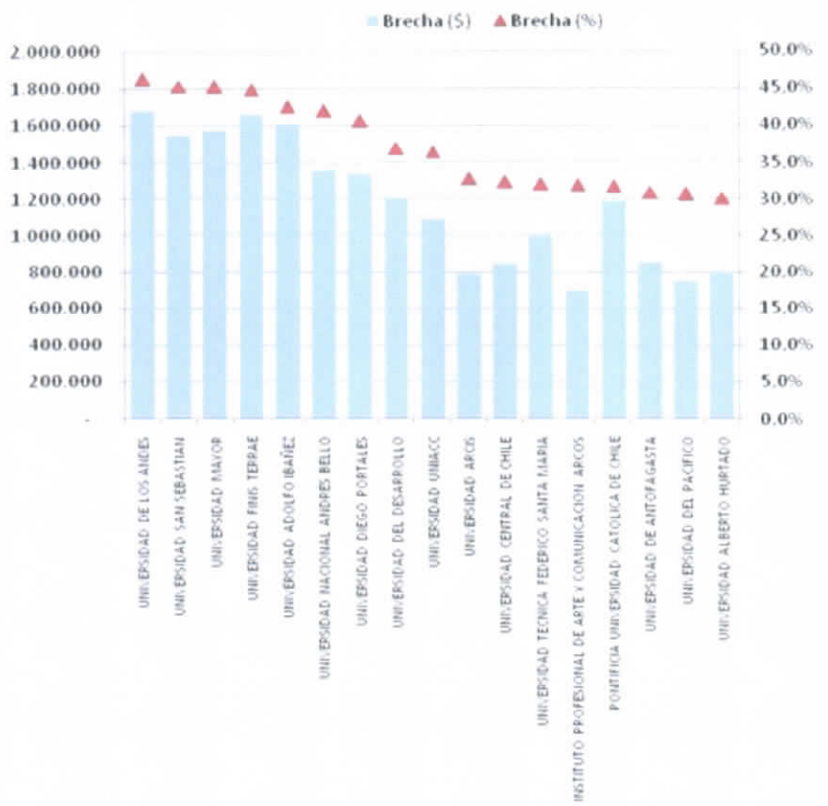
Como tenemos información de todas las carreras, calculamos el promedio de los aranceles reales de cada tipo de institución y los aranceles de referencia asociados a las mismas. Son datos bastante fidedignos.

Brechas en los aranceles.

La Universidad de Los Andes tiene una brecha en los aranceles de un 45 por ciento y la Universidad Alberto Hurtado, tiene una brecha de un 30 por ciento, con montos que van de 800 mil pesos en promedio que el alumno tiene que financiar directamente. Estas son las instituciones que tienen mayor diferencia entre el arancel real y el de referencia. Básicamente, son instituciones privadas, salvo la Universidad Técnica Federico Santa María, la Pontificia Universidad Católica y la Universidad de Antofagasta, que son del Consejo de Rectores.

CHILE

Brecha Arancel Real-Arancel de Referencia ($ y %) por IES
(IES con brecha mayor al 30%)



Brechas por carreras.

Después, hicimos una selección de aquellas carreras que presentan una mayor brecha. Claramente, las principales son las del área de la salud. En el caso de Odontología y de Medicina es muy alta. Por ejemplo, en Odontología es un poco más de 45 por ciento; en Medicina, un 42 por ciento aproximadamente.

Pasamos a los datos sobre cambios de carreras. En este sistema de crédito los alumnos tienen la posibilidad de cambiarse de carrera una vez y mantener su crédito. Diría que el dato más preocupante tiene que ver con el porcentaje de alumnos que se cambian en segundo año, que es un 34 por ciento. ¿Por qué es preocupante? Porque esto se asocia al mayor endeudamiento. En la medida que el alumno permanece más tiempo en la educación superior, finalmente va a tener una deuda más grande.

CHILE

Datos de la deserción.

El desertor es aquel que abandona completamente la educación. Eso hace que nuestros datos de deserción sean bastantes más bajos que los que se conocen comúnmente, porque por un lado se permiten los cambios y por otro se elimina en gran medida el elemento financiero, que antes provocaba mucho abandono. En este caso los abandonos son más bien por carácter académico y vocacional que por carácter financiero.

Deserción 2006-2009

Tasas de Deserción por cohorte y año de deserción para cada tipo de IES

cohorte	2006					2007				2008			2009
	Año de deserción					Año de deserción				Año de deserción			Año de deserción
Tipo de IES	1 (2008)	2 (2009)	3 (2010)	4 (2011)	Acumulado	1 (2009)	2 (2010)	3 (2011)	Acumulado	1 (2010)	2 (2011)	Acumulado	1 (2011)
Ies CRUCH	1,2%	2,4%	5,4%	2,2%	**11,2%**	2,0%	5,3%	2,0%	**9,2%**	2,8%	3,0%	**5,8%**	3,0%
Ies Privadas	3,5%	3,1%	3,7%	2,3%	**12,6%**	4,5%	4,0%	3,0%	**11,5%**	3,8%	3,1%	**6,9%**	3,3%
Profesionales	5,7%	5,2%	4,2%	3,6%	**18,7%**	7,2%	4,9%	4,9%	**17,0%**	6,5%	5,7%	**12,2%**	5,4%
C.F.T.	4,9%	4,2%	2,4%	2,1%	**13,6%**	5,6%	5,6%	3,4%	**14,6%**	6,7%	6,0%	**12,8%**	5,5%
Total	**3,4%**	**3,4%**	**4,2%**	**2,5%**	**13,4%**	**5,2%**	**4,7%**	**3,6%**	**13,4%**	**4,9%**	**4,3%**	**9,2%**	**4,2%**

Luego de hacer un seguimiento, tenemos que del total de alumnos de 2006, que fueron alrededor de 21 mil jóvenes, un 13,4 por ciento ha abandonado sus estudios. El 2007 tiene un componente un poquito más alto. Hubo más deserciones en los primeros años y se normalizó hacia el tercer año de estudio, y esperamos que tenga una deserción que no supere ese 18 por ciento.

Los Institutos Profesionales tienen la deserción más alta, seguidos por los CFT. Las universidades tienen bastante más controlada la deserción, al menos en sus primeros años de estudio. Por ejemplo, la carrera de Técnico en Prevención de Riesgos es bastante alta al ser comparada con los resultados del sistema, y además es una carrera que tiene bastante matrícula.

La cohorte de 2006 es la única que nos permite ver con mayor detención y exactitud de datos (se refiere a la consulta sobre el tiempo que demoran en obtener el título). En este caso se comienza con egresos el 2007, porque tenemos alumnos de cursos superiores. Corresponde a alumnos que pudieron haber estado en quinto año y pidieron ese año para egresar inmediatamente. Es por eso que tenemos egresados desde el inicio,

pero es obvio que los egresados comienzan a aumentar a medida que pasan los años y de esa cohorte tenemos 9.119 personas que han egresado, lo que representa un 42,9 por ciento de la cohorte.

Si a ello sumamos los que han desertado, correspondiente a un 13 por ciento, tenemos que alrededor de un 55 por ciento de la cohorte está fuera, lo que significa que todavía, luego de seis años, tenemos un 45 por ciento de esos jóvenes estudiando, lo que a su vez tiene que ver con la duración de los estudios y cómo ello impacta directamente en el endeudamiento. Por lo tanto el dato no es tan claro respecto de cuánto se van a demorar; sin embargo, al menos en el caso de 2006 ya tenemos señales de alerta al respecto.

Si uno mira el total de egresados independientemente de si partieron en primer año o en un nivel superior, obviamente hay una distribución bastante equitativa entre las distintas carreras, porque hay muchos profesionales que tomaron su crédito cuando estaban en tercero o cuarto año. Sin embargo, si uno toma sólo a quienes partieron en primer año con el CAE, es obvio que hay muchos más técnicos porque son las carreras más cortas.

Duración teórica y efectiva. En este caso tomamos toda nuestra base de datos de egresados y graficamos cuánto se demoraron en egresar los jóvenes, pero considerando sólo aquellos que tuvieron créditos desde el primer año, porque no nos dice mucho la información de quienes estaban a mitad de carrera. Por ejemplo, en las universidades del Consejo de Rectores, un profesional con licenciatura, que es la típica carrera universitaria, tiene en promedio una duración teórica de 4,9 años. Hay carreras de cuatro a siete años. En ese caso, la duración efectiva también fue de 4,9 años, es decir, en aquellos alumnos probablemente de mejor rendimiento no hubo una demora significativa. En cambio, si nos vamos a los Institutos Profesionales, se observa una demora adicional de duración efectiva. La duración teórica era de 2,7 años y en este caso se demoraron 2,9 años promedio.

Nuestro problema tiene que ver con los que todavía están en el sistema, situación que podremos saber cuándo egresen.

Cálculo de la deuda.

Todo lo anterior era sobre al comportamiento de los estudiantes y ahora me referiré a todos los datos que tienen que ver con endeudamiento y la relación ingresos-deudas.

Al respecto, lo que hicimos fue tomar a los beneficiarios por quintil de ingreso, para todas las instituciones, y calcularles cuál va a ser su deuda al final de la carrera, es decir, al momento de egresar. Un alumno del primer quintil, en promedio, porque aquí están todas las instituciones –después veremos que eso es relevante porque estos promedios no son muy significativos-, va a tener 4,5 créditos, es decir, va a tener cuatro desembolsos, y tendrá una deuda capitalizada según las tasas de interés que ahora están fijas por las licitaciones que hemos hecho, de 8 millones 312 mil pesos. Si esa deuda se capitaliza al 2 por ciento, como lo será a partir del 2012 en adelante, va a bajar a 7 millones 200 mil pesos. No es mucho, porque tiene que ver más con la duración de las carreras. El tipo de institución influye mucho.

Proyección de Monto de deuda por Quintil y Tipo de IES

Proyección de Deuda Capitalizada al Inicio del Cuadro de Pago por Quintil y Tipo de IES
(Sin años Adicionales de Estudio - Sólo Beneficiarios que Ingresan a Primer Año)

Quintil	Tipo IES	N° Beneficiarios	N° Creditos	Deuda Capitalizada ($)	Deuda Capitalizada ($) al 2%
1	Todas	106.814	4,05	8.312.463	7.258.313
2	Todas	55.321	4,25	9.435.201	8.228.675
3	Todas	38.362	4,48	10.535.227	9.144.544
4	Todas	31.133	4,88	11.830.711	10.223.948
5	Todas	4.734	5,11	14.400.187	12.087.347
Total General		**236.364**	**4,29**	**9.521.334**	**8.278.903**

Quintil	Tipo IES	N° Beneficiarios	N° Creditos	Deuda Capitalizada ($)	Deuda Capitalizada ($) al 2%
1	UCRUCH	1.797	5,46	12.488.058	10.748.481
	UPRIV	39.219	5,08	13.169.541	11.402.620
	IP	40.824	3,71	6.200.937	5.464.839
	CFT	24.944	2,88	3.824.885	3.420.939
	EFFAA	30	4,30	13.172.207	11.553.896
Total 1		106.814	4,05	8.312.463	7.258.313

Por ejemplo, si tenemos este mismo primer quintil, es decir, los mismos 106 mil alumnos, pero desglosados por tipo de institución, vamos a tener deudas que van de 3 millones a 13 millones, incluidos los sistemas educativos de las Fuerzas Armadas, que es más caro. Por lo tanto, un alumno del primer quintil, correspondiente a una institución del Consejo de Rectores, va a tener 5,4 créditos y un desembolso total de capitalización actual en torno a los 12 millones, y al 2 por ciento, un promedio de 10 millones 700 mil pesos.

CHILE

Tasa de interés.

La tasa de interés no es tan significativa como se piensa. Aquí los elementos más fuertes corresponden a la duración y el costo, es decir, el valor del arancel. Cuando veamos las cuotas se van a dar cuenta de que es más significativo, porque la capitalización al momento en que egresa el alumno sólo considera el período de estudio, pero a los veinte años de pago sí afecta la cuota, porque es una tasa más significativa por el tiempo. No hay un ahorro cuando se paga al contado, pero sí lo hay cuando lo paga en cuotas, tal como lo veremos más adelante.

Tasa de interés

Tasa de interés de los Créditos (anual en UF)	
Licitación 2006	5,74%
Renovación 2007, créditos licitados 2006	5,25%
Licitación 2007	5,74%
Renovación 2008, créditos licitados 2006	5,20%
Renovación 2008, créditos licitados 2007	5,43%
Licitación 2008	6,09%
Renovación 2009, créditos licitados 2006	5,19%
Renovación 2009, créditos licitados 2007	5,33%
Renovación 2009, créditos licitados 2008	5,33%
Licitación 2009 (plazo 10 años)	5,08%
Licitación 2009 (plazos 15 y 20 años)	5,59%
Renovación 2010, créditos licitados 2006	5,58%
Renovación 2010, créditos licitados 2007	5,83%
Renovación 2010, créditos licitados 2008	5,83%
Renovación 2010, créditos licitados 2009 Plazo 10 años	5,34%
Renovación 2010, créditos licitados 2009 Plazo 15 y 20 años	5,91%
Licitación 2010 (plazo 10 años)	5,18%
Licitación 2010 (plazos 15 y 20 años)	5,63%
Licitación 2011 (plazo 10 años)	4,91%
Licitación 2011 (plazos 15 y 20 años)	5,13%

Años de financiamiento.

La ley permite que el alumno agregue años, es decir, si se demora, que no se le quita el crédito. Puede agregar tres años en el caso de educación universitaria y seguir financiando con crédito. Entonces, hicimos el mismo cálculo, pero con máximo de años de financiamiento. En este caso, por ejemplo, aumenta significativamente; antes vimos que en el Consejo de Rectores eran 12 millones, pero en este caso sube a 19 millones de deuda. Como ven, la diferencia de endeudamiento es muy significativa, porque hay un año más de desembolsos.

O sea, para el Consejo de Rectores, que el alumno sea del primer quintil o del quinto, le van a cobrar lo mismo. No hay diferencia. Pero sí es interesante mirarlo desde el punto de vista de la institución: una deuda promedio en el Consejo de Rectores va a ser de 12 millones y de 10 millones en el otro.

¿Cómo se alarga la cantidad de años de estudio en relación con los quintiles? Debe haber estudiantes mejor preparados, capaces de superar las dificultades de los ramos mucho más rápido. Ahí hay una doble carga al interior de la universidad.

La primera vez que el alumno tiene crédito se declara su nivel de estudio real, que puede ser primero, segundo, cualquiera, y ése queda marcado como su nivel de estudio. De ahí en adelante, por una cuestión operativa, vamos sumando uno. Es decir, el que partió en primero al año siguiente es segundo y al siguiente es tercero. Tenemos que hacerlo así, para la cantidad máxima de financiamientos. Además de eso, tenemos la información real de cuál es el nivel de estudio.

Se pueden quedar rezagados. De hecho, es interesante hacer ese análisis porque, por ejemplo, ya tenemos alumnos, sobre todo de CFT, que se les ha agotado su tiempo y que no tienen nuevo desembolso; siguen matriculados, pero ya pasaron los tres años.

La tasa de interés.

Siempre se habló del 6 por ciento. En realidad, sólo un año fue de 6 por ciento. Siempre ha fluctuado entre 5 y 5.8 por ciento. Tenemos esta cantidad de tasas distintas incorporadas en cada proceso de licitación.

Financiamiento del Fisco.

Si bien tenemos este sistema donde gran parte de los créditos son financiados por los bancos, hay una participación del Fisco desde el origen de los créditos. Es decir, el Fisco participa comprando una parte de la cartera de los bancos por dos razones: por cobertura, es decir, no quedar restringidos por la cobertura de los bancos, porque no siempre tenemos capacidad de que los bancos financien a todos los alumnos que están postulando, por lo que se quiere asegurar cierta cobertura, y, por un problema de costo, de tasa de interés.

La idea siempre fue que dicha participación fuese minoritaria. El 2006 el Fisco financió 3.900 millones versus 28.700 millones de los bancos. Sin embargo, el problema se presenta el 2009, porque se produce la crisis financiera, la crisis *subprime*. Por tanto, la disponibilidad de los bancos de participar en el sistema era muy baja. Por lo tanto, la ex Presidenta Michelle Bachelet decidió ampliar la cobertura.

El problema es que la ley prohíbe que el Fisco financie los créditos directamente. Entonces, se optó por la fórmula de que los bancos financian directamente al alumno y el Fisco compre la cartera al banco. Eso hace que el sistema no esté triangulado a través de los bancos, como han dicho algunas personas. Pero tiene que ver con este diseño, en el cual, aun cuando le resulte más caro, para ese universo de crédito o para ese año específico, no puede entregarlos directamente.

Licitación de cartera de créditos.

De hecho, una de las propuestas de modificación legal, que no ha fructificado, es que, frente a ciertos valores de la licitación, ciertos costos que los bancos quieran cobrar, el Fisco declare desierta la licitación y entregue él, directamente, los créditos. Eso no está permitido en la ley.

Enseguida, se aprecia el total de los créditos financiados en el sistema. La cifra equivale a 1 billón 128 mil 609 millones de pesos. Eso es lo que está en colocaciones de crédito en este momento. Así es como se han ido desarrollando estos créditos para los distintos bancos.

Una de las ventajas del sistema es estar bien regulado para los bancos. Desde esa perspectiva, tenemos una ventaja, porque cuando el banco decide participar, lo hace asumiendo las condiciones establecidas para todos. Así, no hay diferencias significativas. El Banco Estado nos ha cobrado más caro que el Scotiabank. El Banco Estado es uno de los que ha cobrado más caro. De hecho, ha quedado fuera de la licitación dos veces, por cobrar más caro que los privados. No han participado en todas las licitaciones.

Cartera de créditos.

Ahora, respecto del 2011, como se mezclan las licitaciones anteriores, porque están los renovantes, tampoco sirve mucho para comparar. Cuando veamos los sobreprecios que les han cobrado al Fisco podremos ver cuál ha sido más competitivo. Por ejemplo, el primer año compró 3.900 millones y eso ha evolucionado hasta llegar, actualmente, a los

CHILE

451 mil millones que el Fisco está financiando, o que tiene como activo, como cartera, en su propiedad de créditos de educación superior.

Aquí no se advierte el tema de las licitaciones ganadas o no, porque está incluyendo los renovantes. Por eso, se ve que el primer año, por ejemplo, el Scotiabank participó desde el 2006 en todas las licitaciones; el BancoEstado, que en algunas no ha participado, pero como tenía alumnos renovantes igual se les ha comprado esos créditos, por eso aparece en todos los años.

Montos Totales Financiados por Concepto de Crédito

Montos anuales totales de créditos otorgados (en miles de pesos)

Banco / Cohorte	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total general
SCOTIABANK	**10.915.072**	**36.631.345**	**40.769.695**	**75.898.363**	**142.503.143**	**116.741.382**	**423.458.999**
2006	10.915.072	9.777.596	8.202.236	7.127.445	5.507.677	3.677.662	45.207.687
2007	-	26.853.749	23.138.452	20.841.595	16.841.815	12.305.584	99.981.195
2008	-	-	9.429.008	8.956.632	7.682.051	6.367.993	32.435.683
2009	-	-	-	38.972.690	36.018.854	30.423.005	105.414.549
2010	-	-	-	-	76.452.747	63.967.138	140.419.885
ESTADO	**10.849.843**	**9.667.750**	**46.408.002**	**65.771.861**	**56.931.478**	**46.355.859**	**235.984.792**
2006	10.849.843	9.667.750	8.020.811	7.074.934	5.394.168	3.585.464	44.592.969
2008	-	-	38.387.191	36.378.610	30.973.161	25.532.049	131.271.011
2009	-	-	-	22.318.316	20.564.149	17.238.346	60.120.811
BCI	**10.865.256**	**18.515.245**	**15.856.163**	**47.007.095**	**41.784.371**	**33.489.902**	**167.518.033**
2006	10.865.256	9.673.430	8.175.315	7.184.310	5.603.981	3.676.257	45.178.550
2007	-	8.841.815	7.680.847	6.861.043	5.573.195	4.104.960	33.061.860
2009	-	-	-	32.961.742	30.607.195	25.708.686	89.277.622
CORPBANCA	**-**	**-**	**-**	**-**	**-**	**134.656.295**	**134.656.295**
2011	-	-	-	-	-	134.656.295	134.656.295
ITAU	**-**	**-**	**-**	**-**	**39.028.701**	**32.717.875**	**71.746.576**
2010	-	-	-	-	39.028.701	32.717.875	71.746.576
FALABELLA	**-**	**8.876.770**	**17.342.404**	**16.131.373**	**13.412.497**	**10.556.632**	**66.319.676**
2007	-	8.876.770	7.737.725	7.040.562	5.654.410	4.138.810	33.448.277
2008	-	-	9.604.679	9.090.811	7.758.086	6.417.822	32.871.398
SANTANDER	**-**	**-**	**-**	**-**	**15.678.960**	**13.246.134**	**28.925.094**
2010	-	-	-	-	15.678.960	13.246.134	28.925.094
Total general	**32.630.171**	**73.691.110**	**120.376.264**	**204.808.691**	**309.339.150**	**387.764.079**	**1.128.609.464**

Las recargas.

Respecto de las recargas -precio que se le cobra al Fisco por la compra de cartera-, para compararlas se debe calcular sobre la cantidad total de créditos. Entonces, cada año la cantidad de crédito varía y, por ende, es difícil comparar una licitación con otra. El más barato ha sido el Banco Falabella, que ha participado dos veces en la licitación. Más que barato, en términos relativos, ha vendido muy pocos créditos.

Además del Banco Falabella, la licitación 2011 de CorpBanca fue muy competitiva. De hecho, se adjudicaron la totalidad de los alumnos, porque hicieron una postulación que ninguno de los otros pudo cubrir o hacer equiparable. Entonces, CorpBanca se quedó este año 2011 con toda la cartera de crédito, con una recarga de 2.7 por ciento sobre el valor de esa cartera. En el caso del BancoEstado tenemos recargas que llegan al 14 por ciento. Bueno, el más caro ha sido BCI, que participó muy fuerte el 2009.

Con respecto a cómo discriminan, si es sólo por la tasa o por la recarga, lo importante es que el valor total, lo que el Fisco tiene que pagar, sea lo menor, y lo menor está dado tanto por la cantidad como por el precio. Lo vemos como Comisión y la DIPRES, que fiscaliza el uso de recursos. O sea, que el total de la licitación esté dentro del marco presupuestario. La Dipres fiscaliza bastante el momento de la licitación, pero, legalmente, la asignación le corresponde a la comisión.

Venta de los créditos. Para vender más o menos, o sea, la cantidad de ventas, tiene que ver con el posicionamiento que el banco quiere hacer en determinado momento del universo de créditos. Uno de los elementos centrales que evalúan los bancos para participar en este sistema tiene que ver con la posibilidad de convertir a estos estudiantes en potenciales clientes. Además, tiene que ver con su porcentaje de participación, porque el Banco Falabella, si bien ha cobrado más barato, ha vendido pocos créditos.

CHILE

Evolución de ventas de créditos al Fisco (Miles de pesos)				
BANCO	TOTAL DE CRÉDITOS	CRÉDITOS VENDIDOS AL FISCO	%VENDIDOS AL FISCO	% DE RECARGA SOBRE CRÉDITOS TOTALES
SCOTIABANK	**423.428.577**	**187.066.969**	**44,2%**	**14,9%**
2006	10.915.072	2.100.145	19,2%	13,3%
2007	36.638.539	8.271.550	22,6%	6,2%
2008	40.769.695	9.565.531	23,5%	7,2%
2009	75.896.922	36.708.635	48,4%	18,2%
2010	142.466.967	69.992.555	49,1%	16,0%
2011	116.741.382	60.428.552	51,8%	16,9%
ESTADO	**235.995.548**	**81.341.871**	**34,5%**	**12,1%**
2006	10.849.843	1.828.808	16,9%	10,5%
2007	9.667.750	1.727.326	17,9%	11,1%
2008	46.408.002	11.969.560	25,8%	6,3%
2009	65.771.861	25.059.098	38,1%	13,5%
2010	56.942.234	22.112.734	38,8%	14,0%
2011	46.355.859	18.644.345	40,2%	14,4%
BCI	**167.532.092**	**58.211.886**	**34,7%**	**21,8%**
2006	10.865.256	-	0,0%	0,0%
2007	18.515.245	-	0,0%	0,0%
2008	15.856.163	-	0,0%	0,0%
2009	47.007.095	21.555.373	45,9%	28,9%
2010	41.798.431	20.282.400	48,5%	30,6%
2011	33.489.902	16.374.114	48,9%	30,3%
CORPBANCA	**134.656.295**	**60.591.162**	**45,0%**	**2,7%**
2011	134.656.295	60.591.162	45,0%	2,7%
ITAU	**71.746.576**	**37.075.274**	**51,7%**	**15,4%**
2010	39.028.701	19.438.860	49,8%	14,8%
2011	32.717.875	17.636.414	53,9%	16,1%
FALABELLA	**66.391.558**	**5.233.331**	**7,9%**	**0,7%**
2007	8.876.770	235.736	2,7%	0,0%
2008	17.342.404	1.530.141	8,8%	0,8%
2009	16.132.813	1.397.416	8,7%	0,8%
2010	13.482.939	1.160.536	8,6%	0,8%
2011	10.556.632	909.502	8,6%	0,8%
SANTANDER	**28.925.094**	**14.199.560**	**49,1%**	**16,7%**
2010	15.678.960	7.703.604	49,1%	16,7%
2011	13.246.134	6.495.957	49,0%	16,7%
Total general	**1.128.675.740**	**443.720.053**	**39,3%**	**13,1%**

Hicimos el análisis, y concluimos, conforme a los tipos de créditos que venden, que ofertan los más largos. Venden, en general, créditos con mayor duración, ya que de esa forma, el recargo que se cobra al Fisco, se aplica durante toda la vigencia del crédito. Si vendieran sólo créditos de CFT, cobrarían el recargo por dos años y tendrían que seguir financiando carreras universitarias por siete años, sin recibir el recargo del Fisco.

En el caso de Penta, del total de créditos generados para una institución privada vendieron al Fisco el 48 por ciento. Se quedaron con el 52 por ciento. En cambio, del Consejo de Rectores, por ejemplo, vendieron sólo el 35 por ciento. Por ende, hay una cierta preferencia hacia las universidades privadas, pero de las carreras cortas venden sólo el 22 por ciento.

Respecto si el alumno conoce este proceso, estima que para el alumno el crédito es transparente, porque los créditos los sigue

CHILE

administrando el banco. Por lo tanto, el alumno sigue siendo deudor del banco. A veces se enteran cuando ya estamos en período de pago, porque hay diferencias si el crédito es del Fisco o del banco para efectos de la cobranza.

Por ejemplo, Derecho, que se puede pensar que tendrá un buen ingreso a futuro, pero hay un 41 por ciento de venta de esa carrera. Éstas son las que tienen más ventas. Los egresados de Derecho están en el segundo lugar de mayor morosidad.

Con respecto a si la información sobre proyección de ingresos y la venta de los créditos, es traspasada a los alumnos, señala que la Comisión no tiene mucho contacto con los estudiantes en su etapa de decisión de la carrera a seguir. Toda la información que tiene que ver con la decisión de qué va a estudiar, escapa a las funciones de la comisión.

SUMARIO: Deuda e ingreso – Morosidad de egresados - Morosidad de desertores - Cobranza prejudicial – Carreras de Derecho – Cuotas al primer y cuarto año de ingreso - Escalonamiento de cuotas – Relación ingreso-cuota – Carreras de Medicina Veterinaria – Bancos.

Relación entre la deuda y el ingreso

También hemos hecho un análisis sobre la relación entre la deuda y el ingreso, que nadie conoce. Por otro lado, la morosidad es bastante alta. Es evidente que la morosidad de los deudores desertores va a ser bastante más alta que la de los egresados. De hecho, las instituciones de educación superior tienen las provisiones para responder de estas garantías, porque asumen que así como reciben muchos ingresos por alumno con crédito, un porcentaje de esos tendrá que devolverse por concepto de pago de las garantías.

Morosidad de egresados.

A la fecha, la mora es de alrededor de un 70 por ciento, siendo mucho menor en el caso del Consejo de Rectores, con un universo más pequeño de desertores, pero bastante mayor en los institutos profesionales y CFT. En el caso de los egresados tenemos una mora de alrededor del 37 por ciento. Nuestras metas son llegar a una mora de un 10 por ciento, aproximadamente, en el caso de los egresados. Queremos tomar la vía prejudicial, porque es la etapa en que realmente se pueden cobrar estos créditos. Cuando no se logra cobrar en lo prejudicial, es muy difícil hacerlo en una instancia judicial, porque es gente sin patrimonio.

CHILE

Morosidad de la Cartera en etapa de Pago

Situación de Pago a Sept. 2011

Mora Desertor y Egresado por Tipo de IES a Septiembre del 2011

Tipo Deudor	Tipo de IES	Sin Mora	Mora Blanda	Mora Dura	Total general	% Mora Dura
Desertor	UCRUCH	327	126	534	987	54,10%
	UPRIV	606	249	2092	2947	70,99%
	IP	540	234	2110	2884	73,16%
	CFT	231	93	839	1163	72,14%
Desertor	**Total**	**1704**	**702**	**5575**	**7981**	**69,85%**
Egresado	UCRUCH	432	150	283	865	32,72%
	UPRIV	1119	416	750	2285	32,82%
	IP	809	284	777	1870	41,55%
	CFT	376	122	371	869	42,69%
Egresado	**Total**	**2736**	**972**	**2181**	**5889**	**37,04%**
Total general		**4440**	**1674**	**7756**	**13870**	**55,92%**

Cobranza prejudicial.

Entonces, nuestro esfuerzo tiene que ver con la cobranza prejudicial, exigir que el alumno se ponga al día en sus cuotas y que mantenga ese flujo permanente en el tiempo. Ésa es nuestra apuesta, y ahí sí impacta el tema de rebaja de tasa, porque en las cuotas hay diferencias importantes. En el caso de La Universidad Austral tiene una tasa de morosidad importante, pero son apenas 50 alumnos, es un universo muy pequeño, por lo que es muy difícil sacar conclusiones.

Morosidad de los desertores.

En general, cuando un estudiante lleva hasta dos cuotas impagas, se denomina mora blanda. De tres cuotas impagas hacia arriba, lo consideramos mora dura. Ése es el tipo de alumno que le cuesta más ponerse al día, porque tiene una deuda acumulada más grande. En el campo de los egresados, podemos comenzar a identificar quiénes están en mora y por qué razón. Por ejemplo, los alumnos de derecho, a veces, tardan mucho en titularse, por el tema de la práctica y el examen de grado.

Cuando el egresado no paga la primera cuota pasa a Dicom. Ahora, cuando se da cuenta de que lo mandaron a Dicom, concurre a pagar. Por eso, entre la primera y segunda cuota, la gente va a pagar, salvo que no le intereses salir del Dicom. Después de tres cuotas impagas, que se denomina mora dura, la mayoría no paga. Quién toma la decisión de

CHILE

enviarlos a Dicom es el banco, porque la instrucción es que deben enviar a Dicom todos los créditos impagos, independiente del acreedor.

IES con Mayor Tasa de Morosidad para Desertores a Septiembre del 2011

Tipo Deudor	Nombre IES	SinMora	Mora Blanda	Mora Dura	Total general	% Mora
Desertor	Universidad Autónoma De Chile	27	15	152	194	78,35%
	Instituto Profesional Santo Tomás	114	44	536	694	77,23%
	Centro De Formación Técnica Santo Tomás	110	40	503	653	77,03%
	Universidad Academia De Humanismo Cristiano	12	7	62	81	76,54%
	Universidad Santo Tomás	109	44	496	649	76,43%
	Instituto Profesional De Chile	81	41	390	512	76,17%
	Instituto Profesional Providencia	49	15	201	265	75,85%
	Universidad Católica Cardenal Raúl Silva Henríquez	16	7	67	90	74,44%
	Universidad Nacional Andrés Bello	139	52	555	746	74,40%
	Universidad Austral De Chile	7	6	37	50	74,00%
Total Desertores		**664**	**271**	**2999**	**3934**	**76,23%**

IES con Mayor Tasa de Morosidad para Egresados a Septiembre del 2011

Tipo Deudor	Nombre IES	SinMora	Mora Blanda	Mora Dura	Total general	% Mora
Egresado	Instituto Profesional La Araucana	67	30	103	200	51,50%
	Centro De Formación Técnica Santo Tomás	94	38	139	271	51,29%
	Universidad Autónoma De Chile	62	15	72	149	48,32%
	Instituto Profesional Santo Tomás	55	27	71	153	46,41%
	Instituto Profesional De Chile	155	53	177	385	45,97%
	Universidad Academia De Humanismo Cristiano	36	16	40	92	43,48%
	Universidad Católica De La Santísima Concepción	60	22	63	145	43,45%
	Universidad Católica De Temuco	33	24	42	99	42,42%
	Centro De Formación Técnica Duoc	36	10	33	79	41,77%
	Universidad Santo Tomás	125	40	110	275	40,00%
Total Desertores		**723**	**275**	**850**	**1848**	**46,00%**

Escalamiento de cuotas.

Si bien en los primeros años hay carreras en que el impacto de la cuota es alto, en todas prácticamente, al cuarto año se reduce el porcentaje en relación con lo que se percibe, puestos que los ingresos van mejorando. Esto da para pensar que si no es factible a futuro incorporar alguna contingencia al ingreso, al menos, debería pensarse en cuotas escalonadas, es decir, que partan más pequeñas y que vayan subiendo hacia adelante, porque los ingresos tienen ese comportamiento.

Relación ingreso-cuota.

Luego, el tema es saber cuánto paga el alumno egresado y qué significa ese monto respecto de sus ingresos. Elegimos las carreras que tienen mayor relación ingreso cuota. El ingreso promedio de un médico veterinario al primer año de egreso es de aproximadamente 496 mil pesos y al cuarto año es de alrededor de 766 mil pesos. La cuota promedio estimada en estos momentos por la tasa de interés es de aproximadamente 118 mil

pesos. Ahora, si le aplicamos la tasa del 2 por ciento, baja a unos 75 mil pesos, o sea, allí hay un impacto importante en la cuota. Corresponde al 23,9 por ciento del ingreso en el primer año con la tasa actual y a un 15,1 por ciento con la tasa del 2 por ciento. Al cuarto año, baja a 15,5 por ciento con la tasa actual y a un 9,8 con la del 2 por ciento."

Si el capital adeudado es alto y los ingresos no son tan altos, la relación entre una cosa y otra será alta. En el caso del crédito solidario se paga el 5 por ciento. Estimamos que sería razonable pagar hasta el 10 por ciento. No importa si se recupera el dinero en 20 ó 30 años, por lo tanto, no importa si hay una contingencia en la medida que la persona pague en algún momento de su vida.

La otra opción es que si va a haber algún acotamiento de tiempo, hay que pensar en que el diferencial de cuota lo debe pagar alguien. En otras palabras, o el Estado paga el diferencial de cuota o el tiempo se alarga para que pague directamente el alumno. Otra opción es dar mayor flexibilidad, porque como es una cuota fija para todos igual, no hay posibilidad de que el alumno negocie sus condiciones de pago. Por lo tanto, están amarrados a ella y no hay flexibilidad.

Por eso es importante la rebaja de las tasas, pero más aún hacer la vinculación, de alguna forma, con los ingresos. Tengo una noticia un poco mejor, que tiene que ver con carreras de menores ingresos. ¿Cómo les va a esos egresados? En esos casos, no sucede lo mismo que en veterinaria, porque son carreras baratas. Este dato nos sirve para mostrar que, más que el ingreso de la persona -que siempre va a influir-, influye mucho el costo de la carrera. Los ingresos son más bien bajos, sin embargo, la relación deuda cuota es baja. Todas bajo el 10 por ciento, porque son carreras baratas. Reitero, allí importa mucho el costo de la carrera.

CHILE

Exposición del señor MANUEL RIESCO LARRAÍN, Vicepresidente del Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo, CENDA.[107]

SUMARIO: Sistema de financiamiento de la educación superior – Cifras totales de pago de estudiantes – Cifras de arancel promedio – Subsidios a la banca – Porcentaje de recompra - Porcentaje de recarga – Franquicias - Concentración del Crédito con Aval del Estado (CAE)

Sistema de financiamiento de la educación superior.

A nuestro entender, el esquema de financiamiento que se ha pretendido implantar en nuestro país se pretende trasponer al tema educacional, a la educación superior en particular, lo cual responde a los principios de cualquier mercado donde se transa cualquier tipo de bien o servicio.

En otras palabras, es un sistema que tiene esos dos problemas. Por una parte, la carga se hace insostenible y, por otra, su diseño estimula a que todas las instituciones se degraden a sólo impartir docencia, abandonando las funciones de investigación y extensión, así como también la función básica de sostener establemente a estas capas de ciudadanas y ciudadanos que toda nación civilizada tiene que destinar a este tipo de funciones. A nuestro entender, el tema es grave.

El mercado se identifica con la demanda de los estudiantes por obtener un título profesional y se dice que los estudiantes al obtener el mismo lo que hacen es un negocio, puesto que ellos van a mejorar su nivel de remuneraciones y podrán, a partir de ello, financiar los gastos que hicieron en el curso de sus estudios y con esto, además, se van a beneficiar, es decir, van a ganar más dinero.

Ahora, ¿cuál es la realidad? Efectivamente, las instituciones han estado generando una oferta de servicios educacionales y cobrando por ello una tarifa que ha ido sistemáticamente subiendo y que ha alcanzado un nivel muy alto.

Cifras totales de pago de estudiantes

Según el estudio que se hizo para la Confech, calculamos cuál era el monto total de los pagos de los estudiantes, con cifras de 2009, pero este año las reactualizaremos para 2010 ó 2011. Así, en 2009, la cifra

---

[107] Sesión 14ª, celebrada el 7 de marzo de 2012, pp. 4-46 del Acta de Sesiones.

CHILE

de negocios total de las instituciones de educación superior alcanzó la suma de 2,4 billones de pesos. En Chile, el PIB, Producto Interno Bruto, es de cien billones de pesos, por lo que esa cifra equivale al 2,4 por ciento del PIB.

Esa cantidad de dinero corresponde a la suma obtenida de los balances de todas las instituciones de educación superior, esto es, universidades estatales, privadas, centros de formación técnica e institutos profesionales. Al sumar sus ingresos, declarados en sus balances, se obtienen esos 2,4 billones de pesos, que en dólares, equivale más o menos al doble 105 mil millones de dólares. De esa cifra, en 2009, aproximadamente las familias financiaron 1,6 billones pesos.

Si comparamos esos 1,6 billones de pesos con la tributación de las empresas ese año se aproxima a unos 3.600 millones de dólares en un año. En otras palabras, el cargo que se hizo a las familias en 2009 fue el equivalente a la mitad de todos los impuestos que pagaron todas las empresas y personas pudientes de Chile.

Comparemos ahora estos 1,6 billones de pesos con la masa de salarios. Ese mismo año la masa de salarios fue de 22 billones de pesos. Todas las personas que ganan su salario destinan un 7 por ciento de su planilla al pago de salud. Pues bien, las personas que están estudiando en las instituciones de educación superior pagan el equivalente al 7 por ciento de salud. Por lo tanto, realmente es un impuesto bastante oneroso.

Cifras de arancel promedio

Si uno compara el costo de lo que están cobrando las instituciones con los ingresos de las familias, el resultado es todavía más complicado. En 2011, el arancel promedio de las universidades chilenas y de todas las carreras fue de 2 millones 45 mil pesos. Por ejemplo, el costo de una carrera de enfermería o de medicina es de 6 millones de pesos al año.

Si uno compara la cifra del arancel promedio de las universidades con los ingresos promedio de una familia del quinto quintil, es decir, del de mayores ingresos, nos damos cuenta de que en 2009 su ingreso promedio, según la encuesta Casen, era de 2 millones de pesos al mes. En otras palabras, el costo que se está cobrando a las familias de los estudiantes equivale a un mes de los ingresos totales del quintil de más altos ingresos por cada joven que está estudiando en la universidad, considerando una carrera promedio.

Por otra parte, si nos vamos al quintil que sigue y que, según el año pasado una autoridad gubernamental dijo que eran los ricos y que, por

lo tanto, tenían que pagar, sus ingresos promedios son de 740 mil pesos mensuales. En otras palabras -saquen ustedes las cuentas- deben destinar tres meses por cada hijo que estudia en una carrera promedio.

Ninguno de los dos quintiles que he mencionado tiene derecho a crédito.

Subsidios a la banca

¿Cuál es la solución que se da de todo esto? Que se destine un 30 por ciento del presupuesto fiscal a educación superior para subsidiar a los bancos para que ofrezcan un crédito con aval del Estado a estos jóvenes, a fin de que paguen estos costos altísimos.

A modo de ejemplo, una persona debe pagar en estos momentos por un crédito Corfo –es un caso real- 400 mil pesos. Cuando tomó el crédito debía, por ejemplo, tres mil pesos, cuando salió debía 3.900. Ha pagado durante cuatro años un cargo mensual que es del orden de 430.000 pesos y hoy debe 3.400. Es decir, debe más de lo que le prestaron inicialmente. Los cobros han llegado a un nivel insostenible.

Hay otros aspectos del sistema de financiamiento de créditos con aval del Estado que realmente creo que es muy importante indagar como Comisión Investigadora.

Porcentaje de recompra y de recarga

Se trata de los subsidios que se entregaron a la banca, con los créditos con aval del Estado en los años anteriores, porque ahí pasó algo muy extraño. Como saben el Estado licita año tras año el crédito con aval del Estado y ofrece dos variables a los oferentes. Uno es el porcentaje que se llama de recompra, es decir, qué porcentaje del crédito que van a entregar los bancos le piden al Estado que les pase el dinero. La segunda variable es el porcentaje de recarga, es decir, la recompra que hace el Estado de los créditos que, a su vez, los bancos prestan se hace con una recarga. Los porcentajes de recompra han sido todos los años del orden del 40 por ciento de los créditos que los bancos han entregado a los estudiantes. O sea, el Estado les ha entregado la plata para que ellos la presten. Sin embargo, el porcentaje de recarga fue hasta el año pasado de 40 por ciento. Si sacamos la cuenta, esto es, si sumamos las recargas –porque eso queda a beneficio del banco-, más los intereses que se han acumulado en el caso de los bancos, en la práctica dichas instituciones han ganado, aproximadamente, 1.000 millones de dólares en este negocio, en el tiempo que ha durado el crédito con aval del Estado.

Las personas que hicieron la licitación francamente fueron muy ineptas o bien hay algo raro aquí. No puede ser que el Estado esté pagando de más de esa manera. En el caso que nos convoca hoy, la diferencia entre lo que se pagó de más, versus el cobro del último año equivale a 100.000 millones de pesos. En realidad, el responsable principal es Hacienda, porque el diseño es suyo.

Hay cosas muy extrañas. Es como que alguien va a comprar manzanas y paga por ellas cinco veces lo que valen y llega feliz con sus manzanas. ¡Es una torpeza en el mejor de los casos!

A modo de ejemplo, en Iquique hay una universidad privada que tiene una franquicia, que consiguió una acreditación, y vende como franquicia a terceros para que usando el nombre y la acreditación de esa universidad puedan recibir alumnos con crédito con aval del Estado. Una persona que ejerció un cargo de dirección en una de las carreras de esa universidad contó que tenía que hacer hasta el aseo de las salas,.... la carrera era él. Esta franquicia permitía que accedieran alumnos con crédito aval del Estado.

Concentración del Crédito con Aval del Estado (CAE)

¿Qué pasó? El primer aval del crédito con aval del Estado no es el Estado mientras el alumno está estudiando, sino que es la institución. Así, en los siguientes años, como los alumnos dejaron de pagar, todos los ingresos por nuevos créditos se usaron para pagar los avales de los primeros créditos, en otras palabras, la universidad no estaba recibiendo ingresos, sino que hacía una especie de bicicleta para pagar la deuda que había adquirido durante los primeros años.

Una universidad de las más importantes del país registra 54 por ciento de morosidad. Por eso, no sería nada de raro que "el mercado" resolviera este problema de la educación superior de una manera tal que simplemente cuando entraran en insolvencia muchísimas de estas instituciones, el Estado se hiciera cargo absorbiendo las universidades públicas, pues varias de esas instituciones van a quedar en insolvencia.

Si se observa quien recibe este crédito con aval del Estado veremos que hay tres instituciones que reciben más del 50 por ciento y son bastante cuestionables. Una es un conjunto de universidades, cuyo primer propietario murió. Otra es una que pertenecía al Estado y sus directores se apropiaron de la institución, que tiene a largo de todo Chile terrenos y

edificios valiosísimos. Hay una tercera, que es un consorcio internacional, cuya calidad es muy discutible. Estos tres reciben más de la mitad de todos los créditos con aval del Estado. Es una situación bastante complicada.

A nuestro entender, el punto esencial es que no hay posibilidades de continuar financiando las universidades con estos niveles de cobro. De ahí que la primera medida a considerar es bajar sustancial y gradualmente los actuales niveles de cobro, porque son insostenibles. Por lo tanto, el problema no es encontrar otra forma de financiar, sino que disminuir sustancialmente los cobros, lo cual es indispensable. Por otro lado, habría que establecer una condonación o rebaja para la gente que tiene créditos o deudas anteriores.

Intervención de la señorita MARJORIE CUELLO, Secretaria General de la Federación de Estudiantes Valparaíso.[108]

Financiamiento de la educación superior

En cuanto a la educación superior en particular, el problema para las universidades es la lógica de autofinanciamiento, pues el sistema de educación superior obliga las obliga a cobrar un arancel que generalmente está muy por sobre el arancel de referencia que entrega el Mineduc. Por ejemplo, tenemos carreras como la de Odontología, cuyo arancel de referencia, que es el que cubren los créditos, alcanza a 2.200.000 pesos, pero, en realidad, la carrera cuesta 3.500.000 pesos. Entonces, ese estudiante está obligado a endeudarse para poder pagar esa carrera.

Por otro lado, hoy se critica mucho a las universidades estatales en cuanto a que tienen la potestad para reducir los aranceles y no lo hacen. Sin embargo, eso no es tan cierto, porque si no pagamos los aranceles, las universidades no se sostienen, ya que son muy pocas las que reciben más del 10 por ciento de aporte fiscal directo para su mantención.

Las universidades estatales no pueden seguir autofinanciándose, pues es ahí donde comienza el primer problema de endeudamiento para la mayoría de los estudiantes de nuestro país.

---

[108] Sesión 16ª, celebrada el 11 de abril de 2012, pp. 20-47 del Acta de Sesiones.

CHILE

Intervención del señor PATRICIO SANHUEZA VIVANCO, Rector de la Universidad de Playa Ancha.[109]

SUMARIO: Lucro – Aportes basales – Desarrollo científico y tecnológico – Remuneraciones de académicos – Aranceles, regulación – Calidad de la educación – Fiscalización de universidades – Superintendencia de Educación Superior.

Lucro y aportes basales.

En Chile, se ha producido una especie de confusión conceptual un poco intencionada, por la cual, como señaló el señor Elórtegui, se podría llegar al concepto de que todo es lucro.

Según el Diccionario de la Real Academia, el lucro es cualquier ganancia. El lucro está establecido en nuestro Código Civil, por algo existen instituciones con fines de lucro y sin fines de lucro. Si no existiera esa distinción legal, entonces, todo sería lucro. Esa distinción está dada por la apropiación privada, particularmente del inversionista, de los excedentes.

Quiero referirme a la distribución de los recursos estatales, que se denominan aportes basales. Se ha dicho que esos aportes, históricamente, se han hecho en forma desigual entre las instituciones del Consejo de Rectores. No sé qué idea se habrán formado los diputados respecto del monto de esos recursos, pero son bastante exiguos si uno los compara con los que reciben las cien universidades de clase mundial.

Desarrollo científico y tecnológico.

En América Latina no hay universidades de clase mundial. En nuestro país tampoco existen, porque una universidad de clase mundial debe tener un presupuesto anual de más de 1.500 millones de dólares o superior, con aportes públicos o privados.

En materia de investigación científica y tecnológica, el aporte de América Latina es ínfimo. Chile aporta menos de 0,1 por ciento. El fondo de Conicyt en la ley de Presupuestos, que ustedes aprueban en el Congreso, alcanza aproximadamente a 200 mil millones de pesos, lo que es un porcentaje del PIB extraordinariamente bajo en comparación con los países de la OCDE.

---

[109] Sesión 3ª, celebrada el 31 de agosto de 2011, pp. 51-66 del Acta de Sesiones.

La Universidad de Playa Ancha, que deriva de la Universidad de Chile, recibe aproximadamente el 1,3 por ciento de todo el aporte basal de Chile, lo que es un porcentaje muy bajo, que equivale, aproximadamente, a 1.600 millones de pesos. Ese dinero lo debemos destinar sólo a aportes sociales complementarios.

Remuneración de los académicos.

También se ha planteado que las instituciones de educación superior del Consejo de Rectores tienen problemas de diseño y eficiencia en el uso de sus recursos. En Chile, los profesores universitarios no ganan grandes cantidades de recursos, pensando en que son la elite de la sociedad, vale decir, los que producen pensamiento nuevo...

Se dice que la educación superior es cara y eso es efectivo, pero, lamentablemente, hemos confundido las fuentes de financiamiento, las cuales ahora son los aranceles.

La reformulación de un sistema de financiamiento más adecuado y acotado a las necesidades de desarrollo del país es absolutamente necesaria.

Se ha dicho que las universidades estatales o tradicionales son con fines de lucro, porque tienen algunas sociedades -cosa que no ocurre con la nuestra-. Pero, las han formado para que ciertos excedentes puedan entrar a suplir los presupuestos. Es decir, los distribuyen, no lucran con ellos.

Aranceles y regulación.

Estoy de acuerdo con un sistema más regulado en materia de aranceles, pero el gran desafío para el Congreso será la forma en que nos hacemos cargo de la clase media. Según las estimaciones, hablamos del orden de 1.300 millones de dólares, aunque creo necesario precisar esa cifra. Eso significaría entregar un alivio a esas familias y creo que Chile está en condiciones de hacerlo.

Lucro y calidad.

Hay estudios que indican que no existe ninguna relación entre lucro y calidad. Por consiguiente, no se ha llegado a la conclusión absoluta de que si hay lucro, hay mejor calidad, o si no hay lucro, hay peor

calidad. Tenemos instituciones con fines de lucro de pésima calidad y viceversa instituciones sin fines de lucro de excelente calidad.

La educación es el factor más determinante en la construcción de la sociedad y la persona humana. Desde esa perspectiva, el peligro que tiene el lucro es la tendencia a disminuir costos por parte de quienes lucran. Por ganar más, se disminuyen los costos en cuanto al personal que se contrata, equipamiento y apoyos de todo tipo, lo que es un peligro que, sin regulación, es mucho más complejo.

Fiscalización y Superintendencia.

La Superintendencia de Educación Superior es absolutamente necesaria, para que no sólo se examine a las universidades estatales, como se hace a través de la Contraloría General de la República, que tiene otros ámbitos de competencia, sino a todo el sistema universitario.

Más que una exposición pública de la información, que es la forma en que normalmente el mercado trata de resolver los problemas, hay que ser proactivos en la fiscalización del cumplimiento normativo, el cual deberá exigir dos cosas: primero, transparencia y, segundo, calidad de las instituciones.

Otro tema serio y complicadísimo para las universidades del Estado es su burocracia."

Proponemos sistemas en que la Contraloría General de la República tenga más controles *ex post*, que *ex ante*, en la mayoría de las materias. De manera que se deben fortalecer las contralorías internas de las universidades, los controles de los organismos colegiados, particularmente, de las universidades estatales; las juntas directivas, la rendición de cuentas públicas de los rectores y de quienes gestionan esas instituciones, para que su gestión y administración puedan fluir en forma mucho más rápida.

Los aranceles son más bajos, producto de que tienen algún tipo de financiamiento y del hecho de que no existe lucro a la hora de reinvertir esas utilidades.

CHILE

Intervención del señor CLAUDIO ELÓRTEGUI RAFFO, Rector de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.[110]

SUMARIO: Aranceles de referencia - Financiamiento estudiantil– Crédito con aval del Estado – Sistema de financiamiento – Profesores jornada completa – Aranceles, regulación – Lucro – Transparencia – Remuneraciones de académicos – Sociedades anónimas

Aranceles de referencia y financiamiento estudiantil.

Respecto de los aranceles y el valor asociado a su pago, o al financiamiento de aranceles, en las universidades del Consejo de Rectores –deben recordar que el rector Valle aclaró que hay diferencias claves entre los mecanismos de financiamiento de los estudiantes en las instituciones del Consejo de Rectores y en el resto de las instituciones-, los recursos que perciben, asociado al pago de aranceles, tienen por lo menos tres orígenes. Uno, es el pago de aranceles por parte de la familia del estudiante. Una segunda parte, para los fines de políticas públicas, corresponde a becas del Estado, y una tercera parte proviene de los estudiantes que reciben crédito solidario, recursos percibidos a través del Fondo de Crédito Solidario.

Para entender la realidad, hay que señalar que por el acuerdo del 2005, entre la CONFECH y el Ministerio de Educación, en el que también participaron las instituciones y las universidades, el 60 por ciento de los estudiantes de menores recursos, que ingresa a las universidades del Consejo de Rectores, tiene financiamiento público vía beca estatal o crédito solidario hasta el arancel de referencia.

O sea, si un estudiante tenía crédito solidario por el total, hasta el arancel de referencia, la institución tenía que extenderlo hasta el total del arancel efectivo. Eso significa que en la medida en que estas universidades, del Consejo de Rectores, honren el acuerdo del 2005, los estudiantes del 60 por ciento más pobre, de los tres quintiles de menores recursos, seguirán pagando sólo el arancel de inscripción, que en la institución que represento es de, aproximadamente, 140 mil pesos al año.

En muchas universidades los estudiantes tienen que pagar el arancel de inscripción o básico. Pero, insisto, en muchas instituciones eso es lo único que pagan. El cuarto quintil tiene un financiamiento de crédito solidario, que va, como mínimo, del 50 al 100 por ciento. O sea, los más pobres del cuarto quintil siguen recibiendo el crédito solidario por el 100 por ciento, pero disminuye en la medida en que se asciende por dicho quintil.

---

[110] Sesión 3ª, celebrada el 31 de agosto de 2011, pp. 17-51 del Acta de Sesiones

El principal problema radica en aquellos estudiantes que provienen de los sectores medios, es decir, del cuarto quintil y de los primeros deciles del quinto quintil, porque los escasos ingresos del quinto quintil, en una familia que tiene dos o tres hijos en la universidad, provocan un tremendo problema. El arancel mensual puede ser de 250 mil pesos, pero imaginemos que la familia tenga dos o tres hijos en la universidad, con una renta mensual de un millón 200 mil pesos. Es un tremendo problema.

Crédito con aval del Estado.

Por eso, el crédito con aval del Estado está concentrado en las universidades privadas, porque los estudiantes de las universidades del Consejo de Rectores, a través de estos mecanismos, tienen formas de financiamiento muy superiores al crédito con aval del Estado que, claramente, es un sistema de financiamiento caro; provechoso para la banca, pero desde el punto de vista de las políticas públicas, no ha sido un buen sistema.

Aranceles. Regulación.

Respecto de por qué los aranceles son tan altos en las universidades públicas, a pesar de los recursos que reciben, básicamente, del aporte fiscal directo y algo del indirecto, y por qué son similares, debo decir que entre las universidades, tanto del Consejo de Rectores como de las privadas, hay heterogeneidad en los aranceles.

Hay una mayor dotación de profesores de jornada completa en las instituciones públicas del Consejo de Rectores, lo cual aumenta los costos de financiamiento de estas instituciones. Es muy distinta una carrera que tenga una o dos jornadas completas, como ocurre en muchas instituciones privadas, a una que tenga 12, 15 ó 20 jornadas completas. Esto tiene que ver con la información que planteó el rector Valle sobre el aporte a investigación y en posgrado, que realizan más del 95 por ciento de las instituciones del Consejo de Rectores.

En consecuencia, todas las universidades complejas, que hacen investigación y tienen carreras de posgrados, requieren de una estructura más pesada en términos de profesores que se dediquen a aportar en investigación y posgrado. Por eso, aunque se reciben recursos del Estado, los aranceles son muy altos, porque como el financiamiento basal claramente es insuficiente, ha disminuido.

La diferencia es que, el arancel equis, las instituciones privadas lo reciben completamente del estudiante, en cambio, las del Consejo de Rectores no lo reciben completo, porque los créditos a las becas llegan hasta el arancel de referencia y ésa es una primera merma. Además, si se suma el aporte del estudiante, el crédito y la beca, incluso recibe menos, aunque el arancel sea el mismo que en la universidad privada.

Señora Presidenta, es cierta la afirmación respecto de que en nuestro país los aranceles están dentro de los más altos del mundo, pero en relación al ingreso del mismo, no en términos absolutos. En nuestro país están entre los más altos del mundo, pero como porcentaje del ingreso. Por ejemplo, formar a un médico, a un ingeniero, a un abogado o a un profesor, no depende del ingreso.

Lo que se invierte en esa formación, a pesar de los aranceles que tenemos, es muchísimo menos que en los países de la OCDE, porque estamos hablando de aranceles en relación al ingreso de cada país. Pienso que en nuestro país se requiere de una regulación de aranceles, porque, como se ha dicho, ha habido una demanda creciente de educación superior.

En las universidades del Consejo de Rectores han aumentado los aranceles por la insuficiente provisión de fondos basales del Estado al objetivo de mantener y mejorar la calidad de la formación y avanzar en materia de investigación y posgrados.

Arancel de referencia. Deficiencias.

Ahora, con el arancel de referencia que se estableció, más o menos, en 2005 ó 2006, junto con el acuerdo que permitió financiar completamente a casi el 60 por ciento de los estudiantes de menores recursos y al cuarto quintil en forma parcial, se intentó poner ciertos límites de contención al crecimiento de los aranceles. Pero, el modelo que los determina -está establecido y no es discrecional- adolece de defectos. Debe haber regulación a través de órganos.

Así como no es justo que las instituciones tengan una discrecionalidad total para aumentar los aranceles, no puede ser que éstos no suban si hay un proceso de inflación o existan avances tecnológicos que signifiquen más equipamiento y tecnología, lo cual produce un aumento de los costos. Sin duda, ése es un gran tema y, en mi opinión, se requiere una regulación.

CHILE

Lucro y universidades públicas.

La preocupación por el lucro se refiere a si hay retiro de excedentes de los propietarios, sean personas naturales o jurídicas. En el caso de las universidades del Consejo de Rectores, estatales y no estatales, el tema está muy claro, no existe lucro.

Las instituciones del Consejo de Rectores hace muchos años están aportando sus recursos para complementar los dineros que entrega el Estado para la fijación de aranceles, en parte por la brecha que existe entre los aranceles de referencia y efectivo y también porque el fondo solidario, sumado lo que se recupera por el pago de los alumnos egresados y lo que entrega el Estado, no alcanza a financiar el total de los aranceles.

Según las cifras de la Universidad Católica de Valparaíso, en los últimos diez años, se ha aportado al financiamiento de aranceles, con recursos propios, adicionales a los del Estado, aproximadamente, 30 mil millones de pesos, o sea, alrededor de 60 millones de dólares. Las universidades no estatales del Consejo de Rectores tienen la obligación de publicar los balances y los estados financieros y presupuestarios.

Nuestras universidades, como vinculación con el medio, establecen contratos de asistencia técnica, investigación aplicada y venta de servicios, que son una contribución al desarrollo del país. Pero, no perciben rentas por retiro de utilidades. En el fondo, se cobran los costos del servicio, incluidas las horas hombre del personal profesional, técnico y no profesional que es necesario contratar. Entonces, en la realidad que tenemos –estoy hablando de mi institución- no hay sociedades relacionadas.

Hay académicos que, por su alto nivel y reconocimiento, pueden incrementar sus remuneraciones a través de esos servicios. Las remuneraciones establecidas en nuestras instituciones están por debajo de las del sector privado. En general, la renta base es muy baja para personas de alta calificación. Entonces, tiene complementos que, por ejemplo, están asociados a proyectos de investigación -los proyectos Fondecyt contemplan algunos recursos para los investigadores- o a este tipo de servicios que les mencioné.

La diputada Hoffmann habló de los CFT y las sociedades anónimas. Efectivamente, en nuestra universidad existe un CFT, el cual tiene la forma jurídica de sociedad anónima, con el objetivo de que tenga una gestión más ágil, pero no tiene fines de lucro.

En último término, si la universidad crea una sociedad anónima para alguna actividad productiva, los excedentes van a la misma universidad para financiar inversiones o el propio rubro.

Exposición de la señora MARÍA OLIVIA MONCKEBERG, Directora del Instituto de la Comunicación e Imagen de la Universidad de Chile.[111]

SUMARIO: Concentración del Crédito con Aval del Estado (CAE) – Informe Banco Mundial sobre CAE – Utilidades de bancos – Lucro – Sociedades relacionadas – Ley de Transparencia – Transparencia Activa

Concentración del Crédito con Aval del Estado.

Lo que voy a tratar a continuación es algo que me ha llamado la atención y por eso lo traje. Es una cuestión complicada. Se refiere a la concentración del Crédito con Aval del Estado.

Sucede que en el informe del Banco Mundial sobre el desempeño del CAE de 2006 a 2010, dado a conocer el 6 de marzo 2011, se indica que, además de las pérdidas que significa para el Estado, presenta el problema de que seis grupos de instituciones de educación superior concentran el 62 por ciento del portafolio.

La Universidad Santo Tomás, incluido su IP y su CFTP, que tiene el 17,6 por ciento; el grupo tecnológico Inacap, que recibe el 10,7 por ciento; el DUOC, de la Universidad Católica, con casi el 11 por ciento; el conocido grupo Laureate, el 14 por ciento.

Informe del Banco Mundial

El informe del Banco Mundial señala: "Parece que estas instituciones son las más eficientes en atraer beneficiarios del CAES y/o las más generosas en abrirles cupo. Entonces, esto de que el crédito con aval del Estado tiene por objeto beneficiar a estudiantes... Claro, logran estudiar, pero a unos costos altísimos.

---

[111] Sesión 13ª, celebrada el 18 de enero de 2012, págs. 2-48, del Acta de Sesiones.

En mi opinión, la negociación sobre el CAE había que hacerla de todas maneras, con o sin movimiento estudiantil, porque incluso el Banco Mundial dice que es un sistema que no funciona bien o que lo hace con demasiados problemas.

Utilidades de los bancos

Y luego está el caso de los bancos, que obtienen suculentas utilidades año a año, para los cuales esto es sólo un buen negocio.

En resumen, ante la realidad que he visto someramente, porque hay cosas que no he podido profundizar ni han sido actualizadas, considero que el proyecto de ley relativo al requisito de funcionamiento de universidades privadas, con la creación de la superintendencia, parece insuficiente para encarar las numerosas y graves anomalías que afectan al mercado de la educación superior.

Legitimación del lucro

Les decía que el lucro corre el riesgo de legitimarse. No basta con crear la superintendencia y dotarla de funciones fiscalizadoras más profundas, orientadas particularmente a las universidades privadas. Es necesario recordar que las universidades públicas son supervisadas por la Contraloría General de la República. Eso es muy real. Por ejemplo, en la Universidad de Chile tenemos doble auditoría. Si firmo un convenio en el Instituto de la Comunicación e Imagen aparecerá publicado, lo mismo que todas nuestras transacciones.

Las vinculaciones con las empresas relacionadas son un problema mayor, y creo que la mirada que les daba de los grupos de alguna manera lo ilustra. A mi juicio, el 10 por ciento de participación de una persona en otra sociedad es un límite alto. Si es una sociedad de papel, chiquitita, con una capital de 10 millones de pesos, a lo mejor no lo es tanto, pero si es una participación en una empresa significativa, importante, de cualquier rubro, la situación es distinta.

Tampoco las disposiciones sobre transacciones a precio de mercado ayudarán a evitar el lucro. Los grandes negocios seguirán existiendo a costa de los bolsillos y/o del endeudamiento del estudiante y de su familia.

CHILE

Transparencia.

Respecto del tema de la transparencia, como persona y como periodista me interesa mucho la ley de Transparencia. De hecho, en el Instituto de la Comunicación e Imagen tenemos un programa para trabajar sobre dicha ley e incluso estamos haciendo memoria histórica con la ley de Transparencia.

En la Universidad de Chile la posición al comienzo fue no entregarla. Creo que el argumento fundamental tenía que ver, por una parte, con la inequidad, o sea, que se entregara sólo de una universidad y no del resto del sistema; y por otra parte pasa algo bien curioso en la Universidad de Chile. A nosotros se nos exige todo como si fuéramos del Estado, siendo que no nos ha apoyado. Sólo un 8 por ciento del presupuesto viene en forma directa del Estado.

En mi opinión, y por lo que he conversado con mucha gente, la transparencia activa puede ser muy buena para la sociedad, pero a la vez pediría transparencia para todo. A partir del domingo están los sueldos del rector de la Universidad de Chile y de toda su planta directiva, porque aparecimos en El Mercurio.

Lo mismo debería suceder con la Universidad Católica y en las otras universidades del Consejo de Rectores. Reciben aportes del Estado. Por lo tanto, es un trato poco equitativo porque no tienen control de la Contraloría. Además, no tienen que comprar por ChileCompra, que sabemos que a veces ocasiona dificultades, como pagar más caro.

Me molesta mucho cuando se habla de la mala gestión de las universidades públicas. Por lo menos hoy en la Universidad de Chile -creo que algo la conozco- son impresionantes los avances en cuanto a gestión.

Pero las universidades privadas, que han sido cajas negras en temas de lucro y de situaciones complejas, como aquella que partió en una casita y en diez años ocupa toda la manzana, no transparentan nada.

Educación gratuita.

Por ejemplo, la aspiración de los estudiantes a una educación gratuita en una universidad pública es una realidad. No es un eslogan. Eso uno lo siente, lo ve. Por lo tanto, para que eso exista tendría que haber un financiamiento fuerte a las universidades públicas por la vía de

becas o de otro mecanismo. En las universidades públicas o tradicionales son pocos los usuarios del Crédito con Aval del Estado.

Intervención del señor JUAN JOSÉ UGARTE GURRUCHUAGA, Jefe de División de Educación Superior del Ministerio de Educación.[112]

SUMARIO: Becas de educación superior, auditoría – Deudores de fondo de crédito solidario - Presupuesto de educación superior 2012.

Becas de educación superior, auditoria

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.

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.

---

[112] Sesión 6ª, celebrada el 12 de octubre de 2011, pp. 20 del Acta de Sesiones.

CHILE

Becas y créditos.

En primer lugar, quiero precisar dónde están invertidos los recursos del Estado. Las becas no tienen retorno. O sea, se entregan recursos, beneficios para los estudiantes, y no tienen retorno para el Estado. Los créditos tienen un retorno que va renovando la caja.

Para el programa de becas del 2012, dentro de la ley de Presupuestos, se contemplan 100 mil millones de pesos para las universidades tradicionales del Consejo de Rectores; 11 mil millones de pesos para las universidades privadas, y 55 mil millones de pesos para los centros de formación técnica e institutos profesionales.

Si miramos sólo el 28 por ciento de la matrícula, tenemos 100 mil millones. Ahora, hacer la asociación de que en las universidades tradicionales del Consejo de Rectores hay más calidad que en las otras, nuevamente, son sólo aproximaciones. Respecto de la expansión, ¿dónde está localizada la matrícula? Particularmente, en el mundo técnico profesional, en términos de desarrollo de las capacidades de admisión.

Presupuesto del año 2012.

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.

Ahora, ¿cuál es la capacidad efectiva del Estado? En Chile, con el presupuesto del 2012, vamos a estar invirtiendo 0,9 por ciento del producto interno bruto en educación superior. El promedio de los países de la OCDE es el 1 por ciento. Estamos a una décima de alcanzar el promedio de los países desarrollados. Con el presupuesto de 2012, pasamos la inversión del Estado en educación superior que hace México, 0,80, y la que hace Brasil, 0,86."

Entonces, ¿por qué no tenemos los beneficios que tiene un país, como Finlandia, si estamos invirtiendo prácticamente lo mismo que el promedio de los países OCDE? La triste realidad es que el PIB per cápita de Chile es 15 mil dólares y el de Finlandia, 35 mil.

En becas, como Estado, estamos invirtiendo 208 mil millones de pesos. Se pretende llegar idealmente al orden de 1.400.000 estudiantes,

el 68 por ciento de cobertura, al final de la década. Con eso vamos a liderar Latinoamérica de manera importante.

Intervención del señor JUAN MANUEL ZOLEZZI CID, Presidente del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH).[113]

SUMARIO: Aportes basales – Aporte fiscal indirecto (AFI) – Aranceles, regulación – Becas y créditos – Ayudas estudiantiles.

Aportes basales.

Puede haber hasta tres interpretaciones o más de la misma cifra. El ministerio de Educación dice que nos pasa más del 50 por ciento de los recursos. Desconozco los números que manejó el Contralor. No sé si son sólo las universidades estatales. Si consideramos a las universidades privadas del CRUCH, es probable que el porcentaje esté dentro del 25 por ciento. Nosotros decimos que el porcentaje es del orden del 20 por ciento, promedio, en las universidades estatales, y el ministerio dice que es cercano al 45 ó 50 por ciento, con diferencias en algunas universidades, porque suma todo lo que son ayudas estudiantiles, pero son recursos de transferencia, fundamentalmente.

Conozco las cifras de las estatales, pero pienso que el monto que aportan las nueve privadas del CRUCH, hacen subir el aporte a cerca del 25 por ciento, promedio, porque tienen más recursos que nosotros. Así que, no hay dificultad en eso.

Aporte Fiscal Indirecto.

Respecto del financiamiento, hay un tema que no es compartido por el Consejo de Rectores. Me refiero al aporte fiscal indirecto. Soy partidario de eliminarlo. Ya van como 10 informes internacionales, porque es altamente discriminatorio, desde un punto de vista regresivo, fundamentalmente, ya que favorece a las personas que tienen más recursos y que tienen más posibilidades de llegar a los mejores puntajes, para que vayan a las mejores universidades, y así sucesivamente.

---

[113] Sesión 12ª, celebrada el 4 de enero de 2012, pp. 5-54 del Acta de Sesiones.

CHILE

Aranceles de carreras.

Respecto de los aranceles y de los criterios del consejo de las universidades que lo integran, para calcular el costo de las carreras, no hay ninguno, ningún criterio, simplemente se usan razones de mercado. Por lo tanto, no hay ninguna regulación respecto de los aranceles de las carreras.

Becas y créditos.

Respecto de becas y créditos para estudiantes, ¿cuál es el concepto de alumno meritorio? En estos momentos la concepción de alumno meritorio está dada por el puntaje que obtiene en la PSU. Estoy absolutamente de acuerdo con que debe haber un mecanismo de regulación, que es distinto a un mecanismo de fijación de precios.

Pienso que el país debería determinar una universidad modelo, con carreras modelo y, en función de eso, mediante un mecanismo que se conoce como *justice competition,* determinar el precio de la carrera, y eso se corrige por localidad, por distancia, por calidad de los profesores. Un modelo de regulación para regular precios, y después se corrige por los factores que haya que corregir.

Becas y créditos.

Primero, creo que debe haber un solo tipo de crédito para los estudiantes, no puede haber dos.

El sistema de becas me parece que tiende a la multiplicidad. Debería ser más fácil de resolver.

En cuanto a la distribución o combinación óptima, somos partidarios de que haya gratuidad en el entendido de que se resuelva el tema del arancel real, no el de referencia, hasta el séptimo decil, y de ahí hacia arriba que haya crédito, razonable, con las tasas que se están conversando ahora, y que no sea la universidad la que tenga que poner la diferencia.

Creo que la administración de las ayudas estudiantiles debería estar centralizada y, ojalá, bajo dependencia de una superintendencia, o de la subsecretaría. Una de las consideraciones importantes es que el sistema debe ser capaz de recuperar las platas. O sea, que el que pueda pagar, pague. Al final, el estudiante no se da cuenta de que le dieron beca, porque se la pasaron directo a la universidad.

CHILE

Ahora, la beca no debe tener una limitante como la de este año, de los 550 puntos, en el caso de la Beca Bicentenario, porque hoy la discriminación es producto de la diferente calidad de educación de los estudiantes. Ese beneficio se transformó en una beca no socioeconómica, sino de rendimiento académico. En la actualidad, un alumno de un quintil bajo, que no logra 550 puntos, no tiene beca.

Respecto de si el Consejo comparte la necesidad de formular un proyecto de ley que regule todas las ayudas estudiantiles, sí, estamos absolutamente de acuerdo. Eso significa que debería integrarse en un solo sistema nacional de becas las de posgrado, Becas Chile, etcétera. La idea matriz debería ser un sistema de becas nacional, que permita al estudiante satisfacer todas sus necesidades, si son buenos estudiantes, y que fueran evaluados permanentemente a través de algún sistema que mida el mérito académico.

Además, hay que ligarlo con algún mecanismo de compromiso con el país. Hoy existe el sistema de Becas Chile. Los alumnos van al extranjero, estudian y se pueden quedar tranquilamente fuera del país; no volver nunca más, porque los estudiantes chilenos son buenos y los prefieren.

Aportes fiscales

Hay algo que el Consejo de Rectores siempre ha planteado: ir fortaleciendo cada vez más los aportes basales, como aportes de libre disposición.

En Chile tenemos una confusión grande: a todo le llamamos universidad, pero hay que distinguir entre universidades y *college,* que son normalmente aquellos que entregan docencia para obtener profesiones. Las universidades tienen que hacer algo más que sólo docencia. Tienen que hacer aportes a la innovación, al patentamiento, y eso requiere cierta tranquilidad para hacerlo; que los recursos no dependan de fondos concursables o algo por el estilo. En el fondo, parece que en Chile todo se puede resolver por la vía de los fondos concursables o los convenios de desempeño.

Es bueno que haya convenios de desempeño y fondos concursables, pero también aportes basales lo cual no significa que las universidades puedan hacer cualquier cosa; para eso tienen que rendir cuenta de los recursos recibidos. Tiene que haber fuentes permanentes para las instituciones que el Estado decida, puede que sean las instituciones

CHILE

tradicionales o las estatales. En mi percepción, debieran ser beneficiadas las universidades del Estado.

Rendición de cuentas.

¿Qué normas deben regular la rendición de cuentas de este tipo de aportes? Todas las que sean necesarias, especialmente las relacionadas con la Contraloría General de la República. Cualquier cosa que la Contraloría quiera hacer *ex post*, para nosotros es una maravilla. El problema es cuando entra *ex ante*; eso nos liquida, nos paraliza, pero no es culpa de ellos, sino de la legislación.

Respecto de los Fondos Concursables, ya di mi opinión al respecto. Creo que ese fondo debiera ser para todos, salvo que al Estado le interesara desarrollar algún área en particular y decidiera hacerlo con algún tipo de universidad. Por ejemplo, en el tema de la pedagogía, creo que al Estado le conviene desarrollar la pedagogía con las universidades del Consejo de Rectores, no con otras, o bien con las universidades estatales y no con otras.

Intervención del señor GABRIEL BORIC, Presidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile.[114]

Sumario: Aporte fiscal a las universidades fiscales

Aporte fiscal a las universidades fiscales.

El año pasado tuve la oportunidad de ser senador universitario en la Universidad de Chile, que es una instancia triestamental que, básicamente, define los reglamentos de la Universidad, el proyecto de desarrollo institucional y aprueba el presupuesto. Cuando nos llegó el presupuesto nos sorprendimos, por lo menos los estudiantes, porque los profesores ya lo sabían.

El Estado aporta a la Universidad de Chile, que es una universidad estatal, sólo el 9,8 por ciento de su presupuesto. En otras universidades la situación es más dramática aún. Entonces, cuando hablamos de autofinanciamiento, cuando hablamos de que el Estado, de una vez por todas, debe hacerse cargo de sus universidades, no lo decimos sólo

---

[114] Sesión 16ª, celebrada el 11 de abril de 2012, pp. 31-36 del Acta de Sesiones.

desde el panfleto o la consigna, sino que lo señalamos en base a la dura evidencia que nos entrega la realidad, porque el autofinanciamiento no sólo genera endeudamiento para las familias, sino que, además, va minando algo muy preciado: la educación pública. Cuando las universidades son obligadas a autofinanciarse, se va perdiendo el espacio público que proveen, porque se ven obligadas a entrar en lógicas de mercado.

Les hago un llamado a que nos preocupemos en serio de eso, porque cuando Chile pierde su educación pública, perdemos todos los chilenos. Ahora, históricamente, hasta antes de 1981, esa provisión mixta tenía la columna vertebral centrada en la educación pública, pero eso se ha ido perdiendo. Y lo que va generando este gobierno, tal como hicieron los gobiernos anteriores, porque los problemas en la educación no son responsabilidad absoluta de la gestión del Presidente Sebastián Piñera.

Si se termina desnaturalizando a las universidades, como se hizo durante los gobiernos de la Concertación, en los que se miró con vista gorda el lucro en las universidades, estaremos transformando a esas instituciones –donde se deberían formar los nuevos ciudadanos de la República, espacios de integración social y no sólo de rentabilización individual, como algunos pretenden- en meros negocios que, a través de estrategias de marketing, juegan con los sueños de miles de chilenos, lugares en los que, se supone, se debieran formar los nuevos ciudadanos de la República.

ARANCELES. TERCERA FUENTE DE FINANCIAMIENTO.

Evolución de los aranceles en el Sistema Universitario Chileno: Universidades Privadas

Los aranceles cobrados en promedio por las universidades privadas, se encuentran en la lógica surgida luego de la Reforma al Sistema de Educación Superior del año 1981 en que se generan incentivos para que dichas instituciones recuperen parte de los costos operacionales a través del cobro de aranceles a los alumnos matriculados en sus instituciones. Sin embargo, el análisis en serie de tiempo, da cuenta que mientras algunas universidades privadas aumentan - entre los años 2005 y 2011 - el arancel promedio en tasas superiores al 83%, otras disminuyen sus aranceles, llegando incluso a tasas de -33%. Algo similar ocurre al observar las tasas de

variación anual del arancel promedio, donde destaca por ejemplo la disminución del arancel de la UNIACC: -45,8% entre el 2011 y el 2010; en tanto la Universidad Arcis aumenta su arancel en un 27,3%.

Introducción

A partir de la diversificación del sistema educacional superior chileno el año 1981, con la creación de las universidades privadas, se aumentó el número de matriculas en las distintas instituciones de educación superior.

Actualmente, parte del financiamiento de las universidades – en particular de las universidades privadas – proviene del número de matrículas en sus carreras de pregrado, lo que está directamente relacionado con el acceso que estos estudiantes tienen al Crédito con Garantía Estatal (CAE) cuyo requisito para obtenerlo es tener mérito académico e inscribirse en alguna institución de educación superior acreditada por la Comisión Nacional de Acreditación (CNA).

En el caso de las universidades privadas, se observan algunas diferencias respecto de las universidades tradicionales; básicamente, mientras las universidades tradicionales presentan entre el 2005 y el 2011, aranceles crecientes en el tiempo, las universidades privadas presentan una mayor variabilidad; con disminuciones en sus aranceles promedio de hasta un -33,2% hasta aumentos de 83,1%.

En lo que sigue, en base a una serie histórica que comprende el periodo 2005-2011 se analiza lo que ha ocurrido con los aranceles anuales que cobran en promedio las universidades privadas.

Aranceles de las Universidades Privadas

a. Monto del arancel en pesos

El nuevo subsidio que surge a partir de la Reforma de 1981 al sistema de educación superior contempla un aporte fiscal directo y un aporte fiscal indirecto otorgado de acuerdo a la proporción en el número de estudiantes matriculados en primer año que hayan obtenido los puntajes más altos en el instrumento de selección educacional vigente.

Esta nueva forma de financiamiento, incentiva a las universidades a "recuperar parte de sus costos de operación por medio del cobro de

aranceles a sus alumnos"[115], lo que queda reflejado en las tasas de crecimiento de los aranceles de los distintos tipos de universidades. La tabla 1 muestra los promedios ponderados anuales de los aranceles del sistema Universitario según universidades privadas para una serie comprendida entre 2005 y 2011[116].

Tabla 1. Aranceles de las Universidades Privadas. Promedio Ponderado anual (Pesos de diciembre de 2010) 2005-2011

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
U. de los Andes	3.415.342	3.473.743	3.491.860	3.660.003	3.802.698	3.750.532	3.672.564
U. del Desarrollo	3.163.763	3.175.564	3.274.226	3.315.972	3.497.050	3.581.611	3.639.313
U. Adolfo Ibáñez	3.222.983	3.230.908	3.436.122	3.435.381	3.556.160	3.603.018	3.574.036
U. Finis Terrae	2.939.151	2.948.862	3.088.928	3.103.832	3.235.923	3.213.456	3.213.964
U. Diego Portales	3.081.106	2.807.870	2.736.212	2.774.657	2.850.293	2.911.272	3.029.029
U. Mayor	2.675.182	2.773.059	2.676.746	2.749.874	2.883.848	3.008.250	2.946.276
U. San Sebastián	2.013.544	2.049.809	2.404.965	2.303.298	2.479.239	2.470.399	2.862.035
U. Andrés Bello	2.391.545	2.485.983	2.620.804	2.593.555	2.653.803	2.571.265	2.651.764
UNIACC	3.950.543	4.384.701	4.382.082	4.138.438	4.266.281	4.867.987	2.637.956
U. Gabriela Mistral	2.524.874	2.555.731	2.521.355	2.436.660	2.478.085	2.463.966	2.499.176
U. A. H. Cristiano	2.145.277	2.014.437	2.191.916	2.145.699	2.339.686	2.376.793	2.493.066
U. Alberto Hurtado	2.168.856	2.129.109	2.191.916	2.145.699	2.339.686	2.376.793	2.493.066
U. Central	2.424.523	2.113.838	2.230.756	2.264.737	2.321.029	2.475.685	2.308.046
U. Viña del Mar	1.258.500	1.257.718	1.351.259	1.803.478	1.725.295	2.534.082	2.304.266
U. del Pacifico	2.102.642	1.985.439	2.121.181	2.094.323	2.205.943	2.414.414	2.281.907
U. Autónoma de Chile	1.589.462	1.634.969	1.649.536	1.686.539	1.787.664	1.905.252	2.197.774
U. Arcis	1.590.490	1.581.909	1.706.589	1.789.738	1.545.112	1.682.127	2.141.132
U. Chileno Británica de la Cultura	0	2.273.602	1.975.855	1.846.015	2.039.376	2.108.735	2.110.775

[115] Informe sobre la educación superior en Chile: 1980-2003". A. Bernoscoti, F. Rojas; Universidad de Talca, Universidad Andrés Bello. Agosto 2003. Disponible en: www.iesalc.unesco.org.ve/dmdocuments/biblioteca/libros/14.pdf (Marzo, 2012).

[116] Esta serie complementa un estudio anterior de la BCN: "Evolución de los aranceles en el sistema universitario chileno" de octubre de 2011 que presenta una serie comprendida entre 1999 y 2005 con montos expresados en pesos de diciembre de 2010. Sin embargo, es necesario destacar que la fuente de los datos no es la misma, sin embargo se optó por deflactar y dejarla en la misma moneda que el estudio anterior, de modo – que pese a las diferencias que puedan existir debido a la utilización de fuentes distintas – de permitir su comparación.

CHILE

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
U. de las Américas	2.432.324	2.521.445	2.447.358	1.940.714	1.808.533	1.872.585	1.960.414
U. Santo Tomás	1.646.637	1.666.729	1.736.679	1.746.269	1.829.584	1.877.057	1.945.702
U. C. Raul Silva H.	1.782.385	1.811.576	1.817.721	1.790.847	1.850.163	1.923.052	1.916.598
U. del Mar	1.895.959	1.736.503	1.747.967	1.776.390	1.742.852	1.792.467	1.913.752
U. Pedro de Valdivia	1.501.787	0	2.269.877	1.827.841	1.952.398	1.735.156	1.862.234
U. Iberoamericana	1.909.017	1.874.474	2.023.841	1.806.721	1.918.142	1.711.925	1.807.214
U. Adventista de Chile	1.378.377	1.375.315	1.466.423	1.508.584	1.731.398	1.770.605	1.768.316
U. Bernardo O'Higgins	1.365.818	1.390.310	1.424.660	1.385.489	1.442.274	1.589.312	1.626.536
U. Internacional Sek	1.971.572	1.999.373	1.803.810	1.364.421	1.384.577	1.577.341	1.612.478
U. de Aconcagua	1.520.537	1.530.015	1.548.505	0	1.156.852	1.287.968	1.410.774
U. Tecnológica de Chile (Inacap)	1.900.997	1.331.722	1.337.069	1.293.279	1.360.126	1.369.745	1.389.150
UCINF	1.200.071	1.127.028	1.201.331	1.289.928	1.130.777	1.421.075	1.388.289
U. Miguel de Cervantes	1.450.280	1.268.431	1.379.647	1.190.680	1.280.383	1.235.529	1.242.670
U. Bolivariana	1.381.573	1.191.467	1.333.992	1.254.131	1.133.789	1.187.695	1.228.609
U. Regional San Marcos	1.597.590	1.395.274	1.434.051	1.365.693	1.821.310	0	0
U. La Republica	1.614.289	1.585.070	1.648.365	0	1.409.094	0	0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos entregados por el Consejo Nacional de Educación (CNED)

A fin de facilitar el análisis, los datos de la tabla 1 han sido ordenados de manera descendente de acuerdo al arancel cobrado en promedio el año 2011. De la tabla se desprende que 5 universidades privadas fijaron un arancel promedio 2011 sobre los 3 millones de pesos, 13 de ellas fijaron aranceles de más de dos millones de pesos pero inferior a los 3 millones y 14 universidades privadas cobraron aranceles inferiores a los 2 millones de pesos.

Las universidades con mayor arancel promedio para las carreras de pregrado fueron el año 2011 la Universidad de Los Andes, Universidad del Desarrollo, Universidad Adolfo Ibáñez, Universidad Finis Terrae y Universidad Diego Portales. Sin embargo, pese a que estas universidades son las que tienen mayor arancel dentro del sistema de educación superior privado, la Universidad de Los Andes y la Universidad Adolfo Ibáñez no aumentaron el arancel promedio de sus carreras de pregrado entre los años 2010 y 2011; llegando incluso en el caso de la primera a disminuir este arancel en alrededor de $80.000; algo similar ocurre con el arancel de la Universidad Adolfo Ibáñez que se reduce en $30.000 como promedio entre el

arancel cobrado el año 2010 y el cobrado en promedio el año 2011.

b. Análisis según tasas de crecimiento del arancel promedio

Como se mencionó, no todas las universidades privadas aumentaron el arancel promedio entre los años 2010 y 2011; sin embargo, los aumentos más significativos fueron los de la Universidad Arcis con una tasa de crecimiento del arancel de 27,3%, la Universidad San Sebastián con un 15,9% y la Universidad Autónoma de Chile con un aumento del 15,4%. La tabla 2 muestra las tasas de crecimiento de los aranceles promedio cobrados por las distintas universidades privadas, entre los años 2011 y 2010 (crecimiento anual) y entre los años 2005 y 2011; se observa que dichas tasas de crecimiento o variaciones porcentuales fueron calculadas en base a la serie de los montos de los aranceles cobrados deflactado y expresados en pesos de diciembre de 2010.

Tabla 2. Tasa de crecimiento de los aranceles promedio cobrados por las distintas universidades Privadas, entre los años 2011 y 2010 (crecimiento anual) y entre los años 2011 y 2005.

Institución	2010-2011	2005-2011
U. Viña del Mar	-9,1	83,1
U. San Sebastián	15,9	42,1
U. Autónoma de Chile	15,4	38,3
U. Arcis	27,3	34,6
U. Adventista de Chile	-0,1	28,3
U. Pedro de Valdivia	7,3	24,0
U. Bernardo O'Higgins	2,3	19,1
U. Santo Tomás	3,7	18,2
U. A. H. Cristiano	4,9	16,2
UCINF	-2,3	15,7
U. del Desarrollo	1,6	15,0
U. Alberto Hurtado	4,9	14,9
U. Adolfo Ibáñez	-0,8	10,9
U. Andrés Bello	3,1	10,9
U. Mayor	-2,1	10,1
U. Finis Terrae	0,0	9,4
U. del Pacífico	-5,5	8,5
U. de los Andes	-2,1	7,5
U. C. Raul Silva H.	-0,3	7,5
U. del Mar	6,8	0,9
U. Gabriela Mistral	1,4	-1,0
U. Diego Portales	4,0	-1,7
U. Central	-6,8	-4,8
U. Iberoamericana	5,6	-5,3
U. de Aconcagua	9,5	-7,2
U. Chileno Británica de la Cultura	0,1	-7,2
U. Bolivariana	3,4	-11,1
U. Miguel de Cervantes	0,6	-14,3
U. Internacional SEK	2,2	-18,2
U. de las Américas	4,7	-19,4
U. Tecnológica de Chile (INACAP)	1,4	-26,9
UNIACC	-45,8	-33,2

Fuente: Elaboración propia a partir de datos entregados por el Consejo Nacional de Educación (CNED)

Por otra parte - como se observa en la tabla 2 - de un total de 32 universidades privadas, 10 de ellas disminuyeron – en promedio - el arancel de las carreras de pregrado que imparten entre 2010 y 2011; las disminuciones más significativas se encuentran en la Universidad UNIACC con una disminución del arancel promedio entre 2010 y 2011 de un -45,8%; la Universidad de Viña del Mar con una variación negativa de -9,1%, la Universidad Central y del Pacífico con disminuciones de -6,8% y -5,5% respectivamente; las restantes 6 universidades con disminución de sus aranceles promedio entre 2010 y 2011 fluctúan en torno al -0,1% y el -2,3%.

Sin embargo, el aumento del arancel experimentado entre los años 2010 y 2011 por las Universidades Arcis, San Sebastián y Autónoma, considerado como con las tasas de mayor variación, se observa también en las tasas de crecimiento experimentado por los aranceles promedio de las carreras de pregrado entre el 2011 y 2005.

En la práctica, estas universidades no sólo experimentan las mayores variaciones anuales sino también las mayores variaciones en seis años. La excepción la constituye la Universidad de Viña del Mar, que – si bien - experimentó la mayor variación del arancel promedio en seis años en relación al resto de las universidades (83,1%), disminuyó el arancel entre los años 2010 y 2011 en un -9,1%. Algo similar ocurre con el arancel promedio de la Universidad Adolfo Ibáñez, que entre 2011 -2010 disminuye (-0,8), en los últimos seis años ha aumentado (10,9%).

Por último, destaca el arancel promedio de las carreras de pregrado impartidas por la Universidad UNIACC que a lo largo del periodo de seis años ha experimentado las mayores variaciones negativas, tanto en seis años (-33,2%), como entre los años 2010 y 2011 (-45,8%).

Acreditación y arancel en las Universidades[117]

Parte del financiamiento de las universidades – en particular de las universidades privadas – proviene del número de matrículas en sus carreras de pregrado. Esto se encuentra directamente relacionado con el acceso que estos estudiantes tienen al Crédito con Garantía Estatal (CAE), el cual, para

[117] Documento preparado por la Unidad de Análisis Parlamentario de la Biblioteca del Congreso Nacional.

ser obtenido, exige mérito académico e inscribirse en alguna institución de educación superior acreditada por la Comisión Nacional de Acreditación (CNA). En la práctica, las universidades que no se encuentran acreditadas presentan una disminución en la variación del arancel cobrado entre 2009 y 1999. Del total de las universidades, ocho presentaron tasas de variación de los aranceles entre 2009 y 1999 negativa y de éstas, cinco no están acreditadas.

Acceso a Crédito y acreditación

Para los estudiantes cuyos padres no pueden pagar total o parcialmente la educación superior de sus hijos, el Estado cuenta con un sistema de crédito denominado Crédito con Garantía Estatal (CAE); el requisito para obtenerlo es tener mérito académico e inscribirse en alguna institución de educación superior acreditada por la Comisión Nacional de Acreditación (CNA).

Por otro lado, este acceso a crédito permite un mayor número de alumnos matriculados. Sin embargo, un requisito del crédito es que la universidad debe estar acreditada, por ello para las universidades es imperativo contar con dicha acreditación de manera de captar un mayor número de estudiantes.

En general, las universidades tradicionales han experimentado un aumento en las matrículas y en los aranceles, sin embargo, de un total de 34 universidades privadas, siete mostraron tasas de crecimiento negativas para los aranceles en el periodo 1999-2009.

Esta baja en los aranceles podría deberse a que estas universidades no están acreditadas y los estudiantes no pueden optar al CAE, por ello es que a continuación se analiza si efectivamente existe relación entre arancel y acreditación.

Arancel y acreditación

De acuerdo a la información publicada por el Servicio de Información de Educación Superior (SIES) y vigente a octubre de 2011, las Universidades pertenecientes al Consejo de Rectores se encuentran todas acreditadas. Por su parte, de las 35 universidades privadas que existen en el país, siete no se encuentran acreditadas. La tabla 1 muestra las universidades según tipo y acreditación, se detallan las universidades privadas que no se encuentran acreditadas.

Tabla 1. Universidades según tipo y acreditación, a octubre de 2011

CHILE

Universidades Tradicionales	Acreditadas
Universidad Bolivariana	No Acreditadas
Universidad Chileno Británica De Cultura	No Acreditadas
Universidad De Aconcagua	No Acreditadas
Universidad La República	No Acreditadas
Universidad Los Leones (Ex Universidad Marítima)	No Acreditadas
Universidad Miguel De Cervantes	No Acreditadas
Universidad Regional San Marcos	No Acreditadas
Resto Universidades Privadas	Acreditadas

Fuente: SIES[118]

Ahora, como lo que interesa es saber si existe una correlación positiva entre acreditación y variación experimentada por los aranceles promedio, se presenta a continuación en la tabla 2, el listado de universidades – tradicionales y privadas – y la tasa de crecimiento entre 1999 y 2009 de los aranceles promedios anuales de las carreras de pregrado.

Tabla 2. Tasa de crecimiento 2009 – 1999 de los aranceles promedio anual de la las carreras de pregrado para todas las universidades tradicionales y privadas

Universidades Tradicionales	**Tasa Crec.**	**Universidades Privadas**	**Tasa Crec.**
U. C. del Maule	80,7	U. del Desarrollo	54,4
U. Católica del Norte	75,7	U. C. Raúl Silva H.	46,0
U. de Antofagasta	67,0	U. Finis Terrae	42,1
U. C. Valparaíso	54,7	U. Andrés Bello	39,6
U. de Magallanes	52,2	U. de los Andes	38,2
U. de Chile	50,4	UNIACC	35,4
U. del Bio Bio	49,9	U. Mayor	34,4
U. de Tarapacá	49,6	U. Regional San Marcos	28,1
U. Concepción	49,1	U. San Sebastián	27,4
P.U.C. de Chile	48,9	U. Alberto Hurtado	25,1
U. Metrop. Cs de la Educ.	47,1	U. Adolfo Ibáñez	25,0
UTFSM	43,9	U. Diego Portales	24,6
U. C. Temuco	41,4	U. Central	20,9
U. de los Lagos	41,2	U. A. H. Cristiano	20,3
U. de Talca	40,8	U. Autónoma de Chile	15,6
U. Tec. Metropolitana	40,6	U. del Pacifico	14,4
U. de Valparaíso	38,8	U. Bernardo O'Higgins	13,2
U. de la Frontera	36,8	U. Iberoamericana	12,2
U. Austral de Chile	36,2	U. del Mar	9,5
U. de Playa Ancha	34,0	U. Arcis	5,9
U. de Atacama	32,7	U. Viña del Mar	4,5
U. Arturo Prat	29,6	UCINF	4,2
U. La Serena	25,2	U. Adventista de Chile	2,1
U. C. S. Concepción	20,3	U. Pedro de Valdivia	2,0
U. de Santiago	17,6	U. Gabriela Mistral	1,4
		U. Tecnológica de Chile	0,8
		U. Chileno Británica de la Cultura	-5,9
		U. Santo Tomás	-6,8

118 Disponible en: http://www.sies.cl/ (Octubre, 2011)

CHILE

Universidades Tradicionales	Tasa Crec.	Universidades Privadas	Tasa Crec.
		U. de Aconcagua	-8,3
		U. Bolivariana	-10,0
		U. de las Américas	-10,1
		Internacional Sek	-15,0
		U. La Republica	-22,6
		U. Miguel de Cervantes	-31,0

Fuente: Elaboración propia, BCN en base a información de aranceles del estudio "Estructura, diferenciación y convergencia de los aranceles universitarios en Chile, 1999-2009. V. Salas, Departamento de Economía, Universidad de Santiago.

Al vincular la información de la tabla 1 con la de la tabla 2, se desprende que, aparentemente, existe una relación entre acreditación y arancel de las carreras de pregrado; en la práctica, de las ocho universidades que disminuyeron los aranceles entre 2009 y 1999, cinco no están acreditadas, estas son la Universidad Chileno Británica de la Cultura, Universidad de Aconcagua, Universidad Bolivariana, Universidad de la República y Universidad miguel de Cervantes.

No obstante lo anterior, la Universidad Santo Tomás cuenta con cuatro años de acreditación, en tanto, la Universidad de las Américas cuenta con tres años y la Universidad Internacional Sek con dos años de acreditación. En todas ellas, sin embargo, sus aranceles experimentaron una tasa de crecimiento negativa entre 2009 y 1999.

La única universidad que aún cuando no se encuentra acreditada presenta un tasa de crecimiento en sus aranceles en el periodo 1999-2009 es la Universidad Regional San Marcos.

Intervención del señor JUAN MANUEL ZOLEZZI CID, Presidente del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH).[119]

SUMARIO: Aranceles, fijación.

Fijación de los aranceles.

En primer lugar, no creo que exista en Chile un mercado competitivo en educación superior como los mercados competitivos tradicionales. El mercado tradicional compite por precio, y si es monopólico tratará de competir por demanda, restringir la demanda.

---

119 Sesión 12ª, celebrada el 4 de enero de 2012, pp. 5-54 del Acta de Sesiones.

Aquí se compite por marketing, no hay competencia por precio. O sea, alguien puede fijar el precio que quiera y le es indiferente al resto. Cuando dije competencia por mercado, me refería a mirar lo que hace el del lado, pero no hay una competitividad en ese tema.

Ahora, ¿por qué no se traduce en una disminución de los precios? Fundamentalmente, en el caso de las universidades tradicionales, los recursos disponibles en ayudas estudiantiles no permiten financiar la totalidad de sus gastos. Los únicos que varían de manera distinta son los aranceles, porque en Chile las universidades más complejas estamos financiando parte de la investigación, parte del post grado, con los aranceles de pregrado.

En el caso específico de mi universidad, para fijar los aranceles, hacemos un estudio de los aranceles que teníamos en los años anteriores y vemos cómo hemos ido progresando. Esperamos el indicador del reajuste del sector público como un elemento importante, porque eso significará para nosotros un gasto importante. Pero el reajuste del sector público nos es aplicado a un porcentaje, que no es más allá del 20 por ciento de lo que son nuestros costos en términos de remuneraciones. Entonces, tenemos que compensarlo y la diferencia suplirla con ayudas estudiantiles, y lo que no sea con ayudas estudiantiles, con aranceles.

¿Qué hacemos? Un levantamiento de todo lo que está ocurriendo en el mercado, en las carreras que tenemos. Miramos qué está haciendo la universidad Santa María, la Universidad de Chile, en fin, hacemos un análisis de todo. Por ejemplo, nosotros tenemos la carrera de Medicina más barata de Chile, y este año decidimos no subirla. Hicimos un reajuste en términos del IPC y en algunos casos con el reajuste del sector público. Pero el factor más incidente tiene que ver con el IPC y el reajuste del sector público, para las estatales.

Es distinto el caso de las privadas del Consejo de Rectores, pero es ahí donde uno ve que no existen diferencias, porque ellos tienen negociación colectiva, que normalmente son del orden del 1 por ciento más que IPC o 1 por ciento menos. Y en las privadas es más la diferencia, porque no tienen el peso de llevar plantas grandes de jornadas completas.

En una oportunidad, hicimos un análisis de costo de las carreras, pero son muchas las variables que quedan por determinar, porque hay muchas cosas que no están costeadas y que cuesta mucho costear.

CHILE

Intervención del señor NICOLÁS VELASCO FUENTES, Vicepresidente del Consejo Nacional de Educación (CNED).[120]

SUMARIO: Alza de aranceles – Universidad de Chile, aranceles – Universidad Católica, aranceles – Lucro –

Lo que puedo decir respecto del alza de los aranceles es que hay razones muy claras. En el año 2000 se creó el programa Mecesup. En esa época, mi universidad ganó en cinco años un concurso por 14 mil millones de pesos, lo cual tuvo una contrapartida equivalente, es decir, por otros 14 mil millones. Eso le pasó a todas las universidades del Consejo de Rectores. Para eso tuvieron que pedir préstamos, y las que no lo hicieron, subieron los aranceles. Ese impacto duró muchos años. Además, ello significó que la producción en investigación subiera notablemente.

En este momento, ganar un proyecto de investigación en Chile, concursable, es perder plata, porque el sueldo que financia un proyecto Fondecyt es equivalente a 4 millones de pesos al año. Ustedes comprenden que un investigador con doctorados en el extranjero no vive con esa cantidad. Por lo tanto, todas las universidades que investigan deben financiar a sus investigadores de alguna parte, y esa parte son los aranceles. La Universidad Católica y la Universidad de Chile, a pesar de recibir recursos del Estado, tienen aranceles altos, porque tienen costos muy elevados.

Todo se ha centrado en los aranceles y en la gratuidad. ¿Ustedes creen que si la Universidad Católica cobrara 2 millones de pesos por medicina, las otras cobrarían 4 millones? No. Mientras nosotros perdemos plata con el arancel de medicina que cobramos, otras universidades consiguen una rentabilidad de 30 ó 40 por ciento.

La Universidad de Chile y la Universidad Católica cobran aranceles caros, pero no ganan ni un peso. Tenemos un hospital que financia el 50 por ciento de los alumnos de medicina. Si no tuviera el hospital, estaría en quiebra. Hay que tener cuidado con el concepto de lucro. Ambas universidades ganan plata, porque tienen un montón de negocios, pero esa plata se queda en ellas. Obviamente, el médico cobra honorarios, pero los cobraría en cualquier parte.

---

[120] Sesión 6ª, celebrada el 12 de octubre de 2011, pp. 60-68 del Acta de Sesiones.

CHILE

VII D. FISCALIZACIÓN

Introducción.

La educación superior en Chile, señala uno de los expositores, se caracteriza por una absoluta desregulación, a excepción de la que practica la Contraloría General de la República sobre las universidades estatales y sobre aquellas otras entidades que reciban fondos públicos.

El Ministro de Justicia y el Jefe del Departamento de Personas Jurídicas declararon que 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 que carecen de facultades de fiscalización. Por su parte el Ministro de Educación aseguró que una cosa es que hoy la ley esté estructurada fundamentalmente sobre la idea de fiscalizar la calidad de los proyectos educativos y otra que aquella haya sido pensada y orquestada para prevenir que las universidades funcionaran con fines de lucro. Señaló a la Comisión que "si ustedes conocen la norma que nos permite fiscalizar que las universidades no cumplan, más allá de estar consignado que deben ser corporaciones sin fines de lucro, deben saber que no hay ninguna unidad fiscalizadora de esas características".

El Director del Servicio de Impuestos Internos, señaló que "puede haber una contradicción entre la labor del Servicio de Impuestos Internos, que quiere recaudar impuestos, y la fiscalización de los mismos. Ahora, sin perjuicio de lo anterior, algún cuerpo legal podría otorgar la facultad, por ejemplo, a la Superintendencia de Educación para que remita información acerca de quiénes han remesado o distribuido.

Al respecto, hay que recordar que la ley N° 20.129, al establecer el sistema de acreditación, establece el SIES o Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, con el cual se obliga a las universidades y a todas las instituciones de educación superior a entregar información. El artículo 49 de la misma ley señala que hay un reglamento que debiese regular esta materia. El problema se presenta porque el reglamento no ha sido dictado aún.

El Contralor General de la República se refirió a las facultades de fiscalización que ejerce sobre las universidades públicas, en el control de legalidad de los actos y el control relativo a los fondos fiscales cuya inversión

CHILE

le corresponde realizar.

Señaló, además, que efectivamente las potestades fiscalizadoras, normativas y reguladoras del sector las tiene Educación, y ahí, quizás, hay un velo de ausencia.

Fiscalización de las Universidades por parte del Servicio de Impuestos Internos y la Contraloría General de la República.[121]

Las universidades, con independencia de si son públicas o privadas son consideradas como contribuyentes y, por ende quedan sometidas a la fiscalización del Servicio de Impuestos Internos en relación con el cumplimiento de sus obligaciones tributarias. Lo anterior debe entenderse, considerando que ciertas leyes establecen exenciones tributarias en materia de impuesto a la renta impuesto a las ventas y servicios (respecto de las prestaciones de servicios educacionales) y de otros impuestos.

La Contraloría General de la República, en relación con las universidades estatales ejerce el control de legalidad de sus actos y el control relativo a los fondos fiscales cuya inversión le corresponde realizar. En cuanto a las demás universidades que forman parte del Consejo de Rectores y de las privadas que no forman parte de él, la Contraloría, ejerce un control únicamente respecto de la inversión de los fondos públicos de que son receptoras y no de la legalidad de sus actuaciones.

Atribuciones del Servicio de Impuestos Internos

El Servicio de Impuestos Internos (SII) puede fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones tributarias de las instituciones estatales de Educación Superior, en su calidad de contribuyentes, en virtud de sus

---

121 En este análisis, realizado por la Biblioteca del Congreso Nacional, se analizan las atribuciones del Servicio de Impuestos Internos y de la Contraloría General de la República en relación con la fiscalización y control de las universidades, tanto públicas como privadas.

En el aspecto tributario, para mayor claridad respecto de las atribuciones de del Servicio de Impuestos Internos, se explica además el régimen tributario que es aplicable a las universidades, respecto del impuesto a la renta, del impuesto a las ventas y servicios y respecto de las exenciones de que gozan las universidades.

CHILE

facultades generales de fiscalización contenidas en el Código Tributario[122] (CT) y en el Decreto con Fuerza de Ley N° 7, que fija el texto de la Ley Orgánica del SII, de 1980 del Ministerio de Hacienda[123].

Dichas facultades son ejercidas por los funcionarios fiscalizadores correspondientes de la Dirección Regional respectiva, según el domicilio tributario de la institución de que se trate. Su ejercicio obedece a directrices generales impartidas por cada Director Regional, por el Subdirector de Fiscalización y por el Director Nacional del SII (artículos 6º y siguientes del Código Tributario).

Las exenciones tributarias de que gozan las instituciones de educación en general, no las eximen de ser fiscalizadas por el SII, ni aún en el caso de ser estatales.

En el cumplimiento de sus facultades fiscalizadoras, el SII puede verificar que las instituciones de educación estatales, cumplan con los requisitos legales para acogerse a exenciones tributarias, incluyendo el hecho de que los ingresos de que se trate provengan sólo de las actividades comprendidas en tales exenciones.

Lo anterior, se funda en las consideraciones siguientes:

Instituciones estatales de educación superior son "contribuyentes".

El artículo 8°, N° 5°, del Código Tributar dispone: "Para los fines del presente Código y demás leyes tributarias, salvo que de sus textos se desprenda un significado diverso, se entenderá: (...) 5°. Por "contribuyente", las personas naturales y jurídicas o los administradores y tenedores de bienes ajenos afectados por impuestos.".

En materia de Impuesto a la Renta, el artículo 2°, inciso primero, de la Ley sobre Impuesto a la Renta, hace aplicable éste concepto de contribuyente para efectos de dicho cuerpo legal. Dicha norma dispone que tendrán la calidad de contribuyentes aquellas personas que posean bienes o realicen actividades susceptibles de generar rentas, por ejemplo, de las clasificadas en la Primera Categoría.

Salvo excepciones taxativas, no se atiende a la naturaleza o finalidades de las personas para gravarlas con impuesto a la renta, sino que

---

122 Disponible http://bcn.cl/onf (Noviembre, 2011).
123 Disponible http://bcn.cl/330t (Noviembre, 2011).

CÁMARA DE DIPUTADOS
CHILE

considera las actividades que realizan, los actos y contratos que ejecuten y los beneficios económicos que puedan obtener.

Paralelamente, el artículo 3°, inciso primero, de la Ley sobre Impuesto a las Ventas y Servicios, define contribuyente de la siguiente manera: "Son contribuyentes, para los efectos de esta ley, las personas naturales o jurídicas, incluyendo las comunidades y las sociedades de hecho, que realicen ventas, que presten servicios o efectúen cualquier otra operación gravada con los impuestos establecidos en ella.".

Para efectos de las leyes sobre Impuesto a la Renta y sobre Impuesto a las Ventas y Servicios, en general, son "contribuyentes" todas las personas naturales y jurídicas que puedan estar sujetas a alguno de los impuestos de dichas leyes.

Servicios educacionales estatales están afectos al IVA, pero al mismo tiempo, se eximen de declararlo y pagarlo.

La regla general en materia de IVA, conforme con el artículo 8° de la Ley sobre Impuesto a las Ventas y Servicios, contenida en el Decreto Ley N° 825 de 1974, es que están gravados los servicios comprendidos en los números 3° y 4° del artículo 20 de la Ley sobre Impuesto a la Renta.

No obstante lo anterior, conforme con el artículo 13 N° 4 de la Ley sobre Impuestos a la Venta y Servicios exime de IVA a los establecimientos de educación en general, exención que está limitada a los ingresos que perciban en razón de su actividad docente, sin distinguir entre establecimientos privados o estatales[124].

Calidad de "contribuyente" frente a las exenciones tributarias de las instituciones de educación.

Las universidades gozan de diversas exenciones tributarias que implican que en definitiva, están exentas de Impuesto a la Renta[125], Impuesto al Valor Agregado[126] e Impuesto territorial[127]. Todas estas exenciones están

---

124 Mismo criterio desarrollado en Circulares N° 67 de 1975, y N° 11 de 2004, ambas del SII. La interpretación administrativa del Servicio de Impuestos Internos es que la exención de IVA del artículo 13 N° 4 del D.L. N° 825 incluye a los establecimientos de educación estatal.

125 Ley N° 13.713, Ley N° 17.940, Ley N° 17.828.

126 Artículo 13, N° 4, Decreto Ley N° 825, de 1974, sobre Impuesto a las Ventas y Servicios.

CHILE

condicionadas al cumplimiento de diversos requisitos aplicables a los contribuyentes, su objeto social o estatutario, sus bienes, actividades, ingresos, etc., pudiendo ser fiscalizados por el SII.

Las exenciones tributarias señaladas no implican exención de fiscalización por parte del SII. Este puede aplicar sus facultades fiscalizadoras sobre estas instituciones, vigilando el cumplimiento de los requisitos y condiciones de procedencia de las exenciones señaladas, y todas las obligaciones tributarias principales y accesorias.

Aplicación de las facultades de fiscalización a establecimientos de educación superior estatal, en su calidad de contribuyentes

Toda la normativa del Código Tributario establece que el Servicio de Impuestos Internos tiene facultades de fiscalización sobre los "contribuyentes" (artículos 6 y ss., 16 y ss., 21 y ss., 59 y ss., etc.)[128], incluyendo a los establecimientos de educación superior de propiedad estatal o con participación del Estado.

Mediante tales facultades el SII debe, entre otras funciones, supervigilar el cumplimiento de las leyes tributarias que le han sido encomendadas.

Las facultades fiscalizadoras del SII están contenidas en el artículo 6 del Código Tributario, en relación con el 1 de la Ley Orgánica del SII, que establecen que corresponde al SII la competencia exclusiva de la aplicación y fiscalización de todos los impuestos internos. Por ello el título IV del Código Tributario regula los medios especiales de fiscalización, indicándose en el artículo 59 que el SII puede examinar y revisar las declaraciones presentadas por los contribuyentes; en el artículo 200, que el SII puede liquidar un impuesto, revisar cualquier deficiencia en su liquidación y girar los impuestos que dieren lugar en el plazo prescripción, etc.

Tales facultades consisten básicamente en "Notificar" y/o "Citar" y/o "Liquidar" y/o "Tasar", a los contribuyentes. Mediante estas actuaciones, el SII puede, por ejemplo:

---

127 Artículo 2 de la Ley N° 20.033, de 01.07.05

128 A mayor abundamiento, puede consultarse variada jurisprudencia administrativa del SII, en que éste resuelva materias de naturaleza tributaria en que el contribuyente involucrado es un establecimiento educacional, o en que éste último es quien hace una consulta sobre la interpretación de normas jurídicas en materia de competencia del SII. Por ejemplo, en http://bcn.cl/3302 (Noviembre, 2011).

CHILE

a. Solicitar a los contribuyentes, los libros y registros contables a que legalmente obligado llevar.
b. Acreditar documentalmente el cumplimiento de los requisitos de procedencia de las exenciones tributarias señaladas precedentemente.
c. Verificar que los ingresos exentos de impuestos, correspondan precisamente a las actividades a que se refieren las exenciones aplicables.
d. Verificar la correcta contabilización de gastos, o de la venta de derechos sociales, en caso de ser procedente.
e. Verificar la correcta aplicación de la normativa tributaria relativa las relaciones patrimoniales con sociedades de inversión y/o empresas sujetas a regímenes tributarios especiales.
f. Fiscalizar los saldos de caja.
g. Controlar la emisión y registro de documentos tributarios y verificar su correcta utilización.
h. Verificar que determinadas operaciones comerciales y/o civiles que impliquen una rebaja de carga tributaria o la exención de impuestos, obedezcan a una legítima razón de negocios, y no a una forma para evitar el pago de impuestos.

Atribuciones de la Contraloría General de la República

En relación con las universidades estatales[129], la Contraloría General de la República ejerce solamente aquellas atribuciones que la Constitución Política y su Ley Orgánica le confieren. En este sentido le corresponde fiscalizar el uso de los fondos públicos y la legalidad de las actuaciones de dichos órganos de la Administración del Estado[130], conforme lo dispone el artículo 98 de la Constitución y los artículos 1º, 7º, 8º y 9º, entre otros de su ley Orgánica[131]. Conforme con estos artículos las funciones que la Contraloría ejerce respecto de las universidades son:

- Fiscalizar el ingreso e inversión de los fondos del fisco;

---

129 Se debe tener presente que, además, en el caso de estas universidades, todas ellas cuentan con una contraloría interna, que es la encargada de fiscalizar la legalidad de las actuaciones y el examen de las cuentas al interior de cada universidad.

130 En tanto se entiende que ellas forman parte de la Administración del Estado. En este sentido, el dictamen Nº 11.001 de 3 de marzo de 2004 del órgano contralor señala que las universidades estatales en su condición de corporaciones autónomas de derecho publico, forman parte de la administración del estado y, en consecuencia, quedan afectas a la plena fiscalización de contraloría". Disponible http://bcn.cl/3303 (Noviembre, 2011).

131 Disponible http://bcn.cl/pje (Noviembre, 2011).

CHILE

- Verificar el examen y juzgamiento de las cuentas que deben rendir las personas o entidades que tienen a su cargo fondos o bienes del fisco;
- Pronunciarse sobre la constitucionalidad y legalidad de los actos administrativos sometidos al trámite de toma de razón; y,
- Vigilar el cumplimiento de las normas del estatuto administrativo;

Además la Contraloría ejerce también esta función de fiscalización, sólo en lo que dice relación con dineros públicos, respecto de las demás "casas de estudios superiores del Consejo de Rectores que reciben recursos financieros del Estado, los cuales se contemplan en la ley de presupuestos como aporte fiscal directo o indirecto, aportes especiales o al fondo solidario de crédito universitario y se distribuyen entre aquellas mediante uno o más decretos del ministerio de educación suscrito, además, por el de hacienda."[132]. En este caso, el control que se ejerce es sólo respecto de la utilización de los fondos que el fisco traspasa a estas universidades.

En cuanto a las demás universidades que no forman parte del Consejo de Rectores se puede sostener, siguiendo la misma línea argumental (apoyada en dictamen) que la Contraloría sostiene respecto de las universidades que sí forman parte de él, que ellas se encuentran sujetas a su fiscalización en la medida que son receptoras de fondos públicos, específicamente de aporte fiscal indirecto[133].

Intervención del señor FELIPE BULNES SERRANO, ex Ministro de Educación.[134]

SUMARIO: Regulación y supervisión - Fiscalización de recursos públicos - Balances y facultad de tasación - Transacciones con partes relacionadas - Facultades del Servicio de Impuestos Internos.

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

---

[132] *Ibid.*

[133] Si bien no desarrolla de manera completa esta línea argumental, sirve para sostener lo anterior el dictamen N° 43.913 de 13 de julio de 2011 en que la Contraloría, ante una solicitud de fiscalización sostiene que no es competente para fiscalizar a una universidad en tanto que esta es una persona jurídica de derecho privado, sin fines de lucro, "y que la materia a que se refiere la aludida presentación no dice relación con fondos públicos que ésta [la Universidad] haya recibido". Disponible http://bcn.cl/3305 (Noviembre, 2011).

[134] Sesión 6ª, celebrada el 12 de octubre de 2011, págs. 2-60 del acta taquigráfica.

responsabilidad. En ese sentido, es importante generar una Subsecretaría de Educación Superior. Actualmente, tenemos la división de educación superior 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.

Regulación y supervisión.

También es necesario 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.

Fiscalización de recursos públicos.

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

CHILE

Superintendencia de Educación Superior va a ser una gran herramienta para efectos de generar control y regulación donde hoy día no existe.

Una cosa es que hoy la ley esté estructurada fundamentalmente sobre la idea de fiscalizar la calidad de los proyectos educativos y otra que aquella haya sido pensada y orquestada para prevenir que las universidades funcionaran con fines de lucro. Una cosa es que se revoquen los reconocimientos por todas esas facultades que son propias de calidad, como no cumplir los programas educativos y otras falencias en ese ámbito, pero que a alguien se le haya revocado la autorización, porque infringió la ley por el lucro, me estarían sorprendiendo, porque no conozco ninguna revocación de esas características. No podemos fiscalizar aquello para lo cual la ley no nos tiene facultados.

Si ustedes conocen la norma que nos permite fiscalizar que las universidades no cumplan, más allá de estar consignado que deben ser corporaciones sin fines de lucro, deben saber que no hay ninguna unidad fiscalizadora de esas características. El Ministerio de Justicia dice que nos llega información. ¿Qué tipo de información? ¿La que señala la diputada Girardi, referida a información respecto del proceso de acreditación y de los temas contables y financieros?

Balances y facultad de tasación.

Señora Presidenta, creo que usted se está imaginando que la figura a través de la cual -estoy hablando por informaciones de prensa- se burla la prohibición del lucro es que en el balance aparece "retiro de utilidades", pero no es así. Incluso, todas esas transacciones ni siquiera afectan a la corporación universitaria, se realizan afuera.

Los balances -el jefe de la División de Educación Superior puede decirlo- deben ser perfectamente normales. Si damos por bueno todo lo que dice Ciper- ello se hace a través de las transacciones con partes relacionadas. En el balance simplemente van a aparecer como un egreso. En ese caso, uno debería tener facultad de tasación, la cual no tenemos. La tiene el Servicio de Impuestos Internos, para determinado tipo de operaciones, y la Superintendencia de Valores y Seguros, porque está expresamente regulada por ley.

Transacciones con partes relacionadas

Se piensa que el hecho de tener un balance determina conocer que se está infringiendo la ley. Estamos hablamos de fiscalizar, que no se infrinja la ley del lucro y eso no aparece al obtener la información financiera.

CHILE

No tenemos facultades para pedir las transacciones con partes relacionadas. No tenemos facultades de tasación. ¿Qué podemos hacer con esa información?

La diputada Cristina Girardi hizo una cantidad de juicios categóricos respecto de lo que dice la ley y lo que corresponde, que derechamente no comparto. Cuando salió la noticia de la venta de la Universidad Santo Tomás, la información estaba a vista y paciencia de todos. Entonces, sería fundamental ver por qué los ministros de Educación de la época no hicieron nada.

Derechamente, nosotros -me acompañan en esto los anteriores ministros de Educación- no lo vemos igual, no lo entendemos como una solución. Por esa razón, estamos planteando una Superintendencia de Educación Superior, porque, en verdad, la ley no fue pensada específicamente para eso.

Cuando se vea el proyecto sobre Superintendencia de Educación Superior, 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 se ha planteado.

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.

Lo mismo respondo al diputado Robles sobre la base de los artículos 6º y 7º 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.

Facultades del Servicio de Impuestos Internos.

Pero a través del Servicio de Impuestos Internos uno podría controlar las vulneraciones a la legislación que prohíbe el lucro. Pero, en verdad, analizada la ley, tampoco lo permite. Por eso estamos creando una Superintendencia no con el ánimo de anquilosar nuestra institucionalidad, sino porque hoy día no tenemos la herramientas para poder controlar.

CHILE

La ley, más allá de consignar que las universidades tienen que constituirse como corporaciones sin fines de lucro, abandona completamente cualquier regulación sobre el particular.

La verdad es que hoy día en materia de aranceles, la facultad del Ministerio de Educación dice relación con los aranceles de referencia, y eso lo estamos estudiando. Pero facultades nuestras, sea sobre universidades estatales o privadas, institutos profesionales o centros de formación técnica, de poder afectar, determinar o regular los precios, derechamente, no existe. Asimismo, manifestamos que había que mejorar en materia de acreditación, tanto respecto de los conflictos de intereses que se han planteado en relación con las agencias acreditadoras como también de la calidad del proceso de acreditación, que mide no solamente procesos, sino también resultados.

Intervención del señor JULIO PEREIRA GANDARILLAS, Director Nacional del Servicio de Impuestos Internos.[135]

SUMARIO: Lucro y facultad de tasación – Giro educacional. Fondo de Utilidades Tributables (FUT) – Auditorias selectivas – Liquidaciones de impuestos - Auditorias selectivas – Tasación de servicios - Giros de impuestos – Planes de fiscalización selectiva

Lucro y facultad de tasación.

En primer lugar, tal como comenté informalmente a un medio de comunicación hace un par de meses, en donde se escuchó la expresión que el tema del lucro en educación se arregla en cinco minutos en virtud de una acción de fiscalización del director del Servicio de Impuestos Internos, basada en el ejercicio de las facultades de tasación que contempla, fundamentalmente, el artículo 64 del Código Tributario, es decir, cuando las transacciones son efectuadas a valores notoriamente inferiores a los corrientes en plaza, me pareció pertinente aprovechar esta ocasión para dar una pequeña explicación que niega fundadamente que esto tenga que ver con el ejercicio de las facultades de tasación del director del Servicio de Impuestos Internos de turno, porque aquí hay un tema muy importante, y es que la educación superior está exenta, por ley, del impuesto de primera categoría, en cuanto guarde relación con el giro de educación.

---

[135] Sesión 10ª, celebrada el 23 de noviembre de 2011, págs. 2-37 del Acta de Sesiones de la Comisión.

CHILE

Giro educacional.

Es decir, puede existir un establecimiento educacional que tiene como giro principal la labor educativa y, por tanto, está exento del impuesto de primera categoría. El hecho de que una institución de educación se dedique solamente al giro educacional implica, entre otras cosas, que no está obligada, por ley, a llevar un registro tributario, que es el Fondo de Utilidades Tributables, porque dicho registro interesa a los contribuyentes de impuestos finales.

En muchos casos de la educación superior se verifica el hecho de que la institución desarrolla no sólo el giro educacional, sino que también giros anexos que sí están afectos a impuestos y, por tanto, están en la obligación de llevar el registro tributario, que es el FUT.

Tal como lo he explicado, los establecimientos con giro educacional están exentos el impuesto de primera categoría. Entonces, desde una perspectiva de recaudación fiscal, el fisco no se va fijar si están cobrando cantidades notoriamente superiores a las corrientes en plaza, por ejemplo, por arriendo de inmuebles u otro tipo de servicios, porque está muy contento con que el perceptor de dicha renta no sea un establecimiento educacional -que no está exento de primera categoría-, sino que sea un contribuyente de renta ordinaria, es decir, que pague primera categoría y los impuestos finales. Por eso, la tasación no es el arma indicada para velar por el lucro o no lucro en este tipo de instituciones.

Auditorías selectivas.

Se consulta cuántas citaciones se han practicado en los últimos tres y seis años a establecimientos de educación superior estatal o con participación estatal. En el período 2008-2010 se iniciaron 17 auditorías selectivas, que afectaron a 13 contribuyentes. En el período 2005-2010 se iniciaron 31 auditorías selectivas, que afectaron a 18 contribuyentes.

Liquidaciones de impuestos

En relación con las liquidaciones de impuestos que se han practicado en los últimos tres y seis años a establecimientos de educación superior estatal o con participación estatal, en las auditorías selectivas entre los años 2005 y 2010 no se detectaron diferencias que justificaran la emisión de liquidaciones de impuestos.

CHILE

Auditorías selectivas.

Sobre el tema de cuántas tasaciones se han practicado en los últimos tres y seis años a establecimientos de educación superior, no tenemos en este minuto la información en detalle.

En el caso de las auditorías, como se señaló, y quiero recalcarlo, tal vez el tema más preponderante en este tipo de establecimientos educacionales es lo que se denomina devoluciones de PPUA, que básicamente es el Pago Provisional por Utilidades Absorbidas.

Tasación de servicios.

Es decir, en la eventualidad de que un establecimiento superior, o un contribuyente en general, esté en una situación de pérdida, al percibir rentas que han pagado en el impuesto de primera categoría, por ejemplo, alguna filial o alguna subsidiaria, tienen el derecho de solicitar la devolución del impuesto de primera categoría efectivamente pagado por dichas rentas y disminuir el monto en la misma proporción de la pérdida de arrastre.

Es el punto que se revisa con mayor detalle a nivel de estas auditorías; por tanto, la tasación de los servicios relacionados no siempre es el ítem más relevante. Esto responde a la introducción que hice, en cuanto a que el control del lucro no va por ahí.

Giros de impuestos.

Respecto de los giros de impuestos que se han practicado en los últimos tres y seis años, hay que señalar que en el período 2008-2010 se emitieron 279 giros.

¿Qué es interesante destacar? Que 201 de esos giros corresponden a declaraciones rectificatorias. Es decir, el propio contribuyente, por ejemplo, producto de una citación para aclarar, rectificar o enmendar la declaración, procede a rectificar y enterar en arcas fiscales las diferencias de impuestos, y no se pasa a Revisión de la Actuación Fiscalizadora, RAF, ni menos se traba la litis en cuanto al reclamo en la liquidación.

En el período 2005-2010 se emitieron 643 giros, 53 por auditorías, 118 por presentaciones de declaraciones juradas, 397 por rectificatorias y 75 por otros conceptos.

CHILE

Planes de Fiscalización selectiva

En cuanto a si existen planes de fiscalización selectiva para establecimientos de educación superior, efectivamente, existen planes permanentes, y tal como se señaló en los puntos 1 y 2, están en estricta relación con las auditorías realizadas en los últimos períodos.

Estas fiscalizaciones selectivas se enfocan en aquellas instituciones que no tienen como giro exclusivo la actividad educacional que está exenta de primera categoría, sino que, por el contrario, tienen actividades anexas gravadas con el impuesto de primera categoría y, por tanto, obligadas a llevar los controles tributarios FUT y FUNT.

El proceso de fiscalización se enfoca en lo que se denomina la determinación de la renta líquida imponible, que parte de la composición de ingresos brutos; se revisa la correcta deducción de los costos directos y los gastos. Así llegamos a la renta bruta.

La deducción de los gastos necesarios es un ítem absolutamente relevante. En este punto, la auditoría se enfoca fundamentalmente en aspectos, tales como la depreciación de bienes del activo fijo y también el cumplimiento de los requisitos generales establecidos en el inciso primero del artículo 31, de la ley sobre Impuesto a la Renta, es decir, que los gastos sean necesarios, adeudados o pagados en el ejercicio correspondiente, que no se encuentren prohibidos expresamente por ley y, por último, que sean acreditados fehacientemente con el respectivo contrato, boleta o factura, según el contribuyente de que se trate.

También se consulta respecto de los planes de fiscalización. Efectivamente, hay planes de fiscalización masiva de IVA y de ventas, que se han implementado por el Servicio de Impuestos Internos, y afectan al universo de contribuyentes. En general, podemos señalar que toda la lista de universidades del Consejo de Rectores está incluida en estos planes de fiscalización.

En el proceso masivo de renta, se impugnaron 25 declaraciones de estos contribuyentes para los años tributarios 2008, 2009 y 2010, y solamente en el año tributario 2011, esto es, correspondiente al año comercial 2010, se impugnaron 17 declaraciones, lo que lleva a concluir que sólo en el 2010 se impugnó casi el mismo número de declaraciones de tres años tributarios.

Entonces, frente a la consulta de si ha existido una mayor fiscalización respecto de este tipo de contribuyentes, la respuesta es claramente afirmativa.

Lucro-fiscalización.

Desde la perspectiva del fisco de Chile, y del Servicio de Impuestos Internos, puede ser muy atractivo que le hagan cobros sustancialmente superiores a los corrientes en plaza por el arriendo de un inmueble, etcétera, porque ahí tengo la capacidad de recaudar. Ahora, si le hacen un cobro inferior, debo tasar para que el que está arrendando pague primera categoría de manera justa, pero si le están pagando mucho más, fantástico desde el punto de vista de la recaudación fiscal.

Venta de universidades.

Bueno, eso escapa al concepto de si el establecimiento educacional tiene lucro o no, ya que lo que nosotros fiscalizamos es si el vendedor tributó o no en esa venta. Efectivamente, nosotros fiscalizamos y muy de cerca este tipo de transacciones.

Desde el punto de vista del Servicio de Impuestos Internos, debo analizar qué es lo que se vende y por quién se vende. Pensemos que sea un ingreso no constitutivo de renta, que sea una acción de una sociedad que se cotiza, que fue adquirida en Bolsa y se venda en Bolsa, con alta presencia bursátil, artículo 107, ex 18 ter. Ése sería un ingreso no constitutivo de renta, porque el legislador buscó ese tipo de tratamiento para esas acciones.

Otro caso, que es el más común -porque en Chile no hay universidades que se transen con alta presencia bursátil, hasta el momento-, es que queden afectas a un impuesto con la tasa única de primera categoría: un 20 por ciento. Pero para ese trato es menester que, en primer lugar, las acciones se hayan tenido por más de un año; en segundo lugar, que yo no sea un vendedor habitual, siguiendo las circunstancias concurrentes o previas a la enajenación, y en tercer lugar, que no yo no esté vendiendo a un comprador relacionado –relación patrimonial-, esto es, que tenga una participación, que, en el caso de una sociedad anónima abierta, es el 10 por ciento más de los votos o de las acciones emitidas, y, en el caso de una sociedad de personas o de una sociedad anónima cerrada, basta una participación patrimonial nominal: una acción o un 0.7 por ciento de los derechos. En tal caso, si no se cumplen estos tres requisitos, se afectaría con un impuesto único de primera categoría, que en la actualidad es de 20 por ciento.

CHILE

En el caso de la venta de derechos, siempre la utilidad o el mayor valor es considerado renta ordinaria, o sea, afecta a todos los impuestos: primera categoría y global complementario o adicional.

¿Por qué es importante saber quién vende? Porque mi costo o base es distinto, dependiendo de si el que vende determina su renta efectiva mediante contabilidad completa o, por el contrario, es una persona que no está obligada a determinar renta efectiva mediante contabilidad completa.

Otro aspecto fundamental es saber a quién le vendo: si le vendo o no a un relacionado.

Otro aspecto fundamental es saber a quién le vendo: si le vendo o no a un relacionado. El punto es saber qué está pasando al interior de la institución de educación. Desde una perspectiva fiscal, me interesa saber si las actividades se enmarcan o no dentro del concepto educación, porque, en caso contrario, el fisco tiene la posibilidad maravillosa de recaudar.

Nosotros nos abocamos, fundamentalmente, a ver si se cumplen o no los requisitos para que sea calificada como una venta de renta ordinaria o afecta a la primera categoría en carácter de único.

Remesa de utilidades al exterior.

En cuanto a la remesa de utilidades al exterior, si la institución de educación sólo se dedica al giro educacional, pues bien, al momento de remesarse, se aplicaría el impuesto adicional: el artículo 58. Pero, en este caso, no tendría el crédito del impuesto de primera categoría, por tanto, se gravaría con un 35 por ciento sin crédito. Si, por el contrario, desarrolla actividades de educación conjuntamente con actividades afectas a primera categoría -que serían de lucro tributable-, en el momento de la remesa se tendría un crédito en contra del 35 por ciento equivalente al impuesto de primera categoría efectivamente pagado que consta en el registro FUT, que es el currículum vitae de las rentas que se están remesando al exterior.

Certificado de donaciones.

En primer lugar, la mayoría de las instituciones superiores emite los denominados certificados de donaciones para gozar de alguna franquicia tributaria. Pero las donaciones están dentro de los planes de fiscalización. ¿Por qué? Una vez más, si las donaciones cumplen con los requisitos de jurisprudencia administrativa y de circulares u oficios, en cuanto a

enmarcarse dentro de la ley, se puede ser beneficiario de una franquicia que puede ser, como señalé, un crédito en contra del impuesto de primera categoría o un porcentaje, el no aceptado como crédito, entonces, yo soy un contribuyente que determino renta efectiva como un gasto deducible, en la renta.

Sin embargo, creo que puede haber una contradicción entre la labor del Servicio de Impuestos Internos, que quiere recaudar impuestos, y la fiscalización de los mismos. Ahora, sin perjuicio de lo anterior, algún cuerpo legal podría otorgar la facultad, por ejemplo, a la Superintendencia de Educación para que remita información acerca de quiénes han remesado o distribuido. El tema pasa porque podamos entregar información, situación que el Servicio de Impuestos Internos, vía celebración de convenios, hace constantemente con muchas superintendencias.

El punto es que no podemos dar información detallada acerca de los contribuyentes, porque hay dos normas jurídicas que lo impiden: el artículo 35 del Código Tributario y la ley orgánica constitucional del Servicio de Impuestos Internos.

Tendría que revisar esa información, pero, informalmente y en borrador, me atrevería a decir que la respuesta es no. Es decir, que la institución de educación propiamente tal no efectúa remesas al exterior ni distribución de dividendos, lo que no obsta a que entidades relacionadas, que cobran honorarios por servicios profesionales, por arriendos, etcétera, puedan, en primer lugar, tributar con un impuesto de primera categoría -porque tienen FUT y no gozan de dicha exención- y luego distribuir a sus socios o accionistas finales, gravándose con los impuestos finales, con el correspondiente crédito por el impuesto de primera categoría.

Es complejo decirle a alguien que puede o no puede hacer determinada cosa, por la libertad de emprendimiento, pero el cobro al instituto de educación que sea de mercado, que justifique lo que se cobra, por ejemplo, por el arriendo de un inmueble de determinadas características o que correspondan a los sueldos de mercado del profesorado. Y una vez cumplida esa facultad de tasar los justos valores de mercado, esa entidad, a lo mejor, no podrá distribuir, o podrá hacerlo, pero será lo que vía justo valor de mercado gane por el arriendo, contrataciones, etcétera.

A mi juicio, hay que enfocarse en fiscalizar que los egresos o salidas de fondos de las instituciones de educación estén, en primer lugar, debidamente justificados y, segundo, que correspondan al justo valor de mercado.

CHILE

Creo que se debe fiscalizar que los cobros sean de mercado, pero se entra en contradicción, porque, yo fisco, me encantaría que fueran superiores al mercado, porque quiere decir que la entidad receptora de esos cobros va a tener que pagar la totalidad de los impuestos. Pero, desde el punto de vista de fiscalizar que la institución de educación no tenga fin de lucro o pase utilidades vía sociedad relacionada, es una facultad de tasación. Es decir, a Impuestos Internos le interesa, muchas veces, entre partes relacionadas, o en precios de transferencia, por ejemplo, con transacciones *cross-border*, que pague un precio exactamente equivalente a si la contraparte no tuviera relación alguna.

Si una entidad, relacionada o no patrimonialmente con una institución de educación, efectúa donaciones y reclama un beneficio tributario por éstas, el Servicio de Impuestos Internos debe aplicar sus planes, que son específicos, masivos y selectivos, para determinar si esas donaciones cumplen estrictamente con los requisitos para impetrar el crédito o el gasto, porque se está disminuyendo la base imponible de un contribuyente que no goza de la exención por la educación.

Hay muchísimas donaciones que van a las instituciones de educación, no sólo de entidades relacionadas. No podría señalar quiénes son esos contribuyentes, porque hay una norma legal que lo impide, pero tenemos claro que ése es uno de los grandes puntos de fiscalización, porque se está impetrando una franquicia tributaria.

Sí, pero insisto en un tema que me parece importante. Creo que pasa nuevamente por el respeto al valor de mercado por el cobro que se está efectuando, salvo que se dicte una ley que prohíba que entidades relacionadas hagan donaciones; es un tema distinto. Si ese pago corresponde al valor de mercado y el cobro es similar al que hubiese hecho un tercero absolutamente independiente y que implica un ingreso tributable y luego disminuyo mi base imponible debido a una donación, ahí sí el Servicio de Impuestos Internos fiscaliza.

Por ejemplo, en 2011, se efectuaron 547 donaciones a universidades por un monto aproximado de 7.500 millones de pesos.

Sobre si es posible contar con la información separada de universidades privadas y públicas, sí, en la medida en que se cumpla con el concepto de la OECD de la información estandarizada, agregada.

Creo que aquí es relevante el precio de mercado de estos cobros. A mi juicio, no debiese ser jurídicamente viable el hecho de que, vía

donaciones, se adquiera la propiedad de una institución superior de educación.

Al adquirirlas, pensando en que está comprando una universidad, nuevamente, entra el Servicio de Impuestos Internos con el objeto de establecer la suerte de la tributación para el vendedor de las acciones: venta ordinaria y ganancia de capital son las dos alternativas que se pueden dar en la actualidad.

Para nosotros, la donación es muchísimo más importante que fiscalizar a la universidad, porque aquella proviene de un contribuyente que no goza de exención alguna y, por tanto, está disminuyendo la base imponible. Eso es muy importante, sea o no relacionada.

Una evasión sería que un donante, sin cumplir con los requisitos establecidos para gozar de la franquicia, estuviese disminuyendo la base imponible del impuesto de primera categoría. A mi juicio, sería una pena que el tema se enfocara en la relación entre el donante y el donatario.

Creo que hay que apuntar a la institución de educación en caso de que esté pagando precios de mercado, en circunstancias de que al Servicio no le competería fiscalizar, sino que a la Superintendencia de Educación, etcétera, porque ella debe velar, porque la institución de educación cuente con caja suficiente para efectuar la reinversión en el propio giro del negocio educacional. O sea, hay que velar porque las salidas de fondos, o gastos de las instituciones de educación superior, estén acordes al mercado, independientemente de que se trate de un relacionado o no relacionado.

En verdad, se han efectuado todas las auditorias indicadas y se han cumplido todas las materias señaladas desde las letras A hasta la Ñ del cuestionario que ustedes enviaron. Todas esas materias están absolutamente cubiertas. Adicionalmente, mediante el proceso llamado operación renta, en cada período tributario –y esto es a modo de conclusión-, se verifica a través de cruces masivos de información, que son los 280 a que hizo referencia el diputado Ortiz. Quiero agregar que entre cruces de operación de renta propiamente tal para los efectos de la primera categoría, más cruces de IVA –porque aquí también hay un tema de impuesto al valor agregado- y otra tributación llegamos aproximadamente a 500 cruces.

En cuanto a las donaciones, hemos avanzado, pero debemos seguir perfeccionándolas. Recordemos que hace mucho tiempo las sociedades que tenían una pérdida tributaria de arrastre, por los límites propios de la ley de donaciones, que tenían implicancia tributaria, no podían

CHILE

hacer donaciones porque se gravaban con un impuesto de multa; eso se corrigió y ahora se estableció el límite global a las donaciones. Creo que hay ciertas leyes que amarran de manos, porque las donaciones tienen que ser sólo en efectivo, no pueden ser en bienes y materiales.

Intervención de la señora CAROLINA SARAVIA, Subdirectora (S) de Fiscalización del Servicio de Impuestos Internos.[136]

SUMARIO: Planes de fiscalización selectiva - metodología

Planes de fiscalización selectiva

A los contribuyentes anteriormente individualizados se les realizaron diversos planes de fiscalización selectiva.

Dentro de ellos están los que tienen que ver con el crédito Sence, los controles de fiscalización a las pérdidas de arrastre, el control sobre el pago previsional por utilidades absorbidas, cuando se ha solicitado como devolución en la declaración de renta; la verificación de la renta líquida imponible en su completitud, algunos planes selectivos de IVA, básicamente, para ver algunos aspectos que pudiesen estar gravados por IVA en esas universidades; el pago de exportadores por servicio al exterior y los planes que tienen relación con el control y el cumplimiento tributario permanente, donde se revisan básicamente los aspectos formales y que las universidades estén cumpliendo con ellos. Estos planes se repiten en varias de las universidades, que son del orden de 17.

Metodología.

En cuanto al proceso de fiscalización selectiva, prácticamente, todas las universidades están en el Departamento de Medianas y Grandes Empresas. Dentro de ese departamento se va configurando una serie de figuras y evaluando ciertas hipótesis de fiscalización. Se ve con el universo de contribuyentes si estas hipótesis de fiscalización se van cumpliendo o no, y en virtud de ello se determina a qué contribuyente se fiscaliza.

Por ejemplo, traigo un programa de fiscalización en donde se dice qué se debe fiscalizar sobre la base imponible; constatar que los antecedentes contables y tributarios proporcionados por el contribuyente

---

136 Sesión 10ª, celebrada el 23 de noviembre de 2011, pp. 6-27 del Acta de Sesiones

CHILE

cumplan con las formalidades vigentes; identificar todos los ingresos registrados en el formulario N° 29; en el libro de ventas, validar que los ingresos registrados se encuentren contabilizados en las cuentas de resultados; También revisar el libro mayor de las cuentas de los ingresos, donde se han de considerar todos los ingresos derivados de la actividad educacional y los otros ingresos que no están derivados de ella. Por ejemplo, en el caso de que una universidad tenga centros médicos, se deben verificar los ingresos por otros servicios.

Entonces, se hace una selección de contribuyentes, se establecen estas hipótesis de fiscalización y se envían los programas a las direcciones regionales, donde se siguen las pautas de revisión que dan los resultados que comentábamos.

Intervención del señor CARLOS BALLADARES TOLEDO, Analista del Servicio de Asesoría Parlamentaria de la Biblioteca del Congreso Nacional.[137]

Quiero precisar que este análisis financiero se hizo con la escasa información que teníamos disponible, vale decir, con los antecedentes financieros de 26 universidades privadas.

Este análisis está dividido en cuatro etapas. La primera etapa consiste en ver los antecedentes generales de las universidades. En la segunda etapa se establece la información y la metodología. La tercera etapa está relacionada con el cálculo de indicadores financieros, los cuales se obtuvieron a partir de la información contable. La etapa final corresponde a las conclusiones a partir de esos índices financieros.

En segundo lugar, quiero precisar que la fuente de información corresponde a la información que a ustedes les llegó como Comisión, la cual en parte fue verificada por el sistema SIES, también mencionado por el señor Bermúdez. Lamentablemente dicha información no se encuentra disponible en la actualidad en la página web y no es posible verificarla.

Se trata de una ficha muy breve a nivel agregado de lo que tiene hoy financieramente la universidad. No más que eso.

---

137 Sesión 15ª, celebrada el 21 de marzo de 2015, pp. 7-16 del Acta de Sesiones.

Antiguamente era más completa e incluía el balance, el estado de resultados y el estado de cambios de la posición financiera, que hoy se llama estado de flujos efectivos que, en definitiva, muestra una información muy relevante respecto de las fuentes de financiamiento de las universidades y en qué se ocupan esos fondos.

Al hablar de fuentes me refiero a los dineros que se originan en las operaciones, inversiones y financiamiento que tiene una universidad en particular, información que hoy no está disponible.

Aquí, consideramos básicamente información del balance y del estado de resultados correspondiente sólo al año 2009, es decir, cifras contables de ese año y en valores nominales. Esto quiere decir que hay universidades que particularmente, en sus costos de explotación incluyeron parte de gastos operacionales, y hay otras que incorporaron, dentro de los costos de explotación, los gastos de administración y ventas, inclusive, depreciación de activo fijo, situación que en estricto rigor puede ocurrir bajo ciertas condiciones, pero hace que la información en definitiva sea heterogénea y, por lo tanto, no asimilable y no comparable.

Si bien todas las universidades están auditadas, algunas de las empresas auditoras muestran en sus estados de flujo de efectivo un grado de desagregación que es muy limitado respecto de otras, por lo tanto, uno tampoco puede concluir qué pasó en definitiva con esos movimientos contables, vale decir, la fuente y uso de los fondos.

La otra limitación es respecto de los datos contables y nominales. Esto quiere decir que los pasivos originalmente fueron registrados a una tasa nominal determinada y hoy, el valor de mercado de dichos pasivos, no es el real necesariamente, más aún cuando estamos en 2012 respecto de información procesada en 2009.

Finalmente, existe una limitación –y puede haber otras- respecto de los datos transversales versus series de tiempo. El hecho de analizar los datos solamente de 2009 nos deja muy limitados respecto de ver cómo han ido evolucionando las distintas variables contables que tiene una universidad, por ejemplo, en relación con sus flujos de fondo, de cómo ocuparon sus fuentes de fondo, cómo fueron repartidas y cómo fue su crecimiento. Hoy, eso no es posible porque sólo tenemos datos de un año.

La metodología del trabajo básicamente no es una auditoría, sino la recolección de información de los estados financieros de las universidades, donde se utilizó el balance y el estado resultado.

CHILE

En primer lugar, quiero resaltar nuevamente que estamos viendo cálculos de índices que están directamente sacados de estados financieros que provienen de saldos contables de un solo año: 2009. En segundo lugar, quiero precisar que a pesar de que existe una gran cantidad de índices, que luego precisaré qué indica cada uno de ellos, no es posible sacar alguna conclusión respecto del lucro. No es posible y después explicaremos la razón.

Se tomaron tres índices, que en general y en cualquier análisis financiero, se calculan para una empresa en particular, en este caso, hablamos de universidades. Se tomaron índices de liquidez, de endeudamiento y de rentabilidad.

En los índices de liquidez, el primero que se tomó fue el capital de trabajo, el cual, de alguna manera, mide la capacidad que tiene una universidad para poder desarrollarse en el corto plazo, es decir, pagar sus deudas y hacer movimientos en el corto en plazo en general.

La Universidad Autónoma de Chile, con un capital de trabajo de 23.239 millones de pesos. En segundo lugar, está el índice que corresponde a una rentabilidad. Este índice de alguna manera refleja cómo la inversión que se ha hecho en una universidad es capaz de generar excedentes. Me refiero al retorno sobre la inversión como un indicador de rentabilidad, donde de alguna forma muestra cuánto renta la inversión que se ha hecho en la universidad. Es un dato importante y muestra si está generando excedentes.

El tercero es un indicador de deuda. En este caso se ha tomado la deuda de largo plazo de las universidades respecto de su patrimonio, es decir, cuántas veces el patrimonio está endeudado.

Si uno analiza esto en términos globales, puede observar que la diversidad de datos no apunta hacia ninguna cifra en particular. Explico: hay universidades que cuentan con un capital de trabajo negativo, como la Central, pero obtiene excedentes positivos por 1.817 millones. Una explicación posible para eso puede ser que se tomaron datos de 2009, pero que representan una imagen que cambió al 2 de enero del año siguiente, porque es como una fotografía del momento. Probablemente, el capital de trabajo negativo se deba a que tuvo que provisionar pagos de pasivos del año siguiente, como sueldos u otro tipo de pagos que se revierten al año siguiente. Pero eso no nos dice nada respecto de qué pasa con la variable que interesa, por lo que no se puede concluir absolutamente nada.

Es una posibilidad, pero debemos recordar que los estados financieros de todas las universidades son debidamente auditados.

CHILE

Esa incoherencia demuestra que no hay un norte, por decirlo de alguna manera. En otras industrias, como la minera, la rentabilidad sobre el patrimonio se acerca, generalmente, a 12 ó 15 por ciento. En este caso no es posible concluir si hay lucro o no con la información entregada. Reitero que esta información corresponde sólo a un año. Eso es básico, porque no se puede proyectar nada con tan sólo la información de un año

Si la toma de decisión no se circunscribe al lucro, sino que es para, lisa y llanamente, saber cómo están marchando las universidades, estos datos son suficientes. Ahora, si lo que se quiere es otro tipo de análisis, más detallado, estos antecedentes no bastan.

No podemos decir si existe o no lucro, que es una de las variables, o si sirve o no, porque depende del contexto de las decisiones que deben tomar los ejecutivos de las universidades.

SUMARIO: Fiscalización de universidades privadas, órganos encargados – Dictamen N° 43.913, de la Contraloría General de la República.

Intervención del señor RODRIGO BERMÚDEZ SOTO, Analista del Servicio de Asesoría Técnica Parlamentaria de la Biblioteca del Congreso Nacional.[138]

SUMARIO: Fiscalización de las universidades privadas- Dictamen de la Contraloría General de la República.

Voy a hacer una presentación denominada "Universidades Privadas: Competencias de Órganos Administrativos, Indicadores Financieros y Posibles Formas de Obtener Lucro".

Primero, en relación a los órganos encargados de la supervisión y fiscalización de las universidades, si es que tienen facultades e instrumentos para actuar en esa materia.

En segundo lugar, qué se puede extraer de los antecedentes de naturaleza financiera que se trajeron hasta la comisión y que fueron analizados por la Biblioteca, en relación con las universidades privadas.

Y en tercer lugar, cuáles son las posibles formas en que las universidades privadas hayan incurrido en lucro.

---

[138] Sesión 15ª, celebrada el 21 de marzo de 2012, pp. 2-20 del Acta de Sesiones.

En relación con los órganos encargados de la fiscalización de las universidades, específicamente de las privadas, se han nombrados varios que podrían tener competencia.

La División de Educación Superior del Ministerio de Educación es, por la ley orgánica del Ministerio de Educación, el órgano encargado del cumplimiento de las normas legales y reglamentarias que regulan la educación superior. Específicamente en lo que dice relación con el cumplimiento de las normas del Decreto con Fuerza de Ley N° 2.

En el caso de las universidades privadas, y en general de todas las instituciones de educación superior privadas, sólo deben rendir cuenta de los fondos estatales recibidos.

La ley N° 20.129, al establecer el sistema de acreditación, establece el SIES o Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, con el cual se obliga a las universidades y a todas las instituciones de educación superior a entregar información. El artículo 49 de la misma ley señala que hay un reglamento que debiese regular esta materia. El problema se presenta porque el reglamento no ha sido dictado aún.

A diferencia de lo que pasaba con el DFL N° 2, en este caso, sí se pueden aplicar sanciones por la entrega incompleta, inexacta o no entrega de información.

El Consejo Nacional de Educación es el órgano encargado de administrar el sistema. Esto, más bien, dice relación con atribuciones en el ámbito académico de las nuevas instituciones y no con el financiero, contable o de utilización de recursos. Además, el Consejo Nacional de Educación, en conjunto con el Ministerio de Educación, puede cancelar la personalidad jurídica y, a consecuencia de esto, cancelar o revocar el reconocimiento oficial.

La Contraloría General de la República, específicamente en relación con las universidades privadas, limita su rol a los aportes estatales que las entidades reciben, ya sea aporte fiscal indirecto o de otro tipo.

El dictamen N° 43.913 de la Contraloría señala que ella sólo tiene competencias respecto a fondos públicos, a cómo se han utilizado éstos y la legalidad de la utilización. No es un examen de mérito, no se trata de si estuvo bien o mal invertido, sino que si la utilización de dichos fondos se hizo acorde a la legalidad vigente.

CHILE

La Comisión Nacional de Acreditación sólo tiene competencias respecto a la acreditación institucional; no tiene otras atribuciones respecto de las universidades. Tiene facultades para fiscalizar y sancionar, pero sólo a las agencias acreditadoras y no a las universidades u otras instituciones de educación superior.

Finalmente, en el caso del Ministerio de Justicia, en general, le corresponde la supervigilancia y fiscalización de las corporaciones y fundaciones sin fines de lucro, por así disponerlo tanto el Código Civil como el Reglamento de Concesión de la Personalidad Jurídica, pero en este caso nos encontramos con que las universidades, si bien son corporaciones sin fines de lucro, se encuentran regidas por un estatuto especial, el DFL N°2 de 2009 y, en este sentido, el Ministerio carece de competencias para fiscalizarlas.

Intervención del señor RAMIRO MENDOZA ZUÑIGA, Contralor General de la República.[139]

SUMARIO: Contabilidad de las universidades - Decreto Supremo 180 – Clasificador presupuestario – Facultades de la CGR – Ley N° 20.044 – Ley N° 19.866 – Aportes sujetos a fiscalización – Aporte fiscal por institución – Control en materia funcionaria - Auditorías – Informes de auditorías – Informes de seguimiento – Universidades estatales, fiscalización – Rol del Mineduc y Contraloría - Universidades estatales, control interno – Políticas de fiscalización – Contralorías universitarias Informe Ciper – Contraloría de la República, potestades fiscalizadoras – Crédito con aval del Estado (CAE) – Inhabilidades – Lucro

.

Hemos preparado una ponencia y, antes de comenzar, quiero hacer unas expresiones en el contexto. El mundo universitario estatal tiene una dificultad esencial en la desagregación y en el entendimiento de las cifras que conforman los aportes financieros que le da el Estado. Hay aportes financieros del más diverso tipo. Las universidades tienden a identificar los aportes financieros directos bajo un concepto que llaman basal y siempre están sobre la base del aporte basal. Si uno tiene una mirada de contexto en cifras aproximadas, señalan que normalmente es el 15 por ciento del financiamiento. Pero veremos que el financiamiento que hace el Estado es superior al 25 por ciento.

---

[139] Sesión 11ª, celebrada el 14 de diciembre de 2011, pp. 9-51 del Acta de Sesiones.

CHILE

Contabilidad de las universidades

Hay un segundo elemento que dice relación con la forma en que las universidades estatales llevan su contabilidad. Las universidades estatales se apartaron del clasificador presupuestario que se forma al amparo del decreto ley N° 1.263 y, en aplicación de un precepto legal, la ley N° 18.591, el Ministerio de Hacienda formuló un clasificador presupuestario diferente, que es el N° 180. Ese clasificador presupuestario nos debiese dar una determinada información contable de las universidades, pero éstas no necesariamente hacen la clasificación presupuestaria que les exige el ordenamiento ni formulan los presupuestos en los períodos que deben hacerlo. Es decir, hay cifras que si uno mira en un contexto, no las puede armonizar en términos generales. Hay diferencias y discrepancias que pueden ser respecto de algunas entidades.

Clasificador presupuestario.

Las cifras que hemos consignado son puras de ejecución presupuestaria y de aplicación directa de la ley de Presupuestos, a través de la Subsecretaría de Educación. Éstas son las únicas cifras puras que existen para el mundo universitario. Todas las demás cifras significan convergencia de otros cuerpos legales, significan convergencia de otras transferencias y significan convergencia de otras formas de aporte que ellas reciben. No nos cuadran necesariamente, porque, además, cada universidad tiene sus problemas en la aplicación del clasificador presupuestario.

Decreto Supremo N° 180

Un tercer elemento que quiero poner encima de la mesa para explicar esta presentación es que, como se apartaron del clasificador presupuestario del decreto supremo N° 180 y se les produjo una obligación legal que dice relación con que ellas tenían que acercarse, como se les habilitó a través de la ley N° 20.044, a que tuvieran un endeudamiento, y como necesitaban para ese endeudamiento acercarse al sector financiero y, en consecuencia, que el sector financiero pudiera entender sus balances, porque el sector financiero no entiende los balances del sector público, no entiende la ley de Presupuestos, no entiende los clasificadores presupuestarios, se acercaron a una modalidad de acumulación.

Es decir, están en una zona de convergencia que ni siquiera es la del sector público en lo que dice relación con las normas internacionales de contabilidad del sector público. Ellos manejan información financiera con

un clasificador presupuestario, que es el decreto supremo N° 180, pero la muestran como los privados y en esa tríada de circunstancias, a fin de cuentas, no nos termina por cuadrar la información contable. Ello lo quiero poner sobre la mesa, porque no es un dato menor. Dicho de otra manera, que puede resultar más violenta, no hay ninguna forma de llegar a una homogeneización de la información contable que las universidades sostienen o reclaman como debilidades de financiamiento.

Por otra parte, en el mundo universitario hay otras prácticas que son incidentales en relación con lo que ustedes están investigando o tratando de consolidar y que se refiere, esencialmente, a la forma como las universidades estatales han ido construyendo un paralelismo institucional, sobre la base de corporaciones, fundaciones, sociedades anónimas, sociedades de responsabilidad limitada, que tienden, como primer objeto, a huir del control de la Contraloría General.

Y, como segundo objeto, en algunos de los casos que hemos detectado, tienden a generarse formas indebidas de financiamiento, desde el punto de vista de los estamentos que pertenecen a esas universidades. Particularmente, lo hicimos presente a la Cámara en la investigación que en algún minuto se hizo en la UTEM y en la Universidad de Valparaíso, que hacían al lado de la universidad una sociedad donde se recontrataba y se daban contratos de trabajo muy generosos y con indemnizaciones a todo evento.

El sistema universitario estatal está conformado por 16 instituciones de educación superior estatal. Eran 16 universidades: 4 en la Región Metropolitana y las otras 12 están en el resto del país. Todas estas universidades son personas jurídicas de derecho público; están creadas por la ley y se rigen por sus propios estatutos, que están contenidos en decretos con fuerza de ley. Además, existe un Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, donde están agrupadas las 25, esas 16 más 9 universidades tradicionales que existían al año 1981 y a 1985. Hablo de 1985, porque ahí se incorporan otras universidades regionales que son la Universidad Católica de Concepción, la Universidad Católica del Maule y la de Temuco.

Todas las universidades de este Consejo reciben aporte estatal. Entonces, está hecha la aclaración que expusimos al principio, desde el punto de vista de que vamos a trabajar con datos que están en las leyes de presupuestos.

CHILE

Facultades de la Contraloría General de la República.

Esta presentación obedece al esquema de las preguntas que ustedes nos formularon. En ellas consultaban qué facultades específicas tiene la Contraloría General.

Tiene las facultades de la Constitución Política, de la ley orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado y, en particular, de la ley Nº 10.336, orgánica constitucional de la Contraloría General de la República, y siendo las universidades estatales personas jurídicas de derecho público, que tienen la calidad de corporaciones de derecho público, y estando sometidas a nuestra fiscalización, entran todas estas normativas expresadas en este documento, que dice relación con nuestras facultades dictaminantes, fiscalizadoras, en materia de control de personal, las que dicen relación con las labores inspectivas, etcétera.

Las universidades estatales nunca han desconocido esas atribuciones -seguramente, siempre les han incomodado.

¿Qué hacemos con las universidades? Lo mismo que con el resto. Fiscalizamos el debido ingreso e inversión de los fondos del fisco y emitimos las normas del sistema de contabilidad general de la nación. La Contraloría, sin embargo, puede requerir toda la información necesaria para los efectos de construir una de las funciones esenciales que establece nuestra Constitución, cual es llevar la contabilidad general de la nación. Por eso las incorporamos en la gestión financiera del Estado y en el informe anual de gestión financiera.

Estas universidades tienen autonomía en lo educativo, o sea, tienen el sello particular que tienen las esencialmente construidas, ya sea en su forma de relacionarse con el Presidente de la República, pero no con la abyección de su naturaleza jurídica como entidad que debe ser controlada. Entonces, tienen mucha autonomía frente al Presidente de la República, desde el punto de vista de la determinación de sus programas, de la forma de impartir la educación, de la formación de las carreras o de su estructura interna, pero esa autonomía no excluye la forma de nuestro control.

Ley N° 20.044

La ley Nº 20.044 y otras leyes han dado espacio de financiamiento que excede los períodos presidenciales. En general, estas entidades no pueden endeudarse más allá del período presidencial que les corresponde al momento que constituyen la deuda, salvo que el legislador les

dé habilitaciones especiales, y ha habido cuerpos legales que les han otorgado éstas.

Ley N° 19.866

Además, hemos exigido la aplicación en las universidades estatales, como se trata de servicios públicos, de la ley Nº 19.886, que regula las compras públicas y exigido que compren de acuerdo con las reglas de compra pública, tanto en materia de publicidad, de licitación y de las que dicen relación con los contenidos de los artículos 3º y 8º, de la ley Nº 19.886, que se refieren a la aplicación del trato directo cuando corresponda, a las causales de exención del trato directo, etcétera. Insisto, las revisamos y les exigimos el cumplimiento de dicha ley.

Estamos conscientes de que muchas veces esa exigencia molesta a las universidades, porque siempre hacen un paralelismo con sus homónimos de nombre, pero no de naturaleza jurídica, que son las universidades privadas. Entonces, siempre dicen: "es que estamos en la competencia..." y, en realidad, para nosotros, siguen siendo servicios públicos, conforme al ordenamiento, y, en consecuencia, se les pide que cumplan con las reglas del sector público.

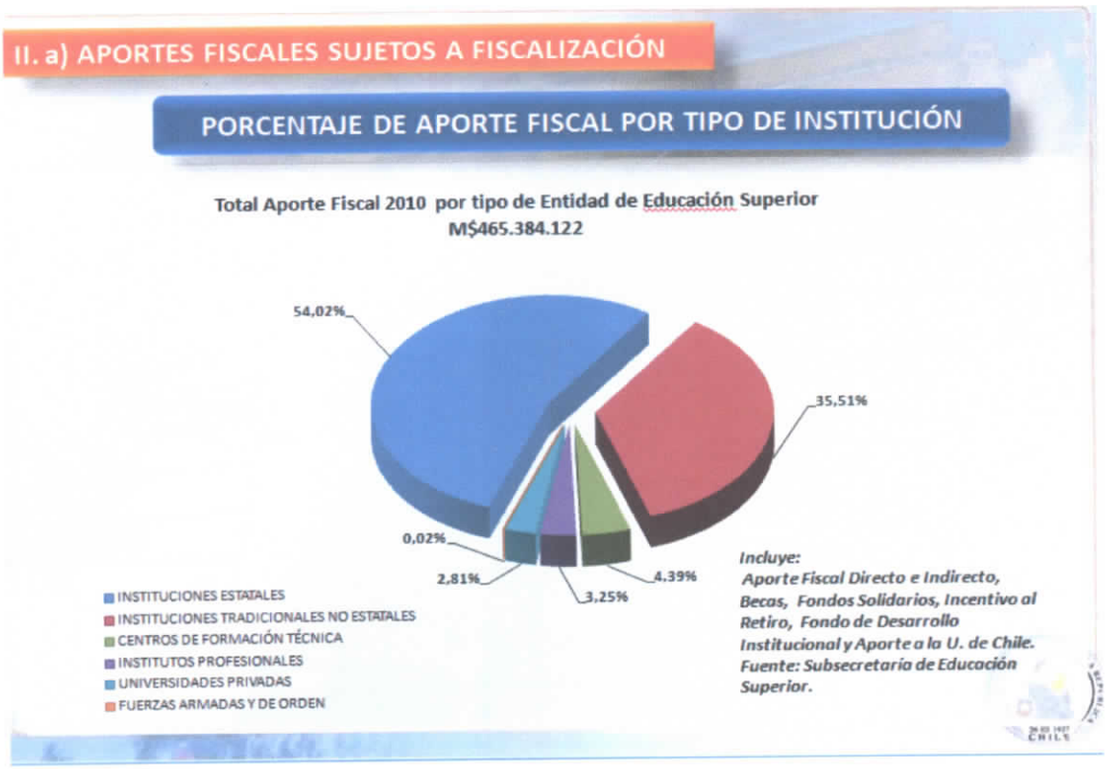
Aportes fiscales sujetos a fiscalización

Se nos pregunta por los aportes fiscales sujetos a fiscalización en el sistema de educación superior.

Reitero, todo el sistema de educación superior recibe aportes estatales. La Contraloría fiscaliza directa o indirectamente, según el origen de los aportes y la naturaleza de la entidad. Hay aportes establecidos en leyes permanentes, en cuyo caso nuestra fiscalización es mucho directa; otros establecidos de manera accidental o transitoria en una ley de Presupuestos, en cuyo caso nuestra fiscalización tiene menos intensidad que en las leyes permanentes, sobre todo, cuando se trata de las entidades que se establecen como corporaciones de derecho privado. Fiscalizamos éstas últimas en la medida en que reciban aportes financieros públicos y permanentes.

En la siguiente lámina aparece el porcentaje de aporte fiscal por tipo de institución.

CHILE



El 54,02 por ciento se lo llevan las instituciones estatales; el 35,51 por ciento, las instituciones tradicionales no estatales -las 9-; luego, una parte más pequeña, el 4,39 por ciento, los centros de formación técnica; el 3,25 por ciento, los institutos profesionales; el 2,81 por ciento, las universidades privadas y el 0,02 por ciento, los institutos de preparación castrense.

En el trabajo que entregamos hay otras cifras, porque hemos ido cuadrando cifras de decretos de ejecución presupuestaria por servicio, entonces no nos acomodamos la cifra, porque en realidad también no nos acomodamos con la forma cómo las universidades aplican el clasificador presupuestario del decreto supremo N° 180. Algunas son muy pulcras y otras son bien desordenadas en el clasificador presupuestario. Hacen mal las imputaciones: remuneraciones que cargan en otros ítems, compras de bienes muebles que cargan en otros ítems. Hay ahí un desorden más o menos importante.

CHILE

II. a) APORTES FISCALES SUJETOS A FISCALIZACIÓN – Ues. ESTATALES

INSTITUCIONES ESTATALES	Aportes Fiscales año 2010, cifras en M$							
	AFD	AFI	BECAS*	FSCU*	RETIRO*	FDI	UNIVERSIDAD DE CHILE	TOTAL APORTE FISCAL
Universidad de Chile	31.307.039	4.235.201	10.219.954	7.310.538	6.516.788	7.766.851	8.022.914	75.379.286
Universidad de Santiago de Chile	10.007.815	1.378.667	9.011.829	4.366.969	2.096.019	899.827	0	27.761.126
Universidad de Valparaíso	3.219.058	523.918	6.130.393	6.873.447	1.036.517	901.891	0	18.685.225
Universidad de Talca	9.039.235	353.808	4.074.455	3.603.410	239.139	750.443	0	18.060.490
Universidad del Bío-Bío	3.357.855	147.008	4.405.265	6.291.840	806.043	1.264.638	0	16.272.650
Universidad de La Frontera	3.492.515	392.475	4.388.303	3.572.934	913.689	1.268.298	0	14.028.214
Universidad de Tarapacá	5.971.900	61.027	1.735.611	3.749.075	1.019.156	1.454.937	0	13.991.706
Universidad de La Serena	3.208.840	112.542	2.308.343	4.345.238	1.028.460	225.919	0	11.229.343
Universidad Tecnológica Metropolitana	2.533.158	78.323	2.409.435	3.970.638	731.664	178.827	0	9.902.045
U. Metropolitana de Ciencias de la Educación	3.885.713	140.461	2.253.994	1.289.068	1.568.455	225.177	0	9.362.868
U. de Playa Ancha de Ciencias de la Educación	1.834.889	43.608	2.208.658	4.347.635	491.083	236.279	0	9.162.152

II. a) APORTES FISCALES SUJETOS A FISCALIZACIÓN - Ues ESTATALES

INSTITUCIONES ESTATALES	Aportes Fiscales año 2010, cifras en M$							
	AFD	AFI	BECAS*	FSCU*	RETIRO*	FDI	UNIVERSIDAD DE CHILE	TOTAL APORTE FISCAL
Universidad de Antofagasta	3.081.389	170.851	1.012.095	1.142.505	1.240.018	423.540	0	7.070.397
Universidad Arturo Prat	2.009.225	16.554	1.210.829	1.977.955	769.479	144.893	0	6.128.934
Universidad de Los Lagos	2.176.740	9.636	740.582	1.751.519	711.020	323.069	0	5.712.567
Universidad de Atacama	1.487.645	16.060	820.576	1.470.194	370.922	85.230	0	4.250.626
Universidad de Magallanes	1.583.571	17.543	522.131	1.230.724	603.869	453.206	0	4.411.044
TOTAL INSTITUCIONES	88.196.587	7.697.682	53.452.454	57.293.690	20.142.321	16.603.024	8.022.914	251.408.672

FUENTE: Subsecretaría de Educación Superior, Ministerio de Educación

** Fondos en donde el destinatario es el alumno o el trabajador de la Entidad de Educación Superior.*

AFD = Aporte Fiscal Directo, destinado a las 25 universidades pertenecientes al CRUCH. Asignado en un 95% conforme a criterios históricos y un 5% según indicadores de calidad y eficiencia.

AFI = Aporte Fiscal Indirecto, participan todas las Entidades de Educación Superior a través de los alumnos de primer año con los mejores 27.500 puntajes en la PSU.

BECAS = Incluye Becas Bicentenario, Juan Gómez Millas, Nuevo Milenio, Hijos de Profesores, de Excelencia, de Pedagogía, Valech y Rettig.

FSCU = Fondo Solidario de Crédito Universitario, se otorga a los estudiantes socioeconómicamente vulnerables de las Ues. del CRUCH (Ley 18.591).

Retiro = Bonificación por retiro voluntario de los funcionarios de planta y a contrata de las Universidades Estatales (Ley 20.374).

FDI = Fondo de Desarrollo Institucional, adjudicación de recursos realizada a través de un sistema de concursos.

Universidad de Chile = Recursos dirigidos principalmente a la Orquesta Sinfónica, Ballet Nacional, Camerata Vocal y al Programa de Medición de Riesgo Sísmico.

CÁMARA DE DIPUTADOS
CHILE

II. a) APORTES FISCALES SUJETOS A FISCALIZACIÓN – Ues. ESTATALES

	Aportes Fiscales asignados al 25-11-2011, cifras en M$								
UNIVERSIDADES ESTATALES	AFD	AFI	BECAS*	FSCU*	RETIRO*	FDI	RECONS-TRUCCIÓN	U. DE CHILE	TOTAL APORTE FISCAL
Universidad de Tarapacá	6.173.739	45.216	1.938.450	4.152.309	588.359	103.640	0	0	13.001.713
Universidad Tecnológica Metropolitana	2.707.027	60.927	2.915.165	3.157.521	122.046	110.000	596.786	0	9.669.472
Universidad de La Serena	3.205.390	88.389	2.693.077	3.165.719	224.935	70.000	0	0	9.447.511
U. de Playa Ancha de Ciencias de la Educación	1.819.618	35.637	2.725.593	4.276.483	129.211	20.000	0	0	9.006.542
U. Metropolitana de Ciencias de la Educación	3.770.223	124.026	3.153.145	644.534	245.642	35.000	110.854	0	8.083.425
Universidad Arturo Prat	2.083.464	23.886	1.380.964	1.990.592	586.498	20.000	0	0	6.085.405

UNIVERSIDADES ESTATALES	AFD	AFI	BECAS*	FSCU*	RETIRO*	FDI	RECONS-TRUCCIÓN	U. DE CHILE	TOTAL APORTE FISCAL
Universidad de Tarapacá	6.173.739	45.216	1.938.450	4.152.309	588.359	103.640	0	0	13.001.713
Universidad Tecnológica Metropolitana	2.707.027	60.927	2.915.165	3.157.521	122.046	110.000	596.786	0	9.669.472
Universidad de La Serena	3.205.390	88.389	2.693.077	3.165.719	224.935	70.000	0	0	9.447.511
U. de Playa Ancha de Ciencias de la Educación	1.819.618	35.637	2.725.593	4.276.483	129.211	20.000	0	0	9.006.542
U. Metropolitana de Ciencias de la Educación	3.770.223	124.026	3.153.145	644.534	245.642	35.000	110.854	0	8.083.425
Universidad Arturo Prat	2.083.464	23.886	1.380.964	1.990.592	586.498	20.000	0	0	6.085.405

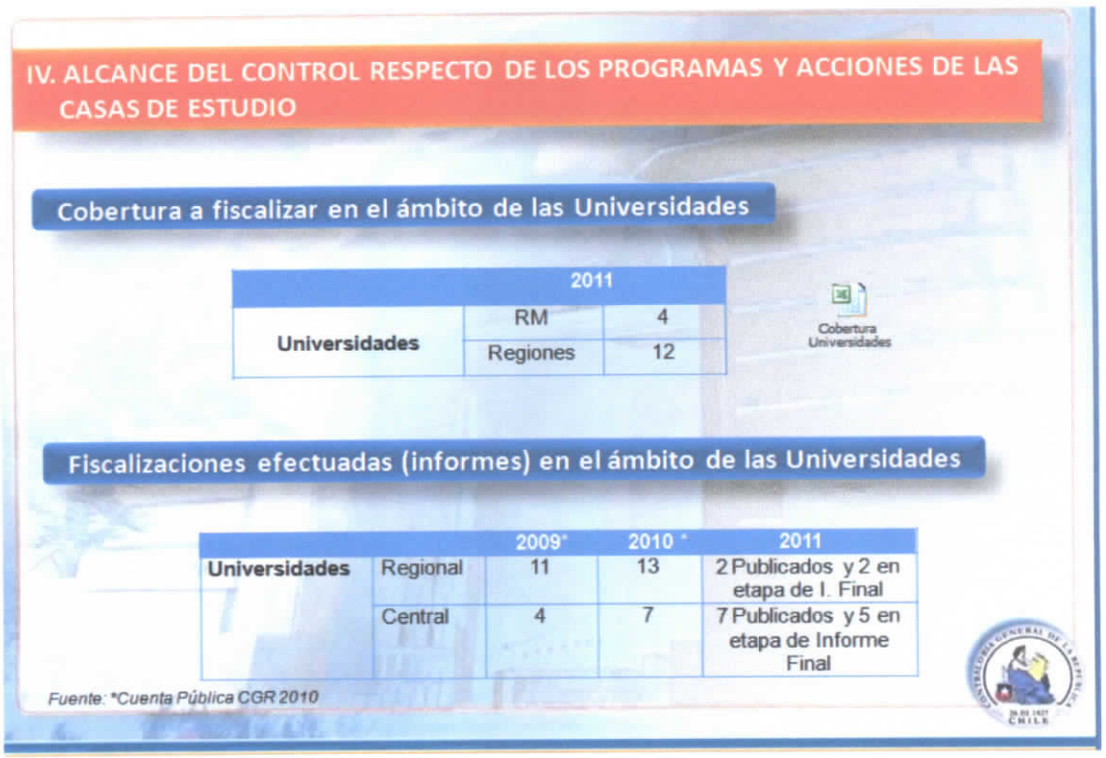
Hay otra pregunta que ustedes nos realizaron: ¿existe algún aporte que no se haya estimado suficiente? Nosotros no podemos responder eso. Es una respuesta de mérito, de oportunidad o conveniencia, es como si nos pusiéramos nosotros a administrar.

Efectivamente, en materia de universidades estatales, la toma de razón tiene una incidencia bien profunda, porque todas las compras grandes de las universidades pasan por la Contraloría en materia de toma de razón y se revisan con bastante acuciosidad.

CHILE

Control en materia funcionaria

Alcance del control en materia funcionaria, diría que si hacen un ejercicio por entretenerse -sé que no tienen tiempo- y abren la página web nuestra y la base de datos y ponen "personal y universidad", aparecen cientos de dictámenes en materia de personal.



El dictamen es un juicio interpretativo que constituye y configura derecho aplicable para la administración y particularmente para las universidades estatales. Nosotros vemos las reglas de retiro de los funcionarios de las universidades, los temas que dicen relación con el ascenso. Es decir, tenemos mucha actividad en materia de personal.

En este ámbito, la Contraloría se encuentra implementando con varias universidades estatales un sistema electrónico de registro de personal, sobre la base de una plataforma que se está trabajando hace tres años y que seguramente va a ser la fórmula más razonable para administrar de mejor manera -no me gusta la expresión- los recursos humanos. Tenemos en materia de personal mucho trabajo con las universidades y, particularmente, en la aplicación de los ascensos.

También vemos y revisamos el sistema de remuneraciones, de que no se exorbiten, y la forma de la constitución y pago de las asignaciones

y beneficios que les corresponde otorgar de acuerdo a la ley. Otro punto que vemos en materia funcionaria son los temas que dicen relación con el cálculo de la remuneración. Revisamos las declaraciones de intereses y patrimonios de las autoridades universitarias que deben cumplir la ley.

También vemos las relaciones de parentesco, por consanguineidad y afinidad, en los términos de la ley N° 19.653, artículo 62, que es la ley de Probidad; vemos los temas de control horario y las licencias médicas. En materia de personal, vemos el reintegro del pago indebido. El artículo 67, de la ley orgánica de la Contraloría, otorga una facultad que es bastante discrecional, no por eso arbitraria, al contralor general de la República, en el sentido de que pueda condonar pagos de beneficios pecuniarios mal recibidos por parte de los funcionarios.

También sumarios. De repente nos encontramos con rectores a los que no les caen bien las asociaciones de funcionarios e incurren en acciones inadecuadas, por lo cual los funcionarios se presentan ante nosotros y reclaman.

¿Cuál es el alcance del control respecto del programa de acciones de las universidades?

Auditorias

La Contraloría hace muchas auditorías. Nuestro negocio es bien multifacético. En general, realizamos siete tipos de auditorías. Se hacen auditorías de transacciones o de regularidad, de proyectos y programas, de control interno, de inversión en infraestructura, remuneraciones y de sistemas.

En 2009, fiscalizamos o realizamos auditorías en once universidades regionales y en 2010 lo hicimos en trece. A nivel central, en 2010 auditamos las cuatro universidades de la Región Metropolitana, al igual que en 2009. En 2010, se iniciaron siete informes de auditoría.

Informes de auditorías

Hay uno, que ya está terminando, que es una auditoría integral aleatoria que se realizó a la Universidad de Chile, particularmente a los servicios centrales, que es donde está el epicentro del gasto de esa universidad. La auditoría aleatoria integral tiene la característica de desnudar todo. Normalmente son muy complejas, porque se revisan los sistemas de control interno, los sistemas computacionales, el funcionamiento de las remuneraciones. Durante ese proceso prácticamente damos vuelta el

servicio, por decirlo de alguna manera, y después entregamos el informe. Con posterioridad hacemos el seguimiento que corresponde, por supuesto.

Este año realizamos auditorías integrales a la Universidad de Magallanes, a la Universidad de Chile -en sus servicios centrales, que es donde se produce el epicentro del flujo financiero-, y al hospital de la misma universidad, que se nos había transformado en un campeón, por la cantidad de denuncias recibidas, razón por la cual decidimos hacerle una auditoría integral. Ahí se está revisando el sistema de contratación que se utiliza con los médicos, el sistema de uso, el sistema de adquisiciones de bienes.

Los hospitales tienen, en general, bastante desorden en la producción y disposición de sus residuos; nos hemos encontrado con hospitales en que los residuos sólidos, como agujas y gasas utilizadas en operaciones, terminan en los basureros.

También nos preguntan acerca de los roles que la Contraloría ha asignado a los terceros respecto de este control. No asignamos roles. Hay algunos asignados para estos terceros, pero por ley, trátese de los del Ministerio de Educación, que es el que entrega los recursos; del Consejo Nacional de Educación, que debiera promover y cautelar la calidad de la educación escolar y superior, y el de la Comisión Nacional de Acreditación.

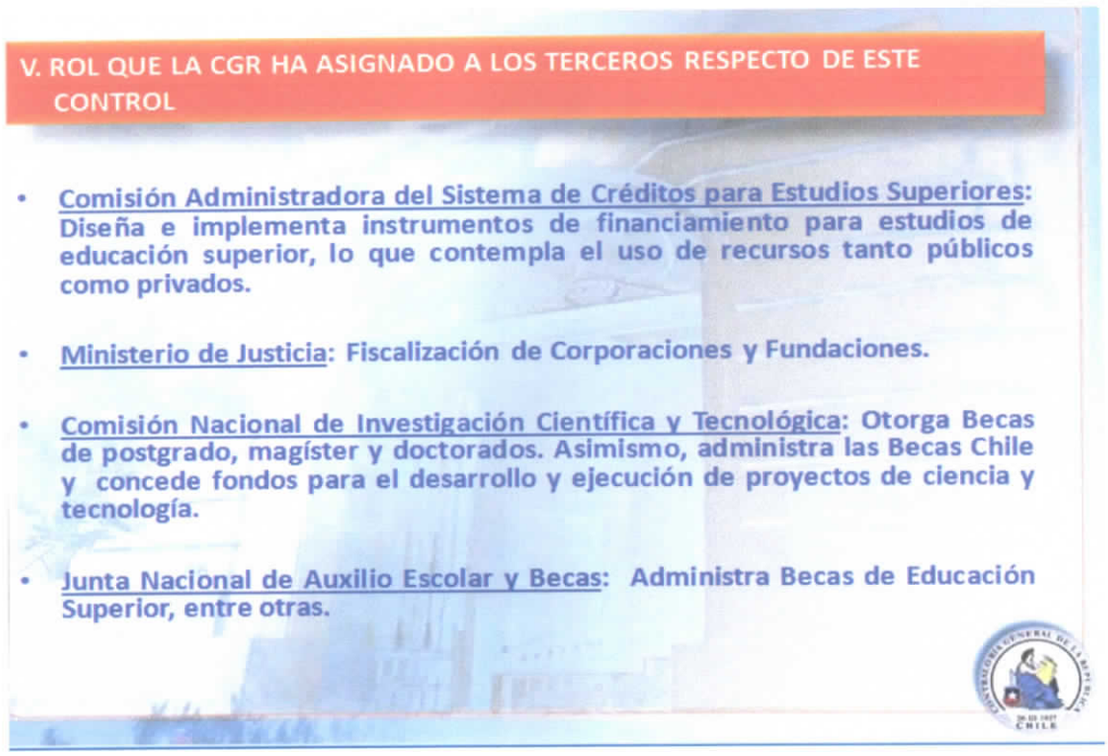
Ustedes nos preguntan qué hacemos una vez formulado un informe. Le damos seguimiento. Una auditoría sin seguimiento es como un matrimonio sin problemas; es decir, no sirve de nada. El seguimiento es una fase fundamental del sistema de control. En general, los seguimientos se deciden tomando en consideración el impacto de la auditoría realizada y la magnitud de los hallazgos. Si el servicio no corrige, lo habitual es que le hagamos un sumario a la autoridad a la cual se le envío el informe y que debía corregir los defectos.

Sin embargo, en los últimos dos años se ha producido una especie de círculo virtuoso, en el sentido de que cuando los servicios reciben un informe de auditoría, se esfuerzan por superar las observaciones en seguimiento, en el sentido de que ya no es necesario hacerle un sumario al jefe del servicio o a la autoridad encargada de velar porque se satisfagan las observaciones.

Lo que pusimos acá, a través de un hipervínculo, son todas las fiscalizaciones a universidades realizadas en 2009, una por una, tanto de Santiago como de regiones. En 2009 sacamos 31 informes finales en materia de universidades e hicimos 11 seguimientos. En 2010 sacamos 16 informes finales e hicimos 14 seguimientos. En 2011 estamos trabajando para sacar

16 auditorías, con la diferencia de que hay 3 auditorías integrales, que son más completas.

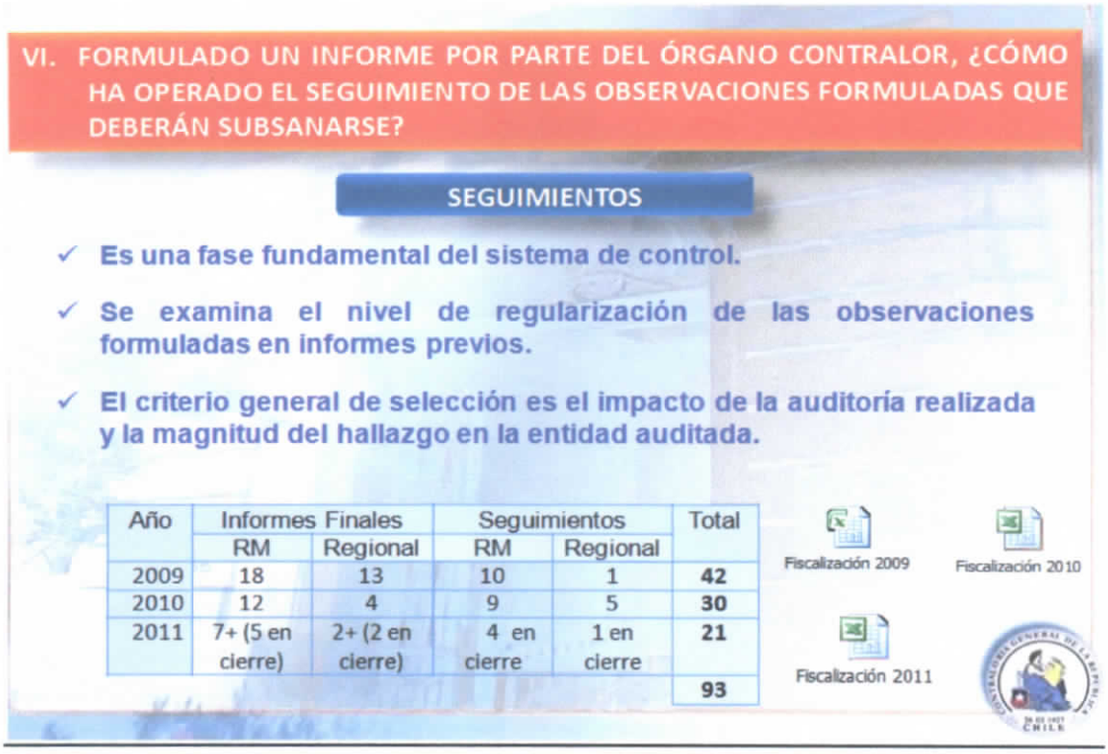
¿Cuál es el rol del Ministerio de Educación respecto de las actuaciones de la Contraloría General de la República?



Informes de seguimiento¡Error! Marcador no definido.

Desde el año pasado adoptamos como norma remitir copia de los informes al ministerio respectivo, donde se produce la supervigilancia con el ente. En 2010, también se estableció que se debía potenciar el control interno de las universidades y de los servicios, y, además, se les empezó a enviar copia del informe de auditoría a los auditores internos. Los auditores internos saben que si no han hecho ese trabajo –en el mundo municipal lo tiene muy claro-, les haremos un sumario administrativo, por haber incumplido los deberes que les corresponde.

CÁMARA DE DIPUTADOS
CHILE



Año	Informes Finales		Seguimientos		Total
	RM	Regional	RM	Regional	
2009	18	13	10	1	**42**
2010	12	4	9	5	**30**
2011	7+ (5 en cierre)	2+ (2 en cierre)	4 en cierre	1 en cierre	**21**
					93

Rol Mineduc y Contraloría

También, respecto del Ministerio de Educación, en cuanto a las transferencias –por eso advertí que estaban en transferencia otras instituciones del sector público hacia entidades privadas-, cada vez que ustedes se vayan a ese ítem, glosas 5 y 9, particularmente en la 9 van a encontrar las transferencias a las universidades privadas.

El Ministerio de Educación tiene el deber de exigir las rendiciones de cuenta de lo que significan esos aportes. Nosotros pedimos cuenta al Ministerio de Educación y éste, a su vez, nos dará cuenta de la rendición que ellos le pidieron. Y si no se produce esa rendición, ellos no pueden seguir entregándole recursos a esas entidades.

Después, ustedes nos preguntan qué políticas de fiscalización tenemos.

Nosotros usamos una metodología de auditoría, la cual se forma esencialmente sobre la base del riesgo de la entidad y se alimenta con una serie de elementos que contienen los datos presupuestarios. Mientras más recursos públicos, más condición de riesgo. Además, como me recuerdan, uno de los elementos que también ponemos en esa matriz es la cantidad de denuncias que se reciben, ya del personal o ya de terceros.

¿En qué se traduce la dependencia técnica en los organismos de control interno en las universidades? En que nosotros les damos instrucciones técnicas. Tratamos de generar un espacio de armonía con la auditoría interna del Gobierno, para que no se produzca una suerte de colisión de servidumbre, desde el punto de vista de la jefatura, pero entendemos que el artículo 18 de la ley Nº 10.336, orgánica constitucional de la Contraloría General de la República, nos da la facultad exclusiva para ser la norma técnica en la forma como las entidades de control interno deben hacer auditoría. Eso lo hemos ido rescatando y lo estamos regulando.

Contralorías universitarias.

Además, hay un fluido contacto con los contralores universitarios a través de audiencias, de oficios y consultas que ellos hacen. ¿En qué se traduce la dependencia técnica? En que todas las universidades tienen contralorías internas.

Informe Ciper.

En relación a la intervención de la diputada Girardi, tenemos el informe de Ciper que citó. La Contraloría objetó las posibles influencias que podría ejercer Lorca en ambos puestos, ya que el CRUCH designa a tres integrantes de la CNA y ésta debe fiscalizar a Akredita QA, donde Lorca también trabaja.

O sea, estamos llenos de normas de inhabilidades y he ahí también una supuesta confusión de los roles de un evangelio nuevo. El evangelio nuevo se llama la superintendencia. Parece que en el decálogo está esencialmente la definición de autonomía, porque no se concibe una superintendencia sin autonomía. Nadie entiende muy bien lo que es la autonomía. Lo digo a propósito del rol, porque la diputada hace una vinculación -lo hace con un texto legal vigente- cuando dice que no alcanza lo que hay hoy día para hacer la actividad que se necesita realizar.

Facultades fiscalizadoras.

Creo que se confunde. La fiscalización que puede hacer una División de Educación Superior, en el contexto de las sanas y potentes normas que tiene, necesariamente le alcanzan de acuerdo con la determinación normativa y regulatoria que tiene.

O sea, la superintendencia que lleva un rol de fiscalizador, un rol de regulador del sector y además un rol de sanción, ese es el animal que

se llama Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, desde 1924, o Superintendencia de Valores y Seguros, desde la misma época. Creo que aquí hay una confusión. Efectivamente, las potestades fiscalizadoras, normativas y reguladoras del sector las tiene Educación, y ahí quizás hay un velo de ausencia.

Cuando preguntan si hemos fiscalizado eso, la verdad es que no tenemos que andar fiscalizando, y hacemos el eje central en la fiscalización esencialmente donde hay recursos públicos comprometidos. Nosotros no podemos entrar a ver si la Superintendencia de Servicio Sanitario en realidad está haciendo bien su pega. Nosotros velamos por la juridicidad formal, por las reglas de aplicación estricta de la juridicidad, pero no entramos en las condiciones de si la división de educación superior dictó la norma que debió haber dictado. Es lo que debió haber hecho.

¿A qué voy con esto? A que efectivamente hay una musculatura fiscalizadora, reguladora del sector, que no se ha aplicado.

Crédito con aval del Estado.

En cuanto al tema del CAE no le puedo responder porque todavía no logro identificarlo, pero me comprometo a mandar un mail apenas lo tenga claro. Lo que sí recuerdo es que hace muy poco tiempo la Contraloría sacó un dictamen, que nos dio un buen dolor de cabeza, porque en realidad la norma dice que ese crédito es con aval del Estado. No se trata sólo de que el alumno haya dejado de pagar, sino que requiere que el banco haya gestionado, de manera tal que iniciada la ejecución el banco se da vuelta y le dice a Tesorería General, págueme porque se me cayó el crédito.

Es decir, el banco quería que le pagaran por actuar como agente cobrador del crédito que ya había sido pagado por el Estado a través de la Tesorería, pero la Contraloría le dijo a la Tesorería que debía llevarlo a las reglas de cobro de la ley Nº 17.322, que es la que le permite cobrar los impuestos y, en consecuencia, váyase por allá y haga la cobranza administrativa y no le pase un peso a los bancos para los efectos del cobro de las acciones de cobro nuevamente pagadas por el Estado. Eso es lo que yo recuerdo.

Inhabilidades y la Comisión Nacional de Acreditación.

Respecto de las inhabilidades, que creo haber respondido de alguna manera. Ocurre que los regímenes de inhabilidades son

extraordinariamente generosos en la amplitud, pero extraordinariamente difíciles en su aplicación.

En este informe que hicimos, respecto de la Comisión Nacional de Acreditación, decíamos que de acuerdo con los criterios generales de la orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, particularmente el artículo Nº 62, había reglas de probidad que se habían pasado a llevar.

A todos les gusta irse a la superintendencia porque ella tiene una regla que dice que cuando se ha estado en organismos de fiscalización o superintendencias, se tiene una inhabilidad especial para no pasarse al sector fiscalizado, que es de seis meses. Entonces, son seis meses de boleteo de terceros y a los seis meses y un día se parte al sector fiscalizado.

En otros países hay prohibiciones que se pagan y que se establecen durante un tiempo, pero en Chile hemos establecido reglas en materia de probidad y de inhabilidad lo más extensas posibles; por lo tanto, tampoco podemos ir jurídicamente haciendo una amplia interpretación porque en realidad los principios interpretativos de las inhabilidades deben ser esencialmente restrictivos, porque afectan garantías fundamentales.

Lo que pasa es que nosotros no podemos anular los actos. Por ejemplo, en el caso de la Comisión Nacional de Acreditación detectamos la inhabilidad, dijimos que tenía que superarse el asunto, pero la Contraloría no invalida los actos.

Si se trata de actos convencionales que se refieren a contratos, y las personas han estado de buena fe en la relación contractual, nosotros no nos metemos porque es un problema litigioso, artículo 6º de la ley orgánica. Y si no se trata de contrato, sino de actos administrativos que pueden estar teñidos por algún vicio de antijuridicidad, le decimos al ente que es él quien tiene que invalidar, pero nosotros no entramos a invalidar. Vemos después el cumplimiento del dictamen. Lo que hacemos ahí es no tocar el acto, pero sí le hacemos un sumario al abogado del asesor jurídico.

En general, no soy pedidor de potestades, porque la Contraloría tiene muchas potestades. A lo mejor hay que ordenarlas un poco. Antes era bastante tradicional que mis antecesores reclamaran para que la Contraloría tuviera la potestad de hacer cumplir los dictámenes. Nosotros tenemos la potestad de hacerlos cumplir de manera indirecta, pero tenemos súper claro que somos administración fiscalizadora y no administración activa. Entonces, si la Contraloría tuviera esa potestad, ¡mejor entréguenle los ministerios a la Contraloría!

CHILE

Los reglamentos que dicen relación con la ejecución de glosas, que requieren un reglamento, nos empiezan a llegar en mayo o junio, cuando en realidad habíamos dicho hace mucho tiempo a los directores de Presupuestos que si la ley de Presupuestos va a llevar una partida con una glosa que la va a repetir, no haga el reglamento de nuevo, porque ya lo hicieron una vez; por lo tanto, pónganle una norma que le dé continuidad al reglamento para que no tengan que reingresarlo nuevamente para toma de razón.

En la discusión presupuestaria nosotros asistimos al Capítulo IV de la Contraloría General de la República y nada más. Pero hay un montón de situaciones que se refieren a la Contraloría y que se conversan acá y que nos enteramos después de oídas. A veces, cuando van las autoridades me dicen, oye, te echamos la culpa.

El lucro.

Respecto de lo que dijo el diputado Venegas, el lucro se produce en el sector público con lo que les decía al principio, esencialmente con la huida del derecho público. La huida del derecho público está relacionado con una intervención que hizo el legislador a la ley orgánica, en 1973, decreto ley Nº 38, que decía relación con las empresas y sociedades que se escapaban del control de Contraloría. Un ejemplo, la Sociedad de Desarrollo Tecnológico, de la Universidad de Santiago de Chile. Todas las irregularidades están en los informes de auditoría y claramente es una entidad pagadora de diferencias remuneratorias que los académicos creen tener derechos para estar en la universidad.

Ellos se preguntan cómo hacer esta diferencia por estar en el mundo universitario, y generan estas sociedades, que son las que salen a buscar contratos. A veces, y eso es lo grave, volvemos al tema de las princesas, porque una cosa es el Idiem y otra este tipo de sociedades, porque esta sociedad le sirve sólo a la Universidad de Santiago. Nadie le va a encargar trabajo a esta sociedad. En cambio, el Idiem tiene trabajo y es una tremenda fuente de recursos para la Universidad de Chile.

Hay un informe de auditoría respecto de las irregularidades de la administración del Parque Laguna Carén, sobre la autogeneración de remuneraciones de quienes lo administraban y la falta de control total que tuvo la Universidad de Chile sobre el parque.

No quiero entrar al tema que quizá es el fondo de la Comisión Investigadora y que dice relación con el lucro, pero sí me doy cuenta de que hay un lucro encubierto en el desarrollo de ciertos emprendimientos que escapan a reglas de control. En algunos casos será muy justificado. Fui profesor de la Universidad de Chile, hicimos una fundación en la facultad de Derecho, porque nos parecía interesante vender servicios de la facultad con los profesores que estábamos ahí.

Ahí hay un tema que no tengo claro si es materia de esta Comisión, pero si están investigando un elemento de lucro, creo que también es importante sugerir un marco que diga relación con estos emprendimientos empresariales.

De la Comisión Ingresa hay informes y hemos visto si se cumplen o no los requisitos para acceder a los beneficios. Primero, si los cumple el alumno y, segundo, si los cumple la entidad que recibe. En segundo lugar, hay una labor que viene desarrollando la Contraloría, esencialmente desde el año pasado, que tiene que ver con hacernos cargo de estas divergencias de sistemas, en lo que dice relación con la contabilidad; primero, de las universidades; segundo, la contabilidad de las empresas públicas; tercero, la contabilidad de las municipalidades.

Eso lo hemos tratado de ordenar, primero, reconociendo nuestras falencias; segundo, tratando de entender cómo las universidades se escaparon desde el punto de vista de la contabilidad. Hay un trabajo que está pendiente, y lo estamos haciendo. Por ejemplo, Nicolás Espinoza va a todas las universidades estatales y recaba directamente no sólo la información financiera en materia presupuestaria, sino que revisa la contabilidad. Estamos ofreciendo a las universidades que les vamos a reconocer su diferencia contable, pero tienen que entrar a una forma de contabilidad que nosotros la podamos llevar, que es lo que corresponde.

Ese es el trabajo de armonización que estamos haciendo en la Contraloría, a través de instrucciones que se están dando a los servicios públicos para los efectos de ordenar de manera efectiva la información financiera y contable, que no sólo es buena tenerla, sino también porque ustedes toman decisiones con información que hoy es divergente, lo que es insostenible desde el punto de vista del rol de la Contraloría en materia de contabilidad y del rol de la administración presupuestaria de la nación.

CHILE

Intervención del señor TEODORO RIVERA NEUMANN, Ministro de Justicia.[140]

Régimen jurídico aplicable a corporaciones y fundaciones.

Según lo dispuesto 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.

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, consecuencialmente, 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."

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.

Por su parte, la constitución de los centros de formación 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

---

[140] Sesión 4ª, celebrada el 28 de septiembre de 2011, pp. 8-13 del Acta de Sesiones.

CHILE

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.

Potestades de control y supervisión de las entidades de educación superior.

1) La indicada en el artículo 114 del Decreto con Fuerza de Ley N° 2, 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;

2) 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.[141]

SUMARIO: - Ministerio de Justicia no tiene potestades fiscalizadoras - Destino de la información recibida.

Ministerio de Justicia no tiene potestades fiscalizadoras.

Quiero refrendar lo que señaló el ministro, en orden a que el

---

[141] Sesión 4ª, celebrada el 28 de septiembre de 2011, págs. 13-35 del Acta de Sesiones.

CHILE

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.

Destino de la información recibida.

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.

En cuanto a la información que recibimos no tenemos 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 tenemos 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.

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

CHILE

Intervención del señor JUAN JOSÉ UGARTE, Jefe de la División de Educación Superior.[142]

¿Por qué hoy no ha habido ningún recurso en tribunales si es que hay alguna institución que esté faltando a la ley de manera tan evidente, como se dice en todas partes? Porque las universidades son todas instituciones organizadas, sin fines de lucro y, por lo tanto, no existe una evidencia mediante la cual uno pueda ir a un tribunal y denunciar a aquella institución que está faltando a la ley, o que el Ministerio tome iniciativas a ese respecto.

Superintendencia de Educación Superior.

Por lo mismo, creemos que es un paso fundamental y sustantivo crear una Superintendencia para avanzar en regulación. Le voy a decir que alguien que tiene un cargo de autoridad y no es capaz de resistir presión, tiene que renunciar. Si alguien ha votado por presión de una manera u otra en el Consejo Nacional de Educación o en la Comisión Nacional de Acreditación, yo lo llamo a renunciar. Una persona que lo haya hecho tiene que presentar su renuncia de forma inmediata porque la presión es parte del diseño.

Intervención del señor RODRIGO BERMUDEZ SOTO, Analista del Servicio de Asesoría Técnica Parlamentaria de la Biblioteca del congreso Nacional.[143]

SUMARIO: Fiscalización de universidades privadas, órganos encargados – Dictamen N° 43.913 de la Contraloría General de la República.

Voy a hacer una presentación denominada "Universidades Privadas: Competencias de Órganos Administrativos, Indicadores Financieros y Posibles Formas de Obtener Lucro.

Fiscalización de universidades privadas, órganos encargados.

---

142 Sesión 8ª, celebrada el 2 de noviembre de 2011, pp. del Acta de Sesiones

143 Sesión 15ª, celebrada el 21 de marzo de 2012, pp. 3-20 del Acta de Sesiones

CHILE

Primero, en relación a los órganos encargados de la supervisión y fiscalización de las universidades, si es que tienen facultades e instrumentos para actuar en esa materia.

En segundo lugar, qué se puede extraer de los antecedentes de naturaleza financiera que se trajeron hasta la Comisión y que fueron analizados por la Biblioteca, en relación con las universidades privadas.

Y en tercer lugar, cuáles son las posibles formas en que las universidades privadas hayan incurrido en lucro.

En relación con los órganos encargados de la fiscalización de las universidades, específicamente de las privadas, se han nombrados varios que podrían tener competencia.

La División de Educación Superior del Ministerio de Educación es, por la ley orgánica del Ministerio de Educación, el órgano encargado del cumplimiento de las normas legales y reglamentarias que regulan la educación superior. Específicamente en lo que dice relación con el cumplimiento de las normas del Decreto con Fuerza de Ley N° 2.

En el caso de las universidades privadas, y en general de todas las instituciones de educación superior privadas, sólo deben rendir cuenta de los fondos estatales recibidos.

La ley N° 20.129, al establecer el sistema de acreditación, establece el SIES o Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, con el cual se obliga a las universidades y a todas las instituciones de educación superior a entregar información. El artículo 49 de la misma ley señala que hay un reglamento que debiese regular esta materia. El problema se presenta porque el reglamento no ha sido dictado aún.

A diferencia de lo que pasaba con el DFL N° 2, en este caso, sí se pueden aplicar sanciones por la entrega incompleta, inexacta o no entrega de información.

El Consejo Nacional de Educación es el órgano encargado de administrar el sistema. Esto, más bien, dice relación con atribuciones en el ámbito académico de las nuevas instituciones y no con el financiero, contable o de utilización de recursos. Además, el Consejo Nacional de Educación, en conjunto con el Ministerio de Educación, puede cancelar la personalidad jurídica y, a consecuencia de esto, cancelar o revocar el reconocimiento oficial.

CHILE

La Contraloría General de la República, específicamente en relación con las universidades privadas, limita su rol a los aportes estatales que las entidades reciben, ya sea aporte fiscal indirecto o de otro tipo.

Dictamen N° 43.913 de la Contraloría General de la República.

El dictamen N° 43.913 de la Contraloría señala que ella sólo tiene competencias respecto a fondos públicos, a cómo se han utilizado éstos y la legalidad de la utilización. No es un examen de mérito, no se trata de si estuvo bien o mal invertido, sino que si la utilización de dichos fondos se hizo acorde a la legalidad vigente.

La Comisión Nacional de Acreditación sólo tiene competencias respecto a la acreditación institucional; no tiene otras atribuciones respecto de las universidades. Tiene facultades para fiscalizar y sancionar, pero sólo a las agencias acreditadoras y no a las universidades u otras instituciones de educación superior.

Finalmente, en el caso del Ministerio de Justicia, en general, le corresponde la supervigilancia y fiscalización de las corporaciones y fundaciones sin fines de lucro, por así disponerlo tanto el Código Civil como el Reglamento de Concesión de la Personalidad Jurídica, pero en este caso nos encontramos con que las universidades, si bien son corporaciones sin fines de lucro, se encuentran regidas por un estatuto especial, el DFL N°2 de 2009 y, en este sentido, el Ministerio carece de competencias para fiscalizarlas.

Intervención de la Diputada señora GIRARDI (doña Cristina).[144]

Quiero profundizar la pregunta que formuló el diputado Robles, efectivamente, hay fundaciones y congregaciones religiosas, como las jesuitas, las evangélicas y otras, que obtienen personalidad jurídica del Ministerio de Justicia, como fundación, pero que deciden abrir un colegio con todas las formalidades. No hablo de actividades de capacitación ni nada por el estilo. Imagino que ese colegio tiene una personalidad jurídica propia, que está, entre comillas, vinculada y desvinculada de la fundación, aunque ésta sea propietaria del colegio. Entonces, es ahí donde se produce una especie de desconexión. Se supone que es la misma fundación, que abre un colegio

[144] Sesión 4ª, celebrada el 28 de septiembre de 2011, pp. 22-23 del Acta de Sesiones.

y es fiscalizada por el Ministerio de Justicia, como fundación, pero en tanto colegio lo es por el Ministerio de Educación. Sin embargo, no hay conversación entre los ministerios, dado lo cual se produce una especie de vacío, y eso ocurre en la realidad.

Sin embargo, el Ministerio de Justicia debería fiscalizar a la fundación, con todas sus acciones, incluida la de educación, pero, en este caso, es el Ministerio de Educación el que tiene la potestad de fiscalizar.

En consecuencia, ahí tenemos un problema que no está resuelto. No creo que lo pueda resolver usted. Es este Parlamento el que debe hacerlo, de manera que ambos organismos fiscalizadores se conecten cuando se trata de una situación como ésta.

Además, no hay que olvidar que la última modificación que hicimos a la LGE fue en términos de establecer la obligación de las corporaciones de tener giro único para instalar un colegio. Pero, ¿qué ocurre con las fundaciones que no tienen giro único y establecen un colegio?

Intervención del Diputado señor ROBLES.[145]

Si una fundación –pienso en abstracto, ni siquiera en una fundación educacional- tiene un balance con ingresos muy importantes, millones de dólares, me llamaría mucho la atención, independientemente del tipo de fundación que se trate. Entonces, si reciben los balances y simplemente los guardan, el sistema no tiene ningún sentido.

Alguien debería analizar los balances y anotar los ingresos, egresos y las utilidades del ejercicio. Es decir, al menos, anotar los datos finales para señalar que existe, por ejemplo, una fundación deportiva que está recibiendo gran cantidad de millones de dólares. Por lo que entiendo del sistema tributario, esas fundaciones no necesariamente pagan impuestos.

Si el Ministerio de Justicia recaba esa información, en algún lado se debería hacer algún tipo de análisis.

---

[145] Sesión 4ª, celebrada el 28 de septiembre de 2011, pp. 33-35 del Acta de Sesiones.

CHILE

La fiscalización es un elemento básico del Estado para algunas cosas. Hay asuntos que no tiene ningún sentido fiscalizar. Por ejemplo, los de una fundación que recibe muy pocos recursos, 100 mil pesos. Pero a una corporación como Colo-Colo, que tiene recursos importantes, hay que mirarla en términos globales. No digo que se haga bien o mal, pero alguien tiene que observar.

Si el Ministerio de Justicia no está en condiciones, en alguna parte del Estado debe existir un sistema de fiscalización mayor. Porque entiendo que se debe fiscalizar cuando hay implicados muchos recursos económicos.

A veces, uno ve universidades que empiezan a construir mucho, y son fundaciones que sacan la plata de algún lado.

Intervención del Diputado señor VENEGAS.[146]

Quiero centrarme en el punto que nos aboca, porque derivamos hacia otros temas. Más aún, esta Comisión tiene la obligación de analizar el estado de la educación superior en Chile, con particular énfasis en el incumplimiento de la ley por parte de las universidades privadas que, no obstante no tener fines de lucro, están lucrando, a decir del juicio ciudadano. Por eso estamos realizando esta investigación.

Como parte de esta discusión, gente de las universidades privadas puso en tela de juicio el hecho de que en las universidades estatales, y particularmente en las del Cruch, no se produjeran también situaciones en las que hay lucro, más allá de la ley, y se referían especialmente a la creación de corporaciones, asociaciones y otras figuras que se dan al interior de universidades estatales y no estatales. Se citó, por ejemplo, a entidades que actúan como consultorías, que prestan servicios, se mencionó el hospital de la Universidad Católica y otras instancias que existen en la Universidad de Chile, y las consultas que se le hicieron al señor contralor iban en la dirección de establecer que hay una diferencia importante entre el tratamiento que se da a las universidades estatales y a aquellas que son estatales no tradicionales, y que reciben recursos del Estado, y aquellas que no los reciben, o que si los reciben, como es el caso de las privadas, lo hacen mediante distintos aportes fiscales indirectos. Ésa es la diferencia que

[146] Sesión 11ª, celebrada el 14 de diciembre de 2011, pp. 35-36, del Acta de Sesiones.

CHILE

queremos hacer, porque si no, se siembra un manto de dudas sobre una cuestión que para nosotros es esencial: si se está cumpliendo o incumpliendo y la manera en que se incumple la ley por parte de estas organizaciones.

Entonces, respecto de lo que usted expuso veo que la Contraloría ha sido rigurosísima en la fiscalización de los estamentos públicos y de los recursos públicos, pero hay un área que escapa, por las razones que sean, a ese control de la Contraloría, y puede ser la ocasión de que se produzcan acciones reñidas con el espíritu de las corporaciones sin fines de lucro, que son las universidades.

Intervención de la Diputada señora SEPÚLVEDA, doña Alejandra (Presidenta).[147]

No es posible que las universidades lleven una contabilidad para el sector privado, para endeudarse, pero tiene que ser concordante con lo que ustedes necesitan para revisar lo que ocurre internamente.

Me preocupa el nivel de avance y que podamos tener la misma cifra. No es posible que los rectores den una cifra y ustedes otra, con este nivel de diferencia entre la contabilidad que llevan ustedes, la de las universidades y la de los bancos. Hay tres versiones para una misma realidad.

Señor contralor, aquí estuvo el ministro de Justicia y fue tajante: no se demoró ni diez minutos en decir que ellos no tenían nada que hacer. Nos trajo un informe y dijo que las corporaciones no tienen que ver con el Ministerio de Justicia, pero, al parecer, usted tiene una opinión absolutamente distinta. Por eso, quiero que nos precise cuál es el ámbito de fiscalización.

Por otra parte, a la Contraloría General de la República le corresponde, según el artículo 22 de la ley N° 20.027, fiscalizar lo que tiene que ver con esta Comisión Ingresa, a la que le corresponde fiscalizar, a su vez, al CAE. ¿Qué han hecho en relación con la fiscalización del crédito con aval del Estado?

147/ Sesión 11ª, celebrada el 14 de diciembre de 2011, p. 37, del Acta de Sesiones.

CHILE

Asimismo, replicando lo que planteó el diputado Venegas, nos interesa saber si ustedes han visto el tema del lucro en las universidades privadas y cómo entrar a lo que se relaciona con las universidades privadas a través del CAE, o si existe alguna otra materia que a través de Contraloría General de la República pudiéramos analizar en las universidades privadas, aparte del CAE.

Intervención de la Diputada señora GIRARDI (doña Cristina).[148]

El CAE es uno de los recursos más importantes destinado a ayudas estudiantiles para las universidades privadas.

Un aspecto importante que nos gustaría que usted analizara es el tema de las licitaciones, porque estos recursos se licitan a entidades financieras y, por ejemplo, en la última licitación tenemos diferencias de pagos a entidades financieras del 40 por ciento versus el 6 por ciento.

Los recursos del Estado, que supuestamente van a ayudas estudiantiles, están yendo fundamentalmente a los bancos.

Es un área súper compleja, pero tiene que ver con una parte importante de la torta de los recursos de educación.

LUCRO Y CONFLICTO DE INTERESES

Introducción.

El lucro y los consiguientes conflictos de interés marcan uno de los objetivos fundamentales de la competencia de esta Comisión. Sin embargo, ha sido también el talón de Aquiles de su trabajo, si bien es cierto existe una sensación pública generalizada que, a excepción de prestigiosos planteles universitarios privados, la mayoría de los planteles de educación superior, especialmente los que concitan un alumnado mayoritario, trasgreden la

148 Sesión 11ª, celebrada el 14 de diciembre de 2011, pp. 40-41, del Acta de Sesiones.

prohibición establecida en la ley. Los instrumentos y formas que utilizan para ello son diversos, como quedará plasmado en el desarrollo de este capítulo.

Así se analiza la prohibición legal de que las universidades tengan fines de lucro, su régimen tributario y de fiscalización, y se mencionan algunos posibles mecanismos que se estiman lícitos, por los cuales pueden lucrar los propietarios de empresas relacionadas a las universidades privadas.

En la intervención que realizó el ex Ministro de Educación, señor Felipe Bulnes, señaló textualmente que: "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 proscribe".

La investigadora María Olivia Monckeberg, señaló "Me interesa entender cómo en un modelo tan privatista y tan globalizante, como el que se instaló en Chile a comienzos de los 80, surgió la idea de que las universidades fueran sin fines de lucro. La explicación que he recogido, conversando, incluso, con los involucrados en ese proceso, es que entendiendo la misión que debe tener una universidad en la formación de las personas, en la investigación y en su labor forjadora y formadora, les parecía inconcebible que tuviera fines de lucro. En el caso de las universidades, hubo sectores militares que no estuvieron de acuerdo con que hubiera lucro. Varias de las más conocidas universidades privadas están vinculadas a grupos de poder político y/o económico, que terminan siendo lo mismo, aunque hago la diferencia, que se forjaron en dictadura.

Otro asunto son los fondos de inversión, que están muy presentes en la propiedad de las universidades. Entonces, surge la pregunta, si no lucraran, ¿qué hace un fondo de inversiones interesado por una universidad? ¿Qué sentido académico tiene es para el desarrollo del país?

Según el Director de Impuestos Internos, desde la perspectiva del Fisco de Chile y del Servicio de Impuestos Internos, puede ser muy atractivo que le hagan cobros sustancialmente superiores a los corrientes en plaza por el arriendo de un inmueble, etcétera, porque ahí tengo la capacidad de recaudar. Ahora, si le hacen un cobro inferior, debo tasar para que el que está arrendando pague primera categoría de manera justa, pero si le están pagando mucho más, fantástico desde el punto de vista de la recaudación fiscal.

CHILE

Por eso, el tema del lucro se aparta de la perspectiva fiscal o tributaria, independientemente de que algunas normas tributarias o procesos de fiscalización el día de mañana puedan ser una fuente de información, por ejemplo, para la Superintendencia de Educación. Pero desde la perspectiva fiscal en el tema de lucro hay una suerte de contradicción vital.

Otras materias analizadas dicen relación con la venta de universidades, las sociedades de inversión, los conflictos de interés, la ausencia de facultades o la desidia en la denuncia e investigación del lucro, y en definitiva el caso de algunas instituciones que públicamente han sido denunciadas.

Cabe señalar, que la Comisión invitó a participar, en más de una oportunidad a personeros de universidades privadas, entre otras, la Universidad de Las Américas, Santo Tomás y Universidad del Mar. Sin embargo, salvo una excusa, se negaron a concurrir, en tanto que lo hicieron a otras audiencias del Senado. Esta actitud fue reprobada por la Comisión, porque significa un desprecio hacia la labor de la Cámara de Diputados y a su facultad fiscalizadora que dispone la Constitución Política de la República.

Intervención del señor FELIPE BULNES SERRANO, ex Ministro Educación.[149]

-

SUMARIO: Corporaciones sin fines de lucro.

Corporaciones sin fines de lucro.

En primer lugar, algo que sé es que también ha sido motivo de preocupación de esta Comisión 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 proscribe.

---

[149] Sesión 6ª, celebrada el 12 de octubre, pp. 2-60 del Acta de Sesiones.

CHILE

Sociedades espejo.

Se ha presentado un proyecto de ley que regula las sociedades espejos.[150] 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.

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.

Siento que las condiciones, por lo menos las que yo planteé, coinciden en el mismo defecto, en el sentido de que hemos avanzado mucho en cobertura, pero estos progresos no han ido aparejados de la necesaria regulación que tiene que haber en calidad. En consecuencia, suscribimos el diagnóstico, porque hay mucho por hacer en la materia, por ejemplo, generar una nueva institucionalidad, porque esto no puede quedar entregado ni a los diputados ni a los senadores ni a los ministros de turno ni a su compromiso por mejorar la educación superior, sino que tiene que anclarse en una institucionalidad que le dé sustento a esta política.

De hecho, conforme con la normativa, su control está entregado al Consejo Nacional de Educación, y sobre temas que son de carácter más

---

[150] El Ministro de Educación se refiere a la moción de un grupo de senadores que prohíbe que aquellas corporaciones sin fines de lucro destinadas a la educación superior pueden sostener relaciones de carácter contractual, sean éstas financieras o comercial, con otras entidades donde estén involucradas personas que tengan responsabilidades de dirección, administración, ejecución y control en las corporaciones. Esta prohibición también se aplica a las corporaciones cuando las relaciones contractuales pretenden realizarse con y/o a través de tercero relacionados. En resumen, el proyecto de ley propone eliminar la práctica ilegítima de las llamadas sociedades "espejo" (Boletín N° 7.760-04).

CHILE

De hecho, conforme con la normativa, su control está entregado al Consejo Nacional de Educación, y sobre temas que son de carácter más bien académico y de tipo formal, pero en ningún caso respecto del cumplimiento de normativas propias de lo que estamos discutiendo, cual es la vulneración de la ley del lucro. Y en esto no solo es aval mi diagnóstico. No es casualidad que ningún ministro de Educación –incluyo a ambas coaliciones- haya ejercido acciones decididas para controlar esta materia.

Pero a través del Servicio de Impuestos Internos uno podría controlar las vulneraciones a la legislación que prohíbe el lucro. Pero, en verdad, analizada la ley, tampoco lo permite.

Estamos creando una Superintendencia no con el ánimo de anquilosar nuestra institucionalidad, sino porque hoy día no tenemos la herramientas para poder controlar.

La ley, más allá de consignar que las universidades tienen que constituirse como corporaciones sin fines de lucro, abandona completamente cualquier regulación sobre el particular.

Conflictos de interés con las agencias acreditadoras.

Manifestamos que había que mejorar en materia de acreditación, tanto respecto de los conflictos de intereses que se han planteado en relación con las agencias acreditadoras como también de la calidad del proceso de acreditación, que mide no solamente procesos, sino también resultados.

Presentaremos una Superintendencia que busca atacar parte sustancial de lo que se ha planteado acá, y así iremos construyendo un sistema coherente que, de una vez por todas, permita decir que, de un tiempo a esta parte, supimos atacar con responsabilidad los problemas que estábamos enfrentando.

CHILE

Intervención del señor JUAN MANUEL ZOLEZZI CID, Presidente del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH)[151].

SUMARIO: Acreditaciones – Sociedades en las universidades estatales — Lucro – Formas en que se manifiesta el lucro.

Acreditaciones.

El año pasado, a raíz de un vacío de la presidencia en la Comisión Nacional de Acreditación, hubo un sinnúmero de acreditaciones muy rápidas. Sería bueno revisar cuántas acreditaciones hubo durante ese período. No tenemos ninguna posibilidad de intervenir, y por lo demás, se vería mal intervenir como Consejo de Rectores. El Contralor sólo puede examinar a las 16 universidades del Estado, es decir, a 16 de 60. Las otras no tienen ningún tipo de control, no obstante que algunas reciben mayor cantidad de recursos fiscales que las del Estado.

Constitución de sociedades en las universidades estatales.

Al interior de las universidades estatales existen distintas corporaciones, fundaciones, sociedades de responsabilidad limitada y algunas anónimas que se han especializado en efectuar prestaciones de servicio.

En nuestra universidad tenemos una sociedad de desarrollo tecnológico con la que también prestamos servicios, pero en nuestro caso, e imagino que también en los otros, los empleados son muy pocos y todo lo que se recibe la universidad en pago o retribución va a los profesores que han dictado algún curso, por ejemplo. Se contrata a un profesor de la universidad, se le paga un adicional y el resto de los recursos van al departamento, a la facultad y a la universidad. Entonces, ese profesor toma su pago y el resto queda para la universidad.

Me parece importante distinguir el origen de lo que finalmente vamos a obtener. Vamos a tener recursos después de un trabajo sistemático de investigación o desarrollo que termina en una patente y que el país quiere que, ojalá, se proyecte al futuro en una empresa o en un nuevo nicho económico. Tenemos alternativas. Se podría establecer simplemente que no se puede participar o que se debe vender la patente. Sería una disposición que acabaría con la ganancia para la universidad y con la renta permanente.

---

151 Sesión 12ª, celebrada el 4 de enero de 2012, págs. 5-54 del Acta de Sesiones.

CHILE

El lucro en las universidades y sus diversas manifestaciones.

Lo importante es no confundirlo con otro tipo de lucro, como cuando los recursos van exclusivamente a los bolsillos de los dueños de las universidades o se destinan a otro tipo de relaciones. Al país le interesa que se investigue, y si las universidades privadas lo hacen en esa línea, no tengo inconvenientes, estoy de acuerdo. El camino debería ser el mismo, no tiene por qué ser distinto para unos y para otros.

Es importante que una institución no pueda llegar e instalarse y aparecer con otras carreras, distintas al proyecto original o inicial autorizado. Como decía antes, se les da licencia y pronto aparecen en todo Chile con todas las carreras que quiere; no debería ser así. Pero eso cambiaría si se corrige el mecanismo de acreditación o de licenciamiento.

Las manifestaciones del lucro pueden tener muchas formas. Una de las más evidentes es la que dice relación a las inmobiliarias. Basta con mirar los balances de las universidades privadas para darse cuenta que de patrimonio tienen muy poco; sin embargo, tienen mucho endeudamiento. También están los *royalty* pagados a otras instituciones que agrupan, incluso, entidades internacionales, que hoy son dueñas de universidades en Chile."

Otras formas, son las transacciones de universidades que se hacen en cifras que llaman la atención y que han sido públicas a través de los diarios; la participación o remuneración de los directivos.

El tema del lucro se puede manifestar de muchas formas, pero hay quienes están haciendo las cosas correctamente y no están participando en este esquema. Lo importante es dar una señal de que con las platas del Estado no es posible lucrar.

No tengo problemas si hay una institución que lucre, pero que nunca va a pedir recursos del Estado, siempre y cuando se someta a las normas de calidad que el país requiere.

CHILE

Intervención del señor RAMIRO MENDOZA ZUÑIGA, Contralor General de la República.[152]

SUMARIO: lucro en el sector público.

Lucro en el sector público.

Respecto de lo que dijo el diputado Venegas, el lucro se produce en el sector público con lo que les decía al principio, esencialmente con la huida del derecho público. La huida del derecho público está relacionado con una intervención que hizo el legislador a la ley orgánica, en 1973, decreto ley N° 38, que decía relación con las empresas y sociedades que se escapaban del control de Contraloría. Un ejemplo, la Sociedad de Desarrollo Tecnológico, de la Universidad de Santiago de Chile. Todas las irregularidades están en los informes de auditoría y claramente es una entidad pagadora de diferencias remuneratorias que los académicos creen tener derechos para estar en la universidad.

Ellos se preguntan cómo hacer esta diferencia por estar en el mundo universitario, y generan estas sociedades, que son las que salen a buscar contratos. A veces, y eso es lo grave, volvemos al tema de las princesas, porque una cosa es el Idiem y otra este tipo de sociedades, porque esta sociedad le sirve sólo a la Universidad de Santiago. Nadie le va a encargar trabajo a esta sociedad. En cambio, el Idiem tiene trabajo y es una tremenda fuente de recursos para la Universidad de Chile.

Hay un informe de auditoría respecto de las irregularidades de la administración del Parque Laguna Carén, sobre la autogeneración de remuneraciones de quienes lo administraban y la falta de control total que tuvo la Universidad de Chile sobre el parque.

No quiero entrar al tema que quizá es el fondo de la Comisión Investigadora y que dice relación con el lucro, pero sí me doy cuenta de que hay un lucro encubierto en el desarrollo de ciertos emprendimientos que escapan a reglas de control. En algunos casos será muy justificado. Fui profesor de la Universidad de Chile, hicimos una fundación en la facultad de Derecho, porque nos parecía interesante vender servicios de la facultad con los profesores que estábamos ahí.

Ahí hay un tema que no tengo claro si es materia de esta Comisión, pero si están investigando un elemento de lucro, creo que también

---

[152] Sesión 11ª, celebrada el 14 de diciembre de 2011, pp. 9-51 del Acta de Sesiones.

es importante sugerir un marco que diga relación con estos emprendimientos empresariales.

De la Comisión Ingresa hay informes y hemos visto si se cumplen o no los requisitos para acceder a los beneficios. Primero, si los cumple el alumno y, segundo, si los cumple la entidad que recibe. En segundo lugar, hay una labor que viene desarrollando la Contraloría, esencialmente desde el año pasado, que tiene que ver con hacernos cargo de estas divergencias de sistemas, en lo que dice relación con la contabilidad; primero, de las universidades; segundo, la contabilidad de las empresas públicas; tercero, la contabilidad de las municipalidades.

Eso lo hemos tratado de ordenar, primero, reconociendo nuestras falencias; segundo, tratando de entender cómo las universidades se escaparon desde el punto de vista de la contabilidad. Hay un trabajo que está pendiente, y lo estamos haciendo. Por ejemplo, Nicolás Espinoza va a todas las universidades estatales y recaba directamente no sólo la información financiera en materia presupuestaria, sino que revisa la contabilidad. Estamos ofreciendo a las universidades que les vamos a reconocer su diferencia contable, pero tienen que entrar a una forma de contabilidad que nosotros la podamos llevar, que es lo que corresponde.

Ese es el trabajo de armonización que estamos haciendo en la Contraloría, a través de instrucciones que se están dando a los servicios públicos para los efectos de ordenar de manera efectiva la información financiera y contable, que no sólo es buena tenerla, sino también porque ustedes toman decisiones con información que hoy es divergente, lo que es insostenible desde el punto de vista del rol de la Contraloría en materia de contabilidad y del rol de la administración presupuestaria de la nación.

Intervención del señor JUAN PABLO CAVADA, Analista de la Biblioteca del Congreso Nacional.[153]

SUMARIO: Prohibición de lucro en las universidades chilenas – Exenciones de impuestos que benefician a las universidades – Posibles medios lícitos por los que pueden lucrar los propietarios de universidades- Facultades del SII para fiscalizar las universidades privadas.

Posibles medios para lucrar mediante universidades chilenas

[153] Documento preparado por el analista de la Biblioteca del Congreso Nacional, señor Juan Pablo Cavada a solicitud de la Comisión Investigadora

Las universidades no creadas por ley son corporaciones sin fines de lucro. Esto no significa que ellas no obtengan ingresos. Estos, cuando provienen de actividades de educación, se eximen del Impuesto a la Renta de Primera Categoría y del Impuesto al Valor Agregado. Además, los bienes raíces de las universidades destinados en general a educación están exentos de Impuesto Territorial.

Pueden suponerse posibles medios lícitos para lucrar. En general, pueden explicarse por las exenciones de impuestos, que implican para las universidades la pérdida de créditos o beneficios tributarios, lo que a su vez es un incentivo, entre otras, para crear sociedades paralelas que puedan aprovechar tales beneficios, externalizándoles la adquisición de activo fijo y servicios relevantes, por ejemplo. Por este medio, las utilidades de la Universidad, que no pueden retirarse, pueden pagarse a esas empresas, desde donde pueden retirarse o distribuirse a sus propietarios.

Tales actos son fiscalizables por el SII, en general, puesto que el hecho de gozar de exenciones tributarias no significa que las universidades hayan perdido su calidad de contribuyentes y, por tanto, son objeto de fiscalización.

I. Prohibición de lucro en Universidades chilenas

El artículo 53, inciso 1°, del D.F.L. N° 2 de 2009 del Ministerio de Educación[154], dispone que las universidades no pueden tener fines de lucro al disponer que "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.".

II. Exenciones de Impuestos que beneficia a las Universidades

En general, las corporaciones y fundaciones sin fines de lucro, siempre que puedan ser afectadas con impuestos, están sujetas al mismo régimen tributario que el resto de los contribuyentes, especialmente en relación a los Impuestos a la Renta y al Valor Agregado.

En conclusión, si ejecutan actos, operaciones o actividades que le

---

154 Disponible en: http://bcn.cl/4siy (Junio, 2012).

generen una utilidad que se encuentre comprendida en el concepto de "renta" definido por el artículo 2º N° 1, de la Ley sobre Impuesto a la Renta[155], para los efectos tributarios, quedan afectan a los impuestos de dicha Ley, especialmente al de Primera Categoría establecido en el artículo 20, con la tasa general vigente, aplicada sobre la base imponible que resulte de deducir de los ingresos brutos obtenidos todos los costos y gastos necesarios para producir o generar dichos ingresos, conforme al mecanismo de los artículos 29 al 33 de la ley señalada.

III. Impuesto a la Renta

Los ingresos percibidos por las universidades estatales o por aquellas reconocidas por el Estado, provenientes únicamente de las actividades de educación superior que impartan, están exentos del Impuesto a la Renta de Primera Categoría, según el artículo único de la Ley N° 13.713[156], de 1959, en concordancia con lo establecido por el artículo 14 del D.L. 1.604, de 1976.

Esta exención es exclusiva para ingresos provenientes de actividades educacionales que le son propias, y a otros que no se clasifiquen en los N° 3 y 4 del artículo 20 de la Ley de la Renta (actividades comerciales, industriales, extractivas, etc.).

En opinión del Servicio de Impuestos Internos[157], las actividades educacionales que son propias de las universidades y de las demás instituciones en cuestión, incluyen todas aquellas otras manifestaciones de

---

155 Disponible en: http://bcn.cl/5jp5 (Junio, 2012).

156 "Artículo único.- Exímese a la Universidad de Chile y demás Universidades reconocidas por el Estado, a la Fundación Adolfo Mathey, de Osorno, a la Fundación Oscar y Elsa Braun, de Valparaíso, a la Lotería de Concepción, a la Polla Chilena de Beneficencia y a la Cruz Roja de Chile, de todo impuesto o contribución sobre sus rentas de cualquier origen y derivadas del dominio o posesión de valores mobiliarios, bienes muebles o inmuebles o por cualquier otro título, como, asimismo, de todo impuesto, tasa o derecho sobre los actos que ejecuten y contratos que celebren y documentos que emitan, con excepción de los impuestos establecidos en la Ley 12.120 y sus modificaciones y de los impuestos establecidos por la Ley 11.766 y sus modificaciones.". Disponible: http://bcn.cl/5v3o (Junio, 2012).
El artículo 14 del Decreto Ley Nº 1.604, de 1976 restringe el ámbito de aplicación de la franquicia antes citada, estableciendo lo siguiente: "Artículo 14.- Las franquicias y exenciones tributarias relacionadas con el impuesto a la renta y habitacional, de que gocen la Universidad de Chile, la Universidad Técnica del Estado y otras Universidades chilenas reconocidas por el Estado, y las Asociaciones, Corporaciones, Sociedades y Fundaciones en cuya creación, organización o mantenimiento participen o intervengan las aludidas Universidades, no regirán respecto de las empresas que les pertenezcan, ni de las rentas clasificadas en los números 3º y 4º del artículo 20º de la Ley de la Renta, salvo aquellas provenientes de actividades educacionales.". http://bcn.cl/4xi8 (Junio, 2012).

157 Oficio Ordinario Nº 453, de 11.03.2009, del Servicio de Impuestos Internos.

tipo cultural a través de las que realizan una labor de extensión destinada a desarrollar las facultades intelectuales o morales, a perfeccionar los sentidos o a desarrollar la fuerza física.

Por lo tanto la exención se aplica a los ingresos que una universidad reconocida por el Estado obtenga por concepto de magíster, cursos de capacitación, etc., entre otras actividades de similar naturaleza.

IV. Impuesto al Valor Agregado

El artículo 13 N° 4, del Decreto Ley N° 825, de 1976, sobre Impuesto a las Ventas y Servicios, exime de IVA a los establecimientos de educación, pero sólo respecto de los ingresos que perciban en razón de su actividad docente propiamente tal.

V. Impuesto Territorial

El artículo 2º de la Ley sobre Impuesto Territorial[158], exime en un 100% de dicho impuesto a las Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica, reconocidos por el Ministerio de Educación, públicos o privados, sobre los bienes raíces de su propiedad destinados a educación, investigación o extensión, siempre que no produzcan renta por actividades distintas a dichos objetos.

VI. Posibles medios lícitos por los que pueden lucrar los propietarios de universidades

A continuación se mencionan algunos ejemplos de medios que se estiman lícitos, por los que los propietarios directos o indirectos de empresas relacionadas con universidades, pueden lucrar a través de éstas.

1. Las universidades, al igual que cualquier empresa, pueden establecer altas matrículas o aranceles a sus clientes, para financiar los egresos señalados a continuación.
2. Las universidades, al igual que cualquier empresa, pueden pagar altos sueldos a miembros del Directorio o a ejecutivos importantes, pero sin que exista límite legal aceptado tributariamente como gasto para este desembolso. Dicho límite sí existe para las demás empresas, con tope de 67,4 Unidades de Fomento, sobre el cual, el exceso pagado es un gasto rechazado para la sociedad, gravado con tasa de 35%, en vez

---

158 Texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado fijado por el Decreto con Fuerza de Ley Nº 1 del Ministerio de Hacienda del año 1998. Disponible en: http://bcn.cl/4unw (Junio, 2012).

de la tasa normal de 20%, y con los impuestos personales para el empleado y/o para el socio (en caso de Sociedad de Responsabilidad Limitada o empresa individual), sin crédito por Impuesto a la Renta pagado por la empresa (en caso del empleado que a la vez sea socio o accionista). Nada de ello es aplicable en el caso de las universidades, por lo que pueden pagar sueldos más altos que en las demás empresas, a personas relacionadas, sin sufrir consecuencias tributarias negativas.

3. Las universidades, al igual que cualquier empresa, pueden externalizar servicios relevantes, tales como el arriendo de inmuebles, la administración de recursos humanos y de activos tangibles, los servicios de recaudación y cobranza, publicidad, etc., en que las empresas que prestan tales servicios pueden ser de propiedad, o estar ligadas a los mismos propietarios, directores o ejecutivos relevantes, de la universidad. Por este medio, las utilidades de la Universidad, que no pueden retirarse, si pueden pagarse a las empresas relacionadas, desde donde si pueden retirarse o distribuirse a sus propietarios.
4. Ya que las universidades están exentas de Impuesto a la Renta, no tienen razones tributarias para adquirir activo fijo relevante, que luego puedan depreciar. La depreciación es una fracción del costo de un bien, que puede descontarse como gasto, debido al uso, por cada año de su vida útil, determinada según una tabla confeccionada por el SII[159]. Por lo tanto, los propietarios de la universidad pueden verse incentivados a adquirir el activo fijo mediante una empresa distinta, que sí pueda aprovechar la depreciación, y a la vez, arrendarlo a la universidad.[160]
5. Las empresas señaladas en los números anteriores, al igual que cualquier empresa, pueden asignar altos sueldos a sus propietarios o ejecutivos relevantes, pero en este caso, se financiaría su pago con los recursos pagados por la universidad.
6. En los Directorios de universidades y empresas señaladas, al igual que en cualquier empresa, pueden incorporarse familiares, con el objeto de repartir un mismo ingreso, eventualmente alto, entre distintos contribuyentes relacionados por parentesco, disminuyendo consecuencialmente las bases imponibles del impuesto al trabajo y/o del Impuesto Global Complementario o Adicional, obteniendo una

---

159 Resolución N° 43, de 26.12.02, que fija vida útil normal a los bienes físicos del activo inmovilizado para los efectos de su depreciación, conforme a las normas del N° 5 del articulo 31 de la ley de la renta, del D.L. N° 824, de 1974. Disponible en: http://bcn.cl/kd1h (Junio, 2012).

160 El efecto financiero inmediato de la depreciación consiste en que se permite anticipar contablemente un gasto, reduciendo el impuesto a la renta de primera categoría a pagar por la empresa, sin necesidad de un desembolso efectivo.

CHILE

rebaja del tramo correspondiente, con lo que las rentas se mantienen en núcleo familiar, pero con una menor tasa de impuestos.

7. La universidad, al igual que cualquier empresa, puede vender su cartera de deudores incobrables a una empresa de factoring, la que podría estar relacionada con los fundadores de la universidad. Luego, la empresa de factoring puede intentar efectuar la cobranza de dicha cartera, y los montos que no pueda cobrar, serán descontados como gasto necesario para producir la renta (artículo 31, de la ley sobre Impuesto a la Renta). Debe considerarse que el precio de la compra de cartera, pagado por la empresa de factoring a la universidad, no es tributable por ésta última, pues ésta está exenta de impuesto por estos ingresos. Por lo tanto, por este medio se logra radicar la "cobrabilidad" en la universidad, donde no tributa, y la incobrabilidad, en la empresa de factoring, donde se puede descontar como gasto necesario para producir la renta.

VII. Facultades del SII para fiscalizar a las Universidades privadas

El Servicio de Impuestos Internos puede fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones tributarias de las instituciones de Educación Superior, en su calidad de contribuyentes[161], en virtud de sus facultades generales de fiscalización contenidas en el Código Tributario y en el Decreto con Fuerza de Ley N° 7, que fija el texto de la Ley Orgánica del SII, de 1980.

Dichas facultades son ejercidas por los funcionarios fiscalizadores correspondientes de la Dirección Regional respectiva, según el domicilio tributario de la institución de que se trate. Su ejercicio obedece a directrices generales impartidas por cada Director Regional, por el Subdirector de Fiscalización y por el Director Nacional del SII (artículos 6° y siguientes del Código Tributario).

Como se señaló, las universidades gozan de diversas exenciones tributarias que implican que en definitiva, están exentas de Impuesto a la Renta[162], Impuesto al Valor Agregado[163] e Impuesto territorial[164]. Todas estas exenciones están condicionadas al cumplimiento de diversos requisitos

---

161 Las Instituciones de Educación Superior son contribuyentes, en virtud de lo dispuesto por el artículo 8°, N° 5°, del Código Tributario, concordado con el artículo 2°, inciso 1°, y artículo 3°, inciso 1°, ambos de la Ley sobre Impuesto a la Renta. También por lo dispuesto en el artículo 8° de la Ley sobre Impuesto a las Ventas y Servicios (Decreto Ley N° 825 de 1974); el artículo 2° N° 2 de esta misma ley; el artículo 20, n° 3° y 4° de la Ley sobre Impuesto a la Renta.

162 Ley N° 13.713, Ley N° 17.940, Ley N° 17.828.

163 Artículo 13, N° 4, Decreto Ley N° 825, de 1974, sobre Impuesto a las Ventas y Servicios.

164 Artículo 2 de la Ley N° 20.033, de 01.07.05

CHILE

aplicables a los contribuyentes, su objeto social o estatutario, sus bienes, actividades, ingresos, etc., pudiendo ser fiscalizados por el SII.

Lo anterior, puesto que las exenciones tributarias señaladas no implican exención de fiscalización por parte del SII; este puede aplicar sus facultades fiscalizadoras sobre estas instituciones, vigilando el cumplimiento de los requisitos y condiciones de procedencia de las exenciones señaladas, y todas las obligaciones tributarias principales y accesorias.

En el cumplimiento de sus facultades fiscalizadoras, el SII puede verificar que las instituciones de educación estatales, cumplan con los requisitos legales para acogerse a exenciones tributarias, incluyendo el hecho de que los ingresos de que se trate provengan sólo de las actividades comprendidas en tales exenciones.

En ejercicio de tales facultades el SII podría realizar lo siguiente, por ejemplo:

1. Verificar la existencia de reales razones de negocio, que sustenten reorganizaciones empresariales, contrataciones y relaciones comerciales, servicios externalizados, arriendos de inmuebles, administración de recursos humanos y de activos tangibles, servicios de recaudación y cobranza, publicidad, etc., en que las empresas que prestan tales servicios sean de propiedad o estén ligadas a los mismos propietarios, directores o ejecutivos relevantes de la universidad, y que signifiquen egresos importantes para ésta.
2. Verificar la justificación de inversiones en empresas relacionadas a universidades, que hayan adquirido activos fijos relevantes, cuando éstos sean destinados a ser arrendados o facilitados de cualquier manera, a universidades.
3. Tasar el valor asignado por la Universidad, a su cartera de deudores incobrables vendida a empresas de factoring.
4. Tasar el valor de adquisición y venta de inmuebles por universidades.
5. Verificar el cumplimiento de los requisitos exigibles para la procedencia de las exenciones, como por ejemplo, que los ingresos provengan únicamente de la actividad educativa; que los bienes raíces se utilicen únicamente en actividades educativas; que las donaciones recibidas no sean a cambio de prestaciones recíprocas no permitidas, etc.

CHILE

Universidades Privadas: Análisis Indicadores Financieros 2009.[165]

SUMARIO: Se analizan los indicadores financieros (liquidez[166], rentabilidad[167] y endeudamiento[168]) de algunas Universidades Privadas, a partir de sus Estados Financieros para el año 2009.

Los resultados de los índices calculados muestran una alta variabilidad por y entre universidades, además se observan amplios rangos de resultados. Varias instituciones muestran un Capital de Trabajo negativo (Universidad Central de Chile, Universidad Pedro de Valdivia), rentabilidades sobre el patrimonio negativas (Universidad de las Américas, UNIACC) y una relación deuda a patrimonio menor que cero (Universidad de Aconcagua, Universidad de Ciencias de la Informática), evidenciado un Patrimonio menor que cero.

A pesar de lo anterior, los Estados Financieros de un año, el 2009, no permiten ni comprobar ni rechazar la hipótesis sobre el eventual lucro en las Universidades Privadas, ni tampoco inferir, a partir de ese año, el comportamiento financiero de los años siguientes.

Antecedentes

Las Universidades Privadas, objeto de análisis financiero, corresponden a 26 de las 34 Casas de Estudios Superiores existentes[169], establecidas como Corporaciones de Derecho Privado.

Con los datos entregados por el Jefe de Educación Superior del Ministerio de Educación, correspondiente a los Estados Financieros de las

---

165 Documento preparado por la Unidad de Análisis Parlamentario de la Biblioteca del Congreso Nacional.
No fue posible a esta Comisión Investigadora contar con antecedentes más actualizados de los indicadores financieros de las universidades privadas, que debieran estar publicados en las páginas del SIES. Incluso se ofició al Ministerio de Educación y creemos que fruto de esta solicitud, se dio u plazo a las entidades de educación para que presenten todos los antecedentes.

166 Índice de Liquidez: Muestra la capacidad de la Empresa para afrontar obligaciones de corto Plazo o, en otras palabras, el nivel de cobertura de los pasivos de corto plazo con activos de corto Plazo. Cuanto mayor es el índice mayor es dicha capacidad. Disponible en: http://www.eco-finanzas.com/diccionario/I/INDICE_DE_LIQUIDEZ.htm (Abril, 2012).

167 Índice de Rentabilidad sobre el Patrimonio: muestra la utilidad obtenida por cada peso de recursos propios invertidos, es decir, cuánto dinero ha generado el Capital o Patrimonio de la empresa. Disponible en: http://www.zonaeconomica.com/analisis-financiero/ratios-rentabilidad (Abril, 2012).

168 Índice de Endeudamiento: "Es el Índice que cubre el total de los pasivos y el Patrimonio neto. En el caso de las Universidades se ha tomado la deuda a largo plazo respecto del Patrimonio. Una comparación entre el Índice de endeudamiento de una compañía con otras similares, dará una idea general sobre la solidez y la credibilidad crediticia de la firma, y sobre sus riesgos financieros". Disponible en: http://www.eco-finanzas.com/diccionario/I/INDICE_DE_ENDEUDAMIENTO.htm (Abril, 2012).

169 El detalle del total de Universidades Privadas puede consultarse en: http://www.ues.cl/universidades/privadas (Abril, 2012).

CHILE

Universidades Privadas informadas para el año 2009, se procedió a calcular varios índices financieros: liquidez, endeudamiento y rentabilidad, más otros relacionados con el número de matrículas, con el objeto de determinar su situación financiera.

Al respecto cabe señalar algunas limitaciones del informe, relacionadas con el uso de información heterogénea, bajo grado de desagregación de algunas partidas contables e informes, y datos contables y nominales de un sólo año (2009), lo que impidió realizar un análisis profundo de la información disponible.

Análisis Índices Financieros Año 2009

Tal como lo señalado, el cálculo de índices financieros permite obtener información de la situación financiera de cada universidad. La Tabla 1 muestra el cálculo de los diferentes índices financieros para el año 2009.

Tabla 1. Índices Financieros Universidades Privadas. (Año 2009).

Universidades Privadas	Capital Trabajo MM$	Retorno s/ Patrimonio ROE (%)	Deuda (LP) a Patrimonio (Veces)	Ing Operac/ Gts Operac (Veces)	Resultado Operac/ Matrícula M$	Resultado Ejercicio MM$
Academia de Humanismo Cristiano	1.955	17,1	0,53	1,19	316	817
Adventista de Chile	479	6,5	0,73	1,03	62	134
Alberto Hurtado	427	9,1	0,49	1,08	199	723
Autónoma de Chile	23.239	29,2	0,10	1,61	793	11.797
Bolivariana	1.673	8,8	0,33	1,57	142	238
Católica Silva Henríquez	819	13,9	0,19	1,10	188	988
Central de Chile	-7.228	7,8	0,33	1,08	177	1.817
Chileno Británica de Cultura	320	34,5	0,00	2,77	424	137
De Aconcagua	1.025	13,5	-1,59	1,90	-33	-481
De Arte y Cs Sociales ARCIS	2.007	69,2	3,44	1,18	311	1.043
De Artes, Cs y Comunicación - UNIACC	-2.641	-17,7	0,10	1,94	-348	-1.389
De Cs de la Informática	-308	140,0	-1,99	0,75	-530	-3.633
De Las Américas	9.714	-17,8	0,01	0,77	-561	-11.064
De Viña del Mar	-1.446	35,7	1,60	1,20	340	1.627
Del Mar	3.026	7,2	0,15	2,37	247	2.077
Del Pacífico	6.772	4,3	1,51	1,02	52	194
Gabriela Mistral	281	15,8	0,80	s/i	s/i	1.219
Iberoamericana de Cs y Tec, UNICYT	477	42,3	0,27	s/i	328	803
Internacional SEK	71	1,1	0,45	s/i	-119	31
Mayor	-452	7,2	1,13	1,11	s/i	2.409
Miguel de Cervantes	638	16,6	0,43	1,54	296	78
Nacional Andrés Bello	7.413	105,1	0,16	s/i	451	14.523
Pedro de Valdivia	-5.452	41,9	-0,16	1,90	-39	-640
San Sebastián	6.635	8,6	0,01	s/i	98	2.402
Santo Tomas	7.426	12,0	0,07	1,13	123	2.812
Tecnológica de Chile INACAP	169	50,7	0,12	s/i	561	17.329

Fuente. Elaboración propia[170].

[170] Información de los Estados Financieros de las Universidades Privadas, entregados a la Comisión Investigadora de Educación Superior de la Cámara de Diputados.

CHILE

Los datos obtenidos muestran índices variados para el conjunto de universidades privadas analizado y un amplio rango de resultados, por cada índice.

En efecto, llama la atención el Capital de Trabajo (CT) negativo de las Universidades Central de Chile, UNIACC y de Ciencias de la Informática, entre otras (destacadas con color gris claro). En este sentido y para el caso particular de la Universidad Central, se muestra un Resultado del Ejercicio (RE) positivo e igual a 1.817 millones de pesos, en contraposición, eventual, con su Capital de Trabajo negativo, es decir, supuestamente no tiene capacidad para enfrentar sus compromisos de corto plazo, pero sí es capaz de generar excedentes.

Asimismo destaca el Retorno sobre el Patrimonio (ROE) negativo de las Universidades UNIACC y de las Américas (-17,7% y -17,8%, respectivamente). Mientras el Capital de Trabajo de la Universidad de las Américas es positivo e igual a 9.714 millones de pesos -levemente inferior a sus pérdidas (11.064 millones de pesos)-, mantiene un bajo nivel de endeudamiento, respecto del promedio de las universidades, equivalente a 0,4 veces el Patrimonio.

Por otro lado y, en general, el índice de endeudamiento de las universidades privadas (Deuda a Largo Plazo a Patrimonio), respecto del Patrimonio es bajo (0,4 veces el Patrimonio ya señalado). Sin embargo, las excepciones son la Universidad ARCIS, de Viña del Mar y del Pacífico, entre otras, que muestran un alto nivel de endeudamiento (3,44; 1,60; y 1,51 veces, respectivamente), con resultados del ejercicio positivos y un Capital de Trabajo negativo para el caso particular de la Universidad de Viña del Mar.

Asimismo las Universidades de Aconcagua y de Ciencias de la Informática (destacadas con color gris oscuro) presentan índices de endeudamiento negativo (-1,59 y -1,99 respectivamente), lo que indica que poseen un Patrimonio negativo, contraviniendo en parte el principio contable de "empresa en marcha"[171].

Finalmente el índice Resultado Operacional a número de matrículas, también muestra dispersión, donde universidades que no generan ingresos operacionales por alumno, como la Universidad Internacional SEK (-119 mil pesos), tiene un Resultado del Ejercicio positivo e igual a 31 millones de pesos.

---

171 Este principio implica la permanencia y proyección de la empresa en el mercado, no debiendo interrumpir sus actividades, sino por el contrario deberá seguir operando de forma indefinida. Disponible en: http://es.wikipedia.org/wiki/Principios_de_Contabilidad_Generalmente_Aceptados#Empresa_en_marcha (Abril, 2012).

CHILE

Intervención de la periodista e investigadora señora MARIA OLIVIA MONCKEBERG, Directora del Instituto de la Comunicación e Imagen de la Universidad de Chile.[172]

SUMARIO: Universidades privadas y lucro – Universidades públicas - Grupos de poder político y/o económico - Propietarios de universidades privadas - Fondos de inversión - Negocio ideológico - Superintendencia de Educación Superior – Sociedades relacionadas - Grupo Laureate – Compra y venta de universidades – Grupos de poder político y/o económico - Propietarios de universidades privadas – Fondos de inversión - Superintendencia de Educación Superior – Compra y venta de universidades – Fondo de Inversión Linzor – Universidad del Mar- Otros casos.

Universidades privadas y lucro.

La presentación está fundamentalmente centrada en el negocio de las universidades privadas y el lucro, porque me parece crucial.

Desde mi mirada como periodista, vengo siguiendo este tema desde hace ya varios años. He realizado investigaciones las cuales dieron origen a dos libros: La Privatización de las Universidades en Chile, publicado en 2005, y el Negocio de las Universidades, publicado en 2007. La razón del segundo libro es porque me pareció tan grave lo que ocurría en 2005 que consideré necesario profundizar en el tema que abordé en el primer libro.

Quizá está de más decirlo, pero creo que es importante por otro tema que me importa mucho y que se refiere a los medios de comunicación. Quiero señalar que ninguno de esos libros fue difundido ni comentado a través de los medios, tal como suele ocurrir con las cuestiones que no le gustan a los medios convencionales, concretamente a la prensa escrita en Chile. Ese problema tiene que ver con otras situaciones, en el sentido de que las universidades eran y son grandes avisadores.

---

[172] Sesión 13ª, celebrada el 18 de enero de 2012, págs. 4-31 del Acta de Sesiones.

CHILE

Una mirada en perspectiva

- A fines del '80 y comienzos de 1981 se promulgaron una serie de decretos conocidos como "Ley General de Universidades".
- Se autorizó la fundación de universidades privadas: elemento clave de la nueva política. Se concibieron también los Institutos Profesionales y los Centros de Formación Técnica.
- Ese decreto ley y después en 1990 la LOCE establecieron que las universidades no podrían tener fines de lucro. Muchos se preguntan por qué...La respuesta parece ser que era impensable que las universidades fueran consideradas un negocio.
- Los Institutos profesionales y CFT que fueron nuevas entidades, nacieron en cambio, desde el comienzo con fin de lucro declarado.
- Sólo tres universidades privadas se estrenaron al comenzar los '80: la Universidad Gabriela Mistral, la Diego Portales y la Universidad Central. El resto fue creado al finalizar la dictadura.
- No obstante, las universidades privadas han resultado ser un gran negocio, aunque pertenecen a corporaciones o fundaciones "sin fines de lucro", según la ley.

Universidades públicas.

Quiero dar una mirada al panorama actual, porque es bueno tener el mapa a la vista. En Chile, son casi 60 las universidades. Es una cifra récord en comparación con la población de Chile y es una cifra récord en términos internacionales. Últimamente he visto, mientras me he estado actualizando en estos datos, que ahora existe una denominada universidad La Araucana, la cual, aparentemente, porque no lo he investigado, estaría vinculada a la caja de compensación del mismo nombre.

Esta realidad contrasta absolutamente con las universidades que había en Chile hasta 1973 o hasta 1981, donde estaban las universidades públicas, que son las hoy denominadas universidades estatales tradicionales, y donde las universidades privadas o particulares pertenecían a corporaciones, como es el caso de la Universidad Austral y de la Universidad de Concepción, o a una fundación como es el caso de la Universidad Técnica Federico Santa María, o las universidades católicas de entonces.

Estas universidades públicas, en particular, han tenido que competir por alumnos y por fondos, en un mercado terriblemente poco transparente, donde hemos visto que la educación se transa como un

CHILE

servicio más.

Grupos de poder político y/o económico, propietarios de universidades privadas

Las poderosas instituciones privadas, mientras más recursos tienen, quieren captar más alumnos. Hay una arremetida sobre las universidades públicas, particularmente en las regiones, y también frente a esas hijas de la Universidad Católica. Al respecto, se puede ver en lo que está pasando con el proceso de matrícula. Está claro que el Estado no se ha hecho cargo de sus universidades y tampoco ha desempeñado un rol fiscalizador y regulador, que hubiera sido necesario en este obscuro mercado.

La verdad es que, en su conjunto, la sociedad, los sectores políticos, se fueron acostumbrando a esto, con la típica frase de que "llegó para quedarse". Entonces, no había que preocuparse mucho, algunos figuraban en los directorios, empezó a incorporarse gente de todos los colores políticos y el asunto siguió un camino hasta hacerse, como dije, bastante insostenible.

Me interesa entender cómo en un modelo tan privatista y tan globalizante, como el que se instaló en Chile a comienzos de los 80, surgió la idea de que las universidades fueran sin fines de lucro. La explicación que he recogido, conversando, incluso, con los involucrados en ese proceso, es que entendiendo la misión que debe tener una universidad en la formación de las personas, en la investigación y en su labor forjadora y formadora, les parecía inconcebible que tuviera fines de lucro. En el caso de las universidades, hubo sectores militares que no estuvieron de acuerdo con que hubiera lucro.

En cambio, a los institutos profesionales y los centros de formación técnica, que fueron una figura creada en ese tiempo, pues no habían existido nunca en Chile, aunque los más jóvenes hoy creen que vienen de siempre, sí se les permitió lucrar abiertamente.

También ocurrió una cosa curiosa, como en 1982 hubo una fuerte crisis económica, donde se derrumbaron los principales grupos económicos, y luego se produjeron las protestas sociales de 1983, todo eso frenó el proceso de formación de universidades privadas, porque en el ideario de lo que hoy se habla del modelo neoliberal -en ese tiempo se hablaba de libre mercado- estaba previsto que las universidades estuvieran en manos de un grupo económico.

También hay que considerar que en ese momento las universidades nuevas no sólo debían tener la venia del Ministerio de Educación, sino que también del Ministerio del Interior y, probablemente, pasaban por un filtro de la CNI, pues debía ser gente que no le diera problemas al entonces gobierno de Pinochet.

Finalmente, en la década de los 80 surgieron las que podrían ser la primera ola de universidades privadas. Hay que recordar que todas las universidades estuvieron intervenidas con rectores delegados hasta marzo de 1990.

En esos últimos minutos pasaron otras cosas. Se dictó la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, LOCE, que consolidó el hecho de que las universidades no debían tener fines de lucro.

Ahora, podemos constatar que varias de las más conocidas universidades privadas están vinculadas a grupos de poder político y/o económico, que terminan siendo lo mismo, aunque hago la diferencia, que se forjaron en dictadura.



Presencia de grandes grupos

- El "mercado" de las universidades ha mostrado notable movimiento en el último tiempo: grandes grupos económicos toman el control de las nuevas privadas.
- Se advierte una tendencia a la concentración, como en otros sectores de la economía.
- Ejemplos contundentes reafirman que **el lucro es el motor** para un gran número de ellas. Se efectúan compra-ventas por millones de dólares, aunque supuestamente las corporaciones no podrían tener utilidades ni venderse.
- **El grupo Laureate**: bajo el control de un fondo de inversiones estadounidense, inauguró las compra ventas de "carteras de alumnos", al adquirir **Las Américas**.
- Después adquirió la **Andrés Bello** en 2004 y el **Instituto Profesional AIEP**. Es dueño de las dos universidades privadas con más alumnos.
- Las Américas –con 25.020 alumnos en pregrado en 2010- y Andrés Bello –con 34.000- suman **casi 60 mil alumnos**: más del doble de la U.de Chile. Son dueños también del Instituto Profesional AIEP y compraron la Escuela Moderna de Música.
- **El presidente de la junta directiva de Las Américas** es **Hermann Chadwick Piñera**, vicepresidente del Consejo Nacional de Televisión. Es primo hermano del Presidente Sebastián Piñera.

CHILE

Fondos de inversión.

Otro asunto son los fondos de inversión, que están muy presentes en la propiedad de las universidades. Entonces, surge la pregunta, si no lucraran, ¿qué hace un fondo de inversiones interesado por una universidad? ¿Qué sentido académico tiene es para el desarrollo del país?

El sistema de educación superior, entendiendo por éste la suma de las universidades, institutos e, incluso, los CFT, más allá de la baja calidad de la educación que muchas veces pueden otorgar, tiene un millón de estudiantes. Eso hizo sacar cuentas alegres durante mucho tiempo, incluso, a los gobiernos de la Concertación.

Hoy, más de un 70 por ciento de los estudiantes está en el nuevo sector privado y, dentro de eso, la gran mayoría lucra, aunque la ley no lo permite.

También están los que no lucran. El Opus Dei no está tan interesado en lucrar, pero sí en influir, y eso es lo que, personalmente, he denominado el negocio ideológico, porque es un negocio.

La Universidad de los Andes, que se ha ido fortaleciendo, tiene un proyecto académico serio. Probablemente, uno podrá decir que no es pluralista, o que no coincide con él, pero es un proyecto académico que han tratado de perfeccionarlo y han logrado cinco años de acreditación.

Hay otras universidades que mencionaré más adelante y que también incluyo dentro del negocio ideológico. Por ejemplo, la Universidad Finis Terrae, que hoy es de los Legionarios de Cristo. Evidentemente, su objetivo primordial es la educación como concepto e influir.

Uno podría ampliar esto y decir que también hay una mirada ideológica detrás de la Universidad Adolfo Ibáñez, en el sentido de proyectar un modelo de sociedad un modelo económico.

La Universidad del Desarrollo tiene ciertas características mixtas que han sido comprobadas y reconocidas por el propio ministro de Mideplan, y ex ministro de Educación, señor Joaquín Lavín, cuando dijo que, efectivamente, había obtenido dinero por la transacción de la universidad. La Universidad del Desarrollo tiene la inmobiliaria Ainavillo y otras sociedades, pero, además, le interesa influir.

La Universidad Arcis tiene sentido ideológico, pero es mucho más chica. La República está prácticamente desaparecida.

CHILE

Señor diputado, estoy de acuerdo con su interrupción, pero le quiero señalar lo siguiente. Dije: "las principales...", no tiene nada que ver en importancia hoy en Chile -es cuestión de revisar el número de alumnos, de profesores, bienes inmobiliarios- lo que puede significar, por ejemplo, la Universidad del Desarrollo y la Universidad de Los Andes versus una universidad pequeña, como Arcis, que ha sido un proyecto, a mi juicio, no exitoso, el cual ha estado vinculado a la Izquierda -no sé si comunista en este momento-. El caso de la Universidad La República es más bien un fracaso; estuvo ligada a la masonería, pero, reitero, más bien es un fracaso.

Otro proyecto ideológico, a mi juicio, es la Universidad Alberto Hurtado, la universidad de los jesuitas. También tiene donaciones y están preocupados de tenerlas.

Uno podría decir que hay otras universidades ligadas a congregaciones. Universidades católicas hay muchas.. También existe la universidad vinculada a los salesianos, que forma en el área de la pedagogía. Pero, las más importantes, dentro de las que se han ido solidificando y fortaleciendo, están en ese marco. Si uno hiciera una base de datos, encontraríamos más vinculadas concretamente a la UDI.

Por ejemplo, uno podría señalar que está ligada a Renovación Nacional, en otra dimensión, la Universidad Autónoma, que es de los Ribera, en Temuco. El rector era el actual ministro de Justicia.

Si se trata de buscar militancia, también hay vinculadas a democratacristianos, como es el caso de Ángel Maulén, militante democratacristiano en la Pedro de Valdivia.

Lo que quiero decir es que las más fuertes, y donde se ejercen, a mi juicio, mayores influencias, están ligadas a la Derecha, y me refiero a gente que estuvo muy cerca de la creación del modelo y que hoy están en las universidades.

Ahora, debo señalar que todos quieren seguir en sus negocios, de dinero o ideológicos, haciéndolo a costa del Estado.

No importa la tradición, no importa el sentido de lo público. Entonces, a mi juicio, lo que están buscando es que la cancha sea igual para todos y por eso piden Aporte Fiscal Directo, por eso piden tener no sólo las donaciones que hoy les están permitidas, no sólo el Aporte Fiscal Indirecto del cual gozan, no sólo no pagar IVA o tener reducciones importantes y sustanciales en el impuesto de bienes raíces, sino que también los aportes

CHILE

del Estado a través del Aporte Fiscal Directo y que los convenios de desempeño sean para todos.

Cuando hablan de legitimar esas nuevas universidades privadas, creo que están hablando de eso.

He leído, y probablemente ustedes también, que los detractores de las universidades públicas suelen señalar que debe ser abolido el concepto de universidad tradicional y, desde luego, no reconocen la importancia de las estatales y el sentido público que tienen.

Superintendencia de Educación Superior.

He observado el proyecto que crea la superintendencia. Desde mi mirada, el proyecto no estaría haciendo cumplir las leyes vigentes, en el sentido de que no haya lucro, sino que están dando puertas de salida a la posibilidad del lucro.

El presidente del CEP, Arturo Fontaine, en la Comisión de Educación del Senado, dijo: "En definitiva lo que hace el proyecto es permitir que las sociedades relacionadas con los controladores de la corporación sin fines de lucro, lucren a través de los contratos celebrados con ella, es decir con la universidad, siempre y cuando se cumplan algunas condiciones.". Pero, las condiciones, si uno las lee, no son demasiado estrictas.

En la siguiente lámina hay algunas referencias a las condiciones. Hablo de las empresas llamadas universidades, porque no todas podrían pasar por el test de ser universidad, y han lucrado a través de inmobiliarias.

CHILE

Instituto de la Comunicación e Imagen

En resumen

- El proyecto de ley sobre requisitos de funcionamiento de universidades privadas (no estatales) parece insuficiente para encarar los numerosas y graves anomalías que afectan al "mercado de la educación superior".
- El lucro, con esa legislación corre el riesgo de legitimarse.
- No basta con crear Superintendencia. Es necesario fortalecer la educación pública y dotar a la Superintendencia de funciones fiscalizadoras más profundas orientadas particularmente a las universidades privadas.
- Los requisitos y condiciones de ese proyecto parecen insuficientes.
- Las vinculaciones con empresas relacionadas son un problema mayor que no parece abordado adecuadamente.
- El 10% de participación de una persona en otra sociedad, es un limite alto.
- Tampoco las disposiciones sobre "transacciones a precios de mercado ayudaran a evitar el lucro.
- En estas condiciones probablemente podría haber mas información sobre universidades pero los grandes negocios seguirán existiendo a costa de los bolsillos y/o el endeudamiento de los estudiantes y sus familias.

En el caso del proyecto de Superintendencia, no limita las sociedades relacionadas, apenas les pone algún límite. Habla de que podrían hacer negocios siempre que el precio sea de mercado. Fontaine también dijo algo que me pareció muy interesante y es que en situaciones así, ¿quién pone el precio de mercado? ¿Cómo se establece?

¿Quién garantiza el carácter de independiente de esos directores? Existen lazos de parentesco y de amistad en esas instituciones. Entonces, ¿cómo va a demostrarse que son independientes el primo, la señora o el amigo?

Por tanto, es parte de lo que ha estado ocurriendo desde 2007 o un poco antes, pero que va en una línea de lo que denomino agudización en la relación con grupos, y con una tendencia a la concentración, que así como la vemos en otros ámbitos de la actividad del país y de la actividad económica, la estamos viendo también acá. A mi juicio, ello ilustra que el lucro es el motor para un gran número de universidades, no para todas. A veces, uno lee en el diario, no sólo en las páginas de educación ni de crónicas, sino que en las financieras, de economía y negocios, que se vendió o compró tal universidad. Hablo de universidades que no tenían fines de

lucro.

Grupo Laureate. Compra y venta de universidades

El Grupo Laureate[173] está bajo el control de un fondo canadiense y ese mismo grupo inauguró las compras y ventas de carteras de alumnos. La primera vez que oí esa expresión no la podía creer. Ellos adquirieron la Universidad de Las Américas. Esa universidad no ha sido prestigiada durante estos años, porque tiene una alta deserción y se discute mucho su calidad. Ahora último hemos visto una campaña de nueva imagen corporativa, donde aparecen los colores blanco y naranja y dice UDLA. El mismo grupo compró la Universidad Andrés Bello, se la compró al grupo anterior en 2004, y entre los dos se quedaron con más de 60 mil estudiantes, es decir, más del doble de los estudiantes de la Universidad de Chile. Este grupo ya es dueño de las dos universidades con más alumnos, sumados los del AIEP, que es un grupo bastante numeroso también.

En 2009, Laureate adquirió la Universidad de Viña del Mar. Su última adquisición es la Escuela Moderna de Música, la cual está ubicada en Vitacura, frente a la Alianza Francesa; por lo demás, su calidad es muy buena. Ésa es una cosa que ha causado bastantes comentarios e impacto en el ambiente del teatro y de la cultura.

Preside la junta directiva de Las Américas Herman Chadwick Piñera, el mismo que Preside el Consejo Nacional de Televisión. Llama la atención que también hay otros chilenos muy significativos, como José Pedro Undurraga, quien pertenece al denominado grupo Inacap.

Ustedes, como parlamentarios, deben saber que Inacap era el Instituto Nacional de Capacitación, que fue regalado –y no estoy exagerando, porque no fue privatizado ni cambiado por plata ni por bienes, sino por unas becas en los últimos días de la dictadura- a la Confederación de la Producción y del Comercio, y allí ha ido tomando control gente ligada a la Sofofa y a la Confederación. Una de las personas del grupo Inacap es la señora Paulina Dittborn, ex vicepresidenta del Consejo Superior de Educación, a fines del gobierno de Pinochet, y casada con Juan Antonio Guzmán Molinari, dirigente de la Sofofa. Ellos, en cierto modo, encabezan este grupo.

---

173 Laureate International Universities, filial de Laureate Education Inc., es una red de instituciones académicas privadas, acreditadas a través de varios países. Reúne 76 instituciones de educación superior en 27 países del mundo.

CHILE

Fondo de inversiones Linzor

Juan Hurtado Vicuña, actualmente presidente de Entel, fue una de las personas, junto a su familia, que se benefició bastante con las privatizaciones, en la segunda mitad de los 80. Es muy amigo de Hernán Büchi y líder de uno de los principales grupos económicos actuales, y compró, en 2009, junto al Fondo de Inversiones Linzor Capital[174], la mayoría de las acciones de la Corporación Santo Tomás, fundada por Gerardo Rocha. Después de su trágica muerte, a raíz de los acontecimientos en El Quisco, sus herederos, después de mucho, vendieron la Corporación Santo Tomás. Quien la compró fue Juan Hurtado, a nombre de sus hermanos y Linzor Capital. "Hurtado Vicuña, además, es cuñado del senador y presidente de Renovación Nacional, Carlos Larraín Peña, quien reconoció en una entrevista reciente que tenía intereses en una universidad.

Otros casos.

Otra universidad donde últimamente ha habido movimientos es en la Universidad San Sebastián, donde Luis Cordero Barrera y el empresario Andrés Navarro tomaron el control junto a Alejandro Pérez y Luis Ernesto Videla, quien murió junto a otros miembros del directorio en un accidente de avión, en marzo de 2010, después del terremoto.

En Valparaíso, la Universidad de Aconcagua fue adquirida, el 2007, por el grupo empresarial Ariztía, uno de los productores de pollos acusados de colusión. La fusionó con la universidad de Rancagua, que era un establecimiento pequeño, y luego desapareció.[175]

En 2009, los dueños del preuniversitario Cepech adquirieron el 60 por ciento de la Universidad de Ciencias de la Informática, Uncinf, donde también tenía alguna participación el señor Rocha y su hermano. Este grupo nació del preuniversitario de la Fecech en los 80 y es dueño del Instituto Profesional de Santiago, el IPS, y del preuniversitario Cepech, uno de los tres

---

[174] Linzor BICE Private Equity II es un fondo de inversión privado, cuyo objetivo es invertir directa o indirectamente en uno o más fondos de inversión. Tienen contemplado efectuar inversiones de carácter privado en distintos países de América Latina, en diversos sectores de la economía y con variadas estrategias de inversión, que autorice la legislación vigente. La propiedad de la administradora pertenece a Banco BICE en un 99,9%, y en un 0,1% a Compañía de Inversiones BICE Chileconsult S.A. Ambas integran al grupo BICECORP S.A.

[175] Con posterioridad a la fecha de su intervención, la señora Monckeberg solicitó a la Secretaría de la Comisión hacer la siguiente aclaración: que respecto de la Universidad de Aconcagua el propietario es el grupo Agrosuper.

mayores del país. Entre sus dueños se encuentra el secretario general de la Empresa El Mercurio y editor del diario, Carlos Schaerer, quien fuera presidente de la Asociación Nacional de la Prensa.

Universidad del Mar

Un caso muy curioso es el de la Universidad del Mar, pues los mismos personajes que habían instalado el modelo de La Polar querían comprarla. Esta universidad tiene sedes a lo largo de todo el país, con una calidad académica muy discutible y orientada a los sectores de estratos medios hacia abajo, el mismo público al cual está orientado La Polar. No obstante, hubo resistencia por parte de los estudiantes y, seguramente, a la luz de las cosas que estaban pasando, el negocio se detuvo, pese a que estaba bien avanzado, puesto que ya habían firmado papeles.[176]

El otro que no prosperó, por lo menos el 2011, donde también hubo un tire y afloje bastante fuerte, fue el de la Universidad Central. Finalmente, lograron detener lo que para ellos era una privatización, porque la Universidad Central mantiene una estructura bastante especial, donde los académicos tienen mucha participación.

Por otra parte, como les decía, la Universidad Autónoma pertenece a la familia del nuevo ministro de Justicia, Teodoro Ribera, quien era rector hasta entrar al gabinete. En la actualidad, sus hermanos forman parte de la planta directiva. Esta universidad ha tenido bastante desarrollo y, según cifras oficiales, elevadas ganancias. En todo caso, en el libro del negocio de las universidades le dediqué un capítulo a la Autónoma, porque

---

[176] Al término de la investigación practicada por esta Comisión y después de haber recibido en audiencia a dirigentes sindicales de la Sede de La Serena, quienes denunciaron una serie de irregularidades que afectaban a la Universidad del Mar, el Rector don Raúl Urrutia presentó la renuncia a su cargo, cuestión que motivó a que los alumnos de se tomaran la mayoría de las sedes, se suspendieran las actividades académicas y el Ministerio de Educación acordara verificar las denuncias y establecer las sanciones que podrían llevar –incluso- hasta la pérdida del reconocimiento oficial.

Esta universidad es la tercera institución de Educación Superior privada más masiva del país y está acreditada hasta diciembre de este año. Pese a ello ha tenido magros resultados en las carreras de Medicina y Pedagogía. En el examen de Medicina quedó última y en la Prueba INICIA tomada a los egresados de pedagogía el 94% tuvo nivel insuficiente, lo que motivó, además, que fuera marginada de la beca "Vocación de Profesor", luego que se detectara que matriculó alumnos con menos de 500 puntos en la PSU.

me entrevisté con algunos de sus fundadores y había otra anomalía histórica, por llamarla de alguna manera, porque, según me contaron las personas que fueron socios originales, a la Autónoma quisieron hacerla como una universidad regional, a la manera de la Universidad Austral.

En el caso de la Universidad del Desarrollo, ya se los mencioné, salvo que habia una vinculación con el Instituto Profesional Providencia, relación vigente, hasta donde he visto, por lo menos en parte. En marzo de 2010, cuando Joaquín Lavín y Cristián Larroulet entraron al gabinete, según escrituras que están en mi poder, vendieron parte a otro fondo de inversiones norteamericano, pero quedan algunos de los socios originales.

Más fondos de inversión, ya les conté la historia de Southern Cross, y también está el Apollo Group, que compró la Uniacc, el 2008. En esa oportunidad, dejó el cargo de rector Daniel Farkas, cuando estalló públicamente el caso de las Becas Valech. La verdad, es que en ese libro también tiene capítulo este caso. El caso de la Uniacc fue el peor. De hecho, en otras partes sí hubo estudios, y todavía en algunas universidades existen becados Valech, pero acá fue escandaloso.

Todo esto, de alguna manera, repercute en la educación estratificada que se está produciendo en el país."

Intervención del señor JUAN PABLO PÁEZ, Presidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad de La Serena.[177]

SUMARIO: Lucro - calidad de la educación.

Dentro de los tópicos principales de la crisis de la educación superior, y no sólo de ella, sino de todos los niveles de la educación, el lucro es fundamental

Pensamos que para una institución con fines de lucro el objetivo primordial es lucrar, no entregar educación de calidad. Nadie tiene muy claro qué es calidad, el Gobierno tiene sus principios al respecto y nosotros podemos tener otros distintos.

El lucro no nos garantiza que lleguemos en algún momento a una educación que esté al servicio de la sociedad, sino que lo que hará es permitir que la educación esté a favor de los intereses del mercado y de los

[177] Sesión 16ª, celebrada el 11 de abril de 2012, págs. 18-20 del Acta de Sesiones.

CHILE

bolsillos de los sostenedores.

Si hoy tenemos un sistema que se financia con aranceles, en el caso de las universidades, la duda que nos queda, que plantean muchos de los estudiantes, es en qué se gastan esos excedentes, para dónde se va ese dinero. Lo vemos tristemente, por ejemplo, en el caso de las universidades privadas, que gastan un sinfín de recursos en, por ejemplo, publicidad engañosa, pues muchas veces juegan con los sueños de los estudiantes, prometiéndoles que van a ser, por ejemplo, astronautas.

Intervención del señor JULIO PEREIRA GANDARILLAS, Director Nacional del Servicio de Impuestos Internos.[178]

SUMARIO: Lucro, fiscalización – Venta de universidades – Franquicias tributarias – Donaciones – Remesas – Impuesto de primera categoría – Empresas relacionadas – Servicio de Impuestos Internos, facultad fiscalizadora –

Lucro-fiscalización.

Desde la perspectiva del fisco de Chile, y del Servicio de Impuestos Internos, puede ser muy atractivo que le hagan cobros sustancialmente superiores a los corrientes en plaza por el arriendo de un inmueble, etcétera, porque ahí tengo la capacidad de recaudar. Ahora, si le hacen un cobro inferior, debo tasar para que el que está arrendando pague primera categoría de manera justa, pero si le están pagando mucho más, fantástico desde el punto de vista de la recaudación fiscal.

Por eso, el tema del lucro se aparta de la perspectiva fiscal o tributaria, independientemente de que algunas normas tributarias o procesos de fiscalización el día de mañana puedan ser una fuente de información, por ejemplo, para la Superintendencia de Educación. Pero desde la perspectiva fiscal en el tema de lucro hay una suerte de contradicción vital.

A nosotros nos interesa que tenga lucro, y que tenga lucro afecto a primera categoría, porque en todo aquello que está exento de primera categoría, en verdad, se verifica una postergación muy larga hasta que se distribuya y se afecte con los impuestos finales, global complementario o adicional en su caso.

---

178 Sesión 10ª, celebrada el 23 de noviembre de 2011, pp. 4-32, del Acta de Sesiones.

CHILE

Venta de universidades.

Bueno, eso escapa al concepto de si el establecimiento educacional tiene lucro o no, ya que lo que nosotros fiscalizamos es si el vendedor tributó o no en esa venta. Efectivamente, nosotros fiscalizamos y muy de cerca este tipo de transacciones.

Desde el punto de vista del Servicio de Impuestos Internos, debo analizar qué es lo que se vende y por quién se vende. Pensemos que sea un ingreso no constitutivo de renta, que sea una acción de una sociedad que se cotiza, que fue adquirida en Bolsa y se venda en Bolsa, con alta presencia bursátil, artículo 107, ex 18 ter. Ése sería un ingreso no constitutivo de renta, porque el legislador buscó ese tipo de tratamiento para esas acciones.

Otro caso, que es el más común -porque en Chile no hay universidades que se transen con alta presencia bursátil, hasta el momento-, es que queden afectas a un impuesto con la tasa única de primera categoría: un 20 por ciento. Pero para ese trato es menester que, en primer lugar, las acciones se hayan tenido por más de un año; en segundo lugar, que yo no sea un vendedor habitual, siguiendo las circunstancias concurrentes o previas a la enajenación, y en tercer lugar, que no yo no esté vendiendo a un comprador relacionado –relación patrimonial-, esto es, que tenga una participación, que, en el caso de una sociedad anónima abierta, es el 10 por ciento más de los votos o de las acciones emitidas, y, en el caso de una sociedad de personas o de una sociedad anónima cerrada, basta una participación patrimonial nominal: una acción o un 0.7 por ciento de los derechos. En tal caso, si no se cumplen estos tres requisitos, se afectaría con un impuesto único de primera categoría, que en la actualidad es de 20 por ciento.

En el caso de la venta de derechos, siempre la utilidad o el mayor valor es considerado renta ordinaria, o sea, afecta a todos los impuestos: primera categoría y global complementario o adicional.

¿Por qué es importante saber quién vende? Porque mi costo o base es distinto, dependiendo de si el que vende determina su renta efectiva mediante contabilidad completa o, por el contrario, es una persona que no está obligada a determinar renta efectiva mediante contabilidad completa.

Otro aspecto fundamental es saber a quién le vendo: si le vendo o no a un relacionado.

CHILE

Otro aspecto fundamental es saber a quién le vendo: si le vendo o no a un relacionado. El punto es saber qué está pasando al interior de la institución de educación. Desde una perspectiva fiscal, me interesa saber si las actividades se enmarcan o no dentro del concepto educación, porque, en caso contrario, el fisco tiene la posibilidad maravillosa de recaudar.

Nosotros nos abocamos, fundamentalmente, a ver si se cumplen o no los requisitos para que sea calificada como una venta de renta ordinaria o afecta a la primera categoría en carácter de único.

Remesa de utilidades al exterior

En cuanto a la remesa de utilidades al exterior, si la institución de educación sólo se dedica al giro educacional, pues bien, al momento de remesarse, se aplicaría el impuesto adicional: el artículo 58. Pero, en este caso, no tendría el crédito del impuesto de primera categoría, por tanto, se gravaría con un 35 por ciento sin crédito. Si, por el contrario, desarrolla actividades de educación conjuntamente con actividades afectas a primera categoría -que serían de lucro tributable-, en el momento de la remesa se tendría un crédito en contra del 35 por ciento equivalente al impuesto de primera categoría efectivamente pagado que consta en el registro FUT, que es el currículum vitae de las rentas que se están remesando al exterior.

Donaciones.

En primer lugar, la mayoría de las instituciones superiores emite los denominados certificados de donaciones para gozar de alguna franquicia tributaria.

Pero las donaciones están dentro de los planes de fiscalización. ¿Por qué? Una vez más, si las donaciones cumplen con los requisitos de jurisprudencia administrativa y de circulares u oficios, en cuanto a enmarcarse dentro de la ley, se puede ser beneficiario de una franquicia que puede ser, como señalé, un crédito en contra del impuesto de primera categoría o un porcentaje, el no aceptado como crédito, entonces, yo soy un contribuyente que determino renta efectiva como un gasto deducible, en la renta.

Contradicción entre recaudar y fiscalizar.

Sin embargo, creo que puede haber una contradicción entre la labor del Servicio de Impuestos Internos, que quiere recaudar impuestos, y la

CHILE

fiscalización de los mismos.

Ahora, sin perjuicio de lo anterior, algún cuerpo legal podría otorgar la facultad, por ejemplo, a la Superintendencia de Educación para que remita información acerca de quiénes han remesado o distribuido.

El tema pasa porque podamos entregar información, situación que el Servicio de Impuestos Internos, vía celebración de convenios, hace constantemente con muchas superintendencias.

El punto es que no podemos dar información detallada acerca de los contribuyentes, porque hay dos normas jurídicas que lo impiden: el artículo 35 del Código Tributario y la ley orgánica constitucional del Servicio de Impuestos Internos.

Tendría que revisar esa información, pero, informalmente y en borrador, me atrevería a decir que la respuesta es no. Es decir, que la institución de educación propiamente tal no efectúa remesas al exterior ni distribución de dividendos, lo que no obsta a que entidades relacionadas, que cobran honorarios por servicios profesionales, por arriendos, etcétera, puedan, en primer lugar, tributar con un impuesto de primera categoría -porque tienen FUT y no gozan de dicha exención- y luego distribuir a sus socios o accionistas finales, gravándose con los impuestos finales, con el correspondiente crédito por el impuesto de primera categoría.

Es complejo decirle a alguien que puede o no puede hacer determinada cosa, por la libertad de emprendimiento, pero el cobro al instituto de educación que sea de mercado, que justifique lo que se cobra, por ejemplo, por el arriendo de un inmueble de determinadas características o que correspondan a los sueldos de mercado del profesorado. Y una vez cumplida esa facultad de tasar los justos valores de mercado, esa entidad, a lo mejor, no podrá distribuir, o podrá hacerlo, pero será lo que vía justo valor de mercado gane por el arriendo, contrataciones, etcétera.

Facultad fiscalizadora.

A mi juicio, hay que enfocarse en fiscalizar que los egresos o salidas de fondos de las instituciones de educación estén, en primer lugar, debidamente justificados y, segundo, que correspondan al justo valor de mercado.

Creo que se debe fiscalizar que los cobros sean de mercado, pero se entra en contradicción, porque, yo fisco, me encantaría que fueran superiores al mercado, porque quiere decir que la entidad receptora de esos

cobros va a tener que pagar la totalidad de los impuestos. Pero, desde el punto de vista de fiscalizar que la institución de educación no tenga fin de lucro o pase utilidades vía sociedad relacionada, es una facultad de tasación. Es decir, a Impuestos Internos le interesa, muchas veces, entre partes relacionadas, o en precios de transferencia, por ejemplo, con transacciones *cross-border*, que pague un precio exactamente equivalente a si la contraparte no tuviera relación alguna.

Si una entidad, relacionada o no patrimonialmente con una institución de educación, efectúa donaciones y reclama un beneficio tributario por éstas, el Servicio de Impuestos Internos debe aplicar sus planes, que son específicos, masivos y selectivos, para determinar si esas donaciones cumplen estrictamente con los requisitos para impetrar el crédito o el gasto, porque se está disminuyendo la base imponible de un contribuyente que no goza de la exención por la educación.

Hay muchísimas donaciones que van a las instituciones de educación, no sólo de entidades relacionadas. No podría señalar quiénes son esos contribuyentes, porque hay una norma legal que lo impide, pero tenemos claro que ése es uno de los grandes puntos de fiscalización, porque se está impetrando una franquicia tributaria.

Sí, pero insisto en un tema que me parece importante. Creo que pasa nuevamente por el respeto al valor de mercado por el cobro que se está efectuando, salvo que se dicte una ley que prohíba que entidades relacionadas hagan donaciones; es un tema distinto. Si ese pago corresponde al valor de mercado y el cobro es similar al que hubiese hecho un tercero absolutamente independiente y que implica un ingreso tributable y luego disminuyo mi base imponible debido a una donación, ahí sí el Servicio de Impuestos Internos fiscaliza.

Por ejemplo, en 2011, se efectuaron 547 donaciones a universidades por un monto aproximado de 7.500 millones de pesos.

Sobre si es posible contar con la información separada de universidades privadas y públicas, sí, en la medida en que se cumpla con el concepto de la OECD de la información estandarizada, agregada.

Creo que aquí es relevante el precio de mercado de estos cobros. A mi juicio, no debiese ser jurídicamente viable el hecho de que, vía donaciones, se adquiera la propiedad de una institución superior de educación.

Al adquirirlas, pensando en que está comprando una universidad, nuevamente, entra el Servicio de Impuestos Internos con el objeto de establecer la suerte de la tributación para el vendedor de las acciones: venta ordinaria y ganancia de capital son las dos alternativas que se pueden dar en la actualidad.

Para nosotros, la donación es muchísimo más importante que fiscalizar a la universidad, porque aquella proviene de un contribuyente que no goza de exención alguna y, por tanto, está disminuyendo la base imponible. Eso es muy importante, sea o no relacionada.

Una evasión sería que un donante, sin cumplir con los requisitos establecidos para gozar de la franquicia, estuviese disminuyendo la base imponible del impuesto de primera categoría. A mi juicio, sería una pena que el tema se enfocara en la relación entre el donante y el donatario.

Creo que hay que apuntar a la institución de educación en caso de que esté pagando precios de mercado, en circunstancias de que al Servicio no le competería fiscalizar, sino que a la Superintendencia de Educación, etcétera, porque ella debe velar, porque la institución de educación cuente con caja suficiente para efectuar la reinversión en el propio giro del negocio educacional. O sea, hay que velar porque las salidas de fondos, o gastos de las instituciones de educación superior, estén acordes al mercado, independientemente de que se trate de un relacionado o no relacionado.

En verdad, se han efectuado todas las auditorias indicadas y se han cumplido todas las materias señaladas desde las letras A hasta la Ñ del cuestionario que ustedes enviaron. Todas esas materias están absolutamente cubiertas. Adicionalmente, mediante el proceso llamado operación renta, en cada período tributario –y esto es a modo de conclusión-, se verifica a través de cruces masivos de información, que son los 280 a que hizo referencia el diputado Ortiz. Quiero agregar que entre cruces de operación de renta propiamente tal para los efectos de la primera categoría, más cruces de IVA –porque aquí también hay un tema de impuesto al valor agregado- y otra tributación llegamos aproximadamente a 500 cruces.

En cuanto a las donaciones, hemos avanzado, pero debemos seguir perfeccionándolas. Recordemos que hace mucho tiempo las sociedades que tenían una pérdida tributaria de arrastre, por los límites propios de la ley de donaciones, que tenían implicancia tributaria, no podían hacer donaciones porque se gravaban con un impuesto de multa; eso se corrigió y ahora se estableció el límite global a las donaciones. Creo que hay ciertas leyes que amarran de manos, porque las donaciones tienen que ser

CHILE

sólo en efectivo, no pueden ser en bienes y materiales.

Intervención del señor CESAR GUISADO, Presidente del Sindicato de Trabajadores de la Universidad del Mar, Sede de La Serena.[179]

Querella criminal en contra de la Universidad del Mar.

Tuvimos muchísimos problemas a partir de julio de 2011. Se presentó una querella criminal y quiero calificar cuáles fueron los problemas que tienen que ver íntimamente con la situación real de esta universidad privada.

A partir de julio de 2011, la Universidad del Mar comenzó a tener una serie de problemas económicos, que tenemos claro cuál fue su origen. Como resultado de esta situación, a los trabajadores de la universidad – no sólo los de la sede La Serena, sino los 4 mil funcionarios de Arica a Punta Arenas- no se les pagaron las cotizaciones previsionales ni aquellos descuentos de cajas de compensación, seguros y otros.

Además, se produjo una parcelación de nuestro salario en dos, tres o cuatro cuotas. Nunca sabíamos cuándo ni cuánto se iba a pagar, lo que, obviamente, originó incertidumbre entre los funcionarios. En octubre, recurrimos a la Dirección Regional del Trabajo. Allí, luego de varias y largas reuniones, llegamos a un acuerdo, pero lamentablemente al día siguiente se incumplió, por lo que desahuciamos ese acuerdo.

En definitiva, en diciembre, decidimos presentar una querella criminal en el Juzgado de Garantía de La Serena por apropiación indebida, porque la universidad nos hace los descuentos, pero no los paga y eso está suficientemente acreditado. Voy a entregarles un documento donde podrán ver cada una de las fiscalizaciones que la Dirección del Trabajo hizo a la universidad y todas las multas que aplicaron. Lamentablemente, la universidad prefiere pagar las multas todos los meses y no solucionar el problema.

Contratos con inmobiliarias. Inversiones Serena Ltda.

---

[179] Sesión 16ª, celebrada el 11 de abril de 2012, pp. 4-15 del Acta de Sesiones.

CHILE

En la presentación de esta querella, además de apropiación indebida, hay una simulación de contratos que tiene que ver con la existencia de inmobiliarias. Según sabemos, la querella es la primera que se presenta respecto de universidades privadas y su resultado va a significar jurisprudencia y es por eso que, independiente del resultado, lo consideramos importante.

En el caso específico de La Serena, ellos tienen una sociedad llamada Inversiones Serena Limitada. Los dueños de esa sociedad -como se establece en un certificado de Equifax- son los miembros de la Junta Directiva de la universidad y aparecen sus nombres. Esto se repite en otras sedes.

Inversiones Serena Limitada tiene un gerente, que es el rector de la sede. Si él firma un contrato de arrendamiento, se sienta a un lado de la mesa y, luego, firma como rector y se sienta al otro lado. De ahí nace la simulación de contratos.

¿Quién contrató a los funcionarios de la universidad? ¿Fue el rector de la sede o el gerente de la inmobiliaria?

Es importante analizar la existencia de las inmobiliarias con diferentes nombres para desarrollar el informe que ustedes, como comisión, tienen que presentar respecto de esta investigación. A eso hemos venido, a aportar a ese trabajo."

Irregularidades en la Universidad del Mar.

En 2010, en un reportaje periodístico se descubrió que había un contrato entre la Universidad del Mar, a nivel central, y el presidente de la Comisión Nacional de Acreditación, CNA. Le pagaron 60 millones de pesos y le ofrecieron 15 ó 20 millones más por cada año extra que se acreditara. Por lo tanto, a fines del 2010 la universidad se acreditó. Estimamos que eso es reñido con la moral.

El ministerio no puede intervenir porque la Comisión Nacional de Acreditación no está nombrada por éste, sino que es un organismo que tiene cierta independencia. En resumen, la Contraloría lo está investigando, pero, al final, de los 60 millones de pesos que la universidad le pagó a este asesor, ya recuperó 3.500 millones, porque ésa fue la cantidad de dinero que obtuvo por crédito del CAE.

Nosotros estimamos que fueron 3.500 millones de fondos del

CAE que recibió la universidad, y de ellos 480 millones corresponden a la sede de La Serena. ¿Por qué hubo todos estos problemas con las remuneraciones? ¿Dónde fue a parar ese dinero? Nosotros pensamos que fue a parar a la inmobiliaria, sin embargo, está por determinarse.

En este documento también presentamos un balance de la Universidad del Mar y otro de la inmobiliaria, donde queda establecido que el monto de los arriendos de los inmuebles fluctúa entre 30 y 40 millones de pesos mensuales.

Proyecto de pesca científica.

Otro problema específico y grave corresponde a la presentación de un proyecto denominado pesca científica, donde se trataba de determinar la talla, el peso y otras características del atún en las costas chilenas. El proyecto contemplaba la petición de un permiso especial, solicitado a la subsecretaría de Pesca, para extraer peces del litoral chileno en las zonas de exclusión de pesca. Sin embargo, la captura se hacía con cuatro barcos factoría japoneses, los cuales pueden pescar 400 toneladas de atún cada uno. Por lo tanto, esto sencillamente se trataba de un compromiso, de un convenio o de un negocio, entre una pesquera japonesa y la Universidad del Mar.

Queremos dar es respecto de algunos aspectos que, según nuestra opinión, están reñidos con la ética. Por ejemplo, el 12 de febrero el presidente de la junta directiva determina que no se enseña más inglés, computación ni desarrollo sociopersonal. Por razones económicas sencillamente se eliminan esas asignaturas del pregrado. Creemos que no es posible que este tipo de cosas siga sucediendo, porque de repente nos vamos a encontrar con que si enseñar anatomía en carreras de salud es muy caro, sencillamente lo van a eliminar. Esto nos lleva a otro tema: la superintendencia de Educación.

Superintendencia de Educación Superior.

Pero nosotros creemos que el proyecto de la superintendencia es absolutamente insuficiente. La superintendencia que está en el proyecto es absolutamente insuficiente porque no está tomando algunos aspectos que son centrales como los aranceles. ¿Quién regula los aranceles? Nadie. Nos gustaría que la superintendencia se ocupara de estos dos problemas fundamentales: los aranceles y la calidad de la educación, que tampoco en el proyecto de superintendencia se toca.

CHILE

Por tanto, este sindicato hace esta propuesta a la espera de que sea recogida y que, ojalá, esté presente en el informe final que ustedes presenten, lo que está explicitado en la última página de la minuta.

Intervención del señor GABRIEL BORIC, Presidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile.[180]

SUMARIO: Clase política, cuestionamientos.

Llamo a la autocrítica. Que efectivamente todos los que están sentados acá, en otras comisiones y en el Parlamento, puedan sanear sus culpas con la ciudadanía, para que la gente se dé cuenta de que aquí no se está por intereses de los partidos, sino por intereses de la ciudadanía.

Además, ignoro si estarán de acuerdo en el cambio que pedimos en educación, que está orientado a formar ciudadanos integrales, que sean capaces de tener una democracia participativa y no representativa.

Los jóvenes saben muy bien la fuerza de su voto y quieren ver representada su voz en estas instancias democráticas, pero no hay ninguna alternativa que los represente, y es el sentir de la mayoría de quienes estamos en la Confech. Insisto, creo en lo que están diciendo, pero sinceramente ese discurso lo vengo escuchando desde 2006 de todos los parlamentarios que han conversado con nosotros.

En cuanto a la finalidad de esta Comisión, hemos reflexionado que existe desigualdad en el modelo educativo que tenemos, así como también en nuestro sistema y en la sociedad. Por tanto, debemos entender que todo cambio que se quiera en educación debe estar relacionado con una transformación del sistema en general que hoy tenemos como país. La Constitución Política actual también está fallando bastante.

Debe existir una voluntad de llevar a cabo una investigación seria y que señale con el dedo a quienes lucran y a quienes no desean que funcione el modelo educativo que pretendemos construir como sociedad.

---

[180] Sesión 16°, celebrada el 11 de abril de 2012, pp. 16-50 del Acta de Sesiones.

CHILE

Intervención del Diputado señor VENEGAS.[181]

- **El lucro y las universidades públicas.**

Al respecto, las universidades estatales, y también las no estatales, pero con vocación pública, que son las restantes y que pertenecen al CRUCH, sí lucrarían, de manera indirecta, a través de sociedades, institutos, hospitales clínicos, en fin, la cuestión es que yo quiero que aborden tal situación, por cuanto si no se hace, con claridad y transparencia, entonces ellos tendrían razón y descalificarían toda nuestra argumentación en torno a defender esta idea.

En tal sentido, entiendo que la universidad –mi tesis universitaria se refería al rol de éstas- es aquella que tiene tres patas: docencia, investigación y extensión, de lo contrario, no califica. Evidentemente, tener estas tres patas implica un costo mucho mayor que sólo hacer docencia, más aún si se tiene como lógica rentabilizar, para lo cual contratan, por horas, a profesores de dudosa calidad, etcétera.

Por ahí leí un artículo que hacía referencia a un estudiante que interpuso una demanda ante tribunales, apoyado en la Ley de Transparencia, a fin de que se publicaran las remuneraciones, tal como se señala en la presentación que hemos visto, pues es obligación de las universidades del CruCh publicar las remuneraciones de su personal. Esto es muy importante para nosotros, porque todo lo que estamos construyendo para que haya aporte basal, directo, a las universidades que cumplen con esta vocación pública, se nos derrumbaría si no dejamos clara esta cuestión.

Intervención del Diputado señor BECKER.[182]

El lucro y las universidades privadas.

Nadie está defendiendo el sistema tal como está en este

---

[181] Sesión 3ª, celebrada el 31 de agosto de 2011, pp. 30-31 del Acta de Sesiones.

[182] Sesión 3ª, celebrada el 31 de agosto de 2011, pp. 34-36 del Acta de Sesiones.

momento. No hay ningún diputado ni en esta mesa ni en nuestras bancadas que defienda el sistema tal como está. Queremos que se cumpla la ley que prescribe que las universidades son sin fines de lucro.

Ahora bien, las universidades privadas que presentan mejores resultados son, justamente, aquellas que cumplen con la ley; las que presentan buenos estados de resultado, aquellas que reinvierten sus ingresos. En consecuencia, mientras más alto es su estado de resultados, mayor es su reinversión en el propio establecimiento, lo cual da cuenta de que cumple bien con la ley. Las otras, probablemente, obtienen sus recursos a través de inmobiliarias u otros resquicios.

En concordancia con estas cuestiones, todos defendemos la idea de crear una superintendencia -entiendo que las universidades del CruCh piden lo mismo-, organismo que sería muy importante para las universidades del Consejo, para controlar su funcionamiento, y más aún para las universidades privadas.

Regulación.

Así y todo, creo que hace falta que se regule más el sistema, que el mercado esté más regulado, que la gente tenga más información, de modo que puedan postular mucho mejor, sabiendo de qué se trata y a qué universidades están postulando, porque hay muchas que por sus campañas de marketing captan estudiantes que, una vez titulados, no obtienen trabajo en ningún lado o, bien, ganan sueldos que equivalen a la quinta parte de los recibidos por profesionales salidos de universidades tradicionales, que tienen mejor formación.

Intervención del Diputado señor ROBLES.[183]

El lucro a través de fundaciones.

Solicito que el Ministerio de Justicia nos envíe los nombres de aquellas fundaciones que tienen entre sus rubros la educación. Como dijo la diputada Girardi, todas esas fundaciones pueden tener un colegio o una universidad.

---

[183] Sesión 4ª, celebrada el 28 de septiembre de 2011, pp. 25-26 del Acta de Sesiones.

CHILE

De hecho, perfectamente, una fundación podría ser propietaria de una universidad, sin que ustedes tengan conocimiento, a pesar de que la pueden haber aprobado hace tiempo. Por ejemplo, estoy pensando en el Opus Dei y la Universidad de Los Andes, o los Legionarios de Cristo y la Universidad Finis Terrae.

Entonces, me imagino que si hay un establecimiento educacional que genera utilidades, perfectamente, la propietaria, en este caso la fundación, puede obtener recursos de esa institución, pues éstos se derivan a esa institución madre que ustedes no controlan, porque no es una universidad per se.

Intervención de la Diputada señora SEPÚLVEDA, doña Alejandra (Presidenta).[184]

Lucro y regulación.

No soy especialista en este tema, pero me interesó mucho lo que tiene que ver con la investigación del lucro y el funcionamiento de la educación superior.

Cuando uno escuchaba lo que planteaban el señor Iñigo Díaz, presidente de la Comisión Nacional de Acreditación, el señor Nicolás Velasco, vicepresidente del Consejo Nacional de Educación, además cuando escuchamos al propio ministro en la Comisión, nos damos cuenta de que éste es un sistema desregulado. Esas fueron las palabras que usó y lo tengo anotado.

Algunos dijeron que hay una liberalización absoluta y otros dijeron más cuando usaron la palabra libertinaje. Todo esto está grabado y escrito.

El ministro plantea que hay una desregulación absoluta y lo dice con preocupación; lo dice con una convicción tremenda.

Entonces, cuando uno escucha a un ministro de Estado decir esto y cuando ve a la secretaria ejecutiva y al vicepresidente decir, primero un presupuesto de mil millones, de 1.600 millones para una institución y para otra, con eso no son capaces de funcionar efectivamente en lo que hay que

---

[184] Sesión 8ª, celebrada el 2 de noviembre de 2011, pp. 64-65 del Acta de Sesiones.

hacer.

Intervención del Diputado señor VENEGAS.[185]

Lucro y sistema

Justamente creo que esa es la pregunta, qué se va a hacer no sólo respecto de investigar, sino de sancionar.

¿Tiene capacidad coactiva? La ley existe para determinar una responsabilidad. No puede haber lucro. Son corporaciones sin fines de lucro.

Los abogados dicen que se presume la buena fe, pero para eso la presunción también le da al otro la posibilidad, cuando se falta a esa buena fe, de tener herramientas para investigarlo y sancionarlo, porque si no hay sanción no sirve de nada y pasa a ser una mera declaración. En consecuencia, ¿qué pasa con el Ministerio hoy?

Respecto de la creación del monstruito, quisiera decirle al diputado señor Becker que sólo por una deformación profesional -soy profesor de Historia y Geografía- el monstruito se creó en la década de los 80, a partir de la dictación de la LOCE.

El sistema, tal como lo concebimos, se creó con la LOCE. La aparición de las universidades privadas es de esa época y, precisamente, la mayor parte apareció a partir de ahí durante un gobierno en que no existían estos controles del Parlamento.

Es cierto que se le introdujeron modificaciones en el transcurso del tiempo y nosotros somos responsables como Concertación de muchas iniciativas.

También me alegré de su honestidad cuando dijo que eran corresponsables, porque ahí estaba la Derecha oponiéndose a modificaciones importantes.

Puedo dar fe de los últimos cinco años en que muchas cosas que se plantearon en las leyes no tuvieron los votos necesarios y, en consecuencia, como tenían quórum calificado, no se pudo avanzar.

---

[185] Sesión 8ª, celebrada el 2 de noviembre de 2011, pp. 68-69 del Acta de Sesiones

CHILE

Intervención de la Diputada señora GIRARDI (Cristina).[186]

El lucro en la educación.

En la misma línea del diputado Romilio Gutiérrez, en esta Comisión he informado -todos hemos leído informes del Ciper- que hay investigación periodística respecto del lucro en la educación.

El grupo Laureate ha comprado la Universidad de Las Américas, la Universidad del Mar, el Instituto Aiep. Esos informes señalan que no sólo se compran y transan las universidades en el mercado, sino que, además, éstas cotizan en la bolsa. Por lo tanto, es obvio que realizan actividades que tienen que ver con el lucro.

Por eso, me interesa saber cómo registra el Servicio de Impuestos Internos la tributación de esas actividades, que son netamente comerciales y financieras y no tienen que ver con la educación.

En cuanto a las sociedades relacionadas, como inmobiliarias y otras, me interesa saber si los institutos profesionales, los centros de formación técnica y los colegios particulares subvencionados, que sí pueden perseguir fines de lucro de acuerdo con la ley, forman parte de la lógica de dichas sociedades y a través de las cuales las universidades también podrían estar disfrazando o traspasando el lucro.

Intervención del Diputado señor ROBLES.[187]

El lucro y los grupos económicos.

En el mismo sentido de la diputada Girardi, si bien entiendo al director, es posible que las universidades propiamente tales no emitan

---

[186] Sesión 10ª, celebrada el 23 de noviembre de 2011, p. 13 del Acta de Sesiones.

[187] Sesión 10ª, celebrada el 23 de noviembre de 2011, pp. 20-21 del Acta de Sesiones.

CHILE

remesas, o que, en particular, el grupo Laureate no remita remesas por las universidades, pero sí por las empresas relacionadas. Bajo este supuesto, el lucro estaría dado en las ganancias, en las utilidades, percibidas por esta empresa dado el subterfugio de vender servicios a la misma universidad, que a su vez los paga, pero más caros, y gracias a estos servicios recibe el correspondiente ingreso y utilidades para su propio negocio. Porque es raro, señor director, pensar que un grupo económico extranjero compre una universidad en Chile si es que no le reporta algunos beneficios a los socios que son dueños, en el exterior, de esa empresa. El sentido común nos hace pensar que ahí hay ingresos, de alguna forma. El problema está en que en esta Comisión no hemos logrado que el Ministerio de Justicia fiscalice, como tampoco el Ministerio de Educación, que nos dice que no tiene herramientas necesarias. Nosotros creemos que si las tienen, pero no las han usado ni en el pasado ni en el presente.

En todo caso, lo lógico es pensar que las empresas relacionadas, como usted plantea, sí tienen que estar pagando sus impuestos. No creo que estén evadiendo; yo creo que están pagando. Por lo tanto, si están pagando, ahí tenemos la fórmula para saber, indirectamente, que tienen ingresos importantes, por los cuales pagan los impuestos correspondientes. En consecuencia, tienen utilidades que, finalmente, llegan a los accionistas. Pero, en Chile, queremos que esas utilidades se reinviertan en la misma universidad, en beneficio de sus alumnos, y no que se vayan a los bolsillos de aquellos empresarios, que de forma inadecuada se los restan a las propias instituciones de educación.

Intervención del Diputado señor José Miguel Ortiz.[188]

Fiscalización del Servicio de Impuestos Internos.

De repente, se empiezan a hacer estudios, se empiezan a hacer investigaciones en el tema del lucro en las universidades, y de repente se dice, con mucha liviandad, que hay grupos económicos que, prácticamente, usufructúan de unas ganancias monumentales, etcétera.

Todos sabemos sobre la ley promulgada el 10 de marzo de 1990, que prohibió el lucro. Hay una realidad: no es que no quieran fiscalizar –el Ministerio de Educación y el Ministerio de Justicia-, sino que no tienen el personal para hacerlo. En eso, por favor, quiero ser bien claro. Se lo digo con mucha seriedad, porque yo fui presidente de la Comisión de Educación de la

[188] Sesión 10ª, celebrada el 23 de noviembre de 2011, pp. 21-23 del Acta de Sesiones.

Cámara, y en esos años, exactamente en 1994, planteamos el tema. Era imposible, porque cuando llegamos, en 1990, había una transformación completa de la educación superior. Hacer una universidad privada era muy sencillo: bastaba con ir a la notaría y hacer una escritura pública que señalara la disposición y voluntad de conformar una institución de educación superior.

¿Por qué digo todo esto? No les hemos dado las herramientas. Hay personas que creen que no es conveniente aumentar los fiscalizadores en el sistema público, porque confía en el sistema privado. Yo creo que la cosa es mixta, tiene que haber una y otra.

Hay nueve universidades, que son parte del Consejo de Rectores, que no tienen nada que ver con el lucro, por el contrario. Concuerdo con los aportes basales, pero parejos para las 25 universidades. De otra forma haremos una discriminación brutal. Hay quienes plantean que es un problema de principios, que con eso, el día de mañana, el aporte basal a la educación básica se va a poder dar a algunos, y si colocamos a las otras nueve universidades, eso va a significar que también a los particulares subvencionados. Bueno, yo creo que son temas diferentes.

Quiero dejar estampado lo siguiente: a mí me consta, porque he sido parte de la Corporación desde 1990 hasta hoy, toda la legislación que tiene que ver con Hacienda. El director nacional del Servicio de Impuestos Internos dijo que aquí incide la operación renta, el impuesto de primera categoría, pero no dijo que ese impuesto se cruza 280 veces. Parto de la base de que la tecnología que tiene el Servicio de Impuestos Internos es una de las más avanzadas del mundo, y, además, contamos con una excelente legislación contra la evasión tributaria. Es cierto que todavía debe haber un porcentaje que aún elude o evade impuestos, pero resulta que ese tipo de declaraciones es muy difícil que no paguen impuestos, y ahora están pagando el 20 por ciento, por lo menos, hasta el 31 de diciembre de este año. El año siguiente bajará al 18.5. Estoy convencido de que, a través de ese cruzamiento de 280 veces, ha ingresado una importante suma de dinero al erario nacional, basta con ver la cifras.

Todos los parlamentarios estamos tramitando el presupuesto de la nación para el 2012, de 60 mil millones de dólares. Presupuesto significa presupone; se presuponen los ingresos y colocamos los gastos, pero si no están los ingresos, no se pueden hacer los gastos. Y de todo eso, lo que más

CHILE

da no es el cobre, sino los ingresos tributarios de toda índole. Tengo entendido que los ingresos tributarios del presupuesto de la nación son entre el 78 y el 80 por ciento. Multipliquen lo que es eso en función de 60 mil millones.

Intervención del Diputado señor ROJAS.[189]

Lucro en las universidades privadas y públicas.

Sin apartarme del concepto lucro, quiero señalar que una de las cosas que conocemos de las universidades que no pertenecen al CRUCH y en las que hemos cuestionado ese problema dice y tiene relación con el arrendamiento de inmuebles, según hemos escuchado. Desconozco si existe otro elemento emergente en relación con las universidades privadas, pero tenemos antecedentes que indican que el lucro se obtiene a través de la desviación de recursos por la vía señalada.

La ley es clara. Se trata de corporaciones, por lo que no pueden tener fines de lucro, pero arriendan bienes inmuebles que pertenecen a los dueños de la universidad, entonces, por esa vía obtienen lucro. Eso es lo que está en cuestión.

No obstante, también tenemos situaciones en las universidades del CRUCH, cuyos docentes tienen el legítimo derecho, tal como lo planteó nuestro invitado, a obtener patentes por las innovaciones y desarrollos que logran y beneficiar así a la universidad. Me parece que eso está dentro de lo correcto para que las universidades y los creadores tengan el objetivo positivo de la retribución. Sin embargo, tenemos conocimiento de que existe otro tipo de prestaciones, de servicios a terceros, que se hacen en dichas casas de estudio, por lo que, en la misma lógica que plantea el diputado Romilio Gutiérrez, creo que debemos ver la forma de medir esa situación.

---

[189] Sesión 12ª, celebrada el 4 de enero de 2012, pp. 17-18 del Acta de Sesiones.

CHILE

Intervención de la Diputada señora SEPÚLVEDA, doña Alejandra (Presidenta).[190]

Lucro y fiscalización.

Nos han entregado muchas cifras, todas muy interesantes, que han surgido de procesos de investigación bastante largos. Ellas nos permiten formarnos ciertas opiniones que pueden ser importantes para las conclusiones que saquemos de nuestro trabajo como Comisión.

Una de las aristas más complejas que hemos analizado es la que dice relación con el lucro. Hemos recibido a representantes del Ministerio de Justicia y del de Educación, que son las instituciones que deberían estar monitoreando permanentemente lo que tiene que ver con el lucro, con las cifras cuantiosas que se retiran como utilidades, a través del uso de la figura de las inmobiliarias.

Hasta ahora, la gran conclusión es que nadie fiscaliza. No tenemos una institución del Ministerio de Educación o del de Justicia que lo haga.

En atención al nivel de experiencia que tiene nuestro invitado en materia de investigación, le consulto si existen cifras que nos permitan esclarecer lo relacionado con el lucro y los modus operandi que se están utilizando para retirar "utilidades", porque los balances aparecen como espectaculares.

¿Cómo es el proceso de las inmobiliarias y cómo podríamos traducir eso en parte de las conclusiones que debemos entregar a la Sala?

Por otra parte, está el tema de la institución que debería estar a cargo de la fiscalización. Estoy pensando en una superintendencia, que a mí no me gusta. Lo que está claro es que mientras no esté definido el rayado de cancha de lo que hay que revisar, van a estar en la legalidad absoluta.

---

190 Sesión 14ª, celebrada el 7 de marzo de 2012, pp. 27-28 del Acta de Sesiones.

CHILE

Intervención del Diputado señor GUTIÉRREZ (don Romilio).[191]

Funcionamiento de la educación superior.

En ese sentido, como Comisión Investigadora queremos saber, en base a su experiencia y a las investigaciones, cómo ven ustedes el funcionamiento de la educación superior en los dos sectores: el particular y el público.

Se ha dado como antecedente que lo que pagan hoy los alumnos en una institución pública de calidad, financia el 30% del costo del funcionamiento de esa institución. Por lo tanto, eso aumenta mi temor de que al bajar los aranceles vamos a generar más crisis en esas instituciones, porque si aranceles altos financiaron un alto porcentaje del costo del funcionamiento de esa institución, uno podría decir que hay un margen para bajar, pero si sólo financian el 30 por ciento, alguien tiene que poner la diferencia. No hay educación gratis y algo vamos a sacrificar como país para financiar esa diferencia.

En virtud de lo que decía la Presidenta, para nosotros es importante clarificar dónde está el lucro y cómo afecta la calidad y la fortaleza de nuestro sistema, sobre todo de las instituciones de la educación superior, de tal manera que nos permita llegar a conclusiones que corrijan las debilidades que arrastra el sistema de educación superior.

Intervención del Diputado señor ROBLES.[192]

Acceso a la universidad.

El diputado Gutiérrez plantea una cosa que no es verdad y me

---

191 Sesión 14ª, celebrada el 7 de marzo de 2012, pp. 27-28 del Acta de Sesiones.

192 Sesión 14ª, celebrada el 7 de marzo de 2012, pp. 30-31 del Acta de Sesiones.

llama mucho la atención. Dice que en el pasado los ricos eran los que tenían a sus hijos en la educación superior, y yo diría que Chile se movilizó enormemente y apareció una clase media importante, justamente en la década de los 50 ó 60 del siglo pasado, gracias a que Chile invirtió en forma importante en educación, ya sea en educación rural y de todo tipo. Es decir, Chile hizo una gran inversión desde el Estado.

El diputado también debe haber concurrido a los liceos de la época a fines de los 70, que en todo Chile eran muy buenos. Yo estudié en la facultad de Medicina de la Universidad de Chile y el 95 por ciento de mis compañeros venían de liceos públicos, y la gran mayoría de los médicos de mi generación venían de familias de clase media y baja. Hoy el 90 por ciento de los alumnos de primer año de Medicina de la Universidad de Chile viene de colegios privados, donde se paga una cantidad muy importante.

Ahora sí que son hijos de ricos los médicos que salen de la Universidad de Chile. En la época que yo estudié había de todo tipo de personas.

Intervención del Diputado señor ROJAS[193].

Lucro y calidad.

Señora Presidenta, cuando uno analiza el tema de la educación y todo lo que hemos escuchado acá, por lo menos yo no me sentiría angustiado si tuviese que pagar una matrícula equis, cualquiera que sea, en una institución que me está dando calidad para ese estudiante. Creo que el drama que hoy tenemos en la educación superior es justamente la calidad.

Bien decía usted que hay muchas instituciones que se han formado, que son universidades del sur, pero que van a hacer clases al norte, arriendan una casa, no tienen la infraestructura necesaria y dictan una carrera a pizarrón y tiza. Ése es el tema.

Más allá del concepto de lucro, que se ha querido dar a entender que es malo y banal, creo que el problema es la calidad. Si yo pagara para mi hijo en una universidad que le da las condiciones necesarias,

[193] Sesión 14ª, celebrada el 7 de marzo de 2012, p. 12 del Acta de Sesiones.

todos los padres en Chile estaríamos tranquilos y conformes, indistintamente al concepto del lucro y de quién vaya a ganar, con tal que me den la calidad por la que estoy pagando. El problema mayor es que hoy no se está dando calidad.

Debemos abordar ese tema y determinar cuáles son los parámetros mínimos.

Intervención del Diputado señor VENEGAS[194].

Irregularidades.

Las conclusiones y proposiciones de esta Comisión deberían ser elementos a tener en cuenta por los próximos gobiernos, porque para el actual seguramente será un proceso de cambio de un modelo que permite estas injusticias escandalosas.

Leí la minuta y nos sirve de mucho, porque es de un representante de una universidad privada (Universidad del Mar), que es el foco fundamental de nuestra atención, porque lo que investigamos es el lucro en la educación. Ojalá podamos demostrar que efectivamente se está contraviniendo la ley, que establece que las universidades son instituciones sin fines de lucro. Y nuestro invitado ha dicho claramente y con ejemplos concretos la forma en que se ha dado esto de manera escandalosa, quitándoles los recursos a los funcionarios, no pagándoles. Entonces, cómo no va a ser un escándalo que nos digan que hay aproximadamente 3.500 millones de pesos que son del Crédito con el Aval del Estado, que no saben dónde fueron a parar; cómo no va a ser un escándalo que compraron los servicios de alguien que debía ser suficientemente autónomo para acreditar, como es el presidente del CNA.

Luego, se agrega que un señor que actúa como gerente de una inmobiliaria y, al mismo tiempo, como presidente de la junta directiva, resuelve por sí y ante sí eliminar asignaturas de la malla curricular, en circunstancias de que son elementos que tomó en cuenta en el ministerio

---

[194] Sesión 16°, celebrada el 11 de abril de 2012, p. 12 del Acta de Sesiones.

para acreditarlo. O sea, este ejemplo nos da a muchos de nosotros argumentos más que suficientes como para reforzar la idea de que debemos cambiar el sistema.

Intervención de la Diputada señora GIRARDI (doña Cristina).[195]

Lucro en la Universidad del Mar.

Quiero destacar que es la primera vez que viene un representante de una universidad privada -trabajador u otro- a aportar elementos a la Comisión Investigadora respecto del lucro propiamente tal.

Quienes han venido nos han dejado cifras sobre la matrícula, la cobertura, en fin, pero nadie ha querido denunciar cosas concretas como lo ha hecho nuestro invitado, señalando, por ejemplo, que el rector de la universidad es, al mismo tiempo, gerente de una inmobiliaria. Eso es importante, no sólo como dato, sino como señal de que estamos frente a un escándalo y hay que denunciarlo. Si bien es cierto todo el mundo dice que lo sabe, nadie le pone nombre y apellido, nadie relaciona nada con nadie. Es mucho mejor dejarlo en la nebulosa, que es lo que ha hecho el Ministerio de Educación todos estos años.

El Ministerio de Educación ha tenido una actitud de permisibilidad al respecto y de no querer investigar, claramente.

Tuvimos al ministro de Educación y le planteamos que, de acuerdo a lo que establece la ley, el Ministerio tiene facultades para pedir información y no sólo no la solicita, sino que, en la última sesión, los especialistas de la Biblioteca nos plantearon que está cerrada la página del Ministerio de Educación respecto de toda la información que debe estar dispuesta. O sea, ni siquiera el ministerio hoy día está transparentando la información. Eso me parece sumamente grave.

Sería interesante que hiciéramos un pequeño resumen de la

---

[195] Sesión 16ª, celebrada el 11 de abril de 2012, p. 13 del Acta de Sesiones.

CHILE

denuncia sobre la inmobiliaria; pedirle al Ministerio que investigue la situación, que pida la información formalmente a la Universidad del Mar con respecto a la inmobiliaria que se señala, para saber si efectivamente coinciden los nombres de los integrantes de la junta directiva de la universidad con los dueños de la inmobiliaria. También queremos pedir que nos informen, independientemente de que sea un órgano externo, qué saben respecto de este contrato entre el encargado de la comisión acreditadora y la universidad y cuáles son las medidas que ha tomado.

También, hacerle llegar el oficio a la Contraloría respecto de esta misma denuncia. O sea, al ministro de Educación, por un lado, y a la Contraloría. ¿Por qué al ministro de Educación? Porque hay que obligar al Ministerio a fiscalizar, pues no lo quieren hacer.

Por lo tanto, solicitemos al Ministerio de Educación que investigue lo que se ha denunciado y se envíe también a la Contraloría, solicitando ampliar lo que se está haciendo.

Lucro, cobertura y conclusiones.

Nuestro objetivo es investigar si las universidades lucran o no. El primer problema es que hasta ahora sólo el sindicato de la Universidad del Mar nos ha entregado datos concretos, nadie más, salvo María Olivia Monckeberg y Manuel Riesco, quienes ha dicho exactamente cuáles son las instituciones que están lucrando, cómo lo están haciendo y cuál es el resultado.

La falta de antecedentes es un problema que nos preocupa, porque al momento de acordar nuestras conclusiones, tendremos que entregar los datos que tenemos, que son solo los que acabo de mencionar, y que no se pudo establecer si efectivamente hay lucro. Lo ideal sería que esta Comisión pudiera decir cuáles son las universidades que lucran, en cuánto y de qué manera. Ojalá esa fuera la conclusión, porque fue el objetivo que planteó Robles cuando presentó la inquietud.

Ahora, sí hay un asunto que sí se debe decir, porque se puede demostrar, es que el Ministerio de Educación no ha hecho absolutamente nada en este proceso, ni siquiera se ha interesado en fiscalizar, no obstante que tiene las herramientas y los instrumentos para hacerlo. Dejaremos

expresados en el informe los artículos de la ley que señalan que el Ministerio sí tiene facultades para fiscalizar y que no necesita una superintendencia, así como también, que nunca lo ha hecho, ni los anteriores ni este gobierno. Esa es la única certeza que podremos transmitir desde el punto de vista del objetivo de esta Comisión.

Por otro lado, afirman que, en términos de cobertura, Chile se encuentra a la par de países como Inglaterra, Japón y Francia, porque tenemos coberturas similares. Nosotros tenemos 57 por ciento; Francia, 58; Japón, 55. Incluso estamos más arriba que Inglaterra. Como si fuéramos los mejores del mundo por estar en esa situación. Sin embargo, ¿de qué calidad son esas universidades? Las universidades de Francia son gratuitas. En Japón el aporte del Estado a la educación es impresionante. Entonces, vemos que acomodan el discurso de manera favorable a la lógica económica.

Entonces, es importante estudiar la forma en que el pensamiento que se expresa en la Comisión pueda tener alguna salida, porque al igual que nuestros invitados, tengo desconfianza respecto del resultado de esta Comisión, independientemente de que pongamos las cosas más incisivas y de llegar a acuerdos para plasmar toda la información que hemos recibido, que es escandalosa.

Ahora, ¿qué se va a hacer con eso? Es otra situación que no tiene que ver con lo que seamos capaces de concluir. La tarea es ver qué hacemos respecto de las conclusiones de la Comisión.

Lo más probable es que ocurra lo mismo que con la de Hidroaysén. Participé en dicha comisión y estoy segura de que no va a pasar absolutamente nada con las conclusiones que adoptemos, porque la situación también es escandalosa.

Ha sido muy importante el trabajo que hemos realizado, pero si no le sumamos un factor más, lo más probable es que tenga el resultado que señalan los jóvenes, que el informe termine en un cajón. Lo dejo planteado porque coincido con lo que han indicado.

CHILE

Intervención del Diputado señor GUTIÉRREZ (don Romilio)[196].

Lucro, becas, CAE y presupuesto

No tengo conocimiento de que se haya creado una comisión investigadora desde 1990 en adelante; sin embargo, el lucro ya existía. El Ministerio de Educación tuvo las herramientas para fiscalizar y no lo hizo.

Los parlamentarios que han llamado al voto y otras cosas han ejercido el cargo por muchos años, y no son problemas nuevos, y se quiere hacer ver, en un discurso bastante simple desde el punto de vista político, que los problemas han hecho crisis hoy día. Y tenemos alumnos de sectores pobres que no han podido ingresar a la educación superior.

Ustedes saben, mejor que nosotros, que el sistema de becas no requiere ley. Si un Gobierno tenía la voluntad política de ayudar con becas efectivas a los alumnos, pudo haberlo hecho.

En el gobierno del Presidente Frei se creó el crédito Corfo, que es una estafa a las familias chilenas, y nadie dijo nada desde 1997 en adelante, y hoy tenemos a 100 mil estudiantes, y sus familias, afectadas por este sistema que ha hecho crisis y que estamos de acuerdo en que hay que resolver.

El CAE en su origen tiene problemas. Nosotros creemos -yo en particular- que debemos avanzar a un único sistema de crédito y becas, de acuerdo con las posibilidades económicas del país.

Siento que de verdad tenemos puntos de coincidencia, y lo vemos cuando uno conversa francamente y no sólo para la televisión o para las imágenes.

Recordemos que la educación superior, sobre todo las universidades, son instituciones creadas por ley sin fines de lucro. Por lo tanto, aquí hay un incumplimiento a la ley, y es la obligación de los gobiernos de turno hacer cumplir la ley.

---

196 Sesión 16ª, celebrada el 11 de abril de 2012, p. 39 del Acta de Sesiones.

CHILE

Aquí cada uno tiene que asumir su cuota de responsabilidad. Creo que en eso hemos avanzado en este Parlamento, porque hay reconocimiento a las fallas que se han tenido en los sucesivos gobiernos.

Si las universidades son sin fines de lucro, tienen que ser sin fines de lucro. Creo que eso no tiene otra lectura y sólo hay que hacer cumplir la ley vigente.

Se dice que el Estado tiene ciertas obligaciones que no ha cumplido, y es efectivo. Los aportes del Estado han sido mínimos.

Como representante de una región puedo señalar que por primera vez en la ley de Presupuestos de 2012 se contempla una partida que apoya a las instituciones de educación superior de regiones, porque es distinta la realidad en las regiones, donde las situaciones son más dramáticas que en Santiago, y la carencia de recursos se nota desde que uno comienza su ingreso a la institución de educación superior.

El monto claramente es insuficiente, porque 10 millones de dólares no resuelven los problemas que se arrastran desde hace muchos años; sin embargo, es un primer paso para definir el rol del Estado respecto de sus instituciones. Es un debate que no hemos realizado profundamente, donde más que manifestar opiniones personales debemos manifestar qué es lo que queremos para una institución que de verdad se dice del Estado y cómo cumple su rol, pero también debe estar obligada a dar cuenta de los recursos, de todos los chilenos, y cómo los invierte. Esto no puede ser sólo pasar plata y no responder por el uso de esos recursos.

CHILE

CONSIDERACIONES QUE SIRVEN DE BASE A LAS CONCLUSIONES Y PROPOSICIONES APROBADAS POR LA COMISIÓN

A. CONSIDERACIONES.

Como consecuencia de lo precedentemente expuesto en este informe, de los numerosos testimonios y antecedentes recogidos durante el curso de esta investigación y, principalmente, del debate habido en su seno, vuestra Comisión expone a la H. Cámara de Diputados las conclusiones y proposiciones que versan sobre las materias señaladas en el Acuerdo que le dio origen.

B. CONCLUSIONES

1. Esta Comisión Investigadora cumplió a cabalidad su mandato a pesar de no haber podido obtener toda la información requerida, ya sea porque no existe, no se entregó, o no hay una normativa que así lo requiera u obligue. Particularmente grave es lo referido al Sistema de Información de la Educación Superior, SIES, que no pudo entregar la información solicitada por esta comisión en razón a que no disponía de ella, a pesar que la ley así lo establece.

2. La Comisión celebró 25 sesiones, entre el 9 de agosto de 2011 y el 18 de junio de 2012. Recibió en audiencia a más de 70 invitados relacionados con el tema, incluyendo Ministros y altos funcionarios del Estado, representantes de estamentos académicos, estudiantiles y sindicales, así como expertos independientes, entre otros.

3. Cabe señalar, que esta Comisión invitó reiteradamente a representantes de universidades privadas a entregar sus opiniones pero ninguno de ellos accedió a la invitación.

4. El actual sistema de educación superior data de los años ochenta cuando el régimen militar cambió el modelo institucional de educación superior hacia un modelo donde se privilegia la libertad de enseñanza, entendida ésta como la libertad para realizar emprendimientos educativos, aunque no desde el punto de vista

CHILE

comercial, ya que los define sin fines de lucro. El advenimiento de la democracia no significó poner en cuestión los principios del modelo ni modificarlo sustancialmente. Éste se administró, perfeccionó y se consolidó con la expansión de instituciones, sedes, carreras y cobertura.

Hoy, la matrícula del sector privado supera al sector estatal y tradicional. Los principales hitos de este proceso fueron los siguientes:

a. Se autorizó la creación de universidades privadas (DFL 1, 1981). Si bien los niveles de exigencia eran mínimos, debían constituirse como corporaciones de derecho privado sin fines de lucro (art. 15).

b. Se establecieron tres mecanismos de financiamiento de la universidades existentes al 31 de diciembre de 1980 y de las que de ellas se derivaren (DFL 4, 1981): el Aporte Fiscal Directo (AFD), el Aporte Fiscal Indirecto (AFI) y el Crédito Fiscal Universitario (CFU).

c. Al mismo tiempo, se autorizó y facilitó el funcionamiento formal de instituciones con estatus de educación superior, pero no universitarias. Para ello, se establecieron normas de bajas exigencias para crear Institutos Profesionales (DFL 5, 1981) y Centros de Formación Técnica (DFL 24, 1981). Este sector no universitario podía operar con o sin fines de lucro.

d. Para facilitar la competencia, las universidades estatales fueron desarticuladas, quedando sujetas a las normas que afectan a los organismos de Estado y a la fiscalización de la Contraloría General de la República.

5. A su turno, las políticas de la Concertación tuvieron como principal motivación la ampliación de la cobertura, en particular de los estudiantes que provenían de familias de bajos ingresos socioeconómicos. Se buscó facilitar el acceso de los sectores más postergados a la educación superior, sin embargo, no se aseguraron los elementos indispensables para que este acceso fuera exitoso. Por ejemplo, las ayudas estudiantiles estaban fragmentadas, y no coinciden con los costos reales de la educación superior para los sectores más postergados de la población. En el ámbito de la educación superior, la política central se orienta en cuatro direcciones fundamentales:

CHILE

a. Otorgar la autonomía a las instituciones de educación superior (IES) que se crean, conforme al proceso denominado actualmente Licenciamiento (en la LOCE se denominaba Acreditación). El Ministerio de Educación lleva el registro de IES reconocidas, autorizadas y facilita la operación del Consejo de Educación Superior (CSE) y puede revocar el reconocimiento de las instituciones de educación superior que éste le señale.

b. No introducir ninguna regulación obligatoria, que aumentaran las exigencias de entrada.

c. Ampliar el eje de subsidio a la demanda[197] especialmente, aquella orientada a instituciones de educación superior del CRUCH, a través del aumento progresivo de becas y créditos, cambio del crédito universitario por crédito solidario, ampliación del crédito a los estudiantes que pertenecían a los primeros quintiles, Crédito con Aval del Estado (CAE), que provenían de establecimientos subvencionados para que accedieran a cualquier institución de educación superior. Se estableció que la IES serían elegibles en la medida que estuvieran acreditadas, sin consignar, años mínimos de acreditación. Se le asignó a la Comisión INGRESA la función de priorizar.

d. Crear un sistema voluntario de acreditación institucional basado en: 1) coherencia interna, no en estándares externos de calidad, 2) conformación de pares evaluadores, 3) integración de la Comisión por parte de representantes corporativos, de las IES que debían ser acreditadas, y 4) la existencia de agencias privadas de acreditación.

6. Así, el Estado creó todo un conjunto de normas que permitió, incentivó y fortaleció un sistema de educación superior privado prácticamente desregulado, que en lo medular se expresa en requisitos mínimos de constitución, más bien formales, sin regulación respecto a la calidad de estas instituciones, la oferta de carreras profesionales o técnicas, sin fiscalización, sin un procedimiento técnicamente aceptable y transparente de determinación de los aranceles cobrados y si éstos reportaban lucro para las instituciones.

---

[197] Se continuó con el subsidio a las IES del CRUCH, incorporando progresivamente fondos concursables para las Universidades del CRUCH. En los últimos años se observa que se abren a todas las universidades acreditadas.

CHILE

7. El Estado tampoco hizo uso de sus facultades fiscalizadoras, ampliamente expuestas en este informe. A la fecha, según lo informado por el Ministerio de Educación, la División de Educación Superior del mismo, y la Comisión Nacional de Acreditación, no se ha realizado en 30 años de lo que lleva de existencia el sistema de educación superior privado, alguna fiscalización, auditoría o simple revisión, en orden a determinar la existencia de fines de lucro en alguna de las instituciones privadas que han lucrado con ventas millonarias o bien han dado a conocer lo ventajoso del negocio de la educación superior a través de estudios académicos, publicaciones y reportajes de investigación, que forman parte de los anexos del presente informe.

8. El Ministerio de Educación no ha ejercido sus funciones legales en relación a solicitar, entre otros, los antecedentes a las instituciones de educación superior que deben entregar para la transparencia del sistema, por ejemplo respecto a los conflictos de intereses existentes y denunciados de los miembros de la Comisión Nacional de Acreditación, de las agencias acreditadoras, de la omisión de los antecedentes de las dotaciones académicas, de sus recursos financieros, de infraestructura, de sus balances, o de cuestiones relativas a publicidad engañosa, etc.

   Cabe destacar que aún no se han dictado tres reglamentos previstos en la ley, a saber:

   a) reglamento que regula el Sistema de Información de Educación Superior;

   b) el Reglamento para la implementación del comité de coordinación del sistema de aseguramiento de la calidad de las IES, y

   c) el reglamento de supervisión de las empresas acreditadoras.

9. Esta Comisión investigadora, una vez analizados los antecedentes y escuchado los planteamientos del Contralor General de la República, el Ministro de Justicia, así como de expertos en la materia, se formó la convicción que conforme a la ley y normativa vigente, es responsabilidad del Ministerio de Educación garantizar el correcto funcionamiento del sistema de educación superior en Chile, responsabilidad que no ha ejercido, quebrantando con ello la fe pública en el sistema de educación superior y en el Estado como garante de una educación de calidad para sus ciudadanos y ciudadanas.

CHILE

10. De esta forma en los años recientes se han hecho evidentes las consecuencias del modelo y su implementación, las que se pueden sintetizar en que se ha producido, por una parte, una formidable expansión y virtual universalización de la cobertura de la educación superior y por otra, una "gran industria", casi totalmente desregulada, con un volumen de negocios al año 2009 del orden de 2,4% del PIB (2,4 billones de pesos, de las cuales las familias financian 1,6 billones de pesos) y un número creciente de jóvenes y familias endeudadas, con títulos universitarios (cuando logran terminar) de muy bajo valor en el mercado laboral, que no compensa el esfuerzo realizado, hipotecando así la vida laboral de los jóvenes y sus familias que apostaron por una educación superior que respondiera a una anhelada movilidad social, lo que termina generando un sentimiento de frustración, impotencia y rabia.

11. Esto nos lleva a concluir que el Estado ha tenido y tiene, una responsabilidad ineludible en la creación de un mercado de la educación superior privada sin regulación, privilegiando el derecho a la libertad de enseñanza, entendido como la libertad de entrada a la oferta educativa por sobre el ejercicio del derecho a la educación, transgrediendo los principios de calidad, equidad, responsabilidad, integración y transparencia, todos ellos inspiradores del sistema educativo chileno, según la Ley General de Educación.

12. A partir del cambio de legislación para la educación superior a comienzos de los años 80 las universidades del Estado han visto perder su capacidad de acción frente a las universidades privadas que han ganado terreno a costa de falta o carencia de regulación respecto de la calidad de la enseñanza ahí impartida, la falta de control sobre los asuntos financieros, y cumplimiento de la exigencia de impedir el lucro y, en general, de una serie de controles y normativas que hacen más difícil y compleja la operación como lo son el control de legalidad y de gastos ejercido por la Contraloría general de la República, el uso del portal de compras públicas, etc.

Las universidades públicas deben competir en condiciones muy diferentes con la universidades privadas, tanto a nivel del control que se ejerce sobre éstas, como en la gestión y estructura de funcionamiento. Asimismo, las Ues públicas están impedidas de contraer endeudamiento para hacer las inversiones necesarias para su mejoramiento, expansión y desarrollo. Las Ues públicas realizan

CHILE

docencia, investigación y extensión, mientras que las privadas no necesariamente, el cuerpo académico se rige por estándares de exigencia bastante altos y con niveles de dedicación también altos, cuestión que no sucede en el ámbito privado donde tienen funciones docentes por horas y sin dedicación exclusiva, etc.

En varias de las universidades públicas esta situación de competencia y la necesidad de generar mayores ingresos tanto para las instituciones como para su cuerpo académico ha generado el desarrollo de entidades de distinta naturaleza jurídica como fundaciones, corporaciones, sociedades de responsabilidad limitada, que a juicio del señor Contralor permiten la "huida del derecho administrativo" y que tienen por giro ofrecer servicios profesionales, de investigación u otros.

A partir del Presupuesto de la Nación 2012 se abre al acceso de las universidades privadas a un conjunto de recursos que antes no estaban disponibles para ellas. Hoy existe una casi total competencia.

El Estado no tiene un mandato claro para las universidades del Estado y tampoco para las universidades estatales de regiones. Más bien aparece que estas funciones las ejercen privados, con las leyes del mercado (desregulado) y con fines de lucro.

13. Para los efectos de analizar la contravención de la normativa legal vigente sobre la existencia de lucro en el sistema universitario, es que entenderemos por lucro aquél retiro de excedentes en beneficio de los creadores, organizadores o controladores de la corporación universitaria correspondiente por alguna de las vías, u otras no identificadas aún, que más adelante se mencionan.

14. De esta forma, analizados todos los antecedentes, revisadas las declaraciones y los informes tenidos a la vista por esta Comisión Investigadora, se concluye que, no sólo existe lucro en la educación superior, sino que además, no funciona todo el marco normativo que regula el sistema de educación superior, en especial el referido al cabal cumplimiento del requisito establecido en la ley sobre del lucro.

15. Respecto de este punto, cabe citar aquí las palabras del Ministro de Educación señor Felipe Bulnes en la sesión número seis celebrada en Valparaíso el día 12 de octubre de 2011, "... *esa ley tiene 30 años, pero nadie puede dar fe de que efectivamente alguna de las universidades no la estén burlando. Incluso, es público y notorio, algunas personas se refirieron a ello antes que surgiera esta polémica, que las universidades representan un buen negocio, en*

CHILE

el sentido que, así lo entendí yo, era una buen fuente de retiro de excedentes y de ganancias particulares, aunque la ley lo proscribe". Y más adelante continúa, " *nuestra visión es que se simplifica demasiado la discusión creer que la posibilidad de burlar la ley se agota con las sociedades espejo..."*

16. Esta Comisión recibió antecedentes sobre los diferentes mecanismos mediante los cuales las corporaciones universitarias pueden infringir/transgredir el requisito legal de ser corporaciones educacionales sin fines de lucro, entre los cuales se pueden mencionar los siguientes:

- Altos sueldos a miembros del Directorio o ejecutivos importantes pero sin que exista límite legal aceptado tributariamente como gasto para este desembolso, sólo en el caso de las universidades se pueden pagar sueldos más altos que en las demás empresas a personas relacionadas sin sufrir consecuencias tributarias negativas;
- Externalizar servicios relevantes, por este medio las utilidades de la universidad que no pueden retirarse, si pueden pagarse a las empresas relacionadas (sociedades espejo) desde donde sí pueden retirarse o distribuirse a sus propietarios;
- Las universidades están exentas del impuesto a la renta (Primera Categoría), no tienen razones tributarias para adquirir activos fijos relevantes que luego pueden depreciar, por lo tanto los propietarios de las universidades pueden verse incentivados a adquirir el activo fijo mediante empresas distintas que si pueden aprovechar la depreciación y a la vez ser arrendados a la universidad;
- Las empresas señaladas en el número anterior, al igual que cualquier empresa, puede asignar altos sueldos a su propietario o ejecutivos relevantes pero en este caso se financiarían sus pagos con los recursos emanados de la universidad;
- El directorio de la universidad o empresa señaladas pueden incorporar familiares con el objeto de repartir un mismo ingreso eventualmente alto entre distintos contribuyentes relacionados por parentesco disminuyendo la base imponible sujeta a tributo;
- La universidad al igual que cualquier empresa puede vender su cartera de deudores incobrables a una empresa de factoring, los que podrían estar relacionados a los fundadores de la universidad. Por lo tanto, por este medio se logra radicar la cobrabilidad de la universidad donde no tributa y la incobrabilidad en la empresa de factoring donde se puede

descontar como gasto necesario para producir la renta;

- Compra y venta de universidades bajo el control de grupos económicos y extranjeros;
- Pagos de royalties, patentes u otros conceptos a terceros, nacionales o extranjeros;
- Aumentar los ingresos o excedentes de las corporaciones universitarias mediante el aumento indiscriminado de matrícula, el alza de los aranceles, la minimización de los costos de operación sacrificando calidad en la actividad académica, el manejo financiero de dineros provenientes de fondos públicos, etc.
- Crecimiento de las universidades, por la vía de donaciones de empresas relacionadas con los creadores/organizadores de las corporaciones y de las sociedades espejos.

17. En el curso del trabajo de esta Comisión investigadora se han recibido denuncias y antecedentes, varios de ellos de conocimiento público, sobre la existencia de lucro, según alguna de las modalidades ya descritas precedentemente, tales como:

a) Compra y venta de universidades

- Las Universidades de Las Américas, Andrés Bello, Viña del Mar, AIEP, todas del grupo Laureate, International Universities, filial de Laureate Education Inc., es una red de instituciones académicas privadas, acreditadas a través de varios países. Reúne 76 instituciones de educación superior en 27 países del mundo.
- Universidad Santo Tomás, fue comprada por el Fondo de inversiones Linzor Capital. Linzoe BICE Private Equity II es un fondo de inversión privado, cuyo objetivo es invertir directa o indirectamente en uno o más fondos de inversión. Tienen contemplado efectuar inversiones de carácter privado en distintos países de América latina en diversos sectores de la economía.
- UNIACC, fue comprada en el año 2008 por el grupo Apollo Group;

b) Sociedades espejo

- Universidad del Desarrollo, Sociedad Inmobiliaria Ainavillo.
- Universidad del Mar, varias sociedades inmobiliarias: Inmobiliaria del Mar; Firma Terramaris SA; Inmobiliaria e Inversiones Rancagua; Inmobiliaria e Inversiones doña

CHILE

Teresa SA; Inversiones La Serena SA; Inversiones Los Placeres; Valaparenas S.A.

18. Si bien sobre las instituciones mencionadas hay antecedentes públicos y denuncias efectuadas sobre la cuales esta Comisión Investigadora tuvo conocimiento, no se descarta que esta sea una práctica más generalizada en la industria de la educación superior del país. No obstante ello, es del caso señalar que varias universidades privadas gozan de un amplio reconocimiento por su labor académica y apego a las normas establecidas como los son las universidades de Concepción, Diego Portales, Alberto Hurtado entre las más destacadas.

19. En relación a la fiscalización del cumplimiento de la ley respecto del lucro, la Contraloría General de la República señala que le corresponde la fiscalización de las universidades del Estado y el control de los recursos públicos percibidos por las universidades privadas, escapando de sus atribuciones el análisis de cumplimiento de la normativa relativa al lucro. A su vez, el SII tiene competencia sobre los contribuyentes, pero expresamente las corporaciones educacionales universitarias están excluidas de tributar en primera categoría, por lo que al SII no le corresponde tampoco analizar este aspecto en relación al lucro de éste entidades. En opinión de la Contraloría y del Ministerio de Justicia, y de esta Comisión Investigadora corresponde al Ministerio de Educación ejercer este control.

20. Finalmente, sobre el lucro en las corporaciones educacionales universitarias cabe destacar lo señalado por el señor Ministro Felipe Bulnes en la sesión antes citada: *"...Y en esto no solo es aval mi diagnóstico, no es casualidad que ningún Ministerio de Educación, incluido el de ambas coaliciones, haya ejercido acciones decididas para controlar esta materia* (fiscalizar el lucro)."

21. En la implementación de la Ley N° 20.129, se observa que los mecanismos de aseguramiento de la calidad han sido quebrantados por varias razones: 1) haber definido un proceso de evaluación centrado en insumos y procesos y no en resultados, 2) conflictos de interés que se derivan del origen de las membresías de la Comisión Nacional de Acreditación. Es la propia comunidad de educación superior la que vigila los nombramientos de los miembros. En la práctica ha sucedido que esto genera una identificación de los miembros con las instituciones que los nombraron.

CHILE

En particular, la acreditación hace crisis porque se estableció como condición para acceder al Crédito con Aval del Estado (CAE) -enorme fuente de recursos— y se estableció la obligatoriedad de la acreditación para las carreras de Medicina y Pedagogía. Esto generó enormes presiones para que las instituciones de educación superior y las carreras de pedagogía fueran acreditadas.

22. Del 100% del financiamiento de la educación superior el 79% lo colocan las familias, el 6% fondos privados y el 14,6 % el Estado según el CRUCH, aunque la Contraloría lo estima en 25%. La diferencia radica en la contabilización de distintos aportes que no son aportados por el Ministerio de Educación. El sistema de financiamiento de la educación superior por parte del Estado contempla becas (11 tipos diferentes) y créditos estatales (Fondo Solidario, CAE, Crédito Corfo).

23. El 35% de los alumnos de las universidades privadas tienen CAE, así como el 34% de los IP y el 22% de los CFT. El 60% de los créditos CAE otorgados recaen en 5 grupos económicos que controlan universidades privadas.

24. Esta Comisión Investigadora ha constatado un grave problema de diseño de las políticas de financiamiento de la educación superior. A los estudiantes más pobres se les da crédito y a los de quintiles superiores se les da beca. En efecto, la focalización de las becas no está en los quintiles I y II, que son los alumnos que más lo necesitan, porque no cumplen con las exigencias académicas de los 550 puntos en la PSU; sólo el 14% del quintil I cumple con el requisito del puntaje en la PSU y, por otra parte, la contradicción es que a los alumnos más pobres se les entrega el CAE. Un 42% del CAE es del quintil I.

25. Estos errores de diseño e implementación se observan en la Ley N° 20.027, que creó el Crédito con Aval del Estado (CAE) y la Comisión INGRESA para su administración. En el ámbito del diseño, el hecho de facilitar el acceso con un crédito, no exime de poner requisitos de elegibilidad de las carreras que ofrecen las instituciones de educación superior y de los estudiantes que cuentan con su licencia media. A esta Comisión investigadora le resulta del todo insuficiente que el criterio de elegibilidad institucional haya sido la "mera" acreditación -hoy día tan cuestionada- pudiendo ésta ser de sólo un año. Asimismo, no es posible que no se haya pensado en requisitos de carácter administrativo y financiero, en particular, si no se disponía de instrumentos para identificar subterfugios para el

CHILE

retiro de excedentes vía operaciones con empresas relacionadas. El informe del Banco Mundial sobre el CAE es concluyente: es evidente que muchas IES apalancaron su explosivo crecimiento de la matrícula en el CAE y, agrega, la Comisión INGRESA debiera supervisar y monitorear las IES, cuya dependencia del CAE las pone en situación de riesgo financiero.

PROPOSICIONES

ADMINISTRATIVAS:

1. Remitir al Ministerio Público todos los antecedentes de las instituciones de educación superior privada respecto a las cuales esta Comisión ha llegado a la convicción de la existencia de la persecución del lucro dentro de sus fines corporativos, en especial el uso e inversión de los recursos públicos percibidos cualquiera sea su fuente.

2. Solicitar al Ministerio de Educación que dentro de un plazo máximo de 60 días dicte el Reglamento dispuesto en el artículo 49 de la Ley N° 20.129, que entró en vigencia el 17 de noviembre de 2006 y que a la fecha no se ha dictado.

3. Remitir todos los antecedentes a la Contraloría General de la República, para hacer efectiva la acción fiscalizadora respecto a la utilización de los recursos públicos entregados a las instituciones de educación superior.

4. Remitir al Consejo de Defensa del Estado los antecedentes sobre las universidades respecto de las cuales esta Comisión tiene antecedentes suficientes que constituyen lucro para que determine si ha existido detrimento al patrimonio fiscal, y ejerza las acciones legales que corresponda.

5. Solicitar al Consejo de Defensa del Estado se investigue la constitución de las inmobiliarias asociadas a los controladores o dueños de las instituciones de educación superior, el origen de sus recursos y los contratos de arrendamientos con aquellas instituciones, inversión en títulos de valores, hasta cuándo, en qué momento se invierte en la institución, buses de acercamiento (U del Mar, Viña del Mar, Las Américas), y otros.

6. Requerir al Ministerio de Educación para que ejerza, sin dilación alguna, sus facultades fiscalizadoras en relación al lucro y la calidad educativa, a lo menos en las siguientes instituciones:

CHILE

Universidad de Las Américas, Instituto Profesional AIEP, Universidad Andrés Bello, todas de propiedad del consorcio internacional Laureate, Universidades del Mar, Central, Finis Terrae, Autónoma, Santo Tomás y Del Desarrollo.

7. Respecto de la concentración del mercado, conforme a la figura de los delitos económicos, remitir todos los antecedentes a la Fiscalía Nacional Económica para que se refiera y sancione, si es del caso, a quienes resulten responsables.

LEGISLATIVAS:

1. Cambiar el sistema de funcionamiento de la educación superior, sobre la base de introducir una reforma constitucional en el artículo 19 Nº 10 que asegure:

a) Derecho a la Educación, en el sentido que es deber del Estado garantizar el acceso a todas las personas a una educación de calidad, en todos los niveles educativos

b) Creación de un nuevo sistema de financiamiento de la educación superior, basado en una adecuada y equitativa distribución de los recursos del Estado en el sistema de educación superior, para lo cual deberán realizarse las siguientes modificaciones a la ley:

b. 1 El Estado debe financiar en su totalidad los requerimientos de la educación superior pública.

b. 2) Una vez financiado el sistema público de educación superior en su totalidad, El Estado podrá concurrir con aportes a instituciones de educación superior privadas sin fines de lucro y que cumplan con los estándares de calidad definidos por el Estado.

2. Término y cambio del sistema de acreditación actual: Derogar el sistema actual de acreditación, debiendo el Estado definir los estándares de calidad de las instituciones, programas y carreras, quedando la acreditación a cargo de las universidades públicas o privadas tradicionales de mayor prestigio, pasando a ser ésta obligatoria, con pruebas nacionales para todas las carreras. Acreditación por proceso y por resultado, por un mínimo de seis años.

3. Que, en el plazo de seis meses se elaboren los nuevos estándares de calidad, para luego, dentro de los seis meses subsiguientes, las instituciones

de educación superior se someten a un nuevo proceso de acreditación obligatoria.

4. A pesar la de existencia normativa de la prohibición del lucro, se legisle acerca del reforzamiento de la intención del legislador en el sentido de que TODAS LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR, (Incluyendo los Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales), deben ser sin fines de lucro. No hay ningún argumento para que los centros de formación técnica y los IP sean con fines de lucro y no las universidades.

5. Se establezcan sanciones a la contravención de la prohibición de lucrar. Para ello, es necesario introducir en el artículo 30 de la LOCE, un inciso segundo, que establezca la sanción o sanciones ante la contravención a la prohibición del lucro, que contemple: la devolución íntegra de los recursos al afectado por el engaño y respecto de los recursos públicos se sugiere como sanción la figura del fraude al fisco. Cabe mencionar que, por el hecho de que las instituciones de educación superior desvíen los recursos hacia otras instituciones para legalizar las ganancias, en nuestra opinión, se configura el delito de lavado de dinero y, como tal, se debe regularlo de tal manera que implique un notable desincentivo a alguna articulación "lucrativa" en la educación superior. También proponemos, sanciones civiles, tales como su declaratoria de inhabilidad para ser socio, ya sea como persona natural o formando parte de una corporación de educación superior.

Lo anterior, porque el lucro en la educación constituiría una especie de defraudación al estudiante, al Fisco y la sociedad, y la persona que incurra en esta conducta no puede seguir siendo prestador de un bien social, que es la educación, porque causa un daño o perjuicio irreparable a la sociedad.

6. Que todas las instituciones de educación superior privada que reciban recursos públicos, cualquiera sea su origen, queden obligadas a rendir cuentas ante la Contraloría General de la República, y queden sometidas a su fiscalización respecto al uso e inversión de esos recursos.

7. Que, toda institución de educación superior reconocida por el Estado tendrá que transparentar toda la información respecto de todos sus ingresos y todos sus gastos, con los mismos criterios que la ley de transparencia aplica al sector público.

8. Regular la fijación de los aranceles, los que deberán estar asociados a categorías tales como: plantas académicas, grados académicos, investigaciones, publicaciones, laboratorios, bibliotecas, actividades de extensión. Una vez determinados estos, las universidades que reciban aporte del Estado, no podrán cobrar por sobre los montos fijados.

CHILE

9. Proponemos que el Estado, en su rol de garante del derecho a la educación de calidad, debe introducir en la normativa vigente, la figura del "interventor provisorio", actor que jugará un rol predominante ante eventuales irregularidades u anomalías tanto en la calidad de la educación como en lo relacionado con el lucro. Esta figura tiene por objeto velar porque el destino final del proyecto académico de la institución de estudios superiores tenga la mayor viabilidad respecto de los estudiantes quienes son los destinatarios del proyecto académico en comento y, en consecuencia, los principales afectados.

10. Suspender toda tramitación legislativa relacionada con la educación superior (reforma tributaria, CAE, la Superintendencia, etc.), sin antes abordar de forma integral las conclusiones y propuestas realizadas por esta Comisión.

11. Suspender todo financiamiento a las instituciones de educación superior privada, hasta que éstas no estén debidamente acreditadas, de acuerdo a lo propuesto en el presente informe.

12. Prohibir y sancionar la constitución, mantención y operación con sociedades espejos relacionadas, como por ejemplo, inmobiliarias, prestadoras de servicios, empresas de personal, etc.,

13. Tratándose de corporaciones sin fines de lucro, proponemos establecer la prohibición absoluta de enajenación en cualquiera de sus formas, de toda participación de los socios de las instituciones de educación superior.

C. VOTACIÓN.

La Comisión aprobó por 7 votos a favor, ninguno en contra y ninguna abstención, las conclusiones y proposiciones formuladas por las Diputadas señoras Alejandra Sepúlveda Órbenes y Cristina Girardi Lavín, y los Diputados señores Rodrigo González Torres, Marcelo Schilling Rodríguez, José Miguel Ortiz Novoa, Alberto Robles Pantoja y Mario Venegas Cárdenas.

VIII.- CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS

De acuerdo con lo prevenido en el artículo 301 del Reglamento de la Corporación, se deja constancia de lo siguiente:

CHILE

1.- Por acuerdo de la Comisión, forman parte de las conclusiones y proposiciones aprobadas, las consideraciones que les sirven de fundamento.

2.- Se acordó remitir el presente informe a S.E. el Presidente de la República, al Ministro de Educación, al Contralor General de la República, al Ministerio Público y al Consejo de Defensa del Estado.

Se designó Informante a la H. Diputada Alejandra Sepúlveda Órbenes

Acordado y tratado según consta en las actas correspondientes a las sesiones de los días 9, 11, 17 y 31 de agosto; 28 de septiembre; 5, 12 y 19 de octubre; 2, 9 y 23 de noviembre; 14 de diciembre de 2011; 4 y 18 de enero; 7 y 21 de marzo, 11 y 18 de abril; 2, 3 y 23 de mayo; 4, 6, 11, 13 y 18 de junio de 2012, con la asistencia de las señoras Diputadas Alejandra Sepúlveda Órbenes y Cristina Girardi Lavín, y de los Diputados señores Gonzalo Arenas Hödar, Germán Becker Alvear, Rodrigo González Torres, Romilio Gutiérrez Pino, Gustavo Hasbún Zelume, Nicolás Monckeberg Díaz, Manuel Monsalve Benavides, José Miguel Ortiz Novoa, Alberto Robles Pantoja, Manuel Rojas Molina y Mario Venegas Cárdenas.

Asistieron, además, a algunas de sus sesiones los Diputados señores Jorge Burgos Varela, Carolina Goic Boroevic, María José Hoffmann Opazo, Carlos Abel Jarpa Webar, José Antonio Kast Rist, Carlos Montes Cisternas, Marcelo Schilling Rodríguez y Matías Walker Prieto,

Sala de la Comisión, a 18 de junio de 2012.

HERNÁN ALMENDRAS CARRASCO
Abogado, Secretario (A) de la Comisión

CÁMARA DE DIPUTADOS
CHILE

ÍNDICE

I	**COMPETENCIA DE LA COMISIÓN**	001
II	**Integración de la Comisión**	008
III	**Plan de trabajo**	008
IV	**Relación del trabajo desarrollado**	008
IV. 1.	Sesiones celebradas	014
IV. 2	Audiencias públicas	014
	Personas invitadas que no asistieron	015
	Documentos recibidos	018
V	**Antecedentes generales**	020
	Principales hitos históricos del movimiento estudiantil	020
VI	Panorama legislativo de la Educación Superior 1980-2011. Intervención del señor Luis Castro Paredes	024
VII	**AUDIENCIAS PÚBLICAS**	043
VII. A	**INSTITUCIONALIDAD**	048
	Intervención señor Felipe Bulnes Serrano, Ministro Educación	050
	Intervención señor Juan José Ugarte, Jefe División Educación Superior	053
	Intervención señor Aldo Valle Acevedo, Rector Universidad Valpáraíso	062
	Intervención señor Teodoro Rivera Neumannn, Ministro de Justicia	072
	Intervención señor Carlos Aguilar Díaz, Jefe Depto. Personas Jurídicas	074
	Intervención señor Ricardo Correa Soto, Presidente CONIFOS	077
	Intervención señor Juan Manuel Zolezzi, Presidente CRUCH	086
	Intervención señor Iñigo Díaz Cuevas, Presidente C.N.A.	092
	Intervención señor Carlos Medrano, asesor Presidente C.N.A.	109
	Intervención señora Daniel Torre Griggs, Secretaria Ejecutiva C.N.E.	112
	Intervención señor Nicolás Velasco Fuentes, Vicepresidente C.N.E.	116
	Análisis intervenciones Iñigo Díaz Cuevas y Nicolas Velasco Fuentes	117
		128
	Intervención señor Manuel Riesco Larraín, Vicepresidente CENDA	130
VII. B	**ACREDITACIÓN**	
	Intervención señor Nicolás Velasco Fuentes, Vicepresidente C.N.E.	132
	Intervención Señor Claudio Elórtegui Raffo, Rector PUC Valparaíso	135
	Intervención señor Iñigo Díaz Cuevas, Presidente C.N.A.	136
	Intervención señora Daniela Torre Griggs, Secretaria Ejecutiva C.N.E.	142
	Intervención señor Nicolás Velasco Fuentes, Vicepresidente C.N.E.	145
	Instituciones de Educación Superior	147
	Intervención señorita Marjorie Cuello, Secretaria Ejecutiva FEV	163
	Intervención señor Juan Manuel Zolezzi, Presidente CRUCH	164
VII. C	**FINANCIAMIENTO EDUCACION SUPERIOR EN CHILE**	
	Antecedentes generales	167
	Mecanismos para subsidiar la oferta	
	Mecanismos para subsidiar la demanda	177
	Crédito con aval del Estado (CAE)	183
	Intervención señora Alejandra Contreras, Directora ejecutiva INGRESA	188
	Intervención señor Manuel Riesco Larraín, Vicepresidente CENDA	213
	Intervención señorita Marjorie Cuello, Secretaria Ejecutiva FEV	217
	Intervención señor Patricio Sanhueza Vivanco, Rector Univ. Playa Ancha	218
	Intervención Señor Claudio Elórtegui Raffo, Rector PUC Valparaíso	221

	Intervención señora María Olivia Monckeberg, Directora Instituto Comunicación e Imagen Universidad de Chile	225
	Intervención señor Juan José Ugarte, Jefe División Educación Superior	228
	Intervención señor Juan Manuel Zolezzi, Presidente CRUCH	230
	Intervención señor Gabriel Boric, Presidente FECH	233
	Aranceles	234
	Intervención señor Juan Manuel Zolezzi, Presidente CRUCH	242
	Intervención señor Nicolás Velasco Fuentes, Vicepresidente C.N.E.	244
VII. D	**FISCALIZACIÓN**	
	Introducción	245
	Intervención señor Felipe Bulnes, Ministro de Educación	251
	Intervención señor Julio Pereira Gandarillas, Director Nacional S.I.I.	255
	Intervención señora Carolina Saravia, Subdirectora (S) Fiscalización S.I.I.	264
	Intervención señor Carlos Balladares Toledo, Analista BCN	265
	Intervención señor Rodrigo Bermúdez Soto, Analista B.C.N.	268
	Intervención señor Ramiro Mendoza Zuñiga, C.G.R.	270
	Intervención señor Teodoro Rivera Neumann, Ministro de Justicia	288
	Intervención señor Carlos Aguilar Muñoz, Jefe Depto. Personas Jurídicas	289
	Intervención señor Juan José Ugarte, Jefe División Educación Superior	291
	Intervención señor Rodrigo Bermúdez Soto, Analista B.C.N.	291
	Intervención Diputado señor Alberto Robles	294
	Intervención Diputado señor Mario Venegas	295
	Intervención Diputada señora Alejandra Sepúlveda	296
	Intervención Diputada señora Cristina Girardi	297
VII. E	**LUCRO Y CONFLICTO DE INTERESES**	
	Introducción	297
	Intervención señor Felipe Bulnes, Ministro de Educación	299
	Intervención señor Juan Manuel Zolezzi, Presidente CRUCH	302
	Intervención señor Ramiro Mendoza Zuñiga, C.G.R.	304
	Intervención señor Juan Pablo Cavada, Analista B.C.N.	305
	Intervención señora María Olivia Monckeberg, Directora Instituto Comunicación e Imagen Universidad de Chile	315
	Intervención señor Juan Pablo Páez, Presidente FELS	326
	Intervención señor Julio Pereira Gandarillas, Director Nacional S.I.I.	327
	Intervención señor César Guisado, Presidente Sindicato Trabajadores, Universidad del Mar, Sede La Serena	333
	Intervención señor Gabriel Boric, Presidente FECH	336
	Intervención Diputado señor Mario Venegas	337
	Intervención Diputado señor Germán Becker	337
	Intervención Diputado señor Alberto Robles	338
	Intervención Diputada señora Alejandra Sepúlveda	339
	Intervención Diputado señor Mario Venegas	340
	Intervención Diputada señora Cristina Gerardi	341
	Intervención Diputado señor Alberto Robles	341
	Intervención Diputado señor José Miguel Ortiz	342
	Intervención Diputado señor Manuel Rojas	344
	Intervención Diputada señora Alejandra Sepúlveda	345
	Intervención Diputado señor Romilio Gutiérrez	346
	Intervención Diputado señor Alberto Robles	346
	Intervención Diputado señor Manuel Rojas	347

CHILE

	Intervención Diputado señor Mario Venegas	348
	Intervención Diputado señora Cristina Girardi	349
	Intervención Diputado señor Romilio Gutiérrez	352
	CONCLUSIONES	354
	PROPOSICIONES	364
	VOTACIÓN	367
	CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS	367
	ANEXOS: análisis preparados por la Asesoría Técnica Parlamentaria de la Biblioteca del Congreso Nacional	
	- Universidades creadas en el marco legal de 1980 y 1990 ¿Cómo alcanzaron su plena autonomía?	
	- Instituciones de Educación Superior: Constitución, Reconocimiento Oficial y Licenciamiento	
	- Mecanismos establecidos para garantizar la fe pública en instituciones de Educación Superior: opiniones	
	- Evolución del gasto público y privado: Educación Superior en Chile	
	- Financiamiento de la Educación Superior previo a 1981	
	-Aspectos legales del Financiamiento de la Educación Superior en Chile	
	- Análisis de los estados financieros de las Universidades creadas como Corporaciones de Derecho Privado	
	- Universidades Privadas: Análisis indicadores financieros 2009	
	- Evolución de los aranceles en el Sistema Universitario Chileno	
	- Análisis de los estados financieros de las Universidades creadas como Corporaciones de Derecho Público	
	- Transparencia y Universidades en Chile	
	- Instituciones de Educación Superior según Acreditación	
	- Acreditación y arancel en las Universidades	
	-Posibles medios para lucrar mediante universidades chilenas	
	INDICE	

Anexo Nº 1

BCN Informe

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Universidades creadas en el marco legal de 1980 y 1990 ¿Cómo alcanzaron su plena autonomía?

De acuerdo al momento en que se crearon, las universidades, conforme con la respectiva legislación vigente, han ido obteniendo su autonomía. Así las existentes con anterioridad a 1981, la obtuvieron de pleno derecho, como también aquellas que se derivaron de ellas. De modo diferente, las creadas a partir del 1 de enero de 1981 han obtenido su autonomía, bien por un proceso de examinación de sus cinco primeras promociones por otra universidad, bien por un proceso de acreditación de seis años que llevaba adelante el Consejo Superior de Educación, de acuerdo con la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza.

Sobre esa base las universidades que han obtenido su plena autonomía pueden ser ordenadas en cinco grupos:

Proceso para obtener la plena autonomía	**Nº**	**%**
1. Universidades existentes al 31 de diciembre de 1980 o sucesoras de éstas	08	13,8%
2. Universidades derivadas de las existentes al 31 de diciembre de 1980	17	29,3%
3. Universidades creadas a partir del DFL 1, 1980 que siguieron el proceso de Examinación	08	13,8%
4. Universidades que siguieron el proceso de Acreditación, pese a haber sido creadas con anterioridad al 10 de marzo de 1990	21	36,2%
5. Universidades creadas después del 10 de marzo de 1990 que siguieron el proceso de Acreditación –hoy denominado Licenciamiento—	04	8%
Total	58[1]	

[1] Estas 58 universidades autónomas, más las 2 universidades actualmente en proceso de Licenciamiento ante la Consejo Nacional de Educación conforman las 60 universidades vigentes, de acuerdo con las normas del Decreto con Fuerza de Ley Nº 2 de 2009 del Ministerio de Educación.
Elaborado para la Comisión Investigadora del Funcionamiento de la Educación Superior de Cámara de Diputados.

Biblioteca del Congreso Nacional. Contacto: Luis Castro Paredes y Rodrigo Bermúdez. Asesoría Técnica Parlamentaria. Contacto: lcastro@bcn.cl 3904. Equipo de trabajo: Políticas Sociales y Análisis Legal. 07/09/2011

Tabla de Contenidos

Introducción 2

I. Actos y procesos para obtener la plena autonomía 3

II. Grupos de Universidades según la forma en que obtuvieron la plena autonomía 4
1. Universidades existentes al 31 de diciembre de 1980 4
2. Universidades derivadas de las existentes al 31 de diciembre de 1980 6

III. Universidades creadas en el período del 1 de enero de 1981 al 9 de marzo de 1990, que obtienen su plena autonomía mediante un proceso de examinación 8

IV. Universidades creadas en el período del 1 de enero de 1981 al 9 de marzo de 1990, que iniciaron el proceso de examinación y que tras la publicación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza optaron por el proceso de acreditación 9

V. Universidades creadas a contar del 10 de marzo de 1990 que siguieron proceso de acreditación, Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza 10

VI. Anexo 1: Universidades en Proceso de Licenciamiento 11

VII. Anexo 2 Universidades que han perdido su reconocimiento oficial 11

Introducción

Este documento distingue los diversos actos o procesos mediante los cuales las universidades existentes al 31 de diciembre de 1980 o creadas con posterioridad obtuvieron su plena autonomía, de conformidad con los cuerpos legales vigentes, estableciendo cinco grupos. En tablas anexas, se establecen las universidades que actualmente se encuentran en proceso de licenciamiento, y aquéllas que hasta la fecha han perdido su reconocimiento.

Además, para la elaboración de los grupos de universidades se consultaron dos fuentes oficiales específicas:

1. Directorio de Instituciones Educación Superior, del Ministerio de Educación[2]
2. Instituciones de Educación Superior, del Consejo Nacional de Educación[3]

La certificación de plena autonomía es relevante desde el punto de vista académico, económico y administrativo. En particular, la autonomía académica, porque incluye la potestad de la universidad para decidir por sí misma la forma como se cumplen sus funciones de docencia, investigación y extensión y la fijación de sus planes y programas de estudios (art. 4º, DFL 1, 1980, art. 75 y 776, LOCE, 1990).

Lo anterior significa que una universidad autónoma queda habilitada para otorgar toda clase de títulos y grados académicos en forma independiente.

Para una mayor claridad, se establecen los siguientes conceptos:

---

[2] Disponible en: http://www.divesup.cl/index2.php?id_portal=38&id_seccion=3250&id_contenido=13212 (Septiembre, 2011)

[3] Disponible en: http://www.cned.cl/public/Secciones/SeccionEducacionSuperior/instituciones_educacion_superior.aspx (Septiembre, 2011)

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

- **Tipo de Reconocimiento:** Se refiere al marco jurídico-administrativo, por intermedio del cual una Institución de Educación Superior obtuvo su reconocimiento como tal ante el Ministerio de Educación, distinguiendo por una parte aquellas instituciones que fueron creadas por los DFL Nº 1, 1981, y por lo tanto se les concedió una autorización de funcionamiento y, por otra parte, aquellas que se crean a partir de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, y por lo tanto se les otorga un reconocimiento oficial. Las Universidades existentes al 31 de diciembre de 1980, las Universidades que se derivaron de ellas y las sucesoras de algunas de ellas, mantienen su carácter de tales y conservan su plena autonomía.

- **Fecha de Depósito de instrumento Constitutivo:** Se aplica exclusivamente a las Universidades, de carácter privado, y se refiere a la fecha en la cual la institución presenta al Ministerio de Educación su solicitud de reconocimiento oficial, acompañado de los instrumentos constitutivos y del proyecto de desarrollo institucional.

- **Documento de Reconocimiento:** Se aplica exclusivamente a las Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica, de carácter privado, y se refiere al acto administrativo por intermedio del cual el Ministerio de Educación ha otorgado el reconocimiento oficial.

- **Fecha de Reconocimiento Oficial:** Se refiere a la fecha en la cual la institución ha obtenido su reconocimiento oficial y que por tanto puede iniciar sus actividades docentes.

- **Régimen de Funcionamiento:** Se refiere al sistema de regulación por el cual se rige una Institución de Educación Superior que se mantiene con reconocimiento oficial. Así, las instituciones pueden ser de carácter autónomas, licenciamiento, examinadas y supervisadas, según las normas que le sean aplicables:

- **Universidad en Licenciamiento:** Comprende a las Universidades que se adscriben al sistema de regulación, que contempla la Ley Nº 18.962, ante el Consejo Superior de Educación, para demostrar que han desarrollado satisfactoriamente su Proyecto Institucional, y por ende, están en condiciones de alcanzar su plena autonomía.

I. Actos y procesos para obtener la plena autonomía

El marco legal establecido en los años 1980 y 1990, define que una universidad debe cumplir con determinados requisitos o exigencias para obtener su plena autonomía. En este sentido, se identifican los siguientes procesos que han beneficiado o han sido utilizados por las Universidades, de acuerdo a su fecha de creación y desarrollo:

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

- Acto de reconocimiento de la plena autonomía de que gozaban las universidades existentes al 31 de diciembre de 1980, derivadas de éstas o sucesoras[4].

- Proceso de Examinación de programas de estudios conducentes a obtener títulos profesionales y grados académicos, llevado a cabo por una Universidad autónoma que cumple la función de examinadora de carreras que haya estado impartiendo por más de cinco años, de conformidad con DFL 1, 1980.

- Proceso de Acreditación del proyecto institucional (incluye planes y programas de estudios conducentes a obtener títulos profesionales y grados académicos), efectuado y certificado por el Consejo Superior de Educación, de conformidad a la Ley Nº 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza, 1990.

- Proceso de Licenciamiento (sistema vigente) conforme con las normas del Decreto con Fuerza de Ley Nº 2 de 2009 del Ministerio de Educación, que es llevado adelante por parte del Consejo Nacional de Educación.

II. Grupos de Universidades según la forma en que obtuvieron la plena autonomía

Como se ha señalado, de acuerdo a la forma en que obtuvieron su plena autonomía, las universidades pueden agruparse en cinco grupos:

1. Universidades existentes al 31 de diciembre de 1980

Estas Universidades obtuvieron su autonomía por la aplicación del artículo 2º transitorio del Decreto con Fuerza de Ley Nº 1 de 1980 que Fija Normas sobre Universidades. Dicho artículo, en su versión original[5], dispone: "Las Universidades actualmente existentes mantendrán su carácter de tales y podrán continuar otorgando los títulos profesionales y grados académicos que actualmente confieren.".

En la siguiente tabla se establece cuáles son las universidades que tienen dicho carácter.

---

[4] A estas universidades se les reconoce su naturaleza de entidades autónomas, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Por lo tanto, no se someten a ningún proceso de evaluación para obtener su plena autonomía.

[5] Disponible en: http://s.bcn.cl/178p (Septiembre, 2011). Posteriormente, el Decreto con Fuerza de Ley Nº 5 de 1981 del Ministerio de Educación, sustituyó este artículo por el siguiente: "Las Universidades actualmente existentes mantendrán su carácter de tales y podrán continuar otorgando los títulos profesionales y grados académicos que actualmente confieren. Dichas Universidades y las que de ellas se deriven tendrán el carácter de Universidad Examinadora, para todos los efectos legales, respecto de los títulos y grados académicos que otorguen".

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Tabla 1. Universidades Tradicionales. Fecha de creación y naturaleza jurídica

Año creación	Universidad	Reconocimiento	Naturaleza Jurídica
1842	Universidad de Chile	Ley s/n 19/11/1842	Corporación de Derecho Público
1888	Pontificia Universidad Católica de Chile	Decreto s/n 21/06/1888	Corporación de Derecho Público
1920	Universidad de Concepción	D. S. 1038 14/05/1920	Corporación de Derecho Privado
1926	Universidad Federico Santa María	D. S. 996	Fundación
1928	Pontificia Universidad Católica de Valparaíso	Decreto s/n 15/03/1928	Corporación de Derecho Público
1947	Universidad de Santiago[6]	D. S. 1831 22/04/1947	Corporación de Derecho Público
1954	Universidad Austral de Chile	D. S. 3757 07/09/1954	Corporación de Derecho Privado
1956	Universidad Católica del Norte[7]	Ley Nº 15.561 04/02/1964	Corporación de Derecho Público

Elaboración propia basada en la información disponible en el Ministerio de Educación.

[6] Ex Universidad Técnica del Estado (UTE) (creada en 1947).
[7] Ex Universidad del Norte (creada en 1954).

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

2. Universidades derivadas de las existentes al 31 de diciembre de 1980

Al igual que en el caso anterior, estas universidades adquieren su autonomía por aplicación del artículo 2º transitorio del DFL Nº 1 de 1980. Además en el caso de las universidades estatales les son aplicables el artículo único del Decreto con Fuerza de Ley Nº 2 de 1980 del Ministerio Educación[8] y el artículo único del Decreto Ley Nº 3.541 de 1980.

El artículo único del DFL Nº 2 de 1980 dispone: "Dentro de 90 días contados desde la publicación de la presente ley, los Rectores de las actuales universidades propondrán al Presidente de la República un programa de reestructuración de las respectivas corporaciones de modo que, cada una de ellas, cuente con un número racional de alumnos que les permita cumplir adecuadamente con sus finalidades propias.

Para los fines indicados en el inciso anterior, en dicha proposición se deberá consultar, si procediere, la división de las universidades actualmente existentes.

Las universidades u otras entidades que se deriven de la división consecuente no podrán hacer referencia en su nombre al de una universidad existente.

La proposición de división deberá contener, en todo caso, los estatutos de las universidades y de las otras entidades que deriven de ellas, su régimen jurídico y las medidas necesarias para no interrumpir los estudios de los alumnos matriculados.".

En tanto que el artículo único del DL Nº 3.541 dispone: "Dentro del plazo de un año contado desde la vigencia del presente decreto ley, el Presidente de la República podrá reestructurar las universidades del país, incluida la Universidad de Chile, pudiendo dictar todas las disposiciones que fueren necesarias al efecto y, en especial, aquellas destinadas a fijar su régimen jurídico y a regular el establecimiento de corporaciones de esta naturaleza, pudiendo en ejercicio de estas atribuciones, dictar normas estatutarias o de procedimientos para regular su estructura orgánica.

Las atribuciones señaladas en el inciso anterior serán ejercidas mediante decretos con fuerza de ley.".

De esta forma, parte de este grupo de universidades corresponden a las resultantes de la división de la Universidad de Chile; un segundo subgrupo corresponde a las sedes Regionales de la Pontificia Universidad Católica de Chile que se dividieron de aquélla y el tercer y último subgrupo son los Institutos Profesionales del Estado que se transformaron en Universidades; en este último caso, además existe una ley que transforma en universidad a cada una de dichas instituciones.

[8] Disponible en: http://s.bcn.cl/1lts (Septiembre, 2011).

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Tabla 2. Universidades Derivadas período 1981 – 1993 por el proceso de división de la Universidad de Chile u otras Universidades Tradicionales y la conversión de Institutos Profesionales en Universidades

Nº	Universidad	Documento
1.	Universidad de Valparaíso	DFL 6 – 12/02/1981
2.	Universidad de Antofagasta	DFL 11 - 20/03/1981
3.	Universidad de La Serena	DFL 12 - 20/03/1981
4.	Universidad del Bío Bío	DFL 16 - 20/03/1981
5.	Universidad de La Frontera	DFL 17 - 20/03/1981
6.	Universidad de Magallanes	DFL 35 – 26/10/1981
7.	Universidad de Talca	DFL 36 – 26/10/1981
8.	Universidad de Atacama	DFL 37 – 26/10/1981
9.	Universidad de Tarapacá	DFL 150 – 18/01/1982
10.	Universidad Arturo Prat	Ley Nº 18.368[9] – 14/12/1984
11.	Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación	Ley Nº 18.433[10] – 04/09/1985
12.	Universidad de Playa Ancha de Ciencias de la Educación	Ley Nº 18.434[11] – 04/09/1985
13.	Universidad Católica del Maule	Decreto s/n – 10/07/1991
14.	Universidad Católica de la Santísima Concepción	Decreto s/n – 10/07/1991
15.	Universidad Católica de Temuco	Decreto 479 – 10/07/1991
16.	Universidad de Los Lagos	Ley Nº 19.238[12] - 30/08/1993
17.	Universidad Tecnológica Metropolitana	Ley Nº 19.239[13] - 30/08/1993

Elaboración propia

[9] Disponible en: http://s.bcn.cl/27we (Septiembre, 2011)
[10] Disponible en: http://s.bcn.cl/27wq (Septiembre, 2011)
[11] Disponible en: http://s.bcn.cl/27wk (Septiembre, 2011)
[12] Disponible en: http://s.bcn.cl/27wo (Septiembre, 2011)
[13] Disponible en: http://s.bcn.cl/27wq (Septiembre, 2011)

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

III. Universidades creadas en el período del 1 de enero de 1981 al 9 de marzo de 1990, que obtienen su plena autonomía mediante un proceso de examinación

Conforme con el DFL Nº 1 de 1980 las nuevas universidades que se crearan eran personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro (artículo 15), que obtenían su personalidad jurídica por el hecho de depositar copia del instrumento constitutivo en un Registro llevado por el Ministerio de Educación (artículo 17 inciso primero).

Luego de obtenida la personalidad jurídica las universidades debían presentar a una universidad examinadora los programas de estudios conducentes a obtener los títulos profesionales y grados académicos que pretende otorgar para su aprobación (artículo 24), y las cinco primeras promociones debían rendir los exámenes finales de cada ramo y el examen de grado ante comisiones mixtas paritarias, integradas por los profesores de la nueva universidad y de la universidad examinadora, siendo la opinión de estos últimos la decisoria en caso de divergencia (artículo 27 inciso primero).

La autonomía la obtenían en la medida que verificaran la aprobación de un porcentaje superior al cincuenta por ciento de los alumnos que postulen al grado de licenciado o al título profesional respectivo (artículo 27 inciso segundo).

Tabla 3. Universidades que obtienen su autonomía mediante proceso de Examinación

Universidad	**Inicio de actividades**	**Documento que otorga plena autonomía**
Universidad Gabriela Mistral	1982	Resolución 2.624/ 1993
Universidad de Los Andes	1990	Resolución 14.695/2001
Universidad Adolfo Ibáñez	1989	Resolución 4.547/2002
Universidad Bernardo O'Higgins	1990	Resolución 5.459/2002
Universidad Adventista de Chile	1990	Resolución 11.285/2002
Universidad del Pacífico	1990	Resolución 13.543/2002
Universidad Los Leones (ex Universidad Marítima de Chile)	1991	Resolución 3.650/2003
Universidad de Aconcagua[14]	1991	Resolución 568/2006

Elaboración propia basada en el Ministerio de Educación

[14] Esta Universidad, si bien fue creada con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley Orgánica Constitucional de Educación (10 de marzo de 1990), se acogió al artículo 3º transitorio de dicha ley que permitía "a las entidades de educación superior que se creen dentro del plazo de dos años a contar de la fecha de publicación de esta ley" a "optar por el sistema de examinación" del DFL Nº 1 de 1980.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

IV. Universidades creadas en el período del 1 de enero de 1981 al 9 de marzo de 1990, que iniciaron el proceso de examinación y que tras la publicación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza optaron por el proceso de acreditación[15]

Para obtener su autonomía la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza estableció un proceso de acreditación de las Universidades, realizado por el Consejo Superior de Educación. Dicho proceso, conforme con el artículo 39 de este cuerpo legal, comprendía "la aprobación del proyecto institucional y el proceso que permite evaluar el avance y concreción del proyecto educativo de la nueva entidad, a través 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 profesionales de que se trate.".

Durante un período de seis años, el Consejo Superior de Educación comprobaba el cumplimiento del proyecto institucional, concluido el cual se alcanzaba la plena autonomía de la universidad respectiva, en caso de que el proyecto se hubiera desarrollado de manera satisfactoria a juicio del Consejo. En caso de que ello no fuera así, el plazo se podía extender hasta por 5 años más.

Conforme con el artículo 2º transitorio, las universidades que se habían creado entre el 1 de enero de 1981 y el 9 de marzo de 1990 podían optar entre este sistema de acreditación o bien seguir con el procedimiento de examinación del DFL Nº 1 de 1980.

Tabla 4. Universidades creadas entre 1980 – 1990 que optaron por obtener su autonomía mediante el proceso de acreditación

Universidad	**Inicio de actividades**	**Acuerdo CSE que otorga plena autonomía**
Universidad Diego Portales	1983	Acuerdo 43/1993[16]
Universidad Central de Chile	1983	Acuerdo 44/1993
Universidad Finis Terrae	1988	Acuerdo 26/1996
Universidad Mayor	1988	Acuerdo 68/1996
Universidad del Desarrollo	1990	Acuerdo 52/1997
Universidad de Las Américas	1989	Acuerdo 239/1997
Universidad Andrés Bello	1989	Acuerdo 106/1999
Universidad de Arte y Ciencias Sociales Arcis	1990	Acuerdo 153/1999
Universidad Academia de Humanismo Cristiano	1988	Acuerdo 163/1999

[15] Se hace presente que no debe confundirse este proceso de acreditación con el actualmente existente regulado en la Ley Nº 20.129.

[16] Disponible en: http://www.cned.cl/public/Secciones/SeccionEducacionSuperior/doc/1017/50.pdf (Septiembre, 2011)

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Universidad	Inicio de actividades	Acuerdo CSE que otorga plena autonomía
Universidad de Artes, Ciencias y Comunicación Única	1991	Acuerdo 175/1999
Universidad de Viña del Mar	1990	Acuerdo 123/2000
Universidad La República	1989	Acuerdo 013/2001
Universidad San Sebastián	1990	Acuerdo 055/2001
Universidad Pedro de Valdivia (ex Mariano Egaña)	1990	Acuerdo 133/2001
Universidad del Mar	1990	Acuerdo 31/2002
Universidad Bolivariana	1989	Acuerdo 43/2002
Universidad Autónoma de Chile (ex. Universidad Autónoma del Sur)	1990	Acuerdo 104/2002
Universidad Internacional Sek	1990	Acuerdo 111/2002
Universidad de Ciencias de la Informática UCINF	1990	Acuerdo 19/2003
Universidad Santo Tomás	1990	Acuerdo 20/2003
Universidad Iberoamericana de Ciencias y Tecnología, UNICYT	1991	Acuerdo 11/2004

Elaboración propia basada en datos del Consejo Nacional de Educación

V. Universidades creadas a contar del 10 de marzo de 1990 que siguieron proceso de acreditación, Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza

Corresponden a las universidades creadas a partir de esa fecha y que han utilizado el proceso de acreditación creado por la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, previamente explicado.

Tabla 5. Universidades creadas entre 1990 – 2010 que obtienen su autonomía mediante proceso de licenciamiento

Universidad	Inicio de actividades	Acuerdo CSE que otorga plena autonomía
Universidad Tecnológica de Chile INACAP (ex U. Tecnológica V.P.R.)	1992	Acuerdo 95/2001
Universidad Católica Cardenal Raúl Silva Henríquez	1992	Acuerdo 17/2003
Universidad Alberto Hurtado	1998	Acuerdo 10/2004
Universidad Miguel de Cervantes	1998	Acuerdo 8/2009

Elaboración propia basada en el Ministerio de Educación y Consejo Nacional de Educación

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

VI. Anexo 1: Universidades en Proceso de Licenciamiento

Tabla 6. Universidades en proceso de Licenciamiento

Universidad	**Fecha reconocimiento**	**Inicio de Actividades**
Universidad Chileno Británica de Cultura	1/02/2006	2006
Universidad Regional San Marcos[17]	10/03/2004	2004

Fuente: Elaboración Propia.

VII. Anexo 2 Universidades que han perdido su reconocimiento oficial

Tabla7. Universidades que han perdido su reconocimiento oficial

	Nombre Universidad	Fecha Reconocimiento	Fecha Revocación	Años vigencia
1.	Universidad Las Condes	25/04/1988	17/02/2000	12
2.	Universidad Santa Cruz de Triana	29/12/1988	08/04/1997	9
3.	Universidad Real	17/02/1989	02/04/1996	7
4.	Universidad Francisco de Vitoria	20/03/1989	21/06/2001	12
5.	Universidad Mariscal Sucre	21/06/1989	16/11/1998	9
6.	Universidad Panamericana de Ciencias y Artes	13/10/1989	05/12/1996	6
7.	Universidad Contemporánea	23/01/1990	31/12/1997	8
8.	Universidad de Temuco	05/02/1990	04/06/1999	9
9.	Universidad Regional El Libertador	13/02/1990	04/09/2002	12
10.	Universidad Educares	15/02/1990	06/02/2003	13
11.	Universidad de San Andrés	09/09/1990	10/07/2003	12
12.	Universidad Francisco de Aguirre	04/02/1992	06/06/2005	12
13.	Universidad José Santos Ossa	25/06/1993	06/06/2005	12
14.	Universidad de Rancagua	11/12/2002	30/12/2009	6
15.	Universidad de Puerto Varas	20/03/2003	11/11/2005	3
16.	Universidad Europea de Negocios	17/12/2003	24/01/2006	2

Elaboración propia basada en datos del Ministerio de Educación

Se ha revocado el reconocimiento a 16 universidades. Todas obtuvieron su autorización o reconocimiento en el marco legal inaugurado en 1980. En promedio, tuvieron una vigencia de 9 años. 12 (75%) de las 16 universidades fueron creadas dentro del período de vigencia del proceso de examinación establecido en el DFL 1, de 1981.

[17] Revocado el Reconocimiento Oficial por el Ministerio de Educación a contar del 31 de diciembre de 2011.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Anexo N°2

BCN Informe

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Instituciones de Educación Superior: Constitución, Reconocimiento Oficial y Licenciamiento

Las instituciones de educación superior tienen reglas diversas en cuanto a la forma de su constitución: las universidades obtienen su personalidad jurídica a través del Ministerio de Educación, en tanto los institutos profesionales y centros de información técnica no ocurre así. Para el reconocimiento oficial y para el licenciamiento se establecen normas similares para cada institución.

En relación a las sanciones aplicables a estas instituciones no se observan mayores diferencias, salvo en lo relativo a las universidades para las cuales la pérdida de su personalidad jurídica trae aparejada la pérdida de su reconocimiento oficial.

Tabla de Contenidos

Introducción 1
I. Marco General del Reconocimiento 1
II. Constitución y Reconocimiento Oficial de las Universidades Privadas 2
  1. Constitución 2
  2. Obtención del Reconocimiento Oficial 3
III. Constitución y Reconocimiento Oficial de Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica 4
  1. Institutos Profesionales 4
  2. Centros de Formación Técnica 5
IV. Licenciamiento de instituciones de educación superior 5
V. Sanciones 6

Introducción

Se describe el marco legal relativo a la constitución, reconocimiento oficial y licenciamiento de las instituciones de educación superior. Para ello se divide el informe distinguiendo por tipo de institución (universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica), en cuanto a constitución y reconocimiento oficial y se trata en conjunto el proceso de licenciamiento y las sanciones asociadas a estas tres materias.

I. Marco General del Reconocimiento

Conforme con el artículo 52 del Decreto con Fuerza de Ley Nº 2 del año 2009 del Ministerio de Educación[1], el reconocimiento oficial, por parte del Estado, de las instituciones de educación superior puede recaer sobre:

---

[1] Disponible en: http://bcn.cl/4uk2 (Abril, 2012).
Elaborado para la Comisión Investigadora sobre Funcionamiento de la Educación Superior de la Cámara de Diputados.

Biblioteca del Congreso Nacional. Contacto: Rodrigo Bermúdez, Asesoría Técnica Parlamentaria. rbermudez@bcn.cl, Anexo: 3181. 18/04/2012.

"a) Universidades;
b) Institutos profesionales;
c) Centros de formación técnica, y
d) Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos; Academias de Guerra y Politécnicas; Escuelas de Armas y Especialidades de las Fuerzas Armadas; Escuela Técnica Aeronáutica de la Dirección General de Aeronáutica Civil; Academia de Ciencias Policiales de Carabineros de Chile; Escuelas Matrices de Oficiales de las Fuerzas Armadas; Escuela de Carabineros y Escuela de Suboficiales de Carabineros de Chile, y Escuela de Investigaciones Policiales e Instituto Superior de la Policía de Investigaciones de Chile."[2].

Por su parte, el artículo 53 distingue la forma en que se pueden crear este tipo de instituciones, distinguiendo entre las de naturaleza estatal y privada. Las primeras, dispone este artículo, deben ser creadas por ley. Por su parte, en el caso de las instituciones privadas, se distingue según el tipo de institución, a saber:

- Las universidades privadas deben ser creadas como corporaciones de derecho privado sin fines de lucro;

- En el caso de los institutos profesionales y centros de formación, deben organizarse como personas jurídicas de derecho privado, de objeto exclusivo para la creación, organización y mantención de un instituto profesional o un centro de formación técnica, sin perjuicio de la realización de otras actividades que contribuyan a la consecución de su objeto.

II. Constitución y Reconocimiento Oficial de las Universidades Privadas

La forma en que obtienen el reconocimiento oficial estas instituciones de educación superior se relaciona con la forma y requisitos que deben cumplirse en su constitución. A continuación se analizan separadamente los requisitos de constitución y los de reconocimiento oficial y licenciamiento.

1. Constitución

Al ser corporaciones de derecho privado, el artículo 55 del DFL Nº 2 establece que se constituyen por escritura pública o instrumento privado reducido a escritura pública. En este instrumento se contiene el acta de constitución y sus estatutos. El contenido mínimo de estos se encuentra fijado por el artículo 56:

"a) Individualización de sus organizadores;
b) Indicación precisa del nombre y domicilio de la entidad;
c) Fines que se propone;
d) Medios económicos y financieros de que dispone para su realización. Esto último deberá acreditarse ante el Consejo Nacional de Educación;

---

[2] Conforme con el inciso final del artículo 53 estos establecimientos se regirán en cuanto a su creación, funcionamiento y planes de estudios, por sus respectivos reglamentos orgánicos y de funcionamiento y se relacionarán con el Estado a través del Ministerio de Defensa Nacional.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

e) Disposiciones que establezcan la estructura de la entidad, quiénes la integrarán, sus atribuciones y duración de los respectivos cargos. La forma de gobierno de la nueva entidad deberá excluir la participación con derecho a voto de los alumnos y de los funcionarios administrativos, tanto en los órganos encargados de la gestión y dirección de ella, como en la elección de las autoridades unipersonales o colegiadas;
f) Los títulos profesionales y grados académicos de licenciado que otorgará inicialmente, y
g) Disposiciones relativas a modificación de estatutos y a su disolución.".

La obtención de la personalidad jurídica, según el artículo 57, se produce con el depósito de una copia del instrumento de constitución en el Ministerio de Educación y su inscripción en el registro que para tal efecto lleva esta entidad. Si bien no se puede negar el registro de una nueva universidad, el artículo 58 establece que el Ministerio puede realizar objeciones a la constitución de una universidad, cuando no se cumple con los requisitos de constitución o si los estatutos no se ajustan a la ley. Para esto, desde el depósito del instrumento, el Ministerio tiene un plazo de noventa días para formular las objeciones.

En caso que se formulen objeciones, la universidad debe subsanar los defectos de constitución o bien realizar los ajustes para conformar los estatutos a lo solicitado por el Ministerio, dentro del plazo de sesenta días; vencido este plazo sin subsanar los defectos, el Ministerio debe cancelar la personalidad jurídica de la universidad mediante una resolución fundada y ordenar su eliminación del registro.

2. Obtención del Reconocimiento Oficial

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 Nº 2, para otorgar títulos profesionales, en especial aquellos que requieren por ley el grado de licenciado, y toda clase de grados académicos.

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 Nº 2; además de haber obtenido previamente su personalidad jurídica, las universidades deben cumplir con los siguientes requisitos:

- Contar con los recursos docentes, didácticos, económicos, financieros y físicos necesarios para ofrecer el o los grados académicos y el o los títulos profesionales que pretende otorgar, certificado por el Consejo Nacional de Educación, y
- c) Contar con el certificado del Consejo Nacional de Educación en que conste que dicho organismo ha aprobado el respectivo proyecto institucional y sus programas correspondientes y que llevará a efecto la verificación progresiva de su desarrollo institucional.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Los requisitos que se establecen para el reconocimiento oficial se relacionan con las atribuciones que el artículo 87 del DFL Nº 2 establece al Consejo Nacional de Educación en materia de educación superior. En general, a este Consejo le corresponde la administración del sistema de licenciamiento de las instituciones de educación superior y, en particular, le corresponde pronunciarse respecto de los proyectos institucionales que le sean presentados a efectos de obtener el mencionado reconocimiento.

III. Constitución y Reconocimiento Oficial de Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica

1. Institutos Profesionales

A diferencia de las universidades los institutos profesionales se pueden constituir como personas jurídicas con o sin fines de lucro. Ello por cuanto el DFL Nº 2 en su artículo 67 no establece una restricción al respecto.

En cuanto al contenido del instrumento constitutivo de un instituto profesional, el artículo 67 en su inciso segundo establece el siguiente mínimo:

"a) Individualización de sus organizadores;
b) Indicación precisa del nombre y domicilio de la entidad;
c) Fines que se propone;
d) Medios económicos y financieros de que dispone para la realización de sus objetivos. Esto último deberá acreditarse ante el Consejo Nacional de Educación;
e) Disposiciones que establezcan la estructura de la entidad, quiénes la integran, sus atribuciones y duración de los respectivos cargos. La forma de gobierno de la nueva entidad deberá excluir la participación con derecho a voto de los alumnos y de los funcionarios administrativos tanto en los órganos encargados de la gestión o dirección de ella, como en la elección de las autoridades unipersonales o colegiadas, y
f) Disposiciones relativas a la disolución de la entidad y a la modificación de la escritura social.".

La obtención del reconocimiento oficial se rige por los artículos 68 a 70 del DFL Nº 2, los cuales establecen similares requisitos que los exigidos a las universidades. Asimismo, contemplan la posibilidad de eliminarlos del registro por no haber cumplido los requisitos para obtener su reconocimiento oficial por causas imputables al instituto profesional.

A diferencia de lo que ocurre con las universidades, no se establece que la eliminación del registro conlleve la pérdida de la personalidad jurídica del instituto profesional.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

2. Centros de Formación Técnica

Al igual que los institutos profesionales, los centros de formación técnica pueden constituirse como personas jurídicas con o sin fines de lucro, según el artículo 75 del DFL Nº 2. Esta misma norma en su inciso segundo establece como contenido mínimo de su instrumento constitutivo lo siguiente:

"a) Individualización de sus organizadores;
b) Indicación precisa del nombre y domicilio de la entidad;
c) Fines que se propone;
d) Medios económicos y financieros de que dispone para la realización de sus objetivos. Esto último deberá acreditarse ante el Consejo Nacional de Educación;
e) Disposiciones que establezcan la estructura de la entidad, quiénes la integran, sus atribuciones y duración de los respectivos cargos. La forma de gobierno de la nueva entidad deberá excluir la participación con derecho a voto de los alumnos y de los funcionarios administrativos tanto en los órganos encargados de la gestión o dirección de ella, como en la elección de las autoridades unipersonales o colegiadas, y
f) Disposiciones relativas a la disolución de la entidad y a la modificación de la escritura social.".

La obtención del reconocimiento oficial se rige por normas similares a los casos anteriores, conforme con los artículos 79 y siguientes.

IV. Licenciamiento de instituciones de educación superior

El licenciamiento de las instituciones de educación superior, puede definirse, a partir del artículo 97 del DFL Nº 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.

Según el artículo 98 del DFL Nº 2 corresponde a cada nueva institución de educación superior la presentación del proyecto de desarrollo institucional, fijando un término de noventa días para que el Consejo de Educación Superior se pronuncie respecto de él. Dicho pronunciamiento puede ser aprobándolo o bien formulando observaciones al mismo. Se establece además un efecto positivo al silencio administrativo de parte del Consejo, en tanto que si no existe pronunciamiento en el plazo señalado, se entiende como aprobado el referido proyecto.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

En caso de formularse observaciones, las instituciones de educación superior tienen un plazo de sesenta días para responderlas; si así no lo hicieren se tiene por no presentado el proyecto. De la respuesta el Consejo debe pronunciarse en el plazo de sesenta días y en caso de no hacerlo se aplica la misma regla de silencio administrativo antes señalada.

El inciso final del artículo 98 contempla la posibilidad de rechazar un proyecto institucional, mediante una resolución fundada del Consejo. Si bien no se señala la oportunidad en que se puede producir el rechazo, se podría inferir que procede cuando la institución de educación superior no ha salvado todas las observaciones formuladas por el Consejo o bien si lo ha hecho, no ha sido satisfactorio para el Consejo.

Luego de aprobado el proyecto institucional, al Consejo le corresponde comprobar su cumplimiento durante un período de seis años. Dentro de este plazo, conforme con el artículo 99 del DFL Nº 2 el Consejo debe emitir un informe anual de avance del proyecto, que debe contener las observaciones fundadas que la ejecución del proyecto le merezca, las que en todo caso deben ser fundadas; asimismo, se deben contener en este informe los plazos en que dichas observaciones deben ser resueltas.

Conforme con el artículo 100, la plena autonomía de las instituciones de educación superior se logra al cabo de los seis años en que se ha comprobado el cumplimiento del proyecto institucional satisfactoriamente a juicio del Consejo. Si ello no ocurre, el plazo de verificación puede extenderse hasta por cinco años, cuando no se de cumplimiento a los requerimientos del Consejo.

V. Sanciones

Conforme con el articulo 59 procede la cancelación de la personalidad jurídica de las universidades cuando la institución de educación superior no ha dado cumplimiento a los requisitos exigidos por esta ley para obtener su reconocimiento oficial, en el plazo de un año contado desde que la obtuvo y por hechos que le sean imputables,.

Además, el artículo 64 establece esta sanción y, además, la revocación del reconocimiento oficial, en los siguientes casos:

"a) Si ella no cumple con sus objetivos estatutarios;
b) Si realizare actividades contrarias a la moral, al orden público, a las buenas costumbres y a la seguridad nacional;
c) Si incurriere en infracciones graves a sus estatutos;
d) Si dejare de otorgar títulos profesionales de aquellos que requieren haber obtenido previamente el grado de licenciado.".

En estos casos, la aplicación de la sanción le corresponde al Ministerio de Educación, a través de un decreto supremo fundado en que se deje constancia de la causal que originó la cancelación. Además son requisitos el acuerdo previo del Consejo Nacional

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

de Educación, adoptado por mayoría de sus miembros, en sesión convocada a ese solo efecto, y escuchada la entidad afectada.

Para el caso de los institutos profesionales el artículo 74 y en el de los centros de formación técnica el artículo 81, establecen una regulación similar a la del artículo 64, sin embargo, en estos casos la sanción es únicamente la pérdida del reconocimiento oficial y no la de su personalidad jurídica.

En relación con la revocación del reconocimiento oficial, procede siempre como consecuencia de la pérdida de la personalidad jurídica, conforme con el artículo 65 del DFL Nº 2.

Además, conforme con el artículo 87 letra e), se puede solicitar la aplicación de esta sanción de revocación al Ministerio de Educación por el Consejo en los casos de instituciones de educación el proceso de licenciamiento.

Específicamente, se establece esta posibilidad, para las instituciones de educación superior, cuando se trata de observaciones reiteradas relativas a situaciones que afecten el desempeño de una o más carreras o sedes de la institución, produciéndose en ese caso la revocación respecto de tales sedes o carreras. En segundo lugar cuando el incumplimiento reiterado de las observaciones afectare el desempeño general de la institución. Finalmente, procede en los casos en que se ha establecido un nuevo plazo de verificación del proyecto institucional por parte del Consejo y, transcurrido este, no se dio cumplimiento a los requerimientos del Consejo.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Anexo N°3

BCN Informe

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Mecanismos establecidos para garantizar la fe pública en instituciones de educación superior: Opiniones

Se sintetizan las opiniones de Nicolás Velasco, Vicepresidente del Consejo Nacional de Educación, (CNED) y de Iñigo Díaz, Presidente de la Comisión Nacional de Acreditación, (CNA) respecto del funcionamiento de los mecanismos de licenciamiento y acreditación de instituciones de educación superior, establecidos en la legislación como garantes de la fe pública en dichas instituciones.

Ambos coinciden en manifestar disconformidad con el diseño y operación de los mecanismos de aseguramiento de la calidad de la Educación Superior actuales, licenciamiento y acreditación, por no ser suficientes para controlar la oferta de programas y carreras, dar garantías públicas de su calidad y propender a su mejoramiento. Recomiendan un ajuste y corrección de los mecanismos de Licenciamiento y de Acreditación de instituciones, carreras y programas de educación superior, enfatizando la necesidad de que tales funciones sean cumplidas por organismos especializados, perfeccionando la institucionalidad de la educación superior.

Disienten esencialmente en el ámbito de los criterios de evaluación de las instituciones y programas de educación superior. Mientras Velasco (CNED) postula que debe haber una mayor consideración de los resultados por sobre los procesos, Díaz (CNA) sostiene que hay que ser equilibrado al momento los procesos y resultados, sin inclinarse hacia ningún lado.

Tabla de contenido

Introducción 2

I. Breve descripción del Licenciamiento y Acreditación 2

II. Opiniones sobre el concepto de Calidad en Educación Superior 4

III. Opiniones sobre los criterios y procedimientos de garantía de calidad en Educación Superior 5

IV. Opiniones sobre la rigurosidad y transparencia en la aplicación de los criterios y procedimientos de calidad de la Educación Superior 6

V. Opiniones sobre la institucionalidad que rige a los procesos de garantía de calidad de la Educación Superior 7

Tabla resumen de opiniones sobre el Licenciamiento y la Acreditación 10

Elaborado para la Comisión Investigadora del Funcionamiento de la Educación Superior de la Cámara de Diputados.

Biblioteca del Congreso Nacional. Contacto: Luis Castro Paredes. Asesoría Técnica Parlamentaria. lcastro@bcn.cl, 3904-1843. Equipo de trabajo: Políticas Sociales. 20/03/2012.

Introducción

Se sintetizan los puntos de vista de Nicolás Velasco, Vicepresidente del Consejo Nacional de Educación, y de Iñigo Díaz, Presidente de la Comisión Nacional de Educación expuestos en la Comisión Investigadora del Funcionamiento de la Educación Superior[1], en relación a cómo funcionan el Licenciamiento y la Acreditación, en tanto mecanismos establecidos por la legislación, para garantizar la fe pública en las instituciones que prestan servicios de educación superior.

Es una mirada interna, porque el Consejo Nacional de Educación (CNED) es responsable de llevar a cabo el Licenciamiento. A su vez, la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) es responsable de adoptar las decisiones de acreditación de calidad.

Antes de dar a conocer las opiniones, se describe brevemente la relación entre ambos mecanismos. Posteriormente, se agrupan las opiniones en torno a cuatro categorías de análisis: 1) concepto de calidad de la educación superior, 2) criterios y procedimientos empleados durante el licenciamiento y la acreditación, 3) rigurosidad y transparencia con que se desarrollan tales procedimientos, y 4) institucionalidad.

Por último, se elabora una tabla resumen con las principales opiniones de estos organismos, a través de los referidos representantes, sobre las categorías de análisis.

I. 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[2] 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.

---

[1] Ambos representantes fueron invitados por la Comisión Investigadora del Funcionamiento de la Educación Superior. Iñigo Díaz, Presidente de la Comisión Nacional de Acreditación asistió a la sesión del 5 de octubre de 2011, mientras que Nicolás Velasco, Vicepresidente del Consejo Nacional de Educación asistió a la sesión del 19 de octubre de 2011.

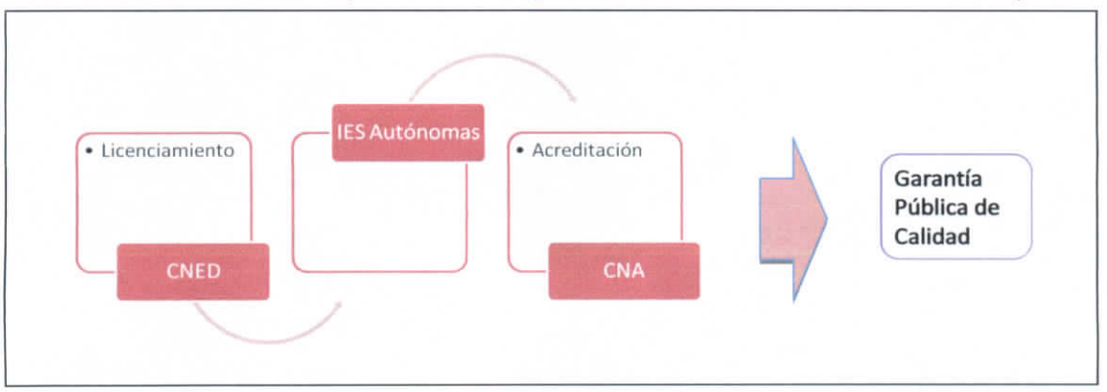
[2] En dicha ley, se usaba el término "Acreditación". Con la ley 20.129, que introduce un nuevo mecanismo de Acreditación, pasó a llamarse "Licenciamiento". Asimismo, la ley 18.962, creó el Consejo Superior de Educación, que con la Ley Nº 20.129, pasó a denominarse "Consejo Nacional de Educación".

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

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[3] 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



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 mecanismos específicos y un organismo encargado de monitorear a las instituciones de educación superior que alcanzaron su autonomía.

[3] Excepto las carreras de Medicina y Pedagogías, que deben hacerlo obligatoriamente.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

II. Opiniones sobre el concepto de Calidad en Educación Superior

A continuación, se exponen las principales opiniones de Nicolás Velasco (CNED) e Iñigo Díaz (CNA) sobre el funcionamiento de tales mecanismos.

1. "Verificar" o "Promover" la Calidad

Velasco (CNED) sostiene que el sistema de aseguramiento de la calidad, conformado por el licenciamiento y la acreditación, no ha resuelto si su finalidad es el control de calidad o la promoción de calidad. La acreditación institucional está más cerca del "promover", enfocada en los procedimientos internos de aseguramiento de la calidad, y la de los programas y carreras, del "verificar", orientada al logro de estándares de resultados. En su opinión el sistema debe lograr un balance entre ambas finalidades.

En relación con esta materia, Díaz (CNA) sostiene que la pregunta es si se debe hacer sólo seguimiento o acompañamiento. Hay casos de la experiencia comparada –señala, sin especificar— en que la agencia acompaña de la mano a la institución. No obstante Díaz advierte que eso sería más complicado en Chile, porque se puede caer en conflictos de interés.

2. Avanzar hacia una concepción más comprehensiva de la Calidad

Asimismo, Velasco (CNED) considera que el concepto de calidad prevaleciente muestra un foco restringido a lo docente, lo cual impediría considerar el valor agregado que generan las Instituciones de educación superior desde su entorno específico y como generadoras de otros bienes, tales como la investigación, los programas de postgrado y/o la vinculación con el medio. Por su parte, Díaz (CNA) agrega que claramente no es lo mismo evaluar un Centro de Formación Técnica (CFT) o un Instituto Profesional (IP) de grandes dimensiones, como los que tenemos frente a IP y CFT regionales de menor tamaño, pero que cumplen una función de promoción social importantísima.

3. Considerar una tipología de Instituciones de Educación Superior

Por lo dicho anteriormente, tanto Díaz (CNA) como Velasco (CNED) observan que el concepto actual de calidad del sistema de aseguramiento que se aplica en el Licenciamiento y la Acreditación no reconoce formalmente la heterogeneidad del sistema de educación superior. En consecuencia, sugieren que el nuevo sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior[4] considere un concepto de calidad más amplio y comprehensivo de las diversas identidades y contextos de las instituciones de educación superior[5].

---

[4] Por encargo del Ministerio de Educación, un equipo de OCDE se encuentra elaborando un diagnóstico y propuesta de mejoramiento del actual sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior. Este estudio servirá de base para una iniciativa de ley que presentará el Ejecutivo a mediados de año.

[5] En particular, Velasco (CNED) señaló que en otros países, como Australia, Canadá, Inglaterra, se usa una clasificación de instituciones de educación superior que permite diferenciar entre docente vs.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

III. Criterios y procedimientos de garantía de calidad en Educación Superior

1. Asegurar la consistencia entre el Licenciamiento y la Acreditación

Díaz (CNA) plantea mejorar la consistencia entre el Licenciamiento y la Acreditación en términos de criterios, estándares y procesos de evaluación. Al mismo tiempo, propone avanzar en la homologación de instrumentos de acreditación en las distintas etapas (esquemas de documentación, juicios evaluativos en todas las etapas, reposiciones, apelaciones, entre otros).

2. Evaluar tanto los procesos como los resultados

Velasco (CNED) plantea que debe haber mayor consideración acerca de los resultados. Para ello, destaca los resultados de las pruebas EUNACOM (Carrera Medicina) e Inicia (Pedagogías), los resultados en términos de empleabilidad –a pesar de sus bemoles— y la productividad en investigación y programas de doctorado.

En esta materia, Díaz (CNA) remarca que hay que ser equilibrado en considerar los procesos y los resultados, sin inclinarse hacia ningún lado. Sin embargo, propone prestar atención en la calidad de los egresados, como foco de la acreditación. En esta materia, sugiere específicamente fortalecer los criterios y procedimientos para evaluar los procesos y resultados que consideren indicadores de calidad de los egresados (tasas de retención[6] y titulación, relación con pruebas nacionales, titulación oportuna, empleabilidad, entre otros).

3. Especificar y comunicar con claridad los criterios y procedimientos

Velasco (CNED) plantea que los criterios de evaluación de CNA en general están poco definidos, con términos que pueden tener interpretaciones diversas. En particular, la acreditación de postgrados y especialidades médicas no cuenta con claras definiciones operativas. Al mismo tiempo, no es claro cuándo intervienen CNA o las agencias de acreditación. Por último, CNA no explica la acreditación de los doctorados, por lo que su situación no está bien definida

Sin embargo, Díaz (CNA) destaca que han revisado los criterios y procedimientos buscando una mayor pertinencia y especificidad. De hecho, acaban de aprobar y hacer explícitos una cantidad de lineamientos que les permitirá señalarles con mayor claridad, a las instituciones: "Nuestros lineamientos para tomar una decisión o un juicio de acreditación son éstos. Por lo tanto, vamos a empezar a especificárselos para que exista mayor calidad". Por ejemplo, como criterios sustantivos de calidad institucional:

---

investigación o compleja. Por ejemplo, la Clasificación Carnegie: considera programas de pregrado, postgrado, perfil de matrícula, tamaño y entorno.

[6] Velasco (CNED) se opone a considerar las tasas de retención y titulación como indicadores de calidad. Fundamenta que a nivel comparado se está de vuelta de tales indicadores, (caso EE. UU.) en tanto tienden a reducir las exigencias de desempeño de los alumnos.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

- Mayor disponibilidad de información sistemática.
- Aseguramiento de la calidad como preocupación transversal.
- Misiones crecientemente mejor definidas y más orientadoras.
- Mejoramiento en gestión estratégica.
- Aplicación de dinámicas de mejoramiento continuo.

4. Encontrar fórmulas para reducir los costos de la acreditación

Díaz (CNA) reconoce un problema en los costos. Las instituciones deben pagar a las Agencias acreditadoras privadas si quieren someter sus carreras al proceso de acreditación. A su vez, el presupuesto anual limita a la CNA central a disponer de un máximo de 40 profesionales. Por consiguiente, Díaz sostiene que si tenemos la perspectiva de evaluar carreras elegibles, del orden de 9 mil programas y carreras, la ley y la arquitectura del sistema nos indican que tenemos que seguir mirando en la dirección de las agencias acreditadoras privadas con cargo a las instituciones.

Sin embargo, Velasco (CNED) sostiene que el sistema y arquitectura actual son inviables. Las instituciones habrían gastado varios miles de millones de pesos para acreditar programas y carreras. A pesar de eso, la cobertura de acreditación no supera 7.2% de los programas al 2010 (653 de 9040). Sostiene que debe buscarse un modo de abaratar el sistema o será inviable. Por ejemplo, propone como fórmula la acreditación de una institución más un grupo de carreras, programas o facultades.

IV. Rigurosidad y transparencia en aplicación de criterios y procedimientos de calidad de Educación Superior

1. Establecer tramos de acreditación, según tipología de instituciones

La ley dispone que la acreditación institucional pueda otorgarse por un máximo de siete años. Sin embargo, en opinión de Velasco (CNED) no existen criterios diferenciadores claros para asignar más o menos años de acreditación. No habría sustento explícito para decidir cuándo una institución merece un año o dos, tres o cuatro, cinco o seis. Sugiere repensar la duración de una acreditación, rechazando la posibilidad de acreditación por un año o dos. En esta materia, Díaz (CNA) se cuestiona ¿por qué hasta siete? Plantea que la Comisión está evaluando expresar la acreditación de años en términos de tramos y según una tipología de la institución. Según él, resultaría más indicador que la decisión de acreditación se expresara en términos de "Insuficiente", "Suficiente", "Satisfactorio", "Excelente", de forma de darle sentido a los años.

2. Capacitar o profesionalizar a pares evaluadores y resolver conflictos de interés

Según Diaz (CNA), diez o quince días antes de la visita reunimos a los pares evaluadores seleccionados[7] para un proceso de acreditación para entregar los

[7] La CNA cuenta con un Registro de Pares Evaluadores que se elabora con un sistema de ventanilla abierta voluntario. Los pares evaluadores presentan sus currículos y los evaluamos.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

lineamientos de la visita y del informe. La visita dura cuatro días y tienen un mes para entregar sus informes. En esta materia, Velasco (CNED) plantea la necesidad de capacitar a los pares evaluadores. Según él, los pronunciamientos del acreditador deben ser una guía de facilite identificar y resolver los problemas con un enfoque de mejoramiento continuo. Con frecuencia –se queja Velasco— los informes son breves y basados en conceptos más bien generales.

Díaz (CNA), por el contrario, sostiene que en general, los informes son de buen nivel y nos ayudan bastante, aunque admite que se necesitarían incentivos para atraer a los mejores pares evaluadores.

Ambos sostienen la necesidad de evitar los conflictos de interés entre los Pares evaluadores y las instituciones con las que pudieran tener vínculos –en el pasado, presente y futuro—. Velasco se pregunta si será necesario profesionalizar la función de pares evaluadores y plantea resueltamente integrar a otros actores al proceso: incluir a todos los *stakeholders* involucrados en educación terciaria (empleadores, por ejemplo)

3. Mejorar la supervisión de las Agencias Acreditadoras

Velasco (CNED) sostiene que las Agencias Acreditadoras han presentado conflictos de interés. Sin embargo, no ha existido suficiente fiscalización de parte de la CNA. Además, -afirma— en los reglamentos, CNA no estipula claramente las conductas susceptibles de sanción de las Agencias de Acreditación. Al respecto, Díaz –reconoce— que la supervisión de las agencias es una función de CNA que ha presentado algunas deficiencias, pero que se están tomando medidas para asegurar su buen cumplimiento[8]. No obstante, admitió Velasco, el mejoramiento del sistema de supervisión de las agencias acreditadoras es un tema importante, pero que está pendiente por parte nuestra.

V. Institucionalidad que rige los procesos de garantía de calidad de la Educación Superior

1. Mejorar el funcionamiento del Comité de Coordinación institucional

La Ley N° 20.129 establece el funcionamiento de un Comité de Coordinación del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. Dicho Comité esta integrado por el Ministro de Educación –que lo preside y convoca—, el Vicepresidente del Consejo Nacional de Educación, y el Presidente de la Comisión

[8] Díaz expuso dos ejemplos de medidas tomadas con determinadas agencias de acreditación en relación con conflictos de interés. El caso de la agencia Akredita, donde algunos de sus dueños eran miembros de consejos de algunas carreras de una institución que fue evaluada. Este año –expresó— CNA acordó el primer juicio sancionatorio contra esa agencia y fue sancionada. A su vez, citó un caso de un grupo de profesores de la Universidad Mayor y de la Universidad Andrés Bello, que eran socios y dueños de una agencia de acreditación. Si bien, señaló, la inhabilidad no está establecida en la ley, la agencia en cuestión no puede acreditar a esas instituciones, pues firmaron una declaración en la que se comprometen a no acreditar nada relacionado con esas casas de estudios, donde ellos están trabajando actualmente. Sin embargo, admitió, "todos sabemos que los dueños de la Universidad Andrés Bello también son propietarios de otras universidades y, por lo tanto, deberían inhabilitarse con relación a todo el conglomerado."

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Nacional de Acreditación. En relación con esta materia, ambos –Velasco y Díaz— coinciden en que deben mejorar la frecuencia y calidad de las instancias de coordinación. Ello permitiría avanzar en la convergencia y homologación de criterios y procedimientos. Para contribuir a tales efectos sugieren precisar las funciones del Comité de Coordinación.

2. Ampliar las facultades del Consejo Nacional de Educación en materia de Licenciamiento

Velasco (CNED) planeta ampliar las facultades del Consejo Nacional de Educación para resguardar información como registros curriculares, efectuar auditorias financieras y contables, disponer de un catálogo de sanciones. Al mismo tiempo, considera necesario establecer la calidad de entidad fiscalizadora para el Consejo Nacional de Educación, en tanto realiza acciones propias de entidades fiscalizadoras.

3. Revisar el concepto de autonomía y establecer un mecanismo de renovación periódica del Licenciamiento

Velasco (CNED) plantea que es necesario reducir la libertad indefinida de que actualmente gozan las instituciones de educación superior para crear programas y carreras, abrir sedes y ampliar las vacantes una vez que han aprobado su proceso de Licenciamiento.

En opinión de Díaz (CNA), el marco legal actual parece tolerar cualquier situación después del Licenciamiento. Según él, es posible identificar universidades que lograron la autonomía institucional con dos carreras. Pocos años después, sin la suficiente madurez académica, se expanden con seis (6) o siete (7) carreras, y pasan de tener una casa matriz a tener hasta doce (12) sedes. En estos casos, para sostener el crecimiento, el acceso al financiamiento estudiantil –vía crédito CAE—, se ha convertido en el principal motivo para conseguir la acreditación. Esta situación representa una tremenda presión sobre la Comisión Nacional de Acreditación.

4. Asegurar la consistencia entre Acreditación y post Acreditación y ampliar las facultades de la Comisión Nacional de Acreditación

Díaz (CNA) agrega que algunas instituciones se preparan para rendir el proceso de acreditación y, una vez obtenida, pierden impulso tienden a decaer en el desempeño de calidad. Por ello, propone instalar un sistema de seguimiento de indicadores relevantes durante la vigencia de la acreditación. Para ello, se requiere avanzar en la definición de atribuciones de la Comisión Nacional de Acreditación para revisar decisiones de acreditación ante cambio de condiciones sustantivas de operación de las Instituciones de Educación superior (propiedad –cambio de dueño—, cambio de áreas de conocimiento, apertura de sedes, entre otras).

5. Cambiar la composición del Consejo de Comisión Nacional de Acreditación

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Díaz (CNA) plantea que el sistema de conformación del Consejo Nacional de Acreditación debe cambiar radical y sustancialmente. En su opinión, los miembros del Consejo no pueden tener relación contractual con ninguna institución, y deben ser expertos, probos y bien remunerados, entre otras cosas. Según él, la ley permite esos conflictos de intereses.

6. Resolver la incompatibilidad de funciones de la Comisión Nacional de Acreditación

Velasco (CNED) destaca que la Ley N° 20.129 establece que CNA supervisa las agencias de acreditación de carreras. Sin embargo, la misma ley la faculta para operar como una agencia que acredita carreras o programas. Por lo tanto, estaría incurriendo en una doble función, en tanto, juez y parte. En la actualidad, si CNA acredita, no es supervisada. Velasco solicita que se resuelva dicha incompatibilidad.

7. Cuidar la especialización funcional

Por último, Díaz (CNA) defiende mantener la función de aseguramiento de la calidad en manos del Consejo Nacional de Educación y la Comisión Nacional de Acreditación e impulsar una mayor profesionalización de sus integrantes. Cuestiona la hipótesis de incorporar la función de aseguramiento de la calidad al proyecto que busca crear la Superintendencia de Educación Superior.

8. Resolver otras materias pendientes y lograr una mayor especificación para mejorar la regulación y supervisión de la calidad

Velasco (CNED) identifica un conjunto de tareas pendientes y sugiere otras para un mejor diseño e implementación de los mecanismos del sistema de aseguramiento de la calidad de la Educación Superior:

- Dictar los reglamentos requeridos por la Ley N° 20.129, que establecen procesos de acreditación
- Enriquecer las definiciones de Universidad, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica, ya que actualmente sólo se definen por los títulos que pueden otorgar.
- Normar la instalación de Instituciones de Educación Superior extranjeras en Chile y la oferta de programas *on line*.
- Establecer criterios nacionales –compatibles con sistemas comparados— para determinar qué se entenderá por título profesional y por grado académico.
- Formalizar un registro oficial de carreras autorizadas (que considere modalidad, horario, lugar) ya que actualmente es impracticable la facultad de cierre parcial.
- Detallar las causales y procedimientos de cierre de las instituciones de educación superior.
- Incorporar a la ley que los procesos de re-acreditación de instituciones y/o programas deben considerar expresamente las observaciones formuladas en procesos anteriores de acreditación.
- Corregir el sistema de impugnación o apelación de la acreditación institucional. Actualmente, sólo se aplica respecto del rechazo de acreditación.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Tabla resumen de opiniones sobre el Licenciamiento y la Acreditación

Categorías de análisis	Consejo Nacional de Educación (CNED)	Comisión Nacional de Acreditación (CNA)
Concepto de Calidad	- Debe lograrse un balance entre las dos finalidades del sistema: 1) verificar calidad, 2) promover la calidad - Debe considerarse un concepto amplio de la calidad, que integre el valor agregado que aporta la institución - Debe reconocerse la heterogeneidad del sistema de instituciones de educación superior y adoptar una nueva tipología	- Debe considerarse la función social que cumplen las diversas instituciones, independientemente del tamaño, especialmente en regiones - Debe reconocerse la heterogeneidad de las instituciones de educación superior y adoptar una nueva tipología
Criterios y Procedimientos	- Debe haber una mayor consideración de los resultados - Es necesario que los criterios de acreditación tengan una mayor especificación, para evitar interpretaciones diversas de los pares evaluadores e instituciones que acreditan - El diseño de costos para acreditar programas y carreras es inviable. Debe buscarse fórmulas para abaratar el sistema	- En primer lugar, hay que asegurar consistencia entre Licenciamiento y Acreditación - Hay que ser equilibrado al momento de considerar los procesos y resultados, sin inclinarse hacia ningún lado. - Hemos revisado los criterios y procedimientos para lograr mayor pertinencia y especificidad. Acabamos de aprobar nuevos lineamientos. - La ley nos indica que las instituciones deben pagar los costos de la acreditación
Rigurosidad y Transparencia	- Rechaza la acreditación por uno o dos años. Cuestiona, además, que no es clara la diferencia entre una acreditación de 4 años y otra de 5 años. - Con frecuencia, los informes de los pares evaluadores son breves y generales. Se requiere capacitar a los pares evaluadores. - Para evitar conflictos de interés tal vez, convenga profesionalizar la función de evaluadores e incluir *stakeholders* - Las agencias de acreditación privadas han presentado conflicto de interés. Sin embargo, no han sido suficientemente supervisadas por la CNA. A su vez, el reglamento no contiene sanciones para las agencias de acreditación.	- Hay que cambiar el sistema de acreditación por años. Resulta más indicador una acreditación conceptual (y según tipos de instituciones): insuficiente, suficiente, satisfactorio y excelente. - Los informes de los pares evaluadores son de buen nivel y nos ayudan bastante. - Se necesitan incentivos para atraer a mejores pares evaluadores. - La supervisión de las Agencias de Acreditación ha presentado ciertas deficiencias. Se tomarán medidas para mejorar.
Institucionalidad	- Debe mejorar el funcionamiento del Comité de Coordinación (Ley 20.129). Convendría precisar mejor sus responsabilidades. - La Ley 20.129 faculta a CNA para ser "juez y parte": opera como agencia que acredita y supervisa a las agencias de acreditación - Es indispensable ampliar las facultades del Consejo Nacional de Educación en materia de Licenciamiento - Hay que revisar el concepto de autonomía y establecer –de forma obligatoria— un mecanismo de renovación periódica del licenciamiento	- Debe mejorar el Comité de Coordinación del Ministerio de Educación, CNED y CNA - Se requiere mayor consistencia entre Licenciamiento y Acreditación, abandonando el concepto actual de autonomía institucional - Se debe revisar el estado de acreditación ante cambios sustantivos, por ejemplo: cuando una universidad cambia de dueño - Debe cambiar la conformación del Consejo de la CNA. Ninguno de sus miembros puede tener relación contractual con ninguna institución d educación superior.

Elaboración propia. Basada en las presentaciones de Nicolás Velasco e Iñigo Díaz en la Comisión Investigadora del Funcionamiento de la Educación Superior

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Anexo N° 4

BCN Minuta

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Evolución del gasto público y privado: Educación superior en Chile

En la última década, la educación superior en Chile ha sido financiada principalmente con recursos provenientes de las familias. Según estadísticas publicadas por la OECD en Septiembre de 2011, desde 1999 en adelante el gasto en educación superior es realizado fundamentalmente por los hogares, con participación residual del sector público. Medido como porcentaje del PIB, el gasto privado en educación superior ha oscilado entre 1,27% y 1,82% en el período 1999 a 2008, en tanto que el gasto público en educación superior ha oscilado entre 0,27% y 0,64% en el mismo período. Los datos indican que en el período 1999 a 2008 el gasto privado en educación superior sustituyó al gasto público en educación superior, fenómeno que dista de la realidad de otros países, en que el financiamiento público es la principal fuente de financiamiento de la educación superior.

I. Evolución de la participación público y privada en el gasto en educación superior en Chile

a. Chile

El gasto en educación como porcentaje del PIB "indica la prioridad que un país le da a la educación y, a su vez, es el resultado de decisiones tomadas por gobiernos, empresas, estudiantes y sus familias"[1]. No obstante, toda vez que se mide el gasto en educación como porcentaje del PIB, el valor del indicador queda sujeto a las variaciones que el propio PIB pueda experimentar en el período analizado, razón por la cual la evolución del indicador debe ser leída con precaución.

En efecto, entre 1999 y 2008 el gasto en educación superior como porcentaje del PIB evolucionó de manera cíclica, asemejando los movimientos experimentados por el PIB en el mismo período. De allí que, para los fines de esta documento, es útil centrarse en la composición del gasto en educación superior entre sus fuentes de financiamiento públicas y privadas.

La Figura 1 muestra que las fuentes de gasto público y privado en educación superior han experimentado ciclos inversos en el tiempo. A partir del 2000 el gasto público en educación superior, como porcentaje del PIB, decreció paulatinamente hasta el año 2007, y sólo mostró un leve repunte en la medición del año 2008[2]. De manera inversa, el gasto privado en educación superior como porcentaje del PIB

---

[1] OECD (2011). *Education at a Glance*. Pág. 225. Disponible en http://www.oecd.org/dataoecd/61/17/48630884.pdf (Septiembre 2011).

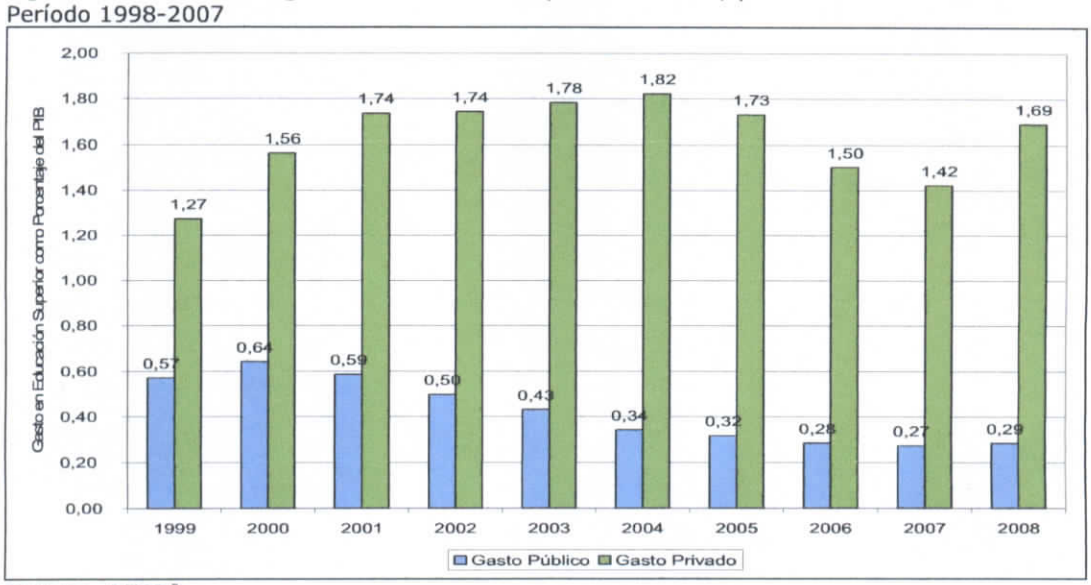
[2] La última medición publicada por la OECD, correspondiente al año 2009, no contiene los datos de la distribución público/privada del financiamiento de la educación superior en Chile.

Elaborado para la Comisión Investigadora de la Educación Superior de la Cámara de Diputados.

Biblioteca del Congreso Nacional. Contacto: Andrés Muñoz Ortiz, Asesoría Técnica Parlamentaria. andmunoz@bcn.cl, anexo 3188. 14/09/2011.

creció fuertemente desde 1999 a 2004, decayendo en el período 2005-2007, y retomando en 2008 un nivel similar al existente en el período de crecimiento antecesor. En consecuencia, la evidencia indica que ha existido un efecto sustitución del financiamiento privado a la educación superior respecto del proveniente de fuentes públicas.

Figura 1. Evolución del gasto en educación superior en Chile, por fuente de financiamiento. Período 1998-2007



Fuente: OECD[3]

b. Otros países

Este fenómeno de sustitución entre las fuentes de financiamiento pública y privada no se observa en otros países de la región, como es el caso de Argentina y México, ni tampoco en los países de la OECD. El caso de Brasil es uno en el cual podría haberse producido sustitución en el financiamiento de la educación superior, producto de la disminución del financiamiento público a la educación superior. Esta hipótesis no se puede corroborar puesto que la OECD no dispone de los datos del financiamiento privado a la educación superior en Brasil.

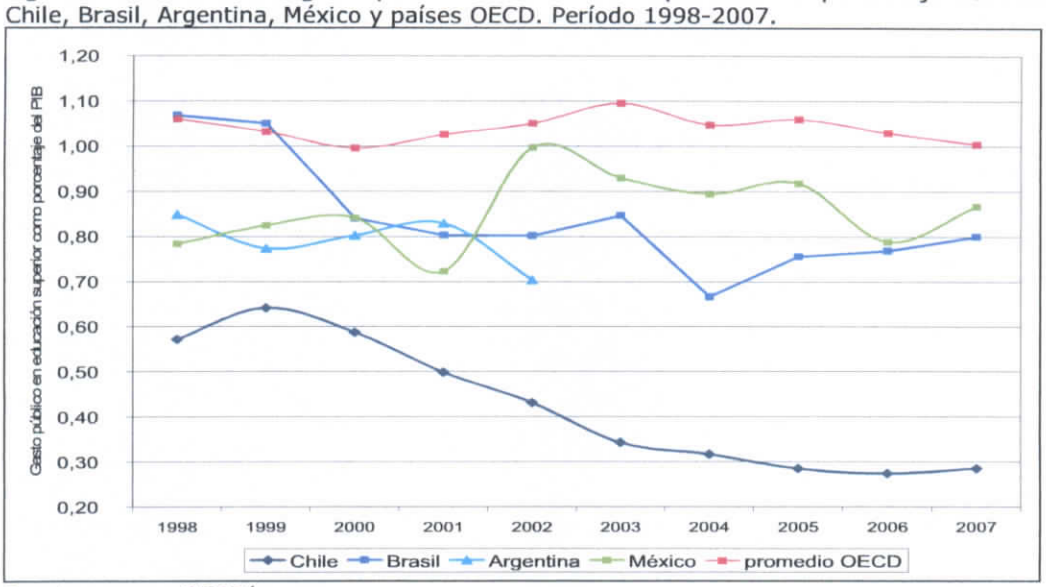
La Figura 2 compara la evolución del gasto público en educación superior como porcentaje del PIB entre Chile, Brasil, Argentina, México y el valor promedio de los países miembros de la OECD. Se destaca la menor participación pública en el gasto en educación superior en el caso de Chile, respecto del resto de los países. Los países de la OECD poseen el mayor nivel de gasto público en educación superior como porcentaje del PIB, por sobre el 1%, durante todo el período comprendido entre los años 1998-2007. El caso de Brasil destaca por tener un nivel superior al 1% en 1998, disminuyendo hasta posicionarse en 0,8% hacia el fin del período. En

[3] Disponible en http://dx.doi.org/10.1787/888932463802 (Septiembre 2011)

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Argentina se dispone de información sólo hasta el 2002, año en que dicho país dejó de ser miembro de la OECD.

Figura 2. Evolución del gasto público en educación superior como porcentaje del PIB en Chile, Brasil, Argentina, México y países OECD. Período 1998-2007.



Fuente: OECD[4]

Por último, cabe señalar que en todos los países presentes en la Figura 2, con excepción de Chile, el gasto público en educación superior es la principal fuente de financiamiento de ésta. En Tabla 1 en anexo se detalla el nivel de gasto público y privado en educación superior para cada uno de los casos expuestos.

[4] Disponible en http://dx.doi.org/10.1787/888932463802 (Septiembre 2011).

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Anexo

Tabla 1. Gasto público y privado en educación superior como porcentaje del PIB en Chile, Brasil, Argentina, México y países OECD.

Año	Chile		Brasil		Argentina		México		Países OECD	
	Gasto Público	Gasto Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado
1998	0,57	1,27	1,07	m	0,85	0,29	0,78	0,11	1,06	0,29
1999	0,64	1,56	1,05	m	0,77	0,37	0,82	0,28	1,03	0,32
2000	0,59	1,74	0,84	m	0,80	0,41	0,84	0,21	1,00	0,32
2001	0,50	1,74	0,80	m	0,83	0,38	0,72	0,27	1,03	0,34
2002	0,43	1,78	0,80	m	0,70	0,39	1,00	0,39	1,05	0,33
2003	0,34	1,82	0,85	m			0,93	0,40	1,10	0,38
2004	0,32	1,73	0,67	m			0,89	0,39	1,05	0,37
2005	0,28	1,50	0,76	m			0,92	0,40	1,06	0,44
2006	0,27	1,42	0,77	m			0,79	0,36	1,03	0,47
2007	0,29	1,69	0,80	m			0,87	0,33	1,00	0,53

Fuente: OECD[5]

[5] Disponible en http://dx.doi.org/10.1787/888932463802 (Septiembre 2011)

Elaborado para la Comisión Investigadora de la Educación Superior de la Cámara de Diputados.

Biblioteca del Congreso Nacional. Contacto: Andrés Muñoz Ortiz, Asesoría Técnica Parlamentaria. andmunoz@bcn.cl, anexo 3188. 14/09/2011.

Anexo N° 5

BCN Minuta

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Financiamiento de la educación superior previo a 1981

Se describe el contexto previo y posterior a la reforma a la educación de 1965, la cual significó un aumento en la matricula de alumnos de pregrado universitario y un incremento sostenido del aporte del Estado al financiamiento de la educación superior. Así, entre 1967 y 1973 la matricula crece a una tasa anual de 17,5%, el aporte fiscal por alumno de pregrado pasa de $181 en 1962 a $290 en 1974 (expresados en pesos de 1986) y el gasto público en educación superior como porcentaje del PIB pasa de 0,72% en 1960 a 2,02% en 1974.

Con anterioridad a la reforma de 1981 los estudiantes pagaban por sus estudios universitarios un arancel diferenciado, calculado en base a la situación socioeconómica del alumno e ingreso familiar.

I. Antecedentes

De acuerdo a Iván Núñez el contexto universitario en el período 1950 a 1964 estaba conformado por entidades públicas y privadas pero subsidiadas por el Estado, "hacia 1950 existían, 6 universidades: 2 de ellas estatales y 4 privadas, aunque creadas o reconocidas por ley y con fuerte financiamiento estatal. En la década de los 60 se crearon 2 universidades privadas más, también por ley y gozando de amplios subsidios públicos"[1].

En 1965 se impulsa una reforma a la educación que explicaría un importante aumento de la matricula de estudiantes de pregrado a comienzos de la década de los 1970, cuando el número de alumnos de pregrado pasan de 32.995 en 1964 a 145.663 en 1974[2]. Este crecimiento en la matrícula universitaria trajo aparejada la necesidad de que el Estado aumentase la dotación de recursos para atender la educación superior.

La tabla 1 presenta la tasa de crecimiento anual de la matrícula de pregrado, siendo el periodo que sigue a la reforma de 1965 el de mayor crecimiento con un 17,5% anual.

Tabla 1: Tasa de crecimiento anual matricula de pregrado

Tramo	Crecimiento anual
1967-1973	17,5%
1973-1980	-2,9%
1980-1990	7,5%
1990-2000	5,9%
2000-2008	7,4%

Fuente: Gonzalo Zapata y Ivo Tejeda. Proyecto ALFA "Aseguramiento de la Calidad: Políticas Públicas y Gestión Universitaria". 2009

[1] "Historia reciente de la educación chilena", julio 1997, PIIE.
[2] Arriagada, Patricio. "El financiamiento de la Educación Superior en Chile 1960-1988". FLACSO 1989.

II. Financiamiento educación superior con anterioridad a 1981

En cuanto al financiamiento de la Educación Superior, con anterioridad al año 1974 éste se basaba en aportes directos vía Ley de Presupuesto y aportes indirectos producto de la aplicación de leyes especiales que proveían de recursos adicionales que representaban en promedio un 10% del aporte fiscal[3].

Patricio Arriagada identifica como las leyes destacadas para el financiamiento indirecto[4] de las Universidades las siguientes:

- "Ley Nº 11.575: Fondo de Construcciones e Investigaciones universitarias, formado con el 0,5% de todos los impuestos directos e indirectos de origen fiscal y derechos de aduana y exportación.
- Ley Nº 13.964: asignaba a las universidades la utilidad líquida de un sorteo anual de la Polla chilena de beneficencia.
- Ley Nº 13.964: 10% del premio mayor de cada sorteo de la Lotería de Concepción.
- Tasa de despacho aduanera impuesto en beneficio de las universidades de Valparaíso; y
- Otras leyes tales como las números: 5.563, 6.696, 13.039, 13.682, 14.824, 15.561, 15.676, 16.419 y 16.433"[5]

En cuanto al pago que soportaban los alumnos, éstos pagaban un arancel diferenciado, el cual era "un sistema de cobro de matrículas que se aplica en el momento de estudiar, de acuerdo a pautas y criterios de evaluación de la situación socioeconómica del alumno, referidas fundamentalmente al ingreso familiar" [6].

En la tabla 2 se presenta la evolución del gasto fiscal en educación superior como porcentaje del gasto fiscal total en Educación entre 1960 y 1980

Tabla 2: Gasto fiscal total educación superior sobre Gasto fiscal total educación

Año	Gasto	Año	Gasto
1960	22,5	1971	31,6
1961	23,2	1972	36
1962	21,2	1973	39,7
1963	23,6	1974	40,9
1964	30,7	1975	33,3
1965	30	1976	31,8
1966	28,9	1977	36,1
1967	27,5	1978	34,4
1968	28,2	1979	29.6
1969	30,4	1980	28,9
1970	30,8		

[3] Arriagada, Patricio. "El financiamiento de la Educación Superior en Chile 1960-1988". FLACSO 1989.
[4] Una revisión realizada por la BCN consigna también las leyes Nº: 3204, 3204, 4813, 4885, 5786, 5887, 7185, 7297, 7562, 8442, 8739, 8881, 9109, 9356, 9408, 9409, 9553, 9610, 9624, 10004, 10310, 10687, 10709, 11271, 11308, 14104, 16392, 11519, 14656, 16412, 11811, 14656, 17291, 11929, 14680, 12472, 15172, 12597, 15641, 13061, 15744, 13713 y 16294.
[5] Arriagada, Patricio. "El financiamiento de la Educación Superior en Chile 1960-1988". FLACSO 1989.
[6] Arriagada, Patricio. "El financiamiento de la Educación Superior en Chile 1960-1988". FLACSO 1989.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Fuente: Patricio Arriagada, "El financiamiento de la Educación Superior en Chile 1960-1988". FLACSO 1989

La tabla 3 muestra una evolución creciente del porcentaje del gasto público destinado a educación superior hasta 1974 cuando alcanza un 40% del gasto fiscal en educación, fecha a partir de la cual revierte la tendencia hacia la baja. Esto queda refrendado con las cifras de gasto en educación superior como porcentaje del Producto Geográfico Bruto (PGB), tal como se aprecia en la tabla 3.

Tabla 3: Gasto fiscal en educación superior como porcentaje del Producto Geográfico Bruto

Años	Gasto fiscal vía Ley de Presupuesto (1)	Gasto fiscal vía Leyes Especiales (2)	Gasto fiscal total (1 + 2)
1960	0,65	0,07	0,72
1961	0,7	0,07	0,77
1962	0,7	0,07	0,77
1963	0,7	0,07	0,77
1964	0,9	0,09	0,99
1965	0,98	0,09	1,07
1966	0,99	0,09	1.08
1967	1,03	0,1	1,13
1968	1,01	0,1	1,11
1969	1,06	0,1	1,16
1970	1,16	0,12	1,28
1971	1,54	0,15	1.69
1972	1,92	0,19	2,11
1973	1,65	0,16	1,81
1974	2,02	—	2,02
1975	1,49	—	1,49
1976	1,21	—	1,21
1977	1,44	—	1,44
1978	1,31	—	1,31
1979	1,08	—	1,08
1980	1,05	—	1,05
1981	1,06	—	1,06

Fuente: Patricio Arriagada, "El financiamiento de la Educación Superior en Chile 1960-1988". FLACSO 1989

En la tabla 4 se presenta la evolución del aporte estatal por alumno de pregrado, observandose un crecimiento sostenido en la cantidad de alumnos matriculados hasta 1978, así como en el aporte fiscal.

Tabla 4: Aporte fiscal educación superior por alumno de pregrado, en pesos de 1986

Años	Total aportes fiscales en miles de pesos de 1986	Matrícula de pregrado	Aporte fiscal por alumno
1962	4.996.387,0	27.548	181
1963	5.195.200,0	31.055	167
1964	6.470.884,0	32.995	196
1965	8.287.110,0	41.801	198
1966	9.742.080,0	48.946	199
1967	10.466.120,0	55.653	188

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

1968	12.021.578,0	61.976	194
1969	13.993.734,0	70.588	198
1970	16.439.100,0	76.979	214
1971	23.551.788,0	99.603	236
1972	30.495.465,0	127.206	240
1973	28.284.880,0	145.663	194
1974	41.840.440,0	144.523	290
1975	25.054.995,0	147.549	170
1976	23.746.827,0	134.149	177
1977	23.745.275,0	130.676	251
1978	36.085.943,0	130.208	277
1979	35.303.412,0	127.446	277
1980	35.410.848,0	118.978	298
1981	35.748.988,0	117.453	304

Fuente: Patricio Arriagada, "El financiamiento de la Educación Superior en Chile 1960-1988". FLACSO 1989

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Anexo N°6

BCN Informe

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Aspectos Legales del Financiamiento de la Educación Superior en Chile

El sistema de financiamiento estatal de la Educación Superior en Chile se base en tres componentes, que se pueden clasificar según el beneficiario del financiamiento: Apoyo Financiero a Instituciones de Educación Superior; Becas para estudiantes de educación superior y que en algunos casos también beneficia a las instituciones; y, Créditos estatales para los alumnos de Educación Superior.

De los mecanismos de apoyo financiero a Instituciones, llama la atención el MECESUP, al depender de un sistema de préstamos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

De las becas existentes para alumnos, salvo excepciones, la mayoría de ellas están reconocidas en la ley de Presupuestos, año a año, lo que les da una validez y certidumbre sólo anual.

Tabla de Contenidos

Introducción 1
I. Apoyo Financiero A Instituciones 2
1. Aporte Fiscal Directo 2
2. Aporte Fiscal Indirecto 2
3. Convenios de Desempeño 2011-2014 3
4. Fondo de Desarrollo Institucional (FDI Tradicional) 4
5. Programa MECESUP 4
6. Programa Beca Nivelación Académica 5
7. FIC Minecon- Mineduc 5
8. Fondo de Reconstrucción 6
9. Ley de Donaciones a Universidades 6
II. Ayudas Estudiantiles para la Educación Superior 6
1. Becas 7
2. Créditos 15
III. Anexo: Síntesis de programas y convenios del FIC - Minecon 17

Introducción

Se sintetizan resumidamente las características, beneficios y fuente legal de los distintos medios de financiamiento de la Educación Superior en Chile.

Para ello se analizan 9 sistemas estatales de apoyo financiero a Instituciones de Educación Superior, incluyendo las donaciones privadas: Aporte Fiscal Directo (AFD), Aporte Fiscal Indirecto (AFI), Convenios de Desempeño (CD) 2011-2014, Beca de Nivelación Académica, FIC Minecon-Mineduc, Fondo de Reconstrucción y Ley de Donaciones a Universidades. También se analizan 13 becas estatales y dos sistemas de créditos estatales

Elaborado para la Comisión Investigadora del Funcionamiento de la Educación Superior de la Cámara de Diputados

Biblioteca del Congreso Nacional. Contacto: Juan Pablo Cavada Herrera, Asesoría Técnica Parlamentaria. jcavada@bcn.cl, Anexos: 1873, 3905. 18/04/2012.

I. Apoyo Financiero A Instituciones

A continuación se sintetiza la información disponible en el sitio web del Ministerio de Educación (MINEDUC) sobre el apoyo financiero estatal a las instituciones de educación superior, mediante los sistemas de Aporte Fiscal Directo, Aporte Fiscal Indirecto, Convenios de Desempeño 2011-2014, Fondo de Desarrollo Institucional (FDI Tradicional), Programa MECESUP, Programa Beca Nivelación Académica, FIC Minecon-Mineduc, Fondo de Reconstrucción y Ley de Donaciones a Universidades.

1. Aporte Fiscal Directo

El Aporte Fiscal Directo (AFD) es un instrumento de financiamiento basal que el Estado destina a las universidades del Consejo de Rectores de Universidades Chilenas (CRUCH). Consiste en un subsidio de libre disponibilidad, asignado en un 95% según criterios históricos, y el 5% restante según indicadores de desempeño anuales relacionados con la matrícula estudiantil, número de académicos con postgrado y número de proyectos y publicaciones de investigación de excelencia[1].

Esta asignación está regulada en el Decreto con Fuerza de Ley N° 4, de 1981, del Ministerio de Educación[2], que fija normas sobre financiamiento de universidades (D.F.L. N° 4), y en el Decreto N° 128 de 1991[3], del Ministerio de Educación, que aprueba el Reglamento sobre procedimiento para asignar el 5% del AFD establecido en el D.F.L. N° 4, ya citado, y sus modificaciones.

El artículo primero de dicho cuerpo legal establece la contribución del Estado al financiamiento a las instituciones de educación superior del CRUCH. El artículo 2º en tanto dispone que el monto del aporte es fijado anualmente mediante la ley de presupuestos. La forma en que se reparte dicho aporte es fijado mediante Decreto Supremo, respecto del 5% del AFD. El otro 95% se distribuye de acuerdo al monto del aporte que le correspondió a cada institución en el año 1988.

2. Aporte Fiscal Indirecto

El Aporte Fiscal Indirecto (AFI) es asignado anualmente por el Estado a todas las Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica, reconocidos por el Ministerio de Educación (MINEDUC), tales como Instituciones de Educación Superior (IES), que admitan a los 27.500 mejores puntajes de los alumnos matriculados en el primer año de estudios[4].

El AFI está regulado en el D.F.L. N° 4, de 1981, en su artículo 3º, de acuerdo a las siguientes reglas:

- El Ministerio de Educación Pública elaborará un listado con los primeros 27.500 puntajes de los alumnos matriculados en el primer año de estudios,

[1] Fuente: www.mineduc.cl (Abril, 2012).
[2] Disponible en: http://bcn.cl/3lj9 (Abril, 2012).
[3] Disponible en: http://bcn.cl/7yja (Abril, 2012).
[4] Fuente: www.mineduc.cl (Abril, 2012).

Biblioteca

en el año inmediatamente anterior, en las instituciones de educación superior, ordenado de menor a mayor de acuerdo con los puntajes obtenidos en la Prueba de selección universitaria

- Dicho listado será dividido en cinco tramos, de menor a mayor puntaje, de similar número de alumnos cada uno, con factores de ponderación 1, 3, 6, 9 y 12, respectivamente.
- El número de alumnos de cada tramo será multiplicado por los factores correspondientes, establecidos en el punto anterior.
- El monto base de recursos que se entregarán por cada alumno, se determinará dividiendo la cantidad asignada para estos efectos en la ley de Presupuestos por la suma del producto de las multiplicaciones
- obtenidas en el punto anterior.
- A dicho monto base se le aplicará el factor de ponderación que corresponda a cada alumno, según sea el tramo en que se ubique de acuerdo con su puntaje en la Prueba de Selección Universitaria, determinándose de esta manera el monto de recursos que se asignarán por cada alumno, de acuerdo al tramo en que se ubique.

Para la determinación del AFI no se consideran los alumnos que ingresan por segunda vez a una misma institución de educación superior ni los que ingresa por tercera vez a una misma u otra institución. El monto del AFI para cada institución es fijado por decreto supremo expedido por intermedio del Ministerio de Educación Pública, el que deberá ser suscrito también por el Ministro de Hacienda, y se entregará mensualmente a cada una de ellas un duodécimo de dicha cantidad.

3. Convenios de Desempeño 2011-2014

"El convenio de desempeño es un documento que cumple con la doble función de orientar y evaluar el desempeño de los altos directivos y ha sido definido como un instrumento de gestión que guía al alto directivo en el cumplimiento de los desafíos que le exige su cargo y fija compromisos por los cuales será evaluado al término de su periodo de desempeño."[5].

"Este instrumento debe ser producto de un diálogo estratégico entre el superior jerárquico y el alto directivo nombrado, cuyo contenido deberá reflejar las prioridades fijadas por la autoridad respectiva y el aporte clave que el directivo hará a la institución, debiéndola conducir a un estadio de mayor calidad, eficacia y eficiencia".[6].

"El convenio contiene los objetivos de gestión y metas a alcanzar por el alto directivo público durante el ejercicio de su cargo, con el fin de que el servicio en que se desempeña logre una posición de mayor calidad, eficacia y eficiencia en el cumplimiento de sus funciones, para beneficio de sus clientes, beneficiarios y/o usuarios, de acuerdo a lo que establece la Ley Nº 19.882."[7].

---

[5] Fuente: Servicio Civil. Disponible en: http://www.serviciocivil.gob.cl/convenios-inicio (Abril, 2012).
[6] Ibídem.
[7] Disponible en: http://bcn.cl/4uj2 (Abril, 2012).

Desde el punto de vista del financiamiento de la educación superior, los Convenios de Desempeño (CDs) son un instrumento de financiamiento del Estado para las Instituciones de Educación Superior (IES), que constituyen una nueva categoría de instrumento de adjudicación de recursos, complementaria a los demás instrumentos públicos ya existentes[8].

Un CD es un contrato entre el Estado y las IES por medio del cual éstas comprometen desempeños notables, según el Ministerio de Educación (MINEDUC) que impliquen un significativo mejoramiento institucional, que por sí sola no habrían podido lograr[9]. Según el MINEDUC, es un instrumento competitivo de adjudicación de recursos de avanzada categoría, de alto impacto estratégico, que provee de financiamiento en base a resultados y que permite a la institución generar iniciativas transformadoras, capaces de enfrentar problemas estructurales de diferente tipo y focalizar sus esfuerzos institucionales en aspectos asociados al mejoramiento de la calidad de su quehacer[10].

4. Fondo de Desarrollo Institucional (FDI Tradicional)

El Fondo de Desarrollo Institucional (FDI tradicional) es un instrumento de financiamiento competitivo de la División de Educación Superior dirigido a las Instituciones de Educación Superior, estatales y privadas, que hayan obtenido la acreditación institucional, destinado a elevar los rendimientos en el uso de recursos institucionales mediante el mejoramiento de la gestión operativa docente, administrativa, financiera, de personal, de información y de tecnologías de comunicaciones y para el aprendizaje estudiantil[11].

Esto Fondo se regula por la Ley N° 20.129[12], que Establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior y el D.F.L. N° 4, de 1981.

5. Programa MECESUP

El Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Superior (MECESUP), es parte del Departamento de Financiamiento Institucional de la División de Educación Superior del Mineduc y está orientado al mejoramiento de la calidad del sector por la vía del financiamiento a proyectos y planes de mejoramiento institucionales adjudicados por medios competitivos o negociados a través del Fondo de Innovación Académica (FIAC) y los Convenios de Desempeño (CDs), respectivamente[13].

Este programa se inició en 1999, en el marco de un préstamo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF 4404-CH) para abordar los desafíos enfrentados por la educación superior chilena[14]. Uno de los componentes

[8] Fuente: www.mineduc.cl (Abril, 2012).
[9] Ibidem.
[10] Ibidem.
[11] Ibidem.
[12] Disponible en: http://www.leychile.cl/N?i=202260&f=2002-09-03&p= (Abril, 2012).
[13] Fuente: www.mineduc.cl (Abril, 2012).
[14] Fuente: www.mecesup.cl (Abril, 2012).

fundamentales del Programa MECESUP ha sido su Fondo Competitivo[15], sistema de préstamos que se mantiene hasta hoy día[16].

6. Programa Beca Nivelación Académica

La División de Educación Superior del Ministerio de Educación creó la Beca Nivelación Académica para estudiantes de primer año matriculados en Instituciones de Educación Superior (IES) acreditadas, para promover mayor equidad en el acceso a la educación superior y nivelar las competencias que permitan a los estudiantes lograr un adecuado desempeño y éxito académico[17], y se regula en la Ley N° 20.129, que establece un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior[18].

Esta beca se asigna a estudiantes de primer año a través de las IES elegibles, adjudicadas con un programa de nivelación académica aprobado mediante Resolución del Ministerio de Educación, que debe implementarse durante el año 2012. Para estos efectos el Ministerio de Educación solicitó a las instituciones elegibles, presentar propuestas de nivelación de competencias, las cuales deben implementar para sus estudiantes matriculados que resulten seleccionados con la Beca Nivelación Académica[19].

7. FIC Minecon- Mineduc

El Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC) fue creado el año 2006 por el Ministerio de Economía (MINECON), y según éste, constituye su principal instrumento para dotar de nuevos y mayores recursos a los distintos esfuerzos que el Estado realiza en torno a la Innovación[20].

El programa se inició en 2008 y constituye una provisión presupuestaria a los Gobiernos Regionales desde el Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC[21]). La transferencia de recursos se realiza desde el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, quien administra el FIC, a la SUBDERE quien a su vez los distribuye entre los Gobiernos Regionales de acuerdo a lo establecido en la respectiva glosa presupuestaria y por resolución visada por DIPRES. Los Gobiernos Regionales, por

---

[15] FERNÁNDEZ, Verónica. "Renovación Curricular. Visión del Programa MECESUP 2". P. 136.
[16] Ibídem.
[17] Fuente: www.mineduc.cl (Abril, 2012).
[18] Disponible en: http://bcn.cl/4sjp (Abril, 2012).
[19] Fuente: www.mineduc.cl (Abril, 2012).
[20] Ibídem. Más información sobre este tema en www.minecon.gob.cl (Abril, 2012).
[21] El "Fondo de Innovación para la Competitividad" (FIC) es un programa presupuestario del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, mediante el cual se financian proyectos de innovación en el marco de la Estrategia Nacional de Innovación para la Competitividad, a través de un grupo acotado de agencias públicas calificadas en el tema (CORFO, INNOVA-Chile, INNOVA-Biobío, FIA, CONICYT y otras). Desde 2008, el 25% de dicho fondo se transfiere como provisión a los Gobiernos Regionales a través de la SUBDERE, la que pasa a ser conocida como "FIC Regional", a cuyos recursos también pueden postular proyectos, además de las agencias indicadas, universidades y centros de educación superior. Fuente: DIPRES. Disponible en: http://www.dipres.gob.cl/574/articles-76569_doc_pdf.pdf.

su parte, asignan los recursos para su ejecución a las instituciones que la Ley define como elegibles[22] (agencias y entidades ejecutoras)[23].

En el caso de la Educación Superior, la gestión del FIC MINECON se ha concretado a través del Programa MECESUP2, mediante los siguientes programas y convenios suscritos los años 2007 y 2008 (ver anexo).

8. Fondo de Reconstrucción

Debido a los daños que sufrieron las instituciones de Educación Superior como consecuencia del terremoto del 24 de febrero del 2010, el Ministerio de Educación generó un Fondo de Reconstrucción tendiente a recuperar, mejorar y potenciar la infraestructura y equipamiento de Universidades del Consejo de Rectores (CRUCH), Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica de las regiones afectadas[24].

Este Fondo se fundamenta en la Ley N° 20.481[25], de 2010, de Presupuestos del Sector Público para el año 2011, en la Partida 09, Capítulo 01, Programa 30, Subtítulo 33, Ítem 01 e Ítem 03, Asignación 038.

9. Ley de Donaciones a Universidades

Desde 1988 existe un sistema de donaciones a instituciones de Educación Superior, al cual pueden acceder los contribuyentes que de acuerdo con las normas generales de la Ley sobre Impuestos a la Renta, declaren sus rentas efectivas, determinadas mediante contabilidad completa y tributen conforme a las normas del Impuesto de Primera Categoría, y también los contribuyentes del Impuesto Global Complementario, que declaren igual tipo de rentas, quienes pueden descontar de sus respectivos impuestos las sumas donadas a Universidades e Institutos Profesionales estatales y particulares reconocidos por el Estado[26].

Las normas que regulan el sistema se encuentran en los artículos 69 y 70 de la Ley N° 18.681[27], el Decreto Supremo N° 340 de 1988 del Ministerio de Hacienda (que reglamenta los artículos señalados) y la Circular N° 33 de 1988 del Servicio de Impuestos Internos[28].

II. Ayudas Estudiantiles para la Educación Superior

---

[22] Tomado de la Ley de Presupuestos correspondiente al año 2011. Fuente: DIPRES. Disponible en: http://www.dipres.gob.cl/574/articles-76569_doc_pdf.pdf.
[23] Fuente: DIPRES. Disponible en: http://www.dipres.gob.cl/574/articles-76569_doc_pdf.pdf.
[24] Más información en www.minecon.gob.col (Abril, 2012).
[25] Disponible en: http://bcn.cl/4slp (Abril, 2012).
[26] Ibidem.
[27] Disponible en: http://bcn.cl/1i1i (Abril, 2012).
[28] Además pueden citarse la Ley N° 18.755 de 1989, artículo 2°, que modifica el artículo 69 de la Ley N° 18.681; Circular N° 16 del SII, que complementa Circular N° 16 del SII en virtud de la modificación de Ley N° 18.755; Circular N° 55, de 2003, del SII, sobre Tratamiento Tributario de las donaciones para fines sociales y públicos, y Circular N° 59 de 2003, que complementa Circular N° 55, del SII, señalada.

A continuación se detalla la información disponible en el sitio *web* del Ministerio de Educación sobre las becas y créditos existentes para la Educación Superior en Chile, tanto a nivel universitario como técnico profesional[29].

1. Becas

Las llamadas "Becas de Arancel" (por el MINEDUC), están diseñadas para cubrir parte o el total del Arancel de Referencia de las carreras. Generalmente no cubren gastos de matrícula, y cada una posee requisitos distintos[30].

La fuente legal de las becas existentes en esta materia, salvo los casos señalados particularmente más adelante, es la ley de Presupuestos del Sector Público Año 2012[31].

a. Beca Presidente de la República

Esta beca consiste en un aporte monetario de libre disposición equivalente a 0,62 Unidades Tributarias Mensuales (UTM) para el caso de los estudiantes de Educación Media; y a 1,24 UTM para los estudiantes de Educación Superior. Está normada en el Decreto N° 832, de 2003, del Ministerio del Interior, que Establece Normas que Regulan el Programa de Becas Presidente de La Republica[32].

Su objetivo es apoyar económicamente a estudiantes de escasos recursos económicos y de un rendimiento académico sobresaliente para que realicen sus estudios de Educación Media y Superior.

Respecto de las postulaciones, señala el Ministerio de Educación, que "En Educación Superior no existen postulaciones, ya que sólo hay continuidad del beneficio para estudiantes renovantes que egresaron de la Educación Media e ingresan a la Educación Superior.", pero a la vez, señala que dichas postulaciones son desde el 12 de Marzo hasta el 11 de mayo de 2012, y que los estudiantes de Educación Superior deben renovar el 2° semestre presentando un certificado de alumno regular para dicho semestre del año en curso.

Sus beneficiarios son estudiantes de Educación Media o Superior, que presenten un rendimiento académico sobresaliente y una situación socioeconómica vulnerable, y que reúnan los siguientes requisitos:

- Encontrarse matriculado en algún establecimiento educacional de Educación Media reconocido por el Estado.
- Acreditar una situación socioeconómica deficiente que justifique la necesidad del beneficio, conforme a la Pauta de Evaluación Socioeconómica elaborada por JUNAEB, que evalúa dimensiones tales como carencia o precariedad del

[29] Fuente: www.mineduc.cl (Abril, 2012).
[30] Ibídem.
[31] Disponible en: http://www.dipres.gob.cl/572/articles-76644_pres_2012.pdf (Abril, 2012). Diversas Partidas, Capítulos y Programas.
[32] Disponible en: http://bcn.cl/4r5d (Abril, 2012).

empleo, precariedad en la vivienda y equipamiento de la misma, jefatura monoparental femenina, embarazo adolescente entre otros.

- Acreditar, por parte de los alumnos que ingresan al nivel de Educación Media y los que cursen este nivel educacional, el cumplimiento de un promedio mínimo de nota 6.0 durante el año lectivo anterior al de postulación.

b. Beca Vocación de Profesor Pedagogías[33]

Está regulada en el D.F.L. N° 1, del Ministerio de Educación, de 1997, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley Nº 19.070 que aprobó el estatuto de los profesionales de la educación, y de las leyes que la complementan y modifican[34].

i. Características:

Es destinada a estudiantes que se matriculen por primera vez como alumnos de primer año en carreras de pedagogía Elegibles y que se encuentren acreditadas ante la Comisión Nacional de Acreditación al 31 de diciembre de 2011, al igual que la Institución de Educación Superior.

ii. Beneficios:

Si el puntaje PSU es:

- Mayor o igual a 720 puntos, financia: beca arancel real + matrícula + aporte de $80.000 mensual + 1 semestre en el extranjero.
- Mayor o igual a 700 puntos, financia: beca arancel real + matrícula + aporte de $80.000 mensual.
- Mayor o igual a 600 puntos, financia: beca arancel real + matrícula.

c. Beca Puntaje PSU[35]

Está regulada en la Ley N° 20.027,

i. Características:

Es destinada a estudiantes egresados de Enseñanza Media el 2011, de establecimientos Municipales, Particulares Subvencionados o de Administración Delegada, y que obtengan puntajes nacional o regional en la PSU rendida para el proceso de admisión 2012. La beca para los mejores puntajes regionales se asigna en el evento que alguna región del país no tenga alumnos con puntajes nacionales.

ii. Beneficios:

Financia parte o la totalidad del arancel anual por un monto máximo de $1.150.000.

---

[33] Disponible en: www.mineduc.cl (Abril, 2012).
[34] Disponible en: http://bcn.cl/4uqf (Abril, 2012).
[35] Disponible en: www.mineduc.cl (Abril, 2012).

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

d. Beca Excelencia Académica[36]

i. Características:

Es destinada al 7.5% de los mejores egresados 2011 de enseñanza media de establecimientos Municipales, Particulares Subvencionados o de Administración Delegada.

ii. Beneficios:

Financia parte o la totalidad del arancel anual por un monto máximo de $1.150.000

e. Beca Bicentenario[37]

i. Características:

Es dirigida a estudiantes pertenecientes al 60% de menores ingresos del país que hayan tenido un buen rendimiento académico y que se matriculen en una carrera regular de alguna de las 25 Universidades del Consejo de Rectores que se encuentren acreditadas por la Comisión Nacional de acreditación al 31 de diciembre de 2011.

ii. Beneficios: Financia el arancel de referencia anual de la carrera.

f. Beca Nivelación Académica (Propedéutico)[38]

i. Características:

Financiar 1.000 becas a estudiantes de primer año 2012 que se matriculen en programas de nivelación aprobados por el Mineduc que realicen las Instituciones de Educación Superior acreditadas por la Comisión Nacional de Acreditación al 31 de diciembre de 2011, con el objetivo de nivelar competencias y acortar brechas existentes.

El Ministerio de Educación realiza un llamado a presentar programas a las Instituciones de Educación Superior, los que son aprobados por el MINEDUC; luego, los estudiantes que se matriculen en dichos programas tienen acceso a la Beca Propedéutico que permite financiar los gastos del programa. Complementariamente, a los estudiantes que cuenten con Beca de Nivelación Académica (propedéutico) no les es exigible el requisito de pertenecer al 7,5% de los mejores promedios de notas de enseñanza media de su establecimiento para la Beca Excelencia Académica, exigiéndoseles un promedio de notas de enseñanza media igual o superior a 6.0.

---

[36] Ibídem.
[37] Ibídem.
[38] Ibídem.

Para la selección de estos estudiantes, se considera el factor de ranking de notas de enseñanza media por establecimiento y puntaje de nota de enseñanza media (NEM) del estudiante, ordenados éstos por estricto orden de precedencia.

ii. Beneficios:

- Para los Estudiantes:

El estudiante matriculado en algún programa de nivelación dentro de los aprobados por el Ministerio de Educación como elegibles, puede recibir la Beca de Nivelación Académica (propedéutico) durante el primer año de su carrera.

- Para las Instituciones de Educación Superior:

La Institución de Educación Superior recibe por una única vez hasta $800.000 por estudiante matriculado.

g. Beca para hijos de Profesionales de la Educación[39]

i. Características:

Es destinada a estudiantes hijos de profesionales de la educación y del personal asistente de educación que se desempeñen en establecimientos Municipales, Particular Subvencionados o de Administración Delegada, regidos por el D.F.L. N° 2 de 1998 y por el Decreto Ley N° 3.166 de 1980[40].

ii. Beneficios: Financia el arancel anual de la carrera por un monto máximo de $500.000.

h. Beca Juan Gómez Millas[41]

i. Características:

Es dirigida a estudiantes pertenecientes al 60% de menores ingresos del país, egresados de enseñanza media y que elijan seguir estudios superiores en alguna Institución de Educación Superior acreditada ante la Comisión Nacional de Acreditación al 31 de diciembre de 2011.

ii. Beneficios: Financia parte o la totalidad del arancel anual por un monto máximo de $1.150.000.

i. Beca Juan Gómez Millas para Estudiantes Extranjeros[42]

i. Características:

---

[39] Ibídem.
[40] Disponible en: http://bcn.cl/12sh (Marzo, 2012).
[41] Fuente: www.mineduc.cl (Abril, 2012).
[42] Ibídem.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Es dirigida a estudiantes extranjeros que cuenten con residencia definitiva en Chile, que provengan de América Latina o el Caribe, que tengan una situación socioeconómica vulnerable y que eligen seguir estudios superiores en alguna Institución de Educación Superior acreditada ante la Comisión Nacional de Acreditación al 31 de diciembre de 2011.

ii. Beneficios: Financia parte o la totalidad del arancel anual por un monto máximo de $1.150.000.

j. Beca Nuevo Milenio[43]

i. Características:

Es destinada a estudiantes pertenecientes al 60% de menores ingresos del país, egresados de enseñanza media que se matriculen en primer año 2012 en una carrera conducente al título de Técnico de Nivel Superior o en carreras profesionales acreditadas ante la Comisión Nacional de Acreditación al 31 de diciembre de 2011 impartidas por Institutos Profesionales.

ii. Beneficios: Financia parte o la totalidad del arancel anual por un monto máximo de $600.000.

k. Beca Excelencia Técnica[44]

i. Características:

Busca premiar a los mejores 4.000 estudiantes que opten por la Formación Técnico-Profesional. Para esto, se les financia un monto mayor a los $600.000 que considera la Beca Nuevo Milenio, con el objetivo que esta beca de excelencia cubra un monto muy cercano al arancel real de su carrera.

ii. Beneficios:

- Primer tercio: Para los mejores 1.334 estudiantes, el beneficio es de hasta $800.000 según arancel de la carrera.
- Segundo tercio: Para los 1.333 estudiantes siguientes, el beneficio es de hasta $750.000 según arancel de la carrera.
- Tercer tercio: Para los últimos 1.333 estudiantes, el beneficio es de hasta $700.000 según arancel de la carrera.

l. Becas de Reparación[45]

i. Beca Valech, Ley N° 19.992[46]

---

[43] Ibídem.
[44] Ibídem.
[45] Denominación utilizada por MINDEUC. Fuente: www.mineduc.cl (Marzo, 2012).
[46] Fuente: www.mineduc.cl (Marzo, 2012).

La Ley Nº 19.992, que establece una Pensión de Reparación y otorga otros beneficios a favor de las personas que indica[47], regula los beneficios de reparación propuestos por la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura.

- Características:

El Estado garantiza la continuidad gratuita de los estudios de nivel superior para aquellas personas que, cumpliendo con los requisitos que establece la Ley N° 19.992, así lo soliciten, ya sea en Universidades del Consejo de Rectores, Universidades Privadas, Institutos Profesionales o Centros de Formación Técnica, que cuenten con Reconocimiento Oficial del Ministerio de Educación.

- Beneficio

El beneficio educacional puede hacerse efectivo en carreras profesionales con planes regulares de estudios, conducentes a título profesional o técnico de nivel superior, según lo informado por la Institución de Educación Superior en la Oferta Académica 2012, entregada al Servicio de Información de Educación Superior (SIES).

De acuerdo con lo establecido en el Dictamen N° 062306N08 emitido por la Contraloría General de la República, desde el 31 de diciembre de 2008, los beneficios educacionales que se concedan por medio de la citada ley, no pueden ser utilizados en el financiamiento de programas de postgrado, entendiéndose como tales los conducentes a los grados de Magíster o de Doctor.

- Monto del beneficio

El beneficio cubre la matrícula y el arancel real de carreras regulares, según la información entregada en la Oferta Académica 2012 por la institución de educación superior, al Servicio de Información de Educación Superior (SIES).

- Duración del beneficio

Según lo estipulado en el Decreto N° 32 de 2005 del Ministerio de Educación, que regula la asignación del beneficio educacional contemplado en la Ley N° 19.992, el beneficio tiene vigencia de un año, renovable anualmente, siempre que se mantenga el rendimiento académico mínimo que, de acuerdo a la normativa interna de cada institución, le permita mantener su condición de alumno regular.

El beneficio puede extenderse hasta un año inmediatamente después del egreso de los estudios de nivel superior, para la obtención del certificado o diploma correspondiente, ya sea porque deba rendirse un Examen de Grado o Licenciatura y/o presentar una Memoria para su aprobación.

Aquellos alumnos que hayan debido suspender sus estudios por razones de fuerza mayor (período máximo de suspensión 1 año), pueden continuar con el beneficio, previa autorización de la División de Educación Superior.

[47] Disponible en: http://bcn.cl/17jm (Marzo, 2012).

Biblioteca

ii. Beca Traspaso Valech, Ley N° 19.992 y N° 20.405[48]

- Características generales

La persona individualizada en la "Nómina de Personas reconocidas como Víctimas" del anexo "Listado de Prisioneros Políticos y Torturados", Nómina actualizada se incluye listado publicado en agosto 2011, que no haya hecho uso del beneficio educacional, puede traspasarlo a un descendiente hasta el segundo grado de consanguinidad en línea recta, es decir, a un hijo o un nieto.

Esta beca está regulada en la Ley N° 20.405, sobre Instituto Nacional de Derechos Humanos[49].

En caso de que a la entrada en vigencia de la Ley N° 20.405, el beneficiario directo (titular de la beca) haya fallecido sin haber hecho uso del beneficio que se refiere, todos los descendientes directos del difunto junto con su cónyuge sobreviviente, si lo hubiere, determinarán en conjunto el descendiente (hijo o nieto) al cual se le traspasa el beneficio.

En caso de que a la entrada en vigencia de la Ley N° 20.405, el beneficiario directo (titular de la beca) haya fallecido sin haber hecho uso del beneficio que se refiere, todos los descendientes directos del difunto junto con su cónyuge sobreviviente, si lo hubiere, determinarán en conjunto el descendiente (hijo o nieto) al cual se le traspasa el beneficio.

- Beneficio

Pueden postular estudiantes que cuenten con licencia de enseñanza media, y que cursen primer año de educación superior durante el año 2012 o alumnos que se encuentren en cursos superiores.

Los postulantes deben estar matriculados en carreras conducentes a título profesional o técnico de nivel superior, en planes regulares de estudios, según lo informado por la institución de educación superior en la Oferta Académica 2012 entregada al Servicio de Información de Educación Superior (SIES).

Este beneficio no puede hacerse efectivo en carreras o programas a distancia; carreras semipresenciales o programas especiales de titulación.

Los postulantes de primer año que soliciten hacer uso del beneficio deben encontrarse matriculados en Instituciones de Educación Superior (Universidades, Institutos Profesionales o Centros de Formación Técnica) acreditadas ante la Comisión Nacional de Acreditación (CNA).

Para el caso de los postulantes que ya están cursando una carrera (es decir, de

[48] Disponible en: www.mineduc.cl (Abril, 2012).
[49] Disponible en: http://bcn.cl/53d7 (Abril, 2012).

segundo año en adelante) es requisito que la Institución de Educación Superior se encuentre reconocida.

Además, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley N° 20.129, las carreras y programas de estudio conducentes a los títulos profesionales de Médico Cirujano, Profesor de Educación Básica, Profesor de Educación Media, Profesor de Educación Diferencial y Educador de Párvulos, sea que no se presenten al proceso de acreditación o que presentándose no logran ser acreditadas, no podrán acceder a ningún tipo de recursos otorgados directamente por el Estado o que cuenten con su garantía, para el financiamiento de los estudios de sus nuevos alumnos.

- Monto del beneficio

El beneficio al cual acceden los estudiantes favorecidos con este traspaso es el mismo dispuesto para el sistema de becas de educación superior:

- Para los alumnos matriculados en Universidades del Consejo de Rectores, la cobertura del beneficio es hasta el arancel de referencia.
- Los alumnos que opten por matricularse en Instituciones de Educación Superior Privadas, tienen como cobertura un tope máximo de $1.150.000 por año, en el caso de las carreras profesionales y de $600.000 para las carreras técnicas.
- El beneficio no cubre matrícula.

- Duración del beneficio

- Para alumnos de primer año: el beneficio cubre los años de duración de la carrera definidos por el programa académico respectivo.
- Para alumnos de cursos superiores: la cobertura corresponde a los años que resten de carrera definidos por programa académico.

El traspaso del beneficio sólo puede otorgarse durante el período reglamentario de duración de la carrera, de conformidad a lo que se indique en la malla curricular proporcionada cada año por la institución, excluyéndose de este período el proceso de titulación.

Los programas de formación inicial tales como bachilleratos y *colleges*, son considerados como parte integrante del currículum de la carrera profesional por la que el estudiante en definitiva opte, por lo que, en estos casos, se entiende como período reglamentario de duración, la suma de los años de dicho programa más los años de la carrera propiamente tal.

Las prácticas profesionales o prácticas laborales, se excluyen del beneficio, excepto las que se consideran dentro de la duración de la carrera, siempre y cuando, sean parte de la carga académica.

El beneficio no es retroactivo y se asigna desde el año en que el alumno realice su postulación, por lo que no cubre deudas educacionales de años anteriores.

Cuando el pago de la beca se ha realizado a la Institución de Educación Superior y el alumno ha pagado parte del arancel de su carrera, correspondiente al monto del beneficio educacional por medio de recursos propios, este monto debe devolverse por la Casa de Estudios.

iii. Beca Rettig Ley, N° 19.123[50]

- Características generales

Esta beca está regulada en la Ley N° 19.123, que crea la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, establece Pensión de Reparación y otorga otros beneficios en favor de personas que señala[51]. Esta beca está destinada a los hijos de las personas declaradas víctimas de violaciones a los derechos humanos o de violencia política, de acuerdo a lo establecido por la Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, hasta los 35 años de edad.

Además, se extiende el beneficio para aquellas personas beneficiadas de la Ley N° 19.965, hijos de víctimas de delitos subversivos cometidos durante el período.

- Monto del beneficio

El beneficio cubre la matrícula y el arancel real de carreras regulares, impartidas por Universidades del Consejo de Rectores.

- Duración del beneficio:

- Para carreras con duración inferior a 5 semestres, el beneficio cubre hasta un semestre adicional.
- Para aquellas carreras con una duración igual o superior a 5 semestres, el beneficio cubre hasta dos semestres adicionales.

Dichos beneficios pueden extenderse hasta por un año, inmediatamente posterior al egreso de los estudios de nivel superior, cuando se requiera rendir un Examen de Grado o Licenciatura, o presentar una Memoria para su aprobación, siendo éste beneficio complementario a la extensión semestral de los beneficios educacionales.

2. Créditos

a. Fondo Solidario de Crédito Universitario[52]

Se otorga a estudiantes de las universidades del Consejo de Rectores (Cruch), también llamadas universidades tradicionales, para financiar parte o el total del arancel de referencia anual de la carrera. Es un crédito otorgado en Unidades Tributarias Mensuales (UTM) con tasa de interés anual del 2%, y se comienza a pagar después de 2 años de haber egresado, pagando anualmente una suma

[50] Fuente: www.mineduc.cl (Marzo, 2012).
[51] Disponible en: http://bcn.cl/4r8l (Marzo, 2012).
[52] Fuente: www.mineduc.cl (Abril, 2012).

equivalente al 5% del total de ingresos que haya obtenido la persona el año anterior.

b. Crédito con Garantía del Estado (Ley N° 20.027)[53]

Este crédito está regulado en la Ley N° 20.027, que establece normas para el financiamiento de la educación superior[54]. El crédito está orientado a alumnos de probado mérito académico que necesitan apoyo financiero para iniciar o continuar una carrera en alguna de las instituciones de Educación Superior que forman parte del Sistema de Crédito con Garantía Estatal.

Opera como un crédito destinado al pago completo o parcial del arancel de referencia anual de una carrera de pregrado, para lo que cuenta con dos avales: la institución de Educación Superior en la que estudia el alumno y el Estado, que es garante hasta que el alumno haya pagado por completo el crédito.

El beneficio se obtiene para toda la carrera, sin necesidad de postular cada año, y puede complementarse con otros beneficios del Mineduc.

[53] Ibídem.
[54] Disponible en: http://bcn.cl/4rl7 (Abril, 2012).

Biblioteca

III. Anexo: Síntesis de programas y convenios del FIC - Minecon

Tabla N° 1: Síntesis de programas y convenios del FIC - Minecon

Año Convenio	Programa Formación de Capital Humano en Convenio de Desempeño	Implementación	Nº	Monto total adjudicado ($)	Instituciones
2007	Fondo de Innovación para la Competitividad para Educación Superior: ◦ Diseño de nuevas ofertas en ingeniería civil (con énfasis en gestión tecnológica) ◦ Diseño de nuevas ofertas en pedagogía en educación media en ciencias y matemáticas • Concurso del MECESUP para programas de gestión tecnológica en Universidades (postítulos, maestrías)	Concurso de Proyectos del Fondo de Innovación Académica MECESUP2 en temas de Diseño de Nuevas Ofertas en Ingeniería Civil, Diseño de Nuevas Ofertas en Pedagogías en Educación Media en Ciencias y Matemáticas y el Desarrollo de Programas de Maestrías en Gestión Tecnológicas, en el marco de ejecución del Programa Fondo de Innovación para la Competitividad del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, Año 2006.	**14 Proyectos**	**1.034.000.000**	Resolución Exenta, de Educación, Nº 9159 de 2007

Año Convenio	Programa Formación de Capital Humano en Convenio de Desempeño	Implementación	Nº	Monto total adjudicado ($)	Instituciones
2007	Fondo de Innovación para la competitividad para Educación Superior: • Ampliación del observatorio de empleo de graduados de la educación superior chilena	Consultoría relativa a la Oferta, Demanda, Inserción y Trayectorias Laborales de Doctores en Ciencias e Ingeniería.	**1 Consultoría**	**120.000.000**	Decreto con Toma de Razón, de Educación, Nº 349 de 2008
2008	Programa piloto de articulación de la formación técnica de nivel medio y superior.	Concurso 2010 de Proyectos del Fondo de Innovación para la Competitividad para la articulación de la formación técnica y su pertinencia con las necesidades del sector productivo.	**8 Proyectos**	**994.776.000**	Resolución Exenta, de Educación, Nº 6269 de 2010

Fuente: Ministerio de Educación[55].

[55] Disponible en: www.mineduc.cl. Mas información sobre este tema en www.minecon.gob.cl (Abril, 2012).

Biblioteca

Anexo N°7

BCN Informe

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Análisis de los Estados Financieros de las Universidades creadas como Corporaciones de Derecho Privado

Se entrega un análisis general de los estados financieros de las universidades constituidas como Corporaciones de Derecho Privado del año 2009.
El análisis de los estados financieros de las universidades privadas muestra una alta variabilidad en las cifras de saldos contables y en los índices calculados. Los datos muestran amplios rangos de valores, que no explican a cabalidad la situación financiera de cada institución universitaria analizada, considerando la limitación que se analizó sólo un año de ejercicio contable.
No obstante ello destaca, dentro del año 2009, que algunas universidades presenten un Capital de Trabajo negativo, niveles de endeudamiento disímiles, relación de ingresos y gastos operacionales no necesariamente consistentes con las utilidades observadas, rentabilidades contables sobre el patrimonio negativas o fuertemente positivas con ingresos (contables) por matrículas llamativamente bajos.
Lo anterior no permite entregar conclusiones determinantes sobre la situación financiera de las universidades analizadas como tampoco una evaluación de si existe o no lucro, no sólo porque la información está limitada al año 2009 sino también, porque la información de base es heterogénea, no sólo en cuanto a su contabilización sino también en cuanto a la forma y cuentas en las que se presenta la información.

Tabla de Contenido

I. Introducción 1
II. Antecedentes Generales 2
III. Metodología y análisis de los datos 3

I. Introducción

En el presente informe se entrega un análisis de algunas cuentas de los estados financieros de las universidades creadas como corporaciones de derecho privado.

Para su elaboración, se utilizó como fuentes de información los estados financieros de las universidades entregados a la Comisión de Educación y la base de datos elaborada por el Servicio de Información de Educación Superior SIES del Ministerio de Educación[1]

[1] Servicio de información de Educación Superior SIES. Disponible en http://www.sies.cl/ (Septiembre, 2011).

Elaborado para la Comisión Investigadora Sobre el Financiamiento de la Educación Superior de la Cámara de Diputados.
Biblioteca del Congreso Nacional. Contacto: Carlos Balladares, Fernanda Maldonado, Asesoría Técnica Parlamentaria. e-mail fmaldonado@bcn.cl, cballadares@bcn.cl, anexo 3188. 12/09/2011.

Durante la revisión de los estados contables, se puso especial atención en cuentas que revelan información financiera de las universidades, como lo son las de cuentas por cobrar, cuentas por pagar y obligaciones con instituciones financieras de corto y largo plazo. En relación con el estado de resultados se revisaron, principalmente, las partidas de ingresos operacionales y gastos operacionales, utilidades del ejercicio y se consideró, además, el número de matrículas.

La información disponible difiere entre si, debido fundamentalmente a la composición de las cuentas contabilizadas, impidiendo un análisis riguroso de las cifras.

El documento se organiza en torno a una revisión del contexto general en el cual funcionan las universidades constituidas como corporaciones de derecho privado, posteriormente en un capítulo metodológico se detallan las limitaciones y método de análisis de los datos y finalmente se presentan las conclusiones.

II. Antecedentes Generales

En 1981 después de la entrada en vigencia de la Ley orgánica Constitucional de Enseñanza, LOCE, "comenzaron a crearse nuevos establecimientos universitarios y, en forma paralela, comenzaron a proliferar los criterios con los que se las debía definir y agrupar, principalmente para efectos de determinar los recursos que recibirían del Estado para su financiamiento"[2].

En la literatura[3], no hay acuerdo total respecto a como se categorizan las universidades. Algunos autores plantean la separación entre las universidades que reciben aporte del Estado y las que no y otros, como el Ministerio de Educación, que agrupan las universidades en tres categorías: universidad estatal, universidad particular con aporte estatal y universidad privada[4].

Sin embargo, según la organización jurídica las universidades se dividen en tres: las corporaciones de derecho público, corporaciones de derecho privado y las fundaciones.

En relación al lucro, el documento del Centro de Estudios Públicos del año 2010 "Universidades públicas y Privadas: un enfoque tridimensional" señala que "que las corporaciones son asociaciones que no persiguen fines de lucro. En general, las corporaciones de derecho privado pueden tener fin de lucro, pero no es el caso chileno, pues las que persiguen fin de lucro se denominan sociedades y son regidas por otros títulos del Código Civil (Título XXVIII, respecto a sociedades) o por el Código de Comercio"[5].

---

[2] Centro de Estudios Públicos. "UNIVERSIDADES PÚBLICAS Y PRIVADAS: UN ENFOQUE TRIDIMENCIONAL" 2010. Disponible en www.cepchile.cl/dms/archivo_4745_2877/rev120_JRParada.pdf (Septiembre, 2011).
[3] *Ibíd* nota 2.
[4] *Ibíd* nota 2.
[5] *Ibíd* nota 2.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Para la elaboración de este documento y su análisis, se eligieron las universidades de derecho privado por contar con estados financieros de menor complejidad y porque concentran el mayor número de universidades.

III. Metodología y análisis de los datos

La información revisada fueron los estados financieros presentados a la Comisión Investigadora por las 14 universidades, debidamente auditadas y constituidas bajo sociedades de derecho privado. La Tabla 1 muestra a las universidades analizadas[6]:

Tabla 1. Información universidades de derecho privado

Nombre Institución de Educación Superior	Número de matriculas 2009	
Universidad Austral De Chile	12434	Acreditada
Universidad De Concepción	24092	Acreditada
Universidad Academia De Humanismo Cristiano	2.953	Acreditada
Universidad Adventista De Chile	1.420	Acreditada
Universidad Alberto Hurtado	4.546	Acreditada
Universidad Autónoma De Chile	14.889	Acreditada
Universidad Bolivariana	4.862	NA
Universidad Católica Silva Henríquez	5.360	Acreditada
Universidad Central De Chile	11.142	Acreditada
Universidad Chileno Británica De Cultura	314	NA
Universidad De Aconcagua	6.785	NA
Universidad De Arte Y Ciencias Sociales Arcis	3.978	Acreditada
Universidad De Artes, Ciencias Y Comunicación - Uniacc	4.124	Acreditada
Universidad De Ciencias De La Informática	4.484	Acreditada
Universidad De Las Américas	25.831	Acreditada
Universidad De Viña Del Mar	6.220	Acreditada
Universidad Del Mar	19.581	Acreditada
Universidad Del Pacifico	5.137	Acreditada
Universidad Gabriela Mistral	s/i	Acreditada
Universidad Iberoamericana De Ciencias Y Tecnología, Unicyt	2.788	Acreditada
Universidad Internacional Sek	3.228	Acreditada
Universidad Mayor	s/i	Acreditada
Universidad Miguel De Cervantes	604	NA
Universidad Nacional Andrés Bello	33.330	Acreditada
Universidad Pedro De Valdivia	5.400	Acreditada
Universidad San Sebastian	16.645	Acreditada
Universidad Santo Tomas	23.622	Acreditada
Universidad Tecnológica De Chile Inacap	16.701	Acreditada

NA indica: No Acreditada
Fuente: Elaboración propia en base a datos Estados Financieros 2009 y Base de datos Futuro Laboral.

[6] Cabe destacar que en el oficio enviado a la Comisión Investigadora no incluyen la información financiera de la Universidad Gabriela Mistral; Universidad Iberoamericana de Ciencias y Tecnología UNICYT; Universidad Internacional Sek; Universidad San Sebastián; Universidad Tecnológica de Chile INACAP.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Una dificultad que se presentó a la hora de analizar los datos de las universidades analizadas, fue la heterogeneidad en la presentación de la información. Si bien todas utilizan estructura de balances similar, algunas muestran menor grado de desagregación de la información, lo que limita un análisis financiero mas profundo. Es por ello que para la construcción de indicadores, se utilizaron cuentas que pueden ser comparables entre universidades. Por el lado del activo se utilizaron las cuentas de activo circulante, activo fijo y otros activos. Para el caso del pasivo, se utilizaron el pasivo circulante, pasivo de largo plazo y patrimonio. Por último, de los resultados del ejercicio, se utilizan el ingreso operacional y el gasto operacional.

Con estos datos se construyó el capital de trabajo con el que cuenta cada universidad, la rentabilidad del ejercicio con respecto al patrimonio (ROE por sus siglas en inglés), los ingresos operacionales en relación a los gastos operacionales y el resultado operacional en relación al número de matriculados. Los resultados obtenidos se muestran en la Tabla 2.

Tabla 2. Indicadores financieros para las universidades de derecho privado año 2009.

	Capital Trabajo M$	**ROE**	**Deuda (L/P) /Patrimonio**	**Ing. Op. /Gastos Op.**	**Resultado Operacional /Matrículas** M$
UNIVERSIDAD AUSTRAL DE CHILE	-1.519.289	0,4%	0,17	1,05	82,0
UNIVERSIDAD DE CONCEPCION	-35.679.022	-3,1%	1,20	1,48	597,0
UNIVERSIDAD ACADEMIA DE HUMANISMO CRISTIANO	1.954.765	17,1%	0,53	1,19	316,1
UNIVERSIDAD ADVENTISTA DE CHILE	479.021	6,5%	0,73	1,03	62,0
UNIVERSIDAD ALBERTO HURTADO	426.582	9,1%	0,49	1,08	199,1
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHILE	23.239.235	29,2%	0,10	1,61	792,6
UNIVERSIDAD BOLIVARIANA	1.672.939	8,8%	0,33	1,57	142,4
UNIVERSIDAD CATOLICA SILVA HENRIQUEZ	818.723	13,9%	0,19	1,10	187,8
UNIVERSIDAD CENTRAL DE CHILE	-7.227.876	7,8%	0,33	1,08	176,6
UNIVERSIDAD CHILENO BRITANICA DE CULTURA	320.484	34,5%	0,00	2,77	424,5
UNIVERSIDAD DE ACONCAGUA	1.024.681	13,5%	-1,59	1,90	-33,3
UNIVERSIDAD DE ARTE Y CIENCIAS SOCIALES ARCIS	2.006.791	69,2%	3,44	1,18	311,3
UNIVERSIDAD DE ARTES, CIENCIAS Y COMUNICACION - UNIACC	-2.640.939	-17,7%	0,10	1,94	-347,6
UNIVERSIDAD DE CIENCIAS DE LA INFORMATICA	-308.365	140,0%	-1,99	0,75	-530,3
UNIVERSIDAD DE LAS AMERICAS	9.714.380	-17,8%	0,01	0,77	-561,4
UNIVERSIDAD DE VIÑA DEL MAR	-1.446.068	35,7%	1,60	1,20	339,6
UNIVERSIDAD DEL MAR	3.026.289	7,2%	0,15	2,37	247,4
UNIVERSIDAD DEL PACIFICO	6.772.333	4,3%	1,51	1,02	52,1
UNIVERSIDAD GABRIELA MISTRAL	280.507	15,8%	0,80	s/i	s/i

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA DE CIENCIAS Y TECNOLOGIA, UNICYT	476.564	42,3%	0,27	s/i	328,0
UNIVERSIDAD INTERNACIONAL SEK	70.967	1,1%	0,45	s/i	-118,9
UNIVERSIDAD MAYOR	-452.267	7,2%	1,13	1,11	s/i
UNIVERSIDAD MIGUEL DE CERVANTES	638.182	16,6%	0,43	1,54	295,8
UNIVERSIDAD NACIONAL ANDRES BELLO	7.412.742	105,1%	0,16	s/i	451,2
UNIVERSIDAD PEDRO DE VALDIVIA	-5.452.403	41,9%	-0,16	1,90	-39,4
UNIVERSIDAD SAN SEBASTIAN	6.634.527	8,6%	0,01	s/i	98,2
UNIVERSIDAD SANTO TOMAS	7.425.944	12,0%	0,07	1,13	122,9
UNIVERSIDAD TECNOLOGICA DE CHILE INACAP	169.327	50,7%	0,12	s/i	561,3

Fuente: Elaboración propia en base a datos Estados Financieros 2009 y Base de datos Futuro Laboral.

Para el caso del Capital de Trabajo[7], determinado como la diferencia entre el activo circulante menos el pasivo circulante, se observa que universidades como la Austral de Chile, Concepción (la de mayor cuantía), Central de Chile, UNIACC, Ciencias e Informática, Mayor y Pedro de Valdivia muestran montos negativos. No obstante ello, la misma Universidad Austral de Chile tiene una rentabilidad positiva y un ingreso *per cápita* positivo, con un bajo nivel de endeudamiento.

Respecto de la rentabilidad (contable) –utilidad sobre el patrimonio-[8], se observa que hay universidades con índices negativos –Universidad de Concepción, Universidad de Arte, Ciencias y Comunicación (UNIACC) y Universidad de las Américas-, reflejando que el resultado del ejercicio contable arrojó pérdidas. No obstante ello es necesario precisar que algunas casas de estudios superiores como la Universidad de Aconcagua, Universidad de Ciencias de la Informática y Universidad Pedro de Valdivia, tienen pérdidas y patrimonio negativo, por lo que deberían tener una situación financiera precaria, sin embargo arrojan matemáticamente rentabilidades positivas.

Así con todo, para el resto de las universidades analizadas, se observa una diversidad de resultados que van desde la Universidad Austral con un ROE de 0,4% hasta la universidad Andrés Bello con un ROE de 105,1%. Lo anterior indica que las universidades que tienen un ROE menor al 100% tuvieron ganancias inferiores al valor de su patrimonio. Para el caso de la Universidad Andrés Bello, ésta obtuvo ganancias mayores a su patrimonio durante el ejercicio contable del año 2009, con

[7] El capital de trabajo indica la capacidad que tiene una empresa para funcionar en el corto plazo. Además permite medir el equilibrio patrimonial de la empresa, lo que se refleja en un capital de trabajo positivo. Disponible en http://www.eco.unlpam.edu.ar/Administracion%20Financiera/Financiamiento%20del%20capital%20de%20trabajo%20facultad.pdf (Septiembre, 2011)

[8] La rentabilidad, calculada como la utilidad sobre el patrimonio mide la rentabilidad de los fondos aportados. De esta forma se mide la capacidad de la empresa de generar utilidades. Disponible en http://www.crecenegocios.com/ratios-financieros/ (Septiembre, 2011).

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

un bajo nivel de endeudamiento y uno de los mayores ingresos *per cápita* ($451.200 pesos por alumno).

Por otro lado, al analizar la deuda de largo plazo con respecto al patrimonio[9], se observa que la Universidad de Aconcagua; Universidad de la Informática y la Universidad Pedro de Valdivia tienen un indicador negativo ya que presentan un patrimonio negativo. Los valores son de -1,59; -1,99 y -0,16, respectivamente.

Asimismo y para el caso de la Universidad de Concepción; Universidad de Arte y Ciencias Sociales (ARCIS); Universidad de Viña del Mar; Universidad del Pacífico y la Universidad Mayor muestran indicadores mayores a uno, lo que implica que el valor de la deuda de largo plazo es mayor al valor del patrimonio. Este hecho no es el común del resto de las universidades, las cuales, aparentemente, no se endeudan más allá de su patrimonio.

Por otro lado el indicador de ingresos operacionales[10] en relación a los gastos operacionales (muestra el número de veces que el ingreso operacional supera al gasto operacional) indica que todas las universidades analizadas tienen ingresos mayores a los gastos, con excepción de las universidades de Ciencias de la Informática y de las Américas, además se deja constancia que de otras universidades analizadas no se tiene información. Los resultados van desde 0,75 veces para el caso de la Universidad de la Informática a 2,77 veces para la Universidad Británica de Cultura.

Por último, para el indicador del resultado operacional respecto al número de alumnos matriculados, se observa que la Universidad de Aconcagua; Universidad de las Artes, Ciencias y Comunicación UNIACC; Universidad de la Informática; Universidad de Las Américas; Universidad SEK y la Universidad Pedro de Valdivia tienen un indicador negativo explicado porque su resultado operacional es negativo.

No obstante lo anterior, las diferencias en ingresos por matrícula (*per cápita*) son significativos en un rango de 82.000 a 792.600 pesos. Éste margen que podría estar explicado en parte, por los distintos aranceles que cobran las universidades, considerando la correlación positiva de los ingresos por matrícula con los ingresos operacionales y gastos. Esta correlación se aprecia, particularmente, en la Universidad Autónoma de Chile, Universidad Academia de Humanismo Cristiano y Universidad Chileno Británica de Cultura, que tienen mayor relación ingresos operacionales a gastos operacionales y resultado operacional a matrículas. El resto de las universidades tiene resultado positivo y se observa un amplio rango de valores entre ellas.

Con la información obtenida de los saldos de las cuentas contables analizadas y de los índices calculados, no es factible inferir conclusiones determinantes de los

---

[9] El indicador deuda de largo plazo con relación al patrimonio, muestra la relación entre las deudas a terceros en el largo plazo y los recursos aportados por el inversionista. Disponible en http://www.crecenegocios.com/ratios-financieros/ (Septiembre, 2011).

[10] El indicador de ingresos operacionales sobre los gastos operacionales es un indicador de la liquidez que tiene la empresa. Disponible en http://contabilidadvisual.com/glosario/r.htm (Septiembre, 2011).

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

estados financieros presentados por las universidades en análisis, más aún, considerando que el rango de tiempo sólo incluye el año 2009.

A modo de ejemplo se analiza la situación de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano y la Universidad de Viña del Mar, ambas tienen un resultado operacional respecto al número de alumnos matriculados similar, 316.100 pesos para la primera y 339.600 pesos para la segunda y su relación entre ingreso operacional y gasto, también tienen una situación similar con 1,19 veces y 1,20 respectivamente, a pesar de las diferencias en sus rentabilidades, 17,1% y 35,7%, respectivamente.

De igual manera al analizar la situación particular de la Universidad Autónoma de Chile contrastada con la de la Universidad de Viña del Mar, los datos muestran por un lado que la primera tiene un índice *per cápita* de 792.600 pesos por matrícula versus 339.600 pesos de la Universidad de Viña del Mar, es decir, una diferencia de más de 2,3 veces. Asimismo, la relación de ingresos operacionales a gastos operacionales muestra valores de 1,61 y 1,20 veces, respectivamente. Por lo anterior y a pesar de que la rentabilidad entre estas universidades varía en 6,5 puntos porcentuales, la Universidad Autónoma de Chile tiene un índice de endeudamiento significativamente bajo (0,1 veces el patrimonio) respecto de la Universidad de Viña del Mar, esta última endeudada en 1,6 veces su patrimonio.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Anexo N° 8

BCN Minuta

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Universidades Privadas: Análisis Indicadores Financieros 2009

Se analizan los indicadores financieros (liquidez[1], rentabilidad[2] y endeudamiento[3]) de algunas Universidades Privadas, a partir de sus Estados Financieros para el año 2009.

Los resultados de los índices calculados muestran una alta variabilidad por y entre universidades, además se observan amplios rangos de resultados. Varias instituciones muestran un Capital de Trabajo negativo (Universidad Central de Chile, Universidad Pedro de Valdivia), rentabilidades sobre el patrimonio negativas (Universidad de las Américas, UNIACC) y una relación deuda a patrimonio menor que cero (Universidad de Aconcagua, Universidad de Ciencias de la Informática), evidenciado un Patrimonio menor que cero.

A pesar de lo anterior, los Estados Financieros de un año, el 2009, no permiten ni comprobar ni rechazar la hipótesis sobre el eventual lucro en las Universidades Privadas, ni tampoco inferir, a partir de ese año, el comportamiento financiero de los años siguientes.

I. Antecedentes

Las Universidades Privadas, objeto de análisis financiero, corresponden a 26 de las 34 Casas de Estudios Superiores existentes[4], establecidas como Corporaciones de Derecho Privado.

Con los datos entregados por el Jefe de Educación Superior del Ministerio de Educación, correspondiente a los Estados Financieros de las Universidades Privadas informadas para el año 2009, se procedió a calcular varios índices financieros: liquidez, endeudamiento y rentabilidad, más otros relacionados con el número de matrículas, con el objeto de determinar su situación financiera.

---

[1] Índice de Liquidez: Muestra la capacidad de la Empresa para afrontar obligaciones de corto Plazo o, en otras palabras, el nivel de cobertura de los pasivos de corto plazo con activos de corto Plazo. Cuanto mayor es el índice mayor es dicha capacidad. Disponible en: http://www.eco-finanzas.com/diccionario/I/INDICE_DE_LIQUIDEZ.htm (Abril, 2012).

[2] Índice de Rentabilidad sobre el Patrimonio: muestra la utilidad obtenida por cada peso de recursos propios invertidos, es decir, cuánto dinero ha generado el Capital o Patrimonio de la empresa. Disponible en: http://www.zonaeconomica.com/analisis-financiero/ratios-rentabilidad (Abril, 2012).

[3] Índice de Endeudamiento: "Es el Índice que cubre el total de los pasivos y el Patrimonio neto. En el caso de las Universidades se ha tomado la deuda a largo plazo respecto del Patrimonio. Una comparación entre el Índice de endeudamiento de una compañía con otras similares, dará una idea general sobre la solidez y la credibilidad crediticia de la firma, y sobre sus riesgos financieros". Disponible en: http://www.eco-finanzas.com/diccionario/I/INDICE_DE_ENDEUDAMIENTO.htm (Abril, 2012).

[4] El detalle del total de Universidades Privadas puede consultarse en: http://www.ues.cl/universidades/privadas (Abril, 2012).

Biblioteca del Congreso Nacional. Contacto: Carlos Balladares Toledo, Asesoría Técnica Parlamentaria. cballadares@bcn.cl , 1878 y 3193. 10/04/2012.

Al respecto cabe señalar algunas limitaciones del informe, relacionadas con el uso de información heterogénea, bajo grado de desagregación de algunas partidas contables e informes, y datos contables y nominales de un sólo año (2009), lo que impidió realizar un análisis profundo de la información disponible.

II. Análisis Índices Financieros Año 2009

Tal como señalado el cálculo de índices financieros permite obtener información de la situación financiera de cada universidad. La Tabla 1 muestra el cálculo de los diferentes índices financieros para el año 2009.

Tabla 1. Índices Financieros Universidades Privadas. (Año 2009).

Universidades Privadas	Capital Trabajo MM$	Retorno s/ Patrimonio ROE (%)	Deuda (LP) a Patrimonio (Veces)	Ing Operac/ Gts Operac (Veces)	Resultado Operac/ Matrícula M$	Resultado Ejercicio MM$
Academia de Humanismo Cristiano	1.955	17,1	0,53	1,19	316	817
Adventista de Chile	479	6,5	0,73	1,03	62	134
Alberto Hurtado	427	9,1	0,49	1,08	199	723
Autónoma de Chile	23.239	29,2	0,10	1,61	793	11.797
Bolivariana	1.673	8,8	0,33	1,57	142	238
Católica Silva Henríquez	819	13,9	0,19	1,10	188	988
Central de Chile	-7.228	7,8	0,33	1,08	177	1.817
Chileno Británica de Cultura	320	34,5	0,00	2,77	424	137
De Aconcagua	1.025	13,5	-1,59	1,90	-33	-481
De Arte y Cs Sociales ARCIS	2.007	69,2	3,44	1,18	311	1.043
De Artes, Cs y Comunicación - UNIACC	-2.641	-17,7	0,10	1,94	-348	-1.389
De Cs de la Informática	-308	140,0	-1,99	0,75	-530	-3.633
De Las Américas	9.714	-17,8	0,01	0,77	-561	-11.064
De Viña del Mar	-1.446	35,7	1,60	1,20	340	1.627
Del Mar	3.026	7,2	0,15	2,37	247	2.077
Del Pacífico	6.772	4,3	1,51	1,02	52	194
Gabriela Mistral	281	15,8	0,80	s/i	s/i	1.219
Iberoamericana de Cs y Tec, UNICYT	477	42,3	0,27	s/i	328	803
Internacional SEK	71	1,1	0,45	s/i	-119	31
Mayor	-452	7,2	1,13	1,11	s/i	2.409
Miguel de Cervantes	638	16,6	0,43	1,54	296	78
Nacional Andrés Bello	7.413	105,1	0,16	s/i	451	14.523
Pedro de Valdivia	-5.452	41,9	-0,16	1,90	-39	-640
San Sebastián	6.635	8,6	0,01	s/i	98	2.402
Santo Tomas	7.426	12,0	0,07	1,13	123	2.812
Tecnológica de Chile INACAP	169	50,7	0,12	s/i	561	17.329

Fuente. Elaboración propia[5].

[5] Información de los Estados Financieros de las Universidades Privadas, entregados a la Comisión Investigadora de Educación Superior de la Cámara de Diputados.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Los datos obtenidos muestran índices variados para el conjunto de universidades privadas analizado y un amplio rango de resultados, por cada índice.

En efecto, llama la atención el Capital de Trabajo (CT) negativo de las Universidades Central de Chile, UNIACC y de Ciencias de la Informática, entre otras (destacadas con color gris claro). En este sentido y para el caso particular de la Universidad Central, se muestra un Resultado del Ejercicio (RE) positivo e igual a 1.817 millones de pesos, en contraposición, eventual, con su Capital de Trabajo negativo, es decir, supuestamente no tiene capacidad para enfrentar sus compromisos de corto plazo, pero sí es capaz de generar excedentes.

Asimismo destaca el Retorno sobre el Patrimonio (ROE) negativo de las Universidades UNIACC y de las Américas (-17,7% y -17,8%, respectivamente). Mientras el Capital de Trabajo de la Universidad de las Américas es positivo e igual a 9.714 millones de pesos -levemente inferior a sus pérdidas (11.064 millones de pesos)-, mantiene un bajo nivel de endeudamiento, respecto del promedio de las universidades, equivalente a 0,4 veces el Patrimonio.

Por otro lado y, en general, el índice de endeudamiento de las universidades privadas (Deuda a Largo Plazo a Patrimonio), respecto del Patrimonio es bajo (0,4 veces el Patrimonio ya señalado). Sin embargo, las excepciones son la Universidad ARCIS, de Viña del Mar y del Pacífico, entre otras, que muestran un alto nivel de endeudamiento (3,44; 1,60; y 1,51 veces, respectivamente), con resultados del ejercicio positivos y un Capital de Trabajo negativo para el caso particular de la Universidad de Viña del Mar.

Asimismo las Universidades de Aconcagua y de Ciencias de la Informática (destacadas con color gris oscuro) presentan índices de endeudamiento negativo (-1,59 y -1,99 respectivamente), lo que indica que poseen un Patrimonio negativo, contraviniendo en parte el principio contable de "empresa en marcha"[6].

Finalmente el índice Resultado Operacional a número de matrículas, también muestra dispersión, donde universidades que no generan ingresos operacionales por alumno, como la Universidad Internacional SEK (-119 mil pesos), tiene un Resultado del Ejercicio positivo e igual a 31 millones de pesos.

---

[6] Este principio implica la permanencia y proyección de la empresa en el mercado, no debiendo interrumpir sus actividades, sino por el contrario deberá seguir operando de forma indefinida. Disponible en: http://es.wikipedia.org/wiki/Principios_de_Contabilidad_Generalmente_Aceptados#Empresa_en_marcha (Abril, 2012).

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Anexo N° 9

BCN Informe

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Evolución de los aranceles en el Sistema Universitario Chileno

La Reforma de 1981 al sistema de educación superior permite, además de la creación de universidades privadas, reformar el sistema de financiamiento de subsidio estatal que existía hasta ese momento. El nuevo subsidio contempla un aporte fiscal directo y un aporte fiscal indirecto que es otorgado de acuerdo la proporción en el número de estudiantes matriculados en primer año con los puntajes más altos en la Prueba de Actitud Académica (PAA). Esta nueva forma de financiamiento, incentiva a las universidades a "recuperar parte de sus costos de operación por medio del cobro de aranceles a sus alumnos"[1], lo que queda reflejado en las tasas de crecimiento de los aranceles de los distintos tipos de universidades. De acuerdo a los datos, las universidades estatales aumentaron el monto promedio de los aranceles entre 1999 y 2009 en un 38%, en tanto, en las universidades privadas, lo hicieron en un 47%. Sin embargo, cuando se observa qué ocurre al interior de cada tipo de universidad, se constata que dentro de las universidades tradicionales, la tasa de variación de los aranceles puede superar el 80% (Universidad Católica del Maule) en 10 años. En tanto, las universidades privadas, si bien presentan tasas de crecimiento de los aranceles positiva, el máximo llega a 54,4% (Universidad del Desarrollo) e incluso existe un grupo de ellas cuya tasa de crecimiento del arancel promedio en 10 años es negativa.

Tabla de contenidos

I. Introducción 1
II. Aranceles según tipo de universidad 2
III. Aranceles de las Universidad Tradicionales 4
IV. Aranceles de las Universidad Privadas 6

I. Introducción

A partir de la diversificación del sistema educacional superior chileno el año 1981, con la creación de las universidades privadas, se aumentó el número de matriculas en las distintas instituciones de educación superior.

Actualmente, parte del financiamiento de las universidades – en particular de las universidades privadas – proviene del número de matrículas en sus carreras de pregrado, lo que está directamente relacionado con el acceso que estos estudiantes tienen al Crédito con Garantía Estatal (CAE) cuyo requisito para obtenerlo es tener mérito académico e inscribirse en alguna institución de educación superior acreditada por la Comisión Nacional de Acreditación (CNA).

[1] Informe sobre la educación superior en Chile: 1980-2003". A. Bernoscoti, F. Rojas; Universidad de Talca, Universidad Andrés Bello. Agosto 2003. Disponible en www.iesalc.unesco.org.ve/dmdocuments/biblioteca/libros/14.pdf (Octubre, 2011)

Elaborado para la Comisión Investigadora sobre el funcionamiento de la Educación Superior de la Cámara de Diputados.
Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Irina Aguayo Ormeño - iaguayo@bcn.cl con la colaboración de Gabriel Gómez – ggomez@bcn.cl – 04-10-2011

Se analiza en base a una serie histórica que comprende el periodo 1999-2009 lo que ha ocurrido con los aranceles anuales que cobran en promedio las universidades tradicionales y privadas y se observa cuál ha sido su tasa de variación entre esos años. Los montos en pesos de los aranceles se encuentran en moneda de diciembre de 2010. Estos datos han sido extraídos directamente de un estudio del Departamento de Economía de la Universidad de Santiago y las deflactaciones respectivas son de responsabilidad de los autores de documento citado.

II. Aranceles según tipo de universidad

La Reforma de 1981 al sistema de educación superior permite, además de la creación de universidades privadas, reformar el sistema de financiamiento de subsidio estatal que existía hasta ese momento. El nuevo subsidio contempla un aporte fiscal directo y un aporte fiscal indirecto que es otorgado de acuerdo la proporción en el número de estudiantes matriculados en primer año con los puntajes más altos en el instrumento de selección educacional vigente.

Esta nueva forma de financiamiento, incentiva a las universidades a "recuperar parte de sus costos de operación por medio del cobro de aranceles a sus alumnos"[2], lo que queda reflejado en las tasas de crecimiento de los aranceles de los distintos tipos de universidades. La tabla 1 muestra los promedios ponderados anuales de los aranceles del sistema Universitario según tipo de universidades para una serie comprendida entre 1999 y 2009[3] y la tasa de crecimiento de los aranceles entre 1999 y 2009.

Tabla 1. Aranceles del sistema Universitario. Universidades Tradicionales y Privadas. Promedio Ponderado anual (Pesos de Diciembre 2010[4]) 1999-2009

	Privadas	Privadas Tradicionales	Sistema	Tradicionales	Tradicionales Estatales
1999	2.151.096	1.762.448	1.794.576	1.650.680	1.576.598
2000	2.141.509	1.877.619	1.839.828	1.711.147	1.596.061
2001	2.203.828	2.012.459	1.929.629	1.805.417	1.651.157
2002	2.185.329	2.155.206	1.983.451	1.882.972	1.685.995
2003	2.351.321	2.324.370	2.147.115	2.030.364	1.810.302
2004	2.460.984	2.169.005	2.179.853	1.994.231	1.868.393
2005	2.382.490	2.246.631	2.171.141	2.012.951	1.827.048
2006	2.436.644	2.251.242	2.243.329	2.085.817	1.978.176
2007	2.380.769	2.309.836	2.237.977	2.113.137	1.955.145
2008	2.371.509	2.297.590	2.214.622	2.079.296	1.909.173
2009	2.609.403	2.590.810	2.481.027	2.360.626	2.175.965
Crec.	21,3%	47,0%	38,3%	43,0%	38,0%

Fuente: "Estructura, diferenciación y convergencia de los aranceles universitarios en Chile, 1999 a 2009". V. Salas. Departamento de Economía, Universidad de Santiago.

[2] Informe sobre la educación superior en Chile: 1980-2003". A. Bernoscoti, F. Rojas; Universidad de Talca, Universidad Andrés Bello. Agosto 2003. Disponible en www.iesalc.unesco.org.ve/dmdocuments/biblioteca/libros/14.pdf (Octubre, 2011).

[3] No fue posible obtener aranceles para el periodo previo a 1999.

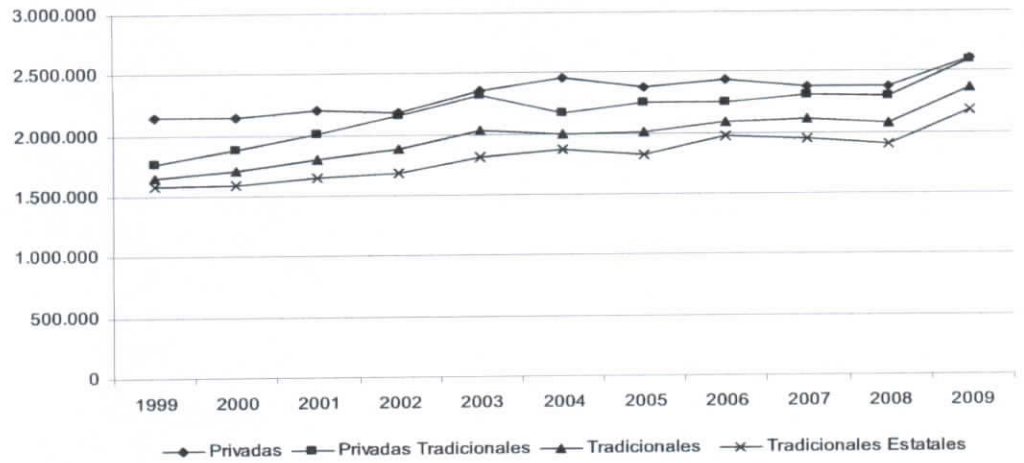
[4] Los aranceles promedios anuales expresados en pesos de diciembre de 2010, son exclusiva responsabilidad del autor del documento de donde se extrajeron los datos, no se conoce la metodología utilizada en la conversión de los pesos ni la serie original.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

De acuerdo a los datos, las universidades estatales aumentaron el monto promedio de los aranceles en un 38% en 10 años, pasando de cobrar en promedio $1.576.598 el año 1999 a $2.175.965 el año 2009. En tanto, las universidades tradicionales aumentaron el arancel promedio anual de sus carreras en un 43% al pasar de $1.650.680 el año 1999 a $2.360.626 el año 2009.

En el caso de las universidades privadas, los aranceles promedios anuales cobrados por las universidades privadas tradicionales muestran un crecimiento en 10 años de 47%, en tanto las universidades privadas sólo hacen crecer sus aranceles promedios anuales en un 21,3%. El gráfico 1 muestra la evolución de los aranceles promedios anuales de las universidades según tipo.

Gráfico 1. Evolución de los aranceles promedios anuales por tipo de universidad



Fuente: Elaboración propia, BCN en base a "Estructura, diferenciación y convergencia de los aranceles universitarios en Chile, 1999 a 2009". V. Salas. Departamento de Economía, Universidad de Santiago.

Si bien, de acuerdo con la información disponible, todas las universidades – privadas y tradicionales – han aumentado sus aranceles promedio anual en 10 años, en porcentajes que van desde el 21,3% al 47%, es interesante conocer que ocurre al interior de estas.

Se destaca que la inflación acumulada en los 10 años de referencia alcanzó un 38,2% aproximadamente, sin embargo el crecimiento que experimentaron los aranceles no tuvieron relación con la inflación acumulada anual, de modo que la tasa de crecimiento anual más fuerte en términos del alza de aranceles se verifica para todas las universidades el año 2009, sobre el 10%. La tabla 2 muestra las tasas de crecimiento anual de los aranceles promedios anuales de las universidades según tipo; se coloca como referencia la inflación anual.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Tabla 2. Tasa de crecimiento anual de los aranceles promedio anual de las carreras de pregrado por tipo de universidad. 1999-2009

	Privadas	Privadas Tradicionales	Sistema	Tradicionales	Tradicionales Estatales	Inflación
2000	-0,4	6,5	2,5	3,7	1,2	3,8
2001	2,9	7,2	4,9	5,5	3,5	3,6
2002	-0,8	7,1	2,8	4,3	2,1	2,5
2003	7,6	7,8	8,3	7,8	7,4	2,8
2004	4,7	-6,7	1,5	-1,8	3,2	1,1
2005	-3,2	3,6	-0,4	0,9	-2,2	3,1
2006	2,3	0,2	3,3	3,6	8,3	3,4
2007	-2,3	2,6	-0,2	1,3	-1,2	4,4
2008	-0,4	-0,5	-1,0	-1,6	-2,4	8,7
2009	10,0	12,8	12,0	13,5	14,0	1,5

Fuente:

III. Aranceles de las Universidad Tradicionales

Si bien los aranceles cobrados por las universidades en promedio crecieron el último año a tasas que varían entre el 10% y el 14%, es interesante observar que pasa con estos aranceles por universidad. La tabla 3 muestra el promedio ponderado de los aranceles de las universidades tradicionales ordenadas de acuerdo al crecimiento del arancel cobrado entre 1999 y 2009.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Tabla 3. Universidades Tradicionales según aranceles de pregrado. Promedio ponderado en $ Dic. 2010

Instituciones	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Crec.
U. C. del Maule	1,216,446	1,370,578	1,505,614	1,630,050	1,754,485	1,694,084	1,711,248	1,778,196	1,900,609	1,922,125	2,197,543	80,7
U. Católica del Norte	1,428,877	1,562,156	1,702,787	1,815,427	2,063,524	1,967,997	2,096,907	2,181,934	2,172,411	2,203,947	2,510,312	75,7
U. de Antofagasta	1,440,571	1,563,432	1,665,600	1,756,807	1,894,887	1,967,125	2,062,573	2,120,974	2,114,473	2,179,316	2,406,366	67,0
U. C. Valparaíso	1,497,223	1,673,416	1,782,929	1,874,666	1,985,655	1,856,082	1,936,043	2,058,562	2,066,111	2,069,259	2,316,402	54,7
U. de Magallanes	1,584,108	1,600,406	1,658,148	1,730,413	1,844,280	1,877,924	2,123,692	2,208,121	2,120,038	2,091,390	2,410,617	52,2
U. de Chile	1,899,086	1,949,122	2,051,725	2,088,686	2,243,275	2,376,286	2,410,676	2,557,029	2,533,040	2,537,546	2,856,414	50,4
U. del Bio Bio	1,270,727	1,293,000	1,317,207	1,350,009	1,444,129	1,564,916	1,622,801	1,708,535	1,710,380	1,698,958	1,904,356	49,9
U. de Tarapacá	1,248,271	1,191,855	1,242,059	1,291,259	1,367,462	1,563,337	1,556,193	1,734,799	1,621,321	1,669,494	1,867,341	49,6
U. Concepción	1,601,375	1,638,051	1,725,516	1,861,951	2,050,415	1,981,337	2,124,655	2,206,647	2,195,630	2,176,737	2,388,432	49,1
P.U.C. de Chile	2,466,559	2,549,430	2,940,618	3,167,152	3,391,220	3,012,999	3,093,727	3,225,550	3,231,293	3,241,704	3,673,736	48,9
U. Metrop. Cs de la Educ.	1,114,774	1,192,686	1,218,472	1,297,002	1,395,334	1,464,899	1,416,547	1,445,285	1,400,171	1,367,833	1,639,514	47,1
UTFSM	1,696,878	1,840,767	1,708,308	1,834,808	2,013,548	1,873,518	1,919,004	2,069,790	2,005,378	2,048,420	2,441,265	43,9
U. C. Temuco	1,435,115	1,504,533	1,588,191	1,663,036	1,752,801	1,687,688	1,841,847	1,900,689	1,838,465	1,818,747	2,029,871	41,4
U. de los Lagos	977,437	987,278	991,582	1,037,616	1,132,173	1,198,290	930,776	1,392,912	1,331,324	1,357,502	1,380,614	41,2
U. de Talca	1,751,307	1,845,124	1,950,426	1,995,006	2,077,575	2,162,299	2,133,855	2,249,779	2,196,501	2,185,764	2,465,487	40,8
U. Tec. Metropolitana	1,403,658	1,440,209	1,445,771	1,530,215	1,562,768	1,695,228	1,724,929	1,710,754	1,738,470	1,711,046	1,974,100	40,6
U. de Valparaíso	1,572,557	1,554,878	1,572,926	1,597,743	1,674,677	1,714,444	1,716,020	1,923,058	2,027,816	1,859,527	2,182,733	38,8
U. de la Frontera	1,506,810	1,529,364	1,589,479	1,625,630	1,675,472	1,755,963	1,773,397	1,837,174	1,820,247	1,785,626	2,061,009	36,8
U. Austral de Chile	1,864,868	1,922,932	2,121,554	2,269,943	2,470,569	2,321,471	2,340,928	2,485,138	2,315,400	2,283,222	2,539,620	36,2
U. de Playa Ancha	1,174,872	1,216,684	1,262,876	1,260,423	1,342,535	1,342,021	1,368,696	1,430,250	1,441,099	1,393,811	1,573,984	34,0
U. de Atacama	1,510,265	1,539,157	1,525,773	1,574,665	1,569,340	1,672,721	1,628,891	1,549,555	1,601,292	1,625,207	2,004,310	32,7
U. Arturo Prat	1,415,492	1,420,104	1,496,386	1,503,180	1,625,320	1,649,346	1,686,130	1,666,985	1,696,223	1,562,239	1,834,457	29,6
U. La Serena	1,462,128	1,490,428	1,522,235	1,593,145	1,728,551	1,748,723	1,744,283	1,793,192	1,693,699	1,641,425	1,831,160	25,2
U. C. S. Concepción	1,682,043	1,749,689	1,851,737	2,041,222	2,129,256	1,944,237	1,908,277	1,903,002	1,846,417	1,826,602	2,023,808	20,3
U. de Santiago	2,004,627	2,013,435	1,955,090	2,021,448	2,193,366	2,171,707	2,146,878	2,210,280	2,133,928	2,083,654	2,356,534	17,6

Fuente: "Estructura, diferenciación y convergencia de los aranceles universitarios en Chile, 1999 a 2009". V. Salas. Departamento de Economía, Universidad de Santiago.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Como se observa en la tabla 3, el aumento experimentado por los aranceles de las carreras de pregrado en 10 años no ha sido homogéneo. Mientras algunas universidades han reajustado sus aranceles en 17,6% como es el caso de la Universidad de Santiago, otras lo han hecho en un 80,7% como la Universidad Católica del Maule.

Sin embargo, en términos monetarios, las universidades que presentan las mayores tasas de crecimiento en 10 años, no necesariamente son las que aumentan más los aranceles en pesos. De este modo, si bien la Pontificia Universidad Católica de Chile muestra una tasa de crecimiento de los aranceles promedio anuales de sus carreras de pregrado de un 48,9%, en términos monetarios aumentó los aranceles en $1.207.177 en promedio, entre los años 1999 y 2009. Pasando de cobrar aranceles - promedio para sus carreras de pregrado - de $ 2.466.559 el año 1999 a $ 3.673.736 el año 2009.

La Universidad Católica del Norte, por su parte aumenta sus aranceles a una tasa en 10 años del 75,7%. Aún cuando en términos monetarios el aumento del arancel en 10 años es levemente menor al experimentado por la PUC de Chile, llegando a acumular un incremento de $1.081.435.

Entre las universidades tradicionales cuyos aranceles fluctúan menos, se encuentra la Universidad Católica de la Santísima Concepción. En términos de tasa, la variación en 10 años fue de 20,3% equivalente a un incremento de $341.765. Se encuentran en este mismo grupo la Universidad de La Serena y la Universidad de Santiago con incrementos de $369.032 y $351.907 respectivamente.

Se destaca que de este total de 25 universidades, 17 de ellas incrementaron sus aranceles de las carreras de pregrado por sobre la inflación acumulada en todo el periodo, lo que representa un 68% de las universidades tradicionales.

IV. Aranceles de las Universidad Privadas

En el caso de las universidades privadas, se observan algunas diferencias respecto de las universidades tradicionales; básicamente, mientras las universidades tradicionales presentan en 10 años, esto es entre 1999 y 2009, aranceles crecientes en el tiempo, las universidades privadas presentan disminuciones en sus aranceles promedio de 2009 respecto al arancel promedio 1999. La tabla 4 muestra los aranceles promedios de las carreras de pregrado de las universidades privadas.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Tabla 4. Universidades Privadas según Aranceles de su docencia de pregrado.
Promedio ponderado en $ diciembre 2010

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Crec.
UNIACC	3,343,606	3,191,012	3,399,656	3,589,044	3,849,687	4,071,241	3,931,848	4,508,680	4,405,108	4,048,173	4,525,672	35,4
U. de los Andes	2,951,677	2,816,969	2,916,923	3,001,022	3,203,937	3,426,259	3,516,459	3,668,815	3,479,305	3,609,437	4,079,951	38,2
U. Finis Terrae	2,853,398	2,723,176	2,815,730	3,111,755	3,012,503	3,107,723	3,253,220	3,401,364	3,469,020	3,582,528	4,056,007	42,1
U. del Desarrollo	2,497,568	2,383,585	2,580,624	2,788,255	2,989,749	3,204,927	3,246,772	3,490,973	3,414,030	3,465,869	3,856,483	54,4
U. Adolfo Ibáñez	2,973,287	2,837,593	2,858,267	254,489	3,112,339	3,269,137	3,201,811	3,268,581	3,321,581	3,318,520	3,715,724	25,0
U. Diego Portales	2,687,953	2,565,281	2,647,013	2,699,341	2,899,022	3,049,340	3,094,799	3,222,380	3,062,735	3,028,750	3,348,424	24,6
U. Mayor	2,399,765	2,290,246	2,287,520	2,334,744	2,572,785	2,948,574	2,865,730	3,048,594	2,880,088	2,975,819	3,224,877	34,4
U. Andrés Bello	2,263,380	2,160,085	2,211,036	2,307,703	2,370,358	2,551,847	2,637,340	2,871,528	2,857,774	2,839,077	3,160,133	39,6
U. Gabriela Mistral	3,040,952	2,902,170	2,923,517	2,836,063	2,858,724	3,052,833	3,039,217	2,938,189	2,850,215	2,745,857	3,082,889	1,4
U. San Sebastián	2,147,384	2,049,382	2,013,336	2,087,014	2,227,284	2,241,473	2,155,728	2,312,319	2,588,445	2,446,595	2,734,790	27,4
U. Central	2,230,220	2,128,439	2,275,667	2,365,560	2,429,263	2,891,490	2,581,577	2,590,222	2,467,298	2,430,145	2,696,990	20,9
U. del Pacifico	2,337,423	2,230,748	2,364,970	2,433,798	2,594,450	2,765,671	2,640,278	2,774,386	2,626,344	2,472,021	2,673,279	14,4
U. Alberto Hurtado	2,022,769	1,930,455	2,111,834	2,260,779	2,310,452	2,403,033	2,285,007	2,393,779	2,235,120	2,190,683	2,529,488	25,1
U. Iberoamericana	2,176,157	2,076,843	2,222,032	2,209,422	2,161,478	2,154,860	2,386,557	2,346,041	2,230,990	2,284,947	2,441,930	12,2
U. de las Américas	2,464,836	2,352,346	2,395,756	2,420,210	2,544,060	2,588,982	2,618,254	2,751,135	2,534,539	2,150,843	2,216,912	-10,1
U. Pedro de Valdivia									2,149,550	1,892,751	2,192,825	2,0
U. Chileno Británica de la Cultura								2,250,786	2,093,473	1,903,955	2,117,510	-5,9
U. Viña del Mar	2,021,430	1,929,177	1,750,719	1,945,764	1,968,193	1,962,367	1,905,417	1,897,907	1,903,682	2,126,771	2,112,371	4,5
U. del Mar	1,873,776	1,788,261	1,969,831	1,996,167	2,010,670	2,141,156	1,949,721	1,881,146	1,832,145	1,866,956	2,051,357	9,5
U. Arcis	1,935,875	1,847,526	2,076,543	2,018,716	1,871,288	1,769,207	1,711,388	1,837,651	1,907,193	1,917,320	2,049,854	5,9
U. Autónoma de Chile	1,746,614	1,666,902	1,534,234	1,675,829	1,488,629	1,602,762	1,628,208	1,752,431	1,754,634	1,773,753	2,019,325	15,6
U. C. Raul Silva H.	1,350,267	1,288,644	1,312,971	1,399,166	1,499,868	1,622,526	1,773,982	1,840,063	1,808,108	1,776,568	1,971,348	46,0
U. Santo Tomás	2,113,130	2,016,692	2,069,302	2,011,986	2,144,790	1,966,194	1,789,742	1,801,610	1,767,467	1,769,926	1,969,416	-6,8
U. Regional San Marcos						1,513,163	1,354,631	1,279,455	1,368,391	1,347,393	1,938,083	28,1
U. A. H. Cristiano	1,593,007	1,520,306	1,536,999	1,506,641	1,525,979	1,617,619	1,567,476	1,708,897	1,728,821	1,758,103	1,915,712	20,3
U. Adventista de Chile	1,676,559	1,600,045	1,262,708		1,324,684	1,394,667	1,361,858	1,391,073	1,379,209	1,443,571	1,712,571	2,1
U. Bernardo O'Higgins	1,387,320	1,324,006	1,281,525	1,312,424	1,413,996	1,625,051	1,606,229	1,613,534	1,479,272	1,427,076	1,570,377	13,2
U. Internacional Sek	1,844,748	1,760,558	1,934,655	2,023,458	2,020,292	2,159,420	2,090,715	2,120,627	2,169,310	1,712,081	1,567,696	-15,0
U. Bolivariana	1,628,567	1,554,243	1,513,924	1,526,629	1,565,640	1,645,513	1,375,230	1,396,540	1,463,804	1,361,807	1,466,395	-10,0
U. de Aconcagua	1,595,078	1,522,283	1,525,824	1,531,095	1,563,029	1,570,941	1,450,206	1,471,702	1,480,546	1,395,139	1,462,946	-8,3
UCINF	1,402,930	1,338,904	1,325,288	1,324,203	1,125,456	1,437,312	1,288,966	1,260,192	1,358,237	1,367,793	1,461,581	4,2
U. La Republica	1,878,456	1,792,727	1,841,697	1,907,131	1,986,500	1,845,893	1,765,748	1,705,701	1,663,900	1,558,954	1,454,008	-22,6
U. Miguel de Cervantes	2,060,930	1,966,874	2,081,422	1,789,982	1,772,038	1,612,191	1,514,838	1,559,755	1,492,598	1,236,889	1,421,050	-31,0
U. Tecnológica de Chile								1.407.488	1.289.714	1,302,395	1,418,747	0,8

Fuente: "Estructura, diferenciación y convergencia de los aranceles universitarios en Chile, 1999 a 2009". V. Salas, Departamento Economía, Universidad de Santiago.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

De los datos se desprende que la universidad cuyos aranceles han experimentado las mayores variaciones es la Universidad del Desarrollo. Sin embargo la tasa de crecimiento entre 1999 y 2009 fue de un 54,4% menor a 4 de las universidades tradicionales cuyas tasas mostraron un incremento de hasta un 80,7%.

Las mayores diferencias en pesos se concentraron entre 1999 y 2009 en la Universidad de Desarrollo. Ella en el año 1999 tenía aranceles en promedio de $2.497.568 y el año 2009 los aranceles habían subido hasta los $ 3.856.483. Alzas similares se verificaron en la Universidad Finis Terrae, en la Universidad de los Andes y en la UNIAC

Por último, se resalta que de un total de 34 universidades privadas, siete mostraron tasas de crecimiento negativas para los aranceles en el periodo 1999-2009.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Anexo N°10

BCN Informe

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Análisis de los Estados Financieros de las Universidades creadas como Corporaciones de Derecho Público

Se presenta un análisis general de los estados financieros y de algunas cuentas contables de las Universidades creadas como Corporaciones de Derecho Público.
Se calcularon indicadores financieros a partir de cuentas que pueden ser comparables entre universidades. Por el lado del activo se utilizaron las cuentas de activo circulante, activo fijo y otros activos, particularmente la cuenta de "Inversiones en Empresas Relacionadas". Para el pasivo, se utilizaron el pasivo circulante, pasivo de largo plazo y patrimonio. Para el estado de resultados se usaron los resultados del ejercicio el ingreso operacional y el gasto operacional. También se utilizó el aporte fiscal total (directo e indirecto) que reciben las universidades.
Los datos indican que del total de los recursos entregados como Aportes Fiscales (directos e indirectos), sólo tres casas de estudios superiores (Pontifica Universidad Católica de Chile, Universidad de Chile y Universidad de Santiago de Chile) reciben en promedio más del 50% de ellos (50,9% y 50,2%, en 2008 y 2009, respectivamente).
Respecto al capital de trabajo, hay varias universidades con capital de trabajo negativo, entre ellas la Universidad de Santiago de Chile y la Universidad Tecnológica Metropolitana. Por el contrario, la Pontificia Universidad Católica de Chile y la Universidad de Chile, son las instituciones de educación superior con mayor capital de trabajo, por sobre los 64.000 millones de pesos para el año 2009.
Respecto de las Inversiones en Empresas Relacionadas hay 4 universidades que han aumentado su participación en otras sociedades, distintas a su giro, en el periodo 2009 respecto del 2008: Universidad Arturo Prat (18%), Universidad de Atacama (71%), Universidad de los Lagos (68%) y Universidad de Valparaíso (20%).
Por último, en la relación entre los aportes fiscales y los ingresos de explotación sólo 3 universidades tiene aportes que sobrepasan el 25% de sus ingresos de explotación: Universidad de Talca (29,2%); Universidad de Tarapacá (25,7%) y Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación (28,9%), confirmando la importancia que tienen dichos recursos para efectos de resultado y, por lo tanto, gestión financiera.

Tabla de Contenido

I. Introducción 2
II. Antecedentes Generales 2
III. Metodología y análisis de los datos 3

Elaborado para la Comisión Investigadora Sobre el Financiamiento de la Educación Superior de la Cámara de Diputados.
Biblioteca del Congreso Nacional. Contacto: Carlos Balladares, Fernanda Maldonado, Asesoría Técnica Parlamentaria. e-mail fmaldonado@bcn.cl, cballadares@bcn.cl, anexo 3188. 11/10/2011.

I. Introducción

Se entrega un análisis general de los estados financieros y de algunas cuentas de las universidades creadas como corporaciones de derecho público. Para su elaboración, se utilizó como fuentes de información los estados financieros de las universidades entregados a la Comisión de Educación y la base de datos elaborada por el Servicio de Información de Educación Superior SIES del Ministerio de Educación[1]

Durante la revisión de los estados contables, se puso especial atención en cuentas que revelan información financiera de las universidades –debido a que muestran el monto y número de las transacciones y/u operaciones que ha realizado la institución superior-, como son las cuentas por cobrar, cuentas por pagar y obligaciones con instituciones financieras de corto y largo plazo. En relación con el estado de resultados se revisaron, principalmente, las partidas de ingresos operacionales y gastos operacionales, utilidades del ejercicio y se consideró, además, el número de matrículas.

Como ejemplo se tomó el caso de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Se analizan, a partir de sus estados financieros, las cuentas contables sobre Inversiones en Empresas Relacionadas, para los años 2008 y 2009.

Además se analizan los recursos públicos entregados a las universidades pertenecientes al Consejo de Rectores a través del Aporte Fiscal Directo y Aporte Fiscal Indirecto[2].

El documento se organiza en torno a una revisión del contexto general en el cual funcionan las universidades pertenecientes al Consejo de Rectores y constituidas como Corporaciones de Derecho Público, seguido por un capítulo metodológico se detallan las limitaciones y técnica de análisis de los datos para luego finalizar con las conclusiones.

Una dificultad que se enfrentó a la hora de analizar los datos de las universidades seleccionadas, fue la heterogeneidad en la presentación de la información. Si bien todas utilizan estructura de balances similar, algunas muestran menor grado de desagregación de la información, lo que limita un análisis financiero mas profundo.

II. Antecedentes Generales

En el año 1981 comenzó a transformarse la educación superior en Chile. De las ocho universidades existentes en el año 1980, la Universidad de Chile y la Universidad Técnica del Estado, eran estatales propiamente tal y el resto eran privadas (Universidad Austral, Universidad de Chile, Universidad Católica de Chile,

---

[1] Servicio de información de Educación Superior SIES. Disponible en http://www.sies.cl/ (Octubre, 2011).
[2] Ministerio de Educación. Disponible en http://www.divesup.cl/index2.php?id_portal=38&id_seccion=3063&id_contenido=12222 (Octubre, 2011).

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Universidad Federico Santa María, Universidad de Concepción, Universidad Técnica del Estado, Universidad Católica de Valparaíso y Universidad del Norte), aunque gran parte de su financiamiento "era asumido por el sector público"[3].

En la literatura[4], no hay acuerdo total respecto a como se categorizan las universidades. Algunos autores plantean la separación entre las universidades que reciben aporte del Estado y las que no. Otros, como el Ministerio de Educación, agrupan las universidades en tres categorías: universidad estatal, universidad particular con aporte estatal y universidad privada[5].

Sin embargo, según la organización jurídica, las universidades se dividen en tres: las corporaciones de derecho público, corporaciones de derecho privado y las fundaciones.

El Código Civil[6] establece las corporaciones de derecho público. Para el caso de las universidades "aquí caben las universidades de propiedad estatal, a pesar de ser organizaciones con autonomía y con cierta independencia para cumplir con sus tareas. También caben aquí las organizaciones asociadas a las iglesias, dentro de las cuales están sus universidades"[7].

A continuación se analizan algunos indicadores financieros de las universidades constituidas como corporaciones de derecho público, construidos a partir de la información disponible en sus estados financieros y en el Servicio de Información de Educación Superior (SIES).

III. Metodología y análisis de los datos

La información revisada fueron los estados financieros presentados a la Comisión Investigadora por las 22 universidades pertenecientes al Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH), debidamente auditadas y constituidas bajo sociedades de derecho público. La Tabla 1 muestra a las universidades analizadas.

---

[3] "La Educación Superior en Chile". OECD. Disponible en http://www.oecd-ilibrary.org/education/la-educacion-superior-en-chile_9789264054189-es (Octubre, 2011).
[4] "Universidades públicas y Privadas: un enfoque tridimensional". Centro de Estudios Públicos. Disponible en: http://bcn.cl/2mjz (Octubre, 2011).
[5] *Ibíd.* nota 4.
[6] Artículo 547, inciso 2
[7] *Ibíd.* nota 4.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Tabla 1. Información universidades Corporaciones de Derecho Público

Nombre Institución	Matrículas (N°)
Pontificia Universidad Católica De Chile	25.420
Pontificia Universidad Católica De Valparaíso	14.083
Universidad Arturo Prat	12.359
Universidad Católica de la Santísima Concepción	8.960
Universidad Católica de Temuco	6.750
Universidad Católica del Maule	6.453
Universidad Católica del Norte	11.638
Universidad de Antofagasta	7.116
Universidad de Atacama	3.195
Universidad de Chile	30.997
Universidad de La Frontera	8.388
Universidad de La Serena	8.269
Universidad de Los Lagos	13.468
Universidad de Magallanes	3.830
Universidad de Playa Ancha De Ciencias de la Educación	7.859
Universidad de Santiago De Chile	20.851
Universidad de Talca	8.473
Universidad de Tarapacá	8.990
Universidad de Valparaíso	17.325
Universidad del Bio-Bio	11.808
Universidad Metropolitana De Ciencias de la Educación	5.528
Universidad Tecnológica Metropolitana	9.370

Fuente: Elaboración propia en base a datos Estados Financieros 2009 y Base de datos Futuro Laboral.

Los datos señalan que del total de matrículas (251.130), sólo 4 corporaciones de educación superior (Pontificia Universidad Católica de Chile, Universidad de Chile, Universidad de Santiago de Chile y Universidad de Valparaíso), de un total de 22 planteles, reúnen el 37,7% de todas las matrículas.

1. Principales cuentas del balance y estado de resultados

Para construir los indicadores, se utilizaron cuentas que pueden ser comparables entre universidades. Por el lado del activo se utilizaron las cuentas de activo circulante, activo fijo y otros activos. Para el pasivo, se uso el pasivo circulante, pasivo de largo plazo y patrimonio. Para el estado de resultados se utilizaron los resultados del ejercicio el ingreso operacional y el gasto operacional. Por último se uso el aporte fiscal total (directo e indirecto) que reciben las universidades.

Se comparan los valores de las cuentas sobre Inversiones en Empresas Relacionadas[8] para años 2008 y 2009, provenientes de los estados financieros de las universidades, con el objeto de estimar su variación en dicho período.

[8] Las Inversiones en Empresas Relacionadas corresponden a inversiones permanentes en otras empresas que corresponden a "acciones o derechos en sociedades que se mantienen con el objeto de ejercer control o influencia significativa en la empresa en que se invierte". Boletín Técnico N°42 del Colegio de Contadores de Chile. Contabilización de Inversiones en Empresas y en Instrumentos Financieros. Tipo de Inversiones. Disponible en: http://www.ayudacontador.cl/ayudacontador/boletines/boletin42.htm (Octubre, 2011).

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

En la Tabla 2, se presentan las cuentas principales del estado de resultados de las universidades estudiadas. El "total de activos" muestra los recursos disponibles, (activos fijos y líquidos), con los que cuenta la universidad. El "patrimonio" indica el capital que ha sido invertido en la universidad y el resultado del ejercicio contable.

Los "ingresos de explotación" reúnen todos los ingresos percibidos por la universidad en un periodo (matrículas, aportes fiscales y otros ingresos pertenecientes al giro de la universidad). Los "gastos de explotación" son todos los egresos realizados por la universidad, como remuneraciones y leyes sociales, gastos generales y administrativos y otros.

El "resultado operacional" es la resta entre el ingreso de explotación y el costo de explotación y el resultado del ejercicio corresponde a ganancia neta que tuvo la universidad durante el periodo.

Las cuentas detalladas en la Tabla 2 fueron utilizadas para la construcción de indicadores que se presentan en la Tabla 5.

Tabla 2. Principales cuentas del balance y estados de resultados, año 2009 (en millones de pesos)

Nombre Universidad	Total Activos	Patrimonio	Ingreso de Explotación	Gasto de Explotación	Resultado Operacional	Resultado del Ejercicio
Pontificia U. Católica de Chile	404.552	277.333	381.906	371.538	10.367	10.360
Pontificia U. Católica de Valparaíso	55.881	42.431	56.630	52.828	3.802	3.673
U. Arturo Prat	52.142	27.263	28.135	27.882	253	-103
U. Católica de la Santísima Concepc.	27.173	16.371	18.176	17.382	793	3.224
U. Católica de Temuco	22.504	7.578	15.565	14.961	604	964
U. Católica del Maule	20.955	14.356	16.113	15.789	324	566
U. Católica del Norte	54.235	40.758	37.540	37.681	-141	1.543
U. de Antofagasta	25.033	17.906	21.047	21.011	37	-182
U. de Atacama	19.453	15.724	8.303	7.955	348	1.024
U. de Chile	381.661	276.932	228.384	229.131	-746	4.027
U. de La Frontera	62.224	57.392	35.825	35.537	288	1.433
U. de La Serena	37.347	32.633	20.397	20.370	27	418
U. de Los Lagos	39.909	28.500	20.100	19.663	437	-2.761
U. de Magallanes	42.110	33.223	11.697	12.257	-560	-658
U. de Playa Ancha de Cs. de la Educ.	17.552	10.379	15.329	12.975	2.355	1.451
U. de Santiago De Chile	79.261	40.674	63.391	66.133	-2.742	-4.547
U. de Talca	55.683	48.643	30.240	28.900	1.339	1.065
U. de Tarapacá	36.710	31.412	22.053	19.520	2.533	1.729
U. de Valparaíso	37.604	21.913	40.560	35.327	5.233	2.945
U. del Bio-Bio	30.351	21.762	25.430	24.681	748	509
U. Metropolitana de Cs. de la Educ.	13.400	9.858	13.224	13.653	-429	-1
U. Tecnológica Metropolitana	50.286	21.759	19.283	18.773	510	-920

Fuente: Elaboración propia en base a datos Estados Financieros 2009 y Base de datos Futuro Laboral.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

La información presentada señala que del total de las corporaciones de derecho público (22), 5 de ellas presentan resultados operacionales negativos y 7 de ellas presentan pérdidas en el ejercicio correspondiente al año 2009.

Al respecto cabe destacar que sólo 3 de ellas (Universidad de Magallanes, Universidad de Santiago de Chile y Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación), presentan tanto resultados negativos como pérdidas durante el año 2009.

2. Aportes fiscales del Estado

Las universidades pertenecientes al Consejo de Rectores, al igual que las universidades privadas (UP), reciben aportes fiscales del Estado. Las primeras reciben aporte fiscal directo e indirecto y las segundas sólo reciben el aporte fiscal indirecto:

- El Aporte Fiscal Directo, regulado por el DFL Nº 4 de 1981, el Decreto Nº 128 y sus modificaciones "es el instrumento de financiamiento basal más importante que el Estado destina a las universidades del Consejo de Rectores de Universidades Chilenas. Consiste en un subsidio de libre disponibilidad, asignado en un 95% conforme a criterios históricos, y el 5% restante de acuerdo con indicadores de desempeño anuales relacionados con la matrícula estudiantil, el número de académicos con postgrado y el número de proyectos y publicaciones de investigación de excelencia"[9].

- Según lo establecido en el DFL Nº 4 del año 1981, el Estado asigna anualmente el Aporte Fiscal Indirecto "a todas las Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica, reconocidos por el MINEDUC como Instituciones de Educación Superior (IES), que admitan a los 27.500 mejores puntajes de los alumnos matriculados en el primer año de estudios"[10].

En la tabla 3 se presentan los aportes fiscales, directos e indirectos para los años 2008 y 2009 para las universidades pertenecientes al Consejo de Rectores.

---

[9] Ministerio de Educación, Aporte Fiscal Directo. Disponible en http://www.divesup.cl/index2.php?id_portal=38&id_seccion=3063&id_contenido=12222 (Octubre, 2011).

[10] Ministerio de Educación, Aporte Fiscal Indirecto. Disponible en http://www.divesup.cl/index2.php?id_portal=38&id_seccion=3063&id_contenido=12223 (Octubre, 2011).

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Tabla 3. Aportes para las Universidades del Consejo de Rectores año 2008 y 2009 (en millones de pesos de cada año)

Nombre Universidad	AFD 2008	AFI 2008	AFD 2009	AFI 2009	AFT 2008	AFT 2009
U. Pontificia Católica de Chile	16.778	3.615	18.392	3.454	20.393	21.846
U. Pontificia Católica de Valparaíso	7.428	780	8.171	883	8.208	9.054
U. Arturo Prat	1.707	20	1.856	30	1.728	1.886
U. Católica de la Santísima Concepc.	836	105	942	129	940	1.072
U. Católica de Temuco	686	49	766	46	735	812
U. Católica del Maule	1.112	161	1.289	162	1.273	1.451
U. Católica del Norte	6.437	260	7.016	322	6.697	7.339
U. de Antofagasta	2.664	159	2.883	149	2.823	3.033
U. de Atacama	1.278	13	1.390	24	1.291	1.413
U. de Chile	26.832	4.293	29.163	4.261	31.125	33.424
U. de La Frontera	2.874	379	3.254	432	3.253	3.687
U. de La Serena	2.747	116	2.992	95	2.864	3.088
U. de Los Lagos	1.838	5	2.030	8	1.843	2.038
U. de Magallanes	1.350	15	1.478	17	1.365	1.495
U. de Playa Ancha de Cs. de la Educ.	1.537	39	1.694	49	1.576	1.742
U. de Santiago De Chile	8.688	1.331	9.384	1.565	10.019	10.949
U. de Talca	7.445	295	8.507	315	7.739	8.822
U. de Tarapacá	4.824	43	5.605	55	4.867	5.659
U. de Valparaíso	2.757	686	3.001	625	3.443	3.626
U. del Bio-Bio	2.756	118	3.124	145	2.875	3.269
U. Metropolitana de Cs. de la Educ.	3.414	166	3.640	178	3.580	3.817
U. Tecnológica Metropolitana	1.981	175	2.367	103	2.156	2.470
Total CRUCH	107.968	12.823	118.942	13.050	120.792	131.992

AFD: Aporte Fiscal Directo; AFI: Aporte Fiscal Indirecto; AFT: Aporte Fiscal Total.
Fuente: Elaboración propia en base a datos Futuro Laboral.

Las cifras de la Tabla 3 indican que del total de los recursos entregados como Aportes Fiscales (directos e indirectos), sólo tres casas de estudios superiores (Pontifica Universidad Católica de Chile, Universidad de Chile y Universidad de Santiago de Chile) reciben en promedio más del 50% de dichos recursos. (50,9% y 50,2%, en 2008 y 2009, respectivamente)

Asimismo destaca que la Universidad de Santiago de Chile es la única que recibiendo aportes estatales por sobre el 8% del total de recursos de cada año, 2008 y2009, mantiene pérdidas operacionales y del ejercicio, durante el año 2009, con un 8,3% del total de matrículas de este tipo de instituciones.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

3. Indicadores financieros y contables año 2009

No obstante ello y con todos los datos presentados anteriormente, se construyeron los indicadores de la Tabla 4. Se muestra el capital de trabajo con el que cuenta cada universidad, la rentabilidad del ejercicio con respecto al patrimonio[11] (*ROE* por sus siglas en inglés), los ingresos operacionales en relación a los gastos operacionales, el resultado operacional en relación al número de matriculados, el aporte fiscal total (directo e indirecto) en relación al número de matriculas y el aporte fiscal total (directo e indirecto) en relación a los ingresos de explotación.

Tabla 4. Indicadores financieros para las universidades de derecho público año 2009

Nombre Universidad	Capital Trabajo	ROE	Deuda LP/ Patrimonio	Ing. Oper./ Gts. Oper.	Res. Op./ Matrículas	AFT/Matrículas	AFT/Ing. Explotación
	MM$	(%)	(veces)	(veces)	M$	M$	(%)
U. Pontificia Católica de Chile	65.074	3,7%	0,24	1,03	407,8	859	5,7%
U. Pontificia Católica de Valparaíso	8.538	8,7%	0,16	1,07	270,0	643	16,0%
U. Arturo Prat	-3.052	-0,4%	0,33	1,01	20,5	153	6,7%
U. Católica de la Santísima Concepc.	-1.798	19,7%	0,40	1,05	88,5	120	5,9%
U. Católica de Temuco	666	12,7%	1,55	1,04	89,5	120	5,2%
U. Católica del Maule	1.246	3,9%	0,26	1,02	50,3	225	9,0%
U. Católica del Norte	6.434	3,8%	0,26	1,00	-12,1	631	19,5%
U. de Antofagasta	-872	-1,0%	0,00	1,00	5,1	426	14,4%
U. de Atacama	3.015	6,5%	0,19	1,04	108,9	442	17,0%
U. de Chile	64.054	1,5%	0,11	1,00	-24,1	1.078	14,6%
U. de La Frontera	11.836	2,5%	0,03	1,01	34,3	440	10,3%
U. de La Serena	3.359	1,3%	0,01	1,00	3,3	373	15,1%
U. de Los Lagos	11.188	-9,7%	0,14	1,02	32,4	151	10,1%
U. de Magallanes	-128	-2,0%	0,07	0,95	-146,1	390	12,8%
U. de Playa Ancha de Cs. de la Educ.	-1.867	14,0%	0,19	1,18	299,6	222	11,4%
U. de Santiago De Chile	-2.364	-11,2%	0,15	0,96	-131,5	525	17,3%
U. de Talca	8.070	2,2%	0,09	1,05	158,0	1.041	29,2%
U. de Tarapacá	7.213	5,5%	0,04	1,13	281,7	630	25,7%
U. de Valparaíso	532	13,4%	0,37	1,15	302,0	209	8,9%
U. del Bio-Bio	-856	2,3%	0,05	1,03	63,4	277	12,9%
U. Metropolitana de Cs. de la Educ.	-1.138	0,0%	0,00	0,97	-77,6	691	28,9%
U. Tecnológica Metropolitana	-8.112	-4,2%	0,56	1,03	54,4	264	12,8%

AFT: Aporte Fiscal Total

ROE: Retorno sobre el Patrimonio (*Return on Equity* por sus siglas en inglés); AFT: Aporte Fiscal Total

Fuente: Elaboración propia en base a datos Estados Financieros 2009 y Base de datos Futuro Laboral.

[11] La importancia del ROE es que mide la ganancia de la empresa en cada unidad monetaria invertida en fondos propios, calculada dividiendo beneficios entre recursos. Disponible en: http://www.financiero.com/diccionario_financiero/roe.asp (Octubre, 2011).

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Tabla 5. Valores Contables de Universidades de Derecho Público (Millones de pesos)

Cuenta Contable: "Inversiones en Empresas Relacionadas"			
Nombre Institución	**2009**	**2008**	**Variación**
Pontificia Universidad Católica de Chile	1.434	1.366	5%
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso	1.676	1.651	2%
Universidad Arturo Prat	849	699	18%
Universidad Católica de la Santísima Concepción	-	-	-
Universidad Católica de Temuco	-	22	100%
Universidad Católica del Maule	41	34	18%
Universidad Católica del Norte	-	-	-
Universidad de Antofagasta	1.409	1.301	8%
Universidad de Atacama	725	213	71%
Universidad de Chile	1	1	-20%
Universidad de la Frontera	2.155	2.277	-6%
Universidad de la Serena	102	100	2%
Universidad de los Lagos	845	274	68%
Universidad de Magallanes	-	-	-
Universidad de Playa Ancha de Cs de la Educación	-	-	-
Universidad de Santiago de Chile	290	598	-106%
Universidad de Talca	129	133	-3%
Universidad de Tarapacá	891	817	8%
Universidad de Valparaíso	205	163	20%
Universidad del Bio-Bio	-	5	100%
Universidad Metropolitana de Cs de la Educación	-	-	-
Universidad Tecnológica Metropolitana	s/i	s/i	-

Fuente: Elaboración propia en base a datos Estados Financieros 2009 y Base de datos Futuro Laboral.

Analizando un poco más en detalle las Tablas 4 y 5, se observa que varias de las instituciones en ejercicio mantienen capitales de trabajo[12] negativos con rentabilidades negativas, destacándose nuevamente la Universidad de Santiago de Chile, la que además de mantener el Retorno sobre el Patrimonio (ROE) más bajo de todas las universidades (-11,2%), ha tenido conjuntamente una disminución sustancial de la Inversión en Empresas Relacionadas, equivalente a un 106% menos respecto al año 2008.

Asimismo destaca que la Universidad Tecnológica Metropolitana tenga el déficit más grande en capital de trabajo que todas las universidades en análisis, con 8.112 millones en contra y, que tanto la Pontificia Universidad Católica de chile y la Universidad de Chile, son las instituciones de educación superior con mayor capital de trabajo, por sobre los 64.000 millones de pesos para el año 2009, no obstante que el promedio del sistema se eleva sólo por los 7.700 millones.

Respecto de las Inversiones en Empresas Relacionadas hay 4 universidades que han aumentado, significativamente, su participación en otras sociedades en el periodo 2009 respecto del 2008. A saber la Universidad Arturo Prat (18%), Universidad de

[12] El Capital de Trabajo es la cantidad de recursos de corto plazo que requiere una empresa para la realización de sus actividades. Es equivalente a la diferencia entre el activo y el pasivo corriente. Disponible en: http://www.serfinco.com/glossary/default.asp?l=C (Octubre, 2011).

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Atacama (71%), Universidad de los Lagos (68%) y Universidad de Valparaíso (20%).

Estos montos en "inversiones en empresas relacionadas", señalados precedentemente, están repartidos en diferentes tipos de sociedades, con giros y participaciones de la casa matriz diferentes y son, en promedio, equivalentes a un 39,3% de las inversiones de las universidades Pontifica Universidad Católica de Chile (MM$ 1.434); Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (MM$ 1.676); Universidad de Antofagasta (MM$ 1.409) y Universidad de la Frontera (MM$ 2.155).

Este hecho establece una diferencia entre la Universidad de Chile y el resto de las universidades, por cuanto esta universidad –según sus estados financieros- no mantuvo inversiones en empresas relacionadas en 2008 y 2009, no obstante de recibir la mayor cantidad de recursos como aportes fiscales en igual período, 25,8% y 25,3%, respectivamente.

Otro aspecto relevante de las cifras presentadas dice relación con los aportes fiscales y los ingresos de explotación. Sólo 3 universidades tiene aportes fiscales que sobrepasan el 25% de sus ingresos de explotación: Universidad de Talca (29,2%); Universidad de Tarapacá (25,7%) y Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación (28,9%), confirmando la importancia que tienen dichos recursos para efectos de resultado y, por lo tanto, gestión financiera.

Sin embargo la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación tiene, además, un capital de trabajo negativo (MM$ 1.138) con un *ROE* igual a 0% y con pérdidas en su resultado operacional y del ejercicio.

Este hecho tiene una singular importancia por cuanto hay universidades que teniendo aportes fiscales importantes, no mantienen una gestión adecuada en términos de resultados contables, como son la Universidad de Santiago de Chile y Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación. La primera ha ido disminuyendo notoriamente su participación en inversiones en empresas relacionadas (-106%) y la segunda sin inversión en otras sociedades.

Por último se relacionan los ingresos operacionales a nivel de alumno matriculado. Mientras la Pontificia Universidad Católica de Chile mantiene el mayor ingreso operacional por matricula de 407.800 pesos, el resultado más bajo lo obtiene la Universidad de Santiago de Chile con -131.500 pesos y, relativamente cerca, se encuentra la Universidad de Chile con -24.100 pesos, ambas con bajas inversiones en empresas relacionadas y con importantes aportes fiscales.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Anexo N°1

BCN Informe

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Transparencia y Universidades en Chile

Se informa sobre los deberes de transparencia, en sentido lato, de las universidades nacionales.

Las universidades estatales deben cumplir con la Ley N° 20.285 sobre acceso a la información pública.

Las universidades privadas y las estatales, deben informar los hechos requeridos para el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior relacionados a datos academicos, sobre gobierno corporativo, situación patrimonial, financiera y balances anuales.

Otros casos de transparencia, para privadas y estatales, son producto de la adscripción voluntaria, de cada universidad, al sistema de acreditación o al de garantía estatal de créditos.

Tabla de Contenidos

Introducción 1

I. Transparencia 2
1. Artículo 8° inciso segundo de la Constitución Política 2
2. Ley N° 20.285 sobre acceso información pública 2

II. Transparencia de las universidades estatales: Ley N° 20.285 3
III. Transparencia común a universidades estatales y privadas 5

Introducción

Se informa sobre los deberes de transparencia de las universidades estatales y privadas nacionales.

Se utiliza como base la Ley N° 20.285 sobre acceso a la información pública (indistintamente Ley N° 20.285 o Ley de Transparencia), y otras disposiciones legales y/o administrativas que imponen el deber de informar.

Para efectos del desarrollo de este informe, se utiliza un concepto lato de transparencia. No solamente asociado al deber de publicidad del inciso segundo del artículo 8° de la Constitución Política y las reglas de la Ley N° 20.285, ó a la información que ambas normas obligan a informar sea activa o pasivamente.

Se hace presente que en algunas leyes existe el deber de informar a la autoridad y no directamente al público. Sin embargo, éste podría acceder a la información, a

Elaborado para la Comisión Investigadora de Financiamiento de la Educación Superior de la Cámara de Diputados.

Biblioteca del Congreso Nacional. Contacto: Guido Williams O. Asesoría Técnica Parlamentaria. gwilliams@bcn.cl, anexo 3130. 09/03/2012.

través de la mencionada autoridad, utilizando las herramientas propias de la Ley N° 20.285 (transparencia pasiva).

El informe, en su primera parte, presenta brevemente los conceptos de transparencia tratando los principales ámbitos regulados por la Ley N° 20.285. Posteriormente, desarrolla las obligaciones legales de transparencia exclusiva de las universidades estatales (Ley N° 20.285). y luego las que pueden ser comunes para privadas y públicas.

I. Transparencia

Para el Estado de Chile, la transparencia persigue que la Administración del Estado permita a la ciudadanía conocer por qué, y cómo actúa, y qué decisiones adopta. Así, se podrá evaluar y fiscalizar directamente si se respeta el principio de probidad y, además, participar de la gestión pública[1].

La transparencia en Chile se consagra, esencialmente, en el principio de publicidad de los actos y resoluciones de los órganos del Estado, sus fundamentos y procedimientos, establecido en el artículo 8º de la Constitución Política y en la Ley N° 20.285 sobre acceso a la información pública. Sin embargo, se abordan en este trabajo, además, otros casos donde órganos del Estado o particulares deben informar sobre diversos aspectos de su gestión en materia de educación.

1. Artículo 8° inciso segundo de la Constitución Política

El inciso segundo del artículo 8° de la Constitución Política establece el principio de publicidad de la información de los órganos del Estado. La disposición señala: "Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional.".

2. Ley N° 20.285 sobre acceso información pública

a) Objetivos

La ley regula el principio de publicidad de la función pública, y el derecho del público de acceder a la información de los órganos de la Administración del Estado, los procedimientos para el ejercicio del derecho y para su amparo, y las excepciones a la publicidad de la información.

[1] Gobierno de Chile. "Manual de Transparencia y probidad de la Administración del Estado". 2ª edición enero de 2009. Pág.23.

Biblioteca

b) Transparencia activa

La Transparencia activa implica el deber de los órganos de la Administración del Estado de mantener a disposición permanente del público, a través de sus sitios electrónicos, determinados antecedentes actualizados, al menos, una vez al mes. Entre ellos, su estructura orgánica; facultades, funciones y atribuciones de cada una de sus unidades u órganos internos; marco normativo aplicable; personal de planta, a contrata y a honorarios, con las correspondientes remuneraciones; contrataciones para el suministro de bienes muebles; trámites y requisitos que debe cumplir el interesado para tener acceso a los servicios que preste el respectivo órgano; mecanismos de participación ciudadana, en su caso; información presupuestaria asignada y ejecutada.

c) Transparencia pasiva

Procedimiento administrativo para requerir a la autoridad la entrega de información, contenida en actos, resoluciones, actas, expedientes, contratos y acuerdos, así como la información elaborada con presupuesto público, cualquiera sea el formato o soporte en que se encuentre contenida.

e) Excepciones al deber de informar

Las materias exceptuadas de ser informadas se comprenden taxativamente en el artículo 21 (del artículo primero) de la Ley N° 20.285. La norma dispone que la entrega de determinada información puede ser denegada siempre que el requerido invoque una ley de quórum calificado que haya considerado como secreta o reservada dicha información por alguna de las cuatro causales establecidas en el inciso segundo del artículo 8° de la Constitución Política[2].

II. Transparencia de las universidades estatales: Ley N° 20.285

Existen dos tesis sobre las obligaciones de la Ley N° 20.285 respecto de las universidades estatales. Una sostiene que no se les debe aplicar dicha Ley en virtud de la autonomía que poseen dicho planteles. La otra tesis[3], (apoyada por los Tribunales Superiores de Justicia y el Consejo de Transparencia) plantea que son aplicables las normas de la ley mencionada, atendido que son órganos o servicios públicos creados para el cumplimiento de una función administrativa y, por tanto, se encuentran obligados por la Ley de Transparencia.

a. Tesis de algunas universidades estatales: no se aplica Ley N° 20.285

Las universidades de Chile, Los Lagos, UTEM y Arturo Prat han planteado que a las universidades estatales no se les aplica la Ley de Transparencia por cuanto poseen

[2] Dichas causales son: que la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos; que la publicidad afectare los derechos de las personas; que la publicidad afectare la seguridad nacional; o, que la publicidad afectare el interés nacional.

[3] En particular: Consejo Transparencia, Decisión Amparo, rol C593-09; Sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago en Rol Corte N° 1.802-2010 y Sentencia del Tribunal Constitucional Rol 1.892-2011.

autonomía conforme el artículo 104 del Decreto con Fuerza de Ley N° 2 de 2009 del Ministerio de Educación, y en particular para la Universidad de Chile en el 1° del Decreto con Fuerza de Ley N° 3 de 2006 del mismo ministerio. A estas universidades se les "aplica la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, su Título III en lo que le fuere aplicable, las leyes que hagan referencia a ella, sus respectivos estatutos y reglamento en cuanto no sean contrarios a las leyes que hagan referencia a ella".

Para esta tesis, las universidades estatales no podrían ser consideradas como servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa (en el sentido que utiliza el artículo 1° de la Ley Orgánica Constitucional sobre Bases Generales de la Administración del Estado, LOCBGAE), puesto que ellos, "ejercen potestades públicas que no pueden ejercerse nunca por entidades de naturaleza privada". Ellos "están a cargo de un director designado normalmente por el Presidente de la República y utilizan medios materiales, sea financieros o reales, y personales sujetos a un régimen administrativo público".

b. Tesis del Consejo de Transparencia y Tribunales Superiores de Justicia

El Consejo Transparencia en sus dictámenes sostiene que las universidades estatales forman parte de la Administración del Estado, "específicamente dentro de la definición establecida en el artículo 1° de la LOCBGAE, referidas a "órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa"[4]. Se basan en que el artículo 88 de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza[5] dispone que este tipo de instituciones educacionales se encuentran normadas (entre otras), por "las leyes que hagan referencia a ellas". Una de ellas es la Ley Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado (artículos 32° y 40°). El Consejo interpreta que "la redacción de ambas disposiciones es excepcional"[6]. Por ello, se justifica su mención expresa.

En opinión del Consejo las universidades estatales forman parte de la Administración del Estado, "dentro de la categoría genérica "órganos y servicios creados para el cumplimiento de la función pública". Por otra parte, el numeral 5° del artículo 1° y el artículo 2° (ambos del artículo primero) de la Ley de Transparencia señalan expresamente que para los fines de esta ley se considerarán órganos o servicios de la Administración del Estado, los señalados en el inciso segundo de la Ley Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado (LOCGBAE) y todo aquel creado para el cumplimiento de una función administrativa.

Para reforzar su tesis el Consejo señala que el Tribunal Constitucional[7], a propósito de la Universidad Metropolitana de Ciencia de la Educación, estableció que es un órgano integrante de la Administración del Estado, y que la Contraloría General de la República se ha pronunciado[8] que los mencionados centros de estudios tienen

---

[4] Sentencia mencionada (Rol Corte 1.802-2010).
[5] Contenida en Decreto con Fuerza de Ley N° 2 de 2010 de Ministerio de Educación
[6] Sentencia Rol Corte 1.802-2010.
[7] Se refiere a la sentencia del Tribunal Constitucional en causa rol 352 de 2002.
[8] Dictámenes 47.500 de 2004 y 214.152 de 2005.

carácter de servicio público. A ello, se suman las disposiciones establecidas en los artículos 32 y 40 de LOCGBAE. Ambas, expresamente hacen mención a las universidades estatales, lo que se justifica solamente porque la normativa general de la misma ley (LOCGBAE) se le aplica.

La Corte de Apelaciones de Santiago, ratificó la tesis del Consejo de Transparencia[9]. Respecto de la autonomía universitaria, aclara que ella "incluye la potestad de estas entidades para decidir por sí mismas las formas como se cumplen sus funciones de docencia, investigación y extensión y la fijación de sus planes y programas de estudio; la autonomía económica que le permite a esos establecimientos disponer de sus recursos para satisfacer los fines que le son propios de acuerdo a sus estatutos y las leyes; y la autonomía administrativa que las faculta para organizar su funcionamiento de la manera que estime más adecuada, de conformidad a sus estatutos y las leyes". Sin embargo, "la mencionada autonomía no es contraria con la necesidad de transparentar "los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen, sean públicos por disposición de la Constitución", salvo con las excepciones constitucionales[10].

El Tribunal Constitucional (TC) resolvió, sobre una eventual inaplicabilidad de la Ley de Transparencia respecto de la Universidad de Chile, que ella es aplicable, entre otros, a los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa (como serían las universidades estatales).

El TC señaló que las universidades estatales, tienen todos los rasgos peculiares y distintivos que caracterizan a los servicios públicos de la Administración del Estado. Agregó que la Universidad de Chile, al igual que todos los órganos del Estado, debe someterse a lo ordenado en el artículo 8° inciso segundo de la Carta Fundamental que establece la publicidad de sus actos y resoluciones. La autonomía de la Universidad no está por sobre este principio de publicidad, por cuanto no es un estatus de "autonomía constitucional". Plantear lo contrario es vulnerar el principio de juridicidad consagrado en los artículos 6 y 7 de la Carta Fundamental.

En cuanto a la autonomía de la universidad, el TC aclara que la excluye del control (administrativo y jerárquico) del Jefe de Estado, pero no del control fiscalizador del Consejo de Transparencia[11].

III. Transparencia común a universidades estatales y privadas

Las universidades privadas, en estricto rigor, sólo se encuentran obligadas a informar los hechos establecidos en el artículo 50 de Ley N° 20.129. Otros casos, tanto para ellas como para las estatales (además de la Ley N° 20.285), son producto de la adscripción voluntaria, de cada establecimientos educación superior, al sistema de acreditación o al de garantía estatal de créditos.

---

[9] Sentencia Rol Corte 1.802-2010.
[10] *Ibidem*. Considerando 12°.
[11] Sentencia Tribunal Constitucional. Ob.Cit. Considerando decimosegundo.

carácter de servicio público. A ello, se suman las disposiciones establecidas en los artículos 32 y 40 de LOCGBAE. Ambas, expresamente hacen mención a las universidades estatales, lo que se justifica solamente porque la normativa general de la misma ley (LOCGBAE) se le aplica.

La Corte de Apelaciones de Santiago, ratificó la tesis del Consejo de Transparencia[9]. Respecto de la autonomía universitaria, aclara que ella "incluye la potestad de estas entidades para decidir por sí mismas las formas como se cumplen sus funciones de docencia, investigación y extensión y la fijación de sus planes y programas de estudio; la autonomía económica que le permite a esos establecimientos disponer de sus recursos para satisfacer los fines que le son propios de acuerdo a sus estatutos y las leyes; y la autonomía administrativa que las faculta para organizar su funcionamiento de la manera que estime más adecuada, de conformidad a sus estatutos y las leyes". Sin embargo, "la mencionada autonomía no es contraria con la necesidad de transparentar "los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen, sean públicos por disposición de la Constitución", salvo con las excepciones constitucionales[10].

El Tribunal Constitucional (TC) resolvió, sobre una eventual inaplicabilidad de la Ley de Transparencia respecto de la Universidad de Chile, que ella es aplicable, entre otros, a los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa (como serían las universidades estatales).

El TC señaló que las universidades estatales, tienen todos los rasgos peculiares y distintivos que caracterizan a los servicios públicos de la Administración del Estado. Agregó que la Universidad de Chile, al igual que todos los órganos del Estado, debe someterse a lo ordenado en el artículo 8° inciso segundo de la Carta Fundamental que establece la publicidad de sus actos y resoluciones. La autonomía de la Universidad no está por sobre este principio de publicidad, por cuanto no es un estatus de "autonomía constitucional". Plantear lo contrario es vulnerar el principio de juridicidad consagrado en los artículos 6 y 7 de la Carta Fundamental.

En cuanto a la autonomía de la universidad, el TC aclara que la excluye del control (administrativo y jerárquico) del Jefe de Estado, pero no del control fiscalizador del Consejo de Transparencia[11].

III. Transparencia común a universidades estatales y privadas

Las universidades privadas, en estricto rigor, sólo se encuentran obligadas a informar los hechos establecidos en el artículo 50 de Ley N° 20.129. Otros casos, tanto para ellas como para las estatales (además de la Ley N° 20.285), son producto de la adscripción voluntaria, de cada establecimientos educación superior, al sistema de acreditación o al de garantía estatal de créditos.

---

[9] Sentencia Rol Corte 1.802-2010.
[10] *Ibidem*. Considerando 12°.
[11] Sentencia Tribunal Constitucional. Ob.Cit. Considerando decimosegundo.

los requisitos de la Ley N° 20.027[12]. Las instituciones de educación superior, deberán hacer pública anualmente su decisión de participar o no en este sistema de crédito, debiendo informar, además, el número de postulantes que garantizarán y los requisitos académicos que exigirán, los cuales en ningún caso podrán ser inferiores a los contemplados en el sistema general.

d. Decreto N° 266 de 2011 del Ministerio de Educación sobre financiamiento educación superior (Reglamento Ley N° 20.027)

Complementando la Ley N° 20.027 el artículo 19 del Decreto N° 266 de 2011 del Ministerio de Educación[13], las universidades que participen del sistema de créditos con garantías estatales deberán proporcionar anualmente a la Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores información sobre la forma de utilización del aporte fiscal indirecto contemplado en el artículo 3º del Decreto con Fuerza de Ley Nº 4, de 1981. En particular:

"a. Resultados de los procesos de acreditación institucional y por carreras en que la entidad haya participado.
b. Forma de utilización del aporte fiscal indirecto contemplado en el artículo 3º del decreto con fuerza de ley Nº 4, de 1981.
c. Clasificación de Riesgo de la respectiva institución, si la hubiere, y/o sus estados financieros auditados que permitan verificar que las instituciones cuentan con respaldo suficiente para solventar las garantías por deserción académica a que se refiere el artículo 14º de la ley Nº 20.027.
d. Puntajes mínimos exigidos en la Prueba de Selección Universitaria para la selección de sus alumnos.
e. Estadísticas de deserción por carrera, actualizadas al año anterior.
f. Registro de matrícula total, actualizados anualmente.
g. Estadísticas de egreso por carrera y cohorte, entendiéndose por esta última el grupo de alumnos que iniciaron sus estudios en un programa educativo en el mismo periodo académico.
h. Tiempo promedio de egreso de las carreras o programas académicos que impartan.

---

[12] 1.- que se trate de alguna de las instituciones contempladas en las letras a), b) y c) del artículo 29 de la Ley N° 18.962, orgánica constitucional de enseñanza (actual artículo 33, letras a), b) y c) del Decreto con Fuerza de Ley N° 1 de 2006 del Ministerio Educación que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley Nº 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza);
2.- Que se encuentren reconocidas oficialmente por el Estado;
3.- Que sean autónomas;
4.- Que seleccionen sus alumnos de primer año considerando el puntaje obtenido por ellos en la Prueba de Selección Universitaria (P.S.U.), cuando proceda;
5.- Que se encuentren acreditadas en conformidad con el sistema de aseguramiento de calidad que establezca la ley;
6.- Que participen en la Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores indicada en el Capítulo II de la Ley N° 20.027, y
7.- Que utilicen el aporte fiscal indirecto contemplado en el artículo 3º del Decreto con Fuerza de Ley Nº 4, de 1981, exclusivamente para fines de desarrollo institucional.

[13] Que aprueba Reglamento de la Ley Nº 20.027 que establece normas para el financiamiento de estudios de educación superior.

los requisitos de la Ley N° 20.027[12]. Las instituciones de educación superior, deberán hacer pública anualmente su decisión de participar o no en este sistema de crédito, debiendo informar, además, el número de postulantes que garantizarán y los requisitos académicos que exigirán, los cuales en ningún caso podrán ser inferiores a los contemplados en el sistema general.

d. Decreto N° 266 de 2011 del Ministerio de Educación sobre financiamiento educación superior (Reglamento Ley N° 20.027)

Complementando la Ley N° 20.027 el artículo 19 del Decreto N° 266 de 2011 del Ministerio de Educación[13], las universidades que participen del sistema de créditos con garantías estatales deberán proporcionar anualmente a la Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores información sobre la forma de utilización del aporte fiscal indirecto contemplado en el artículo 3º del Decreto con Fuerza de Ley Nº 4, de 1981. En particular:

"a. Resultados de los procesos de acreditación institucional y por carreras en que la entidad haya participado.
b. Forma de utilización del aporte fiscal indirecto contemplado en el artículo 3º del decreto con fuerza de ley Nº 4, de 1981.
c. Clasificación de Riesgo de la respectiva institución, si la hubiere, y/o sus estados financieros auditados que permitan verificar que las instituciones cuentan con respaldo suficiente para solventar las garantías por deserción académica a que se refiere el artículo 14º de la ley Nº 20.027.
d. Puntajes mínimos exigidos en la Prueba de Selección Universitaria para la selección de sus alumnos.
e. Estadísticas de deserción por carrera, actualizadas al año anterior.
f. Registro de matrícula total, actualizados anualmente.
g. Estadísticas de egreso por carrera y cohorte, entendiéndose por esta última el grupo de alumnos que iniciaron sus estudios en un programa educativo en el mismo periodo académico.
h. Tiempo promedio de egreso de las carreras o programas académicos que impartan.

---

[12] 1.- que se trate de alguna de las instituciones contempladas en las letras a), b) y c) del artículo 29 de la Ley N° 18.962, orgánica constitucional de enseñanza (actual artículo 33, letras a), b) y c) del Decreto con Fuerza de Ley N° 1 de 2006 del Ministerio Educación que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley Nº 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza);
2.- Que se encuentren reconocidas oficialmente por el Estado;
3.- Que sean autónomas;
4. Que seleccionen sus alumnos de primer año considerando el puntaje obtenido por ellos en la Prueba de Selección Universitaria (P.S.U.), cuando proceda;
5. Que se encuentren acreditadas en conformidad con el sistema de aseguramiento de calidad que establezca la ley;
6. Que participen en la Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores indicada en el Capítulo II de la Ley N° 20.027, y
7.- Que utilicen el aporte fiscal indirecto contemplado en el artículo 3º del Decreto con Fuerza de Ley Nº 4, de 1981, exclusivamente para fines de desarrollo institucional.
[13] Que aprueba Reglamento de la Ley Nº 20.027 que establece normas para el financiamiento de estudios de educación superior.

Anexo N°12

BCN Informe

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Instituciones de Educación Superior según Acreditación

Hasta 1981 en Chile existían sólo las universidades tradicionales, con sedes a lo largo del país. Posteriormente, con la reforma a la educación superior iniciada el año 1981, las sedes regionales/provinciales de las universidades tradicionales se transformaron en universidades autónomas, generándose una serie de nuevas y pequeñas universidades tradicionales y permitiendo la creación de centros de educación superior que impartirían carreras técnicas y profesionales: los Centros de Formación Técnica y los Institutos Profesionales.

A partir de 1989 ya no se requiere la autorización del Ministerio del Interior para la creación de universidades o establecimientos de educación superior. En este contexto, surge el proceso de acreditación que otorga – en la práctica – un certificado de calidad de la institución y carreras acreditadas, no obstante tiene carácter voluntario. Así, al año 2011 existen 25 universidades tradicionales, todas acreditadas; existen 35 universidades privadas, de las cuales 28 de ellas se encuentran acreditadas y las restantes 7 no lo están; 73 Centros de Formación Técnica (CFT), 13 acreditados y 60 no acreditados y 45 Institutos Profesionales (IP), de los cuales sólo 15 se encuentran acreditados y los restantes 30 no cuentan con acreditación.

Tabla de contenidos

I. Introducción 1
II. Universidades según acreditación 2
a. Universidades del Consejo de Rectores 2
b. Universidades Privadas 3
III. Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales 4
a. Centros de Formación Técnica (CFT) 5
b. Institutos Profesionales (IP) 6

I. Introducción

"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"[1], 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 Nº 20.129 las carreras y programas de estudio conducentes a títulos profesionales de médico cirujano,

[1] Universidad Central. Preguntas frecuentes sobre el proceso de acreditación. Disponible en: http://www.ucentral.cl/prontus_ucentral/site/artic/20080819/pags/20080819152258.html (Septiembre, 2011)

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"[2].

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.

II. Universidades según acreditación

a. Universidades del Consejo de Rectores

Hasta antes de 1981, en Chile existían 6 universidades, 4 públicas y 2 privadas (llamadas tradicionales), las cuales tenían sedes en las distintas regiones/provincias del país. Posteriormente y con la reforma a la educación superior iniciada el año 1981, las sedes regionales/provinciales de las universidades tradicionales se transformaron en universidades autónomas, de manera que se generó una serie de nuevas universidades públicas. Una de las funciones que tuvieron las universidades tradicionales al inicio de la reforma fue cumplir el rol de examinadoras de las universidades privadas[3].

Actualmente existen 25 universidades pertenecientes al Consejo de Rectores, todas acreditadas, siendo la Universidad de Chile y la Pontificia Universidad Católica de Chile las que al 2010 cuentan con una acreditación por 7 años, el máximo otorgado.

Tabla 1. Universidades pertenecientes al Consejo de Rectores, 2010

Nombre de institución	Años acreditación	Estatus
Pontificia Universidad Católica De Chile	7	Acreditada
Universidad De Chile	7	Acreditada
Pontificia Universidad Católica De Valparaíso	6	Acreditada
Universidad Austral De Chile	6	Acreditada
Universidad Católica Del Norte	6	Acreditada
Universidad de Concepción	6	Acreditada
Universidad de Santiago De Chile	6	Acreditada
Universidad Técnica Federico Santa María	6	Acreditada
Universidad Católica De Temuco	5	Acreditada
Universidad Católica Del Maule	5	Acreditada
Universidad de La Frontera	5	Acreditada

[2] *Ibid* Nota 1
[3] "Informe sobre la educación superior en Chile: 1980-2003".A. Bernasconi, F. Rojas. Universidad de Talca y Universidad Andrés Bello, agosto 2003. Disponible en: http://www.cedus.cl/files/infnac_cl.pdf (Septiembre, 2011).

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Nombre de institución	Años acreditación	Estatus
Universidad de Talca	5	Acreditada
Universidad de Tarapacá	5	Acreditada
Universidad del Bío-Bío	5	Acreditada
Universidad Católica de la Santísima Concepción	4	Acreditada
Universidad de Antofagasta	4	Acreditada
Universidad de La Serena	4	Acreditada
Universidad Metropolitana De Ciencias De La Educación	4	Acreditada
Universidad de Atacama	3	Acreditada
Universidad de Los Lagos	3	Acreditada
Universidad de Magallanes	3	Acreditada
Universidad de Playa Ancha De Ciencias De La Educación	3	Acreditada
Universidad de Valparaíso	3	Acreditada
Universidad Arturo Prat	2	Acreditada
Universidad Tecnológica Metropolitana	1	Acreditada

Fuente: MINEDUC.

b. Universidades Privadas

En 1981 la reforma al sistema educativo implementado por el Gobierno Militar autorizó la creación de universidades privadas, las que debían obtener la autorización del Ministerio del Interior y del Ministerio de Educación para constituirse e iniciar actividades. Estas autorizaciones rigieron hasta el año 1988, adicionalmente las universidades tradicionales realizaban el control académico a través de una comisión examinadora que tenían como función aprobar los planes y programas que impartían estas universidades privadas[4].

Entre los años 1981 y 1988 se crearon 5 nuevas universidades, pero a partir de ese año, en que ya no se requiere la autorización del Ministerio del Interior para su creación, se inició un periodo acelerado de creación de nuevas universidades. A partir del año 1990 se inició un nuevo proceso en que las universidades debían contar con la acreditación[5].

Es así como durante el año 2011 existen 35 universidades privadas, de las cuales 28 de ellas se encuentran acreditadas y las restantes 7 no lo están. La tabla 2 muestra las universidades privadas según acreditación.

[4] *Ibid* Nota 3
[5] *Ibid* Nota 3

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Tabla 2. Universidades Privadas, 2011

Universidad Privada	Años acreditación	Estatus
Universidad Academia De Humanismo Cristiano	3	Acreditada
Universidad Adolfo Ibáñez	6	Acreditada
Universidad Adventista De Chile	2	Acreditada
Universidad Alberto Hurtado	5	Acreditada
Universidad Autónoma De Chile	5	Acreditada
Universidad Bernardo O'Higgins	3	Acreditada
Universidad Católica Cardenal Silva Henríquez	4	Acreditada
Universidad Central De Chile	4	Acreditada
Universidad De Arte y Ciencias Sociales Arcis	2	Acreditada
Universidad De Artes, Ciencias Y Comunicación - Uniacc	3	Acreditada
Universidad De Las Américas	3	Acreditada
Universidad De Los Andes	5	Acreditada
Universidad De Viña Del Mar	3	Acreditada
Universidad Del Desarrollo	5	Acreditada
Universidad Del Mar	2	Acreditada
Universidad Del Pacífico	3	Acreditada
Universidad Diego Portales	5	Acreditada
Universidad Finis Térrea	5	Acreditada
Universidad Gabriela Mistral	3	Acreditada
Universidad Iberoamericana De Ciencias Y Tecnología, Unicit	3	Acreditada
Universidad Internacional Sek	2	Acreditada
Universidad Mayor	5	Acreditada
Universidad Nacional Andrés Bello	5	Acreditada
Universidad Pedro De Valdivia	1	Acreditada
Universidad San Sebastián	3	Acreditada
Universidad Santo Tomás	4	Acreditada
Universidad Tecnológica De Chile INACAP	3	Acreditada
Universidad UCINF	2	Acreditada
Universidad Bolivariana		No acreditada
Universidad Chileno Británica De Cultura		No acreditada
Universidad De Aconcagua		No acreditada
Universidad La República		No acreditada
Universidad Los Leones (Ex Universidad Marítima)		No acreditada
Universidad Miguel De Cervantes		No acreditada
Universidad Regional San Marcos		No acreditada

Fuente: MINEDUC.

III. Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales

A partir de 1981 se permite la creación de nuevas instituciones de educación superior: los Centros de Formación Técnica (CFT) y los Institutos Profesionales (IP), quienes deben someterse a los mismos procesos que las universidades privadas. En este contexto, el año 2011 se cuenta con 73 CFT y 45 IP. A continuación se entregan los listados de los CFT e IP actualmente operando y los años de acreditación con los que cuentan al 2011.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

a. Centros de Formación Técnica (CFT)

De los 73 CFT existente al 2011, 13 cuentan con acreditación en tanto los restantes 60 no están acreditados. Se destaca que de los CFT acreditados los que cuentan con mayores años de acreditación son el DUOC y el INACAP.

Tabla 3. Centros de Formación Técnica (CFT)

Nombre de institución	Años de acreditación	Acreditación
Barros Arana	1	Acreditada
Cámara De Comercio De Santiago	2	Acreditada
Andrés Bello	3	Acreditada
Del Medio Ambiente	3	Acreditada
Instituto Tecnológico De Chile - I.T.C.	3	Acreditada
De Tarapacá	4	Acreditada
Lota-Arauco	4	Acreditada
San Agustín De Talca	4	Acreditada
Santo Tomás	4	Acreditada
Ceduc-Ucn	5	Acreditada
Duoc UC	6	Acreditada
Inacap	6	Acreditada
Inacap Antofagasta	6	Acreditada
Alexander Von Humboldt		No acreditada
Alfa		No acreditada
Alpes		No acreditada
Austral		No acreditada
Ceitec		No acreditada
Cenco		No acreditada
Centro De Enseñanza De Alta Costura Paulina Diard		No acreditada
Centro De Formación Empresarial Ife		No acreditada
Centro Tecnológico Superior Infomed		No acreditada
Cepa De La III Región		No acreditada
Ceponal		No acreditada
Crecic		No acreditada
Crownliet		No acreditada
De ENAC		No acreditada
De La Industria Gráfica		No acreditada
De Tecnologías Contemporáneas - Teccon		No acreditada
Diego Portales		No acreditada
Educap		No acreditada
Escuela Culinaria Francesa - Ecole		No acreditada
Escuela De Altos Estudios De La Comunicación Y Educación		No acreditada
Escuela De Artes Aplicadas Oficios Del Fuego		No acreditada
Escuela De Interpretes Inceni		No acreditada
Escuela Superior De Administración De Negocios Del Norte		No acreditada
Esperanza Joven		No acreditada
Estudio Profesor Valero		No acreditada
Fontanar		No acreditada
Icel		No acreditada
Inacap Tabancura		No acreditada
Instituto Central De Capacitación Educacional Icce		No acreditada
Instituto Chileno Británico De Concepción		No acreditada
Instituto De Secretariado Insec		No acreditada
Instituto Intec		No acreditada
Instituto Superior Alemán De Comercio Insalco		No acreditada
Instituto Superior De Electrónica Gamma		No acreditada

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Nombre de institución	Años de acreditación	Acreditación
Instituto Superior De Estudios Jurídicos Canon		No acreditada
IProsec		No acreditada
Javiera Carrera		No acreditada
Jorge Alvarez Echeverría		No acreditada
Juan Bohon		No acreditada
La Araucana		No acreditada
Laplace		No acreditada
Los Fundadores		No acreditada
Los Leones		No acreditada
Luis Alberto Vera		No acreditada
Magnos		No acreditada
Manpower		No acreditada
Massachusetts		No acreditada
Osorno		No acreditada
Prodata		No acreditada
Profasoc		No acreditada
Protec		No acreditada
Salesianos Don Bosco		No acreditada
San Alonso		No acreditada
Simón Bolívar		No acreditada
Soeduc Aconcagua		No acreditada
Teodoro Wickel Kluwen		No acreditada
U Valpo		No acreditada
Ucevalpo		No acreditada
Uda		No acreditada
Utem		No acreditada

Fuente: MINEDUC.

b. Institutos Profesionales (IP)

Al año 2011 existen 45 IP, de los cuales sólo 15 se encuentran acreditados; los restantes 30 no cuentan con acreditación. Se debe recordar que el proceso de acreditación es voluntario y que no estarlo no significa para el egresado de estas carreras que no pueden ejercer la profesión. Sin embargo, destaca que los institutos con mayor reconocimiento como son el DUOC y el INACAP se encuentran con acreditación de 7 y 6 años respectivamente.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Tabla 4. Institutos Profesionales (IP)

Nombre de la Institución	Años de acreditación	Acreditación
IP Del Valle Central	1	Acreditada
IP Carlos Casanueva	2	Acreditada
IP De Arte Y Comunicación Arcos	3	Acreditada
IP Escuela Moderna De Música	3	Acreditada
IP Aiep	4	Acreditada
IP De Chile	4	Acreditada
IP Dr. Virginio Gómez G.	4	Acreditada
IP Escuela De Contadores Auditores De Santiago	4	Acreditada
IP Instituto De Estudios Bancarios Guillermo Subercaseaux	4	Acreditada
IP La Araucana	4	Acreditada
IP Los Leones	4	Acreditada
IP Providencia	4	Acreditada
IP Santo Tomás	4	Acreditada
IP Inacap	6	Acreditada
IP Duoc Uc	7	Acreditada
IP Adventista		No acreditada
IP Agrario Adolfo Matthei		No acreditada
IP Alemán Wilhelm Von Humboldt		No acreditada
IP Alpes		No acreditada
IP Arturo Prat		No acreditada
IP Campus		No acreditada
IP Cenafom		No acreditada
IP Chileno Norteamericano		No acreditada
IP Chileno-Britanico De Cultura		No acreditada
IP Ciisa		No acreditada
IP De Ciencias De La Computación Acuario Data		No acreditada
IP De Ciencias Y Artes Incacea		No acreditada
IP De Ciencias Y Educación Helen Keller		No acreditada
IP De Enac		No acreditada
IP De Los Ángeles		No acreditada
IP Diego Portales		No acreditada
IP Eatri Instituto Profesional		No acreditada
IP Escuela De Cine De Chile		No acreditada
IP Esucomex		No acreditada
IP Hogar Catequístico		No acreditada
IP Instituto Internacional De Artes Culinarias Y Servicios		No acreditada
IP Instituto Nacional Del Fútbol		No acreditada
IP Instituto Superior De Artes Y Ciencias De La Comunicación		No acreditada
IP IPege		No acreditada
IP Latinoamericano De Comercio Exterior		No acreditada
IP Libertador De Los Andes		No acreditada
IP Los Lagos		No acreditada
IP Projazz		No acreditada
IP Teatro La Casa		No acreditada
IP Vertical		No acreditada

Fuente: MINEDUC.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Anexo N°13

BCN Minuta

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Acreditación y arancel en las Universidades

Parte del financiamiento de las universidades – en particular de las universidades privadas – proviene del número de matrículas en sus carreras de pregrado. Esto se encuentra directamente relacionado con el acceso que estos estudiantes tienen al Crédito con Garantía Estatal (CAE), el cual, para ser obtenido, exige mérito académico e inscribirse en alguna institución de educación superior acreditada por la Comisión Nacional de Acreditación (CNA). En la práctica, las universidades que no se encuentran acreditadas presentan una disminución en la variación del arancel cobrado entre 2009 y 1999. Del total de las universidades, ocho presentaron tasas de variación de los aranceles entre 2009 y 1999 negativa y de éstas, cinco no están acreditadas.

I. Acceso a Crédito y acreditación

Para los estudiantes cuyos padres no pueden pagar total o parcialmente la educación superior de sus hijos, el Estado cuenta con un sistema de crédito denominado Crédito con Garantía Estatal (CAE); el requisito para obtenerlo es tener mérito académico e inscribirse en alguna institución de educación superior acreditada por la Comisión Nacional de Acreditación (CNA).

Por otro lado, este acceso a crédito permite un mayor número de alumnos matriculados. Sin embargo, un requisito del crédito es que la universidad debe estar acreditada, por ello para las universidades es imperativo contar con dicha acreditación de manera de captar un mayor número de estudiantes.

En general, las universidades tradicionales han experimentado un aumento en las matrículas y en los aranceles, sin embargo, de un total de 34 universidades privadas, siete mostraron tasas de crecimiento negativas para los aranceles en el periodo 1999-2009.

Esta baja en los aranceles podría deberse a que estas universidades no están acreditadas y los estudiantes no pueden optar al CAE, por ello es que a continuación se analiza si efectivamente existe relación entre arancel y acreditación.

II. Arancel y acreditación

De acuerdo a la información publicada por el Servicio de Información de Educación Superior (SIES) y vigente a octubre de 2011, las Universidades pertenecientes al Consejo de Rectores se encuentran todas acreditadas. Por su parte, de las 35 universidades privadas que existen en el país, siete no se encuentran acreditadas.

Elaborado para la Comisión Investigadora sobre el funcionamiento de la Educación Superior de la Cámara de Diputados
Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Contacto: Irina Aguayo O. con la colaboración de Gabriel G – iaguayo@bcn.cl - 04-10-2011

La tabla 1 muestra las universidades según tipo y acreditación, se detallan las universidades privadas que no se encuentran acreditadas.

Tabla 1. Universidades según tipo y acreditación, a octubre de 2011

Universidades Tradicionales	Acreditadas
Universidad Bolivariana	No Acreditadas
Universidad Chileno Británica De Cultura	No Acreditadas
Universidad De Aconcagua	No Acreditadas
Universidad La República	No Acreditadas
Universidad Los Leones (Ex Universidad Marítima)	No Acreditadas
Universidad Miguel De Cervantes	No Acreditadas
Universidad Regional San Marcos	No Acreditadas
Resto Universidades Privadas	Acreditadas

Fuente: SIES[1]

Ahora, como lo que interesa es saber si existe una correlación positiva entre acreditación y variación experimentada por los aranceles promedio, se presenta a continuación en la tabla 2, el listado de universidades – tradicionales y privadas – y la tasa de crecimiento entre 1999 y 2009 de los aranceles promedios anuales de las carreras de pregrado.

Tabla 2. Tasa de crecimiento 2009 – 1999 de los aranceles promedio anual de la las carreras de pregrado para todas las universidades tradicionales y privadas

Universidades Tradicionales	**Tasa Crec.**	**Universidades Privadas**	**Tasa Crec.**
U. C. del Maule	80,7	U. del Desarrollo	54,4
U. Católica del Norte	75,7	U. C. Raúl Silva H.	46,0
U. de Antofagasta	67,0	U. Finis Terrae	42,1
U. C. Valparaíso	54,7	U. Andrés Bello	39,6
U. de Magallanes	52,2	U. de los Andes	38,2
U. de Chile	50,4	UNIACC	35,4
U. del Bio Bio	49,9	U. Mayor	34,4
U. de Tarapacá	49,6	U. Regional San Marcos	28,1
U. Concepción	49,1	U. San Sebastián	27,4
P.U.C. de Chile	48,9	U. Alberto Hurtado	25,1
U. Metrop. Cs de la Educ.	47,1	U. Adolfo Ibáñez	25,0
UTFSM	43,9	U. Diego Portales	24,6
U. C. Temuco	41,4	U. Central	20,9
U. de los Lagos	41,2	U. A. H. Cristiano	20,3
U. de Talca	40,8	U. Autónoma de Chile	15,6
U. Tec. Metropolitana	40,6	U. del Pacifico	14,4
U. de Valparaíso	38,8	U. Bernardo O'Higgins	13,2
U. de la Frontera	36,8	U. Iberoamericana	12,2
U. Austral de Chile	36,2	U. del Mar	9,5

[1] Disponible en: http://www.sies.cl/ (Octubre, 2011)

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Universidades Tradicionales	Tasa Crec.	Universidades Privadas	Tasa Crec.
U. de Playa Ancha	34,0	U. Arcis	5,9
U. de Atacama	32,7	U. Viña del Mar	4,5
U. Arturo Prat	29,6	UCINF	4,2
U. La Serena	25,2	U. Adventista de Chile	2,1
U. C. S. Concepción	20,3	U. Pedro de Valdivia	2,0
U. de Santiago	17,6	U. Gabriela Mistral	1,4
		U. Tecnológica de Chile	0,8
		U. Chileno Británica de la Cultura	-5,9
		U. Santo Tomás	-6,8
		U. de Aconcagua	-8,3
		U. Bolivariana	-10,0
		U. de las Américas	-10,1
		Internacional Sek	-15,0
		U. La Republica	-22,6
		U. Miguel de Cervantes	-31,0

Fuente: Elaboración propia, BCN en base a información de aranceles del estudio "Estructura, diferenciación y convergencia de los aranceles universitarios en Chile, 1999-2009. V. Salas, Departamento de Economía, Universidad de Santiago.

Al vincular la información de la tabla 1 con la de la tabla 2, se desprende que, aparentemente, existe una relación entre acreditación y arancel de las carreras de pregrado; en la práctica, de las ocho universidades que disminuyeron los aranceles entre 2009 y 1999, cinco no están acreditadas, estas son la Universidad Chileno Británica de la Cultura, Universidad de Aconcagua, Universidad Bolivariana, Universidad de la República y Universidad miguel de Cervantes.

No obstante lo anterior, la Universidad Santo Tomás cuenta con cuatro años de acreditación, en tanto, la Universidad de las Américas cuenta con tres años y la Universidad Internacional Sek con dos años de acreditación. En todas ellas, sin embargo, sus aranceles experimentaron una tasa de crecimiento negativa entre 2009 y 1999.

La única universidad que aún cuando no se encuentra acreditada presenta un tasa de crecimiento en sus aranceles en el periodo 1999-2009 es la Universidad Regional San Marcos.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Anexo N°14

BCN Informe

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Posibles medios para lucrar mediante universidades chilenas

La universidades no creadas por ley son corporaciones sin fines de lucro. Esto no significa que ellas no obtengan ingresos. Estos, cuando provienen de actividades de educación, se eximen del Impuesto a la Renta de Primera Categoría y del Impuesto al Valor Agregado. Además, los bienes raíces de las universidades destinados en general a educación están exentos de Impuesto Territorial.

Pueden suponerse posibles medios lícitos para lucrar. En general, pueden explicarse por las exenciones de impuestos, que implican para las universidades la pérdida de créditos o beneficios tributarios, lo que a su vez es un incentivo , entre otras, para crear sociedades paralelas que puedan aprovechar tales beneficios, externalizándoles la adquisición de activo fijo y servicios relevantes, por ejemplo. Por este medio, las utilidades de la Universidad, que no pueden retirarse, pueden pagarse a esas empresas, desde donde pueden retirarse o distribuirse a sus propietarios.

Tales actos son fiscalizables por el SII, en general, puesto que el hecho de gozar de exenciones tributarias no significa que las universidades hayan perdido su calidad de contribuyentes y, por tanto, son objeto de fiscalización.

Introducción 1
I. Prohibición de lucro en Universidades chilenas 1
II. Exenciones de Impuestos que beneficia a las Universidades 2
1. Impuesto a la Renta 2
2. Impuesto al Valor Agregado 3
3. Impuesto Territorial 3
III. Posibles medios lícitos por los que pueden lucrar los propietarios de universidades 3
IV. Facultades del SII para fiscalizar a las Universidades privadas 5

Introducción

Se analiza la prohibición legal de que las universidades tengan fines de lucro, su régimen tributario y de fiscalización tributaria, y se mencionan algunos posibles mecanismos que se estiman lícitos, por los cuales pueden lucrar los propietarios de empresas relacionadas a las universidades privadas.

I. Prohibición de lucro en Universidades chilenas

El artículo 53, inciso 1°, del D.F.L. N° 2 de 2009 del Ministerio de Educación[1], dispone que las universidades no pueden tener fines de lucro al disponer que "Las universidades, los institutos profesionales y los centros de formación técnica

[1] Disponible en: http://bcn.cl/4siy (Junio, 2012).

Elaborado para la Comisión Investigadora del Funcionamiento de la Educación Superior de la Cámara de Diputados.
Biblioteca del Congreso Nacional. Contacto: Juan Pablo Cavada Herrera, Asesoría Técnica Parlamentaria. jacavada@bcn.cl, 3191. 04/06/2012.

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.".

II. Exenciones de Impuestos que beneficia a las Universidades

En general, las corporaciones y fundaciones sin fines de lucro, siempre que puedan ser afectadas con impuestos, están sujetas al mismo régimen tributario que el resto de los contribuyentes, especialmente en relación a los Impuestos a la Renta y al Valor Agregado.

En conclusión, si ejecutan actos, operaciones o actividades que le generen una utilidad que se encuentre comprendida en el concepto de "renta" definido por el artículo 2º Nº 1, de la Ley sobre Impuesto a la Renta[2], para los efectos tributarios, quedan afectan a los impuestos de dicha Ley, especialmente al de Primera Categoría establecido en el artículo 20, con la tasa general vigente, aplicada sobre la base imponible que resulte de deducir de los ingresos brutos obtenidos todos los costos y gastos necesarios para producir o generar dichos ingresos, conforme al mecanismo de los artículos 29 al 33 de la ley señalada.

1. Impuesto a la Renta

Los ingresos percibidos por las universidades estatales o por aquellas reconocidas por el Estado, provenientes únicamente de las actividades de educación superior que impartan, están exentos del Impuesto a la Renta de Primera Categoría, según el artículo único de la Ley Nº 13.713[3], de 1959, en concordancia con lo establecido por el artículo 14 del D.L. 1.604, de 1976.

Esta exención es exclusiva para ingresos provenientes de actividades educacionales que le son propias, y a otros que no se clasifiquen en los Nº 3 y 4 del artículo 20 de la Ley de la Renta (actividades comerciales, industriales, extractivas, etc.).

---

[2] Disponible en: http://bcn.cl/5jp5 (Junio, 2012).

[3] "Artículo único.- Exímese a la Universidad de Chile y demás Universidades reconocidas por el Estado, a la Fundación Adolfo Mathey, de Osorno, a la Fundación Oscar y Elsa Braun, de Valparaíso, a la Lotería de Concepción, a la Polla Chilena de Beneficencia y a la Cruz Roja de Chile, de todo impuesto o contribución sobre sus rentas de cualquier origen y derivadas del dominio o posesión de valores mobiliarios, bienes muebles o inmuebles o por cualquier otro título, como, asimismo, de todo impuesto, tasa o derecho sobre los actos que ejecuten y contratos que celebren y documentos que emitan, con excepción de los impuestos establecidos en la Ley 12.120 y sus modificaciones y de los impuestos establecidos por la Ley 11.766 y sus modificaciones.". Disponible: http://bcn.cl/5v3o (Junio, 2012).
El artículo 14 del Decreto Ley Nº 1.604, de 1976 restringe el ámbito de aplicación de la franquicia antes citada, estableciendo lo siguiente: "Artículo 14.- Las franquicias y exenciones tributarias relacionadas con el impuesto a la renta y habitacional, de que gocen la Universidad de Chile, la Universidad Técnica del Estado y otras Universidades chilenas reconocidas por el Estado, y las Asociaciones, Corporaciones, Sociedades y Fundaciones en cuya creación, organización o mantenimiento participen o intervengan las aludidas Universidades, no regirán respecto de las empresas que les pertenezcan, ni de las rentas clasificadas en los números 3° y 4° del artículo 20° de la Ley de la Renta, salvo aquellas provenientes de actividades educacionales.". http://bcn.cl/4xi8 (Junio, 2012).

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

En opinión del Servicio de Impuestos Internos[4], las actividades educacionales que son propias de las universidades y de las demás instituciones en cuestión, incluyen todas aquellas otras manifestaciones de tipo cultural a través de las que realizan una labor de extensión destinada a desarrollar las facultades intelectuales o morales, a perfeccionar los sentidos o a desarrollar la fuerza física.

Por lo tanto la exención se aplica a los ingresos que una universidad reconocida por el Estado obtenga por concepto de magíster, cursos de capacitación, etc., entre otras actividades de similar naturaleza.

2. Impuesto al Valor Agregado

El artículo 13 N° 4, del Decreto Ley N° 825, de 1976, sobre Impuesto a las Ventas y Servicios, exime de IVA a los establecimientos de educación, pero sólo respecto de los ingresos que perciban en razón de su actividad docente propiamente tal.

3. Impuesto Territorial

El artículo 2º de la Ley sobre Impuesto Territorial[5], exime en un 100% de dicho impuesto a las Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica, reconocidos por el Ministerio de Educación, públicos o privados, sobre los bienes raíces de su propiedad destinados a educación, investigación o extensión, siempre que no produzcan renta por actividades distintas a dichos objetos.

III. Posibles medios lícitos por los que pueden lucrar los propietarios de universidades

A continuación se mencionan algunos ejemplos de medios que se estiman lícitos, por los que los propietarios directos o indirectos de empresas relacionadas con universidades, pueden lucrar a través de éstas.

1. Las universidades, al igual que cualquier empresa, pueden establecer altas matrículas o aranceles a sus clientes, para financiar los egresos señalados a continuación.
2. Las universidades, al igual que cualquier empresa, pueden pagar altos sueldos a miembros del Directorio o a ejecutivos importantes, pero sin que exista límite legal aceptado tributariamente como gasto para este desembolso. Dicho límite sí existe para las demás empresas, con tope de 67,4 Unidades de Fomento, sobre el cual, el exceso pagado es un gasto rechazado para la sociedad, gravado con tasa de 35%, en vez de la tasa normal de 20%, y con los impuestos personales para el empleado y/o para el socio (en caso de Sociedad de Responsabilidad Limitada o empresa individual), sin crédito por Impuesto a la Renta pagado por la empresa (en caso del empleado que a la vez sea socio o accionista). Nada de ello es aplicable en el caso de las universidades, por lo que pueden pagar sueldos

[4] Oficio Ordinario N° 453, de 11.03.2009, del Servicio de Impuestos Internos.
[5] Texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado fijado por el Decreto con Fuerza de Ley Nº 1 del Ministerio de Hacienda del año 1998. Disponible en: http://bcn.cl/4unw (Junio, 2012).

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

más altos que en las demás empresas, a personas relacionadas, sin sufrir consecuencias tributarias negativas.

3. Las universidades, al igual que cualquier empresa, pueden externalizar servicios relevantes, tales como el arriendo de inmuebles, la administración de recursos humanos y de activos tangibles, los servicios de recaudación y cobranza, publicidad, etc., en que las empresas que prestan tales servicios pueden ser de propiedad, o estar ligadas a los mismos propietarios, directores o ejecutivos relevantes, de la universidad. Por este medio, las utilidades de la Universidad, que no pueden retirarse, si pueden pagarse a las empresas relacionadas, desde donde si pueden retirarse o distribuirse a sus propietarios.
4. Ya que las universidades están exentas de Impuesto a la Renta, no tienen razones tributarias para adquirir activo fijo relevante, que luego puedan depreciar. La depreciación es una fracción del costo de un bien, que puede descontarse como gasto, debido al uso, por cada año de su vida útil, determinada según una tabla confeccionada por el SII[6]. Por lo tanto, los propietarios de la universidad pueden verse incentivados a adquirir el activo fijo mediante una empresa distinta, que sí pueda aprovechar la depreciación, y a la vez, arrendarlo a la universidad[7].
5. Las empresas señaladas en los números anteriores, al igual que cualquier empresa, pueden asignar altos sueldos a sus propietarios o ejecutivos relevantes, pero en este caso, se financiaría su pago con los recursos pagados por la universidad.
6. En los Directorios de universidades y empresas señaladas, al igual que en cualquier empresa, pueden incorporarse familiares, con el objeto de repartir un mismo ingreso, eventualmente alto, entre distintos contribuyentes relacionados por parentesco, disminuyendo consecuencialmente las bases imponibles del impuesto al trabajo y/o del Impuesto Global Complementario o Adicional, obteniendo una rebaja del tramo correspondiente, con lo que las rentas se mantienen en núcleo familiar, pero con una menor tasa de impuestos.
7. La universidad, al igual que cualquier empresa, puede vender su cartera de deudores incobrables a una empresa de factoring, la que podría estar relacionada con los fundadores de la universidad. Luego, la empresa de factoring puede intentar efectuar la cobranza de dicha cartera, y los montos que no pueda cobrar, serán descontados como gasto necesario para producir la renta (artículo 31, de la ley sobre Impuesto a la Renta). Debe considerarse que el precio de la compra de cartera, pagado por la empresa de factoring a la universidad, no es tributable por ésta última, pues ésta está exenta de impuesto por estos ingresos. Por lo tanto, por este medio se logra radicar la "cobrabilidad" en la universidad, donde no tributa, y la incobrabilidad, en la empresa de factoring, donde se puede descontar como gasto necesario para producir la renta.

---

[6] Resolución N° 43, de 26.12.02, que fija vida útil normal a los bienes físicos del activo inmovilizado para los efectos de su depreciación, conforme a las normas del n° 5 del articulo 31 de la ley de la renta, del D.L. N° 824, de 1974. Disponible en: http://bcn.cl/kd1h (Junio, 2012).

[7] El efecto financiero inmediato de la depreciación consiste en que se permite anticipar contablemente un gasto, reduciendo el impuesto a la renta de primera categoría a pagar por la empresa, sin necesidad de un desembolso efectivo.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

IV. Facultades del SII para fiscalizar a las Universidades privadas

El Servicio de Impuestos Internos (SII) puede fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones tributarias de las instituciones de Educación Superior, en su calidad de contribuyentes[8], en virtud de sus facultades generales de fiscalización contenidas en el Código Tributario y en el Decreto con Fuerza de Ley N° 7, que fija el texto de la Ley Orgánica del SII, de 1980.

Dichas facultades son ejercidas por los funcionarios fiscalizadores correspondientes de la Dirección Regional respectiva, según el domicilio tributario de la institución de que se trate. Su ejercicio obedece a directrices generales impartidas por cada Director Regional, por el Subdirector de Fiscalización y por el Director Nacional del SII (artículos 6º y siguientes del Código Tributario).

Como se señaló, las universidades gozan de diversas exenciones tributarias que implican que en definitiva, están exentas de Impuesto a la Renta[9], Impuesto al Valor Agregado[10] e Impuesto territorial[11]. Todas estas exenciones están condicionadas al cumplimiento de diversos requisitos aplicables a los contribuyentes, su objeto social o estatutario, sus bienes, actividades, ingresos, etc., pudiendo ser fiscalizados por el SII.

Lo anterior, puesto que las exenciones tributarias señaladas no implican exención de fiscalización por parte del SII; este puede aplicar sus facultades fiscalizadoras sobre estas instituciones, vigilando el cumplimiento de los requisitos y condiciones de procedencia de las exenciones señaladas, y todas las obligaciones tributarias principales y accesorias.

En el cumplimiento de sus facultades fiscalizadoras, el SII puede verificar que las instituciones de educación estatales, cumplan con los requisitos legales para acogerse a exenciones tributarias, incluyendo el hecho de que los ingresos de que se trate provengan sólo de las actividades comprendidas en tales exenciones.

En ejercicio de tales facultades el SII podría realizar lo siguiente, por ejemplo:

1. Verificar la existencia de reales razones de negocio, que sustenten reorganizaciones empresariales, contrataciones y relaciones comerciales, servicios externalizados, arriendos de inmuebles, administración de recursos humanos y de activos tangibles, servicios de recaudación y cobranza, publicidad, etc., en que las empresas que prestan tales servios sean de propiedad o estén ligadas a los mismos propietarios, directores o ejecutivos

---

[8] Las Instituciones de Educación Superior son contribuyentes, en virtud de lo dispuesto por el artículo 8°, N° 5°, del Código Tributario, concordado con el artículo 2º, inciso 1º, y artículo 3º, inciso 1º, ambos de la Ley sobre Impuesto a la Renta. También por lo dispuesto en el artículo 8° de la Ley sobre Impuesto a las Ventas y Servicios (Decreto Ley N° 825 de 1974); el artículo 2° N° 2 de esta misma ley; el artículo 20, n° 3º y 4º de la Ley sobre Impuesto a la Renta.

[9] Ley N° 13.713, Ley N° 17.940, Ley N° 17.828.

[10] Artículo 13, N° 4, Decreto Ley N° 825, de 1974, sobre Impuesto a las Ventas y Servicios.

[11] Artículo 2 de la Ley N° 20.033, de 01.07.05

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

relevantes de la universidad, y que signifiquen egresos importantes para ésta.

2. Verificar la justificación de inversiones en empresas relacionadas a universidades, que hayan adquirido activos fijos relevantes, cuando éstos sean destinados a ser arrendados o facilitados de cualquier manera, a universidades.
3. Tasar el valor asignado por la Universidad, a su cartera de deudores incobrables vendida a empresas de factoring.
4. Tasar el valor de adquisición y venta de inmuebles por universidades.
5. Verificar el cumplimiento de los requisitos exigibles para la procedencia de las exenciones, como por ejemplo, que los ingresos provengan únicamente de la actividad educativa; que los bienes raíces se utilicen únicamente en actividades educativas; que las donaciones recibidas no sean a cambio de prestaciones recíprocas no permitidas, etc.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile