



CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN

Proyecto de Ley de Educación Superior Presentación a la Comisión de Educación del Senado

Lunes 4 de Septiembre, 2017

Contenidos



1. Comentarios generales
2. Conceptos claves
3. Tensiones, algunos ejemplos
4. Reflexiones finales

Comentarios Generales

[continuidad respecto de la opinión del CNED en 2016]



- **Aspectos valorados** de la propuesta:
 - Intención de corregir fallas del sistema vigente.
 - Creación de la Superintendencia.
 - Determinación de contar mayor y mejor información sobre las instituciones y sus estudiantes.
 - Preocupación por transparencia en el uso de los recursos.

- No obstante, **insuficiente debate sobre la visión para la Educación Superior** (se requiere un amplio acuerdo en el diagnóstico y de una visión de largo plazo compartida).

Comentarios Generales



- **No se entregarán elementos de diagnóstico**, los que debieran ser analizados en su real magnitud... pero en opinión del Consejo, el Sistema de Educación Superior sí ha evidenciado avances y para mejorarlo, es pertinente reconocer sus fortalezas e identificar sus debilidades.
- En el análisis del CNED se revisa el Proyecto de Ley desde una perspectiva **normativa** en relación a **cuatro conceptos claves**, que configuran/orientan los sistemas de educación superior:

calidad

diversidad – autonomía – gobernanza



CONCEPTOS CLAVES

Calidad



- **No existe una única definición** de calidad (complejidad).
- Temas comunes en esta definición:
 - Es una **construcción social** (acuerdo) y depende de la perspectiva de distintos actores relevantes (típicamente: estudiantes, comunidad académica, empleadores, Estado y sociedad en general).
Noción compartida de la calidad que considere la perspectiva de distintos actores relevantes y **la diversidad del sistema.**
 - Es una **definición compuesta**: ~~múltiples dimensiones~~ evaluables. Es preciso definir criterios, estándares, indicadores que reconozcan las ~~múltiples dimensiones y perspectivas.~~
 - Orienta hacia la **excelencia** (única y excluyente v/s múltiple).
 - Es una **definición dinámica**: ~~se transforma~~ en el tiempo (flexibilidad).

La conceptualización de la calidad, como acuerdo social, es prerequisite para su “evaluación” y “aseguramiento”.

Diversidad



- **Tipos de diversidad...** diferencias entre instituciones (y también al interior de las IES): sistémicas, programáticas, de procedimientos, de formas de constitución, prestigio.
- **Diversidad vertical y horizontal** (un monte v/s cadena montañosa).
- Además de ser constitutiva de la calidad, **la diversidad (bondades)...**:
 - **Fortaleza de los sistemas de educación superior.**
 - Permite atender las necesidades y perspectivas de distintos actores relevantes.
 - Entrega oportunidades para la movilidad social.
 - Aumenta la efectividad de las IES (focalización según intereses y capacidades).
 - Permite la innovación.

La diversidad institucional (calidad) se garantiza cuando la regulación, los mecanismos de financiamiento y los principios del sistema **no favorecen un perfil en particular** (o ciertas dimensiones de la actividad institucional) por sobre otros.

Autonomía



- Hay **consenso en las definiciones** de autonomía, que van en línea con la del proyecto (declarativas).
- Consejo de la Unión Europea (2007), justificó la necesidad de mayor autonomía no solo para que las instituciones pudieran responder de la mejor manera a las **expectativas de la sociedad**, sino que también la declaró como **crucial para el desarrollo de la investigación (docencia)**.
- Autonomía también es un **concepto multidimensional**:
 - Académica
 - Organizacional
 - Financiera
 - Gestión de Recursos
- Tendencia internacional es que el **Estado entrega cada vez mayor autonomía a las IES** ... pero exige a cambio (**marcos regulatorios**):
 - Gobernanza
 - Rendición de cuentas

La excesiva limitación de la autonomía atenta contra la calidad de las instituciones (excelencia), porque inhibe la innovación.

Gobernanza



- Se entiende como **estructuras y procesos para la toma de decisiones** y la **coordinación externa e interna** de las IES, para el cumplimiento de sus propósitos. **Distingue entre la gestión** del “día a día” y la **planificación** de largo plazo.
- Es **multidimensional** y tiene componentes explícitos e implícitos.
- Una “buena gobernanza” **balancea autonomía y rendición de cuentas**, permite preservar la **integridad académica y adecuada vinculación con el entorno**: hacerlas receptivas y que puedan responder de la mejor manera a las necesidades, demandas y expectativas externas.
- La **tendencia internacional** ha sido el tránsito desde la auto-gobernanza académica (comunidad cerrada) hacia **modelos de gobernanza que distribuyen la responsabilidad, la rendición de cuentas y la toma de decisiones entre actores relevantes, tanto internos como externos.**

Para contribuir a la calidad, se requiere clarificación de responsabilidades (pesos y contrapesos), explicitar la rendición de cuentas y construir “capacidad de gobernanza” en las IES (y en el Estado).

Conceptos Claves

Sistema de Educación Superior → Excelencia(s)

Control
Evaluación
Mejora continua

Objetivos con
distintos
instrumentos

Calidad(es)

- **Estudiantes**
- Empleadores
- Estado y contribuyentes
- Instituciones de ES
- Sociedad

*Múltiples
expectativas,
necesidades,
objetivos...*

Diversidad

Gobernanza

Rendición de
Cuentas

Autonomía

- Académica
- Gestión
- Financiera
- Organizacional

*Balance, resguardo de
múltiples intereses*



TENSIONES, ALGUNOS EJEMPLOS

Calidad

Sistema de Aseguramiento de la Calidad

- **Definición de calidad** queda entregada a la CNA (consulta al Comité de Coordinación) y **no se prevé la participación otros miembros del Sistema**, por ejemplo las propias IES (art. 81).
- Se **reduce la calidad al cumplimiento de estándares**, y se pierde la idea de mejora continua (art. 81)... Ello además puede tensionar la *diversidad*.
- Se confunden objetivos e instrumentos de la función de control con los de aseguramiento de la calidad... se incluye el **AP como medida vinculada a problemas en calidad** (art.119), lo que no resulta coherente con la idea de instalar una cultura de calidad y construir capacidades de autorregulación.
- El mecanismo de **acreditación institucional integral (art. 81) no está suficientemente desarrollado**. Sugiere acreditación conjunta de instituciones y carreras y no lo que realmente se busca: evaluar la forma en que el aseguramiento de la calidad de la institución se refleja en sus programas.
 - ✓ Riesgo de “ritualizar” el proceso.
 - ✓ No es clara coordinación con acreditación obligatoria de programas.



Mecanismo de financiamiento

- Afecta la calidad de las instituciones:
 - ✓ determinación de aranceles regulados por parte de la Subsecretaría y una comisión de expertos, **supone una institución modelo y estructuras de costos similares** (art. 88, 90 y 91) y no se reconocen, por ejemplo, subsidios cruzados (docencia e investigación) o la experiencia y desarrollo de la planta académica.
 - ✓ alto riesgo de que este esquema de financiamiento se traduzca en un **llamado a no innovar**.

Diversidad

- Escaso reconocimiento de la diversidad:
 - ✓ El proyecto **no aborda definiciones de títulos y grados**, ni precisa la actual conceptualización, aspecto que contribuiría a reconocer la diversidad del sistema y transparentar las especificidades de cada uno.
 - ✓ **Definiciones de universidad, instituto profesional y centro de formación técnica insuficientes** para la diversidad y articulación del sistema (art. 4). Las IES dependientes de las **FFAA** ¿a qué subsistema pertenecen?
- El proyecto propone una **acreditación obligatoria, en base a estándares, y en las mismas dimensiones para todas las IES** (art. 81)... se inhibe que sean ellas mismas las que enfatizen o prioricen sus áreas de desarrollo a partir de su sello y de sus propias capacidades.

Actualmente, la evaluación para la acreditación se centra en la verificación del cumplimiento oportuno y satisfactorio de objetivos y propósitos vinculados a la misión y fines institucionales ... en el proyecto, la **autoevaluación institucional se relaciona con el cumplimiento de criterios y estándares** de calidad (art. 81).

Diversidad

- Se declara el sistema de provisión mixta, pero a la vez se establece al **Ministerio de Educación como el órgano rector** (art. 4), como en educación escolar... pero sin clarificar lo que ello significa y las implicancias que tiene para las propias instituciones (autónomas) y para el sistema en su conjunto.
- Institucionalidad propuesta para el **Sistema Común de Acceso** (Comité con mayor representación del CRUCH y de los CFT Estatales, art. 11) presenta un sesgo al no capturar las necesidades de todas las instituciones y de la mayoría de los estudiantes.
- **Escaso fortalecimiento de la formación TP:**
 - ✓ El proyecto plantea la elaboración de una Estrategia Nacional de Formación Técnico Profesional y establece la creación de un Consejo Asesor (art. 15 y 16), pero falta desarrollar el punto...
 - ✓ ¿Cómo se reconocen las múltiples necesidades del sector?
 - ✓ Riesgo de rigidizar un sector que requiere flexibilidad para atender a las múltiples necesidades.
- **Financiamiento institucional para la gratuidad** (art. 88) también tensiona la diversidad del sistema dado los mecanismos propuestos.

Autonomía

- El **financiamiento institucional para la gratuidad determina aranceles (art. 88 a 91), vacantes (art. 101) y cuotas (art. 82)**, lo que restringe la autonomía financiera, académica y de gestión de las IES (corto plazo)... impacta en *calidad*.
- **Sistema Común de Acceso, centralizado en la Subsecretaría y ligado al mecanismo de financiamiento (art. 83)** también puede tensionar la autonomía de las instituciones... las IES pueden diseñar algunos **mecanismos propios de admisión, pero ellos también deben ser aprobados por la Subsecretaría (art. 10)**.
- Autonomía académica tensionada para las IES acreditadas por 4 años, ya que deben **solicitar autorización a la CNA para abrir sedes o impartir nuevas carreras** en áreas del conocimiento distintas a las evaluadas en el último proceso de acreditación (art. 81)... confusión entre mecanismos de control y aseguramiento de la calidad.
- **Superintendencia** es necesaria; sin embargo:
¿Cómo evitar discrecionalidad y arbitrariedad? (por ej., ¿gobierno colegiado?)

Gobernanza



- Se **confunden y traslapan funciones de control y de aseguramiento de la calidad**. Requiere mayor precisión la articulación entre CNED, CNA, AP y Superintendencia.
- Resguardo a la fe pública y mecanismos para la rendición de cuentas debieran ir más allá del control, pero el proyecto **reduce la rendición de cuentas al cumplimiento de requisitos** (art. 2).
- No se aprecian **instancias de coordinación entre el Estado y las IES...** se prevé al Ministerio (Subsecretaría) como órgano rector del sistema (art. 4) y mecanismo de articulación con el CRUCH (art. 5)... ¿qué pasa con las otras instituciones?
- La **Subsecretaría** debe constituir y coordinar un comité técnico de acceso para ambos subsistemas, para definir los **instrumentos del Sistema de Acceso** (art. 11)... la experiencia internacional sugiere delegar esta función técnica en un organismo que trascienda los ciclos de la administración.
- Se valora la creación de la **Superintendencia**, pero debiese incorporar en su objeto (art. 18) una labor preventiva (alertas tempranas).



REFLEXIONES FINALES

Conclusiones



Si se quiere avanzar hacia una Educación Superior de excelencia, es necesario tener en consideración y armonizar los cuatro pilares. Teniendo en cuenta lo anterior:

- El proyecto de ley tiene problemas de diseño.
- Es poco probable que contribuya a la calidad y la mejora continua del Sistema de Educación Superior.
- El financiamiento y sus propias necesidades tensionan la calidad, diversidad, gobernanza y autonomía.

Anexo: ausencia de debates y acuerdos fundamentales



[continuidad respecto de la opinión del CNEC en 2016]

Proyección y desarrollo de la Educación Superior en el mediano y largo plazo:

- ✓ Vinculación de la educación superior con las necesidades del país.
- ✓ Noción de calidad socialmente compartida.
- ✓ Esta norma operará las próximas décadas, sin embargo, no se pronuncia acerca de temas que impactarán sustantivamente a nuestra ES: globalización (deslocalización territorial de la oferta formativa); internacionalización (reconocimiento de títulos grados y validez de las certificaciones); nuevas modalidades de enseñanza (impacto de las Tics en la oferta formativa).
- ✓ Investigación, Desarrollo e Innovación necesarios para el desarrollo del país y el sistema (¿Ministerio de Ciencia y Tecnología?; la mayoría de la investigación que se realiza en Chile la efectúan las universidades).



CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN

Lunes 04 de septiembre, 2017