

Acta Sesión 117°

Comisión de Expertos para la Regulación de Aranceles

En Santiago de Chile, a 28 de diciembre de 2021, vía videoconferencia, se realizó la sesión N° 117 de la Comisión de Expertos para la Regulación de Aranceles, con la asistencia de los siguientes integrantes: doña Geraldine González Santibáñez, quien preside la reunión, junto a don Carlos Christian Bate Trippel, don Agustín de la Cuesta Whittle, don Tomás Flores Jaña, don Alfonso Muga Naredo, don José Miguel Salazar Zegers y don Marcelo Villena Chamorro.

Participa el asesor jurídico de la Comisión, don Cristian Romero Cocuy.

Siendo las 15.30 horas se inicia la reunión:

I. Revisión del segundo informe de asesoría a la Subsecretaría de Educación Superior

Según lo acordado y continuando la labor ya iniciada, los comisionados revisan detalladamente y dan forma final al segundo informe a ser enviado a la Subsecretaría de Educación Superior, de acuerdo con lo solicitado en la Resolución Exenta 6053 del 7 de diciembre pasado, el cual se referirá a la creación de los grupos especiales de las carreras de derecho y pedagogía y la agrupación de los grupos de carrera.

Los comisionados intercambian observaciones y comentarios a propósito del documento que la Presidente ha circulado, en el cual se consolidan sus aportes.

El texto final se elabora a partir de las conclusiones alcanzadas en función de los análisis realizados y su contenido cuenta con la concurrencia y participación de todos quienes integran esta Comisión.

II. Aprobación al segundo informe de asesoría

Los comisionados acuerdan por unanimidad aprobar el documento que contiene el segundo informe de asesoría, el cual se refiere a la creación de los grupos especiales de las carreras de derecho y pedagogía y la agrupación de los grupos de carrera.

III. Comunicación a Subsecretaría de Educación Superior

El documento de observaciones aprobado, copia del cual se acompaña como anexo a la presente acta, es remitido con esta fecha a la Subsecretaría de Educación Superior, a través de oficio dirigido al señor Subsecretario de Educación Superior, don Juan Eduardo Vargas.

IV. Próxima sesión

Se fija la próxima sesión para el martes 11 de enero a las 15.30 horas.

Sin otros temas que discutir, se pone término a la reunión siendo las 18.00 horas.

La Presidente firma la presente acta mediante firma electrónica, dando fe que su contenido refleja fielmente el texto aprobado por los comisionados.


Firmado con firma electrónica
avanzada por
GERALDINE DEL CARMEN
GONZALEZ SANTIBANEZ
Fecha: 2022.02.04 12:54:50 -0300

ANEXO

ACUERDO EN SESIÓN N°117 de 28 de DICIEMBRE DE 2021

COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REGULACIÓN DE LOS ARANCELES

En sesión de 28 de diciembre de 2021, vía videoconferencia, con la asistencia de sus integrantes: doña Geraldine González Santibáñez, quien preside la reunión, don Carlos Christian Bate Trippel, don Agustín de la Cuesta Whittle, don Tomás Flores Jaña, don Alfonso Muga Naredo, don José Miguel Salazar Zegers y don Marcelo Villena Chamorro, la Comisión de Expertos para la Regulación de Aranceles creada en virtud del artículo 95° de la Ley 21.091 sobre Educación Superior, ha adoptado el siguiente acuerdo:

Segundo Informe de la asesoría técnica solicitada por la Subsecretaría de Educación Superior en Resolución Exenta N° 6053 de 7.12.2021

I. Consideraciones iniciales.

Según lo dispuesto en el Artículo 95 letra c) de la Ley 21.091, la Subsecretaría de Educación Superior, en adelante e indistintamente Subsecretaría, tuvo a bien solicitar a esta Comisión un informe de asesoría sobre materias a las que alude en la Resolución Exenta 6053, del 7 del mes de diciembre en curso. En este segundo Informe de la asesoría técnica, la Comisión aborda la agrupación de los grupos de carrera, como también, la creación de los grupos especiales de las carreras de Derecho y de Pedagogía.

II. LA AGRUPACIÓN DE GRUPOS DE CARRERA Y CREACIÓN DE LOS GRUPOS ESPECIALES

En el tema de los grupos de carrera se ha tenido un interesante aprendizaje en el transcurso del primer proceso de regulación de aranceles. La Comisión se ha referido a este tema en distintas actuaciones. Sin perjuicio de lo anterior, este segundo informe se referirá solo a los dos aspectos centrales que, en opinión de la Comisión, permiten dar una respuesta apropiada a la solicitud de la Subsecretaría de Educación Superior.

A. Agrupación de conjuntos de carreras en conformidad con lo dispuesto en el artículo 88 de la Ley 21.091

1. En opinión de esta Comisión, la agrupación de los conjuntos de carreras propuesta por la Subsecretaría permite dar cumplimiento a los mínimos establecidos en la ley en materia de grupos de carreras y aranceles regulados.

Para examinar esta conclusión, se debe recurrir al artículo 88 de la ley 21.091, el cual en su inciso segundo establece que: **“los valores de los aranceles regulados** se determinarán en razón a **«grupos de carreras»** definidos por la Subsecretaría, los que corresponderán a

conjuntos de carreras o programas de estudios que tengan estructuras de costo similares entre sí”.

Analíticamente, dicha norma agrega que, para ello -es decir, para la determinación de los aranceles regulados en base a estructura de costos similares-, la autoridad debe considerar, al menos:

- i. Los recursos que se requieran para impartirlas en razón de su estructura curricular
 - ii. Si se trata de carreras o programas de estudios profesionales o técnicos de nivel superior
 - iii. Los niveles, años y dimensiones de acreditación institucional con que cuentan las instituciones que las imparten
 - iv. El tamaño de estas últimas y
 - v. La región en que se imparten.
2. En consecuencia, esta Comisión entiende que lo básico en la fijación de aranceles regulados contemplado en la Ley 21.091 está dado, por un lado, en agrupar carreras que tengan estructuras de costos similares -concepto básico de los grupos de carrera-, y, por el otro, en considerar los costos asociados a diversas variables para la fijación del valor de aranceles regulados. En ese sentido, la norma analizada establece los contenidos mínimos para la fijación de los aranceles regulados, los cuales, una vez determinados, deben considerar cada una de las dimensiones antes señaladas.
3. Sin perjuicio de ello, la Subsecretaría, al diseñar los grupos de carrera, incorporó algunos de los elementos antes señalados puesto que en las Bases Técnicas se reconoce que, además de construir los grupos de carrera a partir de aquellas que comparten estructuras de costos similares, se ha de complementar tal definición con una referencia expresa a dos de los componentes antes mencionados, a saber:
- Los recursos que se requieran para impartirlas en razón de su estructura curricular, y
 - Si se trata de carreras o programas de estudios profesionales o técnicos de nivel superior¹

En dichas Bases se procede, en seguida, a establecer la metodología de cálculo del costo necesario y razonable de cada grupo de carrera, para finalizar con la aplicación de ponderadores que contemplan, entre otros, componentes significativos² señalados antes como mínimos para la determinación del respectivo arancel regulado.

¹ “De acuerdo con lo establecido en la ley N°21.091, corresponde a un conjunto de carreras o programas de pregrado que, al menos, comparten estructuras de costos similares entre sí. Sumado a lo anterior, la Subsecretaría de Educación Superior considera que los programas al interior de cada grupo deberán ser de naturaleza semejante, tanto por el nivel del programa (profesional o técnico) como por la disciplina que abordan (Glosario, página 7).

² La significancia del componente se evalúa en relación al aporte que realiza estadísticamente para explicar la varianza observada de los costos.

4. Es del caso enfatizar que la definición de grupos de carrera es instrumental al objetivo final de la normativa, que es la fijación de aranceles regulados que reflejen, con la mayor precisión posible, los costos necesarios y razonables que implica impartir una determinada carrera en un sector evidentemente heterogéneo. Es del parecer de esta Comisión, que tal fijación se logra de conformidad con las disposiciones legales pertinentes mediante el mecanismo de cálculo implementado por la Subsecretaría. A mayor abundamiento, la Comisión no realizó observaciones a las Bases Técnicas en el sentido de determinar una agrupación previa basada en todas las citadas variables, en el entendido de que una interpretación armónica de la disposición no lo exigiría. De no ser así, su implementación tendría una complejidad que, más que aportar al cálculo, lo entorpecería.

En efecto, si se intentara utilizar exhaustivamente todas las variables de forma previa, incluso se podría llegar al extremo de establecer grupos de carreras distintos para cada carrera impartida por una institución diferenciando por nivel de acreditación institucional, por el tamaño de la institución y por la región en que se imparte la carrera, criterio que conduciría a la definición de una gran cantidad de grupos -muchos de ellos compuestos por una o por muy pocas carreras- y, por ende, de estimaciones de costos necesarios y razonables distintos. Ello se contrapondría con el concepto de una fijación por grupos, lo cual, a todas luces, se aleja del sentido final de la normativa.

B. Creación de los nuevos grupos especiales

1. El parecer de la Comisión en esta materia está condensado en el siguiente acápite tomado de su “Informe de Observaciones sobre el Informe de Cálculo de los Valores de los Aranceles Regulados, de los Derechos de Matrícula y de los Cobros por Concepto de Titulación o Graduación”³:

“Conformación de Nuevos Grupos

*En este marco y considerando lo establecido en la Ley en cuanto a que contar con estructuras de costos similares es el principal criterio para definir los grupos de carrera, la **Comisión analizó desde el punto de vista normativo y económico la problemática** y llegó a la convicción de que se deben hacer esfuerzos adicionales para generar mayor cantidad de grupos que permitan reunir de mejor forma las carreras con estructuras de costo similares, y así poder llegar a determinar un costo necesario y razonable más representativo para dichos grupos.*

Es decir, por ejemplo, en el caso de la carrera genérica de Derecho generar a los menos dos (2) grupos dentro de ésta. Después, dentro de cada uno de los nuevos grupos de Derecho, realizar análisis que permitan elegir adecuadamente un percentil representativo de la muestra, para definir un conjunto nuevo de costos necesarios y razonables. La Comisión considera que, indudablemente este método ayudaría a disminuir la gran varianza de los costos promedios

³ Informe con Observaciones sobre el Informe de Cálculo de conformidad con las Bases Técnicas Vigentes, que fuera aprobado el 30 de octubre de 2020.

que actualmente presenta la metodología propuesta por la Subsecretaría.” (págs. 28 y 29, el destacado es nuestro)

2. Para llegar a dicha conclusión, la Comisión analizó los antecedentes que tuvo a la vista, con lo que dio sustento a la recomendación antes mencionada *“para poder lidiar con la heterogeneidad de los datos”*⁴, ajustándose a las Bases Técnicas. Este análisis, necesariamente más detallado, no fue incorporado en el Informe de Observaciones por considerar que excedía el carácter que debe tener este último. En lo pertinente, examina las definiciones tomadas en las Bases Técnicas y la flexibilidad que ellas contenían para establecer nuevos grupos de carreras:
3. Las Bases Técnicas (RAE N° 6.687 de 30/12/2019), define grupo de carreras en los siguientes términos: *“De acuerdo con lo establecido en la ley N°21.091, corresponde a un conjunto de carreras o programas de pregrado que, al menos, comparten estructuras de costos similares entre sí. Sumado a lo anterior, la Subsecretaría de Educación Superior considera que los programas al interior de cada grupo deberán ser de naturaleza semejante, tanto por el nivel del programa (profesional o técnico) como por la disciplina que abordan”*⁵.

Mas adelante, a propósito de la descripción de la metodología a utilizar, el punto 4.2.1 de las Bases Técnicas menciona que, de acuerdo con la Ley, los grupos de carreras corresponderán a conjuntos de programas o carreras cuyas estructuras de costos sean similares entre sí, considerando, al menos, los recursos necesarios para impartirlas en función de su estructura curricular. Se aprecia en este punto que se mantiene la definición general, complementándola con uno de los contenidos mínimos que el artículo 88 requiere para la determinación de los aranceles regulados (estructura curricular similar).

A continuación, se explica que, con el fin de conciliar ambos elementos (agrupación en base a estructura de costos más recursos necesarios para impartirlas según su estructura curricular), los grupos de carrera serán definidos **en función** del área carrera genérica del SIES, criterio que se encuentra definido en el glosario.

Área carrera genérica, según el mencionado glosario (página 7), *“Corresponde a la categorización de las carreras por área de parte del SIES, ésta no distingue por sede, horario, modalidad o institución”*.

4. La utilización de dicho criterio de agrupación para definir los grupos de carreras se fundamenta en base a 3 elementos:
 - En vista de la concordancia curricular de la definición del SIES
 - Del nivel de especificidad de ésta y
 - La menor varianza del costo reportado al interior de cada grupo.

⁴ Sección 2: Conclusiones y Recomendaciones de la Comisión, pág. 38 del citado informe.

⁵ Glosario, página 7 de las Bases Técnicas.

De acuerdo a lo anterior, y considerando que las Bases Técnicas **son un instrumento metodológico que se lleva a la práctica una vez obtenido los datos**, la propuesta de que existan grupos dentro de una carrera genérica (ej: Derecho 1 y Derecho 2), en opinión de la Comisión, cumpliría el estándar de haber sido construida **en función** de la carrera genérica correspondiente, que en este caso es Derecho, puesto que se entiende que estar **en función** no significa que el grupo en todos los casos es igual al área carrera genérica.

5. En seguida, las Bases Técnicas señalan: *“4.2.2 Segundo paso: determinación del costo necesario y razonable.*

Habiendo definido el grupo de carrera, se establecerá el costo que exprese los recursos necesarios y razonables para impartir las carreras del área carrera genérica; dicho costo será determinado en función de un percentil dado de la curva de distribución de los costos per cápita. Para construir este último, en términos reales, se considerará la nueva información levantada que incluirá a todas las instituciones de educación superior adscritas a gratuidad”

En opinión de la Comisión, en este punto tampoco la propuesta presenta problemas pues el costo se calcula en base al grupo de carrera que en el ejemplo sería: Derecho 1 y Derecho 2.

6. Al continuar con el ejemplo planteado a propósito de la opción de contar con más grupos dentro de la carrera genérica de Derecho, se debe analizar, conforme con el numeral 5.1 de las Bases Técnicas, si se excluye esa posibilidad al señalar que *“Derecho: incluye a los grupos de carreras de Derecho y Técnico Jurídico”*. Para ello, lo central es definir si se trata de una enumeración que deja fuera la posibilidad de crear grupos dentro de ellas. En opinión de la Comisión, la respuesta debe ser negativa, pues nada obstaría a que se construyan nuevas categorías dentro de las propuestas, en la medida que el estándar legal reflejado en las Bases sea cumplido, vale decir, que ello se haga considerando estructuras de costos similares entre sí.

Lo antes señalado es coherente con el sentido y finalidad de **las Bases Técnicas como instrumento de marco metodológico, el cual no está llamado a entregar definiciones finales**, puesto que se entiende que es en el informe de cálculo y no en las bases, donde se termina de definir los grupos, todo ello en consistencia con lo expresado en la Ley que establece que en las Bases se establecerá *“el mecanismo de elaboración de los grupos de carrera”*⁶ y no expresa que se definirán los grupos.

Es en este sentido, que se puede sostener que la creación de nuevos grupos dentro de carreras genéricas, es una opción válida para el cálculo final de los aranceles regulados, en la medida que se construyan con el marco metodológico establecido en la Ley 21.091 (estructuras de costos similares) y las Bases Técnicas. Esto permite llegar a un costo razonable más representativo de la muestra, al incorporar nuevos grupos que se ajustan a la diversidad del sistema, teniendo a la vista la información de costos reportada por las

⁶ Artículo 90 ley 21.091.

instituciones, la que, como se ha señalado, se obtiene, en virtud a lo establecido en las Bases Técnicas, con posterioridad a la emisión de las mismas.

7. En definitiva, a juicio de esta Comisión, la actuación de la Subsecretaría, considerando la recomendación de este órgano colegiado en el sentido de generar una cantidad adicional de grupos para lidiar apropiadamente con la heterogeneidad de los costos, no solo es consistente con las Bases Técnicas vigentes, sino que se ajusta de mejor forma a lo establecido en la Ley, agrupando con más precisión las carreras con estructuras de costos similares entre sí.


Firmado con firma electrónica
avanzada por
GERALDINE DEL CARMEN
GONZALEZ SANTIBANEZ
Fecha: 2021.12.29 20:47:41 -0300