

CONCLUSIONES
COMISION INVESTIGADORA SOBRE EL FUNCIONAMIENTO
DE LA EDUCACION SUPERIOR

1. Esta Comisión investigadora cumplió a cabalidad su mandato, a pesar de no haber podido obtener toda la información requerida ya sea porque no existe, no se entregó, no hay una normativa que así lo requiera u obligue. Particularmente grave es lo referido al Sistema de Información de la Educación Superior, SIES, que no pudo entregar la información solicitada por esta comisión en razón a que no disponía de ella, a pesar que la ley así lo establece.
2. La Comisión sesionó en 24 ocasiones, entre el 9 de agosto de 2011 al 18 de junio de 2012 en sesiones semanales en las que se revisaban los documentos solicitados y recibidos, así como la audiencia de más de 70 invitados relacionados con el tema incluyendo Ministros y altos funcionarios del estado, representantes de estamentos académicos, estudiantiles y sindicales, así como expertos independientes, entre otros.
3. Cabe señalar, que esta comisión invitó reiteradamente a representantes de universidades privadas a entregar sus opiniones pero ninguno de ellos accedió a la invitación.
4. El actual sistema de educación superior data de los años ochenta cuando el régimen militar cambió el modelo institucional de educación superior hacia un modelo donde se privilegia la libertad de enseñanza, entendida esta como la libertad para realizar emprendimientos educativos, aunque no desde el punto de vista comercial ya que los define sin fines de lucro. El advenimiento de la democracia no significó poner en cuestión los principios del modelo ni modificarlo sustancialmente. Éste se administró, perfeccionó y se consolidó con la expansión de instituciones, sedes, carreras y cobertura. Hoy, la matrícula del sector privado supera al sector estatal y tradicional. Los principales hitos de este proceso fueron los siguientes:
 - a. Autorizar la creación de universidades privadas (DFL 1, 1981). Si bien los niveles de exigencia eran mínimos, debían constituirse como corporaciones de derecho privado sin fines de lucro (art. 15).

- b. Se establecieron tres mecanismos de financiamiento de la universidades existentes al 31 de diciembre de 1980 y de las que de ellas se derivaren (DFL 4, 1981): el Aporte Fiscal Directo (AFD), el Aporte Fiscal Indirecto (AFI) y el Crédito Fiscal Universitario (CFU).
 - c. Al mismo tiempo, se autorizó y facilitó el funcionamiento formal de instituciones con estatus de educación superior, pero no universitarias. Para ello, se establecieron normas de bajas exigencias para crear Institutos Profesionales (DFL 5, 1981) y Centros de Formación Técnica (DFL 24, 1981). Este sector no universitario podía operar con o sin fines de lucro.
 - d. Para facilitar la competencia, las Universidades Estatales fueron desarticuladas, quedando sujetas a las normas que afectan a los organismos de Estado y la fiscalización de la Contraloría General de la República.
5. A su turno, las políticas de la Concertación tuvieron como principal motivación la ampliación de la cobertura, en particular de los estudiantes que provenían de familias de bajos ingresos socioeconómicos. Se buscó facilitar el acceso de los sectores más postergados a la educación superior, sin embargo, no se aseguraron los elementos indispensables para que este acceso fuera exitoso. Por ejemplo, las ayudas estudiantiles estaban fragmentadas, y no han coincidido con los costos reales de la educación superior para los sectores más postergados de la población. En el ámbito de la educación superior, la política central se orienta en cuatro direcciones fundamentales:
- a. Otorgar la autonomía a las Instituciones de Educación superior (IES) que se crean, conforme al proceso denominado actualmente Licenciamiento (en la LOCE se denominaba Acreditación). El Ministerio de Educación lleva el registro de IES reconocidas, autorizadas y facilita la operación del Consejo de Educación Superior (CSE) y puede revocar el reconocimiento de las Instituciones de educación superior que este le señale.
 - b. No introducir ninguna regulación obligatoria, que aumentaran las exigencias de entrada, no intervenir en los procesos de admisión, no regular la oferta de carreras, la

apertura de sedes, las vacantes ofrecidas, los aranceles. En definitiva dejar hacer a las IES que obtengan su autonomía.

- c. Ampliar el eje de subsidio a la demanda¹, especialmente, aquella orientada a Instituciones de Educación Superior del CRUCH, a través del aumento progresivo de becas y créditos. –cambió el crédito universitario por crédito solidario—. Ampliación del crédito a los estudiantes que pertenecían a los primeros quintiles, Créditos con Aval del Estado (CAE) y provenían de establecimientos subvencionados para que accedan a cualquier institución de educación superior. Se estableció que la IES serían elegibles en la medida que estuvieran acreditadas, sin consignar, años mínimos de acreditación. Se le asignó a la Comisión INGRESA la función de priorizar.
 - d. Crear un sistema voluntario de acreditación institucional basado en: 1) la coherencia interna, no en estándares externos de calidad, 2) la conformación de pares evaluadores, 3) la integración de la Comisión por parte de representantes corporativos, de las IES que debían ser acreditadas, 4) la existencia de agencias privadas de acreditación.
6. Así, el Estado creó todo un conjunto de normas que permitió, incentivó y fortaleció un sistema de educación superior privado prácticamente desregulado, que en lo medular se expresa en requisitos mínimos de constitución, más bien formales, sin regulación respecto a la calidad de estas instituciones, la oferta de carreras profesionales o técnicas sin fiscalización, sin un procedimiento técnicamente aceptable y transparente de determinación de los aranceles cobrados y si estos reportaban lucro para las instituciones.
 7. El Estado tampoco hizo uso de sus facultades fiscalizadoras, ampliamente expuestas en este informe. A la fecha, según lo informado por el Ministerio de Educación, División de Educación Superior, la Comisión Nacional de Acreditación, no se ha realizado en 30 años de lo que lleva de existencia el sistema de educación superior privado, alguna fiscalización, auditoría o simple revisión en orden a determinar la existencia de fines de lucro en alguna de las instituciones privadas que han lucrado con ventas millonarias o bien han dado a conocer lo ventajoso del negocio de la educación

¹ Se continuó con el subsidio a las IES del CRUCH. Incorporando progresivamente fondos concursables para las U CRUCH. En los últimos años se observa que se abren a todas las universidades acreditadas.

superior a través de estudios académicos, publicaciones y reportajes de investigación, que forman parte de los anexos del presente informe.

8. El Mineduc no ha ejercido sus funciones legales en relación a solicitar, entre otros, los antecedentes a las instituciones de educación superior que deben entregar para la transparencia del sistema, por ejemplo respecto a los conflictos de intereses existentes y denunciados de los miembros de la Comisión Nacional de Acreditación, de las agencias acreditadoras, de la omisión de los antecedentes de las dotaciones académicas, de sus recursos financieros, de infraestructura, de sus balances, o de cuestiones relativas a publicidad engañosa, etc.

Cabe destacar que aún no se han dictado tres reglamentos previstos en la ley, a saber: a) Reglamento que regula el Sistema de Información de Educación Superior; b) el reglamento para la implementación del comité de coordinación del sistema de aseguramiento de la calidad de las IES, y c) el reglamento de supervisión de las empresas acreditadoras.

9. Esta comisión investigadora, una vez analizados los antecedentes y escuchado los planteamientos del Contralor General de la Republica, al Ministro de Justicia así como expertos en la materia, se formó la convicción que conforme a la ley y normativa vigente, es responsabilidad del Ministerio de Educación garantizar el correcto funcionamiento del sistema de educación superior en Chile, responsabilidad que no ha ejercido quebrantando con ello la fe pública en el sistema de educación superior y en el estado como garante de una educación de calidad para sus ciudadanos y ciudadanas.
10. De esta forma en los años recientes se han hecho evidentes **las consecuencias del modelo y su implementación**, las que se pueden sintetizar en que se ha producido, por una parte, una formidable expansión y virtual universalización de la cobertura de la educación superior y por otra una "gran industria" cuasi totalmente desregulada con un volumen de negocio al año 2009 del orden de 2,4% del PIB (2,4 billones de pesos, de las cuales las familias financian 1,6 billones de pesos) y un número creciente de jóvenes y familias endeudadas, con títulos universitarios (cuando logran terminar) de muy bajo valor en el mercado laboral que no compensa el esfuerzo realizado hipotecando

así la vida laboral de los jóvenes y sus familias que apostaron por una educación superior que respondiera a una anhelada movilidad social, lo que termina generando un sentimiento de frustración, impotencia y rabia.

11. Esto nos lleva a concluir que el Estado ha tenido y tiene, una responsabilidad ineludible en la creación de un mercado de la educación superior privada sin regulación, privilegiando el derecho a libertad de enseñanza, entendido como la libertad de entrada a la oferta educativa por sobre el ejercicio del derecho a la educación, transgrediendo los principios de calidad, equidad, responsabilidad, integración y transparencia, todos ellos inspiradores del sistema educativo chileno, según la Ley General de Educación.

12. A partir del cambio de legislación para la educación superior a comienzos de los años 80 las universidades del estado han visto perder su capacidad de acción frente a las universidades privadas que han ganado terreno a costa de falta o carencia de regulación respecto de la calidad de la enseñanza ahí impartida, la falta de control sobre los asuntos financieros, menos sobre el cumplimiento de la exigencia de impedir el lucro y, en general, de una serie de controles y normativas que hacen más difícil y compleja la operación como lo son el control de legalidad y de gastos ejercido por la Contraloría general de la Republica, el uso del portal de compras públicas, etc.

Las universidades públicas deben competir en condiciones muy diferentes con la Ues privadas, tanto a nivel del control que se ejerce sobre esta como en la gestión y estructura de funcionamiento. Asimismo, las Ues públicas están impedidas de contraer endeudamiento para hacer las inversiones necesarias para su mejoramiento, expansión y desarrollo. La Ues públicas realizan docencia, investigación y extensión, mientras que las privadas no necesariamente, el cuerpo académico se rige por estándares de exigencia bastante altos y con niveles de dedicación también altos, cuestión que no sucede en el ámbito privado donde tienen funciones docentes por horas y sin dedicación exclusiva, etc.

En varias de las universidades públicas ésta situación de competencia y la necesidad de generar mayores ingresos tanto para las instituciones como para su cuerpo académico ha generado el desarrollo de entidades de distinta naturaleza jurídica como fundaciones, corporaciones, sociedad de

responsabilidad limitada, que a juicio del señor Contralor permiten la "huída del derecho administrativo" y que tienen por giro ofrecer servicios profesionales, de investigación u otros.

A partir del presupuesto de la nación 2012 se abre al acceso de las universidades privadas a un conjunto de recursos que antes no estaban disponibles para ellas. Hoy se entra en la cuasi total competencia.

El Estado no tiene un mandato claro para las universidades del estado y tampoco para las universidades del estado de regiones. Más bien aparece que estas funciones las ejerzan privados, con las leyes del mercado (desregulado) y con fines de lucro.

13. Para los efectos de analizar la contravención de la normativa legal vigente sobre la existencia de lucro en el sistema universitario, es que entenderemos por lucro aquel retiro de excedentes en beneficio de los creadores, organizadores o controladores de la corporación universitaria correspondiente por alguna de las vías, u otras no identificadas aún, que más adelante se mencionan.
14. De esta forma, analizados todos los antecedentes, revisadas las declaraciones y los informes tenidos a la vista por esta Comisión Investigadora, se concluye que no sólo existe lucro en la educación superior, sino que además, todo el marco normativo que regula el sistema de educación superior, en especial respecto del cabal cumplimiento del requisito establecido en la ley respecto del lucro, no funciona.
15. Respecto de este punto cabe citar aquí las palabras del Ministro de Educación señor Felipe Bulnes en la sesión número seis celebrada en Valparaíso el día 12 de octubre de 2011, *"... esa ley tiene 30 años, pero nadie puede dar fe de que efectivamente alguna de las universidades no la estén burlando. Incluso, es público y notorio, algunas personas se refirieron a ello antes que surgiera esta polémica, que las universidades representan un buen negocio, en el sentido que, así lo entendí yo, era una buen fuente de retiro de excedentes y de ganancias particulares, aunque la ley lo proscriba".* Y más adelante continúa, *"nuestra visión es que se simplifica demasiado la discusión creer que la posibilidad de burlar la ley se agota con las sociedades espejo..."*

16. Esta Comisión recibió antecedentes sobre los diferentes mecanismos mediante los cuales las corporaciones universitarias pueden infringir/transgredir el requisito legal de ser corporaciones educacionales sin fines de lucro, entre los cuales se pueden mencionar los siguientes:

- Altos sueldos a miembros del directorio o ejecutivos importantes pero sin que exista límite legal aceptado tributariamente como gasto para este desembolso, solo en el caso de las universidades se pueden pagar sueldos más altos que en las demás empresas a personas relacionadas sin sufrir consecuencias tributarias negativas;
- Externalizar servicios relevantes, por este medio las utilidades de la universidad que no pueden retirarse, si pueden pagarse a las empresas relacionadas (sociedades espejo) desde donde si pueden retirarse o distribuirse a sus propietarios;
- Las universidades están exentas al impuesto a la renta (primera categoría), no tienen razones tributarias para adquirir activos fijos relevantes que luego pueden depreciar, por lo tanto los propietarios de las universidades pueden verse incentivados a adquirir el activo fijo mediante empresas distintas que si pueden aprovechar la depreciación y a la vez ser arrendados a la universidad;
- Las empresa señaladas en el número anterior, al igual que cualquier empresa, puede asignar altos sueldos a su propietario o ejecutivos relevantes pero en este caso se financiarían sus pagos con los recursos emanados de la universidad;
- El directorio de la universidad o empresa señaladas pueden incorporar familiares con el objeto de repartir un mismo ingreso eventualmente alto entre distintos contribuyentes relacionados por parentesco disminuyendo la base imponible sujeta a tributo;
- La universidad al igual que cualquier empresa puede vender su cartera de deudores incobrables a una empresa de factoring los que podrían estar relacionados a los fundadores de la universidad por lo tanto por este medio se logra radicar la cobrabilidad de la universidad donde no tributa y la incobrabilidad en la empresa de factoring donde se puede descontar como gasto necesario para producir la renta;
- Compra y venta de universidades bajo el control de grupos económicos y extranjeros;
- Pagos de royalties, patentes u otros conceptos a terceros, nacionales o extranjeros;

- Aumentar los ingresos o excedentes de las corporaciones universitarias mediante el aumento indiscriminado de matrícula, el alza de los aranceles, la minimización de los costos de operación sacrificando calidad en la actividad académica, el manejo financiero de dineros provenientes de fondos públicos, etc.
- Crecimiento de las universidades por la vía de donaciones de empresas relacionadas con los creadores/organizadores de las corporaciones y de las sociedades espejos.

17. En el curso del trabajo de esta comisión investigadora se han recibido denuncias y antecedentes, varios de ellos de conocimiento público, sobre la existencia de lucro según alguna de las modalidades ya descritas precedentemente, tales como:

a) Compra y Venta de universidades,

- las Universidades de Las Américas, Andrés Bello, Viña del Mar, AIEP, todas del grupo Laureate. Laureate International Universities, filial de Laureate Education Inc., es una red de instituciones académicas privadas, acreditadas a través de varios países. Reúne 76 instituciones de educación superior en 27 países del mundo.
- Universidad Santo Tomás, fue comprada por el Fondo de inversiones Linzor Capital. Linzoe BICE Private Equity II es un fondo de inversión privado, cuyo objetivo es invertir directa o indirectamente en uno o más fondos de inversión. Tienen contemplado efectuar inversiones de carácter privado en distintos países de América latina en diversos sectores de la economía.
- UNIAC, fue comprada en el año 2008 por el grupo Apollo Group;

b) Sociedades espejo

- Universidad del Desarrollo, Sociedad Inmobiliaria Ainavillo
- Universidad del Mar, varias sociedades inmobiliarias: Inmobiliaria del Mar; Firma Terramaris SA; Inmobiliaria e inversiones Rancagua; Inmobiliaria e Inversiones doña Teresa SA; Inversiones La Serena SA; Inversiones Los Placeres; Valaparenas SA.

18. Si bien sobre las instituciones mencionadas hay antecedentes públicos y denuncias efectuadas sobre la cuales esta Comisión Investigadora tuvo conocimiento, esta

Comisión Investigadora no descarta que esta sea una práctica más generalizada en la industria de la educación superior del país. No obstante ello, es del caso señalar que varias universidades privadas gozan de un amplio reconocimiento por su labor académica y apego a las normas establecidas como lo son las universidades de Concepción, Diego Portales, Alberto Hurtado entre las más destacadas.

19. En relación a la fiscalización del cumplimiento de la ley respecto del lucro, la Contraloría General de la República señala que le corresponde la fiscalización de las universidades del estado y el control de los recursos públicos percibidos por las universidades privadas, escapando de sus atribuciones el análisis de cumplimiento de la normativa relativa al lucro. A su vez el SII tiene competencia sobre los contribuyentes, pero expresamente las corporaciones educacionales universitarias están excluidas de tributar en primera categoría, por lo que al SII no le corresponde tampoco analizar este aspecto en relación al lucro de éstas entidades. En opinión de la Contraloría y del Ministerio de Justicia, y de esta comisión investigadora corresponde al Mineduc ejercer este control.
20. Finalmente, sobre el lucro en las corporaciones educacionales universitarias cabe destacar lo señalado por el señor Ministro Felipe Bulnes en la sesión antes citada señaló lo siguiente: *"...Y en esto no solo es aval mi diagnóstico, no es casualidad que ningún ministerio de educación, incluido el de ambas coaliciones haya ejercido acciones decididas para controlar esta materia (fiscalizar el lucro)."*
21. En la implementación de la Ley N° 20.129, se observa que los mecanismos de aseguramiento de la calidad han sido quebrantados por varias razones: 1) haber definido un proceso de evaluación centrado en insumos y procesos y no en resultados, 2) conflictos de interés que se derivan del origen de las membresías de la Comisión Nacional de Acreditación. Es la propia comunidad de educación superior la que vigila los nombramientos de los miembros. En la

práctica ha sucedido que esto genera una identificación de los miembros con las instituciones que los nombraron.

En particular, la acreditación hace crisis porque se estableció como condición para acceder al crédito CAE –enorme fuente de recursos— y se estableció la obligatoriedad de la acreditación para las carreras de Medicina y Pedagogía². Esto generó enormes presiones para que las IES y las carreras de pedagogía fueran acreditadas.

22. Del 100% del financiamiento de la educación superior el 79% lo colocan las familias, el 6% fondos privados y el 14,6 % el Estado según el CRUCH, porque la Contraloría lo estima en 25%. La diferencia radica en la contabilización de distintos aportes que no son aportados por el MINEDUC. El sistema de financiamiento de la educación superior por parte del estado se divide en becas (11 tipos diferentes) y créditos estatales, (Fondo Solidario, CAE, Crédito Corfo).
23. El 35% de los alumnos de las universidades privadas tienen CAE, el 34% de los IP y el 22% de los CFT. El 60% de los CAE recaen en 5 grupos económicos que controlan universidades privadas.
24. Esta Comisión Investigadora ha constatado un grave problema de diseño de las políticas de financiamiento de la educación superior. A los estudiantes más pobres se les da crédito y a los de quintiles superiores se les da beca. En efecto, la focalización de las becas no son en los quintiles I y II, como los alumnos que más lo necesitan, porque no cumplen con las exigencias académicas de los 550 puntos en la PSU, sólo el 14% del quintil I cumple con el requisito del puntaje en la PSU y, por otra parte, la contradicción que los alumnos más pobres se les entrega el CAE, un 42% del CAE es del quintil I.
25. Estos errores de diseño e implementación se observan en la Ley N° 20.027, que creó el Crédito con Aval del Estado (CAE) y la Comisión INGRESA para su administración. En el ámbito del diseño, el hecho de facilitar el acceso con un crédito, no exime de poner requisitos de elegibilidad de las carreras que ofrecen las IES y de los estudiantes que cuentan con su licencia media. A esta comisión investigadora

le resulta del todo insuficiente que el criterio de elegibilidad institucional haya sido la “mera” acreditación –hoy día tan cuestionada– pudiendo ésta ser de sólo un año. Asimismo, no es posible que no se haya pensado en requisitos de carácter administrativo y financiero, en particular, si no se disponía de instrumentos para identificar subterfugios para el retiro de excedentes vía operaciones con empresas relacionadas. El informe del Banco Mundial sobre el CAE es concluyente: es evidente que muchas IES apalancaron su explosivo crecimiento de la matrícula en el CAE y, agrega, la Comisión INGRESA debiera supervisar y monitorear las IES, cuya dependencia del CAE las pone en situación de riesgo financiero.

PROPUESTAS

Propuesta general

Esta Comisión Investigadora en el transcurso de su trabajo, tanto de manera individual como colectiva ha ido generando un conjunto de propuestas destinadas a corregir, mejorar, llenar vacíos y otras situaciones detectadas las que hasta el día de hoy suman más de cincuenta acciones, tanto a nivel de reformas constitucionales como de tipo reglamentario.

No obstante, nos parece que hacer este importante conjunto de propuestas si bien apuntan a mejorar el sistema, nos hemos hecho la convicción que este modelo debe ser modificado sustantivamente y no solo requiere de reparaciones, sino que una revisión de fondo sobre sus bases conceptuales y operativas de modo tal que se le pueda garantizar a todos nuestros jóvenes una educación superior de calidad, a costos razonables de financiamiento mixto y dónde no haya joven en Chile con capacidad y deseos de estudiar que quede fuera del sistema por falta de recursos para ello.

Por ello, es que proponemos que antes de seguir con las tramitaciones de los proyectos de ley que el gobierno está enviando a este Congreso y, a la luz de 30 años de vigencia de un sistema de educación superior que está demostrando sus deficiencias, abusos e inequidades y que no puede ser remendado sino que modificado, solicitamos al gobierno que suspenda la tramitación de los proyectos de ley que están en el Congreso por un periodo de 60 días y que, en el mismo plazo, entregue su posición formal a cada una de estas propuestas y toda su batería de medidas y de proyectos de ley destinados a

mejorar el sistema de educación superior para el Chile del mañana.

Creemos que de esta forma podremos tener una discusión ordenada y fructífera sobre la educación superior que Chile necesita.