

# **Universidad y Proyecto de Ley Educación Superior 2016. Un Análisis Conceptual**

José Rigoberto Parada Daza<sup>1</sup>

## **Resumen**

En este documento se analizan los aspectos conceptuales que constituyen el fundamento del proyecto de Ley de Educación Superior de 2016. Se analiza el soporte conceptual del Mensaje Presidencial que introduce el Proyecto de Ley. Se inicia el análisis con: I Marco Conceptual subyacente, II Análisis del Diagnóstico sobre el que se basa la Proposición del Proyecto de Ley, III Aspectos Fundamentales y definiciones del contexto legal propuesto y finalmente IV Observaciones a considerar en los Artículos de la Ley propuesta. En este documento se intenta ir al fondo de los conceptos utilizados, de sus aplicaciones y limitaciones contenidas dentro del proyecto de Ley.

---

<sup>1</sup> Profesor Titular Universidad de Concepción, Chile. Concepción, Julio, 2016

# INDICE

<b>I Marco conceptual de análisis</b>	3
<b>II Diagnóstico sobre el que se fundamenta la proposición de Ley de Educación Superior</b>	5
a) Diagnóstico parcial	5
b) Aseveraciones sin pruebas	5
c) Propiedad y Universidad Pública	9
d) Educación en universidad estatal y en universidad no estatal	9
<b>III Aspectos fundamentales y definiciones del contexto legal propuesto</b>	10
3.1 Proceso de acreditación	10
a) Observaciones generales y conceptuales sobre acreditación universitaria	10
b) Definición de Calidad	12
c) Metodología de acreditación y supuestos implícitos	12
d) Factores esenciales para aplicación de la metodología de acreditación	13
e) Variables controlables y variables no controlables	14
f) Control de calidad de Producto	16
3.2 Fijación de arancel y valor	17
3.3 Gratuidad y financiamiento	19
3.4 Universidad y problemas sociales	20
<b>IV Observaciones a considerar sobre los Artículos de la Ley propuesta</b>	21
<b>Conclusiones</b>	24

## I Marco conceptual de análisis

Una universidad es una organización que busca, genera y transmite conocimientos sean científicos, sociales, artes, religiosos y toda forma de conocimiento y de su aplicación. Esta noción da origen a sus productos principales que son: formación de personal a nivel de pre y posgrado expresado en grados académicos y títulos profesionales. El segundo producto relevante es Investigación y Desarrollo (Investigación básica, aplicada e innovación). El tercer producto central es extensión hacia la comunidad de actividades propias de su quehacer académico y científico.<sup>2</sup>

Para lo anterior, una universidad puede ser de propiedad de una organización estatal, de organizaciones civiles y de organizaciones particulares. Legalmente, según el Código Civil, pueden estar organizadas como Corporación de Derecho Público, Corporación de Derecho Privado y Fundaciones. Todas ellas, según el Código Civil, son organizaciones sin fines de lucro.

Económicamente los productos principales de una universidad pueden ser definidos como bienes públicos y bienes privados. Así, tanto los grados como los títulos profesionales pueden tener características exclusivas de sólo uno de ellos como también características mixtas. Por ejemplo, la profesión de médico puede ser un bien privado pero también tiene rasgos de bien público. La profesión de abogado, conceptualmente, tiene más características de bien privado. Cada profesión debe ser analizada desde esta óptica. La investigación básica tiene características de bien público, sin embargo la investigación aplicada puede ser tanto bien público como un bien privado. Así, todos los productos universitarios deben ser analizados desde esta definición pues ella es relevante para la asignación de recursos públicos hacia el interior de la universidad.

Por tanto, ni la propiedad como variable única, ni el tipo de organización jurídica en si misma dan a una universidad el carácter de ser una organización pública o privada. De hecho, hay universidades estatales que ofrecen bienes privados, que le resta méritos como una entidad exclusivamente pública. Al otro lado, una universidad organizada como una corporación de derecho privado puede ofrecer sólo bienes públicos y se transforma en una universidad pública. Con todo, lo que da la característica de organización pública o privada es finalmente el tipo de producto que ofrece ya sea como bien público, bien privado o una mezcla de ambos. En una intersección entre su propiedad, juridicidad y bienes que ofrece, hoy en Chile, no hay ninguna universidad con características puramente pública pero si hay más que ofrecen bienes con características privadas<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> La definición entregada aquí es una ampliación de la definición de la RAE. También considera la definición obtenida de la Declaración Mundial sobre Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción, aprobados en la Conferencia Mundial sobre Educación Superior, Unesco, 9.10.1998. ([http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration\\_spa.htm](http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_spa.htm)) De igual forma, la definición dada coincide con lo señalado en Artículo N°4 del Proyecto de Ley presentado.

<sup>3</sup> Un análisis fundamentado sobre este aspecto se puede ver en: J.R. Parada, "Universidades públicas y universidades privadas. Un enfoque tridimensional. Estudios Públicos, N°120, Primavera, 2010. Pág. 183-205. Santiago, Chile.

Lo anterior es relevante pues la evidencia muestra que los recursos públicos del estado, por ende de todos los ciudadanos, se deben distribuir esencialmente hacia organizaciones que produzcan bienes públicos y no bienes privados. En el caso de estos últimos, quienes los pagan directamente son sus usuarios. Así, pues, se debe definir el tipo de producto que cada universidad ofrece para recién ahí definir los recursos que se asignan, trabajo que no se ha efectuado.

Dentro del marco analítico y conceptual en ningún caso, una universidad es una organización que esté destinada a servir como medio de distribución de riqueza en la sociedad ni ser usada como un mecanismo intermedio de asignación de recursos a diferentes sectores de la sociedad. Una universidad no tiene ese objetivo. Si es usada, utilitariamente, como un mecanismo de asignación de recursos hacia la sociedad entonces la universidad pierde su centro y objetivo central. De ser así, es una distorsión.

Para desarrollar sus actividades, una universidad no debe hacer discriminaciones negativas entre diferentes grupos sociales ya sea por razones raciales, religiosas, políticas, de género o cualquier atributo discriminador social negativo para ninguno de sus miembros, sean estos profesores, estudiantes y personal administrativo. Las principales universidades incorporan explícitamente este valor en sus declaraciones de principios.

Para su funcionamiento las universidades deben invertir en recursos físicos, humanos y materiales para lo cual deben buscar financiamiento. Dependerá de cuál sea el producto final, como bien público o bien privado, para ver quién es el que debe pagar por ese producto. A la vez, hacia la universidad se generan derechos de quien recibe sus productos y paralelamente estos adquieren obligaciones. La intersección entre estos cuatro elementos (Inversión-Financiamiento y Derechos-Deberes) se puede efectuar a través de un análisis cruzado en un enfoque matricial del siguiente tipo:

	<b>Derechos</b>	<b>Deberes</b>
<b>Inversión</b>		
<b>Financiamiento</b>		

La visión anterior permite analizar a la universidad como un ente con vida dinámica. Concentrarse en sólo uno de los cuatro elementos dejando los otros tres como constantes es una visión de análisis limitado. A partir de ese análisis parcial no se pueden fijar políticas universitarias. Para el análisis de políticas sociales hay que cruzar estos cuatro aspectos en un enfoque matricial como el señalado.

De acuerdo al marco conceptual anterior se analizan aquí los principales aspectos de la Ley de Reforma de Educación Superior presentados en julio 2016.

## II Diagnóstico sobre el que se fundamenta la proposición de Ley de Educación Superior.

De la exposición que hace la Presidenta de la República en el mensaje N°110-364 (4.4.2016) a los H. Diputados se puede deducir implícitamente el diagnóstico en el cual se fundamenta la proposición del Poder Ejecutivo. Se expone a continuación las ideas principales de este enfoque.

### a) Diagnóstico parcial.

Metodológicamente, el diagnóstico del Mensaje se caracteriza por un énfasis en un análisis interno y con fuerte predominio de debilidades internas. Se señalan unas pocas fortalezas, que obviamente las hay. Se analiza como si no existiera un entorno universitario internacional que ofrece amenazas y oportunidades al sistema chileno, así como en el plano interno se vislumbran abrumadoramente sólo debilidades. En efecto, los argumentos de las letras a, b, c, d, e (Páginas 10-16) están basados esencialmente en debilidades, no hay fortalezas internas ni nada del entorno universitario nacional e internacional. En este mismo afán, el redactor de la Ley en Artículo 47, Letra a (Página 61) respecto a la autoevaluación sostiene *"Autoevaluación consiste un proceso crítico y analítico que realizan las instituciones de educación superior, utilizando diferentes fuentes, tanto internas como externas, para identificar y determinar, de modo sistemático y objetivo, sus fortalezas y debilidades..."*. La omisión de las Amenazas y Oportunidades no tiene justificación. Queda la duda si es una omisión intencionada, es desconocimiento de la materia o un descuido involuntario.

Metodológicamente, el análisis FODA es una muy buena aproximación a la Crítica Kantiana. Es muy difícil arribar a un diagnóstico del sistema e implementar políticas públicas a partir exclusivamente de las debilidades de una organización. En términos coloquiales, esto se ha caracterizado con una frase popular de "Mirar sólo la mitad del vaso vacío". El análisis FODA sugiere tomar medidas para consolidar las fuerzas internas y las oportunidades que ofrece el entorno y tratar de mejorar las debilidades internas y ponerse a resguardo de las amenazas que ofrece el entorno.

Este diagnóstico es el que impulsa las reformas propuestas, que al ser parcial, las proposiciones de política son incompletas e incoherentes.

### b) Aseveraciones sin pruebas.

En el Mensaje citado se observan aseveraciones sin pruebas, sean estas teóricas o empíricas, que las sustenten. En algunos casos se expresan apreciaciones de difícil valoración objetiva y se muestra como verdades sin más que con su sola enunciación. Algunos ejemplos son los siguientes:

b.1 En diversos párrafos se afirma que la educación superior es el reflejo de una educación de mercado. Esto no es tan así. Los recursos que el estado distribuye a sus universidades

no obedecen exclusivamente a conceptos de economía de mercado. Hay una mezcla de criterios de asignaciones, incluidos aspectos discrecionales de asignación de recursos a algunas universidades. Es aceptable la idea que donde se impongan principios de economía de mercado se deben dar las condiciones para que esta funcione. Si tal situación se aleja del concepto clásico de mercado, entonces es necesaria la regulación. En esto el diagnóstico, expresado en el Mensaje, tiene fundamento pues en educación hay que ser muy cauto y prudente para aplicar completamente el sistema de economía de mercado.

Sin embargo, en política de regulación es donde, tanto el Mensaje como el proyecto de ley propuesto, no aciertan totalmente pues la regulación llevada al extremo de tal forma de anular lo que puede estar funcionando bien puede ser tan perniciosa como el extremo contrario donde el mercado y liberalismo se confunde con libertinaje, lo cual no es solo un asunto económico sino que de ética económica y ética global. Los extremos analíticos solo deberían ser escenarios de estudio pero no de aplicabilidad total pues los riesgos son evidentes.

b.2 Se cuestiona que las definiciones de las universidades sean autoimpuestas por ellas (Pág. 10, 4to.Párrafo). La evidencia indica que esto no es negativo per sé. En efecto, los hechos muestran que la U. Católica de Santiago (128 años), la Universidad de Concepción (98 años), la U. Federico Santa María (90 años), U. Católica de Valparaíso (90 años) y otras, así han funcionado y su relevancia e impacto a nivel nacional e internacional no ha sido neutro. Esta misma forma de definiciones autoimpuestas rige en todas las universidades que están en los lugares de avanzadas en el mundo.

b.3 Menor matrícula en universidades estatales. Esta afirmación, siendo válida, no implica necesariamente que sea un escenario negativo. Si las universidades estatales, todas, ofrecieren productos de primer nivel ello implicaría que las personas que allí se forman deberían ser de primer nivel. No es relevante el número para desarrollar las actividades universitarias pues no hay un número óptimo de alumnos por universidad. Es un aspecto muy discutible.

b.4 Confusión en el concepto calidad. A más de veinte años que se empezó a difundir el concepto de calidad en la universidad chilena, hasta ahora no se ha definido qué es calidad del producto universitario. La base del argumento estuvo en la concepción "Calidad Total". Así, surgió la acreditación como una copia externa, a la chilena. Se basa en un supuesto de que si se mejoran los procesos de gestión universitaria entonces el producto final será de buena calidad. Fue una hipótesis. De allí surgió un costoso proceso burocrático. Hubo muchísimas sugerencias, todas desechadas. Sin embargo, no se puede aseverar con veracidad que los productos universitarios chilenos tienen baja, mediana o alta calidad porque ello no ha sido evaluado. Allí, los acreditadores actúan como que certificaren calidad, los acreditados piensan que están autenticados en calidad y el público no especialista cree que la calidad está acreditada. Hoy la mayoría de universidades chilenas están acreditadas.

En general, las instituciones que están organizadas y gestionadas de buena forma pueden hacerlo conscientemente de qué están entregando un producto de buena calidad o de mala calidad, de acuerdo a sus definiciones y objetivos. Un ejemplo sencillo, con fines didácticos, es que se puede comprar un producto chino que es de muy baja calidad y a bajo precio y paralelamente se puede comprar ese mismo producto de origen alemán de muy buena calidad y muy caro. Pero ambas empresas, la china y la alemana, están gestionadas con proceso de buena calidad, que es equivalente a la acreditación de proceso, pero una para producir bienes y servicios de mala calidad y la otra para producir artículos de buena calidad.

Lo anterior, traspasado al producto universitario no es tan distinto, pero hay que hacer notar que el producto de la universidad es de una larga vida y no un producto de consumo masivo, por lo que hay que ser muy cuidadoso en el traslado de la concepción. Hay universidades cuyos productos y servicios se perciben como de calidad inferior a otros, independientemente de su acreditación, y las personas los siguen usando. Se entiende aquí por nivel de calidad al de puntaje de ingreso a la carrera, el nivel de conocimiento a la salida, grado de dificultad en exámenes, el % de alumnos ingresados, el promedio de duración de la carrera, entre otros. A la inversa, hay universidades de buena calidad que ofrecen el mismo producto pero de mejor calidad, sin embargo ambas están acreditadas. Este es el problema central de los redactores, el no distinguir entre calidad de producto y calidad de procesos. No es un asunto del mercado, sino que de la información que de éste reciben los usuarios. Esta es una tarea central, o sea, entregar información fidedigna, oportuna y veraz para que los usuarios sepan que es lo que están recibiendo como servicio educacional.

b.5. En el Mensaje Presidencial se afirma que el sistema de acreditación *“es reconocido como de alto nivel y prestigio en la región”* (Pág. 15 3er. Párrafo). Es una aseveración sin prueba científica o evidencia empírica que lo demuestre y tampoco se cita alguna fuente que la sostenga. En el mismo sentido, de la redacción se puede inferir que la acreditación se intenta relacionar como un proceso de causa-efecto con los lugares que ocupan las universidades en diferentes rankings internacionales. Esta es una aseveración arriesgada. No hay relación verificada entre acreditación y rankings. Ni siquiera se pueden comparar rankings entre sí pues obedecen a metodologías y atributos discriminadores diferentes. La mayoría de rankings, que son productos mercantiles, se basan en el producto y servicio universitario y no en procesos de gestión, que es la base de la acreditación.

b.6. En página 15 del Mensaje se señala *“Si bien la producción científica y la innovación han estado impulsada principalmente por las instituciones del estado”*. La evidencia empírica desmiente esta afirmación. Las publicaciones científicas chilenas en el periodo 2008-2016 indican que el 50,24% han sido desarrolladas por las universidades no estatales

del Consejo de Rectores, autodenominadas universidades G9. Las Universidades estatales han publicado el 46,61%<sup>4</sup>.

b.7 En Página 16 del Mensaje hay una confusión conceptual entre economía de mercado y todo su funcionamiento, sobre mercado y sus imperfecciones. Así, como también sobre el modelo teórico de la ciencia económica y su aplicación. Esto se refleja esencialmente en argumentos con un débil enfoque teórico así como en la evidencia empírica acumulada. Más bien, de la redacción general, se deduce que pareciera ser que el concepto mercado es un anatema para el o los redactores. Esto es más complejo pues involucra aspectos filosóficos, científicos, culturales que culminan en una ciencia social como es la economía y la gestión de organizaciones.

b.8. Calidad y mercado. En página 16, 3er. Párrafo del Mensaje, se afirma que *“el enfoque que privilegia la lógica de mercado y la competencia como mecanismo de asignación de recursos en la educación superior adolece de una falla fundamental, cuál es la calidad”*. A continuación, señala *“la calidad es una variable compleja que, en general, sólo se observa definitivamente cuando ya se ha incurrido en el gasto y transcurrido un tiempo, de forma tal que es prácticamente imposible revertir o contrarrestar los efectos de una baja calidad de la educación entregada”*. Es una afirmación sin evidencia empírica y falta del método deductivo para demostrarla. Aquí se expresa la contradicción entre evaluación de calidad de producto y calidad de procesos. Si en el Mensaje se expresan dudas sobre la calidad del producto, tal como lo muestra la cita textual, entonces surge la pregunta por qué se insiste en una valuación de la calidad de proceso.

b.9 Comparación de aranceles universitarios en Ocde y Chile. En Página 17, 2° Párrafo del Mensaje, se presenta como un dato, según la Ocde 2014, que los aranceles promedio cobrados en Chile están entre los más altos al compararlos con los cobrados en el resto de los países de la Ocde. Mirado así, pareciera ser una comparación homogénea pero esto no es correcto pues se omite una variable relevante como son los impuestos pagados por los ciudadanos. Efectivamente, los aranceles Ocde son más bajos pero a las familias de la Ocde se les extrae una mayor cantidad de dinero por impuestos respecto de las familias chilenas. Es decir, a los ciudadanos de la Ocde les es menos oneroso pagar aranceles universitarios pero ellos desembolsan más dinero por otro lado: los impuestos.

En efecto, de acuerdo a un informe de la Ocde del 2016, los impuestos sobre ingresos salariales para el trabajador medio en los países de la Ocde permanecieron estables en 35,9% en 2015<sup>5</sup>. En el caso chileno, tomando el sueldo promedio de cotización en el sistema de Pensiones (AFP) que es \$704.109 mensual, la tasa promedio de impuestos es 4,9%, si a esto se agrega el Impuesto al Valor Agregado, aún con ello lo que pagan los trabajadores chilenos es inferior a los de la Ocde pues la tasa promedio de Iva de la Ocde

---

<sup>4</sup> Fte: <https://dataciencia.conicyt.cl/dimensiones/produccion.php>

<sup>5</sup> Fte: <http://www.oecd.org/newsroom/oecd-tax-rates-on-labour-income-stabilise-in-2015.htm>



es 18,6%<sup>6</sup> contra 20% de Chile. En otro dato relativo, se debe señalar que el Producto Interno Bruto per cápita promedio de la OCDE es US\$33.960 y el de Chile US\$20.766<sup>7</sup>. Esto indica que el sistema europeo pueda financiar a sus universidades con mayores ingresos que en Chile. La pregunta es si los ciudadanos chilenos estarían dispuestos a pagar esas tasas de impuestos para obtener mayores beneficios.

b.10) Pluralismo y contradicción. En Página N°4, 4° Párrafo, se sostiene: *“Se busca, también, que las instituciones retomen la tradición que las ha caracterizado, como un espacio de encuentro de diferentes visiones de sociedad”*. Esto implicaría que dicha tradición se perdió o bien hoy no existe. Sin embargo, en Página N°5, Párrafo 2, se señala: *“Igualmente, valoramos, respetamos y promovemos que la pluralidad de visiones que se ve representada en los diversos tipos de instituciones se mantenga”*. Es decir, hay una evidente contradicción entre ambas afirmaciones. De ser así, lo que se infiera de este diagnóstico no es claro.

c) Propiedad y universidad pública.

Del Mensaje, implícitamente, se deduce que la propiedad sería lo central para definir a una universidad como pública. Ya se explicó, en el primer punto de este documento, que la concepción que la propiedad de la universidad, como variable única, no define a una universidad como pública. Es un reduccionismo. En Chile hay universidades organizadas como Corporación de Derecho Público, que son propiedad del Estado pero que ofrecen bienes privados. En este caso dichas universidades no son completamente públicas. Hay Facultades que prestan servicios a privados en cuyo caso están actuando como oferentes de bienes privados y compitiendo con oficinas de consultorías que también otorgan ese servicio. Así, pues, no se debe privilegiar a una universidad por su dependencia del Estado.

d) Educación en universidad estatal y en universidad no estatal

Se observa, en la redacción, un desbalance expositivo u omisiones sobre el aporte de universidades que no son de propiedad del Estado de Chile y de las nueve universidades con ya un siglo de existencia. Esta exposición condiciona todo el texto de la ley pues se basa en un diagnóstico parcial y con cierto sesgo.

En Página 6, 3er Párrafo del Mensaje se señala: *“La matriz del Sistema de educación superior chileno viene de la fundación misma de la República y de la formación del Estado Nacional. En 1842 se separaron los estudios secundarios de los universitarios, creándose la Universidad de Chile”*. Esto es una parte de la historia, pues la historia universitaria chilena tiene sus orígenes en 1622 con la Universidad Santo Tomás<sup>8</sup>, dirigidas por los Dominicos. Posteriormente los Jesuitas también inician estudios universitarios. En 1747, se funda la

---

<sup>6</sup> <http://www.kpmg.com/MX/es/Documents/Delineando/impuestos-indirectos-4.pdf>

<sup>7</sup> Fte: [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=PDB\\_LV](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=PDB_LV)

<sup>8</sup> [https://es.wikipedia.org/wiki/Universidad\\_de\\_Santo\\_Tom%C3%A1s\\_de\\_Aquino\\_\(Chile\)](https://es.wikipedia.org/wiki/Universidad_de_Santo_Tom%C3%A1s_de_Aquino_(Chile))

Universidad de San Felipe<sup>9</sup>, impulsada por el reinado de España y que absorbió la Universidad Santo Tomás. Los Jesuitas terminaron su actividad universitaria en 1767. La Universidad de San Felipe ofreció las áreas de Teología, Filosofía, Derecho, Medicina y Matemáticas de la cual se graduaron estudiantes. Terminó su actividad en 1813. En Concepción también hubo una universidad antigua, la Pontificia Universidad Pencopolitana de La Concepción, o simplemente Universidad Pencopolitana, fue una universidad que funcionó entre los años 1724 y 1767. Establecida por el Obispado de Concepción, fue entregada a la administración de la Compañía de Jesús<sup>10</sup>.

En el mismo documento, se señala la creación de la Universidad Católica de Santiago en 1888. Sin embargo, en el resumen histórico del Mensaje, se omite la creación de la Universidad de Concepción en 1917, Universidad Federico Santa María y Universidad Católica de Valparaíso en 1926. En el mensaje se pasa directamente desde el año 1888 a 1951 al mencionar explícitamente la creación de la Universidad Técnica del Estado. Esta omisión muestra, en parte, el sesgo en el diagnóstico. La realidad existe y no se puede torcer. Es la realidad del sistema universitaria chileno y sin su conocimiento no se puede hacer un diagnóstico acertado.

### **III Aspectos fundamentales y definiciones del contexto legal propuesto.**

#### **3.1 Proceso de acreditación.**

Lo que se expresa en proyecto de Ley entre los Artículos 24-72 representa uno de los aspectos centrales de la proposición de cambio. Sin embargo, en la historia del proceso de Acreditación Universitaria se ha mantenido una confusión teórica, intelectual y operativa que lleva a que el proceso de acreditación, tal como ha sido llevado hasta ahora, no asegure calidad del servicio y producto final universitario. Se exponen a continuación aspectos conceptuales y críticos del proceso de acreditación.

##### **a) Observaciones generales y conceptuales sobre acreditación universitaria.**

- En el año 2003, el loable esfuerzo para garantizar la fe pública frente al desconcierto del entorno universitario chileno fue discutido dentro de un contexto binario. En efecto, la discusión se planteó en un escenario de si el proyecto de acreditación era un planteamiento estatista o liberal. Estado o mercado. En ese esquema se institucionalizó. Así se dio origen a la Ley N°20.129 de Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad Institucional de la Educación Superior.

En la discusión, quedaron factores importantes sin resolver que afectan el proceso y no deben ser obviados respecto de qué es calidad y cómo evaluarla efectivamente. Hay

---

<sup>9</sup> <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-716.html>

<sup>10</sup> Ver: [https://es.wikipedia.org/wiki/Universidad\\_Pencopolitana](https://es.wikipedia.org/wiki/Universidad_Pencopolitana)

aspectos que han sido inadvertidos. No ha habido una definición normativa de qué es calidad del producto y servicio universitario. Este detalle afecta a todo el proceso de acreditación.

En la primera acreditación voluntaria de universidades del año 2004 fue evidente la confusión en los propios actores y en la prensa. Una vez concluido el proceso hubo declaraciones y avisos publicitarios, que han creado una imagen de calidad, no del todo válida. Un importante diario tituló: "Ranking de "Ues" "revela distintas calidades"<sup>11</sup>. Un Rector de una universidad privada de Santiago, señaló: "fuimos superados sólo por las universidades complejas, como la UC y U. de Chile, quedando la Universidad como la universidad privada con más años de acreditación", sólo que omitió a la U. de Concepción que la superó, que también es compleja y corporación de derecho privado. Otra universidad regional estatal, puso un extenso aviso publicitario en un diario de Santiago, señalando: "Felicitaciones Universidad por acreditación. Universidad de "Regional", prestigio y calidad", a pesar que hubo un compromiso de no usar publicidad. Hubo otras declaraciones en igual dirección.

- La metodología, bien llevada, es un aporte pues es gestión, pero no asegura que los productos y los servicios universitarios sean de buena calidad ya que su funcionamiento requiere de una serie de supuestos normativos y culturales que no siempre son fáciles de cumplir. A pesar de que es una ley, ello no implica que se puedan obviar sus limitaciones frente a la misión de evaluar el producto y servicio universitario y cautelar la fe pública.

Lo anterior se debe esencialmente a que el proceso de Acreditación universitaria debería denominarse Acreditación del Proceso de Gestión Universitaria pues lo que se intenta acreditar o certificar es que el proceso de gestión, no el producto o servicio final, sea guiado por ciertas normas de gestión. El problema central es que esta metodología proviene de la gestión de empresas privadas que se dedican básicamente a producir esencialmente artículos de consumo. Este proceso se inició con el aporte japonés hacia la gestión denominado "Calidad Total".

Sin embargo, para el caso de universidades es más complejo pues hay que extrapolar de acuerdo a las características institucionales, propiedad, legalidad y cultura de las universidades. Por otro lado, los productos universitarios no son de consumo inmediato y sus resultados son de difícil medición objetiva. Así, las universidades son entidades heterogéneas en propiedad, estructura y selección de autoridades y poder, organizaciones sin fines de lucro, recurso humano de alta especialización entre otras peculiaridades.

- Las características anteriores implican que el traslado de la filosofía de calidad total requiere de ajustes y consideraciones propias de cada organización. Esto no se ha efectuado en el proceso actual ni tampoco se contempla en el proceso que se propone. Se

---

<sup>11</sup> El Mercurio, Santiago, Chile. 6.8.2004

asume que las universidades son entidades homogéneas en todas las variables o se intenta crear una gran universidad nacional dirigida por un poder central que fija las normas o estándares, tal como señala la Ley que se propone. En palabras del Mensaje a los Diputados: *“En un sector complejo en sus funciones y diverso en sus proyectos individuales, es muy relevante dotar al sistema de un **orden** sobre los títulos y grados...”* (Pág.20, Párrafo 5°).

## **b) Definición de Calidad**

- No se observa una definición explícita de qué es calidad, cuáles son los factores que la conforman, cuál es la ponderación relativa de cada uno de ellos, cuál es la interrelación entre ellos y cuál es su traspaso a un valor cuantitativo para expresar una acreditación en un determinado número de años, ocho para el caso que se propone. La no explicitación implica que se asume un concepto global e indirecto de calidad. Esto es una consecuencia de la aplicación del concepto de gestión de calidad total, en la cual la calidad se entiende como una filosofía global de gestión empresarial más que un aspecto puramente tecnocrático. Sin embargo, como ya se ha señalado, en gestión hay que separar calidad de procesos y calidad de productos.

Así, lo que se acredita es el cumplimiento de normas de gestión que deberían conducir a generar productos y servicios de buena calidad y que satisfagan a los clientes. Esta es la esencia de Gestión de Calidad Total. Una exposición que clarifica esta concepción de calidad se puede ver en la Norma ISO9000 (ISO= International Organization for Standardization, Ginebra, Suiza).

- Medir la calidad de un producto y servicio implica definirla exactamente, y no llegar de manera indirecta a ella. Se ha usado la casuística para validar el método, pero también hay casuística que muestra lo inverso. No hay pruebas empíricas sólidas que aseguren que la calidad de procesos asimilada a un determinado número de años de acreditación sea una buena variable proxy de medición de la calidad de los productos y servicios universitarios.
- La definición de calidad tiene una dimensión relativa espacial, temporal y personal. No tiene necesariamente una interpretación absoluta. Esto implica que la calidad tiene una dimensión de orden del tipo: primera calidad, segunda calidad u otras. Pero no se puede señalar que la calidad de un producto o servicio dure un año, dos años o más. Sin esta precisión, el concepto de calidad pierde su dimensión relativa.

## **c) Metodología de acreditación y supuestos implícitos**

- Subyacente a la metodología hay un supuesto, que se refiere a que si las organizaciones son guiadas a través de una determinada forma, o sea el proceso de gestión, entonces se debería inferir que los productos y servicios finales de la organización debieran ser de

mejor calidad. En ciencias esto es una hipótesis a demostrar. Por lo menos, en el corto plazo no hay tal medición de calidad, por loable que resulte intentar valorarla.

La acreditación está fundamentalmente basada en calidad de proceso y revisión continua, corriente que predominó, Kells (1993)<sup>12</sup>. Como analogía, en la economía mundial hay organizaciones empresariales sólidas que son muy bien gestionadas pero para producir y vender productos de baja calidad para el mercado que ellas se han definido. Paralelamente hay organizaciones que con el mismo proceso de gestión producen y venden productos de primera calidad para su mercado meta. Así, ambas tienen procesos de gestión adecuados, pero de ello no se puede inferir que ambas produzcan productos de buena calidad. Ejemplo de esto se da en la industria automovilística mundial.

- El método propuesto se basa en “autoevaluación” o “autorregulación”, que conceptualmente es parte de Gestión Estratégica, adaptada a universidades, Kells (Op.Ci.). En la metodología del proyecto de ley se da relevancia a la etapa de Planificación y algo a Organización. Esto no es trivial pues se requiere considerar factores idiosincrásicos respecto a la propiedad y estructura organizacional de las universidades chilenas.
- La metodología se fundamenta en un enfoque marginalista. Se observa que la verificación de calidad se efectúa a través de lo que serían unas declaraciones de intenciones. No se considera que la calidad del producto y servicio universitario es un trabajo de muchos años previos. Así, una carrera u organización con una vida muy corta puede, con esta metodología, ser acreditada al igual que una de larga experiencia, confundiendo a los usuarios. Por sentido común, si una carrera de pregrado lleva sesenta o más años, ello debe ser parte del proceso de acreditación y considerado formalmente y no descartarlo como algo despectivo e ignorado. Los legisladores obviaron esta última implicación.

Un aspecto relevante de las universidades es su antigüedad y prestigio. V.g. Universidades de varios siglos, tales como: Universidad de Oxford (1167) y Universidad de Cambridge en Reino Unido (1209), Universidad de Harvard en EEUU (1636), Universidad de Heidelberg (1386) en Alemania, Universidad de Bolonia en Italia (1088), etc. Para el proceso de acreditación chilena esto es irrelevante, pues es un enfoque marginalista.

- El pasado es conocido y el futuro es estocástico. Hay variables, en el entorno universitario chileno, que hacen del futuro algo muy probabilístico y no controlables, por lo que acreditar solo factores de futuro es riesgoso. Debería cautelarse una mezcla de ambos.

#### **d) Factores esenciales para aplicación de la metodología de acreditación**

---

<sup>12</sup> El proceso supone que habrá un mejoramiento continuo. Este enfoque es planteado en el texto “University Self-Regulation in Chile. Procedures, Progress and Prospects for Quality Assurance and Control” de H.R. Kells, 1993. Libro patrocinado por Consejo Superior de Educación de Chile.

- En las universidades chilenas hay aspectos complejos, por ejemplo: definición de propiedad de la organización así como la estructura y cultura organizacional apropiada para tal proceso. Son factores que se han obviado y siguen vigentes. Considerando las diferentes formas de selección de gestores en universidades, no resulta trivial desarrollar planificación y control de gestión, debido a lo que se denomina “preferencias o querencias políticas del director”, no necesariamente de partido político, sino que de preferencias y valores personales del directivo y de estructura de poder<sup>13</sup>.
- Otro aspecto es la definición de “Pares”, que en la cultura universitaria significa personas con un conocimiento equivalente sobre un área del saber. Poseer un alto grado de experticia en un área del conocimiento no implica, necesariamente, ser un buen evaluador de gestión, con la concepción tecnocrática que ello implica. Son Pares del saber de un área pero no Pares en gestión.

Hay que ser cuidadoso, pues es una comunidad pequeña, con factores culturales idiosincrásicos, hay que mitigar conflictos de intereses académicos, económicos, emocionales y políticos. Estos aspectos dan espacio a posibilidad de discrecionalidad y heterogeneidad de la evaluación del proceso en el tiempo.

- Un tema relevante, cualquiera sea el procedimiento de gestión de las universidades, no se asegura buena calidad mientras exista confusión moral pues todo enfoque de gestión se realiza dentro de un ambiente cultural. Hay ejemplos desorientadores que llevan a desconfiar del “mercado” de universidades. Sin recuperar los valores éticos tanto en una autorregulación como en el proceso de acreditación, de poco sirve un proceso de acreditación.

#### e) **Variables controlables y variables no controlables.**

En el proceso de Calidad Total empresarial para fijar políticas se pone énfasis en las variables controlables por la organización y por sus jerarquías internas y ponerlas en práctica. Las variables incontrolables son aquellas que se ven afectadas por agentes externos a la organización y por tanto son de difícil control para los gestores de la entidad.

En el caso de universidades, las variables controlables para su proceso productivo son reducidas respecto al gran número de variables incontrolables. Esto hace que el proceso de planificación y su posterior control de gestión sean de difícil evaluación. Lo anterior implica que estandarizar y generar parámetros de control estándar para todo el sistema universitario chileno sea de muy difícil ejecución y por tanto de aplicabilidad. Lo anterior

---

<sup>13</sup> Andrews, K. R. The Concept of Corporate Strategy. Homewood: Irwin, 3ª edición, 1987. USA.

Roig, Barto, “La organización de las estructuras”. Alta Dirección, N°111, Año 1983. Págs. 397-411, Barcelona, España.

puede llevar a que el proceso de acreditación sea llevado como una simple tarea burocrática y de resultados inciertos para el fin que se persigue.

Otro enfoque alternativo es que se acredite el producto, tal como lo efectúan los ranking, y no el proceso, así cada universidad se organice como mejor lo defina ella misma pero del proceso de acreditación de sus productos no se puede eximir. Finalmente lo que interesa es el producto y no el proceso de gestión que cada universidad implemente internamente.

Dentro de las variables incontrolables y difíciles de gestionar se mencionan las siguientes:

- La preparación y características de los alumnos que ingresan a primer año. La evidencia muestra que la población de postulantes depende de: región a la que pertenece, estructura social y nivel de ingreso de los padres, tipo de colegio que egresan, número de habitantes, entre las más importantes.
- Concentración de recursos humanos calificados. La evidencia indica que en el periodo 2008-2016 la producción científica en Papers está concentrada en un 64% en la región metropolitana, 13,6% en la Región del Bío-Bío y 11,9% en la V Región, es decir en tres regiones se concentra el 90%. Esto es una consecuencia de la distribución de recursos económicos del país, historia de sus universidades y el mercado laboral de especialistas. Es obvio, que si la producción científica está concentrada en esas regiones, más específicamente en la región metropolitana, ello implica que también los especialistas están concentrados. Es una realidad difícil de cambiar y que complica la estandarización del proceso universitario para el país.
- Históricamente se muestra una gran demanda por educación superior de regiones hacia la región metropolitana. Ello es consecuencia de la antigüedad de sus universidades, de las futuras posibilidades laborales y de la concentración económica y de poder político en dicha región.
- El dinamismo del quehacer universitario implica que la estandarización, para ocho años como se propone, no es adecuada. Hasta el momento se ha mantenido una visión estática sin considerar el proceso de internalización que se ha ido generando en programas pregrado y postgrado de las universidades internacionales. Esto implica que no debe abandonarse la posibilidad de fuga de estudiantes hacia esos países en mayor escala como ya se observa en los países de primer mundo y no podría descartarse para Chile.
- La introducción en la gestión universitaria de variables externas a un proceso de gestión profesional. Esto es una consecuencia de la entrada de afiliados activos de partidos políticos en las estructuras de poder y la no separación entre querencias políticas con la lealtad universitaria. Esto es observable en las elecciones de autoridades (Rectores, Jefes de Departamentos y otras reparticiones) en los cuales gradualmente se agrupan los electores como integrantes de determinadas coaliciones políticas. Esta confusión lleva a

que el proceso profesional de gestión se vea afectado por variables exógenas al sistema, situación que no ocurre en la empresa privada pues en ese caso está claramente definida la propiedad y el objetivo que ella persigue.

- Estructuras de poder paralelas. En las universidades se dan dos tipos de jerarquías que complican la gestión y en cada universidad esto se manifiesta de diferente forma. Una es la jerarquía administrativa, usualmente elegidas por los académicos, y la otra es la jerarquía académica que la otorga la potestad en el saber y el conocimiento. No siempre ambas jerarquías son coincidentes. Esto implica una variable adicional y difícil de controlar para un proceso de planificación y su posterior Control de Gestión que es parte de la denominada Acreditación.
- La tecnología educativa y su evolución. El desarrollo de las tecnologías de comunicación y su avance rápido implica que los métodos de enseñanza deben estar en constante evolución para competir con las tecnologías de información. Hoy es fácil encontrar clases activas y pasivas, material bibliográfico, desarrollo de nuevas tecnologías en las redes informáticas tal como Internet. Ello implica a que los métodos de enseñanzas clásicos deben tener una relación dinámica con ese entorno lo que lleva a que la variable de educación superior sea dinámica y de difícil control interno por la velocidad del cambio.
- Cambio tecnológico que impacta en la creación de empleos, nuevos mecanismo de producción (robotización y comercio virtual), preparación del recurso humano y otras variables exógenas que impactan el quehacer universitario.

**f) Control de calidad de producto.**

En análisis anterior no significa que una acreditación de proceso de gestión sea inadecuada ni inútil. Solo se quiere indicar que el supuesto normativo de que una buena gestión lleva a un buen producto no siempre se cumple. Sin embargo, es necesario pensar en evaluar, valorar y definir un control de calidad de los productos y servicios universitarios en paralelo a la acreditación del proceso. En esto se puede aprender de los diferentes rankings que se aplican al sector universitario. Esto permitiría complementar el concepto de control de la calidad en la gestión del proceso universitario. Además ayudaría a presentar resultado más afines al objetivo perseguido el cual es garantizar la fe pública de que los productos y servicios universitarios son de buena calidad. Este es un desafío pendiente.

Las ideas que se deben rescatar de este diagnóstico es que las percepciones que se expresan en el Mensaje Presidencial sobre el sistema universitario chileno constituyen hipótesis que merecen estudios serios para rechazarlas o aprobarlas. Esto evitaría caer en imprecisiones, juicios de valor y discrecionalidad.



De lo anterior se infiere que hay que ser cauto y prudente respecto a la real medición de la calidad del producto y servicio universitario y no esperar que suceda lo que ya ha ocurrido en quince años donde no se puede asegurar que los productos y servicios universitarios tiene mejor calidad que antes del proceso. En esto está la fe pública incluida. Hay que tener claro que “aseguramiento de calidad” es la calidad en la gestión de la universidad, que hipotéticamente puede llevar a entregar producto y servicios de buena calidad. Pero esa relación no es biunívoca ni recíproca. Por tanto, la metodología debe ir hacia la acreditación de producto. Se observa, que se propone una onerosa puesta en práctica de organismos que pretenden “estandarizar” medidas de calidad mínimas pero no se ha demostrado empíricamente que tal proceso sea efectivo para el objetivo que se persigue.

### **3.2 Fijación de arancel y valor**

Entre los Artículos N° 162 al 177 de la Ley propuesta se fija un procedimiento administrativo y burocrático para determinar aranceles regulados, derechos básicos de matrícula y cobros por concepto de titulación o graduación para las carreras y programas de estudios. Este es uno de los aspectos conceptuales, teóricos y de economía aplicada más complejos de asimilar.

El asunto central está en la distinción entre los conceptos de precio y valor. Lo que finalmente se propone en la Ley es determinar un valor como sustituto de un precio. El valor, se propone, que sea calculado por un conjunto de personas que asumirían el papel de oferentes y demandantes a la vez.

Cuando un mercado funciona cercano al modelo intelectual y teórico de la economía, el precio es la señal que indica la forma adecuada de transacción, en tal caso el precio no es discutible. En mercados con fallas, es decir alejados del modelo teórico de competencia perfecta, el precio ya se aleja y es discutible. En esa situación se procede a regulaciones de tal forma de acercarse al modelo intelectual de la economía y surgen los “valores de experticia” como aproximaciones o sustitutos del precio. En el concepto de valor se incorporan la escasez y preferencias subjetivas de quien genera el valor del producto y servicio, Así, pueden surgir tantos valores como personas lo determinen. Por tanto, los valores de experticia cumplen un papel de sustituto del precio pero para iniciar las negociaciones entre oferente y demandante e intentar llegar a un precio aproximado.

En el sector educación hay falencias del modelo de mercado perfecto, pero ello no invalida la existencia de proveedores u oferentes de un producto o servicio, las universidades en el caso que nos ocupa y usuarios o demandantes de los diferentes productos que éstas ofrecen (títulos, grados, IyD, extensión y otros servicios prestados). Es decir, la oferta y demanda no se suprimen por la sola voluntad de alguien. En este escenario, para determinar un valor cada oferente, universidad en el caso que nos ocupa, tiene sus propias estructuras de costos, sus propios usuarios y sus características idiosincrásicas. Por tanto cada organización tiene su propio valor que no puede ser representado ni tampoco asumido por un agente externo a ella.

Al otro lado, los demandantes están dispuestos a pagar un valor, independiente de cómo se financie. La evidencia, de al menos cuatro décadas, indica que las personas están dispuestas a pagar un valor, obviamente el menor posible. Ellos tienen su propio valor, el que tampoco puede ser representado por algún agente externo a ellos. En la discusión se ha intentado confundir precio con financiamiento, dos aspectos muy diferentes pues gratuidad es financiamiento y no precio. El financiamiento puede ser total (“gratuidad”) o parcial. En resumen, no se suprime “por imperio de la ley” la actuación de oferentes y demandantes con todas las implicaciones teóricas y prácticas que ello involucra.

En el proyecto se asume que el oferente, o sea la universidad, tiene muy poca relevancia en la determinación de su valor y al otro lado, el gobierno, a través de la Subsecretaría (Artículo N°162), se transforma en el representante de los demandantes. Es una curiosidad científica muy particular pues esto no está demostrado como un camino confiable. Más aún, sólo se asume implícitamente a la universidad como proveedora del producto títulos y grados, es decir la universidad docente. Mirar así a la universidad es reducirla demasiado. Es equivalente a solo considerarla como una organización destinada a solo permitir movilidad social, política y económica.

En otro punto, sólo se considera la estructura de costos de las universidades, lo que no es un simple tecnicismo de contabilidad de costos, pues las universidades son complejas y no se pueden estandarizar en sus estructuras de costos. En las universidades más complejas, se entiende por ellas las que entregan una gran variedad de productos y servicios, tienen costos indirectos elevados muy difíciles de identificar para cada producto.

Lo planteado en Artículo N°162, 2° Párrafo, es difícil de aceptar sin un fundamento sólido. Se establece: *“Los valores de los aranceles regulados se determinarán en razón de “grupos de carreras” definidos por la Subsecretaría, los que corresponderán a conjunto de carreras o programas de estudios que tengan estructuras de costos similares entre sí”*. Esto no tiene sentido económico ni de gestión. No es posible comparar carreras heterogéneas solo por sus costos sin considerar los ingresos futuros que recibirán los titulados. Mirado así, sería indiferente estudiar medicina o trabajador social si ambas tienen el mismo costo pues la demanda será inducida a ser sesgada hacia medicina. Los títulos y grados universitarios son heterogéneos entre sí.

Lo redactado en capítulo N°177 es para cerrar la discrecionalidad y la ausencia de los oferentes en el proceso de fijación de arancel. En ese artículo se señala: *“Respecto de las resoluciones de la Comisión de Expertos no procederá ninguna clase de recursos, jurisdiccionales o administrativos, de naturaleza ordinaria o extraordinaria”*. Ya se explicó el significado del concepto valor. Lo que estos expertos decretan es un valor, por ese solo hecho lo hace cuestionable. Además de esos expertos, hay otros expertos fuera del sistema tanto o más expertos que los de la Comisión y por la sola disposición de la ley éstos no tendrán ninguna posibilidad de reclamos por determinación de Valores cuestionables. Son expertos pero no dioses.

En otro punto relevante, hay evidencia teórica y empírica que avala la posición de que cualquiera sea valor que se determine, en éste se debe incorporar la variable ingresos futuros de los graduados y profesionales pues éstos no solo tienen derechos sino que deberes con la sociedad y esos deberes se cobran en el arancel o bien en futuros impuestos a los mayores ingresos. Esto es el concepto de justicia ética que significa “darle a cada uno lo suyo”.

Con todo, lo que se debe efectuar es que los proveedores u oferentes así como los demandantes puedan determinar “valores de experticia” y que exista una comisión arbitral que dirimida una vez que ambas partes han efectuado sus posturas sobre los valores con todo el fundamento conceptual y teórico que ello implica y a la vez con derecho a réplica.

### **3.3 Gratuidad y financiamiento**

Es este otro de los aspectos fundamentales de la Ley presentada. Respecto a esto se generan los siguientes conceptos a analizar:

- Aquí a la universidad se le otorga un carácter de ser un mecanismo intermediario de asignación de recursos. La universidad cumple un rol diferente a ese esquema. En efecto, al determinar que la universidad debe adecuarse a ciertas formas de políticas sociales, como un intermediario de asignación de recursos más, se aleja de la función central y que no le permite desarrollar sus objetivos de manera libre, soberana y autónoma. Con la fijación de arancel para satisfacer una necesidad de gratuidad se pretende indicar a quiénes debe educar, cómo educarlos y cuánto debe cobrar por su servicio.
- Tal como se señaló anteriormente, una universidad debe invertir tanto en bienes muebles como inmuebles y generar recursos para solventar su operación. Para tales efectos debe buscar financiamiento, el cual es financiamiento interno (reversión de utilidades o excedentes y flujos de Caja) y financiamiento externo (Aportes estatales, préstamos privados y donaciones).

La gratuidad impuesta afecta directamente al Flujo de Caja, por tanto ese monto condiciona el funcionamiento de la universidad. En palabras más simples, es el Estado, a través de su mecanismo propuesto para arancel, quién determina cuál sería el nivel de actividad de la universidad y por un valor no exento de discrecionalidad.

- En el proyecto de ley propuesto se incumple, algo fundamental, como es el equilibrio entre derechos y deberes. La gratuidad es financiamiento para el estudiante. Este financiamiento, entendido por gratuidad total, tiene un costo financiero para el estudiante

de -100%, es decir un regalo<sup>14</sup>. Sin embargo, como el mercado del trabajo sigue funcionando al margen de la formación del estudiante, entonces hay carreras y programas que les son a los titulados social y privadamente más rentables pero que al no pagar el arancel, debido a la gratuidad los hacen aún más rentables pues ya vienen con un regalo adicional. ¿Puede, entonces, la sociedad tener alguna recompensa por un financiamiento que ella ha entregado gratuitamente? Aquí es donde el proyecto de Ley se ve débil pues a ese estudiante, una vez titulado, no se le impone ninguna obligación o deber por haber obtenido un financiamiento con un costo financiero de -100%. Es decir, el proyecto de ley solo explicita derechos y ninguna obligación. Esto debe ser revaluado y considerado en la ley.

- Lo anterior induciría a que sería aconsejable dejar un arancel donde la gratuidad sea un porcentaje del arancel y que cada familia decida cuál tomar de acuerdo a los deberes que debe retornar a la sociedad pues ésta le está entregando un financiamiento gratis y de acuerdo a las características idiosincrásica de la familia. La justicia ética consiste en “darle a cada uno lo suyo”, ni demás ni de menos. La gratuidad total, aunque no está escrito así en el proyecto de Ley, debería ser para quien quiera acceder a ella y que la necesite.

Desde otra óptica, al ser la gratuidad un financiamiento para el estudiante, las becas cumplen el mismo papel que una gratuidad pues una beca es también un financiamiento con un costo financiero para el estudiante de -100%. La sociedad debe orientar recursos hacia sectores de estudiantes que teniendo las capacidades para afrontar estudios superiores puedan hacerlo cuando sus familias carecen de recursos para que ellos puedan acceder a una universidad.

- La evidencia indica que ha habido mala experiencia en la educación media. Así, la gratuidad y la calidad ha mostrado que la educación municipal ha perdido relevancia en la cantidad de alumno pues las familias están dispuesta a pagar algo, no todo, para que sus hijos tengan una mejor educación. Si esto se replica en la enseñanza superior el efecto final será una segregación más pronunciada que la actual, lo que posteriormente también se traspasa al mercado laboral.

### **3.4 Universidad y problemas sociales**

En diferentes párrafos ya sea en el Mensaje Presidencial como en el proyecto de Ley se expone a la universidad como receptoras de problemas sociales y se la hace responsable por la solución de de ellos, tales como la relación entre distribución de la riqueza y su influencia en la equidad. Se le

---

<sup>14</sup> Para el lector interesado puede buscar la demostración matemática de esta afirmación en: "Economy of Non-Profit Organizations, Charities and Donations". J.R.Parada, IRJFE, Issue 52 (2010) Oct., Pág. 91-104 (<http://www2.udec.cl/~rparada/Publicacionesrevistas/irjfe52NonProfit.pdf>)

imponen condiciones de discriminación sobre estudiantes de pregrado para intentar que sea la universidad quien soluciona esos problemas.

En efecto, en Página N°11, 3er. Párrafo, se indica que la incapacidad de reducir las brechas de oportunidades *“es producto de la inequidad en los instrumentos de acceso”*<sup>15</sup>. En Artículo 157, letra d, se sostiene que las instituciones deben *“contar con programas de apoyo a estudiantes vulnerables que promuevan su retención, fomentando que, al menos, el 20% de la matrícula total de la institución corresponda a estudiantes pertenecientes a los cuatro primeros deciles de menores ingresos del país”*. La pregunta central que aquí aparece es por qué la universidad debe corregir lo que corresponde a otros estamentos como es la educación previa (Básica y Media). Si estas últimas no cumplen con su papel es ahí donde debe ponerse la atención y generar mecanismo de igualación académica. Si el Estado está interesado en solucionar problemas sociales, estos deben ser planteados en sus respectivas áreas sociales.

Hoy hay una gran actividad privada de preuniversitarios, sin que se analice su impacto. Es ese sector el que debe ser estudiado, institucionalizado y solucionar ahí los problemas de ingresos. No es un asunto de “los instrumentos” de ingresos, sino que de la preparación para sortear con éxito las pruebas de ingreso, que existen en todas las universidades prestigiosas del mundo. En esto hay que dejar libre a la universidad para que ésta cumpla su verdadero papel de creación y generación de conocimiento y no como un simple mecanismo de movilidad social, económica y política.

Respecto al financiamiento de estudios superiores, por ser un problema de la sociedad es a ella a quien corresponde solucionarla. En eso es el Estado quien debe intentar dar solución a esos problemas proveyendo, dentro de sus limitaciones, de los recursos de financiamiento, sean totales (gratuidad) o parcial, a los estudiantes meritorios para que puedan acceder a la universidad. No solo debe financiar a los estudiantes, sino que buscarlos y promoverlos. Pero las universidades deben ser libres en la definición de sus misiones, objetivos y generación de su gestión y no agregarles problemas de la sociedad en su conjunto. Las universidades en todo el mundo son selectivas, pero no deberían serlo por la capacidad de pago sino por otros atributos académicos e intelectuales.

#### **IV Observaciones a considerar sobre los Artículos de la Ley propuesta.**

---

<sup>15</sup> A principio de los 2000 se formuló esta misma aseveración. Basándose en ella se cambió la PAA por la PSU. El argumento fue que la PAA era inequitativa y una prueba de conocimiento, como los intentos previos de reemplazo (PAT y SIES), serían más equitativos. Sin embargo, a catorce años del cambio, el resultado frente a la razón esgrimida, ha sido el mismo que antes del cambio y con aumento en las brechas. Esto indica que el problema no está en la universidad ni en su metodología de prueba de ingreso, sino que es un problema del estamento previo: enseñanza media. Ver: Informe sometido en Consulta Previa a la Ministra de Educación. Comisión Nuevo Currículum de la Enseñanza Media y Pruebas del Sistema de Admisión a la Educación Superior, Santiago-Chile, 22 Noviembre 2000

A continuación se expondrán algunos aspectos que están incluidos en cada artículo de la ley propuesta, sean estos como precisiones, dudas, complementos y sugerencias. Esto, a pesar, de todos los aspectos de fondo que se han señalado aquí en páginas precedentes.

**Artículo N°3.** En b) se usan los términos calidad y excelencia. Por ser una ley no puede quedar ambigüedad sobre estos términos, más aún si son acepciones con verdad relativa y no absoluta. Debe precisarse que se entiende y qué niveles cumplen estos dos conceptos.

En letra d) se señala que *“El sistema debe promover la inclusión de las y los estudiantes en las instituciones de educación superior, velando por la eliminación de todas las formas de discriminación arbitraria”*. El concepto discriminación tiene dos acepciones: discriminación positiva y discriminación negativa. La primera está permitida en la mayoría de las universidades de avanzada. La segunda es la que se debe poner en la ley. Se debería también considerar, para no generar expectativas falsas, que las *universidades “deberían asegurar que los estudiantes tengan las habilidades analíticas y preparación para aceptar altos niveles de exigencia”*.

En letra f) se señala *“..de fomentar la convivencia democrática...”*. El concepto democracia universitaria interna no es equivalente al concepto de democracia social. En la universidad hay diferentes órdenes jerárquicos dados por autoridad administrativa, potestad del conocimiento y diferentes grupos de intereses. No todos tienen igual ponderación, de allí que en vez de democrática puede ser “armónica”.

**Artículo N°4.** Se debería agregar a la definición de Universidad sus bienes físicos y recursos humanos.

**Artículo N°9,** Letra g) se menciona Marco Nacional de Cualificación. Se debería agregar “de acuerdo al Artículo xxx”. ¿En qué parte de la Ley está definido este Marco?

**Artículo N°12.** (Pág. 40, último párrafo). Se le da al Consejo de Rectores el carácter de “colaborador”. Debería ser que “participe y dicte normas consensuadas con la Subsecretaria”

**Artículo N°18.** Después de ese artículo se puede agregar un nuevo artículo que señale, más o menos, lo siguiente: *“Toda información que cada universidad entrega al público debe ser veraz, objetiva y no usar mecanismos de publicidad que afecte la honra de personas y de otras instituciones de educación superior.”*

**Artículo N°22.** El concepto correcto debe ser ***“Sistema de Aseguramiento de la calidad de procesos de gestión en la Educación Superior”***. Tal como está sólo confunde lo que se propone y que ha sido explicado en páginas anteriores.

**Artículo N°26.** Debería incluirse una función del tipo: *“Establecer los requisitos para desempeñarse como evaluador y seleccionar en un mecanismo transparente a los evaluadores”*.

**Artículo N°29,** letra a), debe precisarse que el profesional no solo debe tener amplia trayectoria en materias relacionadas con educación superior, sino que explícitamente debe señalarse que tenga una formación y experiencia en gestión de organizaciones. Lo mismo debería precisarse en letra

b). Hay ideas vagas tales como “reconocido prestigio”, “amplia trayectoria”, esta es una ley y no debería ser tan general.

**Artículo N°43**, Letra c. Hay actividades que son de difícil medida objetiva por lo tanto no se puede considerar como estándares y con indicadores cuantitativos. Esto debe ser definido por cada universidad de acuerdo a su realidad de entorno, producto y recursos físicos, financieros y económicos.

**Artículo N°44**, 2° Párrafo. Se debería agregar la siguiente idea: *“Esta opinión debe ser entregada por escrito y con la fundamentación teórica y evidencia empírica que la avalan”*.

**Artículo N°45**, Letra a) Debería ser *“una gestión eficaz y eficiente”* y definir qué significa aquello. Es una Ley y no un libro.

Letra c), 2° Párrafo. Se señala que el *“cuerpo académico debe estar actualizado y comprometido...”*. Esto, sin definirlo, da posibilidad de valorarlo discrecionalmente pues son atributos de difícil medida objetiva.

Letra d). Hay universidades que se declaran solo académicas y no realizan investigación. Esto debería ser precisado en este artículo pues no todas están en condiciones, sea por recursos humanos, materiales y financieros, no pueden desarrollarse como generadoras y creadas de conocimiento, solo se transforma en transmisoras del conocimiento y eso debe ser de alto nivel. No está definido en la ley.

Letra e). Se mencionan “Grupos de intereses”. Esto es una ley, no puede quedar indefinido y que sea interpretado por quien evalúa. ¿Cuáles son los grupos de intereses?, ¿Quién define a esos grupos de interés?, ¿Son todos los grupos de intereses visibles?, etc. Debería ser más preciso en la definición o de otra forma sacarlo pues hay una definición alternativa que tiene otro contexto y se denominan “Stakeholders” que en gestión son relevantes a ser considerados.

**Artículo N°47**, letra a), se señala *“...sus fortalezas y debilidades”, debería decir “...sus fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades”*. Esto es conceptualmente muy importante. En la misma letra se señala “muestra representativa”. Tal como está da origen a discrecionalidad o arbitrariedad, muestra es un concepto estadístico. Esto debe ser definido, es una ley y no debería dar origen a ambigüedades.

Letra b) Están recién en proceso de Autoevaluación y llegan unos señores externos a entregar “estándares de calidad”. Esto escapa a un proceso de gestión y parece más bien dictadura. Es la organización quien de acuerdo a su análisis FODA quien debe definir sus mínimos de estándar. Esto debe ser analizado con mayor profundidad. En la misma idea, se establece que los pares evaluadores actuarán más bien como contralores. De ninguna forma son señores “sabelotodo”. Las experiencias han mostrado que los evaluadores externos permanecen unas horas limitadas en la organización y que no pueden tener todo el conocimiento interno de la organización. Este ha sido uno de los procesos más débiles. Esto debe ser estudiado más a fondo.

**Artículo N°55**. ¿Qué evidencia teórica y empírica avala la relación entre acreditación y ocho años. Es esto muy cuestionable relacionar acreditación con años.

**Artículo N°77**. La palabra “publicidad” podría reemplazarse por “información”.

**Artículo N°97**. Debería agregarse como una obligación: *“Publicar, semestralmente, Balance General, Estados de Resultados, Estados de Aplicación de Fondos (o Cambio en la Posición Financiera) y de Flujo de Caja”*

**Artículo N°115**, letra c). Esta debería ser una infracción gravísima pues se está afectando la fe pública ya que se engaña. Quería mejor en Artículo 114.

**Artículo N°118**. Se podría agregar una letra f) que señale: "Informar con elementos objetivos. No hacer comparaciones explícitas con otras instituciones de educación superior".

**Artículo N°153**, letra a), ¿Qué se entiende por reconocida experiencia? Esta es una ley.

**Artículo N°163**. El principal activo de una universidad es su personal académico y esto es una inversión. Por tanto, debería incluirse una proporción de costo anualizado de reposición del personal, más aún frente a la gran cantidad de personas que están realizando postgrado en universidades extranjeras y se debería tener recursos para una política de reemplazo generacional.

**Artículo N°165**. Se debería considerar una instancia de reparos a las respuestas de la Subsecretaría frente a los reparos que previamente hicieron las instituciones.

**Artículo N°177**. Simplemente debe eliminarse y establecerse mecanismo judiciales de controversias sobre valores. Los expertos no son dioses. Se entregaron aspectos conceptuales previamente respecto al significado conceptual de valor económico.

Párrafo 5° (Página N° 122). No pueden establecer solo derechos sin deberes. La base de la justicia ética es derechos y deberes. Debe agregarse un Párrafo de Deberes u obligaciones de quienes accedan a financiamiento total y gratuito. De no ser así, se produce un desequilibrio de la justicia legal, distributiva y conmutativa, base del "Triángulo de la Justicia Ética".

**Artículo N°188**. Hay que estudiar la constitucionalidad de lo señalado en este artículo. Los fondos públicos no pueden ser distribuidos de manera discrecional. El dinero del estado es de la sociedad completa y su distribución debe justa, equitativa y no discrecional entre todos los participantes del sistema. Debe ser analizado.

## Conclusiones

- a) El diagnóstico sobre el que se basa el proyecto de ley de educación superior es débil debido esencialmente a la carencia de una metodología donde se aprecien en conjunto las debilidades y fortalezas internas así como las amenazas y oportunidades que ofrece el entorno del sistema universitario. Se observa una concentración del diagnóstico sólo en debilidades.
- b) En el diagnóstico se observa sesgo hacia un enfoque de regulación y control de casi todo el sistema por parte de organismos estatales. Se confunde el concepto de universidad pública con propiedad estatal. El concepto de público debe abarcar las dimensiones de propiedad, organización jurídica, productos y servicios ofrecidos y bienes públicos y privados, estos últimos como aporte de la ciencia económica.
- c) En el diagnóstico, de acuerdo a una metodología de investigación rigurosa, se observan aseveraciones sin demostración. Ello lleva a que se expresen juicios de valor, afirmaciones sin demostración o evidencia y se confunda deseos con hipótesis. El proyecto de ley al omitir variables relevantes evita aspectos tales como: concentración de recursos físicos, humanos y materiales en la región metropolitana lo que afecta el equilibrio y armonía del



sistema nacional universitario. Esto impactará al mercado laboral de profesionales y al desarrollo de grupos de investigación sólidos atendiendo a las características de cada región.

- d) Falta énfasis en un sistema de control o certificación de la calidad de los productos y servicios universitarios. Sólo se acredita el sistema de los procesos de gestión universitario.
- e) La fijación de un arancel regulado descansa en el reemplazo del concepto precio por el concepto valor. Esto implica fijación de "valores de experticia", un asunto complejo. Hay falta de instancias de discusión del valor por parte de oferentes y demandantes y un organismo arbitrador. Un valor, por definición, no puede ser determinado por alguien ajeno y sin participación activa de oferente y demandante. Respecto, a estos últimos, ellos no desaparecen por voluntarismo o discrecionalidad. En la realidad ellos siempre estarán presentes.
- f) El concepto de gratuidad es equivalente a financiamiento. Todo financiamiento tiene un costo financiero y el más bajo puede ser 0%. En el caso de gratuidad total, dicho costo es negativo e igual a -100% lo que es un regalo total, es decir no hay devolución de préstamos y la tasa de interés de ese préstamo sería 0%. Esto lleva a definir los derechos que se tiene sobre ese financiamiento y los deberes que se adquieren por dicho financiamiento, esto tanto en términos éticos como jurídicos.
- g) En cada artículo del proyecto de ley hay que hacer correcciones, además de los aspectos centrales respecto a acreditación y gratuidad.
- h) El proyecto de ley tiene sesgo esencial en un control burocrático-administrativo sobre variables que son de difícil control por parte de las universidades. El carácter heterogéneo de las universidades chilenas por sus factores idiosincrásico es muy difícil de estandarizar, lo que hace que este proyecto de ley adquiera características válidas dentro del contexto del idealismo pero no necesariamente del empirismo y pragmatismo.