

## Resumen del libro

### **“Hacia una nueva arquitectura del sistema de educación superior: el régimen de lo público”**

Este libro es el resultado de un análisis y reflexión basado en las necesidades y demandas que emanan de distintos actores y a los cuales el sistema de educación debe responder. Es importante destacar su **perspectiva sistémica** y el carácter propositivo en función de los desafíos que advienen.

Se propuso, por lo tanto, responder a la siguiente pregunta orientadora:

¿Cuál es el sistema de educación superior que necesita el país para responder adecuadamente a los desafíos identificados y que la sociedad demanda desde distintas dimensiones?

Luego de analizar diversas alternativas, se llegó a la convicción de que la educación superior, tal como se encuentra concebida, no tolera más ajustes o medidas paliativas sino que se hace necesario constituir un sistema que, basado en el régimen de lo público, sea el pilar para potenciar el desarrollo integral del país. En términos generales, dicho régimen o estatuto de lo público es un espacio pensado en términos de sistema en el cual sus componentes son de distinta naturaleza y cumplen diversas funciones pero cuya constitución está dada por los objetivos comunes y el interés general. En este régimen la contraparte no es un individuo o cliente sino un ciudadano con derechos establecidos y acordados socialmente.

A partir de un análisis de los elementos propios de un sistema de educación superior y de un diagnóstico que define los principales aspectos que es preciso considerar para hacerse cargo de los desafíos actuales, se trabajó en la relación entre el estado y la educación superior, y se elaboró una propuesta que considera las distintas funciones de la educación superior y prioriza la labor de coordinación o gobierno del sistema, elemento cuya ausencia fue identificada como uno de los principales problemas que enfrenta la educación superior actual.

El análisis efectuado se basa en el diseño de una política nacional de educación superior tendiente a orientar una transformación del sistema en todos sus niveles. Es particularmente importante valorar e insistir en la mirada sistémica que se plantea en este trabajo de análisis y propuesta puesto que permite dimensionar la gravedad de los problemas no resueltos y de los desafíos pendientes. Un enfoque como el señalado entiende, asimismo, que la dinámica de las relaciones constituyentes es un aspecto central en la operación del sistema, motivo por el cual dicha política nacional debe ser capaz de ir perfeccionándose a lo largo del tiempo. La concepción de sistema, por otra parte, permite dar coherencia y consistencia interna a las relaciones entre distintos componentes; la lógica que lo sustenta, que se basa en el derecho a la educación y en una

autonomía responsable, orienta las distintas acciones de los actores involucrados y supone que estas deben perseguir objetivos comunes que el mismo sistema se autodetermina.

### Acercamiento a los desafíos

El diagnóstico efectuado se basó en los requerimientos que distintos sectores plantean a la educación superior, considerando principalmente aquellos que provienen de los cambios en la estructura social y productiva, el desarrollo de la ciencia y la tecnología, las humanidades y las artes, la perspectiva del desarrollo nacional y regional y el reconocimiento de la diversificación de la educación superior, así como la necesidad de articular estas demandas y las respuesta que el sistema pueda darles. A continuación se sintetizan las principales características identificadas a partir de estas necesidades.

Tipo de necesidades y demandas	Características principales
<b>1. Estructura social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Altas expectativas de movilidad social y ocupacional asociadas al acceso a la educación superior.</li> <li>• Distintas acciones y decisiones (instrumentales o simbólicas) que acompañan el ingreso y permanencia en la educación superior.</li> <li>• Alta segmentación social entre las IES.</li> </ul>
<b>2. Estructura productiva</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cambio en la estructura del empleo, con mayor énfasis en ocupaciones de carácter urbano, de servicios y asalariadas.</li> <li>• Necesidad de mayor flexibilidad y articulación.</li> <li>• Desarrollo de nuevas competencias para nuevas organizaciones del trabajo.</li> </ul>
<b>3. Ciencia y Tecnología</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Calidad de investigadores en CT+I.</li> <li>• Ampliar número de IES capaces de generar innovaciones significativas.</li> <li>• Modernización de la matriz disciplinaria del país para contribuir a modernizar la estructura productiva.</li> </ul>
<b>4. Humanidades, ciencias sociales y artes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Matrícula reducida en estas áreas disciplinares.</li> <li>• Necesidad de definir alternativas de formación orientadas a la generación de un espíritu crítico, a la comprensión de la globalización y de los desafíos de la interculturalidad.</li> <li>• Necesidad de definir mecanismos para promover el desarrollo y difusión del arte y la cultura.</li> </ul>
<b>5. Desarrollo regional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descentralización administrativa.</li> <li>• Desconcentración política y económica.</li> </ul>

- Pertinencia de la oferta formativa.
- Articulación institucional (pública y privada) para convergencia territorial.
- Capital humano avanzado regional.

### **Propuesta: cambio de lógica, de una analítica a otra sistémica**

Una de las premisas que sostienen los argumentos enarbolados en este documento es que así como una institución de educación superior no es simplemente la suma de los programas de estudio que ofrece, a la vez, en la misma lógica, el sistema de educación superior no es un mero agregado de instituciones de distinto tipo. Esta es una noción de sistema que se aleja de las ya clásicas interpretaciones que consideran a estos espacios como colecciones de partes o como el resultado de una suma de diversidades.

La existencia de una diversidad institucional significa precisamente la capacidad de las instituciones que forman parte del sistema para desempeñar funciones articuladas entre sí. No basta con “ser”, sino que es necesario “pertenecer” a un sistema, el cual se constituye por medio de objetivos comunes y procesos dinámicos de articulación. Es decir, es un “pertenecer” en que cada institución construye constantemente el sistema al cual pertenece.

### **Un análisis sistémico de la educación superior**

Utilizando las herramientas propias del análisis de sistemas sociales, podemos caracterizar el sistema de educación superior considerando las características de los insumos que recibe, los resultados que se esperan de él y los procesos desarrollados para convertir estos insumos en productos.

A nivel de sistema, por consiguiente, es posible identificar los principales insumos:

- **Los estudiantes** que ingresan a la educación superior que, como se ha señalado anteriormente, presentan una enorme heterogeneidad en prácticamente todos sus atributos (capital económico, social y cultural).
- **Los recursos humanos al interior de las IES:** directivos, docentes, investigadores, personal de colaboración, cuyas funciones y tareas han debido ajustarse a los nuevos desafíos que enfrenta la educación superior, en parte debido al crecimiento cuantitativo experimentado en términos de alumnos y carreras, el autofinanciamiento de las IES; y, también, a la complejidad creciente de la gestión y de la respuesta a las necesidades del medio.
- **Los recursos físicos y de infraestructura,** de elevado costo.
- **Los recursos financieros** que emanan de distintas fuentes y con un alto grado de variabilidad e, incluso, incertidumbre.

Con estos elementos, se espera que las IES generen una diversidad de resultados:

- Personas y ciudadanos capaces de aportar al desarrollo de su localidad, su región y del país.
- Profesionales de distinto nivel, que contribuyan a mejorar la calidad de vida y la producción de bienes y servicios en el país.
- Investigadores dedicados a desarrollar el conocimiento en todos sus niveles, mantenerlo actualizado y aplicarlo a distintas situaciones personales, familiares o sociales.
- Conocimiento sistematizado en publicaciones, patentes y registros de distinto tipo.
- Conocimiento aplicable y transferible a distintas situaciones sociales o productivas.
- Recreaciones culturales, difundidas para beneficio de diversos destinatarios.

Para lograr estos resultados a partir de los insumos recibidos, el sistema –a través de las instituciones que lo componen– debe desarrollar una multiplicidad de procesos. Es en estos procesos donde se efectúa la transformación de los insumos y recursos recibidos en resultados socialmente valorados y, por tanto, es en los procesos y en su capacidad de generar resultados de manera eficaz y eficiente que se juega el concepto de calidad.

En el sistema de educación superior se desarrollan, como se señala más arriba, diversos procesos, que tienen niveles de complejidad diferentes; si bien es preciso que todos ellos se encuentren presentes en el sistema, no necesariamente tienen que estar igualmente presentes en todas y cada una de las IES que lo conforman. Esta facultad de cada institución para decidir cuáles son los resultados que espera alcanzar, los insumos y recursos que requiere para ello, y los procesos en los que va a concentrar su esfuerzo, es lo que sustenta la idea de diversidad y autonomía responsable, que subyace a la existencia de sistemas complejos, como es el caso de la educación superior.

Los principales procesos que se desarrollan al interior de una institución de educación superior son los siguientes:

- **Gobernanza**, entendida como la estructura mediante la cual se definen los propósitos institucionales, se definen las políticas y se adoptan las decisiones relativas a la forma en que se organizan los recursos para producir los resultados esperados.
- **Gestión**, entendida como la forma en que las decisiones adoptadas al nivel de gobernanza se ejecutan e implementan.
- **Docencia**, que se refiere a la organización necesaria para generar competencias (entendidas estas como el conjunto de conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes) necesarias para obtener una certificación académica o profesional y para desempeñarse satisfactoriamente en un área del conocimiento o de desempeño laboral.
- **Investigación**, es decir, el proceso sistemático de generación y actualización de conocimientos, y su aplicación en respuesta a nuevas demandas o necesidades.

- **Extensión**, que se refiere a la interacción de la educación superior con su entorno relevante, para difundir los resultados alcanzados y poner al servicio de la comunidad los recursos con que cuenta la institución.

Si se mira el sistema desde esta perspectiva –tomando en consideración los insumos, los resultados esperados y los procesos que se desarrollan en su interior– es posible apreciar la enorme complejidad asociada al rol social asignado a la educación superior, de la que se espera una pluralidad de funciones: la de formar personas y ciudadanos capaces de construir la sociedad del futuro; de formar los profesionales necesarios para mejorar el nivel de vida de la población en todas sus dimensiones; de generar y actualizar el conocimiento; de transferir el conocimiento hacia las distintas tareas sociales, tanto en el ámbito tecnológico como en el de la gestión, la cultura y los servicios; de promover la equidad y la igualdad de oportunidades, reduciendo las diferencias de origen de las personas.

Una forma de reducir la complejidad –sin que esto implique una simplificación indebida– es precisamente organizarla a través de un enfoque sistémico mediante el cual se identifican una diversidad de elementos componentes del sistema, los que, a su vez, se organizan en subsistemas que tienen que relacionarse entre sí, y que mantienen una constante vinculación con el entorno, tanto el interno al sistema como el que existe fuera de él. Estos subsistemas no tienen el mismo peso ni los mismos recursos sociales, lo que genera desequilibrios que es preciso reducir. Esta es una de las funciones centrales de la instancia de coordinación del sistema, que junto con velar por el logro de las metas del sistema, define las normas de operación y vela por su cumplimiento.

Dicho lo cual, el presente documento aborda el tema de la arquitectura del sistema no a partir del formalismo de definiciones institucionales, como se ha hecho tradicionalmente, sino desde la riqueza y flexibilidad de las funciones que el sistema y sus instituciones deben desempeñar, con el fin de facilitar su capacidad de respuesta a los desafíos cambiantes de la sociedad en que vivimos.

En este sentido, las funciones propiamente ejercidas por las IES se definen por la generación de diferentes productos: títulos y grados, informes de investigación, patentes, proyectos de transferencia de tecnología, entre otros. Estas funciones, ejercidas por las instituciones que conforman el sistema, consideran distintos niveles y propósitos, los que se identifican con las instituciones que ofrecen las certificaciones respectivas.

Como una forma de dar cuenta de estas funciones, se propone la siguiente matriz ordenadora:

**Tabla 3. Funciones de las instituciones de educación superior por niveles de formación**

	Formación		Generación de conocimientos	Transferencia de tecnología / contribución al desarrollo
<b>Niveles</b>	General	Habilidades transferibles		
	Primer nivel (equivalente al técnico)	Carreras cortas		Contribución al desarrollo local, regional y nacional
	Segundo nivel (profesional)	Títulos profesionales	Identificación de potenciales investigadores	
	Segundo nivel (académico)	Licenciatura	Vinculación entre investigación y docencia de pregrado	
	Tercer nivel (profesional)	Diplomados Post títulos Maestrías profesionales	Actividades de investigación	
	Tercer nivel (académico)	Programas de maestría	Formación de capital humano avanzado	Formación de capital humano avanzado
	Cuarto nivel (académico)	Doctorado	Desarrollo del conocimiento Adaptación del conocimiento a las condiciones latinoamericanas, nacionales o regionales	Transferencia tecnológica Vinculación con el medio productivo

## El régimen de lo público en educación superior

El advenimiento de diversos procesos de modernización –caracterizados comúnmente en los conceptos de globalización y sociedad del conocimiento– requiere de respuestas adecuadas y pertinentes de cada uno de los sistemas que componen las sociedades del siglo XXI. El sistema de educación superior, como parte esencial de dichas transformaciones, está llamado a conducir y orientar a los países hacia un mayor desarrollo integral e inclusivo, para lo cual precisa de una redefinición de los pilares y la lógica que lo sustentan.

Hoy la educación superior ha perdido en gran medida la confianza social tradicionalmente depositada en ella; se ha quedado atrás con relación a las demandas y necesidades sociales, se encuentra profundamente sometida a las reglas del mercado y carece de una perspectiva sistémica que le permita afrontar los complejos desafíos actuales.

Esta propuesta pretende generar condiciones para recuperar la confianza y promover la cooperación entre instituciones y entre ellas y el medio social, buscando una mayor sintonía con las necesidades sociales y con las tendencias internacionales. Para ello, se propone partir de una nueva lógica, que no es sino la lógica de lo público y su correspondiente régimen en el sistema de educación superior.

Entendemos el régimen de lo público como un espacio de carácter sistémico constituido por objetivos y criterios comunes –definidos en instancias públicas de largo plazo– en el cual participan instituciones que, si bien pueden ser estatales o privadas, asumen un compromiso explícito con la función pública de la educación superior. Estas organizan sus funciones en un marco de obligaciones y responsabilidades y, a la vez, de beneficios y retribuciones.

Adicionalmente, el carácter de lo público supone una redefinición de lo que se entiende por autonomía<sup>1</sup> y autodeterminación. La autonomía supone que los procesos, acciones y determinaciones de las instituciones se desarrollan a partir de un principio de responsabilidad referido permanentemente a la continuidad y desarrollo del bien común del sistema. En rigor, ya no es sostenible un concepto de autonomía a ultranza, basado en los mecanismos de mercado e inmune a la intervención del Estado; al contrario, la noción de autonomía se erige desde lo público, donde las libertades adquieren sentido en la ley que es igual para todos, la que establece deberes y responsabilidades, es decir, que imputa consecuencias jurídicas a las acciones institucionales (León, 2011). De este modo, los privilegios de participar en el régimen de lo público en educación superior conllevan una responsabilidad ineludible asociada a la función social que las IES han aceptado ejecutar. Siendo así, la autonomía no es absoluta<sup>2</sup> y está limitada y retroalimentada por el interés general, que exige la subsistencia del sistema mismo y de los

---

<sup>1</sup> La idea de autonomía que aquí se presenta es un intento, por supuesto tentativo, de superar la dicotomía que la ha caracterizado. Esta se ha traducido en los pares dicotómicos de determinismo versus contingencia; totalidad versus singularidad; intervencionismo estatal versus libertad, público versus privado, entre otros.

<sup>2</sup> En realidad, la autonomía de las IES nunca ha sido absoluta; un aspecto de esto lo hace explícito el proceso que significa el reconocimiento oficial de las instituciones, lo que implica la aceptación de una serie de prerequisites y deberes normados por la ley. Del mismo modo, la autonomía de las IES no es un derecho fundamental sino una garantía institucional (León, 2011).

principios que promueve<sup>3</sup>. De este modo, lo que cada institución de educación superior **es**, resulta, de manera esencial, del hecho de participar en un sistema cuyas *relaciones son constituyentes*<sup>4</sup>; y de la ponderación y delimitación que el ejercicio del derecho a la educación establece a la libertad de enseñanza. Así, por ejemplo, la autonomía es mayor cuando no se requiere de financiamiento estatal y menor cuando se accede a él.

Asimismo, la autodeterminación, que es consustancial al contenido de la autonomía, es un elemento fundamental para la constitución del espacio público en que se desenvuelven las IES. En este sentido, la autonomía que se propone no se contradice con las acepciones más clásicas<sup>5</sup> que relevan la autodeterminación en los ámbitos académicos, administrativos y económicos. La clave está en los mecanismos mediante los cuales el sistema es capaz de trazar el tablero de acción de los elementos que lo constituyen para que cada institución, de acuerdo a la función que realiza, en un proceso autónomo y de autodeterminación y por medio de un espacio público de decisión, construya su rasgo particular de acción.

En virtud de lo anteriormente planteado, el régimen de lo público debe orientarse a través de los siguientes principios irrenunciables:

- **La educación superior es un derecho fundamental, que debe ser garantizado y promovido por el Estado.** Así lo señala la Constitución Política, que asigna al Estado la obligación de “fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles, estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación” y establece el deber de la comunidad de “contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación”.
- **La educación superior**, en todos sus niveles y en la diversidad de funciones que cumple, **es un bien público**, que opera en una lógica que supone que existen objetivos comunes por sobre los intereses particulares, principio que excluye la posibilidad de actuar con fines de lucro. El estatuto público de la educación superior es de provisión mixta, es decir, pública y privada. Un sistema público de educación superior puede operar con instituciones estatales, particulares o privadas, puesto que lo relevante son los objetivos comunes que el sistema se traza, así como el acuerdo respecto de los mecanismos establecidos para lograrlos<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Esto ocurre, por ejemplo, con los municipios que son entidades autónomas y descentralizadas y, a la vez, orientados bajo criterios comunes. Asimismo, el espacio europeo de educación superior (EHEA) y el marco de cualificaciones europeo (EQF) se basan en esta misma lógica: se desarrollan criterios orientadores a partir de los cuales los distintos sistemas de educación superior de los países, en plena autonomía, conducen sus objetivos.

<sup>4</sup> Esto no es sino una redefinición del concepto de sistema y de las relaciones que lo constituyen; es, puesto en términos filosóficos, la ontologización de las relaciones, es decir, pasar de una noción de “relación” como conector de cosas a otra donde esta produce –los hace ser– a sus términos.

<sup>5</sup> Principalmente vinculada con la libertad de cátedra sujeta a la libertad de la razón.

<sup>6</sup> En este punto, cabe precisar, que no se trata solamente de generar bienes públicos independientemente del proceso de dicho bien. Resulta esencial considerar el cómo se realizan los procesos para lograr los



- **La libertad de enseñanza es una libertad responsable** que debe entenderse en forma consustancial al derecho a la educación y no meramente como carencia o renuncia del Estado a desarrollar una actividad. Contempla no solo una facultad institucional sino también libertad académica y de pensamiento en la búsqueda de diversos conocimientos y saberes.
- **La educación superior es un sistema social**, que debe operar como un conjunto integrado de componentes en un régimen gobernado desde el estado. La concepción sistémica de la educación superior incluye la necesidad de convenir definiciones sobre el rol social de la educación superior, la estructura de gobierno, los mecanismos de relación entre sus componentes, las metas perseguidas y la provisión de los recursos necesarios.

Lo anterior supone un sistema de educación superior que se traslada desde un eje fuertemente mercadizado hacia uno en el cual se garantizan derechos y se exigen deberes. No se trata de establecer un sistema uniforme y exclusivamente estatal; el punto no es la propiedad jurídica de las IES sino la lógica que le da sentido a las relaciones que las constituyen, en todas sus funciones, las cuales, sin embargo, deben ser sancionadas y legitimadas socialmente.

Así, estableciendo un marco de prioridades y objetivos comunes, y con incentivos precisos para ingresar al régimen de lo público, es posible vislumbrar un sistema coherente y consistente internamente.

En otras palabras, la necesidad de repensar la relación entre el Estado y la educación superior implica plantear que el Estado, en su función de articulador de la sociedad, debe asumir la responsabilidad de fomentar el desarrollo de la educación superior, poniendo en el centro de sus preocupaciones a la sociedad y su desarrollo y bienestar, y estableciendo las condiciones necesarias para que Estado y comunidad puedan articularse sistémicamente en función del beneficio social y no de intereses particulares.

Para el cumplimiento de lo anterior es necesario definir los elementos constituyentes de la arquitectura del sistema de educación superior. Estos serán, de cierta forma, los requisitos que las IES deben cumplir en sus distintas funciones para ingresar al régimen de lo público.

**Elementos constituyentes del sistema: criterios para pertenecer al régimen de lo público en educación superior.**

### **Propuesta relativa al gobierno del sistema**

La educación superior chilena está compuesta por una variedad de actores débilmente vinculados entre sí, y el gobierno del sistema está en manos de un conjunto de organismos, con atribuciones y recursos limitados, que operan esencialmente por la vía de incentivos financieros que promueven aquellas acciones preferentes, desde el punto de vista de las políticas del sector. Resulta, por tanto, esencial recuperar el rol orientador y rector del Estado, de modo que se haga cargo de las funciones básicas de un Estado proactivo, no centralista pero tampoco prescindente.

---

resultados o bienes públicos. Una mirada solo a estos últimos, sin su proceso de constitución, puede ser sesgado respecto a la lógica de lo público que se propone.

Proponemos iniciar la transformación de la educación superior a través de una reflexión sustantiva que, a partir de un proceso sistemático, permita identificar las metas nacionales para la educación superior, en un horizonte de largo plazo, y definir las acciones necesarias para alcanzarlas. No se trata de una o más nuevas comisiones asesoras, sino de un proceso organizado, cuyo producto cuente con la legitimidad que le dan la participación activa de los actores involucrados, la consideración de la realidad, la apertura a cambios sustanciales y el respaldo político de un gobierno verdaderamente comprometido con una educación superior de calidad para el siglo XXI.

Paralelamente, es preciso fortalecer la capacidad pública para el gobierno del sistema, instalando y consolidando agencias públicas abiertas a la concurrencia de actores e instituciones, legitimadas, tecnificadas pero no burocratizadas, en los ámbitos que se señalan a continuación:

- **Una entidad central en el sistema, que asuma las tareas de definición de políticas de largo plazo** que contribuyen al diseño estratégico del sistema.
- **Una entidad central en el sistema, que asuma la gestión de las políticas.** Es decir, su instalación, implementación, y seguimiento.
- **Instancias de regulación y aseguramiento de la calidad** que asuman las tareas de licenciamiento, acreditación, diseño del marco nacional de cualificaciones, y de superintendencia del sistema, que pueda constituirse con más de una agencia.
- **Una agencia dedicada específicamente al desarrollo de la ciencia y la tecnología.**
- **Organismos y mecanismos apropiados para gestionar el financiamiento** de funciones e instituciones en el sistema.
- En este panorama de agentes públicos, es preciso incluir también a las **instituciones estatales** mismas, para las cuales se hace necesario avanzar hacia un sistema (o subsistema) de educación superior del estado, que fortalezca la capacidad pública de guiar y dar orientaciones válidas para el conjunto del sistema.

Lo anterior se traduce en la siguiente estructura de gobierno del sistema:

**Figura 3. Organización del gobierno del sistema de educación superior**



### **Propuesta relativa a la función formativa**

Independientemente de los objetivos particulares de las IES, el propósito común que las reúne dice relación con la formación personal y ciudadana y con la entrega de certificaciones que habiliten para el desenvolvimiento en el medio laboral y académico. Así, esta función transversal es uno de los elementos principales para concebir la arquitectura de la educación superior.

Las propuestas en este ámbito apuntan a tres objetivos:

- **Constituir una estructura de progresión formativa que, basada en el régimen de lo público, genere las condiciones para el desarrollo de un sistema de educación superior articulado y de alta flexibilización** –como es la movilidad estudiantil- **y que permita la formación de las personas a lo largo de su vida.** Este sistema debe otorgar credenciales, certificaciones o grados que reflejen –adecuadamente- las competencias alcanzadas durante el proceso educativo, y que sean reconocibles y confiables para todos los actores que participan de él.
- **Obtener un acuerdo técnico-político que permita superar las definiciones institucionales actuales.** Avanzar hacia una redefinición, de acuerdo a las funciones que cada institución demuestre que está en condiciones de desempeñar, de modo que se favorezca la diversidad, articulación y cooperación con el sistema de educación superior.
- **Velar por el desarrollo de un sistema de provisión mixta,** en que IES estatales, públicas y privadas posean las condiciones para cumplir con sus propósitos y desarrollarse en los distintos ámbitos que la sociedad espera de ellas.

### **Estructura para la progresión formativa**

La unidad propone una progresión formativa en función de niveles de complejidad y, a la vez, de acuerdo a los requerimientos que emanan de estos tipos de formación, con el objetivo de consagrar una suerte de ordenamiento de los tipos de formación por niveles. Ciertamente, este

ejercicio es una suerte de preámbulo a un Marco Nacional de Cualificaciones<sup>7</sup> (MNC) y así lo ha asumido la unidad puesto que avanzar hacia este instrumento ordenador y clarificador es de suma importancia para el sistema de educación superior.

La propuesta ordena la función formativa en los siguiente niveles:

Niveles/características	Credencial
Primer nivel de formación general	Bachiller
Primer nivel (equivalente al técnico)	TNS
Segundo nivel (profesional)	Título profesional
Segundo nivel (académico)	Licenciatura
Tercer nivel (profesional)	Magister
Tercer nivel (académico)	Magister
Cuarto nivel (académico)	Doctorado

Para cada uno de ellos, es preciso establecer las siguientes características (que se encuentran esbozadas en el texto de la propuesta): Duración, requisitos de ingreso, destinatarios principales, objetivo principal, resultados esperados de aprendizaje, articulaciones posibles, características del cuerpo docente.

#### Tipos de instituciones de educación superior

Para que la estructura de progresión formativa tenga una contraparte institucional coherente con los objetivos planteados es necesario redefinir los tipos de instituciones del sistema de educación superior. Para ello, se requiere la generación de un acuerdo político, impulsado por el Ministerio de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, que, en conjunto con los organismos reguladores, defina criterios para identificar la forma en que se organizarán las IES para desempeñar las funciones propias de la educación superior.

Siendo consistentes con el planteamiento de que más que una clasificación *a priori*, basada en definiciones formales, se pretende distinguir las instituciones de educación superior de acuerdo a las funciones que desempeñan, se propone avanzar en la siguiente forma:

Un sector universitario, donde se distinguen dos sectores:

- un conjunto de universidades que dedican parte importante de sus recursos y su energía al desarrollo de la investigación. Estas podrán llamarse **universidades de investigación**, en la medida en que desempeñan esta actividad en una variedad de áreas del conocimiento, y la combinan con formación académica del más alto nivel, ofreciendo grados de maestría y doctorado. Pueden también incluirse en este grupo a **universidades con investigación**, que desarrollan actividades de investigación en áreas seleccionadas del conocimiento, y ofrecen programas de posgrado en estas mismas áreas. Estas instituciones deben demostrar que

<sup>7</sup> Un MNC es un instrumento de clasificación y reconocimiento de conocimientos, habilidades y destrezas a lo largo de un continuo de niveles acordados.

cuentan con una masa crítica apropiada de académicos con grados terminales en sus respectivas áreas, con los recursos necesarios para desarrollar investigación de alto nivel, integrada al sistema nacional de ciencia y tecnología.

- **universidades docentes**, que ofrecen formación profesional y académica actualizada. Más que producir conocimiento lo integran, aplican y transforman, es decir, lo actualizan constantemente en sus procesos de enseñanza aprendizaje. Su cuerpo docente incluye tanto académicos con grados terminales como profesionales en ejercicio<sup>8</sup>.

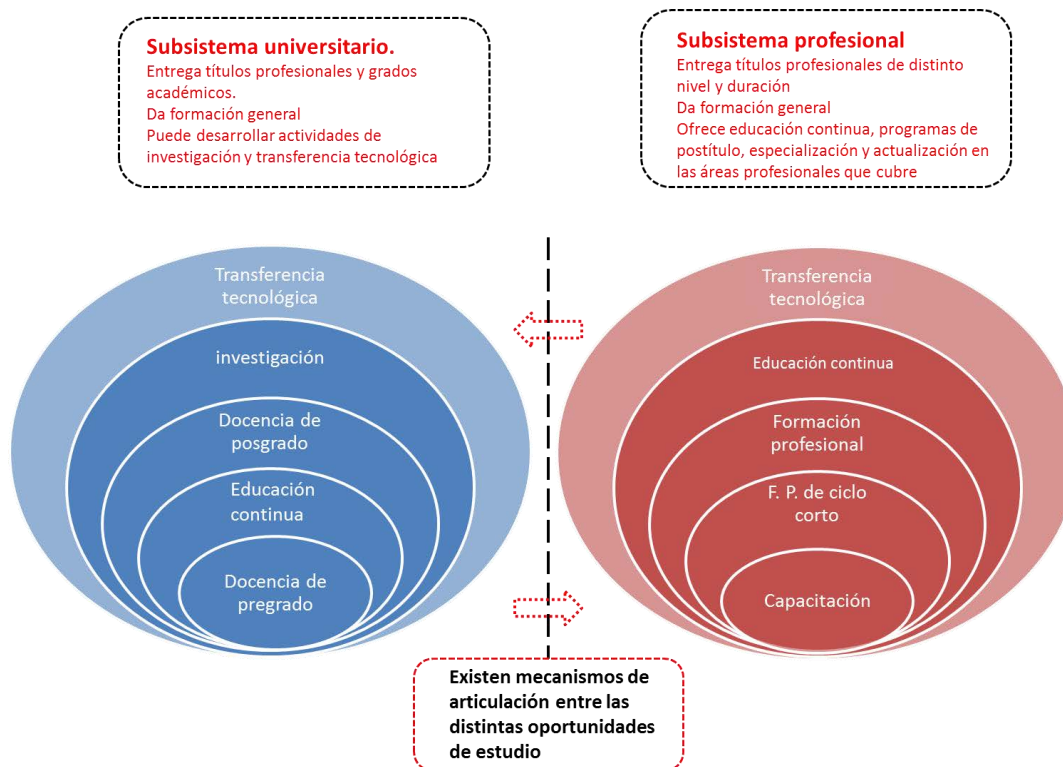
Un sector de formación terciaria profesional, constituido por **centros de formación profesional (CFP)**, dedicados a la enseñanza de las profesiones y la oferta de programas de ciclo corto destinados a satisfacer los requerimientos de empleabilidad en el medio laboral. Estas instituciones deben demostrar que cuentan con una planta docente con amplia experiencia en el medio profesional y que tienen vinculaciones sustantivas con empresas u otros organismos del sector productivo.

De este modo, se busca asegurar la diversidad, pertinencia, articulación y cooperación del sistema de educación superior, en todos sus niveles. La siguiente figura representa la redefinición de las IES en dos grandes subsistemas, el universitario y el profesional y sus respectivas funciones; cabe señalar que el subsistema técnico profesional es el que debe redefinirse en mayor medida para favorecer la articulación tanto con el subsistema universitario, el mundo laboral y la educación secundaria.

**Figura 4. Sistema de educación superior y sus subsistemas**

---

<sup>8</sup> Este conjunto de tipos de universidades puede ser reformulado por un acuerdo político en el cual se decida, por ejemplo, que la definición de universidad incluye en todos los casos la generación de conocimiento en ciertas áreas disciplinares. Lo que se propone aquí tiene una dificultad de origen relacionada con el vacío existente, a esta altura histórica, de lo que se entiende por universidad (y el resto de las instituciones de educación superior).



A partir de lo anterior se espera:

- El **fomento de la diversidad** de misiones institucionales dentro del sistema.
- La **definición conceptual de tipos de instituciones**<sup>9</sup>. Se precisa un consenso descriptivo de los diferentes tipos de IES, incluyendo la que cumplen una misión regional.
- La **creación de criterios técnicos y de calidad asociados a cada tipo de institución**, según su función básica: gobierno, recursos humanos calificados, instalaciones, masa crítica, etc., que orienten su evaluación; por ejemplo, de organismos certificadores de calidad<sup>10</sup>.
- La **orientación para el diseño de políticas públicas** como, por ejemplo, financiamiento, programas, etc.
- El **mejoramiento de la información** sobre calidad académica de las IES disponible para los estudiantes, sus familias y el sistema en general.

<sup>9</sup> Por ejemplo, resulta evidente la ausencia de una adecuada definición de universidad por la multiplicidad de formas de clasificar a las 60 instituciones existentes en el país: según complejidad, indicadores, propiedad, ubicación, nivel de acreditación, etc. Por otro lado, la definición vigente es el resultado de la convergencia de diversas leyes (LOCE, DFL 1, Aseguramiento de la calidad y LEGE —especialmente la relativa a los títulos exclusivamente universitarios) cuya discusión y sustento conceptual no ha sido suficientemente analizado.

<sup>10</sup> Al respecto cabe rescatar el trabajo realizado por el Comité Consultivo convocado por la CNA en 2009 con el mandato de asesorarla en la elaboración y revisión de criterios, normas y procedimientos específicos para la evaluación de Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica en el ámbito de la acreditación institucional.

- Una **base para estudios comparativos** de la calidad y desempeño de las IES con sus pares pertenecientes al mismo grupo.

### **Propuestas relativas a la función generación de conocimiento**

Las propuestas que se formulan se organizan en cuatro categorías principales: institucionalidad para la generación e implementación de políticas nacionales, desarrollo de actividades de ciencia, tecnología e innovación, formación para el desarrollo de la CT+I y dotación de recursos.

#### **Institucionalidad para la generación e implementación de políticas nacionales**

Se considera esencial avanzar hacia la definición de una política nacional de desarrollo de la CT+I que se ubique en un horizonte de largo plazo y que permita efectuar una contribución sustantiva al desarrollo nacional mediante la identificación y promoción de áreas prioritarias de trabajo, en un trabajo coordinado entre el sector estatal y el privado.

Para que lo anterior sea posible, se hace necesario diseñar e implementar una nueva institucionalidad para CT+I, que represente la coordinación y ordenamiento de los organismos estatales y privados que ejercen acciones en torno a la CT+I. Esto puede hacerse mediante la creación de una instancia en el Ministerio de Educación (Subsecretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación), o de una instancia especializada (Ministerio de Ciencia y Tecnología), encargada de coordinar planes y programas atinentes a la CT+I, de asesorar a las instancias estatales pertinentes, relacionarse con el sector privado y cautelar el uso adecuado y transparente de los recursos aplicados. Lo anterior incluye el análisis del rol de CONICYT, con el fin de fortalecer su gestión en el campo del fomento de la CT+I, dotándola de los necesarios recursos humanos, físicos y financieros para cumplir adecuadamente esta función.

Junto con lo anterior, se considera conveniente establecer un Consejo en materias vinculadas a la CT+I con carácter permanente, integrado por científicos destacados, funcionarios de gobierno y representantes de las empresas estatales y privadas, que permita consolidar el vínculo de los agentes que ejercen actividades en CT+I con las necesidades y prioridades nacionales y monitorear y promover su desarrollo.

#### **Desarrollo de actividades de investigación científica y tecnológica, e innovación**

Una tarea clave para promover el desarrollo de la CT+I consiste en incrementar la calidad y cantidad de los grupos de investigación que trabajan en el país, mediante el apoyo a los planes y programas de creación y fortalecimiento de la capacidad instalada, en términos de recursos humanos y de equipamiento, a los programas de posgrado (en especial a los doctorados) y de incorporación de investigadores jóvenes, a la investigación en áreas prioritarias y al desarrollo de la CT+I en regiones.

Para hacer realidad este objetivo, se requiere establecer criterios de productividad y de impacto de la inversión en investigación básica y aplicada y una mayor transparencia en los mecanismos de asignación de los recursos mediante estrategias tales como la rotación parcial de los equipos evaluadores y la incorporación de referentes internacionales. Asimismo, se hace necesario diseñar

e implementar programas focalizados en problemas específicos de la realidad nacional, y evaluar y determinar ajustes en los actuales procesos de asignación de recursos, que tienden a distribuir un volumen relativamente bajo entre una diversidad de actividades, sin concentrar esfuerzos en aquellas áreas y grupos considerados prioritarios.

Es también esencial incrementar la relación de los planes y programas de CT+I con el sector productivo, a través de diversas acciones, que deberán definirse en conjunto con sus representantes.

### Formación para el desarrollo de CT+I

Un componente importante de la formación para el desarrollo de la actividad científica y tecnológica en el país es la formación de posgrado, lo que exige diseñar e implementar programas de posgrado (en especial de doctorado), privilegiando las universidades regionales que tengan ventajas comparativas, o generando en ellas condiciones para crear y sostener este tipo de programas. La asignación de recursos a la formación de posgrado en el extranjero – iniciativa valiosa, que se está implementando con éxito – debe verse complementada con programas de inserción de los graduados que regresan al país, tanto en la educación superior como en organismos públicos y privados.

Sin embargo, los esfuerzos en la formación de posgrado pueden ser muy poco eficaces si no se avanza en una formación temprana, que idealmente debe comenzar en el nivel escolar. En efecto, se hace indispensable mejorar, en los niveles de enseñanza básica y media, el diseño e implementación curricular de las asignaturas científicas y promover el perfeccionamiento de los profesores y su vinculación con las correspondientes sociedades científicas, tanto en el área de las ciencias naturales como sociales. Otro elemento central en este campo incluye la revisión, ajustes y actualización permanente de los contenidos curriculares de las asignaturas científicas, entendiendo que éstos no son equivalentes a aquellos requeridos para la formación en ciencias, sino que tienen como objetivo esencial despertar el interés de niños y jóvenes por el aprendizaje y la indagación.

Finalmente, el desarrollo de eventos tales como olimpiadas, concursos, y ferias en los niveles local, regional y nacional contribuirán significativamente a desarrollar el espíritu científico en estudiantes y profesores.

### Dotación de recursos para CT+I

No es posible desarrollar una actividad sustantiva y socialmente significativa en el campo de la CT+I sin una inversión relevante proveniente principal, pero no exclusivamente, del sector público. Esto implica por una parte, incrementar el financiamiento del sector de CT+I a través del incremento gradual de los aportes estatales y de la creación de incentivos tributarios para mejorar la participación privada del actual 37% a un 50%.

En el orden nacional, si se estima como meta de la inversión en CT+I para el 2020 el asignar un 2,3% del PIB, debiera aumentarse el actual gasto en un 13% anual. Sin embargo, el incremento de los recursos, siendo un componente necesario, no es suficiente. Se hace indispensable revisar los



criterios de asignación de recursos, distribuyendo la inversión en CT+I de manera más eficaz y eficiente, concentrando recursos en áreas e instituciones prioritarias y apoyando programas y proyectos vinculados al desarrollo tecnológico e innovativo, para facilitar el acceso a nuevas tecnologías y acrecentar el nivel de competitividad del país.

Un último aspecto que se quiere destacar es la necesidad de incrementar y mejorar la difusión del impacto del desarrollo de la CT+I en la calidad de vida y bienestar de las personas y de la sociedad en su conjunto. Esto promueve la valoración social de las actividades ligadas a la CT+I destacando su incidencia en las soluciones de los problemas que afectan a la sociedad nacional (actividades de investigación como base de la definición de políticas públicas) y en el mejor aprovechamiento de los recursos naturales nacionales. Resulta útil, en este caso, diseñar e implementar programas que incentiven a los agentes sociales y a los medios de comunicación a participar en la difusión de las actividades de CT+I.

### **Propuesta relativa a vinculación con la sociedad**

La vinculación con la sociedad debe ser planteada como una función esencial de las IES, en el mismo nivel que la docencia y la investigación, puesto que resulta condición necesaria para el desarrollo del país. Ciertamente, cada institución tendrá un énfasis distinto en lo referido al contenido de dicha vinculación, sin embargo, estas deben orientarse por patrones comunes basados en el régimen de lo público.

Lo anterior plantea la necesidad de avanzar en una dirección que tenga presente las siguientes orientaciones:

- Se requiere de IES comprometidas no solo con responder a necesidades y demandas inmediatas, sino también con anticipar, promover y orientar los cambios económicos y sociales que advienen de manera dinámica y con diferentes grados de complejidad.
- Es imprescindible una nueva forma de producción de conocimiento que incluya en sus procesos una estrecha relación con los actores públicos, privados y sociales vinculados al desarrollo de la sociedad; esto requiere pasar desde un conocimiento generado en forma unilateral, vertical y unidireccional, desde el ámbito académico, hacia un conocimiento generado en espacios compartidos, de forma horizontal, interactiva y bidireccional<sup>11</sup>, basado en las oportunidades de desarrollo, las demandas y el diálogo fecundo entre la academia y los actores sociales, culturales y productivos externos.
- Lo anterior debe ir acompañado de un proyecto institucional que integre estas perspectivas en su gestión interna, de modo de establecer procesos continuos de vinculación con la sociedad, que consideren su diseño, ejecución y evaluación.

---

<sup>11</sup> Esto presupone una sociedad civil más empoderada y participativa, con alto sentido de pertenencia territorial y local y, además, con capacidad de generar conocimiento independientemente de los campos legitimados de producción del mismo.

- Asimismo, el Estado debe financiar de manera estable aquellas iniciativas, principalmente locales y regionales, que muestren objetivos y resultados que contribuyan al desarrollo territorial.

### **Propuesta relativa a la función de promoción de la equidad y calidad**

#### Acceso

Se propone modificar el mecanismo de acceso o selección a la educación superior buscando alternativas que permitan identificar una diversidad de calificaciones e intereses, de manera consistente con una educación superior diversificada y capaz de responder a una multiplicidad de demandas.

Esto no significa eliminar un elemento significativo del sistema de admisión, cual es contar con un mecanismo objetivo y meritocrático de selección; sin embargo, es evidente que este mecanismo debe dar cuenta de las distintas modalidades de formación en la educación secundaria, y sobre todo, de las distintas aptitudes y características de los estudiantes a los cuales se aplica.

A la luz de los resultados que arroje el mecanismo de selección, es posible definir diferentes opciones de acceso y progresión formativa; la existencia de una educación superior articulada permitirá seguir distintos itinerarios formativos a lo largo de la vida.

#### Permanencia

La permanencia va más allá de enfrentar la deserción de una carrera o una institución de educación superior; el hecho nodal es la capacidad del sistema de retener a los estudiantes en su espacio o campo de acción. En efecto, si están dadas las condiciones para el reingreso o para la movilidad interinstitucional los problemas que emanan de dicha deserción pueden contenerse de mejor forma. Es decir, el SES debe ser capaz de ofrecer la posibilidad de movilidad en un marco de flexibilidad acorde a los requerimientos de las sociedades del siglo XXI.

Para fortalecer y favorecer la permanencia de los estudiantes en el sistema de educación superior las IES debieran considerar, al menos, los siguientes aspectos, que se proponen a continuación:

- **Ordenar y certificar el componente temporal de la progresión formativa considerando el trabajo del estudiante y sus logros de aprendizaje.** Esto significa aprovechar el trabajo avanzado en el diseño del Sistema de Créditos Transferibles (SCT-Chile), que considera la carga de trabajo y los logros alcanzados por los estudiantes, como mecanismo de certificación gradual de avance del proceso formativo. De este modo, es posible valorar la experiencia lograda por los estudiantes aunque esta sea incompleta, así como reconocer la amplitud de dichas experiencias y plasmarlas en una certificación portable que favorezca la movilidad al interior del SES y que sea un insumo para el mundo laboral.
- **Generar instancias formales y permanentes en el tiempo de articulación horizontal y vertical entre los distintos niveles del SES.** Es fundamental que al interior de un sistema altamente diversificado se acuerden procesos formales de progresión formativa interinstitucional; esto le da coherencia al sistema en su conjunto, aportando a los

distintos propósitos que persiguen los estudiantes. Para ello, sin embargo, se requiere eliminar una serie de trabas que impiden dicho tránsito, principalmente vinculados al esquema de financiamiento y la rigidez de la estructura curricular prevaleciente.

- **Ajustar la estructura curricular y pedagógica de las carreras y programas a las características de los estudiantes.** Es necesario que las IES elaboren estrategias para el diseño curricular, métodos de enseñanza aprendizaje, formación de docentes, provisión de recursos, entre otras, de modo de atender la heterogeneidad de la población que aceptan en sus aulas.
- **Implementar mecanismos y procedimientos de seguimiento y control que permitan retroalimentar a los actores institucionales para una toma de decisiones oportuna y fundamentada.** Es necesario el diseño e implementación de mecanismos sistemáticos que consoliden información del itinerario estudiantil como insumo para la toma oportuna de decisiones institucionales.
- **Implementar procesos de gestión institucional que sintonicen la formación con los requerimientos profesionales, laborales y sociales.** Dependiendo de los propósitos institucionales se requiere de unidades internas que se dediquen a la identificación de las competencias requeridas desde la sociedad y el mundo laboral para ir actualizando y rediseñando los perfiles de egreso de las carreras.
- **Implementar estrategias para el Reconocimiento de Aprendizajes Previos (RAP) formales, no formales e informales.** El aprendizaje es a lo largo de la vida pero también es loable pensar que la anchura de dicho aprendizaje también resulta fundamental en la experiencia de los estudiantes. En este sentido, considerar los aspectos no curriculares y que generan un aprendizaje virtuoso es de suma importancia para las entradas y salidas de los estudiantes, especialmente desde y hacia el mundo laboral, así como también el reconocimiento de las experiencias no formales e informales, que se dan en diferentes contextos.
- **Implementar efectivamente las etapas formativas en educación superior.** Esto supone un acuerdo nacional de los ciclos formativos y la estructura de títulos y grados asociados a estos. De este modo, se potencia la progresión formativa (especialmente del pre al posgrado) en un contexto coherente y conocido claramente por la sociedad.

### **Propuestas relativas a articulación**

#### Articulación con la educación escolar

Este proceso se puede dar a través de dos formas: articulación de los currículos y resultados de aprendizajes; y la formación de profesores, quienes adquieren su título en la educación superior y luego se desempeñan en el sector escolar, en sus distintos niveles (educación parvularia, educación especializada o diferencial, educación básica y educación media).

1. **Articulación curricular.** Ya se mencionó la necesidad de modificar los mecanismos de selección y admisión, de tal manera de considerar las distintas capacidades y competencias de los

postulantes a la educación superior, reduciendo así el sesgo actual que privilegia a los egresados de la modalidad humanista científica (EMHC). Adicionalmente, es preciso considerar que un elemento clave para el éxito y la permanencia de los estudiantes está dado por el ajuste entre las exigencias propias de la educación superior y las conductas de entrada de los estudiantes admitidos. Por consiguiente, se propone establecer como un elemento central de los procesos de evaluación y acreditación de carreras la consideración del perfil real de ingreso de los estudiantes admitidos en el diseño de los planes de estudio, ya sea a través de la estructura del plan de estudios o de la exigencia de cursos propedéuticos, así como el reconocimiento de aprendizajes previos relevantes.

2. **Formación de profesores.** Respecto a la formación inicial docente, algunas de las reformas o puntos más urgentes en este campo, son:

a) **La reformulación de los sistemas de selección y admisión a los programas de Pedagogía.**

Un proyecto de Ley presentado durante 2011 pretende establecer como barrera los 550 puntos en la actual PSU. Esta propuesta está contenida en el proyecto de Ley que “Establece requisitos mínimos para los estudiantes que ingresen a estudiar pedagogía” (Boletín 8449-04). La señalada barrera sería gradualmente establecida en cinco años (a partir de los 500 puntos) como un requisito generalizado y obligatorio de ingreso a programas de educación.

El mismo proyecto de ley indica que “Además de haber obtenido un puntaje mínimo en la Prueba de Selección Universitaria, se hace necesario que las propias casas de estudios realicen un examen a sus futuros estudiantes. Este examen debe tener características y requisitos especiales que permitan medir las aptitudes y condiciones de los postulantes a ejercer la docencia, debiendo ser elaborado por las propias casas de estudios y tendrá un carácter práctico y teórico según se determine.”

Ambas consideraciones avanzan en la dirección correcta, pero no son suficientes. Es preciso avanzar en la reconstrucción de la imagen pública del profesor, con el objeto de atraer a la profesión a más estudiantes motivados y capaces; avanzar en la identificación de las características que permiten predecir el buen desempeño profesional (tales como el desempeño durante la educación media, las capacidades de comunicación y uso del lenguaje, y la experiencia previa u otros indicadores de orientación vocacional que sean pertinentes). A esto debiera añadirse el establecimiento de exigencias estrictas para que las universidades puedan ofrecer programas de formación docente, sin descartar, adicionalmente, la regulación de vacantes.

Exigencias como las señaladas necesariamente exigen el diseño e implementación de políticas consistentes de financiamiento a los estudiantes e instituciones, y de mejora sustantiva de las condiciones laborales para el ejercicio docente.

b) De la misma manera, se requiere avanzar en **reformar los currículos universitarios de manera de garantizar una adecuada integración entre formación teórica y práctica.** Lo anterior se traduce en dos grandes líneas.

Por un lado, implica el desarrollo de una relación de estrecha colaboración entre las instituciones formadoras y las escuelas y establecimientos escolares en general, en una lógica de formación semejante al uso de ‘campos clínicos’, centrada en la formación de profesores de excelencia. Dicha formación requiere, como condición indispensable, la colaboración entre escuelas y universidades tanto a nivel institucional como a nivel de los formadores de formadores, otorgando a los profesores en ejercicio más destacados un rol relevante en la formación de sus futuros colegas y en los propios programas de formación docente.

Por otro lado, la reforma curricular de la formación docente debiera avanzar en un desarrollo colaborativo y articulado entre las disciplinas de base del currículo escolar y las disciplinas pedagógicas y educacionales, reconociendo la complejidad de la formación disciplinaria de quienes tienen como tarea introducir a los escolares en las distintas áreas del conocimiento. Esto incluye la formación en didáctica de las disciplinas, y en el desarrollo del conocimiento pedagógico del contenido (Shulman, 2001), que debiera ocupar un lugar relevante en la formación teórico-práctica de los futuros docentes. Lo anterior supone una colaboración estrecha entre las unidades académicas que al interior de cada universidad cultivan las disciplinas del currículo escolar y aquellas que cultivan las disciplinas referidas a la educación y la pedagogía, lo que supone una transformación radical del modelo de Facultades de Educación desvinculadas de otras unidades académicas, con una posición institucional marginal, desvalorizada y poco relevante en los contextos institucionales.

- c) **La revisión de los mecanismos exigible para la habilitación profesional.** La prueba INICIA, surgida en 2008, no parece ser el instrumento adecuado para el fin buscado. Es preciso analizar los requisitos de habilitación en una lógica consistente con las exigencias planteadas a otras profesiones críticas para el país, considerando, por ejemplo, no solo el desempeño en una prueba de conocimientos sino el resultado de una práctica profesional supervisada.
- d) **En un plano de políticas globales, se propone la creación de una red nacional para la formación docente, tanto inicial como de desarrollo profesional docente.** Esta red permitiría avanzar en procesos de cambio y rediseño de la formación docente a nivel nacional, integrando la investigación y la docencia en educación y formación docente, desarrollando vínculos entre establecimientos escolares y universidades cualitativamente superiores en relación al objetivo de formar educadores.

#### Articulación al interior del SES

Si bien el conjunto de propuestas que comprende este documento apunta a la constitución de un sistema de educación superior articulado a través del régimen de lo público, parece igualmente importante señalar algunos mecanismos específicos que contribuyan a dicho propósito general. Entre estos son relevantes:

- **Implementación de un Sistema de Créditos Transferibles.** Los avances efectuados en este campo permiten implementar un lenguaje común con relación a la carga académica de los estudiantes. Para ello el SCT-Chile resulta fundamental y propicio tanto para generar dicho lenguaje como para favorecer la movilidad estudiantil entre las instituciones que compongan el SES. Su implementación permitirá hacer los ajustes necesarios, haciendo de éste un instrumento útil y valioso para las distintas instituciones de educación superior.
- **Marco Nacional de Cualificaciones.** Parece imposible a estas alturas ignorar el peso que han ido adquiriendo los marcos nacionales de cualificaciones para lograr una mejor articulación entre los distintos niveles de la educación superior (o incluso, de todo el sistema educacional), así como su potencial para mejorar la transparencia de las cualificaciones otorgadas. El diseño de un marco nacional de cualificaciones es una tarea de largo plazo, que requiere de algunas condiciones básicas para que sea eficaz, entre las que se destacan las siguientes:
  - Claridad en los propósitos buscados. Los MNC son un instrumento para lograr distintos objetivos; cada sistema nacional debe iniciar el trabajo explicitando los objetivos que espera alcanzar, para luego proceder al diseño del MNC más apropiado para lograr esos fines.
  - La existencia de un organismo público rector, capaz de convocar a los principales actores, definir y exigir el cumplimiento de plazos, dar el financiamiento necesario y mantener la motivación y el trabajo a lo largo del tiempo necesario.
  - Una amplia participación de los principales actores, particularmente de las IES.
  - Reconocimiento y uso de la experiencia internacional, y del conocimiento técnico que existe sobre el diseño e implementación de MNC.

#### Articulación con el mundo del trabajo

Para fomentar el vínculo entre el mundo del trabajo y la educación superior se propone lo siguiente:

- **Fortalecer y formalizar el diálogo entre IES y el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales (SNCCCL).** Esto implica la formalización de la certificación de competencias laborales como mecanismo de reconocimiento de aprendizajes previos para la facilitación del tránsito de los trabajadores hacia la obtención de títulos técnicos de nivel superior.
- **Utilizar los perfiles ocupacionales elaborados por Chilevalora en el diseño curricular y de programas formativos de los CFP.** Esto significa reconocer por parte de las IES el valor de los perfiles ocupacionales como expresiones legítimas de demandas de capital humano desde los sectores productivos, de modo de hacer más pertinente la oferta formativa para esos sectores.
- **Desarrollar mecanismos de habilitación profesional.** Si bien no se ha avanzado en una propuesta concreta, es evidente la necesidad de desarrollar mecanismos que permitan certificar la capacidad de los titulados en un programa de formación en profesiones

reguladas para desempeñar efectivamente la labor que se espera de ellos. La propuesta, por tanto, reitera lo ya señalado en la ley 20.129: avanzar efectivamente hacia el diseño de mecanismos de habilitación profesional para profesiones reguladas, a través de un trabajo conducido por el Ministerio de Educación, con participación de instituciones formadoras y de asociaciones profesionales o representantes de empleadores significativos en el área.

### Reconocimiento de aprendizajes previos

En el contexto de favorecer una mayor articulación entre los distintos actores con que se relaciona la educación superior el proceso de reconocer los aprendizajes previos resulta fundamental. Sin embargo, este reconocimiento no es solo una instancia de validación de competencias laborales sino un mecanismo que promueve la transición desde el mundo laboral a la educación superior.

De este modo, lo que se requiere relevar no es la experiencia como tal sino el aprendizaje que se desprende de dicha experiencia, promoviendo la noción de aprendizaje a lo ancho de la vida.

En este sentido, ha emergido el concepto de Reconocimiento de Aprendizajes Previos (RAP) en la corriente internacional<sup>12</sup>, tratando de hacerse cargo de estos desafíos de articulación entre el mundo laboral y la educación formal.

En términos generales, el RAP es el mecanismo por medio del cual una institución de educación superior reconoce y valora los aprendizajes que una persona ha adquirido en distintos contextos. Este reconocimiento se traduce en la validación de competencias profesionales que se corresponden al perfil de egreso declarado en la asignatura de una carrera. De este modo, se reconocen las trayectorias formativas de las personas, relevando un conjunto de experiencias y sus respectivos aprendizajes.

Cabe consignar que la Ley 20.370, General de Educación, establece en su art. 41 que *“por decreto supremo, expedido a través del Ministerio de Educación, se reglamentará la forma como se validará el aprendizaje desarrollado al margen del sistema formal, por experiencia personal o el mundo laboral, conducente a niveles o títulos ... Asimismo, el Ministerio de Educación deberá otorgar las certificaciones de aprendizajes y competencias adquiridas en procesos no formales y flexibles, de acuerdo a un procedimiento establecido por decreto supremo.”* Este proceso no ha sido implementado para la educación superior, aun cuando hay algunas iniciativas como las desarrolladas por la Fundación Chile para formación técnica. Hay experiencias internacionales valiosas, que pueden contribuir al diseño de un mecanismo nacional, que permita validar y reconocer aprendizajes previos relevantes tanto para continuar estudios como para certificar competencias.

Los requerimientos para promover este mecanismo son los siguientes:

---

<sup>12</sup> Algunas denominaciones en el plano internacional son las siguientes: en Australia, Nueva Zelanda y Sudáfrica se utiliza la expresión *Recognition of Prior Learning* (“Reconocimiento del Aprendizaje Previo”); en Estados Unidos, *Prior Learning Assessment* (“Evaluación del Aprendizaje Previo”); en el Reino Unido, *Accreditation of Prior (Experiential) Learning* (“Acreditación del Aprendizaje (Experiential) Previo”); en Canadá, *Prior Learning Assessment and Recognition* (“Evaluación y Reconocimiento del Aprendizaje Previo”); en Francia, *Validation des Acquis Professionnels* (“Validación de los Aprendizajes Profesionales”).

- Creación de un sistema nacional de evaluación que conecte el mundo del trabajo con la educación superior, en todos sus niveles. En este caso es posible utilizar la experiencia de ChileValora respecto a la certificación de competencias laborales y sus instrumentos de evaluación, a pesar de que estos debieran redefinirse en función de los propósitos de articulación con el SES.
- Implementación de innovación curricular basada en la formación por competencias en las IES que ingresen al régimen de lo público. Esto, sin duda, debiera darse en las instituciones de formación profesional, sin perjuicio de que las universidades consideren dicha innovación en aspectos acotados de su diseño curricular y gestión académica.

## **Conclusión**

Hemos creído necesario, a partir de la identificación de las necesidades y demandas desde diversos ámbitos –estudiantes y familias, estructura productiva, ciencia y tecnología, humanidades y artes, desarrollo regional y territorial, entre otros–, elaborar una propuesta de arquitectura del sistema de educación superior para los nuevos tiempos. Para ello, creemos fundamental relevar el concepto de lo público y asociarlo a un espacio de acción propio que entregue beneficios y exija responsabilidades en un marco de criterios bien establecidos. Lo público concebido como un campo de interacción en que participan diversos actores, de distinta naturaleza, pero que persiguen objetivos comunes con responsabilidades compartidas, donde los procesos y resultados son considerados como un bien público. No creemos, por lo tanto, en la dicotomía entre regulación versus libertad o planificación estratégica versus autonomía. Estamos firmemente convencidos que dicha dicotomía es superable bajo esta nueva lógica basada en el régimen de lo público.

De este modo, en el espacio público que constituye al sistema de educación superior es posible el crecimiento vertical y horizontal de las instituciones de educación superior, sin embargo, esto solo es realizable en un marco de coherencia y consistencia interna en el cual se fijan límites, prerrequisitos, interrelaciones, mecanismos regulatorios, condiciones de operación mínimas, entre otros aspectos; es decir, donde las instituciones se sometan a los acuerdos que el sistema mismo ha definido como imprescindibles.

Asimismo, en el marco del presente documento hemos intentado evitar la elaboración de una categorización de instituciones, planteando más bien una diferenciación basada en las diversas funciones del sistema de educación superior. En efecto, nos parece que resulta más útil definir con claridad las funciones propias de la educación superior, establecer los requisitos básicos para su correcto desempeño, y dejar que sean las propias instituciones las que demuestren al organismo regulador competente que cuentan con las condiciones necesarias para ejercerlas. De este modo, la clasificación se construye en una lógica de eficacia y ajuste de calidad, más que desde una lógica administrativa o jurídica, que corre el riesgo de enfatizar rasgos formales y descuidar los aspectos sustantivos que interesa cautelar. En este plano cabe destacar la necesidad de tener criterios y delimitaciones claras respecto a los distintos tipos de instituciones que el sistema decide mantener; por ejemplo, ¿qué entenderemos por el subsistema universitario? ¿Con qué criterios lo vamos a evaluar y, por lo tanto, exigirles una serie de requisitos? Parece fundamental avanzar



hacia un panorama que ponga límites y bordes a las normales diferencias –y cumplimiento de funciones– entre las instituciones.

Hemos intentado, asimismo, reformular el concepto de autonomía sin reducir su relevancia, enfatizando que se trata de un aspecto que debe ejercerse con responsabilidad, y equilibrando los objetivos comunes con los intereses particulares. Lo fundamental para redefinir la arquitectura del sistema es precisamente esclarecer los distintos objetivos sistémicos para luego establecer los espacios de autonomía con que contarán las instituciones participantes.

Con respecto a esto, tenemos claro que quedaron fuera del análisis elementos sumamente importantes, los que corresponden – a nuestro juicio – a una etapa siguiente en el análisis de la educación superior, y merecen un tratamiento cuidadoso. Nos referimos particularmente a la gobernanza de las instituciones y a la composición, disposición y características del cuerpo académico y docente de las mismas. La gobernanza referida a la gestión institucional, los mecanismos de toma de decisiones y a las modalidades de participación; y el cuerpo académico y docente en relación a la carrera y carga académica, las remuneraciones e incentivos y las condiciones laborales generales. Resulta fundamental indagar en estos elementos a la luz de esta propuesta y vincularlos de modo consistente y coherente con los planteamientos aquí esbozados.

**María José Lemaitre y Francisco Durán**

**Octubre de 2013**