UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE CHILE

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS Y ANÁLISIS INSTITUCIONAL

UdeSantiago

# ELEMENTOS ACTUALES DEL DEBATE EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR: EL PROYECTO DE SUPERINTENDENCIA Y OTRAS CONTINGENCIAS

ANÁLISIS DE COYUNTURA – AÑO II, N° 11

AGOSTO - SEPTIEMBRE 2012

deai

# ELEMENTOS ACTUALES DEL DEBATE EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR: EL PROYECTO DE SUPERINTENDENCIA Y OTRAS CONTINGENCIAS.

## 1. CONTEXTO GENERAL.

Después de un valle o latencia considerable en los fragores del conflicto social en torno a la educación -que en su desarrollo dinámico estaciona sus énfasis en la calle, el Parlamento y el Gobierno-, asistimos a un momento en que se busca reposicionar los temas centrales del debate sobre educación superior en el país. Por una parte los ámbitos de la calidad, del lucro y financiamiento; el sistema de selección y el *Ranking de Notas*; y por otra, las nuevas formas de manifestación y de presión del movimiento estudiantil. Estas líneas de contenido convergen hacia un espacio común: el espacio institucional de la política con la vista puesta en el Parlamento. Este último escenario legislativo será el espacio donde se radicará una discusión que consideramos estratégica para el sinceramiento del sistema de educación superior actualmente cuestionado.

## 2. TEMA CENTRAL: SUPERINTENDENCIA DE EDUCACIÓN SUPERIOR (SES).

### A. ANTECEDENTES PREVIOS

Tras las movilizaciones estudiantiles del 2011, el gobierno de Sebastián Piñera, a través de su Ministro de Educación Felipe Bulnes, propuso la creación de una Superintendencia de Educación Superior (SES), con el objetivo general de "incrementar la transparencia general del sistema de educación superior" (Proyecto de Ley SES, 2011:4). En otras palabras: mejorar la fiscalización y transparencia de la información y gestión de universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica. El proyecto de ley que crea la SES ingresó al Senado, con urgencia simple, el 22 de Noviembre del año 2011. La suma urgencia llegó en julio del presente año.

#### i. ASPECTOS ESTRUCTURALES

El sistema de educación superior chileno ha tenido un explosivo crecimiento, principalmente a partir de la década de 1980. En 1950 el sistema tenía 11.000 alumnos, 25.000 en 1960, 78.000 en 1970, 118.978 en 1980, y 984.034 en 2011. A esta última fecha las universidades del CRUCH registraban 275.047, en tanto las universidades privadas tenían 327.445 jóvenes estudiando en ellas. Así, al conjunto de universidades privadas, creadas a partir de 1980, le tomó 30 años superar la matrícula de las universidades tradicionales. Adicionalmente, el financiamiento público al sistema de educación superior se incrementó por sobre el cuádruple entre 1990 y 2009.

Los datos expuestos muestran un crecimiento exponencial del sistema de educación superior que ha sido desregulado, dinámico, complejo, demandante de recursos y desafiante, en términos que el diseño de la política pública que lo aborde sea capaz de mostrar consistencia con las características del problema que presenta la educación terciaria.

El actual modelo de educación superior de nuestro país, en términos bastante generales y sucintos, se caracteriza porque en él, el Estado cumple un rol subsidiario. Esto es así desde la década de los 80' cuando, bajo el régimen autoritario de Augusto Pinochet, el Estado cedió a los privados su espacio histórico en esta materia, enmarcándose en una tendencia que alcanzó prácticamente a toda América Latina. En aquella época, la región vivenció un fuerte proceso de diversificación del sistema universitario. A partir de entonces y hasta hoy, se consagra un modelo

SE PERMITE REPRODUCCIÓN PARCIAL O TOTAL DEL DOCUMENTO CON LA CONDICIÓN DE CITAR A LA FUENTE

de mercado en la educación superior, cuyos principios son la libertad de enseñanza y la libre competencia entre actores públicos y privados en la oferta de educación superior.

En nuestro país, los órganos públicos encargados de regular la puesta en práctica de las políticas públicas y el accionar de las instituciones de gobierno, son la Contraloría General de la República y las Superintendencias. Estas últimas son entidades gubernamentales, descentralizadas y autónomas, que se encargan de controlar, vigilar y fiscalizar a un determinado sector económico o social. La figura de la Superintendencia es la que predomina en Chile, no obstante la tendencia para avanzar hacia una regulación efectiva es recurrir a las agencias independientes. (Sobre las atribuciones de la SES, ver Anexo adjunto de Bernardo Navarrete. Sobre Obligaciones de las Instituciones de Educación Superior, ver Tabla Nº1; sobre Procedimiento de Sanciones estipulado en el Proyecto de Ley SES, ver Flujograma Nº1).

### ii. ASPECTOS CONTINGENTES

Las reivindicaciones expresadas por las movilizaciones estudiantiles del año 2011 derivaron en una demanda de transformación estructural del sistema, particularmente en lo concerniente al financiamiento y la calidad de la enseñanza impartida.

Ante dichas movilizaciones el gobierno respondió con modificaciones a la política de financiamiento estudiantil mediante una mayor inyección de recursos, aumentando las becas para los tres primeros quintiles, así como la equiparación de la tasa de interés del Crédito con Aval del Estado (CAE) a la del Fondo Solidario (2%). A esto se suma la propuesta de creación de una nueva institucionalidad -la Superintendencia de Educación Superior- para el aseguramiento de la transparencia informativa en el sistema.

Para alcanzar este propósito, la propuesta contenida en el proyecto se estructura en el siguiente orden: primero, crear una Superintendencia de Educación Superior; segundo modificar la Ley sobre Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, tornando el sistema de acreditación de calidad más riguroso y transparente, ampliando y perfeccionando la información que las instituciones de educación superior deben entregar a la División de Educación Superior del Ministerio de Educación y prohibiendo realizar publicidad engañosa. Tercero, modificar la Ley General de Educación para regular las operaciones de las universidades con personas –naturales y/o jurídicas- relacionadas, de modo de evitar esta vía para obtener los beneficios económicos que la ley prohíbe o, dicho en otras palabras, "fiscalizar el lucro" aun cuando este término no sea el que el gobierno emplea, dado que su argumentación es que la SES no busca terminar con el lucro en la educación superior porque este ya está prohibido por la ley 18.962, sino que regular y fiscalizar que no se cometa, por lo que desde el gobierno se ha asegurado que "el proyecto viene a llenar un vacío legal existente". Lo cierto es que, aunque la ley lo prohíba, en la práctica el lucro en educación superior se ejerce, entre otras, a través del siguiente mecanismo: las instituciones de educación superior establecen una relación contractual con su correspondiente sociedad anónima, la cual permite que parte de los excedentes de la universidad sean derivados por la vía de un contrato de arrendamiento de infraestructura a la sociedad, que es la dueña de dicha infraestructura; lo anterior permite que formalmente la institución universitaria siga apareciendo como sin fines de lucro, omitiendo que efectúa pagos a una sociedad anónima que sí reparte utilidades a sus accionistas. En este contexto -y tal como fuera esbozado de manera previa-, la regulación del lucro sí sería uno de los propósitos de este proyecto de ley -sin emplear dicha palabra-, dado que se ha convertido en una de las principales consignas del movimiento estudiantil. Por ende, y entendiendo que el

SE PERMITE REPRODUCCIÓN PARCIAL O TOTAL DEL DOCUMENTO CON LA CONDICIÓN DE CITAR A LA FUENTE

lenguaje es constructor de realidad, significaciones y sentidos, si el gobierno utilizara la palabra lucro, estaría avalando la postura del estudiantado frente a esta temática.

Sobre el texto del proyecto de Superintendencia de la E.S. recordemos que ya en mayo del 2012 el Vicepresidente del CRUCH había señalado que "el proyecto de superintendencia que tenemos hoy en el Congreso es muy malo y mejorar algo así es tan complicado, así que lo mejor es rehacerlo". Por tanto el tema está abierto a un debate intenso donde las posiciones no están en línea de convergencia. Es muy distinto regular y blanquear el lucro con fondos públicos a sancionarlo y fiscalizarlo.

**INFORMES DE LOS ESTADOS FINANCIEROS DE LAS UES**

En este contexto, el 21 de agosto el Ministerio de Educación emite su documento sobre los estados financieros de todas las instituciones de Educación Superior del sistema, además de un listado de todas las empresas relacionadas con los planteles; documento que plantea que las universidades del Consejo de Rectores también tienen empresas relacionadas y, por tanto, siembra la duda en cuanto a que el tema del lucro también las afectaría. En este marco, el gobierno informó que de un total de 59 universidades con estados financieros auditados, 53 instituciones informan alguna vinculación con empresas relacionadas. Se trata del 100 por ciento de las universidades del Cruch (25) y el 80 por ciento de las privadas (28). Según el Mineduc, "las universidades del Cruch reportan tener 170 transacciones y las universidades privadas 176 transacciones con empresas relacionadas". El maniqueísmo comunicacional es ostensible en la intención de hacer simétricas realidades de las instituciones que no guardan correspondencia.

Esta información, principalmente por la forma de su presentación comunicacional, provocó el malestar oficial del Consejo de Rectores, el que expresó que dicho Informe no representa lo que son las universidades del Consejo de Rectores. El rechazo fue expresado por el vicepresidente del Cruch y rector de nuestra universidad, Dr. Juan Manuel Zolezzi, tras la sesión mensual del organismo, donde estuvo presente el jefe de la División de Educación Superior del Mineduc, Juan José Ugarte. Cuestionando la forma en que fue entregada la información el vicepresidente del Cruch- expresó que "hay un interés por empatar la cancha y estamos hablando de instituciones que son totalmente diferentes (…) De estas instituciones, ningún peso va a sus accionistas, titulares o individuos. Todo se reinvierte en las universidades. Puedo asegurar nuevamente, y pongo mis manos al fuego, de que en el Consejo de Rectores no hay ninguna universidad que lucre". Por su parte, en la misma línea el rector Ignacio Sánchez de la Universidad Católica fue elocuente al expresar su molestia con la actitud ministerial: "…los antecedentes entregados a la prensa adolecen de errores y desprolijidad. Se presentan datos repetidos, sociedades que están cerradas, varias que son proyectos de investigación financiados por el estado, y algunas formadas para gestionar créditos estatales de los estudiantes" (El Mercurio, 29 de agosto). En el mismo sentido, el Rector Zolezzi ejemplificó con el caso de la Universidad de Concepción que se presentó con 27 empresas relacionadas, mientras el informe del Ministerio les adjudicó 52. Es decir, "hay empresas que aparecen repetidas hasta 10 veces". "El Ministerio lo que hizo fue sacar indicadores que desde nuestra mirada no son correctos y, además, emitió opiniones y conclusiones que no son representativas de lo que el Consejo de Rectores es hoy en el concierto de la educación superior". (Usach al Día).

**EL AJUSTE (REFORMA) TRIBUTARIO.**

En el escenario legislativo la coyuntura fue marcada por la discusión del proyecto de Reforma Tributaria (considerada por la oposición como solo un ajuste). Luego de una negociación dura, que implicó seis cambios al proyecto original por parte del Gobierno, el martes 4 de

septiembre se llegó a un acuerdo con la oposición que significará una recaudación de US$ 1.257 millones el próximo año, destinada a la Reforma de la Educación. Para el Consejo de Rectores la reforma es insuficiente, pero "obviamente es mejor que nada" según su Vicepresidente y rector de la U. de Santiago. Reconociendo el escenario institucional en el que se debatió la Reforma Tributaria, el rector Zolezzi reflexionó en tono crítico que "el parlamento es lo que nosotros hemos elegido, el gobierno es lo que hemos elegido y, por lo tanto, si ellos llegaron a acuerdo, no tenemos otra alternativa" (Usach al Día).

Los ajustes aprobados consideran mayores aportes basales para las universidades del Cruch, con un aumento de US$ 25 millones a US$ 35 millones. Para el vicepresidente del Cruch "Si efectivamente se quiere potenciar el desarrollo de las universidades del país, especialmente las universidades públicas y del Consejo de Rectores, o sea las universidades que están más comprometidas con la investigación, la extensión y la docencia de alto nivel, es necesario seguir incrementando ese fondo. No es lo que se necesita, pero es un paso más en esa dirección", concluyó el Dr. Zolezzi.

Por otra parte, para los estudiantes este no es "caso cerrado" y sus dirigentes han explicitado que la reforma tributaria no cuenta con el respaldo estudiantil y deja abierto el espacio para nuevas movilizaciones. Este aspecto ratifica que tanto para lo que queda del año como para el próximo tendremos la agenda nacional plagada de debates con los contenidos postergados de la educación superior. Será un compás de espera, paradojalmente activo, para mantener la tensión con estas temáticas que debieran ser prioridad para el próximo gobierno.

## EL RANKING DE NOTAS

En el intertanto, ha ido adquiriendo mayor visibilidad y protagonismo la posición del CRUCH de no dejar en carpeta el tema de la inclusión del ranking de notas en el sistema de selección de alumnos restándole ponderación a la PSU. Esta medida aportaría directamente a la equidad en el acceso. La iniciativa surge desde nuestra universidad y no del Ministerio de Educación, como sería lo esperable, ejerciendo su rol de liderazgo de las políticas públicas en Educación. Este ha sido, indudablemente, otro punto de tensión que afecta la relación CRUCH – Beyer.

Al respecto, el Mineduc ha planteado su posición de aplazar en un año la decisión de incorporar el Ranking de Notas de Enseñanza Media en el proceso de admisión 2013; cree que técnicamente la fórmula de cálculo debe ser ajustada y que el planteamiento del Mineduc no ha sido rebatido. "Pero si ellos lo quieren imponer, es su voluntad", dijo el ministro. Según El Mercurio (3 de septiembre), "Beyer agregó que no realizarán ningún estudio jurídico sobre el tema porque el ministerio no pretende recurrir a tribunales en esta materia, aunque destacó que los estudiantes sí podrían hacerlo apelando a la Ley Antidiscriminación". Esto último es sintomático y podría llevar el tema a otros escenarios intentando privatizar el debate e intentando involucrar otras instancias (Contraloría General de la República, Sernac).

En este sentido el rector Zolezzi ha sido enfático: "la decisión del Consejo de Rectores no ha cambiado. Mantenemos sí las puertas abiertas al Ministerio de Educación para ver si hay detalles técnicos que se puedan mejorar. Toda discriminación positiva que se pueda realizar, la haremos, estamos absolutamente abiertos". Sobre el mismo tema, la autoridad universitaria aseguró que "aquí hay lobby de los colegios particulares del barrio alto y de las universidades privadas. El de los colegios particulares, va ligado al tema del ranking". El tema está instalado y los planteles están determinando como la bonificación de las notas (10%) de los buenos estudiantes de todos los liceos permite quitarle parte del peso regresivo a los resultados PSU.

## B. ACTORES

Las contingencias descritas evidencian la tensión existente entre el CRUCH y el ministro Beyer. Por una parte, está el mencionado informe sobre los estados financieros y las empresas relacionadas, ante el cual el Vicepresidente del Cruch ha expresado un molesto desconcierto ante la información sesgada, la intención de "empatar a las universidades del Cruch con las privadas" y el objetivo de "sembrar la duda". Tensión que ha dejado en evidencia la incomunicación que ha habido entre el MINEDUC y el Cruch.

Por otra parte, el movimiento estudiantil discute y hace su autocrítica de cara a encarar las próximas movilizaciones a través de formas de expresión que les permitan mantener la adhesión ciudadana, evitar el evidente desgaste y "reinventarse" para enfrentar nuevas etapas y contingencias. El punto de inflexión puede estar en la marcha del pasado 28 de agosto que reunió sobre 150.000 personas y que fue catalogada, incluso por el Gobierno, como una movilización de carácter pacífico. Junto a la búsqueda de creatividad y cohesión los dirigentes estudiantiles dan muestras de comprender que el Parlamento es un espacio decisivo donde se institucionalizan las decisiones relacionadas con sus legítimas demandas.

## C. ESCENARIOS

### i. PROYECCIONES GENERALES

El proyecto de ley que crea la SES, como se recordara, ingresó por iniciativa presidencial, con urgencia simple al Senado, el 22 de Noviembre del año 2011. Luego se consultó a la Corte Suprema, la cual respondió objetando los procedimientos contenciosos administrativos que se han propuesto en el proyecto. El 13 de junio del año en curso, el titular de la cartera de educación, Harald Beyer, puso suma urgencia al proyecto, coincidiendo con una coyuntura mediática en que se dieron a conocer profundas irregularidades respecto a las operaciones relacionadas con terceros en la Universidad del Mar. Al respecto, el Ministro de Educación sostuvo que MINEDUC tiene pocas atribuciones de fiscalización y enfatizó en la relevancia de aprobar la Superintendencia de Educación Superior, porque "en el ámbito de la educación superior, la institucionalidad vigente no permite una correcta supervisión de las instituciones que componen el sistema", añadiendo que "lo único que puede hacer el MINEDUC hoy es revocar el reconocimiento oficial de un plantel cuando no cumple con los objetivos de sus estatutos; si realiza actividades contrarias a la moral, el orden público y la seguridad nacional". La suma urgencia llegó en julio, pese a que desde febrero se convocaba a agilizar la tramitación de este proyecto de ley. Sin embargo, éste es decepcionante respecto de su (des)preocupación por la calidad de la educación impartida, ya que el gobierno sólo propone el aseguramiento de estándares mínimos de calidad; además la regulación propuesta atañe con énfasis al área financiera en desmedro de la calidad de la enseñanza impartida. Bajo esta lógica, aun con la creación de la SES continuarían acreditándose instituciones de educación superior dedicadas exclusivamente a la docencia, con ausencia de la generación de nuevo conocimiento, función indelegable que debiera acometer toda universidad de verdad.

Ante las críticas el Gobierno ha planteado estar llano a mejorar e incluso retirar el proyecto presentado para alcanzar un acuerdo que destrabe el actual estado de desencuentro. Este será, sin dudas, un tema central en la agenda actualmente en desarrollo.

### ii. PROYECCIONES LOCALES (U. DE SANTIAGO)

Para la U. de Santiago surge un desafío promisorio y no exento de riesgos en el período actual, marcado por los conflictos en torno a la Educación Superior. Se habría roto la inercia o la

pasividad ante las injusticias y disfuncionalidades del sistema con la socialización de temas como el lucro, las demandas por calidad, transparencia efectiva, como ámbitos que conciernen al conjunto de la sociedad y no solamente a los estudiantes. Por su protagonismo, la U. de Santiago será mirada de otra manera al tener un discurso sustentado sobre evidencias, con un relato distintivo y coherente. Por el protagonismo ejercido nuestra Casa de Estudios debería ser "exigida" u observada con atención por el medio. Converge la visibilidad del Rector Zolezzi en la Vicepresidencia del CRUCH, con la referencia al origen y desarrollo en la propuesta del llamado "ranking de notas" de la U. de Santiago; iniciativa que expresa con nitidez el sello de nuestra universidad y, que por lo obrado, por el Ministerio de Educación queda opacado en su rol articulador de una política pública de equidad, como sería lo esperable. No obstante, el protagonismo también "pone en la mira" a nuestro rector de los ataques de fuentes oficiosas y oficialistas con gran despliegue de medios, en un escenario de búsqueda de reactivación estudiantil –que se cuida de no aparecer solidarizando con la autoridad institucional- y de agendas internas que pueden generar nuevas tensiones que se constituyen en distractoras de lo fundamental, en un escenario donde se están discutiendo temas estratégicos y perentorios para el devenir de las universidades.

## D. CONSECUENCIAS

Lo anteriormente expuesto permite dar cuenta de una paradoja: las movilizaciones estudiantiles del año 2011 que abogaban por cambios estructurales en el sistema de educación de nuestro país, originaron un efecto no buscado: la presentación por parte del gobierno de un proyecto de ley que crearía una Superintendencia de Educación Superior, que viene a consolidar el modelo educativo existente en nuestro país desde la década de los 80', dado que sólo apuesta a regular el modelo actual.

La consagración del modelo, por lo tanto, no avala los alcances contenidos en la promesa del Presidente de la República de realizar una gran reforma en educación superior: "nuestro gobierno va a liderar esta gran reforma a la educación chilena" (Sebastián Piñera, 10.11.2011), porque el proyecto de ley constituye más bien un cambio "discreto" y acotado a lo administrativo no abordando los temas de calidad y de transparencia en la identidad financiera de las instituciones.

De este modo, el oficialismo se erige como el gran ganador con el impulso de la SES, ya que da respuesta -aunque no la esperada-, a las demandas del movimiento estudiantil, que termina siendo el perdedor de la jornada, de la misma forma que las futuras cohortes que ingresarán a la educación universitaria, donde la calidad ha quedado como asignatura pendiente.

Respecto del estudiantado, hay cierta constatación de que este 2012 no ha sido el año de la madurez del movimiento estudiantil. Un ejemplo de fuerza sería una actitud más frontal ante las diversas interpretaciones que hay sobre el lucro. No obstante, luego de intentos fallidos -con episodios de baja convocatoria, protagonismo de encapuchados y mala prensa- el movimiento pasó agosto con una manifestación masiva recuperadora de ánimo y fuerza que tuvo sincronía e incidencia en la discusión parlamentaria; no obstante la insatisfacción por la aprobación de la reforma Tributaria, que el movimiento estudiantil habría preferido que se rechazara.

## E. PROPUESTAS

Calidad, gestión y fiscalización en el sistema de educación superior son partes constitutivas e inseparables de la provisión del proceso educativo postsecundario. Por ello, es difícil entender la existencia de mecanismos regulatorios diferenciados y sin integración. A su

vez, es conveniente resaltar que la regulación es un proceso que lleva al Estado a verificar y asegurar a los ciudadanos que la provisión de un bien o servicio se está dando conforme a las expectativas ciudadanas sobre él, recogidas a través de acuerdos políticos y expresados en normas que garantizan el funcionamiento secularizado del sistema.

De este modo, la esperada Superintendencia de Educación Superior necesita exceder la competencia de un organismo de auditoría meramente financiero-contable y concentrarse en testimoniar que el principio de fe pública se está cumpliendo a cabalidad. Ello lleva a integrar los procesos de acreditación, a dotar de imperio sobre ello al órgano regulador, a superar la voluntariedad, a concentrarse en la buena calidad y actualidad de loa conocimientos producidos y formación profesional entregada, y el vínculo entre estos, antes que en la calidad del proceso para lograr un objetivo institucional propio. Ello también lleva a que la gestión administrativa y financiera sea también parte de los procesos de acreditación, sin perjuicio de las auditorías contables periódicas. Adicionalmente, un importante cometido del ente regulador es el aseguramiento de la transparencia.

Así, entonces, la Superintendencia de Educación Superior debe entenderse como un órgano público encargado de regular y fiscalizar la provisión del servicio educativo postsecundario sobre la base de tres pilares: primero, certificación que el órgano regulado está generando o en condiciones de generar conocimiento actual y/o de formar profesionales con las cualidades ya señaladas, lo que permite satisfacer el principio de fe pública; segundo, certificación que la gestión administrativa, financiera y patrimonial se orienta a la satisfacción de las expectativas sociales expresadas en el primer pilar; y, tercero, transparencia, que permite que las familias, en particular, y los ciudadanos, en general, puedan constatar que el sistema de educación superior cumple efectivamente con las expectativas que la sociedad chilena tiene sobre el.

En estos términos, una Superintendencia de Educación Superior aborda la regulación de la provisión y aporta a la solución, aunque no resuelve, en sí mismo, el problema de centralismo, favoritismo y regresividad, cuestión sobre la cual la política de financiamiento podría hacer un aporte más sustantivo.

Finalmente, si al Ministerio de Educación le compete definir la política de educación superior, la superintendencia debiera erigirse como un organismo técnico capaz de asesorarlo y fiscalizar a las instituciones de educación superior, lo cual requiere -a lo menos- dos condiciones mínimas: primero, que sea una única entidad cuyas funciones no se superpongan con las de otros organismos, y segundo, que sus facultades le permitan regular, fiscalizar (incluidas las acreditadoras), sancionar (incluidas las acreditadoras) y proveer información para generar rankings sobre la calidad de la educación que reciben los alumnos. Sin embargo, la tramitación y discusión en el Congreso van en sentido contrario, en especial porque la facultad de crear indicadores de calidad para la educación superior, es la ventana para reconocer el juego de intereses de los congresistas, lobistas y de quienes tienen intereses económicos y políticos comprometidos directa e indirectamente.

Es manifiesto que estamos ante una decisión del Legislativo que conlleva definiciones sustantivas sobre el presente y futuro de la Educación Superior en el país. Es mucho lo que está en juego para todos los planteles, por razones diferentes.

De igual modo, es impensable que no se sancione una Ley de Superintendencia de la Educación de Superior donde no esté explícita y sustantivamente tratados, al menos, el tema del aseguramiento efectivo de la calidad de los servicios de educación entregados, no se fiscalice y sancione los traspasos irregulares entre las Ues

y sus empresas y sociedades espejos, donde se pretenda revertir la situación legal actual pretendiendo legalizar el lucro*.

Los contenidos de este cuerpo legislativo, sin dudas, centralizarán el debate de manera estratégica a cerca de lo que será el futuro del sistema de educación superior. Sí, es mucho lo que está en juego a la hora en que los actores políticos tendrán que actuar ante el escrutinio público y en tiempos electorales.

Las Ues privadas recientes saben que están en una encrucijada si el Parlamento actúa protegiendo la efectiva provisión de bienes públicos a través de la Educación Superior.

- **El Lucro** se define en las transacciones de instituciones sin fines de lucro (como las Universidades) como el exceso de rentabilidad (superior a la rentabilidad normal) debido a abultamiento de pagos por servicios o ventas de bienes, principalmente entre empresas relacionadas. Así por ejemplo, el pago justo al dueño de un inmueble (pago que debe considerar que este obtenga una rentabilidad acorde con el riesgo de esta inversión) por arrendar sus servicios inmobiliarios a una entidad educacional, debería considerarse en principio una transacción justa. Sin embargo, ¿cómo nos precavemos de que ese pago sea justo, y no se disfrace el retiro de utilidades indebidas desde el giro educacional, para traspasarlos a unidades de negocios relacionadas? (créditos concedidos desde la empresa educacional a empresas relacionadas bajo la tasa de interés de mercado, inflación del canon de arriendo, entre otros).

  La Superintendencia de Educación Superior debería estar suficientemente dotada de instrumentos para regular estas transacciones a través de benchmarking (precios de referencia de mercado) en conjunto con el SII.

  Si estas transacciones se llevan a cambo a precios de mercado dentro de límites razonables, entonces no existiría incentivo por parte de los propietarios de la Universidad para llevar a cambo esta conglomeración con empresas relacionadas a través de una propiedad común. Si existen incentivos diferentes a los que establece la ley y el MINEDUC (prohibición estricta del lucro), entonces se debería disponer de mecanismos para controlar, fiscalizar y sancionar la apropiación indebida de recursos que no irían en la dirección de construcción de bienes públicos de calidad (universidad de completa y compleja de excelencia).

**Comentarios y observaciones a deai@usach.cl**

ESTE INFORME FUE ELABORADO EN BASE A DOCUMENTOS PREPARADOS POR LOS ACADÉMICOS BERNARDO NAVARRETE Y MAURICIO OLAVARRÍA.

EDICIÓN A CARGO DE JORGE MONTEALEGRE, PALOMA GAONA Y SERGIO GONZÁLEZ R. APORTARON A LA ELABORACIÓN DE ESTE DOCUMENTO: FRANCISCO CASTAÑEDA, CRISTINA MOYANO, BERNARDO NAVARRETE Y MAURICIO OLAVARRÍA.

SE PERMITE REPRODUCCIÓN PARCIAL O TOTAL DEL DOCUMENTO CON LA CONDICIÓN DE CITAR A LA FUENTE

## ANEXOS

Tabla, flujograma y esquema, elaborado por el profesor Bernardo Navarrete.

*Tabla Nº1: Obligaciones de las Instituciones de Educación Superior e Infracciones estipuladas en el Proyecto de Ley que crea la Superintendencia de Educación Superior.*

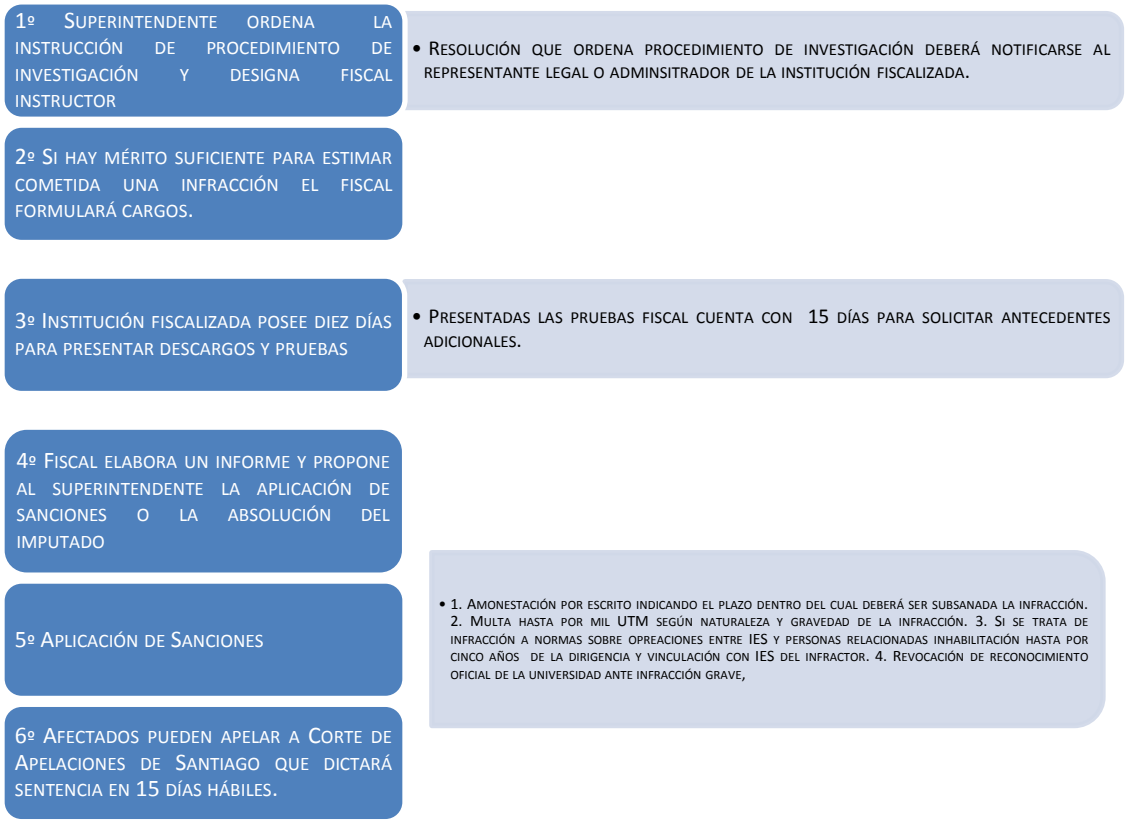
| OBLIGACIONES INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR | INFRACCIONES ESTIPULADAS EN EL PROYECTO DE LEY |
|---|---|
| LLEVAR CONTABILIDAD COMPLETA. | INCUMPLIMIENTO DE LA REGULACIÓN APLICABLE A LAS OPERACIONES CON PERSONAS RELACIONADAS (USO DE LAS RELACIONES DE LAS UNIVERSIDADES CON TERCEROS PARA LA OBTENCIÓN DE BENEFICIOS ECONÓMICOS QUE LA LEY PROHÍBE – LUCRO -) |
| SOMETER LA CONTABILIDAD A AUDITORES EXTERNOS. | INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE INFORMACIÓN DEL PROYECTO DE LEY (NO ENTREGAR LA INFORMACIÓN REQUERIDA EN LOS PLAZOS ESTIPULADOS A LA SUPERINTENDENCIA DE EDUCACIÓN SUPERIOR) |
| ENVIAR SEMESTRALMENTE A LA SUPERINTENDENCIA LOS ESTADOS FINANCIEROS AUDITADOS | EFECTUAR PUBLICIDAD ENGAÑOSA SEGÚN EL ART. 53 DE LA LEY N°20.129 (RESPECTO A LOS ARANCELES, INFRAESTRUCTURA, RECURSOS HUMANOS INVOLUCRADOS, ENTRE OTROS) |
| ENVIAR A LA SUPERINTENDENCIA, DENTRO DE LOS 30 DÍAS SIGUIENTES AL TÉRMINO DE CADA SEMESTRE, UN LISTADO CON LA ACTUALIZACIÓN DE LOS SOCIOS O MIEMBROS Y DIRECTIVOS CON SU INDIVIDUALIZACIÓN COMPLETA. | MODIFICAR UNILATERALMENTE LOS TÉRMINOS, CONDICIONES O MODALIDADES CONFORME A LAS CUALES, LA INSTITUCIÓN HUBIERE OFRECIDO O CONVENIDO CON EL ESTUDIANTE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS CORRESPONDIENTE. |
| ENVIAR ANUALMENTE A LA SUPERINTENDENCIA UN LISTADO ACTUALIZADO DE LAS ENTIDADES EN CUYA PROPIEDAD LA UNIVERSIDAD TENGA UNA PARTICIPACIÓN IGUAL O SUPERIOR AL 10% Y LAS CORPORACIONES Y FUNDACIONES DE LAS QUE, CONFORME A LOS ESTATUTOS, LA UNIVERSIDAD PUEDA ELEGIR AL MENOS A UN MIEMBRO DEL DIRECTORIO U ÓRGANO ADMINISTRATIVO. | CONDICIONAR LA RENDICIÓN DE EXÁMENES U OTRAS EVALUACIONES O EL OTORGAMIENTO DE TÍTULOS, DIPLOMAS O CERTIFICACIONES A EXIGENCIAS PECUNIARIAS QUE NO SE HAYAN HECHO PÚBLICAS, AL TIEMPO DE SUSCRIBIRSE EL CONTRATO POR LA INSTITUCIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR. |

*Fuente: Elaboración propia sobre la base de Articulo 18 y Título IV (Artículos 27 y 28) de Proyecto de Ley SES, 2011.*

SE PERMITE REPRODUCCIÓN PARCIAL O TOTAL DEL DOCUMENTO CON LA CONDICIÓN DE CITAR A LA FUENTE

De comprobarse alguna de las infracciones expuestas en la Tabla Nº1, el proyecto estipula el siguiente procedimiento de sanciones:

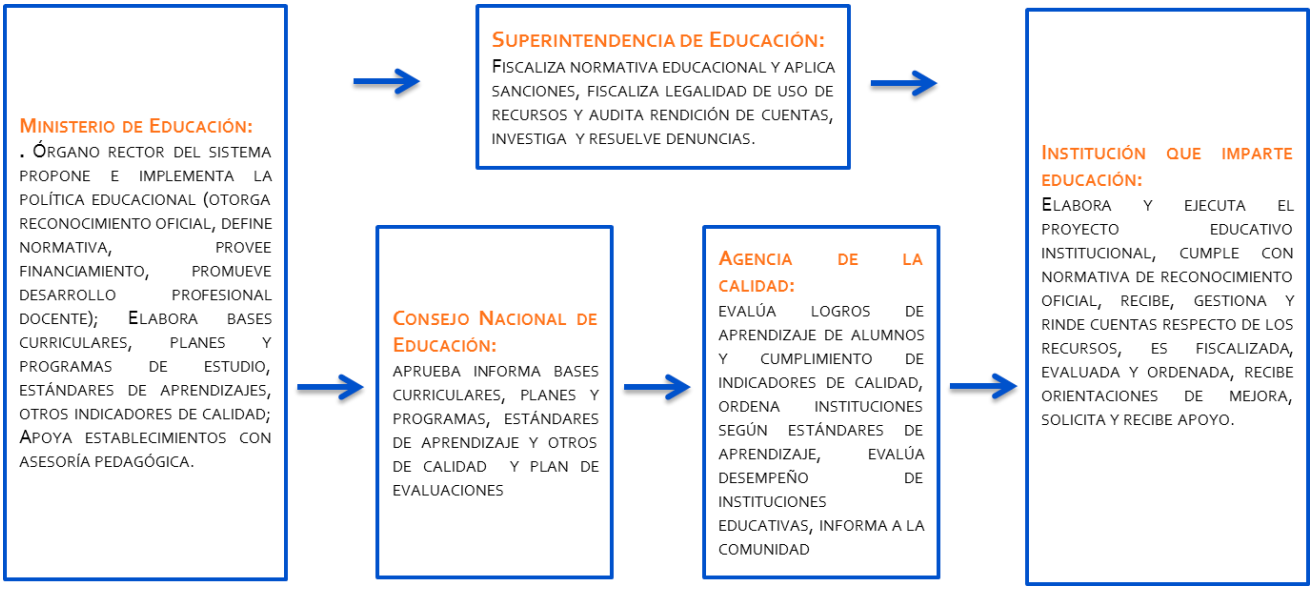
*Flujograma Nº1: Procedimiento de Sanciones estipulado en el Proyecto de Ley SES, en caso de comprobarse infracción por parte de alguna Institución de Educación Superior.*




*Fuente: Elaboración Propia sobre la base de Artículos 24, 25 y 26 de Proyecto de Ley SES, 2011.*

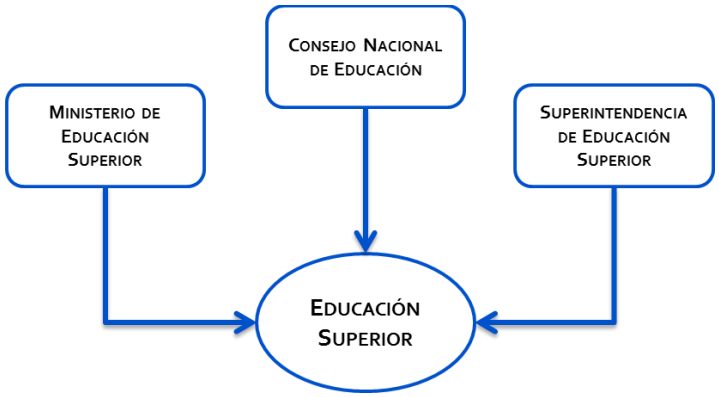
Sobre la especificidad de funciones que desempeñaría la SES: la propuesta del Gobierno respecto a las atribuciones de cada uno de los organismos involucrados en la educación superior y su diferenciación, queda de manifiesto en el siguiente esquema:

*Esquema Nº1: Instituciones educativas de nuestro país y sus funciones específicas.*




*Fuente: MINEDUC 2012a:19*

*Esquema Nº2: Principales instituciones involucradas en la educación superior chilena, de crearse la SES:*




*Fuente: Bravo, 2012: 5.*




deai

UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE CHILE
DIRECCIÓN DE ESTUDIOS Y ANÁLISIS INSTITUCIONAL
AV. LIBERTADOR BERNARDO O´HIGGINS 3363 - CASA CENTRAL, OF. 315
ESTACIÓN CENTRAL – SANTIAGO DE CHILE
(56 2) 718 0137 – DEAI@USACH.CL – WWW.DEAI.USACH.CL