PROPUESTAS PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Foro Aequalis y las transformaciones necesarias

PROPUESTAS PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR
Foro Aequalis y las Transformaciones Necesarias

Una publicación académica de

Para

Santiago, Chile

Editores:
Mónica Jimenez de la Jara
Felipe Lagos Rojas
Francisco Duran del Fierro

Comité editorial:
Chantal Jouannet Valderrama
Cristian Inzulza Brajovic
Gonzalo Puentes Soto
Tania Hernández Jara

Primera Edición:
1500 ejemplares
Noviembre de 2011

Diseño:
Diseño Humano

ISBN
Nrº 978-956-8336-06-6

Inscripción de Propiedad Intelectual
Derechos Reservados para
Aequalis, Foro de Educación Superior

Impresión:
Ograma Impresores
Santiago, Chile
Noviembre de 2011

ÍNDICE

Presentación 7

Capítulo 1
EL CONTEXTO DE TRANSFORMACIONES EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR CHILENA Y SUS DESAFÍOS 9

Capítulo 2
EQUIDAD EN EL ACCESO, PERMANENCIA, LOGROS Y RESULTADOS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR CHILENA 21

I. Marco referencial: pertinencia y perspectivas de la equidad 22
II. La equidad en el acceso a la educación superior: antecedentes y desafíos 25
1. El ingreso 26
2. La transición entre niveles educativos 31
3. Las trayectorias formativas 32
4. La nueva cobertura estudiantil 34
5. Definición de los desafíos y recuento de políticas y acciones recientes para la equidad en el acceso 38
III. La equidad de la formación (permanencia) en términos de retención y titulación oportuna 41
6. Diagnóstico de la equidad del sistema educativo 42
7. Factores y efectos asociados a la retención y titulación 45
8. Políticas y acciones en desarrollo 48
9. Algunos resultados 52
IV. Resultados en términos de desarrollo ciudadano y desarrollo de la empleabilidad 53
10. Desarrollo ciudadano 53
11. Desarrollo de la empleabilidad 63
V. Propuestas para mejorar la equidad en el sistema 75

Capítulo 3
LA CALIDAD Y SU ASEGURAMIENTO 89

I. Marco referencial: el contexto, sus tendencias y los desafíos en el aseguramiento de la calidad 90
1. Conceptos básicos 91
2. Funciones del Sistema de Aseguramiento de la Calidad 94
II. El Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad: descripción de sus actores y definición de sus roles 100
3. Instituciones de la educación superior chilena 100
4. La Comisión Nacional de Acreditación (CNA-Chile) 101
5. Descripción del rol de los actores 109
III. Análisis del sistema desde el prisma de la calidad 115
6. Análisis del cumplimiento de los roles: la calidad bajo la lupa 115
IV. Propuestas desde la perspectiva del aseguramiento de la calidad 123

Capítulo 4
ARTICULACIÓN Y MOVILIDAD: APUNTANDO A LA EFICIENCIA 135

I. Articulación y movilidad: conceptos, interfaces formativas y nudos problemáticos para la eficiencia del sistema de educación terciaria 136
1. Conceptualización de articulación y movilidad 137
2. Desafíos para la articulación y la movilidad 144
II. Análisis y diagnóstico de la articulación y movilidad: aspectos normativos, institucionales y financieros, fenómenos de interés, nudos críticos y buenas prácticas 145
3. Articulación entre la educación media y la educación superior 146
4. Articulación entre los componentes del sistema de educación superior 151
5. Articulación entre la educación superior y el mercado laboral 163
III. Recuento: algunas bases para la articulación y la movilidad en el sistema chileno 167
IV. Propuestas para la articulación y la movilidad 169

Capítulo 5
LA ESTRUCTURA DE TÍTULOS Y GRADOS Y EL MARCO REGULATORIO ASOCIADO 181

I. Una distinción necesaria: estructura de títulos y grados de educación superior v/s regulación del ejercicio de actividades laborales 183
II. Significado y función de los títulos y grados 185
1. Desde el punto de vista del sistema educacional 185
2. Desde los mercados laborales y la sociedad en general 186
III. Bases constitucionales y legales de la regulación de los títulos y grados en Chile 187
IV. Problemas que presenta el actual marco regulatorio de las profesiones y oficios 191
3. Definiciones de las clases de títulos y grados y su impacto en las esferas de competencia de las diversas clases de instituciones de educación superior 191
4. Poca claridad respecto del contenido sustantivo de una certificación 192
5. Escasa sistematicidad de la legislación que regula los requisitos de acceso a cargos públicos y las facultades, derechos, y prerrogativas que se desprenden de la posesión de un título 193
V. Propuestas para la estructura de títulos y grados 195

Capítulo 6
INSTITUCIONALIDAD 199

I. Diagnóstico de la institucionalidad chilena en educación superior 200
1. Diseño de políticas, regulación y control 200
2. Naturaleza jurídica de las instituciones y gobierno corporativo 201
3. Información y transparencia 201
4. Títulos y grados 202
5. Calidad 202
6. Articulación 203
7. Equidad 203
8. Internacionalización 204
II. Propuestas específicas 204
9. Diseño de políticas, regulación y control 204
10. Instituciones y gobiernos corporativos 207
11. Información y transparencia 208
12. Títulos y grados 208
13. Aseguramiento de la calidad 209
14. Articulación y movilidad 209
15. Equidad 209
16. Internacionalización 210
Anexo: Universidades del Estado: fines, estructura y gobierno 211

Capítulo 7
FINANCIAMIENTO 217

I. Financiamiento a los estudiantes 219
1. Antecedentes 219
2. Propuestas 225
II. Financiamiento a instituciones, y para ciencia y tecnología 235
3. Recursos invertidos 235
4. Propuestas 240
III. Necesidades de financiamiento 243
Anexo 1: Descripción de becas de arancel 245
Anexo 2. Distribución del Aporte Fiscal Directo entre Universidades 248

CONCLUSIONES Y CIERRE DEL FORO AEQUALIS 253

I. Principales conclusiones propuestas país 254
II. Principales temas pendientes 257

Bibliografía general 260

Glosario de siglas 266

Listado completo de consultores 268

PRESENTACIÓN

En los últimos 16 años, hemos sido testigos de una significativa masificación de la educación superior, proceso que ha permitido abrir nuevas oportunidades y aspiraciones para los jóvenes de nuestro país. Este aumento de alumnos en el sistema es un logro que enorgullece al país, pero al mismo tiempo obliga a detenerse y a evaluar su funcionamiento, para que los esfuerzos se orienten a tener una formación de mayor calidad y acorde con las necesidades del desarrollo nacional. Para que Chile sea un país desarrollado y socialmente integrado, es necesario invertir en educación, potenciar los talentos de la población, agregar valor a la formación de las personas y preparar mejores ciudadanos.

El ***Foro Aequalis*** de educación superior se constituyó –a mediados del año 2010– como un espacio de diálogo para todos los actores involucrados en la educación superior chilena, buscando con ello contribuir a su transformación y, por lo tanto, a su mejoramiento general. El Foro se definió como una instancia articulada, de debate pluralista y propositivo, en torno a las políticas necesarias para que la educación terciaria en Chile se ponga en sintonía con los requerimientos del país. Para lograr este objetivo, el sistema de educación superior debe hacerse cargo de las características del nuevo estudiantado, de las necesidades de expansión de la cobertura de la matrícula, de las actuales exigencias de formación a lo largo de la vida (*lifelong learning*), de las demandas de capital humano para el desarrollo sustentable del país, y de los problemas estructurales arrastrados durante las últimas décadas.

En suma, la misión que dio nacimiento al ***Foro Aequalis*** fue la de contribuir al mejoramiento del acceso, la calidad, la equidad y la eficiencia del sistema de educación superior chilena, desde la perspectiva de las necesidades de formación de jóvenes y adultos, de las demandas de capital humano para el desarrollo del país, y de las tendencias hacia la formación permanente. El objetivo desprendido de esta misión consistió en la formulación de propuestas de políticas públicas e institucionales, mediante un trabajo especializado, con carácter participativo, pluralista, innovador y abierto a las mejores prácticas nacionales e internacionales en la materia.

Para estos efectos, el ***Foro Aequalis*** asumió una institucionalidad basada en un consorcio de instituciones convocantes, las que conforman un Directorio con la misión de orientar el trabajo, la legitimidad y amplitud político-ideológica del espacio[1]. A ellos se suman el Banco Interamericano del Desarrollo BID, el International Development Research Centre IDRC y la Fundación Luksic como socios estratégicos, y UNESCO y el Ministerio de Educación de Chile como patrocinantes. El directorio conformó una dirección ejecutiva a cargo de Mónica Jiménez, Gonzalo Vargas y Hernán Araneda, la que –a su vez– cuenta con una Secretaría Técnica de apoyo y gestión de las actividades del ***Foro Aequalis***.

Por otra parte, esta dirección ejecutiva convocó a un amplio grupo de consultores expertos, provenientes de las distintas instituciones que conforman el sistema de educación superior chileno, a constituir unidades consultoras temáticas, cuyo trabajo fue el de elaborar diagnósticos generales sobre las principales materias de interés para la educación terciaria, y elaborar propuestas de política pública e institucional en coherencia con aquellos diagnósticos. Las primeras cuatro unidades consultoras constituidas fueron aquellas que abordan los aspectos sustantivos de la educación superior, a saber: (1) la equidad en el acceso, permanencia, logros y resultados en la educación superior; (2) el aseguramiento de la calidad; (3) la articulación y la movilidad en el sistema; y (4) la estructura de títulos y gra-

[1] Estas instituciones son las siguientes: Confederación de la Producción y el Comercio (CPC), Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA), Corporación de Promoción Universitaria (CPU), Fundación Chile, Expansiva, ProyectAmérica, Libertad y Desarrollo, Centro de Estudios Públicos (CEP), Centro de Estudios del Desarrollo (CED), Fundación Igualdad, Centro Democracia y Comunidad (CDC), Fundación Chile 21 y el Foro de Altos Estudios Sociales Valparaíso.

dos y el marco regulatorio asociado. Una vez cumplida parte importante del trabajo de estas primeras, se convocaron las otras dos unidades consultoras que abordaron aspectos más funcionales, como son (5) la institucionalidad y (6) el financiamiento en la educación superior.

La razón para diferenciar en el tiempo el trabajo de estas unidades consultoras dice relación con la distinción entre el "¿qué queremos?" al que apuntan las primeras, y el "¿cómo logramos lo que queremos?" que caracteriza las segundas. Sabiendo que normalmente las discusiones suelen centrarse en los tópicos de institucionalidad y financiamiento, el ***Foro Aequalis*** prefirió tener claridad respecto de las propuestas sustantivas antes de abordar el debate acerca de qué estructura y qué mecanismos financieros son necesarios para llevarlas a cabo. Las primeras unidades consultoras (las sustantivas) trabajaron durante seis meses, desde noviembre a abril, en la elaboración de sus diagnósticos y propuestas, los que fueron entregados a las últimas dos unidades consultoras (funcionales) al comenzar su trabajo.

En cuanto a la metodología utilizada para los diagnósticos, es necesario señalar dos cosas: en primer término, las opiniones vertidas en los respectivos documentos son el resultado de diversas fuentes: del consenso alcanzado entre los integrantes de la unidad consultora, que representan un conjunto significativo de actores del sistema de educación superior; de antecedentes cuantitativos y cualitativos de público conocimiento; y de antecedentes internacionales. Por supuesto, los integrantes de cada una de las unidades consultoras están conscientes de que hay diversas interpretaciones posibles acerca de los temas tratados. Sin embargo, se logró arribar a una seguridad razonable acerca del hecho de que los resultados presentan un cuadro realista y fidedigno del campo temático abordado, aunque también se reconoce que, como en todo diagnóstico, se han enfatizado aquellos aspectos más problemáticos respecto de los cuales es preciso buscar soluciones, por sobre los elementos positivos que claramente existen en este ámbito, y que han hecho de la experiencia chilena un modelo en América Latina y el mundo.

En segundo lugar, en el trabajo de las unidades consultoras se crearon matrices de análisis muchas veces novedosas, cuya utilidad consiste en detectar problemas atingentes a los núcleos críticos de cada tema abordado. Dada la proliferación de diagnósticos parciales existentes hasta ahora, la metodología de cada uno de los grupos debió esforzarse en aunar criterios, lenguajes, y en elaborar marcos analíticos pertinentes para afrontar desafíos, más que complacerse en logros pasados o actuales. Del mismo modo, y dada la transversalidad de muchos de los problemas del sistema, el trabajo colaborativo del ***Foro Aequalis*** se vio reflejado en que algunas unidades consultoras, si bien desarrollaron reflexiones diagnósticas acerca de temas de su incumbencia, en algunos casos se intercambiaron la responsabilidad de elaborar las propuestas, por considerar que otras unidades tenían mejores condiciones para hacerlo.

Por otro lado, y en paralelo a la finalización del trabajo de elaboración de diagnóstico de las unidades consultoras, se realizaron talleres regionales de difusión y retroalimentación, en los cuales se presentaron los resultados de este trabajo así como se recibieron aportes provenientes de las diversas experiencias locales.

Finalmente, este libro pretende ser un aporte significativo, desde la sociedad civil, al espacio deliberativo y a la elaboración de propuestas de políticas pública e institucional, para enfrentar los desafíos de la educación superior chilena en una perspectiva de mediano y largo plazo, y en el horizonte de construir un país más desarrollado, humano, equitativo e integrado.

Mónica Jiménez de la Jara

Capítulo 1

EL CONTEXTO DE TRANSFORMACIONES EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR CHILENA Y SUS DESAFÍOS

Mónica Jiménez de la Jara
Felipe Lagos Rojas
Francisco Durán del Fierro

1. TRANSFORMACIÓN ESTRUCTURAL: MASIFICACIÓN Y DESPLAZAMIENTO DE LOS EJES DE GOBIERNO DEL SISTEMA

Durante los últimos 30 años, y sobre todo desde las reformas de 1980, la educación superior chilena ha sufrido una progresiva transformación que bien puede denominarse como *estructural*. Esto significa que los ejes que sostienen la arquitectura del sistema han cambiado significativamente en el transcurso de este periodo. Producto de esta transformación, se han desplegado un sinfín de diagnósticos con el objetivo de comprender los nuevos fundamentos y rumbos del actual sistema, entendiendo que se trata de tendencias que, lejos de restringirse a nuestro país, acompañan a muchas de las sociedades del mundo, especialmente las que se encuentran en vías de desarrollo.

En efecto, hablar de una transformación estructural implica comprender que varios de los elementos que componen la base del sistema han sido modificados, tanto en lo que respecta a sus componentes, sus funciones internas y sus relaciones recíprocas, como en cuanto a su significación y sus funciones sociales. La razón de ser de la educación superior puede ser dimensionada desde el punto de vista de sus beneficiarios directos (los estudiantes) o bien desde la sociedad en su conjunto. Las personas procuran encontrar en la formación avanzada, elementos que les permitan una mayor plenitud, sea a través de la adquisición de conocimientos como de la adquisición de habilidades y destrezas que les posibiliten construir un futuro acorde con sus expectativas.

En cuanto a la sociedad, el rol de la educación superior debe orientarse tanto a ser un espacio del cultivo, difusión y enseñanza del conocimiento y de la técnica, como a generar las capacidades para que los diversos actores sociales sean protagonistas del progreso de su país. Esto último significa formar a personas que participen en todos los aspectos de la vida social, que tengan las competencias para desempeñarse en diversas actividades de los sectores productivos de bienes y servicios, y que contribuyan a una mejor convivencia cívica y al funcionamiento de los procesos democráticos. A la par con lo anterior, está el que se configure como un sistema más inclusivo, que sea una palanca de movilidad social y que esté comprometido o que responda a las reales necesidades de la sociedad.

A continuación, se enumeran algunas de las transformaciones más importantes que impactan en los sistemas de educación superior y se destacan indicaciones sobre la magnitud de sus consecuencias.

A. Las tendencias

a. Masificación

La primera transformación tiene que ver con la expansión del sistema: entre 1991 y 2004, la población de estudiantes en el mundo se duplicó (de 68 millones a 132 millones). En Chile, entre 1990 y 2011 la población estudiantil aumentó aproximadamente de 245.000 a 1.000.000, llegando a una cobertura superior al 40% de la cohorte de 18 a 24 años[2].

En este escenario de masificación, el crecimiento global del sector universitario fue de un 27% entre el 2005 y el 2010. Para este periodo, las instituciones que más crecieron en el total de su matrícula fueron las universidades docentes con investigación selectivas[3] (51%), las docentes no selectivas con baja acreditación (30%) y las docentes no selectivas de tamaño mayor (81%). En lo que respecta a su matrícula de primer año, el sector universitario creció un 30% en su totalidad (Torres & Zenteno, 2011: 29).

[2] Si bien esta es la medida habitual, el aumento de estudiantes mayores de 24 años hace necesario pensar en la necesidad de buscar otro indicador, por ejemplo, estudiantes por 100.000 habitantes, u otro.

[3] Para este respecto, y en lo que sigue, se utiliza la tipología generada por Aequalis (Torres & Zenteno, 2011, Cap. 1).

Por su parte, los institutos profesionales mostraron en el mismo rango de tiempo un crecimiento total de 78%, cifra que aumenta a un 80% para la matrícula de primer año. Los institutos profesionales con acreditación alta o media, no especializadas y de tamaño mayor (seis instituciones) concentran el 64% del total de la matrícula de institutos profesionales, por lo que son quienes más explican este crecimiento (Torres & Zenteno, 2011: 47). Finalmente, la matrícula de los centros de formación técnica creció en total un 69% desde el 2005 al 2010 (75% en su matrícula de primer año), y los tipos de instituciones que más contribuyen a este crecimiento son las acreditadas de tamaño mayor con un 111%, las acreditadas de tamaño menor con un 122%, y las no acreditadas de tamaño mayor con un 138% (2011: 64).

b. Heterogeneización estudiantil

Otra consecuencia tiene que ver con la evidencia de una población estudiantil más heterogénea y diversa en comparación a la que caracterizaba al antiguo sistema, lo que permite hablar del paso de un sistema para la formación de elites a otro masivo. La expansión del cuerpo de estudiantes no solo significa mayor número, sino alumnos distintos: edad, género, condiciones económicas, calificaciones, capital cultural y expectativas, son todos factores de diferenciación que hacen que, para muchas instituciones de educación terciaria (acostumbradas a tratar con alumnos jóvenes, altamente calificados y que aspiran a una carrera académica o profesional), resulte difícil ajustarse a estas nuevas necesidades y demandas. Gran parte de estos estudiantes se caracteriza por (i) ser la primera generación de sus familias que llega a la educación terciaria; (ii) la mayoría de ellos con importantes necesidades de recursos para financiar sus estudios; (iii) arrastrar deficiencias en su formación secundaria; (iv) falta de redes sociales de apoyo que lo acompañen en su desarrollo académico y personal. Esta realidad de los estudiantes ha planteado a las instituciones de educación superior nuevas exigencias curriculares y pedagógicas y, al mismo tiempo, la necesidad de ofrecer un entorno de aprendizaje distinto, capaz de hacerse cargo de la nueva perspectiva que estos alumnos traen a su experiencia educacional.

La presencia de nuevos sectores sociales en el sistema se constata al revisar las siguientes cifras: el año 2010, un 32% de los estudiantes universitarios provenían de colegios municipalizados y un 47% de establecimientos particulares subvencionados; para los institutos profesionales estas proporciones fueron de 47% y 48%, mientras que para los centros de formación técnica fueron un 50% y 46%, respectivamente. En lo que respecta a la composición socioeconómica de los estudiantes universitarios, el tipo de institución que tiene menos matrícula proveniente de los primeros tres quintiles[4] es la de universidades docentes con investigación selectivas (23%), mientras que las universidades no selectivas y las selectivas con investigación sobrepasan el 45%. Las universidades de investigación selectivas tienen un 33% de la matricula proveniente de estos quintiles.

Por su parte, las universidades que más reciben alumnos de colegios particulares pagados son las universidades esencialmente docentes con investigación selectivas (39%), seguidas por las universidades de investigación selectivas (26%) y las docentes selectivas (24%). Las que más matrícula reciben desde colegios municipales son las docentes no selectivas con baja acreditación y de tamaño mayor, con 37% y 40% respectivamente (Torres & Zenteno, 2011: 37).

Otro dato relevante a este respecto tiene que ver con los estudiantes que, simultáneamente, cursan programas de educación terciaria y trabajan: un 23% de los alumnos universitarios lo hace (Torres & Zenteno, 2011: 37), cifra que alcanza un 36% para los institutos profesionales (2011: 54) y un 42% en los centros de formación técnica. (2011: 69)

c. Credencialización

Lo anterior se traduce, como indica la tendencia general en el mundo, en un estrechamiento entre los vínculos de la educación terciaria con el mundo laboral, lo cual se debe tanto a cambios en los propios mercados ocupacionales

[4] Los quintiles socioeconómicos corresponden a un quinto (20%) de la población total según el ingreso per cápita del hogar. Su uso es común para determinar o focalizar las políticas públicas en los sectores más vulnerables o de menores ingresos.

como a las posibilidades de la oferta educativa para aumentar el nivel formativo de la fuerza de trabajo. La alta rentabilidad privada de la educación superior otorga un alto valor de mercado a este tipo de certificaciones. La tendencia internacional permite hablar, a este respecto, de la conformación de una "industria de certificados", en las que el efecto puramente académico de la instrucción se confunde con el efecto de las certificaciones[5].

d. Diversidad de fuentes de financiamiento

Todo lo anterior se ve acompañado de nuevas formas de financiamiento. El aumento de la demanda por financiamiento público de diversos sectores (salud, medio ambiente, educación primaria y secundaria, entre otros) genera la necesidad de priorizar en cuanto a la distribución de recursos y reducir el monto que los gobiernos quieren dedicar a la educación superior[6]. En este contexto, el financiamiento público tiende a vincularse con objetivos de políticas a través de programas de fondos dirigidos, competitivos o ligados al desempeño. En muchos casos, su distribución se relaciona con indicadores de eficacia o eficiencia o a resultados de autoevaluación y procesos de revisión externa. Al mismo tiempo, muchos países aumentan la proporción de recursos destinados a programas de ayuda para estudiantes mediante becas o, crecientemente, a través de préstamos reembolsables.

En Chile, donde –de acuerdo al informe de la OCDE– el Estado aporta el 15% del gasto total destinado a la educación superior, lo cual se vuelve un dato más preocupante si consideramos que la proporción del gasto familiar en educación superior es excesivamente alta: un 84,5% según la OCDE (2009: 24). Ahora bien, vista la educación chilena como una industria, al año 2009 se trataba de un mercado de 2,4 billones de pesos[7]. Considerando únicamente el sector universitario, los ingresos por aranceles y matrículas constituían el 65,6% del total, y este componente era pagado en un 76% por los estudiantes y/o sus familias (para las universidades estatales, este porcentaje era de 53,7%, mientras que para las universidades privadas constituía el 96,1% de los ingresos por aranceles y matrícula; Salas, 2010). Del mismo modo, una mirada histórica comparativa muestra que, mientras en 1973 el gasto público en educación superior correspondía a casi un millón de pesos por alumno, en la actualidad solo es de 460 mil pesos (CENDA, 2011: 22).

e. Diversificación institucional

Como consecuencia de la expansión del sistema se produce la diversificación de la oferta formativa. Esta tiene diferentes fisonomías: la aparición de nuevos tipos de instituciones, la multiplicación de ofertas educacionales al interior de las instituciones, la expansión de la oferta privada y la introducción de nuevas modalidades de prestación.

Según la OCDE (2009), el crecimiento de los sectores no universitarios es uno de los cambios estructurales más importantes de los últimos tiempos. En Chile esto pareciera no ser tan evidente, pues si bien el año 2011 la proporción de la matrícula del sector universitario se igualó con la del sector técnico-profesional (institutos profesionales y centros de formación técnica) en un 50% para cada uno, la discusión pública al respecto ha sido escasa y se encuentra en retraso con el avance del fenómeno, manteniendo con ello la imagen de la educación técnico-profesional como la "desplazada" u omitida del sistema.

Al mismo tiempo, surgen modalidades más flexibles de prestación: enseñanza a distancia, entrega en línea de cursos regulares de programas presenciales, seminarios breves y conversaciones interactivas, cursos de tiempo parcial y currículum basados en módulos, educación continua y cursos no conducentes a título son iniciativas ingentes para abordar las nuevas necesidades y demandas de los estudiantes y del mercado laboral, muchas de las cuales están presentes en Chile aunque no sean reconocidas.

[5] Véase Brunner (1990: 99).

[6] Chile se ubica, en el último lugar de los países de la OCDE en cuanto a la proporción de gasto público en la educación terciaria, y resulta indicativo de la proporción inversa que Chile tiene, respecto de los países de la OCDE, en la relación entre gasto público y privado en educación.

[7] Esta cifra corresponde a los ingresos de explotación contabilizados en la ficha financiera del SIES (CENDA, 2011: 51). Es aproximadamente el 2% del PIB puesto que este último está sobre los 100.000 billones de pesos.

La literatura internacional establece que los sistemas de educación superior han experimentado una doble diversificación: 1) una diversificación horizontal, producto de la emergencia de nuevos proveedores, ensanchando el panorama institucional y dando lugar a una heterogeneidad de ofertas formativas –en tanto multiplicidad de formas de propiedad, misiones institucionales, orientaciones de los programas, de estas instituciones–, y 2) una diversificación vertical, debido a la formación de instituciones educativas de distinto nivel, en correspondencia con la división social del trabajo y sus requerimientos de certificaciones diversas –en términos de niveles de especialización y de intensidad formativa–.

Como en Chile los institutos profesionales ofrecen tanto formación profesional como técnico-profesional, es interesante observar la proporción de cada una de ellas en la matrícula: para la primera, este tipo de instituciones muestra un 61%, frente a un 39% para la formación técnico-profesional. La formación técnico-profesional tiene también un 45% de su matrícula en régimen vespertino en los institutos profesionales, frente al 38% de los profesionales en este mismo tipo institucional (Torres & Zenteno, 2011: 48-49). Para los centros de formación técnica, en cambio, la matrícula vespertina alcanza el 39% (2011: 65).

Esta complejidad de los sistemas de educación superior afecta de modo simultáneo a la sociedad civil (o mercado del trabajo) y a las políticas estatales. En el caso de la sociedad civil, los sujetos se ven cada vez más orientados a apropiarse de nuevas habilidades y competencias para desempeñarse en la economía, las que deben ser provistas por un sistema formativo adecuado a dichos requerimientos, y deben conducirse bajo un marco relativamente transparente –esto es, no distorsionado– de expectativas profesionales y laborales. Del lado de la política pública, los países deben hacer frente a los desafíos de integración y de competitividad global por la vía de reformas, ajustes y adecuaciones tanto de los objetivos a ser cumplidos por el sistema de educación superior, como de su arquitectura y sus funciones principales.

f. Cultura de la responsabilidad pública

Por último, tenemos una atención creciente a la responsabilidad pública (*accountability*) y el desempeño. En muchos países se han estado desarrollando sistemas formales de aseguramiento de la calidad. La expansión de los sistemas de educación terciaria, su mayor diversificación, la necesidad de legitimar el uso de fondos públicos y el aumento de las presiones del mercado, son todos factores que exigen un mayor escrutinio sobre la educación superior y su calidad, así también sobre su eficacia y eficiencia, las cuales ya no se dan por sentado, sino que se deben demostrar y verificar.

B. El marco analítico

Como forma de caracterizar, de modo breve y descriptivo, la historia de cambios en los mecanismos de gobierno del sistema chileno, se ha optado por utilizar el esquema planteado por Burton Clark y seguido en Chile por José Joaquín Brunner (2010). Como ya está dicho, las mencionadas transformaciones se han venido produciendo en gran parte de los países en desarrollo, pero ello no quiere decir que en todos asuma las mismas características ni que compongan tendencias y trayectorias similares: de hecho, uno de los factores que los diferencia es el eje o espacio social que conduce o coordina su gobierno. Según el esquema llamado *triangulo de Clark*, todo sistema de educación se puede entender como un campo de fuerza en el que intervienen tres ejes fundamentales: el Estado, las corporaciones institucionales y los mercados. Las políticas se desarrollan y el sistema se gobierna y se coordina a partir de este campo de fuerzas, según el eje que predomina, por cierto, nunca con exclusividad y, en consecuencia, en tensión constante con los otros componentes, lo que hace del sistema en su conjunto una entidad dinámica.

El análisis del propio Brunner permite entender que en los últimos 30 años hemos pasado desde el predominio de los agentes corporativo-institucionales como lo eran las ocho universidades existentes hasta la reforma de 1980 (y, sobre todo, con anterioridad a 1973), sin duda con una importante presencia estatal, a un sistema de hegemonía de los mercados –de las fuerzas de la oferta y la demanda– con posterioridad a dicha reforma. Este desplazamiento se produce gracias a la proliferación de nuevas instituciones que desde entonces acompañan a las universidades tradicionales, al desmembramiento de estas y la creación de universidades regionales con sus antiguas sedes, y a la genera-

ción de una oferta de certificaciones que establece tres tipos de instituciones: universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica.

El mismo autor también señala que, desde la década de los noventa hasta hoy, el Estado retomó algunas de sus funciones como son: la supervisión y licenciamiento de las instituciones, la adopción de políticas activas de financiamiento institucional y estudiantil, la expansión y el fortalecimiento de las actividades de Investigación y Desarrollo (I+D), la implementación y promoción de programas de mejoramiento institucional y el establecimiento de un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad SINAC, entre otras de importancia[8].

C. La sociedad del conocimiento y la formación de nivel avanzado

El año 2000 el Grupo Especial sobre Educación Superior y Sociedad del Banco Mundial elaboró un documento titulado "La educación superior en los países en desarrollo. Peligros y promesas", donde se ofrecen criterios generales para observar el funcionamiento de los sistemas de educación superior en naciones en desarrollo. Estos son: i) un marco suficiente de autonomía institucional debidamente supervisado por medio de mecanismos claros; ii) instancias básicas de cooperación y capacidad competitiva, ambas combinadas; iii) apertura creciente hacia los mercados del trabajo y la sociedad civil; y iv) una organización basada en la "estratificación explícita", por medio de la cual las instituciones ponen en juego sus fortalezas y ventajas para satisfacer necesidades formativas (2000: 13). Para el Grupo Especial resultó evidente que los mercados no generan sistemas de estas características por sí solos; de hecho, el diagnóstico central entregado indica que el principal problema que sufren los países en desarrollo con sus sistemas de educación superior, es el buen ejercicio del poder sobre el sistema de educación superior.

Dicho en otros términos, el incumplimiento parcial o total de los criterios mencionados sería entonces un efecto de estas dificultades de gobernabilidad (*governance*), dificultades que se ven traducidas en incapacidades para promover políticas de Estado que ubiquen al sector terciario de la educación en correspondencia con las necesidades y objetivos puestos en la formación avanzada, en la innovación y la productividad. Lo mismo sucede para el desarrollo de niveles avanzados de actividad científica y tecnológica (por el lado de los objetivos país) y en la satisfacción de las nuevas necesidades formativas de características flexibles y acumulativas, idea que se resume en el término "formación a lo largo de la vida" (*lifelong learning*).

Ahora bien, todo lo anterior resulta doblemente preocupante cuando se hace ver que en Chile concurren, como tendencias, la explosión de cobertura que alcanza hoy a un nuevo sujeto estudiantil, con características distintas a los tradicionales, y la alta proporción de gasto familiar que financia la matrícula total del sistema. Preocupantes resultan a este respecto las bajas tasas de retención al segundo año, que para las universidades es de un 62% (donde son las universidades no selectivas las que muestran tasas bajo el 60%), para los institutos profesionales de un 45% (con varias instituciones bajo el 40%), y de un 44% para los centros de formación técnica. Si tenemos en cuenta que estos sectores son los que más han crecido, absorbiendo al estudiantado no tradicional de menores ingresos del sistema, hacen sentido las palabras vertidas en el informe de la OCDE: "Los estudiantes de sectores de bajos ingresos tienen menos probabilidades de graduarse y más probabilidades de tener que pagar el costo total de sus estudios" (2009: 13).

Las principales falencias del sistema chileno detectadas por la OCDE fueron:

- Desigualdades en el acceso y segmentación de las instituciones;
- currículum inflexibles y métodos anticuados de enseñanza-aprendizaje, junto a programas demasiado extensos;
- prácticas retrógradas de financiamiento para las instituciones;
- insuficiencias de enfoque y financiamiento para el sistema de investigación;
- deficiencias en los sistemas de información y falta de cultura de rendición de cuentas (*accountability*). (OCDE, 2009: 4-12)

Todos estos problemas afectan de modo importante la equidad¸ la calidad y la relevancia de la formación postsecundaria desarrollada en nuestro país.

A continuación, presentamos el Cuadro 1 que desglosa los tipos de instituciones existentes en el actual sistema chileno, cuya tipología fuese elaborada por el ***Foro Aequalis*** considerando las variables que más discriminan entre ellas.

Cuadro 1. Tipología de instituciones de educación superior (2011).

Tipo de institución	Número de instituciones de la categoría	Matrícula al año 2010
Universidades		
De investigación selectivas	5	99.106
Con investigación selectivas	6	68.402
Esencialmente docentes con investigación selectivas	6	75.545
Docentes selectivas	10	76.760
Docentes no selectivas, con acreditación media o alta	13	70.909
Docentes no selectivas, con acreditación baja	12	43.434
Docentes no selectivas, de tamaño mayor	6	128.068
Institutos profesionales		
Con acreditación alta o media, no especializadas, de tamaño mayor	6	139.538
Con acreditación alta o media, especializadas y no especializadas, de tamaño medio	3	16.979
Con acreditación alta o media, especializadas, de tamaño menor	2	2.738
Con acreditación baja, no especializadas, de tamaño medio o mayor	7	39.069
Con acreditación baja, especializadas y no especializadas, de tamaño menor	26	19.516
Centros de formación técnica		
Acreditadas, de tamaño mayor	3	69.926
Acreditadas, de tamaño menor	8	10.900
No acreditadas, de tamaño mayor	2	11.383
No acreditadas, de tamaño medio	3	8.419
Autónomas no acreditadas, de tamaño menor	17	7.010
No autónomas de tamaño menor	40	12.848

Fuente: Torres & Zenteno, 2011.

[8] Véase Brunner, en Jiménez & Durán (2011).

2. EL CONTEXTO: LAS DEMANDAS ESTUDIANTILES, LOS MOVIMIENTOS SOCIALES Y LAS TRANSFORMACIONES NECESARIAS

Las exigencias del desarrollo competitivo del país traen consigo demandas y expectativas, tanto del mercado laboral –expresado como crecimiento económico– como de la sociedad civil, que muchas veces no son respondidas oportunamente por los gobiernos, o más bien, no coinciden con el contenido de lo demandado o exigido. Las exigencias del primero dicen relación al incremento del capital humano para avanzar y concretar la competitividad del país a nivel internacional. En tiempos donde la globalización permite el traslado de productos, bienes y capitales, lo único que permanece más o menos estático es la fuerza laboral, cuya mayor virtud es la generación de valor a la competitividad de cada país. Por lo tanto, el factor preponderante al momento de evaluar la posición estratégica de una economía internacionalizada es el nivel y calidad educacional de su fuerza laboral. Por otra parte, las demandas de los segundos apuntan principalmente a resignificar el propósito de la educación; ello se traduce, en principio, en la reconstrucción de la noción de "sistema" en la educación, en todos sus niveles. Sin embargo, esta reestructuración tiene como objetivo central el concepto de lo público, entendido como el lugar donde se genera el conocimiento, por una parte, y las distintas formas de ciudadanía, por otra.

Asumiendo lo anteriormente planteado, el ***Foro Aequalis*** inició sus actividades con un enfoque y perspectiva de largo plazo –no coyuntural–, pretendiendo identificar y elaborar propuestas para resolver los problemas y enfrentar los desafíos que la educación superior debe asumir para aportar al desarrollo del país. Sobre la base de esa mirada se iniciaron un conjunto de acciones para diagnosticar y proponer una gama de medidas que respondieran a los efectos del recorrido histórico de la educación superior.

Lo anterior, sin embargo, no estuvo exento de dinamismos sociales y políticos. En efecto, mientras se realizaban las actividades del Foro, emergieron una serie de movimientos estudiantiles que intensificaron las constantes exigencias y demandas históricas de este sector. Frente a esta nueva contingencia, imprevisible en un comienzo, se desarrollaron las propuestas de todas las unidades consultoras, las cuales en cierta medida entendieron el contenido de este nuevo contexto social. No obstante esto, el ***Foro Aequalis*** continuó encaminado en levantar propuestas de políticas públicas e institucionales con visión de largo plazo.

Las demandas del movimiento estudiantil se explican principalmente por las contradicciones que el modelo de educación superior no ha podido resolver, lo que ocurre, también, en los otros niveles de educación. Como consecuencia de estos malestares sociales, se ha prolongando un conflicto entre estudiantes y gobierno que ha suscitado, incluso, la atención internacional.

Esto ha significado, por lo tanto, una reorientación significativa de los fundamentos de las políticas públicas en este sector: el escenario sobre el cual se diseñan e implementan las políticas ha cambiado definitivamente, o por lo menos, ha sido trastocado en sus pilares fundamentales. Las disposiciones políticas e institucionales que se avizoraban el 2010 no son las mismas con la que se enfrentó el Foro durante el 2011, es decir, se abrió un espacio de mayor disponibilidad para transformar o desplazar los ejes del llamado "modelo" de educación superior.

Este movimiento estudiantil, cabe señalar, se ha caracterizado por dos situaciones: primero, tienen tensiones que, al parecer, son insolubles con sus interlocutores; segundo, han aprendido las lecciones de los resultados alcanzados por los movimientos precedentes.

Respecto de lo primero, existe un permanente desencuentro entre los planteamientos de los estudiantes y del gobierno. Esto se explica por las formas de acción social que contienen sus propuestas o planteamientos. Por un lado, los estudiantes enarbolan diagnósticos y lineamientos de transformaciones sobre la base de una racionalidad u operación del pensar sustantiva con arreglos a valores, es decir, donde es fundamental el cómo se implementan las políticas públicas (asociadas a valores de igualdad, por ejemplo); por otro lado, un sistema político que responde basándose en una racionalidad instrumental con arreglos a fines, esto es, orientando las prioridades de las políticas a los resultados (la calidad en este caso) independientemente al modelo de sociedad que se quiere construir. Esta tensión que prácticamente levanta una barrera para un acuerdo, también tiene otra mirada: en un aspecto más general la dificultad de encontrar puntos de convergencia estriba en la contraposición de dos paradigmas totalmente diferentes, cada uno identificado, de modo paralelo, con un sistema de sociedad y, por lo tanto, con un modelo económico en particular.

Respecto de lo segundo, la prolongación del conflicto tiene su origen en las lecciones que han sacado de otras experiencias similares, específicamente de los movimientos estudiantiles del 2006. De este modo, tienen presente que el diálogo por sí mismo no tiene como consecuencia la concreción de sus planteamientos, ya sean estos de mayor o menor grado para el sistema en su conjunto. Visto así, los ofrecimientos de mesas de trabajo, si no contienen ciertas garantías, dejan de ser atractivas para los actores demandantes.

En buenas cuentas, en el actual contexto, signado por la movilización estudiantil más grande del periodo, que presiona por una reforma basal a la educación chilena, la discusión parece haber llegado al meollo mismo del asunto. Al mismo tiempo, las tendencias de la educación superior parecen estar siendo cuestionadas en parte importante precisamente gracias a los logros educacionales que ella misma ha generado: de hecho, una sociedad más educada posibilita el que sus ciudadanos elaboren juicios críticos y propuestas que desplacen el límite de lo posible, y una educación al servicio de la ciudadanía democrática propicia que sus educados se organicen y levanten esas demandas. En el fondo, estamos en presencia de los efectos de los cambios educativos que como país hemos propiciado y cuyas consecuencias están todavía por definirse, lo que nos direcciona más allá de lo dado y nos permite proyectar un sistema educacional deseable.

Por último, una de las principales consignas que se escuchan hoy tiene que ver con el fin al lucro en la educación. Sin embargo, su definición es bastante ambigua: aparece como demanda articulada desde una ciudadanía en cuyo imaginario social la educación debe contribuir a su propio bienestar individual tanto como al desarrollo social. Adicionalmente, se entiende como legítima ganancia, por una parte, o como una de las causas de la mala calidad de algunas instituciones, por otra. Esta contraposición tiene fuertes connotaciones ideológicas que plantean, o más bien enjuician, prácticas que están más allá del ámbito educacional, vale decir, contra un tipo de paradigma o modelo de desarrollo de sociedad. Por lo tanto, creemos que estamos ante la presencia de un movimiento amplio y extendido que, sobre la base de un horizonte valórico asociado a la educación, pretende que la sociedad en su conjunto intensifique sus mecanismos de supervisión y control sobre las fuerzas de mercado que operan en el sistema.

En palabras del rector de la Universidad Alberto Hurtado, S.J. Fernando Montes, se trata de un malestar social asociado al descontento de amplias capas ciudadanas frente al predominio de la razón técnico-instrumental (cuyo principal exponente lo constituyen las unidades lucrativas llamadas "empresas", cuya finalidad es la maximización de la ganancia) por sobre la racionalidad valórica que define en primer término los principios y parámetros ético-morales en los que se debe desenvolver una actividad social cualquiera, la educación en este caso[9].

En resumen, bajo la actual coyuntura que vive la educación en el país, resulta de consenso decir que las políticas implementadas hasta ahora para corregir los excesos del mercado se han demostrado insuficientes. De hecho, desde hacía tiempo se venía percibiendo en el ambiente la creciente necesidad por darle al actual escenario de la educación superior un carácter más *sistémico*, lo que significa que las dinámicas implicadas en su desarrollo i) se vinculen con

[9] Es en ese contexto social donde hablar del "lucro" aparece como la raíz misma de la inequidad, de la voracidad y en cierto modo del desgobierno, la injusticia y la desigualdad. El paradigma reflejado en la palabra "lucro", por impropio que esto pueda ser, es el de una sociedad o cultura basada en el negocio para conseguir ganancias, sin importar los medios, los costos o la misma ética.

los desafíos de equidad en la educación que la sociedad chilena ha asumido; ii) se articulen de mejor manera entre sí, como componentes del mismo sistema; iii) sean capaces de dar garantía de calidad educativa; y iv) asuman una estructura de certificaciones y de tipos institucionales adecuada para el cumplimiento de los puntos anteriores.

A. Problemas del sistema

Uno de los principales problemas generales diagnosticados por los consultores que trabajaron en el ***Foro Aequalis***, tiene que ver con la dificultad de la constitución de un "sistema" de educación superior, o más bien, con la falta de coherencia que permita un verdadero sistema. El actual escenario de la educación superior chilena posee escasas características sistémicas, debido a la débil articulación entre sus diversos componentes e interfaces, tanto en lo que respecta a los niveles y componentes de la propia educación terciaria (entre sus diversos tipos de corporaciones, sus programas y las cualificaciones que están detrás de ellos, sus niveles de gobierno, etc.), como en lo que refiere a los sectores a los cuales esta se vincula (principalmente, con la educación media y con los mercados del trabajo).

Entendemos la idea de sistema como un conjunto que reúne una *estructura* definida, legitimada y articulada, que permite que operen un conjunto de *funciones* consistentes y coherentes con los propósitos y las metas del sistema, las que a su vez mantienen la dinámica y efectividad del conjunto. La pertinencia de la mirada sistémica dice relación con la necesidad de dar cuenta de las ineficiencias, inequidades y vacíos que la educación superior chilena actualmente produce y para atender eficazmente los desafíos que Chile como país anhela cumplir para su desarrollo.

De acuerdo a lo anterior, se diagnostica que la educación superior chilena posee escasas características de sistema. Por un lado, tenemos una débil articulación entre las distintas interfaces, tanto entre los niveles y componentes del propio espacio de educación terciaria, como con los otros sectores educacionales y sociales a los que se vincula. Asimismo, se advierten preocupantes asimetrías de calidad, las que se encuentran presentes a lo largo de las diversas instituciones y atraviesa las tradicionales distinciones, por ejemplo, de universidades públicas y privadas.

A su vez, la extensión nacional del sistema asume diversos (y, por lo demás, poco proyectados) impactos regionales: si bien la reforma de 1980 implicó una recentralización geográfica de la educación superior chilena, en la que la región metropolitana tenía en 1999 un 53% del total de la matrícula nacional, durante el presente siglo esta tendencia se fue revirtiendo, y el 2009 eran las universidades regionales las que contaban con el 53,8% de la matrícula. Si bien estos datos solo reflejan la porción universitaria del sistema, dejan ver el problema y la pregunta por la pertinencia y la inserción regional, desde la doble perspectiva de la educación superior como soporte y como dinamizador de la localidad en la que se sitúa (Muga & Sotomayor, 2010, 190).

Se suele referir que la expansión de la matrícula ha sido sostenida en el tiempo, y que la sociedad chilena ha vivido un largo proceso evolutivo desde "un sistema de educación superior elitista y homogéneo, con financiamiento estatal en base a rentas generales, a uno masivo, diversificado y que se financia, ante todo, con recursos privados distribuidos mediante mecanismos de mercado" (CAPES, 2008). No obstante, en 1973 el 30% de la población se encontraba estudiando en algún nivel educacional, mientras que el 2009 solo lo hacía el 26% (CENDA, 2011: 8). Si bien esa disminución se debe principalmente a los cambios demográficos, y a sus consecuencias en la estructura económica del país, es también una alerta si de lo que se trata es de proyectar un sistema que efectivamente promueva el aprendizaje a lo largo de la vida, y resulta una de las raíces estructurales de la segregación del sistema (Orellana, 2011).

B. Los desafíos

Los desafíos, en un principio, apuntan a la pertinencia de la dualidad de perspectivas (*top-down* y *bottom-up*) para la política pública e institucional, en vistas de una transformación integral o bien una "refundación" de la educación superior en su conjunto. No basta solo con medidas macroestructurales, ni tampoco con medidas localizadas en las instituciones educativas: el éxito de la reestructuración estriba en la sincronización y articulación entre ambos niveles. No obstante ello, al analizar ambas medidas se constata que las primeras tienen una cierta gravitación mayor puesto que es en ese nivel donde se desarrolla el marco regulatorio que orienta las acciones de los actores institucionales.

En el marco de esta dualidad de perspectivas, los consultores convocados por el ***Foro Aequalis*** se organizaron en seis unidades consultoras. Las cuatro primeras fueron denominadas "unidades sustantivas" dado que se centraron en los problemas relativos a los contenidos de la educación superior pertinente y deseable para Chile: i) equidad en el acceso, la formación, el logro y los resultados, ii) el aseguramiento de la calidad, iii) la articulación del sistema y la movilidad estudiantil entre sus diversos componentes, y iv) la estructura de títulos y grados y el marco regulatorio asociado. Las dos siguientes podrían ser consideradas como "unidades funcionales", dado que abordaron la misión de dar viabilidad v) institucional, y vi) financiera, a las propuestas sustantivas que emanaron de las anteriores.

Todas estas unidades consultoras asumieron distintos desafíos, de acuerdo a los grados de profundidad de sus temáticas. En ese sentido, la unidad "Equidad en el acceso, permanencia, logros y resultados" estableció que la población objetivo de su diagnóstico y propuestas serían aquellos jóvenes que, a lo largo de su vida escolar, no lograron apropiarse de los conocimientos y habilidades que contribuyeran a proseguir estudios de educación superior a través de los procesos de selección oficiales. Es decir, no apunta al acceso, permanencia, logros y resultados para el universo completo de estudiantes que ingresan a la educación superior, sino sobre aquellos estudiantes que forman parte de la primera generación de su familia en ingresar a esta, o bien con características insuficientes para permanecer y terminar en ella. Adicionalmente, la unidad aborda la temática desde el acceso a la educación superior hasta la inserción en el mundo laboral, con énfasis en las posibilidades de desarrollo personal y ciudadano. En resumen, es la equidad para acceder a una educación de calidad, equidad para desarrollar las competencias necesarias para permanecer en la carrera, es decir, progresión y graduación, así como también equidad al ingreso al mercado laboral y en relación a la toma de decisiones.

Por su parte, la unidad "Aseguramiento de la calidad" tuvo como primer desafío encontrar un consenso de cómo usar el concepto de calidad, para así contar con un lenguaje común en el interior de la unidad. Se entendió por calidad a la combinación de ajustes a las demandas y expectativas del medio relevante (consistencia externa: disciplinarias, profesionales, laborales, de los propios estudiantes y de sus características de entrada), y de fidelidad a los principios y prioridades institucionales (consistencia interna). La calidad estaría centrada, entonces, en la respuesta a estos dos factores. El segundo desafío se planteó en torno al concepto de aseguramiento de la calidad. Se llegó a la conclusión de que era necesario abordar el tópico desde una mirada amplia, observando todos los mecanismos que apuntan a controlar, garantizar y promover la calidad.

De este modo, se consideró una doble mirada: la tradicional, vinculada a las agencias de acreditación, que mira retrospectivamente la historia de la institución y, de acuerdo al cumplimiento de ciertos estándares, permite dar garantía pública de su calidad; la otra mirada, que complementa la anterior y le da sentido en el largo plazo, es la mirada prospectiva: el cómo, a partir de esa información recogida a través de procesos de autoevaluación, se definen acciones a futuro orientada hacia el logro de niveles crecientes de calidad. Por último, era necesario observar los roles y funciones que se desempeñan dentro del sistema. En términos de los roles, se consideró que existe una expectativa social, es decir, lo que la sociedad espera que estos actores hagan. Las instituciones, de este modo, tienen un rol social, un conjunto de funciones, normas, comportamientos y derechos definidos social y culturalmente que se espera que cumplan o ejerzan de acuerdo a su estatus social adquirido o atribuido.

La unidad "Articulación y movilidad" tuvo como primer desafío comprender que el tema abordado no pertenecía a las prioridades de políticas públicas en nuestro país. De este modo, había que indagar, identificar y visualizar los problemas suscitados a fin de desarrollar un diagnóstico coherente y consistente con el contexto y objetivo del ***Foro Aequalis***. Así, el desafío se desplazó a identificar el campo de acción de la unidad, donde se establecieron, a razón de lo anterior, tres interfaces de estudio: la primera entre la educación secundaria y la educación superior; la segunda entre los componentes de la educación superior; y la tercera entre la educación superior y el mercado laboral. Así

también, la unidad consultora entendió que existía bastante información sobre la cual no se había trabajado de forma efectiva, motivo por el cual era prioridad consolidar toda la existente, en un primer momento, y analizar los datos relevantes pero que aun estaban dispersos, en otro.

La unidad "Títulos y grados y marco regulatorio asociado" tuvo como desafío general evaluar el grado de correlación existente entre el marco regulatorio que rige el sistema, los cambios experimentados en la estructura y organización de los sistemas de educación superior, los avances en el establecimiento de procesos de aprendizaje basados en identificación de competencias y la ausencia de mecanismos de regulación del ejercicio profesional, marco de cualificaciones u otras herramientas de certificación de capacidades laborales. Así también, la unidad emprendió el desafío de apoyar al resto de las unidades respecto de las normativas y leyes que rigen la educación superior con el objetivo de aclarar lo que se puede o no se puede hacer en relación a las normas vigentes.

Adicionalmente, le correspondió realizar un análisis de la coherencia interna del marco legal, la estructura de títulos y grados, las convalidaciones nacionales e internacionales, las exigencias normativas relativas a los títulos que emergen desde el mundo del trabajo, las disposiciones legales de la legislación actual y la tensión entre libertad de enseñanza y derecho a la educación.

Como se mencionó, la unidad "Institucionalidad" se constituyó con posterioridad a las cuatro anteriores, sin embargo, al igual que estas asumió el desafío de dilucidar los problemas principales en su ámbito de estudio. Para ello realizó un análisis sobre la razón de ser (propósitos) de la educación superior, indagó en el rol del Estado, en la diversidad y heterogeneidad de las instituciones de educación superior, en la organización corporativa, en lo que respecta a ciencia, tecnología e innovación y, por último, a la internacionalización de los componentes de la educación terciaria.

Finalmente, la unidad "Financiamiento", cuyas características de constitución son similares a la anterior, estructuró los desafíos en dos grandes tópicos: en primer lugar, el financiamiento a la demanda o las ayudas estudiantiles; y en segundo, el financiamiento a la oferta, esto es, el aporte directo por parte del Estado a las instituciones de educación superior. En relación a la primera parte, le correspondió analizar los problemas del Crédito con Aval del Estado (CAE), el Fondo Crédito Solidario Universitario (FCSU), las becas y los aranceles de referencia. Posteriormente, abordó el tema del Aporte Fiscal Directo (AFD), el Aporte Fiscal Indirecto (AFI) y sus requisitos, los fondos concursables y las becas de postgrado.

Capítulo 2

EQUIDAD EN EL ACCESO, PERMANENCIA, LOGROS Y RESULTADOS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR CHILENA

Miembros de la unidad consultora:
Tatiana Sánchez Doberti (coordinadora)
Mónica Silva Raveau (coordinadora alterna)
María E. Irigoin Barrene (coordinadora alterna)
Chantal Jouannet Valderrama (secretaria ejecutiva)
Elena Altieri Missana
Verónica Fernández Lübbert
Francisco Javier Gil Llambías
Luis Eduardo González Fiegehen
Máximo González Sasso
Karin Riedemann Hall

Consultores alternos:
Pamela Díaz-Romero
Lucía Díaz del Valle
Leonor Cariola Huerta

Revisores externos:
Verónica Cabezas Gazaga, Camila Carvallo Perlo, Francisco Castañeda González, Claudio Castro Salas, Juan Pablo Claro Stuardo, Caupolicán Catrileo Cuitiño, Ma. Antonieta Contreras Mundaca, Lorna Figueroa Morales, María Soledad González, Boris Isla Molina, Mladen Koljatic Maroevic, Juan Jorge Lazo, Patricia Lobos Vergara, Sergio Ponce Colina, Soledad Rodríguez Olea, Rodrigo Rolando Meneses, Luis Rojas Robles, Jeannette Ruiz Pastén, Luis Sandoval Vásquez, Dolly Standen Inostroza, Alejandro Villela Díaz.

Este capítulo aborda el tema de la equidad en la educación superior desde una perspectiva amplia, partiendo desde el acceso hasta la inserción en el mundo laboral, y considerando también los aspectos del desarrollo personal y ciudadano. Para ello, se han tratado tres grandes temáticas en relación a la equidad: a) el acceso a una educación de calidad, b) la permanencia en el sistema, considerando las opciones de progresión de los estudiantes y los logros de la formación, en cuanto al desempeño y la posibilidad de titulación oportuna, y c) los resultados del proceso en términos de desarrollo ciudadano y de empleabilidad.

Para una mejor comprensión de estas bases, se exponen a continuación algunos conceptos que permiten encuadrar las reflexiones relacionadas a la equidad, a la definición de la problemática de nuestro sistema educativo, y al modelo desde el que se ha realizado el trabajo.

I. MARCO REFERENCIAL: PERTINENCIA Y PERSPECTIVAS DE LA EQUIDAD

El concepto de equidad

El concepto de *equidad* aparece generalmente vinculado a los de *igualdad* y *justicia*. A menudo son abordados como sinónimos y, en otros casos se lo hace desde distinciones que destacan la riqueza de cada uno. En el ámbito de las distinciones, el presente trabajo se basa en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU (1948), que establece el derecho a una educación de calidad y equidad en el acceso, en función de los méritos individuales.

Respecto a la distinción entre igualdad y equidad, hay quienes consideran que:

> "[...] mientras la igualdad implica solo una evaluación cuantitativa, la equidad está asociada, además, a un juicio moral o ético que, incluso, podría estar sobre el espíritu de la ley [...] Si la igualdad involucra el reconocimiento de que toda persona en forma independiente de su raza, sexo, credo o condición social, debiera tener los mismos derechos, posibilidades y oportunidades; la equidad, en cambio, apunta a la búsqueda de la justicia para que exista igualdad, dando un trato especial a quienes están en desventaja o son discriminados" (Bronfenbrenner, 1973; Gans, 1973; Jones-Wilson, 1986; Konvitz, 1973, citados por Latorre *Et. Al.* 2002).

En cuanto a equidad y justicia, en su *epikeia* Aristóteles hacía la distinción, diciendo que siendo buenas ambas, la equidad es aun mejor, porque es lo justo para el caso particular y por el caso particular. Como afirma Edmundo Vargas:

> "se entiende por equidad la aplicación de la justicia a un caso concreto. En un sentido más estricto, se suele emplear el término equidad para contraponerlo al derecho positivo, es decir, para indicar que un determinado asunto debe ser resuelto con prescindencia de las fuentes formales del derecho y sobre la base exclusiva de las consideraciones de la justicia" (1979: 188).

Para efectos de este trabajo, se considerará una definición de equidad fundada en el derecho de cada persona a contar con una educación de calidad que le permita desarrollar plenamente su potencial, independientemente de su origen socioeconómico, género, etnia u otras características que puedan ser fuente de discriminación. El papel del Estado debe ser, en este sentido, el de garantizar que los individuos puedan alcanzar resultados educativos que les permitan insertarse en el mundo laboral, y en la sociedad en general, en igualdad de condiciones y derechos. Así lo ha entendido el Ministerio de Educación de Chile, que en diversos documentos ha señalado que la equidad se entiende como igualdad de oportunidades para garantizar el derecho de asistir a la educación superior a todos los jóvenes con talento y méritos para ello. La equidad va más allá del acceso, y así ha quedado señalado en el capítulo "Acceso y Equidad" del documento técnico *La Educación Superior en Chile*, donde se precisa que:

> "[...] evaluar si los estudiantes de diferentes grupos de la sociedad chilena tienen un acceso igual y justo a la educación terciaria, significa evaluar no solo si obtienen y hacen uso de las vacantes en la educación superior –y luego se gradúan con éxito– sino también a qué tipo de institución terciaria asisten y si es el tipo, e institución *de su elección*" (OCDE, 2009: 78).

Nuestro modelo de análisis

La equidad necesita recursos suficientes para garantizar que todos puedan acceder a una educación de calidad de su elección, conforme a sus necesidades y capacidades. Para efectos del análisis, hemos distinguido explícitamente cuatro etapas dentro del proceso educativo, en las cuales entendemos que se juega la equidad del sistema[10]:

- **Acceso:** permitir que todas las personas con similares necesidades, capacidades y logros, tengan acceso a una educación de calidad.
- **Permanencia:** resguardar que los estudiantes con iguales necesidades, capacidades y logros, permanezcan en el sistema.
- **Logros** (*outputs*)**:** salvaguardar a los estudiantes con iguales necesidades, capacidades y éxitos académicos anteriores, para que obtengan logros similares en términos de calificaciones y titulación oportuna[11].
- **Resultados** (*outcomes*)**:** asegurar que aquellas personas con iguales necesidades, capacidades y logros, obtengan similares empleos y niveles de ingresos, de acuerdo con sus calificaciones, y sin diferencias significativas entre las remuneraciones iniciales de estudiantes que, proviniendo de distintos niveles socioeconómicos en su origen, hayan cursado programas de estudio similares.

Para efectos del presente capítulo, se ha considerado importante incluir el tema del desarrollo ciudadano, el que debiera ser una consecuencia del proceso de formación durante la educación superior[12].

Los problemas de la equidad

Existe coincidencia en que el sistema educativo chileno presenta grandes desafíos para progresar en materia de equidad. Entre los factores que están contribuyendo a la inequidad, se cuentan los siguientes:

- A nivel de acceso, el actual sistema de admisión basado en pruebas estandarizadas no garantiza la igualdad de oportunidades de acceso para todos en función de sus méritos. Entre otros factores, esto se debe principalmente a trayectorias educativas altamente diversas en cuanto a calidad en la enseñanza básica y media, y a un sistema de ingreso basado en pruebas de contenidos, que favorece a los estudiantes urbanos de la modalidad científico-humanista y que pertenecen a los grupos con mayor capital cultural, social y económico.
- Subsisten problemas curriculares relacionados con los enfoques y la extensión de las carreras, con la falta de orientación y de ofertas flexibles y articuladas, capaces de responder a la diversidad de los estudiantes en cuanto a vocaciones, edades, disponibilidad de tiempo, disponibilidad económica y otras.

[10] Estas etapas están adaptadas del modelo elaborado por Latorre, González y Espinoza (2009) con base en Espinoza (2002).

[11] El tópico de "Titulación oportuna" ha sido agregado por los autores del presente capítulo al modelo mencionado anteriormente.

[12] El modelo de base considera como resultados la empleabilidad y el poder político; en nuestro caso, hemos considerado la empleabilidad y el desarrollo ciudadano.

• Se perciben deficiencias en el desarrollo personal y social para una participación ciudadana, con déficits en el desarrollo de competencias genéricas facilitadoras del desarrollo ciudadano y de la empleabilidad.

• El sistema de educación superior se ha expandido, pero sin dar los elementos de apoyo necesarios para retener a los estudiantes con menor desarrollo de las competencias académicas necesarias para desenvolverse en su interior, lo cual pone en riesgo su permanencia y/o la alarga, retrasando también el egreso y la incorporación a la fuerza laboral.

• Los sectores más vulnerables (muchos son primera generación en la educación superior) manejan menos información para sus elecciones vocacionales y de sus futuros campos laborales que los tradicionales sectores involucrados en el sistema, lo que implica que ni ellos ni sus familias cuentan con parámetros para evaluar las opciones existentes y tomar una decisión informada respecto a estas (por ejemplo, cuándo una oferta educativa es de calidad, cuáles son los riesgos de la deserción y la duración real de las carreras según las características de los estudiantes, o el valor real de las oportunidades laborales futuras).

• Los estudiantes provenientes de sectores de menores ingresos socioeconómicos presentan menos participación en acciones formales de decisión.

• El Aporte Fiscal Indirecto (AFI) se orienta a aquellas instituciones que captaron a los mejores puntajes en las pruebas de admisión, siendo que en Chile hay una fuerte correlación entre el rendimiento en estas pruebas y nivel socioeconómico de origen del estudiante, por lo cual las instituciones que reciben mayores recursos por AFI son las que atienden, en general, a los grupos de alto nivel socioeconómico. Esta situación requiere de una revisión por cuanto, entre varios problemas relacionados, se puede anotar que las instituciones de educación superior no tienen incentivos para atender a las necesidades de los sectores más vulnerables. Se entiende que cualquier tipo de incentivo en este plano debiera estar estrechamente ligado a la entrega de una educación de buena calidad, y no solo a la obtención y mantención de matrícula. A nivel de apoyo financiero a los estudiantes, existen becas y créditos universitarios, pero ellas suelen ser insuficientes y no compensan los costos alternativos que le significan a las familias de los sectores más vulnerables tener a un hijo/a estudiando y sin posibilidad de aportar al ingreso familiar.

• A pesar de los avances producidos con relación a la producción y difusión de información de retención y futuro laboral, aun falta más información relativa a la calidad de la experiencia de educación superior e inserción laboral, para evaluar los logros y resultados del sistema para los diversos tipos de estudiantes. Existe un déficit de itinerarios de formación que consideren educación superior, trabajo y capacitación laboral, y hay escasa orientación para la *reinvención laboral* en el marco de un esquema de educación permanente (*lifelong learning*).

• Dentro del sistema, hay un fuerte sesgo hacia la educación superior universitaria, con un discurso público y político que muchas veces ignora el papel que cumplen los institutos profesionales y los centros de formación técnica. Esto implica que, directa o indirectamente, se menoscaban las oportunidades que representa para un grupo cada vez mayor de personas –y para el país– el acceso a la educación técnica superior.

La inequidad en la educación no es un fenómeno que surja en el nivel superior de esta, sino que se manifiesta de manera transversal en los distintos niveles educativos.

El acceso a la educación encuentra obstáculos muy importantes en dos condiciones de nuestro sistema educativo: la primera es la falta de universalidad en la cobertura para algunos niveles, siendo particularmente relevante el acceso al nivel preescolar; la segunda dice relación con que el sistema educativo es altamente expulsivo desde la educación media, característica que luego se intensifica en la educación superior. Con una tasa de deserción en la educación media cercana al 20% —lo que equivale a más de 46 mil estudiantes al año (Espínola & Claro, 2010; MINEDUC, 2008) — esta población no logra cumplir el requisito de obtener la licencia de educación media y queda, por lo tanto, impedida por ley de acceder a la educación superior. Algunos ejemplos de esto: en los niveles 7º y 8º de la enseñanza básica, la deserción escolar es de 2,2% y 1,6 % respectivamente, lo que contrasta con el 8,7% que se produce en primero de enseñanza media; por su parte, la tasa de retención para la cohorte 2002-2007 fue del 83% (MINEDUC, 2009). Por otra parte, si se observa a las poblaciones que cumplen con la condición legal para el acceso, el prisma adoptado puede ser tan amplio como para abarcar la inequidad en salud y las condiciones socioeconómicas de los estudiantes, lo que permite a unos enfrentar su educación en mejores condiciones nutricionales, fisiológicas, psicológicas, derivando en mayores opciones de desarrollar su potencial y avanzar en formas muy distintas en la construcción de sus capitales culturales, sociales y educacionales.

De lo anterior se desprende que la inequidad se manifiesta tempranamente en términos de los logros en las pruebas nacionales e internacionales, las que para los niveles básico y medio muestran una dramática persistencia de las diferencias atribuibles al tipo de establecimiento educacional, al tipo de comuna en que se vive y a otros factores similares (MINEDUC, 2009). Esta diferencia se ve magnificada en la PSU, prueba que mide logros curriculares de los estudiantes al término de la enseñanza media, ya que el sistema educacional es altamente desigual y presenta grandes diferencias en la calidad de educación y preparación entregada por los diferentes tipos de colegios (municipales, particulares subvencionados y particulares pagados). Quienes poseen mayores recursos, tienen capacidad para acceder a una educación de mayor calidad. Más aun, no son los colegios las únicas instituciones educacionales cuya enseñanza puede afectar los resultados en el acceso a la educación superior: es probable que las familias que envían a sus hijos a colegios particulares pagados paguen preparación extra para la PSU en un preuniversitario, lo cual profundiza las diferencias (OCDE, 2009).

Los postulantes de escasos recursos económicos que de todos modos logran acceder a la educación superior, tienen aun algunas vallas por superar para egresar y para acceder a un empleo. En este ámbito, algunas investigaciones indican que en igualdad de logros en los estudios, las inserciones laborales varían para los sujetos en cuanto a tiempo para la inserción y calidad del empleo y de la remuneración, con incidencia de factores tales como el capital social y económico de las familias de origen de los egresados (Núñez & Pérez, 2007).

En síntesis, lo expresado da cuenta de una situación de grandes desigualdades y falta de oportunidades reales para muchos estudiantes. Esto conlleva a una pérdida de talentos provenientes de los sectores más vulnerables de la población, así como a una restricción a las oportunidades de movilidad social por la vía de la educación superior. La falta de equidad se manifiesta en el acceso, la permanencia, los logros y los resultados de los grupos social y educacionalmente desaventajados, tanto en sus posibilidades de desarrollo ciudadano como en el desarrollo de la empleabilidad. Asimismo, para quienes logran sortear la valla del acceso, la inequidad se manifiesta en etapas posteriores del proceso relativas a la progresión en la carrera y graduación. Persisten también obstáculos en el ingreso al mundo laboral, donde algunos jóvenes enfrentan diversos tipos de discriminación en los procesos de selección por condiciones tales como origen socioeconómico, sexo y etnia.

A partir de estos antecedentes, el presente capítulo está organizado en tres secciones que están dedicadas a (II) acceso a la educación superior, (III) la equidad de la formación (permanencia) en términos de retención y titulación oportuna, y (IV) resultados en términos de desarrollo ciudadano y desarrollo de la empleabilidad.

II. LA EQUIDAD EN EL ACCESO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR: ANTECEDENTES Y DESAFÍOS

El acceso a la educación superior en Chile, en particular a la educación universitaria de calidad, reviste la mayor importancia para la movilidad social. Un ejemplo visible en el ámbito económico es que, a diferencia de los países desarrollados (en los que el incremento en las expectativas de retorno monetario asociado a la educación superior son moderadas), en Chile quienes han accedido a la universidad ganan en promedio 5,5 veces más que quienes no han tenido esa ventaja (Beyer, 2000).

Si bien han existido grandes avances en materia de cobertura educacional en la enseñanza básica y media, la equidad en el acceso a la educación superior continúa siendo un desafío, así como el mejoramiento de la retención, graduación efectiva y resultados de los titulados y graduados en términos de desarrollo ciudadano y empleabilidad.

En los países desarrollados, la educación básica y secundaria opera como el gran ecualizador de oportunidades, a diferencia de los países en desarrollo donde el acceso a la educación primaria y secundaria de calidad depende en gran medida de los recursos económicos con que cuentan las familias de origen. En el marco de un sistema de admisión a la educación superior altamente competitivo, que utiliza como principal mecanismo de ingreso pruebas de admisión exigentes que abarcan extensos contenidos curriculares, el acceso se torna inequitativo, favoreciendo a los grupos de mayores recursos (Lewis & Dundar, 2002).

Sin embargo, no solo los mecanismos de acceso deben ser el foco de escrutinio cuando se trata de favorecer la equidad en la educación superior. Dado el rol de la educación terciaria en la movilidad social, es necesario favorecer las condiciones de equidad a lo largo de todo el proceso, incluyendo el acceso, retención, egreso y empleabilidad de los graduados del sistema.

1. El ingreso[13]

Las formas de ingreso a la educación superior en Chile han variado en el tiempo. Al igual que en muchas partes del mundo, la transición de la educación media a la superior no es automática, debiendo los postulantes sortear vallas para su ingreso. Hasta mediados de los años sesenta, el acceso a las carreras universitarias requería que los postulantes estuvieran en posesión del grado de bachiller en humanidades, el cual era otorgado por la Universidad de Chile. El grado de bachiller requería de la aprobación de un conjunto de pruebas comunes a todos los candidatos, así como de otras específicas que variaban de acuerdo a la mención del bachillerato. Además, cada universidad o escuela aplicaba pruebas o exámenes adicionales con miras a seleccionar a sus futuros estudiantes.

Con el correr del tiempo, se fueron agregando al Bachillerato otros criterios de selección consistentes en entrevistas y variadas pruebas que pretendían evaluar cultura general, nivel de vocabulario y características de personalidad. El proceso no era fácil desde la óptica del postulante:

> "La heterogeneidad de los elementos de juicio empleados por las distintas universidades y sus respectivas carreras era tal que resultaba difícil para el postulante a la educación superior tener cierta claridad acerca de los trámites que debía seguir para lograr el ingreso. Si el candidato postulaba a una carrera en una universidad, se veía obligado a rendir por lo menos tres series de exámenes en un lapso de tres meses: los de último año de enseñanza media, los del bachillerato y los de admisión propios de la carrera. Si postulaba a más de una universidad o carrera, las instancias de exámenes se multiplicaban aun más" (Diaz, Himmel & Maltes, 1990: 308).

Como sistema de admisión, el bachillerato comenzó a ser ineficiente en la medida que existió mayor demanda por acceder a la educación superior. Además, fue blanco de críticas por la subjetividad de su corrección.

Para enfrentar el incremento de postulantes y las demandas de un sistema universitario en expansión, se acordó la aplicación experimental de una nueva prueba de admisión, la Prueba de Aptitud Académica para la Selección a la Universidad (PAA), propuesta por la Universidad de Chile. Esta fue probada a partir de 1962 en 17.000 candidatos y estudiantes de primer año de universidad, para en el año 1967 ser aplicada por primera vez con fines de selección a nivel nacional y para todas las universidades del país. Así, el nuevo sistema de selección quedó conformado por las notas de la educación media, los puntajes de la PAA y de la o las Pruebas de Conocimientos Específicos (PCE) requeridas para algunas carreras. El diseño, administración y corrección de las pruebas fue entregado a la Universidad de Chile, naciendo el sistema centralizado de rendición y postulación a las universidades chilenas.

Este sistema de admisión, basado en pruebas estandarizadas y notas de enseñanza media, se caracterizó por ser objetivo, transparente y público. Al existir pruebas de respuesta cerrada comunes para los postulantes a todas las universidades, así como un sistema centralizado de admisión, existía menos espacio para decisiones discrecionales en el acceso, que favoreciera a algunos grupos o individuos por sobre otros.

El sistema PAA/PCE estuvo vigente hasta el año 2003, cuando fue reemplazado por el sistema de la Prueba de Selección Universitaria (PSU). Este consiste en cuatro pruebas de conocimientos que incorporan los contenidos del currículum mínimo de enseñanza media, susceptible de ser evaluado mediante pruebas de alternativas[14].

1.1 El cambio de pruebas de selección para el ingreso

El cambio del sistema PAA/PCE a PSU estuvo precedido por una gran controversia acerca de si era este el sistema de pruebas más adecuado para la realidad educacional chilena, caracterizada por una marcada desigualdad en las oportunidades de acceso a escuelas de calidad (Eyzaguirre & Lefoulon, 2002). Los impulsores del cambio afirmaban que las pruebas de admisión basadas en conocimientos podrían contribuir a abrir mayores espacios de equidad y a mejorar la calidad del sistema educacional (Bravo *Et. Al.* 2000; Bravo & Manzi, 2002; Larrañaga, 2002). Sus apreciaciones, sin embargo, no fueron sustentadas por estudios empíricos comparativos de ambos tipos de pruebas de admisión. Al eliminarse el sistema PAA/PCE sin un periodo de marcha blanca en que se hubieran reemplazado las PCE por las nuevas pruebas de conocimientos y estas fueran rendidas conjuntamente con la PAA, no se pudo evaluar de manera óptima el impacto del cambio sobre los grupos con mayor fragilidad educacional, obligando a corregir los resultados controlando por nivel socioeconómico. La evidencia acumulada en estos años indica que el cambio no fue favorable para los grupos más desaventajados, desde un punto de vista social ni educacional.

Por razones de espacio, se destacarán acá solo algunos resultados en términos de las diferencias, por ejemplo, entre los colegios particulares pagados a los cuales asisten los estudiantes de los grupos con mayores ventajas y los municipales técnico-profesionales, a los cuales asisten los grupos más desaventajados en términos socioeconómicos. A ello debe agregarse que la PSU mide contenidos curriculares que la educación media técnico-profesional no cubre. A lo largo del tiempo, el puntaje promedio de los estudiantes de colegios particulares creció y disminuyó el del grupo municipal técnico-profesional. Así, la brecha de rendimiento creció a favor de los estudiantes de colegios particulares pagados, como lo muestra el grafico que sigue a continuación para la prueba de matemáticas, antes y después de controlar por nivel socioeconómico[15].

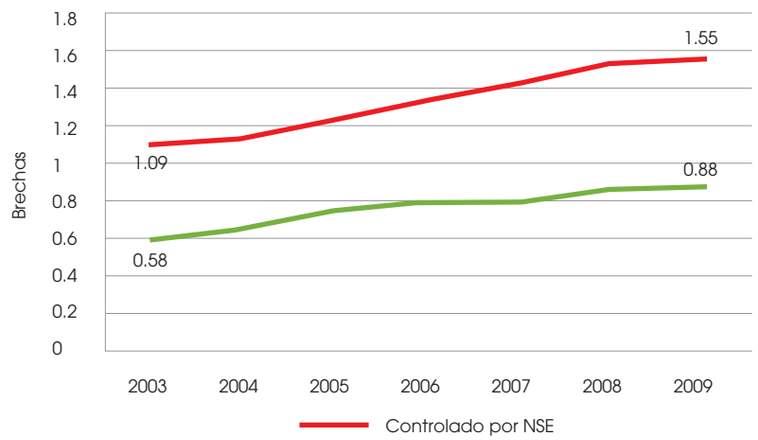
El Gráfico 1 indica que, para la prueba de matemáticas, antes y después de controlar por nivel socioeconómico, el puntaje promedio de los estudiantes de colegios particulares a lo largo del tiempo aumentó, y disminuyó el del grupo municipal técnico-profesional.

[13] Extractado de Diaz, Himmel & Maltes (1990).

[14] Según el DEMRE: "El marco teórico de la batería de pruebas determinó que en ellas se mide entre el 80% y 90% de los contenidos del Plan de Formación General, correspondiendo el porcentaje faltante a aquellos contenidos que no resultan factibles de medir dadas las características técnicas del instrumento. La excepción a esta regla la constituye la prueba de lenguaje y comunicación donde solo resulta posible medir aproximadamente el 70% del total de los contenidos (59 Contenidos Mínimos Obligatorios de 86). Es importante señalar que si bien las Pruebas de Selección Universitaria incluyen en el porcentaje ya señalado los contenidos del marco curricular, no se realiza una medición detallada de estos, por cuanto el objetivo de la Prueba de Selección Universitaria es seleccionar los candidatos a las universidades del Consejo de Rectores, lo que implica detectar el desarrollo de habilidades cognitivas y dominio de contenidos a nivel de conductas terminales de Enseñanza Media las que se constituyen, a su vez, en condiciones de entrada para la universidad" (2007).

[15] Ver, por ejemplo, Gonzalo Vargas (2009), en que se advierte del perjuicio a las oportunidades de acceso para los alumnos de la educación media técnico-profesional.

Gráfico 1. Crecimiento de la brecha de rendimiento en la PSU de matemáticas entre egresados de establecimientos particulares pagados y municipales técnico-profesionales



Fuente: Adaptado de Koljatic & Silva (2010)[16].

El fenómeno de crecimiento de las brechas se manifiesta para todas las pruebas y también para el subgrupo de los mejores estudiantes en la enseñanza media. Cuando se estima el crecimiento de las brechas entre aquellos estudiantes que se ubican en el tercio superior de rendimiento en términos de notas de enseñanza media, también se advierte un crecimiento sostenido de las brechas que favorece al grupo proveniente de los colegios particulares pagados por sobre los estudiantes de colegios técnico-profesionales municipales (para una discusión más completa ver Koljatic & Silva, 2010).

En lo que se refiere al segmento de egresados de la modalidad técnico-profesional, la comisión a cargo de reformular las pruebas de selección estaba consciente de que las nuevas pruebas eran inadecuadas para la modalidad por su referencia a la experiencia curricular de la modalidad humanista-científica. En el informe presentado a la entonces ministra de Educación, se señalaba que las nuevas pruebas tenían "aplicabilidad plena solo a la matrícula de la modalidad humanista-científica y no a la técnica profesional" (Comisión Nuevo Currículum de la Enseñanza Media y Pruebas del Sistema de Admisión a la Educación Superior, 2000: 36 y 41). Sin embargo, estas consideraciones no fueron tomadas en cuenta al momento de cambiar la PAA por la PSU, por lo que los estudiantes de la modalidad técnico-profesional son evaluados mediante las mismas pruebas que aquellos que egresan de la educación científica-humanista, con el consiguiente perjuicio para sus opciones de acceso.

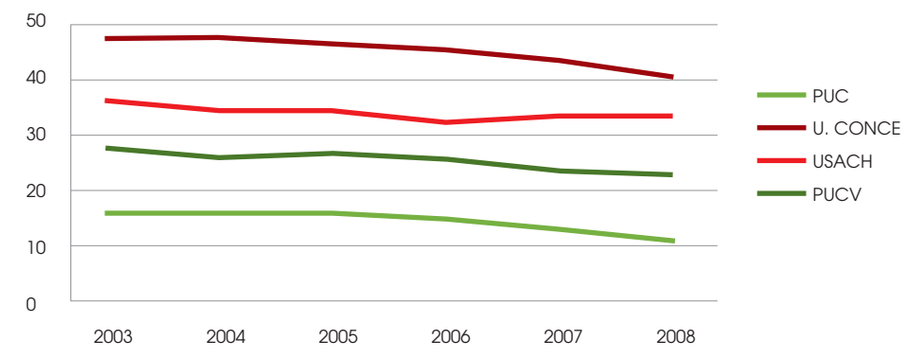
Desde otra perspectiva analítica, Harald Beyer ha concluido que el cambio de la PAA a la PSU no ha favorecido a los sectores más desaventajados. Comparando los desempeños de los jóvenes cuyas madres tienen educación universitaria con los de aquellos cuyas madres tienen educación media completa o menos, Beyer observa que los primeros se han visto favorecidos con el cambio de instrumento de selección. Asimismo, establece que "los jóvenes cuyo padre es profesional ven ampliadas las diferencias relativas de puntaje respecto de jóvenes cuyos padres son empleados, obreros calificados y obreros no calificados" (Beyer, 2009: 1). Concluye que son los grupos con mayor capital económico y cultural los que más ven aumentada su presencia en los tramos superiores de la PSU, y enfatiza la gravedad de que ello ocurra en un país en el cual cuesta tanto avanzar en equidad.

[16] Las diferencias estandarizadas se obtienen restando de la media del grupo particular pagado la media de los establecimientos municipales técnico-profesionales y dividiendo esta diferencia por la desviación estándar general. Los puntajes anteriores al año 2006 fueron re-escalados para homologar los puntajes asociados a los percentiles.

1.2 El acceso a las universidades más prestigiosas del CRUCh

El crecimiento de la brechas de rendimiento ha tenido un correlato en el acceso a las universidades más prestigiosas. A tres años de la implementación de la PSU, la Universidad de Chile vio disminuir el contingente de estudiantes de colegios municipales (científico-humanistas y técnico-profesionales) de un 33% con el antiguo sistema a un 20% con el actual. Similar fenómeno se verificó en la Pontificia Universidad Católica de Chile, con un descenso sostenido desde un porcentaje histórico en torno al 17% a solo un 10% en el año 2010. En otras universidades del Consejo de Rectores también se advirtió el mismo fenómeno (Simonsen, 2008), como indica el Gráfico 2.

Gráfico 2. Evolución de matriculados provenientes de la educación municipal para algunas universidades del CRUCh.



Fuente: Adaptado de Simonsen (2008).

La explicación más plausible al fenómeno del aumento de la brecha en las pruebas de admisión, es que el incremento de contenidos que son evaluados en las pruebas de admisión ha ido dejando fuera de competencia a los grupos de colegios municipales, en particular a aquellos provenientes de la educación municipal técnico-profesional. El efecto regresivo sobre la equidad se ve magnificado porque en Chile el peso de las pruebas es alto en el proceso de selección, existiendo una gran diferencia entre los puntajes promedio de los grupos de estudiantes provenientes de los distintos tipos de escuelas. La evidencia indica que el cambio favoreció a los grupos con mayor capital económico y cultural, lo que atenta contra el propio principio que inspiró el cambio de pruebas, que apuntaba a avanzar en materia de igualdad de oportunidades de acceso.

1.3 Aumento de contenidos y la equidad para los grupos que la rinden

El grupo que proviene de la educación técnico-profesional constituye más de un tercio del total de jóvenes que egresan de la enseñanza media, y alrededor de un 60% de ellos rinde la PSU, lo que demuestra que esos jóvenes aspiran a cursar la educación superior[17]. Un buen sistema de selección debe ser capaz de detectar a los estudiantes talentosos aptos para seguir carreras universitarias, incluyendo a aquellos del segmento técnico-profesional. Como se mencionó anteriormente, la misma comisión a cargo de reformular las pruebas de selección en el año 2000, estaba consciente de que las nuevas pruebas basadas en extensos contenidos curriculares eran inadecuadas para la modalidad técnico-profesional, por su referencia a la experiencia curricular de la modalidad humanista-científica, y señalaba que tenían aplicabilidad plena solo a la matrícula de la modalidad humanista-científica y no a la técnico-profesional. No obs-

[17] Cifras preliminares de un estudio que encuestó a estudiantes de último año de enseñanza media indican que solo un 9,2% de los alumnos desea trabajar. La gran mayoría aspira a proseguir estudios superiores. Lamentablemente, tienen mayores restricciones para acceder a programas ofrecidos por universidades que seleccionan sobre la base de la PSU (MINEDUC, 2008).

tante, los postulantes provenientes de la modalidad técnico-profesional son evaluados en la actualidad mediante las mismas pruebas que los que egresan de la educación científica-humanista.

A la luz de lo expuesto, cabe preguntarse si se requiere de una prueba de máximos contenidos (como lo es la actual PSU) para seleccionar estudiantes para la educación superior, o si se podrían reducir estos para promover la equidad para todos los grupos que la rinden, sin comprometer por ello la capacidad predictiva del instrumento. La respuesta a esta pregunta viene dada por datos emanados del Comité Técnico Asesor del Consejo de Rectores. En el caso de la PSU de matemáticas, el incremento de contenidos no se ha asociado a una mejoría en su capacidad predictiva, sino todo lo contrario: en esta prueba, la mayor capacidad predictiva es la correspondiente a la versión del año 2004, aquella que incorporaba la menor cantidad de contenidos, como queda de manifiesto en el Cuadro 2, del que se desprende que la capacidad predictiva en la PSU de matemáticas no se ve mejorada por el aumento de contenidos ni para los colegios particulares pagados, ni para los subvencionados ni para los municipales[18].

Cuadro 2. Correlación PSU matemática con notas del primer año de carrera, por dependencia del establecimiento

Admisión	Contenidos	Todas las Dependencias	Particulares Pagados	Partioculares Subvencionados	Municipales
2004	Reducidos	0,29	0,23	0,28	0,27
2005		0,25	0,18	0,26	0,24
2006		0,24	0,2	0,22	0,24
2007	Máximos	0,25	0,22	0,22	0,24

Fuente: Informe CTA del CRUCh (2010).

Como se observa, el aumento de contenidos en las pruebas de admisión no se ha traducido en una mejoría en la capacidad predictiva de las pruebas. En otros términos, el aumento de contenidos ha perjudicado la equidad sin contribuir a mejorar su capacidad predictiva.

Para efectos de contribuir a una mayor equidad en la selección de estudiantes, se ha propuesto la inclusión del ranking del alumno en su curso como un indicador adicional a los ya existentes. Existe evidencia preliminar de que la inclusión del ranking en el modelo de selección contribuiría a mejorar la predicción y favorecería la equidad[19].

Hay también iniciativas que están siendo desarrolladas por algunas universidades del Consejo de Rectores que apuntarían a incluir otro tipo de antecedentes (no cognitivos) en el proceso de selección. Un aspecto central que debe ser estudiado en este punto, es el de las consecuencias sociales asociadas al uso de estos nuevos instrumentos destinados a medir "atributos no cognitivos" para no perjudicar a los grupos más vulnerables. Con miras a favorecer la equidad, podría plantearse la opción de buscar mecanismos complementarios, no simplemente para mejorar la capacidad predictiva del actual sistema sino para activamente favorecer la selección e ingreso de estudiantes talentosos de sectores vulnerables que no logran buenos puntajes en las pruebas de selección.

Sin embargo, antes de contemplar la inclusión de nuevas pruebas "complementarias" a la batería de instrumentos de admisión, debe evaluarse integralmente la equidad del actual sistema a la luz de la evidencia existente, tomando como punto de partida del análisis las siguientes preguntas: ¿son estas pruebas de altos contenidos (como la PSU) las más apropiadas para un país como Chile, con alta desigualdad educacional? ¿A qué grupo/s ha beneficiado el aumento de contenidos en las pruebas? ¿Qué contenidos pueden reducirse de las pruebas sin sacrificar la capacidad predictiva de las mismas? Asimismo, debe incluirse como parte de la evaluación del actual sistema de admisión un análisis en profundidad de las razones esgrimidas para objetar como criterio de admisión la inclusión del ranking o lugar que ocupa una alumno/a en su curso.

2. La transición entre niveles formativos

La fragilidad de los estudiantes de bajo nivel socioeconómico provenientes del sector municipal, se manifiesta no solo en la desventaja con que se enfrentan a rendir las pruebas de admisión a las que son sometidos, sino también en las dificultades que enfrentan en la adaptación a la educación superior[20]. Particular atención debiera prestarse al caso de los estudiantes que toman la elección técnico-profesional en la educación media, grupo acerca del que hay una gran carencia de información. Entre las diferencias observadas en la retención, entran a jugar las diferencias que se han generado a lo largo de la vida escolar y extra-escolar de los jóvenes. Las diferencias de aprendizajes y desarrollo de habilidades se van moldeando desde temprano en la vida, y el sistema escolar no es capaz de neutralizar ni compensar adecuadamente el desigual peso del capital cultural en el rendimiento: este es significativo en la determinación de los desempeños educativos de niños y jóvenes, y se advierte en todas las pruebas educacionales. Por este motivo, es de capital importancia que las políticas educativas contribuyan a atenuar estas diferencias mediante un sistema de admisión que favorezca el acceso de los más capaces, y facilite mediante programas de calidad su nivelación e inserción exitosa en la educación superior.

Por la forma como está estructurado el sistema de ingreso, los postulantes deben optar por una carrera desde el primer año de la educación superior. Muchos, aun los estudiantes destacados que provienen de grupos vulnerables, vienen con una deficiente preparación en competencias básicas y conocimientos, deficiencias que deben ser suplidas en el curso del primer año. Es posible entonces que estos déficits en las conductas de entrada expliquen, en parte al menos, la deserción de los programas durante el primer año.

En Chile, calidad de la enseñanza y nivel socioeconómico se correlacionan fuertemente. Así, el mencionado informe de la OCDE sobre educación superior en Chile releva la segmentación de la educación en el país: las clases acomodadas tienen acceso a la mejor calidad de educación a través de los colegios particulares pagados, y la clase media es atendida por el sector particular subvencionado, mientras que los grupos más desposeídos acceden a la educación municipal. Los colegios particulares pagados ofrecen mayoritariamente educación humanista-científica, mientras que los establecimientos municipales y particulares subvencionados ofrecen ambas modalidades. Los estudiantes provenientes de la educación técnico-profesional son, como grupo, quienes presentan los más bajos indicadores socioeconómicos, lo cual se asocia a una mayor fragilidad en cuanto al desarrollo de competencias académicas que les permitan acceder a la educación superior y mantenerse en ella.

Una consideración importante en la discusión de acceso y equidad es que el actual sistema de selección, basado en la PSU, sirve principalmente a las universidades del Consejo de Rectores. Sin embargo, hay un grupo importante de estudiantes que ingresa a la educación superior privada, sin rendir una prueba de admisión. Esto puede tener implicancias que deben estudiarse, en términos de fracaso y deserción. Asimismo, se advierte una escasa consideración hacia los estudiantes de tiempo parcial que provienen desde el mundo laboral, para quienes es cuestionable que el actual sistema de pruebas sea el más justo y apropiado[21].

Al respecto, cabe señalar que existe oferta de carreras técnicas ofrecidas por universidades en las cuales el mecanismo de selección está basado en la PSU, lo cual puede perjudicar a los postulantes del mundo del trabajo, en especial a quienes egresaron antes de la última reforma de la educación media. Incluso para el contingente de postulantes que egresó a partir del 2003, cabe preguntarse si una prueba de contenidos curriculares como es la PSU es el mecanismo

[18] Similar fenómeno se advierte para otras PSU específicas (Koljatic & Silva, 2010).

[19] Ver Contreras, Gallegos & Meneses (2009).

[20] Ver Centro de Microdatos (2008).

[21] Sobre este punto, véase el capítulo 4.

más adecuado para seleccionar alumnos, o si mas bien sería deseable aplicar un estándar de admisión distinto para aquellos alumnos que provienen del mercado laboral, tal cual se sugiere en el citado informe de la OCDE.

3. Las trayectorias formativas

En el Gráfico 3 (A y B) se presenta un estudio encargado por el MINEDUC sobre trayectorias académicas e ingreso a la educación superior. Este trabajo, basado en la encuesta CASEN Panel, da clara cuenta de la brecha existente en el acceso a la educación superior según modalidad de enseñanza y nivel socioeconómico.

A continuación se muestran las trayectorias educativas de un grupo de estudiantes que pertenece al quintil más rico (quintil V) y de otro grupo que pertenece al más pobre (quintil I) del país. Al comparar ambas trayectorias, se pueden ver las diferencias en cuanto a los eventos críticos más probables, dependiendo del nivel socioeconómico. Así, se puede observar que la probabilidad de que un estudiante del quintil V termine tercero medio es de 0.98, mientras que la de un estudiante del quintil I es de solo 0.81.

Gráfico 3 A. Probabilidad de trayectorias educativas - Quintil I

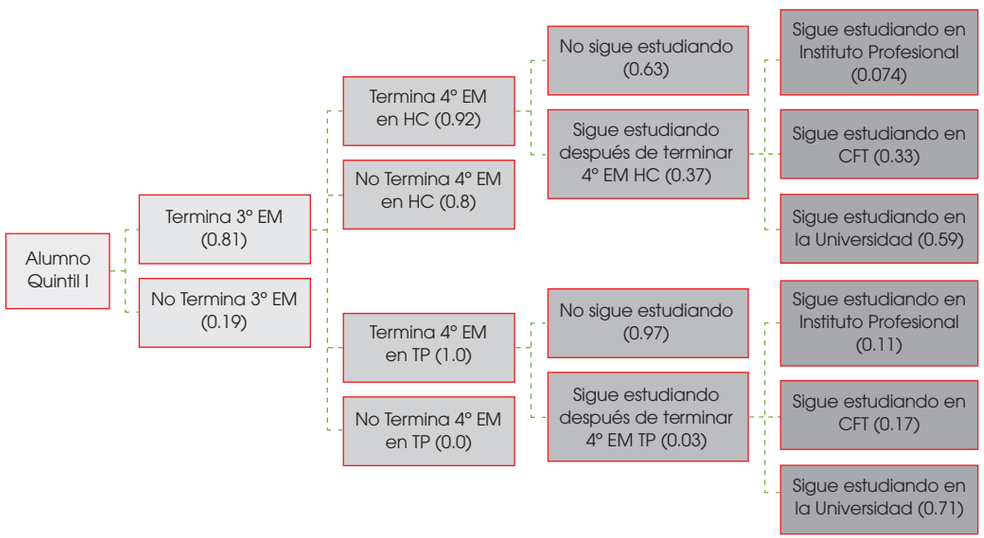
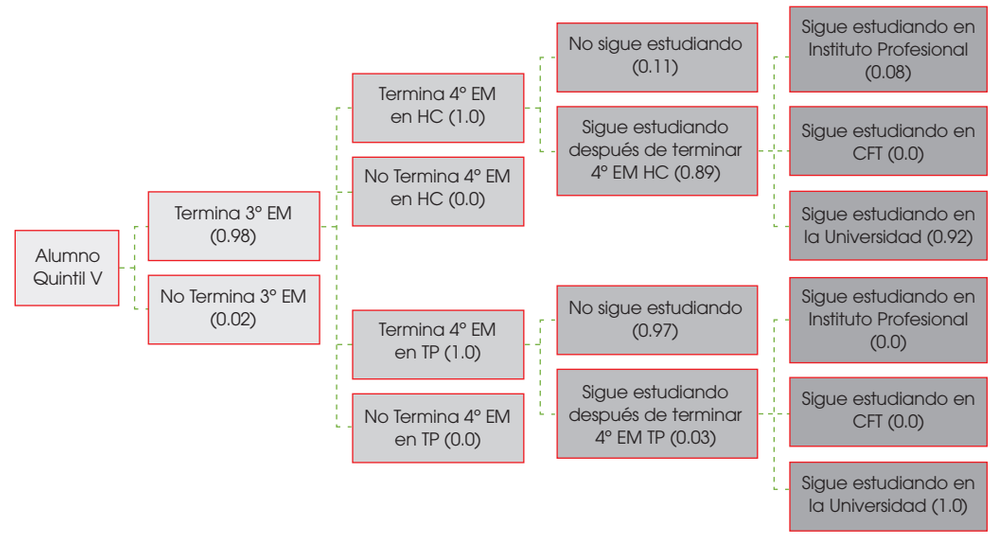


Gráfico 3 B. Probabilidad de trayectorias educativas - Quintil V



Fuente: MINEDUC (2009) a partir de la base de datos Panel CASEN 1996, 2001, 2006, elaborada por el Observatorio Social de la Universidad Alberto Hurtado.

Siguiendo el análisis, la probabilidad de que un estudiante del quintil I y del quintil V de tercero medio en la modalidad científico-humanista llegue a estudios postsecundarios es de 0.21 (0.81*0.92*0.37) y 0.87 (0.98*1.0*0.89) respectivamente, mientras que para los estudiantes de tercero medio del quintil I que cursan en un establecimiento técnico-profesional es de un 0.13. Esta brecha en probabilidades de éxito y de oportunidades entre estudiantes de distinto nivel socioeconómico se va ampliando a medida en que se seleccionan trayectorias más competitivas o más complejas. Así, la probabilidad de que llegue a la universidad un estudiante del quintil I en tercero medio de un establecimiento técnico-profesional es de solo el 0.09, contra un 0.80 de un estudiante de tercero medio que pertenezca al quintil V y a un establecimiento científico-humanista.

Los datos sobre las trayectorias probables por quintil de ingreso permiten concluir que, no obstante los esfuerzos, las políticas para la educación media no han sido suficientemente efectivas como para independizar las trayectorias del nivel de ingresos. Los programas focalizados aparecen como esfuerzos insuficientes, dada la magnitud del problema de la deserción de los quintiles de ingresos bajos a lo largo de la trayectoria educativa.

En síntesis, el sistema de admisión que se ha forjado en el país descansa sobre un conjunto de pruebas de extensos contenidos curriculares (PSU) que se cubren en la enseñanza media científico-humanista. Así, quedan en desventaja quienes han estado expuestos a la educación técnico-profesional, quienes no cubren la totalidad de los contenidos sino que estudian un currículum distinto al evaluado (Vargas, 2009).

El ingreso a la educación superior en Chile es diferente dependiendo del tipo de institución de la cual se trate. Así, las universidades tradicionales, pertenecientes al CRUCh, usa el sistema PSU y considera como único criterio adicional el promedio de notas de los cuatro años de enseñanza media. Cada universidad determina, dentro de ciertos márgenes, cuál será la ponderación de los factores de selección para la admisión a los distintos programas, siendo esta la única decisión en que hay espacio para alguna variación.

El rendimiento en la PSU determina en gran medida el acceso a la educación superior. Las universidades del CRUCh acordaron limitar las matrículas a quienes logren alcanzar un puntaje mínimo de 450 puntos en las pruebas. Para efectos de equidad, el problema no se reduce solo al acceso, ya que los puntajes en la PSU se emplean también como criterio para el otorgamiento de becas y beneficios, un aspecto que es controvertido a nivel internacional (NACAC, 2008), ya que atar el financiamiento al rendimiento en las pruebas desfavorece a los grupos más vulnerables de la población.

El sistema actual de administración de pruebas y postulaciones a las universidades del CRUCh es centralizado, y el acceso a los datos es controlado y manejado por la Universidad de Chile, aun cuando desde el año 2007 el sistema es financiado por el Ministerio de Educación. Como se dijo anteriormente, la PSU no solo es empleada por universidades del CRUCh, sino también es empleada por algunas universidades privadas de más reciente creación. Sin embargo, los resultados de las pruebas de admisión que se rinden una vez al año son distribuidos primeramente a las universidades del CRUCh y con posterioridad a las otras universidades que no forman parte del CRUCh. Ello busca beneficiar a las universidades del CRUCh por sobre el resto de las universidades del sistema, otorgándoles una ventaja para contactar a los postulantes más destacados con fines de que se matriculen en sus casas de estudio. Más aun, las universidades que no pertenecen al CRUCh deben pagarle a la Universidad de Chile un elevado monto para tener acceso a las bases de datos de los resultados de las pruebas. Desde la perspectiva de los futuros estudiantes, quienes desean postular a las universidades privadas deben hacerlo en forma independiente, puesto que estas no son autorizadas a participar del proceso de postulación nacional centralizado que maneja la Universidad de Chile. El sistema así concebido no beneficia tampoco a los futuros estudiantes.

Si bien a partir del año 2012 se abrirá la participación del proceso centralizado de admisión a las universidades privadas, ello se hará de acuerdo a las condiciones impuestas por el CRUCh, las que no necesariamente benefician a los estudiantes meritorios más vulnerables. Así, una universidad privada, sin fines de lucro se negó a ingresar al proceso de admisión nacional por la negativa del CRUCh de aceptar que esta institución continuara utilizando como criterio adicional para fines de selección el ranking del alumno en su curso.

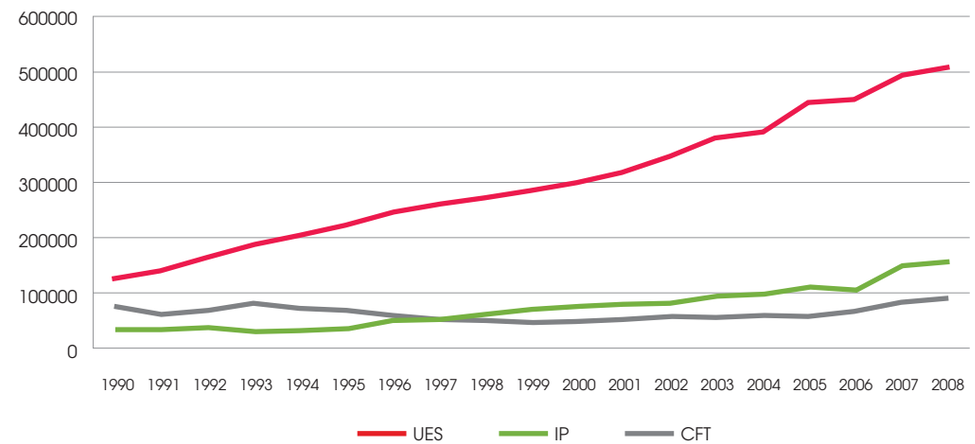
La PSU es hoy requerida tanto para carreras académicas como para las de corte técnico-profesional que son ofrecidas por las universidades del CRUCh. Así, la misma prueba de matemáticas se requiere para ser admitido en ingeniería civil como en la carrera de pedagogía en educación física o kinesiología. Aun cuando no sea requisito para acceder a institutos profesionales y centros de formación técnica, en la práctica quienes son admitidos tienen PSU rendida. Según señala el informe de la OCDE citado anteriormente, aun cuando los institutos profesionales no están obligados a usar los puntajes de la PSU, lo están haciendo cada vez más. Asimismo, para la admisión a los centros de formación técnica, aunque solo bastaría la licencia de educación media, existen algunos que al parecer toman en cuenta los puntajes PSU (OCDE, 2009: 85). La omisión de un sistema de admisión atingente a las necesidades de quienes aspiran a ingresar a las carreras técnicas es importante *per se*, y cada vez más urgente dado el aumento de la matrícula en los institutos profesionales y centros de formación técnica.

4. La nueva cobertura estudiantil

4.1 Aumento de la participación de los institutos profesionales y centros de formación técnica y sus desafíos

En años recientes se ha observado un aumento en la matrícula de los institutos profesionales y centros de formación técnica, como revela el siguiente gráfico.

Gráfico 4. Evolución de matrícula de la educación superior (1990-2008)



Fuente: MINEDUC: Anuario Estadístico 2008

Los dos cuadros siguientes muestran estadísticas del año 2010 proporcionadas por el Consejo Nacional de Instituciones Privadas de Educación Superior (CONIFOS).

Cuadro 3. Matrícula de primer año por tipo de institución (año 2010)

Tipo	Total de Estudiantes	%
Universidades	149.361	50,1%
IP	90.405	30,3%
CFT	58.359	19,6%
Total	298.125	100,0%

Cuadro 4. Evolución de la matrícula de primer año de técnicos por tipo de institución

Tipo	Variación Matrícula de Técnicos 2005-2010	Diferencia %
Universidades	8815-9040	3%
IP	21112-42971	104 %
CFT	29385-58359	99 %
Total	59312-110370	86 %

El aumento en la matrícula en los institutos profesionales tampoco ha ido acompañado de mecanismos de equidad y apoyo estudiantil, porque la mayoría de las becas del gobierno van orientadas a universidades, a excepción de la beca Nuevo Milenio que es específica para técnicos de nivel superior. De esta manera, la institucionalidad actual de la educación superior en Chile ha establecido un sesgo hacia la educación universitaria, dejando en evidencia problemas de equidad, calidad y financiamiento para quienes han optado por proseguir estudios en institutos profesionales y centros de formación técnica.

Cuadro 5. Becas y financiamiento en educación superior

Nombre del Programa	Instituciones Idóneas	Criterios Académicos	Otros Criterios	Número de Beneficiados	Cantidad Distribuida (miles USD)
Beca Bicentenario (BB)	Universidades del CRUCh	PSU 550	Quintiles I y II	24737	65532
Beca Juan Gómez Millas (BJGM)	Universidades del CRUCh e instituciones privadas acreditadas	PSU 550	Quintiles I y II	5354	11003
Becas para estudiantes destacados que ingresan a Pedagogía (BdP)	Programa Reconocido de Formación de Profesores	PSU 600 y NEM 6	n.a.	560	1262
Becas para Hijjos de Profesores (BHP)	Todas las instituciones	PSU 600 y NEM 5	Quintiles I, II, III y IV	5544	5843
Becas Nuevo Milenio (BNM)	Instituciones Técnicas	PSU 750 o NEM 5	Quintiles I y II graduados de liceos estatales o privados subvencionados	22758	17464
Becas Excelencia Académica (BEA)	Universidades del CRUCh e instituciones privadas acreditadas	NEM 5	Más alto 5% de liceos estatales o privados subvencionados	4196	7780
Becas Puntajes PSU (BP)	Universidades del CRUCh e instituciones privadas acreditadas	Mejor Puntaje Nacional y Regional PSU	Quintiles I a IV egresados de liceos estatales o privados subvencionados	53	118
Becas Zonas Extremas (BZE)	Todas las instituciones	N.A.	Zonas extremas del País	1187	2004
Beca Indigena (BI)	Todas las instituciones	NEM 5	Población Indigena	6399	7194
Becas de Mantención (BM)	Universidades del CRUCh e instituciones privadas acreditadas	n.a.	Beneficiarios de BB, BJGM o BEA	83011	40396

Fuente: Elaboración propia

Otro elemento importante a considerar para el financiamiento del sistema de educación superior es el AFI, que se asigna en función de los puntajes de ingreso de los estudiantes en cada institución. Al observar en el siguiente Cuadro 6, se puede establecer claramente cómo el AFI no supera el 1% del financiamiento a los institutos profesionales y centros de formación técnica, dados los bajos puntajes de los estudiantes que ingresan a estas instituciones, obviando de esta forma elementos claves de equidad y calidad en materia de financiamiento sobre la base de dar más a aquellos que lo necesitan, en función no solo de sus méritos académicos sino también en relación a sus condiciones sociales y económicas.

El Decreto de Fuerza de Ley DFL N°4 que regula el AFI, define que los "buenos alumnos" son los que obtienen los 27.500 más altos puntajes en la PAA/PSU. En esta definición no se pondera en absoluto el rendimiento escolar (notas de enseñanza media o ranking). Esto es un error de concepto grave, que induce a que las universidades chilenas caigan en él. En efecto, con el fin de captar los aportes del AFI (aproximadamente USD40 millones anuales), las universidades subieron la ponderación de la PAA desde 42% hasta 60,4% (1981). Esta medida causa cambios del puntaje ponderado de prácticamente todos los postulantes. Se estima que por esta causa cada año alrededor de 10 mil postulantes bajan desde las nóminas de estudiantes seleccionados a las de lista de espera; y otros 10 mil postulantes suben desde las listas de espera a las de estudiantes seleccionados.

El efecto total es que, desde el año 1981, ingresan a las universidades estudiantes de menor rendimiento escolar y quedan fuera postulantes de mejor rendimiento escolar, debido al AFI. Esto ha dañado la calidad de la educación media, pues los estudiantes, profesores y directivos tienen menos incentivos por mejorar los aprendizajes. Daña la calidad y equidad del proceso de selección, pues ingresan estudiantes con menor potencial académico y no ingresan estudiantes meritorios provenientes de sectores menos favorecidos socialmente. Todo lo anterior daña finalmente la calidad de las universidades, porque bajan las tasas de retención y aumentan los tiempos de titulación por el efecto del AFI.

Resulta obvio que, a la luz de los antecedentes anteriores, la inclusión del ranking en el AFI fue recomendada/solicitada/exigida en los pasados 19 años por todos quienes han estudiado sus efectos.

Hoy la inclusión del ranking en el AFI es solicitada y apoyada transversalmente por el gobierno y la oposición, por muchas universidades y por un gran número de organizaciones vinculadas a la educación como, por ejemplo, la UNESCO, la Confederación de Federaciones de Estudiantes de Chile (CONFECh) y la Vicaría Pastoral Universitaria (VPU).

Cuadro 6. Financiamiento AFI para todos en el sistema de educación superior.

Tipo	Número de Estudiantes con AFI	% del total de cada tipo
Universidades Tradicionales	21.270	82%
Universidades Privadas	5.804	17%
IPs	278	1 %
CFTs	60	0,1 %

Fuente: CONIFOS (2011)

En relación a las ayudas estudiantiles, se advierte que tanto el AFI como las ayudas estudiantiles están determinadas por el rendimiento en la PSU, lo cual atenta contra la equidad. La PSU no solo acrecienta la brecha de equidad en el acceso, restringiendo las oportunidades de los más pobres de acceder a instituciones y programas de prestigio, sino que, además, limita las opciones de postulantes meritorios de los grupos más vulnerables de la población para acceder a ayudas estudiantiles, ya que ellas se asignan sobre la base de los puntajes en las pruebas. El uso de los puntajes de corte en las pruebas de admisión universitaria como criterio para establecer ayudas estudiantiles, como se hace en Chile, es considerado un mal uso de las pruebas de admisión (NACAC, 2008).

4.2 Acceso por género y región

Aun cuando la discusión se ha centrado en los grupos más desaventajados social y educacionalmente, no se puede desconocer que no son estos los únicos que deben concitar el interés en términos de acceso y equidad. La OCDE destina una sección al tema del género y ruralidad, señalando que "la igualdad de acceso por género parece ser considerada un tema menor en Chile, dentro del MINEDUC, por lo menos" (2009: 90). Dado que un porcentaje significativamente más alto de mujeres completa la educación secundaria en Chile, y que más mujeres que hombres rinden las pruebas de admisión, los autores consideran que "se podría esperar que ellas fueran más de la mitad de los estudiantes de pregrado tanto en los sectores no universitarios como universitarios, si sus oportunidades de participar en la educación fueran iguales a las de los hombres bien calificados", y ello no ocurre así (2009: 90).

El informe también señala que los postulantes provenientes de las áreas rurales "generalmente tienen escuelas más pequeñas y con menos recursos", lo cual restringe las opciones de poder proseguir estudios superiores. El "efecto Santiago", consiste en que "la capital atrae más que su cuota justa de recursos nacionales en esta materia (2009: 96).

4.3 Desafíos en el acceso a la educación superior desde el mundo del trabajo

El sistema de admisión basado en la PSU está orientado a los alumnos que egresan de la enseñanza media con posterioridad al año 2003. Las pruebas pertenecientes a la PSU están formuladas sobre la base de los contenidos de la enseñanza media científico-humanista, especificados en la última reforma curricular. Al reformular las pruebas de admisión, no se contemplaron pruebas especiales para personas que no hubieran cursado el currículum reformado, esto es, egresados en años anteriores al 2003 y/o postulantes que quisieran acceder a estudios superiores provenientes del mundo del trabajo. Esta omisión refleja la falta de atención y la poca relevancia que se concede a este grupo. Claramente no es un grupo homologable a aquel que proviene directamente de la enseñanza media y, por ende, requeriría de otro estándar de admisión.

5. Definición de los desafíos y recuento de políticas y acciones recientes para la equidad en el acceso

Si bien las ventajas de contar con un sistema de pruebas estandarizadas comunes al sistema de admisión universitario, centralizado y con criterios que son de público conocimiento, son importantes y ampliamente reconocidas, hay problemas que deben ser resueltos para promover la equidad en el acceso.

- A nivel de acceso, existe un sistema de ingreso con pruebas estandarizadas de vastos contenidos como la PSU, que favorece a los estudiantes de la modalidad científico-humanista y que pertenecen a los grupos con mayor capital cultural, social y económico.
- Se han excluido criterios adicionales en el sistema de admisión, como el ranking que ocupa un alumno/a en su curso, que pueden contribuir a incrementar la equidad en el acceso.
- La omisión de un sistema de admisión apropiado para quienes desean acceder a la educación superior desde el mundo del trabajo.
- La expansión del sistema de educación superior carece de la debida atención al desarrollo de programas remediales de reforzamiento académico y orientación en ámbitos no académicos relevantes (por ejemplo, en el ámbito de ayudas estudiantiles).
- Faltan orientación y ofertas flexibles y articuladas, capaces de responder a la diversidad de los estudiantes, así como falta de información sobre la educación superior (naturaleza y duración real de las carreras, futuro laboral, y otros).

En ese sentido, el principal desafío consiste en lograr un sistema de admisión lo más justo y equitativo posible, que permita relevar el talento en todos los grupos sociales y con prescindencia del sexo, etnia y otros factores de discriminación, y brindar el apoyo necesario una vez admitidos para que puedan tener éxito en la transición a la universidad. Ello implica dos dimensiones que deben ser equilibradas: equidad y calidad[22]. Para la equidad en el acceso, se trata de:

- Aumentar la participación de estudiantes talentosos de sectores desaventajados que acceden a la educación superior de su elección.
- Expandir la representación de estudiantes de diferentes grupos de la sociedad que tienen acceso a programas de educación superior de su elección.
- Facilitar el acceso a la educación superior desde el mundo del trabajo. El sistema actual está principalmente orientado a quienes egresan de la educación media y prosiguen estudios sin mediar el paso por el mercado laboral.
- Modificar el actual sistema de admisión, diversificando las pruebas de admisión e incorporando otros indicadores que permitan predecir el rendimiento universitario futuro (como por ejemplo, el lugar que ocupa el estudiante en el ranking de su grupo-curso) y que son menos lesivos para las oportunidades de los grupos socialmente desaventajados.

A continuación, se presentan un conjunto de acciones y políticas que se han realizado o se encuentran en marcha, en materia de aumento de la equidad en el acceso.

a. Experiencias de acceso sin requisito de PSU

El paradigma dominante en Chile sobre la potencialidad de los postulantes a las universidades se vincula (casi) exclusivamente al puntaje en la PSU. Por el contrario, el paradigma dominante en las mejores universidades del mundo vincula la potencialidad de sus postulantes al "rendimiento escolar en contexto": rendimiento referido a sus respectivos contextos educacionales.

Así, por ejemplo, uno de los indicadores más importantes para hacer ranking de calidad de las universidades norteamericanas es la proporción de sus estudiantes que finalizaron su educación anterior con notas en el 10% superior de sus respectivos colegios. Este es el caso de las que son consideradas las cinco mejores instituciones de educación superior norteamericanas[23], en las que más del 95% de sus estudiantes tuvieron notas en el 10% superior de sus respectivos colegios.

El rendimiento escolar en contexto (el ranking según las notas de enseñanza media) fue usado con éxito por la Universidad de Santiago entre los años 1992 y 2004, y es usado desde el año 2006 para acceder a los cupos supernumerarios que ofrecen las universidades del Consejo de Rectores y para asignar las becas de Excelencia Académica (BEA). En estos dos últimos casos, se exige egresar con notas en el 5 – 10% superior del respectivo curso.

Desde el año 2007, el ranking es usado como único antecedente de selección en los programas propedéuticos que hoy ofrecen varias universidades chilenas[24]. Estos programas invitan a los estudiantes mejor evaluados (5-10% superior en notas de enseñanza media) de cuarto medio de cada curso de los establecimientos de educación media de sectores desfavorecidos socialmente. Durante el segundo semestre de cuarto medio los "propedeutas" deben asistir a clases preparatorias para la universidad, impartidas en los campus universitarios. Deben cursar tres asignaturas: matemáticas, lenguaje y gestión personal. Aprueban el propedéutico quienes tienen un 100% de asistencia y aprueban las tres asignaturas. Cumplidas las condiciones anteriores, ingresan a los programas de Bachillerato (o similar) de las universidades que los imparten, independientemente de su puntaje en la PSU.

Los buenos resultados de este modelo fueron recogidos en el informe de la OCDE, en el cual se señala que "se podría estimular a otras universidades para que tengan programas similares, como parte de su rol y responsabilidad pública, proporcionando, si fuera apropiado, fondos públicos" (2009: 105). Del mismo modo, el acuerdo entre gobierno y oposición en materia educacional (de diciembre del 2010) propuso crear un programa especial de incentivo para que el 5% de los mejores egresados de enseñanza media de sectores vulnerables pueda ingresar a la educación superior, independientemente de su puntaje en PSU.

[22] Debe considerarse, además, que UNESCO advierte a los países que no hay educación de calidad si esta no es equitativa.

[23] Harvard University (MA), Princeton University (NJ), Yale University (CT), California Institute of Technology y Massachusetts Institute of Technology.

[24] La Universidad de Santiago de Chile, Católica Silva Henríquez, Alberto Hurtado, Metropolitana de Ciencias de la Educación, Tecnológica Metropolitana y Católica del Norte sede Coquimbo. Todas estas universidades utilizan un modelo pionero desarrollado por la USACH en el marco de la Cátedra UNESCO sobre Inclusión a la Educación Superior.

La Confederación de Universidades Chilenas que reúne a las Federaciones de Estudiantes de las universidades que integran el Consejo de Rectores, y las más altas autoridades de otras muchas universidades chilenas, coinciden en la necesidad de ampliar la oferta de programas de admisión sin requisito de PSU a todas las ciudades del país.

b. Beneficios directos e indirectos

Dentro de los beneficios directos e indirectos que entrega el Estado en búsqueda de generar igualdad de oportunidades, se destacan los siguientes:

- Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU): beneficio que se otorga a los estudiantes de las Universidades del CRUCh, también denominadas universidades tradicionales, para financiar parte o el total del arancel de referencia anual de la carrera.
- Crédito con Aval del Estado para estudios superiores (CAE): crédito otorgado por el sistema financiero, que está garantizado por la institución de educación superior en la que estudia el estudiante, y por el Estado. Por lo tanto, existe prohibición legal de exigir otros avales (por ejemplo, familiares). Una vez asignado, el financiamiento se extiende por toda la duración de los estudios y puede complementarse con otros beneficios estudiantiles.

En relación al FSCU y al CAE, se ha sugerido fusionar los dos programas de préstamos en uno solo, introduciendo un elemento de pago contingente al ingreso o, al menos, siguiendo un programa de pago graduado que refleje mejor la curva de ingresos de los graduados[25].

- Beca Excelencia Académica (BEA): destinada a estudiantes que estén dentro del 5% de los mejores egresados de los establecimientos de enseñanza media municipalizados, particulares subvencionados o corporaciones de administración delegada.
- Beca de Mantención para la Educación Superior (BEMES): aporte económico complementario para estudiantes que reciben las siguientes becas de arancel del MINEDUC: Beca Bicentenario, Beca Juan Gómez Millas, Beca Excelencia Académica y Beca Puntaje Nacional.
- Beca de Alimentación para la Educación Superior (BAES): beca de alimentación entregada a través de una tarjeta electrónica de canje, la que puede ser utilizada en una red de locales especializados en la venta de productos alimenticios y supermercados.
- Tarjeta Nacional Estudiantil (TNE): tarjeta de identificación estudiantil estandarizada a nivel nacional, que permite al estudiante acceder a tarifa rebajada en el transporte público del país.
- Beca Nuevo Milenio: asigna en función de las notas de enseñanza media y que está orientada a alumnos meritorios de los dos primeros quintiles de ingreso, que asisten a colegios municipales o subvencionados.

c. Leyes y marco regulatorio

Las siguientes normas y leyes están en la línea de favorecer el acceso a la educación superior de los sectores más vulnerables.

i. Ley 19.287, sobre Fondo Solidario de Crédito Universitario y sus respectivos reglamentos. Este sistema se mantiene vigente y opera solo respecto de las instituciones del CRUCh, ya que hace referencia a las instituciones que se señalan en el DFL Nº 4/81 y las que de ellas deriven.

ii. Ley 20.027, sobre Crédito con Aval del Estado y su reglamento. Este crédito, de reciente creación, es de carácter abierto a todas las instituciones que cumplan con el requisito de acreditación.

iii. Algunas becas de las enumeradas en el sistema de becas de la educación superior (incluye becas de arancel, alimentación y mantención). Las distintas becas existentes, sus características y montos se encuentran establecidos en cada ley de presupuesto, con vigencia para el año respectivo y normado por su propio reglamento. De las becas existentes, hay algunas becas y ayudas que se orientan en la línea de favorecer la equidad.

[25] OCDE (2010).

III. LA EQUIDAD DE LA FORMACIÓN (PERMANENCIA) EN TÉRMINOS DE RETENCIÓN Y TITULACIÓN OPORTUNA

La equidad en los contextos educativos no consiste en brindar un trato igualitario a los distintos estudiantes que ingresan a las aulas en los diferentes niveles educativos. Por el contrario, la equidad exige un trato justo, que reconozca las diferencias existentes entre los estudiantes y que intencionalmente produzca acciones compensatorias o de nivelación, enfocadas en los alumnos con mayor riesgo académico (Latorre, González & Espinosa, 2009). En este sentido, la equidad no es una acción espontánea, que derive de las prácticas cotidianas de las instituciones educativas, sino que constituye un acto diferenciador y deliberado de equilibrio en las condiciones para que los diferentes actores tengan realmente las mismas oportunidades para desarrollar su potencial.

Tradicionalmente, las políticas y programas que apuntan a mejorar la equidad en educación superior se han concentrado en el tema del acceso, ya sea definiendo cupos especiales, sistemas de becas o de financiamiento específico para aquellos estudiantes que provienen de grupos socialmente desfavorecidos. Sin embargo, con el aumento de las tasas de cobertura en educación superior en las últimas décadas, sobre todo en los países en desarrollo, el marco para el análisis y la intervención sobre equidad en educación superior requiere ampliarse a otras dimensiones, tales como el desempeño de los estudiantes y los indicadores de retención y titulación, así como a las variables relativas a la empleabilidad y a la movilidad social.

En particular, resulta de especial relevancia investigar los programas, estrategias y modalidades que utilizan las instituciones de educación superior para lograr una formación de calidad para aquellos estudiantes provenientes de grupos desfavorecidos.

Las preguntas más significativas, en este plano, son a nuestro juicio: ¿cuál es la contribución que realizan las instituciones de educación superior en la formación de personas provenientes de estos grupos sociales? ¿Logran revertir las desigualdades con que ingresan los estudiantes? ¿Logran un impacto significativo en la movilidad social de sus egresados? ¿Cómo medir la eficiencia, la eficacia y el impacto de las instituciones de educación superior en la formación de estos estudiantes? ¿Qué estrategias e iniciativas aplican las instituciones que logran mayores impactos en la equidad?

La mayor parte de estas preguntas permanece en la incógnita, debido a que no se han realizado los estudios empíricos que permitan dimensionar el impacto de las acciones emprendidas por los distintos gobiernos y por las instituciones de educación superior. Los esfuerzos por intervenir en las condiciones de equidad formativa en la educación terciaria se han realizado en forma desarticulada y asistemática. Sin embargo, la preocupación está instalada en la mayor parte de las instituciones, y los organismos públicos están orientando sus políticas e incentivos hacia la generación de este tipo de información, así como al financiamiento de programas de apoyo, de modo que las instituciones puedan actuar con mayor precisión y efectividad.

6. Diagnóstico de la equidad del sistema educativo

6.1 La retención

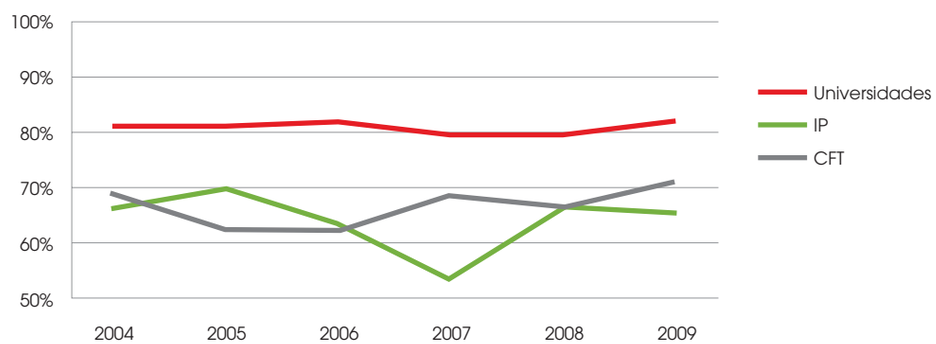
En la educación superior chilena, la equidad y calidad se han asociado a diversos indicadores durante el proceso de formación; entre ellos, el porcentaje de retención-deserción y el tiempo de titulación. Operativamente, el MINEDUC estipula que la retención se calcula considerando el porcentaje de estudiantes de una institución que, luego de haber estado matriculados en un año, se mantienen al año siguiente. Normalmente, se solicita este dato a las instituciones para la retención en primer y tercer años. La "deserción" es un indicador complementario, que mide la cantidad de estudiantes de una cohorte que no se matriculan en el programa al año académico siguiente. No obstante, este indicador es impreciso, ya que no es posible asegurar que un estudiante que no se matricula en un año determinado esté abandonando el sistema.

La retención constituye hoy un tema transversal en el desarrollo de las instituciones universitarias. En Chile esta realidad es reciente, ya que hasta hace pocos años la deserción se consideraba un proceso natural, asociado a las capacidades de los estudiantes que ingresaban a la educación superior y, por tanto, no constituía una situación sobre la cual la enseñanza debería preocuparse. Los estudios internacionales y nacionales lograron reflejar la dimensión de inequidad social asociada a estos procesos académicos (Donoso & Schiefelbein, 2007; Latorre *Et. Al.,* 2009), relacionando sus resultados con el nivel socioeconómico y el capital cultural de los estudiantes. Este nuevo escenario posiciona el tema en la agenda social y de equidad de los distintos gobiernos.

La repitencia y la deserción de los estudiantes del sistema educativo tiene importantes consecuencias sociales, asociadas al quiebre de expectativas de los estudiantes y sus familias, a disonancias entre aspiraciones y logros de los alumnos, con serias consecuencias emocionales, al alto endeudamiento de los grupos familiares, condicionando en forma relevante sus opciones de desarrollo, y a consecuencias económicas para el sistema en general, entre otras (Gonzalez, 2006).

En Chile, algunas cifras muestran que hay amplio espacio para mejorar las tasas de retención en las instituciones de educación superior. Como se observa en el siguiente Gráfico 5, las tasas de retención de primer año según tipo de institución no superan más allá de un 81%, siendo el retiro fluctuante entre un 20% para las universidades, y de un 30 % para los institutos profesionales y centros de formación técnica en los últimos años. De esta manera, las instituciones todavía tienen un trabajo importante que realizar en materia de retención, más aun cuando esta presenta un cierto estancamiento en la mejora en los últimos años.

Gráfico 5. Tasa de retención de estudiantes de primer año según tipo de dependencia.



Fuente: Elaboración propia a partir de SIES - CSE (2011).

Las bajas tasas de retención, que se detallan en el siguiente cuadro, son parte de la realidad actual en las instituciones de educación terciaria en Chile. Según los datos del Servicio de Información de Educación Superior (SIES) del Ministerio de Educación[26], el porcentaje de retención de primer año de pregrado para la cohorte 2009 es de 71% en los centros de formación técnica, de 66% en los institutos profesionales y de 81% en las universidades. Si bien estos porcentajes varían un poco según tipo de institución, y de manera más significativa según el área de estudio, las cifras indican que son miles de estudiantes los que no logran ser retenidos por sus instituciones -a razón de 1 de cada 5 estudiantes con abandono al primer año.

Cuadro 7. Tasa de retención por cohorte para los años 2004 a 2009, según tipo de institución.[27]

		Año Evolución Cohorte					
Tipo Institución	Cohorte	Primer Año	Segundo Año	Tercer Año	Cuarto Año	Quinto Año	Sexto Año
Universidades	2004	80%	70%	63%	58%	55%	51%
	2005	80%	69%	62%	57%	52%	
	2006	81%	71%	63%	57%		
	2007	79%	68%	60%			
	2008	79%	68%				
	2009	81%					
Institutos Profesionales	2004	67%	51%	43%	39%	38%	
	2005	70%	53%	42%	37%	36%	
	2006	64%	43%	36%	34%		
	2007	55%	43%	38%			
	2008	67%	51%				
	2009	66%					
Centros Formación Técnica	2004	69%	55%	50%	50%		
	2005	63%	50%	46%	45%		
	2006	63%	50%	46%	45%		
	2007	69%	56%	50%			
	2008	67%	54%				
	2009	71%					

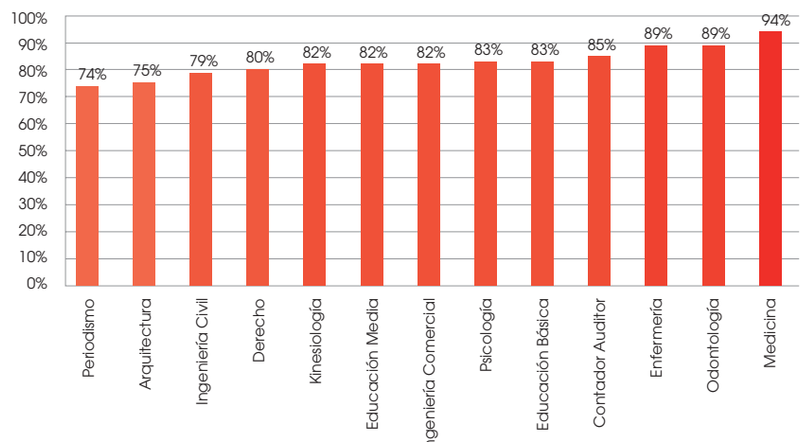
Fuente: Base de datos SIES - CSE (2011).

[26] Informe sobre retención de primer año de las carreras, cohorte de ingreso 2008, Sistema Nacional de Información de la Educación Superior SIES, http://www.sies.cl

[27] La retención institucional en un año cualquiera está en relación a la matrícula inicial de la cohorte, y corresponde a la fracción de los alumnos de esa cohorte que se matricularon en el año siguiente considerando también la cantidad de alumnos egresados que se van acumulando en el transcurso de los años.
La cohorte de los institutos profesionales se calcula hasta cuarto año y la de los centro de formación técnica hasta tercer año.

Respecto a la retención por carrera, se puede observar que aquellas relacionadas con el área de la salud presentan mejores tasas. Por otro lado, carreras con alta presencia de programas en todo el país, como periodismo y arquitectura presentan las tasas más bajas de retención en primer año.

Gráfico 6. Tasa de retención por carrera para estudiantes de primer año cohorte 2009.



Fuente: Elaboración propia a partir de SIES - CSE (2011).

El fenómeno de la retención es complejo y multifacético, y el desafío consiste en detectar aquellas variables que son susceptibles de ser intervenidas, tanto a corto como a mediano plazo, de manera de maximizar la retención de los estudiantes más frágiles del sistema (Rowan-Kenyon *Et. Al.,* 2010). La formación inicial es una de las variables a considerar en este ámbito, por cuanto no todos los estudiantes ingresan con un nivel de conocimientos y desarrollo de habilidades que les permitan enfrentar con éxito el desafío de la inserción y la permanencia en la educación superior.

6.2 La titulación

La titulación, por su parte, corresponde a la culminación del proceso de formación por parte de un estudiante, en que ha cursado todas las asignaturas y ha rendido los exámenes finales que acreditan la suficiencia en su preparación, de acuerdo a los estándares definidos por cada carrera. Respecto de este indicador, existen dos preocupaciones fundamentales: a) la baja tasa de titulados respecto de la población estudiantil terciaria, y b) los excesivos tiempos que tardan los estudiantes en titularse. Ello ha conducido a las instancias ministeriales a concentrarse en la evaluación de la "titulación oportuna", que refiere a la cantidad de estudiantes de una cohorte que egresa en los tiempos establecidos en el diseño del programa académico, buscando cautelar de este modo la eficiencia de este proceso.

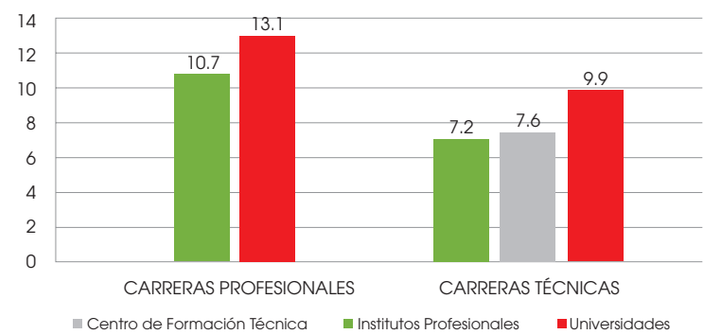
La información respecto de las tasas de titulación y duración real de los programas es escasa en nuestro país, debido a que las instituciones no informaban la situación académica de sus estudiantes a las instancias ministeriales. Con la creación del Servicio de Información de Educación Superior (SIES)[28], en el marco de la Ley de Aseguramiento de la Calidad (Ley 20.129), comienza a solicitarse la entrega de esta información a las instituciones, habiéndose generado en el año 2010 un estudio respecto de la duración real de las carreras y/o programas (Rolando, Salamanca & Rubilar, 2010)[29].

[28] www.sies.cl

[29] Rolando, Salamanca & Rubilar (2010).

Respecto de los tiempos de titulación, este estudio señala que hay importantes diferencias en los promedios de tiempo de titulación según el tipo de institución. Como se puede observar en el Gráfico 7 que a continuación se presenta, en las universidades los estudiantes se demoran más de dos semestres en promedio en titular a sus egresados en comparación con los institutos profesionales, tanto para carreras profesionales como técnicas. Un dato muy relevante es que los egresados de carreras técnicas que estudian en universidades se tardan casi cinco años en promedio, en cambio los egresados de centros de formación técnica demoran tres años y medio.

Grafico 7. Promedio en semestres de duración por tipo de carrera y tipo de institución:



Fuente: SIES, 2007.

El estudio indica, además, que la titulación promedio en universidades alcanza los seis años y medio; en los institutos profesionales, los cuatro años y medio; y en los centros de formación técnica, los tres años y medio. Asimismo, el informe recalca que las carreras que presentan el mayor tiempo de titulación corresponden a las área de agropecuaria (15,4 semestres), ciencias básicas (13,5 semestres), y tecnología (12,3 semestres). A nivel exclusivamente universitario, los programas con mayor tiempo de duración en la titulación de los estudiantes son derecho, ingeniería forestal, medicina veterinaria, agronomía e ingeniería civil (ocho años y medio).

En definitiva, la titulación oportuna de los estudiantes que ingresan a la universidad ha comenzado a constituirse en un indicador de la calidad de los programas de formación, en tanto da cuenta de manera indirecta de la presencia de itinerarios formativos flexibles, de procesos académicos rigurosos, de seguimiento de la situación académica de los alumnos, todos elementos virtuosos para la formación de calidad de los estudiantes.

7. Factores y efectos asociados a la retención y titulación

Desde los estudios de Tinto (2006), los factores asociados al fenómeno de la deserción-retención se han distinguido entre aquellos pertenecientes al ámbito externo y los que son intrínsecos al estudiante. El modelo integrativo que propone el autor, plantea que la deserción es causada por la interacción de elementos individuales, sociales e institucionales. En cuanto al ámbito social, destaca la importancia del ámbito familiar del estudiante, en especial la ocupación y nivel educacional de los padres, la valoración y expectativas educativas de los jóvenes, y el compromiso con una meta de estudios y objetivos futuros. En el aspecto académico, reconoce la importancia determinante de la integración, incluyendo tanto el rendimiento como el desarrollo intelectual. Además, abarca la frecuencia de las interacciones positivas con pares y docentes, y la participación en actividades extracurriculares que se desarrollan en la institución.

En resumen, para Tinto el estudiante evalúa tanto los beneficios de su continuación en la institución educativa como los costos asociados, y la posibilidad de evaluar positivamente la permanencia se fortalece en el caso de su integración académica y social en la institución.

En América Latina, González y Espinoza (2008) han clasificado las causas de la deserción en la educación superior en: a) externas, b) propias del sistema o institucionales, c) académicas, y d) personales. Las causas externas están relacionadas con condiciones socioeconómicas del estudiante y su familia, el ambiente familiar y su necesidad de trabajar. Causas del sistema o institucionales son las vinculadas al incremento de la matrícula de estudiantes provenientes de sectores vulnerables, los que demandan mayores apoyos académicos y de financiamiento (como créditos y becas), las políticas de admisión, elementos respecto a las metodologías de enseñanza y el ambiente educativo, además del nivel de conocimiento respecto de la profesión y los lazos afectivos de los estudiantes hacia la institución.

Las causas de orden académico están relacionadas con los estudios previos de los estudiantes, los exámenes de ingreso, el logro de los aprendizajes, el equilibrio entre teoría y práctica, la vinculación de las asignaturas con el mundo laboral, el apoyo y orientación que brindan los docentes a sus estudiantes y la calidad pedagógica de su labor. Finalmente, las causas personales van en el orden de aspectos motivacionales y actitudes de los estudiantes, el cumplimiento de sus expectativas académicas-profesionales, su integración y adaptación social, su dedicación, y sus aptitudes y habilidades para desempeñarse en la carrera escogida (González & Espinoza, 2008).

Sobre el punto, y en la búsqueda de levantar un diagnóstico que permita la mejora, son de especial interés las causas sobre las cuales es posible actuar, distinguiéndose aquellas que puedan responder a políticas públicas e institucionales propias del sistema. En ese sentido, es importante destacar que en Chile la deserción como fenómeno se manifiesta con mayor fuerza en los estudiantes pertenecientes a los quintiles más pobres de la sociedad (Jiménez, 2009).

En el siguiente Cuadro 8 se muestran algunas de las causas consignadas por las universidades para el retiro de sus estudiantes. En él se puede apreciar que las principales causas de retiro de los estudiantes son no académicas (en torno al 12%). Por su parte, las causas de retiro de índole académico al segundo año fluctúan entre el 8% y el 11%.

Cuadro 8. Causas de retiro acumulada por cohorte al segundo año.

Glosa	Cohortes					
	2004	2005	2006	2007	2008	2009[30]
Matriculados	68,4%	68,0%	69,0%	65,4%	66,2%	78,8%
Retiros por Causas Académica	9,6%	10,7%	9,9%	7,9%	7,9%	6,0%
Retiros por Causas no Académica	11,8%	12,0%	11,2%	11,1%	11,2%	8,2%
Retiros por Causas Desconocidas	8,9%	8,3%	8,1%	14,6%	13,8%	6,0%
Egresados	1,5%	1,2%	2,2%	2,4%	1,7%	1,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de SIES - CSE (2011).

Ante la realidad de la deficiente calidad de la educación que recibe una amplia mayoría de estudiantes en Chile, se podría esperar que las instituciones de educación superior hubieran desarrollado instrumentos para evaluar las competencias de los alumnos en ámbitos pertinentes a su área de estudios. Tales pruebas permitirían derivar a los alumnos a cursos y otras estrategias compensatorias y de apoyo al aprendizaje que favorezcan el éxito académico.

a. Tiempo de titulación

Al analizar los factores que contribuyen a aumentar el tiempo de titulación de los estudiantes, nuevamente encontramos algunos de tipo académico y otros que refieren a causas relacionadas con el estudiante y su entorno. A continuación, indicaremos aquellos de carácter académico que parecieran tener mayor relevancia.

[30] Para el año 2009 solo se considera el primer año.

b. Tasas de reprobación

En muchos cursos de las distintas carreras, las altas tasas de reprobación suelen ser vistas como un elemento de calidad, sobre la base de la exigencia académica. Sin embargo, la mayor parte de las veces la reprobación se correlaciona con más fuerza (sobre todo en los primeros años) con las diferencias de calidad de la educación secundaria que recibieron los estudiantes y sus condiciones socioeconómicas, más que con las capacidades potenciales de los estudiantes. Ello implica la existencia de elementos culturales e interpretaciones acerca de lo que se entiende por calidad de la formación, que pueden estar condicionando la permanencia de los estudiantes.

c. Arquitecturas curriculares

Las arquitecturas curriculares están tensionadas por exigencias desproporcionadas a la formación de nivel de pregrado. Muchos contenidos y competencias de formación no son requeridos por lo futuros profesionales, generando con ello una importante carga académica que exige a los estudiantes en demasía y que, además, pudiera estar compitiendo con contenidos centrales de las profesiones o con la oportunidad de brindar un reforzamiento en las líneas básicas de formación. Se suma a lo anterior la rigidez de los planes de estudio en las universidades, ya que en ese contexto la reprobación de una asignatura retrasa el avance en una línea completa de currículum, así como los modelos de evaluación aplicados por los docentes a las actividades de los estudiantes, contribuyendo a aumentar las tasas de reprobación (Alvarez, 2001). A decir de la OCDE, "a menudo no responden a los requisitos del mundo del trabajo y los currículum son generalmente inflexibles y demasiado especializados" (2009: 315).

d. Duración de las carreras, egreso y titulación o graduación

La duración de las carreras en Chile es un tema abordado en el informe de la OCDE, señalándose que los programas de pregrado son extremadamente largos y con una carga de trabajo académico un 30% más pesada que el promedio internacional, factores que conducen a un alto índice de deserción y bajas tasas de permanencia.

Respecto a las actividades de titulación, hay una fuerte tensión entre el tiempo de egreso y el de titulación, el cual está mediado por las actividades de cierre del proceso de formación profesional. En muchos programas, la titulación se posterga por requisitos de la tesis, lo que revela una tendencia a consagrar como única actividad de finalización el desarrollo de una investigación, que en muchos casos es de cuestionable calidad y de dudoso aporte al conocimiento científico.

En este sentido, las exigencias de las tesis, memorias o exámenes de grados pueden ser determinantes en el tiempo de titulación. Está el caso de carreras que, ajustando la extensión y especificando los objetivos académicos de estas actividades, han disminuido la brecha entre el egreso y la titulación.

e. Prácticas profesionales

El requisito de prácticas profesionales, al igual que las tesis, en muchos casos contribuye a aumentar los tiempos de demora en las titulaciones de los estudiantes, por cuanto pueden transformarse en actividades engorrosas al momento de la construcción de los portafolios; por ejemplo, se puede mencionar el caso de arquitectura en que los proyectos de títulos extienden considerablemente el tiempo de titulación.

Finalmente, cabe señalar que las normativas, estímulos y castigos favorecen al estudiante con jornada completa (cuyos estudios son financiados por terceros), y en consecuencia perjudican la posibilidad de tomar una carga laboral reducida para aquellos estudiantes que lo necesitan o desean. En este sentido, puede resultar distorsionador el considerar sin complementos el indicador de tiempo de titulación. Por lo tanto, se hace necesario controlar este tipo de indicadores con tasas de efectividad respecto a la carga académica asumida y su aprobación.

8. Políticas y acciones en desarrollo

Conforme a lo que señala González (2005), tanto la deserción como el excesivo tiempo implicado en la titulación son fenómenos multivariados y con efectos igualmente diversos. Por lo tanto, a la hora de definir estrategias para disminuir estos fenómenos, es necesario abordarlos desde distintos niveles, específicamente:

- A nivel de sistema: mejorar la articulación entre educación media y superior, modular el currículum, facilitar salidas intermedias, considerar la articulación entre instituciones para facilitar la movilidad[31], crear carreras cortas, etc.
- A nivel institucional y pedagógico: perfeccionar los procesos de orientación vocacional y admisión, simplificar procesos de titulación, flexibilizar los currículum, definir perfiles basados en competencias, etc.
- A nivel económico: establecer subsidios, becas y créditos para estudiantes de los estratos de menores ingresos para disminuir la deserción.

Frente a este escenario, en los últimos años se evidencia un creciente número de instituciones que han ido reconociendo y tomando mayor conciencia y responsabilidad para hacerse cargo de esta situación. Desde un panorama nacional en que las estrategias implementadas para asegurar la retención estudiantil eran más bien escasas, hoy se cuenta con muchas iniciativas, con diversas orientaciones y en un gran número de instituciones de todo tipo.

Como punto de partida, en consideración de la relevancia de saber muy bien quiénes son sus estudiantes, qué necesidades tienen, qué nivel de desarrollo poseen en ciertas competencias críticas, etc., muchas instituciones han ido desarrollando mecanismos y alimentando bases de datos que les permiten cruzar y manejar información más detallada acerca de sus estudiantes, tanto al momento inicial en que ingresan a la institución como durante los primeros años de estudio. A modo de ejemplo, se ha visto un creciente uso de instrumentos de diagnóstico que determinan: el nivel de dominio de las matemáticas, la comprensión lectora y la capacidad para expresarse de manera escrita, los estilos de aprendizaje, entre otros. Estos diagnósticos se desarrollan como iniciativas institucionales o en unidades académicas de manera particular.

El conjunto de antecedentes y experiencias respecto a los primeros años de vida universitaria de muchos estudiantes, que se han ido sistematizando y evaluando en la educación superior, han permitido el desarrollo de programas mejor enfocados a resolver las deficiencias o carencias iniciales de estos. En esta línea, algunas instituciones están intentando caracterizar a sus estudiantes con el objetivo de generar indicadores de alerta temprana, que les permitan anticipar con acciones de apoyo académicos o cambios curriculares el riesgo de deserción estudiantil.

De esta manera, se hace fundamental contar y mejorar los instrumentos diagnósticos para que brinden información más precisa acerca del perfil del estudiante que ingresa (condiciones académicas, sociales y económicas: ranking en enseñanza media, situación familiar, lugar de realización de estudios previos, PSU, etc.). Sin embargo, las evaluaciones diagnósticas no tienen sentido si solo muestran alto impacto para los estudiantes y no para las carreras. Es decir, es necesario utilizar dicha información para prestar por un lado apoyo directo al estudiante, y por el otro para hacer ajustes curriculares que hagan menos traumático el tránsito de los estudiantes desde la educación secundaria a la universitaria, y que mejoren el logro de los aprendizajes esperados por los programas.

Una experiencia institucional que apunta en esta dirección es la que ha llevado a cabo por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile, luego de un piloto desarrollado por la Escuela de Psicología, al implementar un Sistema de Registro para la Inclusión y la Diversidad (SIRID)[32] entre sus postulantes al "Cupo de Equidad" abierto por esa casa de estudios.

[31] Véase el capítulo 4 del presente libro.

[32] Ver www.sirid.org

El SIRID corresponde a una base de datos estructurada en torno a un sistema de indicadores de exclusión e interculturalidad, para la recolección y sistematización de información sobre el perfil de los estudiantes que acceden a la educación superior, y que captura información general del estudiante y de su hogar de origen, incluyendo antecedentes socioeducativos propios y del núcleo familiar, situación económica actual y otros antecedentes referidos a su participación comunitaria, liderazgo y uso del tiempo libre. Esta radiografía inicial permite caracterizar al estudiante no solo respecto de potenciales vulnerabilidades al inicio, sino también de fortalezas que pueden ser potenciadas al servicio de su mejor inclusión en la institución receptora.

La combinación de instrumentos de diagnóstico permite, según la experiencia de Fundación Equitas, el desarrollo de mecanismos de alerta temprana que configuran sistemas de soporte institucional para responder oportunamente ante señales de riesgo de deserción, en grupos en que el interés por el estudio y resiliencia individual (atributos asociados a los mejores estudiantes de la secundaria) son por sí mismos insuficientes para mantener la motivación –y con ella el esfuerzo y la persistencia– indispensable para sortear con éxito los múltiples obstáculos que encuentran en su inserción (Montes & Sendón, 2006).

Muchos de los antecedentes que se señalarán a continuación provienen de las experiencias de instituciones que han contado con apoyo del Programa MECESUP del Ministerio de Educación y que, dado el carácter incipiente de tales iniciativas en los centros de formación técnica, están enfocados en el trabajo de las universidades.

El número de instituciones que presentaron propuestas en esta materia aumentó significativamente al momento en que el MECESUP comenzó a acentuar la relevancia de desarrollar estrategias que apuntaran a trabajar con el estudiante antes que este fracase[33]. Dicho énfasis en la atención hacia los estudiantes de manera oportuna, esto es, previo al inicio de los estudios o bien en una etapa inicial (para evitar justamente el fracaso) constituyó un cambio de enfoque, ya que en esa época muchas instituciones ofrecían principalmente programas remediales para los estudiantes que ya habían reprobado asignaturas y que, por tanto, estaban en un estado de vulnerabilidad en cuanto a su retención.

Es así como en los últimos tres a cinco años, estos programas han incluido una o varias estrategias con diversas variantes en cada caso. En algunas instituciones existe un foco en competencias específicas, mientras que en otras se ha focalizado hacia competencias genéricas; incluso hay instituciones que han abordado ambas. Dado el gran número de iniciativas, se señalan a continuación algunos ejemplos de los principales tipos de acciones, las que pueden clasificarse en aquellas cuyo énfasis es el estudiante; otras que se desarrollan con los cuerpos docentes, y acciones referidas a las capacidades institucionales y de sus programas formativos.

8.1 Iniciativas de apoyo al estudiante

La mayoría de los programas remediales, de nivelación o inducción, considerados por un amplio número de facultades en diversas universidades, corresponden a actividades colectivas (cursos de inmersión y/o nivelación, ayudantías) o individuales (tutorías o consejerías) dirigidas a compensar déficits de conocimientos en áreas generales o limitaciones en el manejo de contenidos disciplinarios específicos, así como a mejorar la capacidad individual para manejar la complejidad cognitiva de los procesos de aprendizaje involucrados en la educación superior. Pueden ser de carácter obligatorio o asumir la forma de electivos, abiertos al conjunto del estudiantado o dirigidos a un grupo predefinido (particularmente las tutorías). Se incluyen también en este grupo talleres para la generación o corrección de hábitos de estudio.

[33] Cabe resaltar que los lineamientos diseñados desde el Programa MECESUP fueron inspirados, sobre todo en una primera etapa, por el Model Institutions for Excellence Program (MIE) apoyado por la National Science Foundation y en particular de la experiencia MIE llevada a cabo en la Universidad de Texas en El Paso, Estados Unidos.

Las iniciativas enunciadas apuntan a proveer a los estudiantes de una red social cohesionada y cercana, que comparta sus objetivos y los ponga de manifiesto a escala agregada, corrigiendo la falta de visibilidad de la diversidad que hoy caracteriza al alumnado de educación superior. Las líneas de acción se centran en estudiantes que proceden de sectores previamente excluidos de este nivel educativo, así como a los que se considera que perciben el espacio de la universidad de modo diferente al resto de sus compañeros, observándose socioculturalmente como minorías al interior de las instituciones (Canales & De los Ríos, 2009). Incluyen actividades colectivas –en formato de cursos o talleres– que apoyan a los estudiantes en el desarrollo de estrategias orientadas a una mejor inclusión en la universidad, trabajando colaborativamente en diversas temáticas de relevancia para la vida universitaria, como motivación, liderazgo, confianza, etc.[34].

El objetivo de las medidas es reforzar las habilidades sociales e individuales de los estudiantes, combinando la elaboración y desarrollo de estrategias individuales y otras de carácter colectivo, que les permitan la conformación de grupos de pares. Junto con reforzar las competencias personales, los contenidos se dirigen también a fortalecer en los estudiantes su conciencia crítica y un sentido de responsabilidad que da marco a las trayectorias individuales de las que deben responsabilizarse.

En este contexto, es fundamental comprometer al núcleo directo de los estudiantes –específicamente padres o apoderados– con el nuevo proyecto de vida que involucra la educación superior. Sumado al costo monetario directo, el costo de oportunidad implicado por la prolongación de la etapa de estudios –y el consecuente retraso de la entrada al mercado de trabajo– es sin duda un elemento a considerar y dimensionar por la familia, para reducir la presión que esto implica sobre el estudiante.

8.2 Iniciativas de apoyo a la docencia

Así como se plantean iniciativas de apoyo al estudiante, también se han planteado iniciativas de apoyo a la docencia[35], en aras de las transformaciones del sistema universitario y de las estrategias de inclusión dirigidas a formalizar mayores garantías de equidad, así como los procedimientos necesarios para prevenir y eliminar prácticas discriminatorias no intencionadas presentes en los distintos niveles del sistema.

Las líneas de apoyo a los docentes presentan en la actualidad un desarrollo menor, pero algunas de ellas ya pueden considerarse de interés[36]. Tales iniciativas incluyen seminarios, mesas redondas y talleres entre académicos y autoridades universitarias, los que buscan debatir directamente las transformaciones del sistema universitario.

Dentro de estas iniciativas, destacan aquellas orientadas a fortalecer las competencias docentes en los profesores universitarios, de cara a hacer frente al ingreso de un estudiante con menores competencias de entrada[37]. En varias instituciones se han desarrollado Centros de Innovación Docente o Centros de Desarrollo Académico, cuya principal función es la de capacitar a los profesores con estrategias pedagógicas, diseños instruccionales, planificación docente, uso de tecnología aplicada a contextos de enseñanza, etc. Por lo reciente de la implementación de estos programas, aun no hay datos que permitan corroborar su impacto, pero es esperable que en el corto plazo se conviertan en unidades de medición y certificación de la docencia.

[34] Para detalles de este ejemplo, ver www.propedeutico/fundacionequitas

[35] Aquí cabe mencionar iniciativas como la desarrollada por INACAP del "aprender haciendo", descrita en un caso publicado por Harvard Business School.

[36] Por ejemplo, las universidades de la Frontera (programa Rüpü, http://www2.ufro.cl/rupu/) y de Tarapacá (Programa Thakhi, http: http://thakhi.uta.cl/), suscritas a la iniciativa de Pathways for Higer Education de la Fundación Ford.

[37] Según los registros del MECESUP algunas de las universidades que cuentan con Centros de Desarrollo e Innovación Docente son: Universidad de Atacama; Universidad Austral; Universidad de La Frontera; Universidad Técnica Federico Santa María; Universidad de Magallanes; Universidad Católica de Chile; Universidad Católica de la Santísima Concepción; Universidad Católica de Temuco; Universidad de Chile; Universidad del Biobío; Universidad de Talca; Universidad Arturo Prat; Universidad Católica del Maule; Universidad Católica del Norte; Universidad de Concepción; Universidad Católica de Valparaíso; Universidad de Los Lagos; Universidad de Playa Ancha; Universidad de Los Lagos; Universidad de Tarapacá y Universidad de Valparaíso.

8.3 Iniciativas de fortalecimiento de las capacidades institucionales

Diversos estudios señalan los aspectos económicos como un factor determinante en la retención (por ejemplo, Centro de Microdatos, 2008), por lo que resulta necesario indicar algunas acciones que se han desarrollado con algún nivel de articulación entre las instituciones y la política sectorial.

8.4 Iniciativas relacionadas con la gestión

La gestión de las instituciones de educación superior ha incorporado en la última década el aseguramiento de la calidad[38], pero la equidad constituye un objeto del trabajo institucional poco explicitado, poco formalizado y generalmente atomizado.

A menudo, las instituciones no consideran lo que se hace, o debiera hacer, por la equidad como una iniciativa general, y en consecuencia pierden energías en acciones aisladas que ni siquiera son reconocidas como acciones en pro de la equidad. En este campo, existen importantes oportunidades de integrar lo que se hace y, sin duda, de aumentar los esfuerzos para que la calidad se trabaje en conjunto con la equidad.

8.5 Iniciativas financieras de tipo institucional

El costo que implica estudiar una carrera universitaria significa una restricción importante para el ingreso de estudiantes de sectores vulnerables, pues solo las familias del quintil más rico (quintil V) puede costear la educación superior de sus hijos sin ver afectado su nivel de vida, demandándoles solo 0,42 veces su ingreso, mientras que las familias del quintil I requieren 5,2 veces su ingreso promedio, cifra que para el quintil II asciende a 2,2 veces (Donoso & Cancino, 2007).

Las becas y créditos que otorga el Estado[39] son, sin duda, un recurso importante de apoyo para enfrentar el alto costo que significa el ingreso a la educación superior, especialmente para quienes provienen de los primeros quintiles de ingreso. Falta, no obstante, establecer mecanismos que aseguren una mayor equidad al respecto, ya que solo un 14% de los estudiantes recibe algún tipo de beca, y un porcentaje significativo de estas se otorgan a estudiantes de universidades tradicionales. Además, los montos asignados a través del arancel de referencia no logran cubrir su valor real, y mucho menos los costos directos e indirectos implicados en estudiar alguna carrera universitaria (OCDE, 2009; Paredes & Hernández, 2007). Asimismo, es importante indicar que muchas de las becas otorgadas, tanto por el Estado como por parte de las instituciones, están condicionadas a mantener un nivel de rendimiento académico óptimo, que de no cumplirse suscitan la eliminación del beneficio, con la consecuente presión a las familias.

En este marco, es necesario consignar la importancia de las becas de arancel y complementarias o de mantenimiento (alimentación, transporte, fotocopias) otorgadas por las propias casas de estudio, tanto del CRUCh como privadas, cautelando que los criterios de asignación y mantención no se constituyan en factores expulsivos.

8.6 Iniciativas relacionadas con infraestructura

Las medidas en este tópico apuntan a promover y facilitar el acceso de los estudiantes a infraestructura y recursos de aprendizaje, principalmente bibliotecas, salas de estudio, laboratorios y computación. En este sentido, cabe destacar tanto los aportes del Ministerio de Educación como los esfuerzos de las propias instituciones. Junto a estas medidas, se requiere el desarrollo de programas de inducción y de políticas que acerquen estos bienes y servicios a las

[38] Véase el capítulo 3 del presente libro.

[39] Para detalles ver Latorre, González & Espinoza (2009: 102-113).

necesidades concretas de los nuevos estudiantes (*i.e.* políticas de extensión horaria de los servicios y de vacaciones), considerando que entre los potenciales desertores buena parte no cuentan con espacios y equipamiento adecuado en su lugar de residencia.

9. Algunos resultados

La evaluación de las medidas desarrolladas constituye un desafío central, tanto para las propias instituciones de educación superior como para el propio Ministerio de Educación, los que necesitan insumos para redirigir los recursos hacia acciones efectivas. Una dificultad para conocer el impacto es la complejidad y la falta –en general– de una cultura evaluativa bien desarrollada en las instituciones, que llevan a una situación en que no existen evaluaciones rigurosas en esta materia. Del mismo modo, no ha habido una definición clara de los mejores indicadores para reconocer el impacto de las iniciativas. Actualmente, entre los indicadores considerados están las tasas de aprobación y de retención y las notas de aprobación, entre otros. Resulta necesario pasar a una etapa de mayor sistematicidad en las acciones desarrolladas, y de mayor complejidad, y precisión de la forma en que se evalúan.

De todas formas, a un nivel exploratorio, se puede señalar que de las experiencias llevadas a cabo hasta la fecha[40] se pueden destacar los siguientes aspectos:

- Es de primera importancia enfocarse en el estudiante y contar con claros diagnósticos de las causas de deserción. Es importante continuar con los procesos de socialización y toma de conciencia, por parte de la comunidad académica e institucional en general, respecto al impacto de las bajas tasas de retención.
- Las implementaciones iniciales o de tipo piloto pueden servir como aprendizaje en una primera etapa; sin embargo, para lograr resultados efectivos es importante apuntar hacia programas institucionales integrales (estrategias múltiples) y sistemáticos en el tiempo, que sean evaluados en forma rigurosa. Ello implica evaluar el costo-efectividad de los programas a la luz de los beneficios sociales y la inversión-retorno económico que significan.
- Los programas deben ser adecuados al contexto de cada institución y, en algunos casos, las acciones deben considerar la disciplina de manera particular. Es importante la revisión y realización de ajustes.
- Es importante evaluar las políticas institucionales que apoyan la implementación de acciones vinculadas al mejoramiento de la docencia de pregrado, y potenciar de manera significativa los esfuerzos realizados al respecto.
- Programas que consideran los procesos de apoyo o nivelación de competencias dentro de la carga académica del estudiante, sin prolongar los estudios y tiempo de permanencia, apuntan al deseado incremento en la retención y también a la titulación oportuna. Esto implica evitar el que la mejora de un indicador termine por agravar una situación para el estudiante y la institución, en términos de la duración real de estudios y los costos asociados a las opciones de estrategias existentes.

Hoy día se puede apreciar un gran número de iniciativas, de diversas características, que se están desarrollando a lo largo de país en instituciones de formación técnica y en universidades. Ello supone un progreso en las instituciones en cuanto a una mayor conciencia e interés por hacerse cargo de la necesidad de mejorar las tasas de retención en los primeros años, demostrando un cambio de actitud, un cambio cultural.

Las acciones descritas no habrían podido llevarse a efecto sin los incentivos y apoyo inicial del Ministerio de Educación, a través del Programa MECESUP, al igual que desde otras instituciones de educación superior, en sus esfuerzos por resaltar la necesidad de abordar esta problemática, junto al interés por continuar financiando iniciativas en este ámbito en el futuro. No obstante, este movimiento inicial debe ser sostenido, impulsando la continuidad y permanencia de estas estrategias junto a sus necesarios ajustes, para ir mejorando la efectividad de lo emprendido y ampliando la cobertura de los estudiantes beneficiarios y el conjunto de programas implementados –especialmente en los procesos de innovación en la docencia– que probablemente constituya una de las estrategias más efectiva y compleja a la vez.

[40] Por ejemplo, en la Universidad Técnica Federico Santa María y en la Universidad del Biobío las lecciones aprendidas les han permitido mostrar interesantes resultados preliminares de sus acciones y son destacables en cuanto a la decisión de monitorear desde un inicio de manera clara y sistemática. Entre los indicadores monitoreados están las tasas de aprobación, las notas de aprobación, la retención, entre otros. Igualmente, en la Universidad de La Frontera han demostrado que la innovación curricular hacia un plan más integrado y el enfoque de docencia centrada en el estudiante han mejorado las tasas de retención y los tiempos de titulación en la Facultad de Medicina.

IV. RESULTADOS EN TÉRMINOS DE DESARROLLO CIUDADANO Y DESARROLLO DE LA EMPLEABILIDAD

Los resultados esperables de la educación superior contienen en sí mismos grandes desafíos. El conocimiento por el gusto de conocimiento y el arte por el gusto del arte fueron por mucho tiempo el objeto de la formación de las universidades; por otro carril corría la educación postsecundaria no universitaria, especialmente en su versión de educación técnica, identificada como educación para el trabajo. Sin embargo, hace ya décadas se asiste a una convergencia de propósitos, en que el desarrollo personal, la ciudadanía y la empleabilidad han pasado a formar parte de un anhelo y una necesidad común.

Con énfasis diferentes, los diversos tipos de instituciones de educación superior reconocen la necesidad del desarrollo personal y social de sus estudiantes, a la vez que un apoyo para el desarrollo de su empleabilidad, reconociendo un destino mayor que ser meras fábricas de técnicos o de profesionales universitarios y no universitarios. En este contexto, y para efectos de la presente reflexión, se han considerado los conceptos de *ciudadanía* y *empleabilidad* como dupla capaz de contener –aunque sea en parte– la riqueza y diversidad de resultados a conseguir a través de la educación superior.

Múltiples trabajos vienen reiterando la conveniencia de considerar el desarrollo ciudadano y la empleabilidad. Los ejemplos son varios y se han desarrollado en distintos escenarios. Quizás uno de los más dramáticos se dio en la llamada reunión de Viena, en que los países del sureste europeo se habían convocado para el desarrollo de la empleabilidad, pero a esta le agregaron la ciudadanía, al tomar conciencia que "la paz y el desarrollo sustentable en la región no pueden basarse solamente en asentamientos políticos y consideraciones económicas. El empoderamiento de los ciudadanos para que lleguen a ser miembros activos y participativos de sus sociedades es un prerrequisito para el desarrollo pacífico de la región"[41]. En un contexto de mayor tranquilidad y estabilidad, el proyecto *Tuning* en América Latina debió agregar tres competencias genéricas al listado acordado con los países de este continente: responsabilidad social y compromiso ciudadano, compromiso con la preservación del medio ambiente, y compromiso con su medio socio-cultural.

10. Desarrollo ciudadano

10.1 Las demandas del medio

Se puede caracterizar el escenario de la sociedad chilena actual a partir de algunas dimensiones de importancia para la educación superior. La primera de ellas tiene que ver con el concepto de "sociedad del conocimiento", que implica una nueva dinámica del conocimiento, caracterizada por su crecimiento acelerado, una mayor complejidad y la tendencia

[41] La reunión, denominada Meeting on Skills Development for Employability and Citizenship, se llevó a cabo en Viena, Austria, entre el 21 y el 24 de noviembre del 2004.

a una rápida obsolescencia. Esta explosión del conocimiento implica también una "explosión epistemológica", que se expresa en la generación de nuevas disciplinas y sub disciplinas (Tunnermann & De Souza, 2003). Se ha transitado de una sociedad centrada en desafíos productivos a otra en que el conocimiento es el motor del cambio y el progreso. Por otra parte, se ha pasado de una sociedad en que el Estado cumplía un rol central en la regulación y destino de las personas, a una en que el mercado y el individuo adquieren mayor centralidad e importancia. Por último, estos cambios refuerzan la racionalidad instrumental, desplazando la racionalidad sustantiva o valórica (Cereceda, 2005).

A lo anterior, se agregan las nuevas contradicciones en el plano de lo social marcadas por la aparición de nuevos fenómenos de exclusión, lo que implica que mientras las sociedades obtienen una cantidad de beneficios, a la vez deben enfrentar emergentes problemas sociales tales como el desempleo y el desplazamiento económico, la pobreza, la desigualdad, la inseguridad y las migraciones. Algunas reflexiones establecen que nos encontraríamos en los albores de una cultura individualista, competitiva y de lo desechable, centrada en el tener, en el éxito económico y social, en la apariencia exterior y en la que lo importante son los medios y no los fines.

Asimismo, se ha extendido el uso del término "exclusión", el que se ha impuesto al de pobreza. Según Estivill (2003) este concepto ha permitido relanzar un debate estancado, motivando a superar nociones ancladas en el sufrimiento y malestar del afectado, y posibilitando entonces evidenciar las características estructurales, pluridimensionales y dinámicas del fenómeno. La expresión "integración social" (lo contrario a la exclusión social) significa, de este modo, solidaridad, o sea, la capacidad de restablecer un reconocimiento mutuo por parte de todos los componentes de la sociedad.

En este marco, Tunnermann & De Souza (2003) refieren al doble desafío que enfrenta la región: por una parte, avanzar rápidamente por el camino del crecimiento para asegurar la cohesión social y, al mismo tiempo, incorporarse a la nueva economía basada en conocimientos, a la sociedad de la información y a la cultura global; por otro lado, junto a ello debe existir un paradigma endógeno y sustentable del desarrollo humano, puesto al servicio de la dignidad del ser humano, que respete el derecho de las próximas generaciones a satisfacer sus propias necesidades y que preserve la identidad cultural de nuestros pueblos.

Los jóvenes actuales tienen características especiales: es la generación más educada de la historia chilena y presenta grandes aspiraciones. El siguiente Cuadro 9 nos muestra algunos indicadores de asociatividad por tipo de institución y por estrato socioeconómico. Según Víctor Orellana, una de las puntuaciones más bajas del cuadro se relaciona con la participación en protestas. Junto a ello, otra de las puntuaciones bajas es la que refiere a la inscripción en los registros electorales. Ambas formas de asociación o participación política son modalidades más bien clásicas de ejercer la democracia de un tipo representativo. En este sentido, la tesis de Orellana apunta a que no estaríamos simplemente frente a un descenso de la asociatividad, sino frente a un cambio en las formas en que los jóvenes participan: "Los datos revisados sugieren que, cuando existen posibilidades similares de participación por ejemplo, a nivel comunitario o deportivo, o en campañas virtuales, los jóvenes de hecho participan" (Orellana, 2011: 123)[42].

Así, por ejemplo, si se observan los datos agrupados por tipo de institución educativa, para el total de institutos profesionales y centros de formación técnica tenemos que un 42,3% de los jóvenes participan en alguna organización; en cambio, para el total de universidades la cifra aumenta a un 44,8%. Al mismo tiempo, cerca de un 40% no se identifica con ningún sector político en el total de instituciones (40,7% para institutos profesionales y centros de formación técnica, y 38,3% para universidades)[43].

[42] Análisis que coincide con los resultados encontrados en 8º básico. Información en http://www.simce.cl/index.php?id=102&no_cache=1

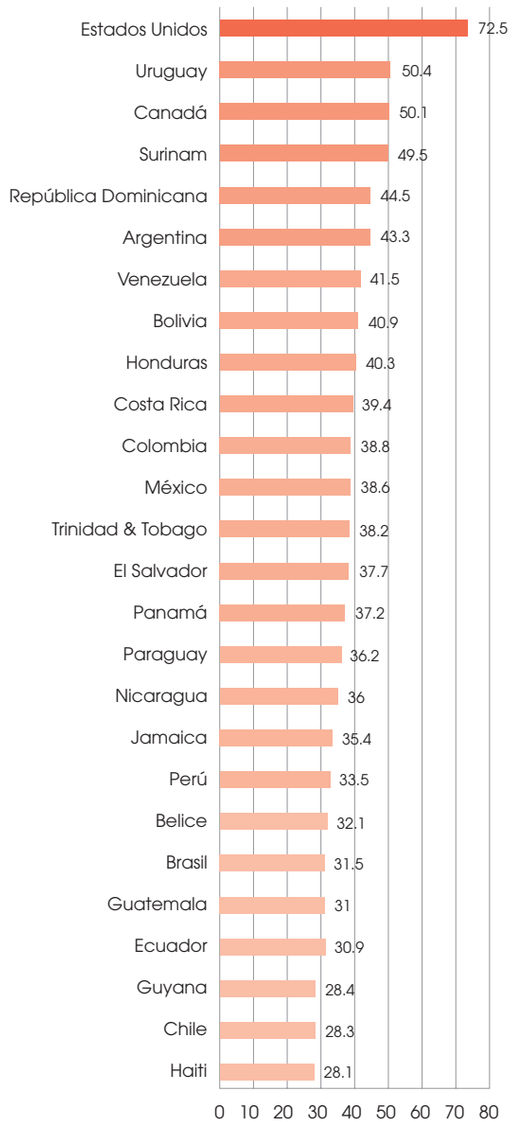
[43] Resulta fundamental destacar que la redacción de estas reflexiones se produce a fines del invierno de 2011, fecha en que las movilizaciones sociales lideradas por los estudiantes de Chile avanzan en su tercer mes de desarrollo. Ciertamente, estas movilizaciones obligarán a otros análisis que proporcionen miradas que confirmen algunas de nuestras observaciones, y muy probablemente, que modifiquen otras.

Cuadro 9. Principales indicadores de asociatividad y participación política en estudiantes

		Participación en alguna organización	Participa en protestas	Participa en campañas por internet	Inscrito en registros electorales	No se identifica con ningún sector político
IP o CFT	ABC1	35,6%	39,3%	47,2%	49,0%	27,9%
	C2	46,7%	32,8%	44,9%	24,0%	36,6%
	C3	46,7%	23,0%	28,4%	20,2%	41,8%
	D	36,0%	26,9%	40,0%	13,9%	46,6%
	E	32,1%	18,2%	13,2%	4,4%	39,9%
	TOTAL IP - CFT	42,3%	27,9%	37,4%	20,1%	40,7%
UES	ABC1	51,0%	35,1%	35,8%	34,2%	33,0%
	C2	40,8%	33,8%	40,4%	22,0%	36,4%
	C3	45,6%	27,3%	28,0%	18,1%	48,3%
	D	50,4%	37,2%	42,5%	15,4%	38,6%
	E	66,1%	54,1%	52,0%	23,9%	40,1%
	TOTAL UNIVERSIDADES	**44,8%**	**33,7%**	**38,1%**	**22,3%**	**38,1%**

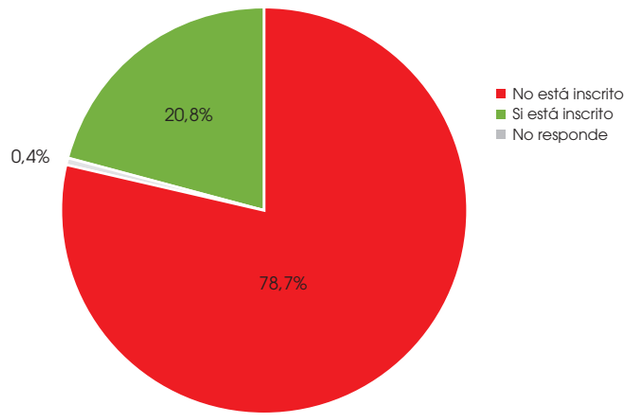
El interés en la política es otro indicador respecto a la propensión de los ciudadanos a participar de la cosa pública. Los resultados de Barómetro de las Américas, publicados en *Cultura política de la democracia en Chile* (Luna & Zechmeister, 2010), nos muestran que entre los jóvenes menores de 30 años entrevistados, cerca de un 75% declaran tener "poco" o "nada" de interés por la política. Si se comparan estos resultados con los otros países de América Latina, Chile ocupa el lugar 25 de 26 países (Gráfico 8). Otro elemento importante de este estudio es que en el análisis de las determinantes del interés por la política, se encontró que "los individuos pertenecientes a quintiles de ingreso superiores, los más educados, los hombres y quienes habitan en localidades más grandes tienden a tener grados relativamente mayores de interés en la política" (Luna & Zechmeister, 2010: 135).

Gráfico 8. Interés en la política



Según la VI Encuesta Nacional de la Juventud, aproximadamente un 20,8% de los jóvenes en edad de votar están inscritos para hacerlo. De este modo, uno de los grandes problemas del ejercicio ciudadano en Chile dice relación con que los jóvenes tienen una baja participación de las elecciones.

Gráfico 9. Inscripción de la población juvenil chilena en los registros electorales



Fuente: INJUV, 2010.

La misma encuesta revela que un mayor nivel socioeconómico está correlacionado con una mayor participación en las elecciones nacionales. Entre los jóvenes que pertenecen al nivel ABC1 (el de mayor ingreso socioeconómico), su participación es de aproximadamente un 40,1% del total, mientras que entre los jóvenes que pertenecen a un nivel E (el de menor ingreso socioeconómico) su participación se reduce a un 13%. Este dato es muy relevante, en tanto los jóvenes de mayor nivel socioeconómico ingresan en una proporción cinco veces mayor a la educación superior si se comparan con los de menor ingreso, lo que podría ser reflejo de un vínculo entre la falta de educación y el hecho de que los más pobres se auto excluyan o silencien su propia voz.

Cuadro 10. Inscripción de la población juvenil en los registros electorales, según sexo, tramo etareo, nivel socioeconómico, localidad y nivel educativo.

	Total	Sexo		Tramo Etario			Nivel Socioeconómico					Localidad		Nivel Educativo		
		M	F	15-19	20-24	25-29	ABC1	C2	C3	D	E	Urbano	Rural	Secun. e Infer.	Téc. Super	Univer. Super.
No	78,7	77,1	80,3	91,1	80,1	71,9	59,3	73,4	81,4	85,1	86,8	78,5	80	85,4	75,5	67,9
Sí	20,8	22,5	19,2	8,4	19,5	27,6	40,1	26,1	18,1	14,6	13	21	19,6	14	24	31,8
No responde	0,4	0,3	0,5	0,5	0,4	0,5	0,6	0,6	0,5	0,3	0,2	0,4	0,4	0,5	0,5	0,3
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: INJUV, 2010.

Desde este punto de vista, lo más probable es que se esté asistiendo a una reconfiguración de las formas de participación juvenil y las formas de ejercer ciudadanía para las décadas que vienen. Sin embargo, no existe sustento para afirmar que nuestras instituciones educativas pudieran estar permitiendo y favoreciendo la participación de los jóvenes en el espacio estudiantil; más aun, se tiene conocimiento de la práctica anti asociativa de muchas instituciones. De este modo, se podría estar replicando un modelo segmentador en lo que refiere a la habilitación para la vida ciudadana y política, pues mientras en algunas instituciones (principalmente las universidades asociadas al CRUCh) existen diversas formas y espacios para la participación estudiantil, en muchas otras instituciones estos espacios son restringidos o directamente negados.

A partir de este escenario, se entiende el planteamiento de que las políticas públicas deben incorporar nuevas demandas y sensibilidades y que la educación, por su parte, debe recuperar su concepción de servicio público, orientada a mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía y el reforzamiento de su papel activo en la renovación democrática. Obviamente, estamos hablando de educación entendida más allá de la formación para la economía y la productividad, y de la ciudadanía más allá de la participación política. Hablamos de una ciudadanía asociada a derechos, pero también a deberes, a responsabilidades y a la toma de conciencia individual respecto de lo colectivo. En ese contexto, la escuela y la universidad emergen como instancias de gran relevancia a la hora de abordar los valores y las virtudes que hacen posible la vida en sociedad. El ser humano necesita asociarse con otros para vivir y, más aun, para sentirse partícipe de un destino común.

La formación en valores en una institución educativa, del nivel o tipo que sea (básica, media, superior), no puede constituirse como un proceso desarticulado de las prácticas de gestión institucional. Es en las formas de organización de una institución, en sus modos de gestión y distribución de los recursos, en la forma cómo se toman las decisiones, en las vías de participación y la distribución del poder, en fin, en cada uno de los actos que la constituyen a diario, que se realizan o no los valores. Allí se expresa la selección, jerarquización y valorización que se hace de los fondos, los recursos, las personas, la comunidad a la que servimos y la función social que le otorgamos a nuestra empresa educativa.

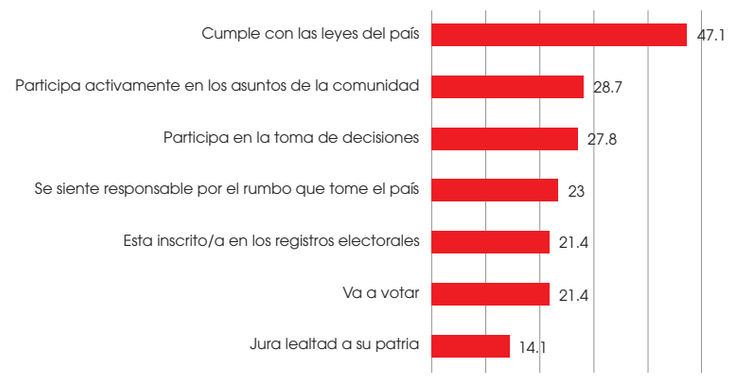
Una preocupación central de la formación superior tendría que ser que sus egresados logren desarrollarse como ciudadanos activos, con todo lo que esto implica en cuanto a responsabilidad social y a compromiso por aportar activamente en la generación de conciencia y ejercicio de la ciudadanía. Viendo a la democracia no solo como una forma de gobierno, sino también como una manera en que la convivencia con los otros se convierte en garantía de reconocimiento de la igualdad de derechos y de deberes y de la dignidad de todos los miembros de una sociedad. Este aporte de los profesionales que egresan de las instituciones de educación superior es posible, pero también necesario, pues son ellos quienes cuentan con los conocimientos especializados que la sociedad necesita en las diferentes áreas del saber, lo que los situará en roles protagónicos en la toma de decisiones.

En este sentido, el Informe Delors (1996) se plantea que educar es proporcionar brújulas para navegar en un tiempo complejo: "la promoción de la ciudadanía activa y la cohesión social", como propone el Informe, es una de las grandes brújulas que necesitan los jóvenes hoy y forma parte de la necesaria responsabilidad pública que ninguna institución puede dejar de estimar y acompañar. Este informe propone también que la universidad debe poder pronunciarse con toda independencia y plena responsabilidad sobre los problemas éticos y sociales, como una especie de poder intelectual que la sociedad necesita para que la ayude a reflexionar, comprender y actuar. Con una orientación similar, los estados concurrentes a la I Conferencia Mundial de Educación Superior (1998) concordaron que la educación superior contemporánea tiene como misión la formación de profesionales competentes y comprometidos con el desarrollo social, y que las instituciones de educación superior deberían brindar a los estudiantes la posibilidad de desarrollar plenamente sus capacidades con sentido de responsabilidad social, educándolos para que tengan una participación activa en la sociedad democrática y promuevan los cambios que propiciarán la igualdad y la justicia. Todo lo cual exigiría a las universidades centrarse en la formación integral de los estudiantes (UNESCO, 1998).

Como ya se ha dicho, la institución de educación superior es una institución social en la que se construyen conocimientos, se desarrollan capacidades y competencias y se interiorizan actitudes, valores y comportamientos. Todo esto es parte de la formación de la ciudadanía democrática, lo cual obliga a las instituciones y a sus docentes a decidir sobre cuestiones tales como las siguientes: ¿Cuáles, y para qué, los contenidos curriculares? ¿Qué opción metodológica se utilizará? ¿Qué lugar ocupará la formación política? ¿Cómo serán los espacios de participación en la institución? ¿Cuáles serán los criterios que regirán la organización y la comunicación de la institución universitaria? Para poder responder a estas interrogantes, se necesita conocer las percepciones de los jóvenes, los desafíos de nuestro país y los cambios en la educación superior.

En este plano, casi la mitad de la población joven que respondió la VI Encuesta del INJUV, señala que el ser ciudadano/a significa "cumplir con las leyes del país", mientras que prácticamente un tercio de la juventud cree que ello implica "participar activamente en los asuntos de la comunidad" y "participar en la toma de decisiones".

Gráfico 10. Definición de ciudadanía.



Fuente: INJUV, 2010.

10.2 Ciudadanía en el currículum

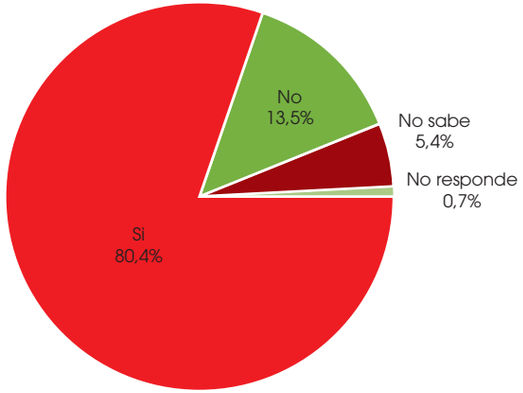
La demanda generalizada por más ética, que se expresa hoy en una variedad de movimientos y espacios de América Latina, contrasta con la insuficiencia de las propuestas de enseñanza ética que se ofrecen en las instituciones de educación superior. Como se ha expresado, la ciudadanía exige cada vez más profesionales y técnicos comprometidos con el desarrollo equitativo y sostenible de su país, más líderes políticos que sostengan su función sobre bases éticas, más organizaciones públicas y privadas que sean socialmente responsables. Se suma a esto que la mayoría de los jóvenes del país creen que debería mejorarse la calidad de la educación cívica impartida en el sistema educativo del país (ver Cuadro 11).

Cuadro 11. Interés de la juventud en la educación cívica en enseñanza básica y media

	Total	Sexo		Tramo Etario			Nivel Socioeconómico					Localidad		Nivel Educativo		
		M	F	15-19	20-24	25-29	ABC1	C2	C3	D	E	Urbano	Rural	Secun. e Infer.	Téc. Super	Univer. Super.
No	80,4	80,1	80,9	79,9	83,3	77,9	80,7	84	80,1	78,3	75,3	38,5	80,5	77,6	84,7	86,1
Sí	13,5	13,9	13	14,4	11,1	15	14,4	11,5	12,2	14,9	18,1	59,7	14,7	15,1	9,4	11,1
No sabe	5,4	5,4	5,4	5,3	4,9	6,1	3,5	3,8	6,8	6,5	6,1	0,9	4,6	6,6	5,2	2,2
No responde	0,7	0,6	0,8	0,4	0,8	1	1,5	0,7	1	0,3	0,6	0,9	0,3	0,7	0,8	0,6
Total	100	100			100				100			100			100	

Fuente: INJUV, 2010.

Gráfico 11. Interés de la juventud en la calidad de la educación cívica en la enseñanza básica y media.



Fuente: INJUV, 2010.

Otro elemento de gran relevancia para considerar la incorporación de la formación en ciudadanía en el currículum dice relación con los resultados de la encuesta Tuning Latinoamericana, donde destaca que, al comparar los listados elaborados por el proyecto europeo y el proyecto latinoamericano, se encuentran muchas similitudes en la definición de las competencias genéricas principales: existen 22 competencias convergentes y, sin embargo, existen cinco competencias del listado europeo que fueron reagrupadas y redefinidas en tres competencias por el proyecto latinoamericano: responsabilidad social y compromiso ciudadanos, compromiso con la preservación del medio ambiente, y compromiso con su medio socio-cultural.

Lo anterior se encuentra relacionado con lo que plantea Kliksberg (en Carrizo, 2004) acerca de que la universidad se encuentra interpelada frente a la realidad latinoamericana, caracterizada por la creciente injusticia social, pobreza y desigualdad de oportunidades, y que esta situación reclama otra forma de concebir y de utilizar la producción de conocimiento científico, así como repensar de manera urgente la formación de universitarios de cara a sus realidades sociales. Una preocupación principal de la formación universitaria tendría que ser, entonces, que sus egresados logren desarrollarse como ciudadanos activos, con todo lo que ello implica en cuanto a responsabilidad social y al compromiso de aportar a los otros en la generación de conciencia y el ejercicio de ciudadanía. Este aporte de los profesionales que egresan de las universidades es posible y necesario, porque ellos cuentan con aquellos conocimientos de nivel superior que la sociedad necesita, están provistos de las competencias que les van a posibilitar dicha contribución social y, por otra parte, jugarán roles y tomarán decisiones macrosociales.

Muchos diagnósticos que copan crecientemente la literatura especializada, coinciden en que los estudiantes no se están formando de manera integral, en parte como consecuencia de la falta de un perfil del estudiante comprometido socialmente, de la falta de espacios formales de aprendizaje dentro de las mallas curriculares y de cursos que permitan desarrollar el compromiso ciudadano, de docentes no capacitados para integrar la formación en ciudadanía, y de falta de estrategias formales de vínculo con la sociedad.

En Chile, muchas de las universidades tienen dentro de sus visiones y misiones el compromiso social o la formación ciudadana; sin embargo, en general se advierte su falta de operacionalización en la docencia. Muestra de esta falta de institucionalidad del compromiso ciudadano es la ausencia de esta competencia en los perfiles estudiantiles, así como su incorporación en las estructuras curriculares. En muchas ocasiones, el concepto de ciudadanía es parte del discurso común de las personas para definir actividades de voluntariado o acciones espontáneas que no involucran a todos los estudiantes, logrando un impacto menor en la formación del conjunto de estudiantes de una institución. Esto se evidencia en el fomento del voluntariado, trabajo de pastoral (en el caso de instituciones con inspiración religiosa) y similares. No obstante, en los programas de formación no existe un énfasis en que los estudiantes aprendan a analizar, comprender y resolver problemas globales de la sociedad, independientemente de una profesión particular. En realidad, no parecen estarse formando intencionadamente estudiantes con conciencia del estado de la sociedad, de su pasado y su futuro, de manera que generen un compromiso ético de trabajar por el bienestar del hombre y de su entorno, buscando el equilibrio ambiental y el desarrollo sostenible.

Otra constatación es que en las universidades existe poco fomento a las innovaciones pedagógicas, y esto se relaciona con la falta de políticas de promoción en torno a proyectos de docencia, a diferencia de lo que ocurre con las actividades de investigación (Martínez, 2006). Al respecto, algunos datos recogidos de diferentes universidades norteamericanas, europeas y chilenas muestran que la actividad central y más premiada de los profesores es la de investigación, en detrimento las actividades docentes. Entonces, un área crítica a ser desarrollada en las universidades chilenas es la docencia, incorporando en ella las preocupaciones por la formación valórica y ciudadana.

Zaffaroni (en Jiménez, 2007) plantea que la universidad produce "impacto educativo" en el proceso en que los estudiantes se forman como ciudadanos democráticos, cuando la comunidad universitaria tiene la posibilidad de participar activamente en proyectos de servicio a la comunidad, cuando participan en la reflexión de las experiencias realizadas, cuando hay un trabajo interdisciplinario en proyectos de servicio a la comunidad, cuando se producen mejoras continuas en los currículum a partir de las experiencias realizadas, etc. Por extensión, parece razonable ampliar esta posibilidad de impacto a la labor que realizan las instituciones de educación superior no universitaria.

10.3 Formación ciudadana extracurricular

Se debe tener en cuenta que las personas se forman como ciudadanas en distintos espacios, y no solo en las salas de clases. Ejemplo de esto es la cantidad de estudiantes que participan en actividades de voluntariado dentro y fuera de las instituciones de educación superior. Muchos de estos proyectos son financiados por las mismas instituciones, y requieren que los alumnos hayan diseñado, postulado y ganado fondos, desarrollando con ello habilidades de organización, planificación en conjunto, búsqueda de objetivos comunes, tolerancia a las diferencias, trabajo en equipo, entre otros.

En muchas instituciones de educación superior existen movimientos políticos con notable participación en fondos concursables, con representantes elegidos o con medios de comunicación conocidos. Movimientos que, además de tener visibilidad durante el periodo de elecciones, tienen sus propios proyectos de debate, como foros, boletines, seminarios, etc. y otros tienen proyectos sociales.

10.4 Formación ciudadana en la institución

Es esencial que las diferentes instituciones de educación superior fomenten en sus estudiantes la formación en ciudadanía, no solo a través de espacios curriculares y extracurriculares sino también en los valores ciudadanos que atraviesan la propia organización, es decir, en las forma de comunicar, de planificar, de hacer comunidad, de dar cuenta de sus acciones, de la institución. Formar para la ciudadanía y compromiso social es mucho más que instruir y disciplinar. Esa formación exige una praxis democrática continuada desde la educación infantil hasta la educación superior, así como una reflexión continua sobre esa praxis para mejorarla, corrigiendo los errores y fallos. Para que los estudiantes puedan realizar esa praxis y la reflexión sobre la praxis, las leyes y las políticas educativas de las instituciones deben promover y garantizar las condiciones necesarias para ello.

Las instituciones de educación se debiesen configurar como comunidades democráticas de convivencia y de aprendizaje, caracterizadas por el diálogo permanente entre todos los miembros, la negociación continua para solucionar problemas y resolver conflictos, y el trabajo solidario, entre otros aspectos (Domínguez, 2005). A nivel organizacional, también se las desafía a concebirse como parte de la sociedad, es decir, a ser transparentes, a construir proyectos universitarios como respuesta a desafíos y a ser parte de proyectos locales y regionales de desarrollo, en sintonía con sus desafíos, estrategias y metas.

Hoyos (2003) plantea que la comunicación permite la conformación de una universidad crítica, abierta y comprometida con su comunidad. Así, la educación en valores ciudadanos debe apoyarse fundamentalmente en el diálogo y la convivencia, entendiéndola no ya como un medio para la enseñanza sino como la forma esencial de participación, como un procedimiento para la construcción de consensos y disensos políticos y sociales, y como la génesis fundamental del Estado social de derecho.

Uno de los pilares de las demandas estudiantiles del presente año es, precisamente, incorporar de manera constituyente la participación política del estudiantado en las instituciones, denunciando con ello la práctica anti asociativa de muchas instituciones de educación superior, dado que la presencia de estas prácticas en el escenario educativo actual obstaculiza la formación valórica y ciudadana de los estudiantes.

10.5 Algunas acciones y políticas implementadas

A nivel internacional, en estos últimos años las universidades se han interesado por incorporar y promover diferentes enfoques de enseñanza, que responden a los múltiples desafíos que están enfrentando las universidades del siglo XXI. Se percibe una tendencia importante a incorporar la formación de compromiso social-ciudadano en la formación específica de las carreras. De esto da cuenta, a modo de ejemplo, la red Campus Compact de EEUU que agrupa a más de 1.100 universidades, las que impulsan temas como el *civic engagement* y el *service learning* (entre las instituciones participantes, destacan Berkeley y Stanford). En Europa también ha comenzado a desarrollarse una tendencia similar, con experiencias en universidades como Deusto y Barcelona. Se suma a ellas la Red Talloires, una red de rectores que tiene como foco el compromiso de las universidades en la formación ciudadana de sus egresados.

En América Latina también existen ejemplos que hablan de las necesidades de vincularse y responder a la sociedad, como los diversos seminarios y encuentros en la materia, en los que se presentan gran cantidad de experiencias metodológicas de enseñanza desarrolladas en las universidades. Asimismo, se observa una creciente búsqueda de institucionalización de aquellas prácticas: ejemplo de esto lo constituye la Red Iberoamericana de Aprendizaje y Servicio, compuesta por 32 organismos gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, universidades y organismos regionales de América Latina, Estados Unidos y España. Otra experiencia importante de relevar es la Conferencia "Construyendo una universidad comprometida, más allá de la torre de marfil", encuentro organizado por la Red Talloires que en junio de 2011 reunió en Madrid a un número cercano a 200 rectores de universidades de todo el mundo.

Como una forma de preparar a los y las estudiantes en conocimientos, habilidades y valores que les permitan ejercer sus derechos y deberes como ciudadanos críticos, es que en Chile se ha impulsado con bastante fuerza la metodología Aprendizaje Servicio[44]. De ella se puede decir que más de diez instituciones de educación superior chilena han incorporado su metodología en algunos cursos o currículum. Un elemento central de esta metodología es que responde simultáneamente a tres dimensiones: una académica, donde el contacto directo con la realidad posibilitaría mayores y mejores aprendizajes en los estudiantes; la segunda, ligada con la calidad del servicio y la contribución real a la solución de la problemática comunitaria; finalmente, a la posibilidad de generar un espacio de formación en valores para los estudiantes. Por tanto, se trata de una metodología que, de operar correctamente, permitiría que todos los actores involucrados se vean beneficiados. Esta metodología ha sido promovida por la Red Universidad Construye País (www.construyepais.cl), que tiene como objetivo expandir el concepto y la práctica de la responsabilidad social en el sistema universitario chileno, trabajando en la sensibilización y en la instalación de dichas actividades en conjunto.

Otro ejemplo de experiencia de vinculación con la sociedad es el proyecto financiado por el Programa MECESUP UCO0303 "Formación de profesionales con valores, actitudes y comportamientos necesarios para ejercer la responsabilidad social", proyecto conjunto de la Universidad de Concepción, la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, la Universidad de la Frontera, la Universidad Austral de Chile, la Universidad de Valparaíso y la Universidad del Biobío. También destaca el proyecto MECESUP UCO0714. "Implementación de un modelo educativo para educar la Responsabilidad Social", entre la Universidad de Concepción, la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso y la Universidad de La Frontera.

En relación a la participación estudiantil, existen instituciones de educación superior que prohíben la formación de federaciones y centros de estudiantes, mientras que otras designan a los representantes desde sus unidades de apoyo estudiantil y, por lo tanto, estos no son elegidos democráticamente. Por otra parte, la participación estudiantil se ve limitada por la Reforma Universitaria de 1981, la que estipula en el DFL N° 2 que "la forma de gobierno de la nueva entidad deberá excluir la participación con derecho a voto de los alumnos y de los funcionarios administrativos, tanto en los órganos encargados de la gestión o dirección de ella, como en la elección de las autoridades unipersonales o colegiadas". Es necesario señalar, en este punto, que actualmente muchas instituciones interpretan esta norma como una limitación o prohibición a la participación estudiantil en cualquier ámbito.

11. Desarrollo de la empleabilidad

La palabra *empleabilidad* es un neologismo que deriva del inglés *employability*, y refiere a la capacidad de sintonizar con el mercado de trabajo, de poder cambiar de empleo sin dificultades o de encontrar un puesto de trabajo[45]. Respecto a dicha definición, se pueden encontrar múltiples variaciones en informes y artículos:

- Es el nivel de competitividad de un trabajador dentro de una empresa o en el mercado de trabajo;
- Es el grado de adaptabilidad que demuestra un individuo en la consecución y mantenimiento de un empleo, así como en la actualización de sus competencias profesionales;
- Es la capacidad que tienen las personas para transitar autónomamente en el mercado del trabajo.

[44] Se trata de una "metodología pedagógica experiencial, que se puede definir como la integración de actividades de servicio a la comunidad en el currículum académico, donde los alumnos utilizan los contenidos y herramientas académicas en atención a necesidades genuinas de una comunidad". Furco & Billig (2002: 25).

[45] "Diccionario de Neologismos online", Editorial Larousse y la Universidad Pompeu Fabra.

A nivel mundial, existe un amplio consenso sobre el valor de la empleabilidad de los graduados universitarios. Según datos de la Comisión Europea (2003), el 91% de los directivos de las instituciones europeas de educación superior expresaron que la empleabilidad de sus graduados era un tema importante o muy importante al diseñar o reestructurar el currículum académico de los programas. Coincide con esto la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación de España ANECA, al plantear que el 95% de los consultados (en una réplica de los anteriores estudios europeos) perciben que la universidad debe jugar un papel relevante en facilitar que los estudiantes que acuden a ella puedan encontrar un puesto de trabajo, porcentaje mayor al que refiere a las tradicionales consideraciones del rol de la universidad como el incremento del conocimiento, el desarrollo social y la difusión de la cultura.

En Chile se reconoce el valor de este tópico, pero también se advierten los problemas que existen al respecto. Por ejemplo, resultados de un estudio de seguimiento de titulados de la promoción 2006 (egresados el 2006) de la Confederación de la Producción y del Comercio de Chile (CPC), indican que un 30% de los jóvenes no tienen empleo porque su educación y destrezas no son relevantes al mercado laboral, y que un 55% de aquellos que están empleados no estarían aplicando las destrezas y conocimientos adquiridos en la educación superior.

La vinculación, generalmente más temprana y estrecha, de las instituciones de educación superior no universitarias con el mundo productivo y del trabajo, tiende a facilitar el desarrollo de la empleabilidad de los egresados, aun cuando persisten problemas especialmente en algunas áreas, como son los casos de educación y salud en los centros de formación técnica, y de educación y ciencias sociales en los institutos profesionales (Futuro Laboral, 2010).

Según la OCDE, parte de los problemas de la empleabilidad se pueden explicar por la falta de coherencia entre los programas que ofrecen las instituciones de educación superior y las necesidades del mundo del trabajo, las cuales se explican porque "el sistema de educación [superior] no ha sido capaz de mantenerse al día con los cambiantes requerimientos del mercado laboral" (OCDE, 2009: 142).

11.1 Los egresados de la educación superior y las crisis económicas recientes

En el año 1995, la Comisión Europea definía la empleabilidad como la capacidad de cada persona para, desde sus condiciones individuales, poder hacer algo con lo que sabe. Señalaba que la cultura de la época vivía el *shock* de la sociedad de la información, el *shock* de la globalización y el *shock* de la civilización científica y técnica, y que frente a esta nueva sociedad del conocimiento, la educación debe dar dos respuestas complementarias entre sí: una respuesta centrada en la cultura general, y una respuesta centrada en el desarrollo de la empleabilidad entendida como aptitud para el empleo (Commission Europèenne, 1995).

La obra citada destaca que la persona debe "comprender las situaciones que evolucionan de forma impredecible" o la sociedad se dividirá entre "los que pueden interpretar y utilizar y aquellos que serán marginalizados [...] en otras palabras, entre los que saben y los que no saben". Resurge entonces con fuerza la idea de la cultura general como instrumento de comprensión del mundo y, en este sentido, se especifican tres capacidades principales: a) el aprehender el significado de las cosas, b) la capacidad de comprender y crear, y c) la capacidad de tener criterio y tomar decisiones. Se agrega, complementariamente, que "en las sociedades modernas, el conocimiento en sentido lato puede ser definido como una acumulación de saberes fundamentales, de saberes técnicos y de actitudes sociales. Es la combinación equilibrada de estos saberes, adquirida a través del sistema educacional formal, la familia, la empresa y los diversos recursos de información, la que le da a la persona el conocimiento general y transferible al empleo". Los tres componentes de la empleabilidad eran establecidos como el conocimiento de base (el saber), el conocimiento técnico (el saber hacer) y las actitudes (el saber ser).

La propuesta tuvo muy buena acogida y comenzaba a operacionalizarse cuando explotó la crisis económica de fin de siglo: en 1997, y durante los años siguientes, el mundo experimentaría la destrucción de grandes esperanzas, con una contracción muy fuerte del empleo incluso en los países más industrializados. En el año 1998, la I Conferencia Mundial de Educación Superior, en París, advirtió sobre el riesgo de que la crisis del empleo llevara a los gobiernos, a los que deciden las políticas educacionales y a las propias instituciones de educación superior, a quitarle contexto a la empleabilidad. En muchas instituciones de educación superior, la empleabilidad pasó a ser entendida como una responsabilidad casi únicamente del sujeto que debe desarrollarla y, por extensión, de la institución que lo forma. A este respecto, resulta particularmente sugerente para las instituciones el enfoque y los pobres resultados obtenidos por un proyecto que la OCDE ejecutó en plena crisis[46] para mejorar, en dos años, la situación del empleo en países de la organización. La estrategia implicó trabajar con once recomendaciones, de las cuales solo una (la octava) tenía que ver con recursos humanos y educación. Como no se lograran los resultados esperados, el proyecto se amplió a dos años más y se agregaron otras dos recomendaciones que estaban también en la línea de las medidas macro y microeconómicas. Esto era correcto, pues desde el punto de vista de las personas, el contar con una buena educación es una condición necesaria, pero no suficiente, para tener acceso a un empleo, mantenerlo y lograr un desarrollo de carrera.

La primera década del siglo XXI ya cuenta con una nueva crisis económica, en las que el producto se ha reducido, se han perdido empleos, y el desempleo ha estado subiendo, causando una miseria aun no declarada y empujando a millones de personas por debajo de la línea de la pobreza (Varghese, 2010). Sin embargo, esta crisis no ha afectado a la educación superior y sus egresados en la misma forma en que los afectó la crisis de fines de siglo. El mismo Varghese señala que la situación de la educación, incluyendo a la educación superior, ha cambiado respecto a otras crisis, porque hay mayor reconocimiento de las contribuciones que la educación superior y la investigación realizan para promover el crecimiento económico; así como una nueva priorización de gastos en las familias que ayudó a proteger al sector terciario de educación de los efectos adversos de la crisis (2010).

En la actualidad, parece conveniente destacar algunas ideas que muestran algunos temas que deben ser abordados respecto a las instituciones de educación superior y de la empleabilidad de sus egresados:

- No hay duda de que muchas instituciones, y especialmente las universidades, tuvieron por mucho tiempo un cierto descuido e indiferencia frente a la proyección y al destino laboral de sus egresados, pero hay una conciencia creciente de sus responsabilidades en esta materia.
- No parece existir un sistema bien desarrollado por medio del cual los empleadores puedan comunicar sus necesidades a las instituciones de educación superior, y tampoco es claro que los empleadores mismos tengan un sistema para anticiparse a sus futuras necesidades (OCDE, 2010).
- Falta el desarrollo de un marco de capacitación permanente que permita reconocer el aprendizaje previo y crear incentivos para atraer a adultos para seguir perfeccionándose y adquiriendo nuevas destrezas. Una barrera importante es la tendencia a definir las calificaciones en términos de la duración de los cursos más que en base a competencias adquiridas.
- Hay poca atención al desarrollo de competencias genéricas que mejorarían las opciones de inserción laboral (por ejemplo, el idioma inglés).

La producción de estudios respecto a la situación de las instituciones no universitarias es menor, lo que redunda en menor posibilidad de conocimiento del susbsistema y de propuestas para abordar su desarrollo.

11.2 Antecedentes generales en materia de empleabilidad y educación superior

El incremento de la cobertura en educación superior, y la cantidad de jóvenes que ingresan al mercado laboral con un título superior (alrededor de un tercio en los países de la OCDE), han implicado cambios en los sistemas de educación superior, en las políticas gubernamentales y, por cierto, en el comportamiento del mercado laboral.

[46] OCDE (1996).

Tal como señala Scheele (2009), el gran número de graduados universitarios produce una oferta de personal calificado que no siempre concuerda con la demanda en los diferentes sectores económicos. La oferta excedente de empleados y postulantes con un título universitario impide la inserción rápida de graduados en el mundo laboral, causando desempleo y subutilización de capacidades académicas. Asimismo, con la mayor oferta de titulados, los empleadores tienden a disminuir el carácter decisivo de la formación superior (particularmente universitaria), e incorporan variables como la experiencia y las competencias o algunos cursos, entre otros. En este anterior escenario se encuentran especialmente los estudiantes que, probablemente, han sido formados en un paradigma más bien teórico y disciplinario y, por tanto, sin grandes capacidades de diferenciarse. Es aquí donde se incorpora con mayor fuerza la idea de empleabilidad, es decir, la agregación de valor al título (académico) con competencias que permitan sobresalir en un mercado laboral más difuso y no acotado a unos pocos, como antaño. Dada la situación, existen diferentes acciones para fortalecer la empleabilidad, tanto a nivel macro (gobierno, agencias, consorcios, gremios) como micro (instituciones y estudiantes).

Por otra parte, la educación superior no universitaria tiene en Chile un estatus disminuido, y no pareciera haber conciencia de lo necesarios que son sus egresados. En un estudio del año 2003, Brunner y Elacqua señalaba que Chile presentaba una relación de once profesionales por un técnico, mientras que para el promedio de los países de la OCDE dicha relación era de dos a uno. En ese marco, en el año 2005 el MINEDUC de la época manifestó que el nivel de formación técnica en todos los niveles del sistema educacional debía abordar seis grandes metas: i) establecer redes de articulación de la formación técnica, ii) definir las competencias laborales por sectores productivos, iii) ajustar la oferta de formación técnica superior a las competencias laborales, iv) acreditar la calidad de las carreras de formación técnica, v) actualizar las especialidades de la enseñanza media técnico profesional, e vi) impulsar la formación de docentes técnicos (Chile Califica, 2005).

En una obra de Patricio Meller sobre carreras universitarias, el autor expresa que "en Chile, cuando se termina la educación secundaria, se cree que la única secuencia lógica para seguir incrementando el capital humano individual es el ingreso a la universidad", ignorando como alternativas de formación a los institutos profesionales y centros de formación técnica. Y dedica los capítulos VII y VIII del libro para explicar que "esta es una percepción errada que ha emergido como consenso debido a la precariedad de la información que hasta hoy se ha analizado". Una breve síntesis de los principales resultados obtenidos en este trabajo indica que:

a. hay carreras técnicas de alto ingreso (relativo) que tienen mayores remuneraciones que algunas carreras universitarias;

b. la varianza (o dispersión) de los ingresos de las carreras técnicas es claramente *mayor* que la de las carreras universitarias; y

c. las cifras sobre probabilidad de encontrar empleo al primer año de egreso revelan que las carreras universitarias presentan las mayores probabilidades de estar empleado. (Meller, 2010).

La realidad dice que la educación técnica secundaria y postsecundaria sigue con un crecimiento inorgánico, en que el sistema está formado por unas pocas instituciones grandes y una gran diversidad de otras instituciones, de las cuales un buen número encuentra dificultades para mantenerse y desarrollarse en cumplimiento de su misión principal. La concentración de la matrícula es un fenómeno en crecimiento sostenido, dándose el caso actualmente de que seis instituciones no universitarias concentran el aproximadamente el 75% de la matrícula de su tipo.

La inserción laboral de los titulados también se encuentra marcada por distintos factores en las instituciones de educación superior universitaria y no universitaria, y dentro de ellas la diferenciación se produce principalmente por razones que podrían llamarse extracurriculares. A continuación se presentan algunos resultados.

a. Probabilidad de estar empleado al primer y segundo año de titulación

El promedio para todos los tipos de titulados es de 75% al primer año y de 80% al segundo, encontrándose los titulados de institutos profesionales universitarios casi en coincidencia con los promedios (73% y 81%), mientras que los titulados de las universidades suben a 82% y 86% y titulados de los centros de formación técnica presentan los valores 67% y 72% (Cuadro 12).

Cuadro 12. Probabilidades de empleo.

	Probabilidad de estar empleado a:	
Carrera	Primer año de titulación	Segundo año de titulación
Técnica	0,67	0,72
Profesional	0,73	0,81
Profesional universitaria	0,82	0,86
Total	**0,75**	**0,80**

Fuente: Futuro Laboral, 2009.

Las cifras evidencian una de las razones fundamentales por las cuales el interés de los estudiantes y sus familias es mayor por las carreras profesionales universitarias y decrece hacia las no universitarias y las carreras técnicas. Le agrega complejidad al tema el hecho de que la inserción laboral sucede en un marco de mayor oferta que demanda de trabajo, en que seguramente está operando el denominado "efecto dominó" consistente en que cuando un nivel educacional disminuye o pierde su capacidad de diferenciación, la diferenciación se traslada al próximo nivel superior, aunque los requerimientos no sean necesarios para el puesto de trabajo.

Si se mira el caso de las universidades por área del conocimiento (Cuadro 13), en probabilidad de empleo al primer año, las áreas de salud, ciencias básicas y tecnología presentan los mejores valores, mientras que en lo que se refiere al ingreso, aparecen las mismas áreas y algunas otras.

Cuadro 13. Probabilidades de empleo, según áreas del conocimiento

Área del conocimiento	Probabilidad de empleo a 1er año de titulación	Probabilidad de empleo a 2do año de titulación	Ingreso promedio mensual (en $ 2009) al 1er año de titulación	Ingreso promedio mensual (en $ 2009) al 5to año de titulación
Administración y comercio	0,76	0,80	476.981	623.223
Agropecuaria	0,68	0,75	440.430	709.111
Arte y arquitectura	0,54	0,63	411.499	523.727
Ciencias básicas	0,83	0,82	883.519	1.304.056
Ciencias sociales	0,71	0,78	489.550	677.726
Derecho	0,67	0,73	626.860	1.068.580
Educación	0,76	0,82	399.872	491.034
Humanidades	0,71	0,81	443.502	554.700
Salud	0,86	0,87	589.482	792.122
Tecnología	0,81	0,84	649.384	997.444
Total general	**0,75**	**0,80**	**532.684**	**754.939**

Fuente: Futuro Laboral, 2009.

b. Resultados en términos de ingresos al primer y quinto año de trabajo

Los resultados que pueden encontrarse en Futuro Laboral muestran consistentemente una diferencia de menor a mayor en los ingresos al primer año de trabajo según se trate de egresados de centros de formación técnica, institutos profesionales o universidades; algo semejante sucede en las cifras a los cinco años de trabajo.

En un caso que puede apreciarse en mayor detalle en el Cuadro 13, se comprueba que el promedio de ingreso al primer año de los egresados de los centros de formación técnica es de $359.728, mientras que para los egresados de institutos profesionales es de $447.708 y de $650.881 para los egresados de universidades. A los cinco años de trabajo, el crecimiento porcentual de estos promedios ha sido de 24%, 36% y 47%, respectivamente.

Si se mira el caso de las universidades por áreas del conocimiento (Cuadro 14), se pueden apreciar los valores alcanzados en estas probabilidades por área del conocimiento y se agregan los ingresos promedio al primer y al quinto año de titulación. En probabilidad de empleo al primer año, salud, ciencias básicas y tecnología presentan los mejores valores, mientras que en lo que se refiere al ingreso, aparecen las mismas áreas y algunas otras.

Cuadro 14. Promedio de ingreso, según tipo de institución.

	Promedio ingreso año 1	Promedio ingreso año 5	Crecimiento % ingreso en 5 años
CFT	359.728	446.497	24%
IP	447.708	607.862	36%
Universidades	650.881	953.733	47%

Fuente: Futuro Laboral, 2010.

En cuanto a áreas, en el mismo ejemplo considerado, las áreas con mejores resultados son tecnología y administración y comercio en centros de formación técnica e institutos profesionales, a las cuales habría que agregar agropecuaria en el caso de los institutos profesionales; y en las universidades, destacan derecho, tecnología y ciencias básicas. Al observar las áreas con más pobres resultados, educación está presente en los tres tipos de instituciones, acompañada por salud en los centros de formación técnica, ciencias sociales en los institutos profesionales, y arte y arquitectura en las universidades.

Estas estadísticas no están desagregadas por sexo, pero la constatación de brechas salariales entre hombres y mujeres en el mundo laboral –especialmente crecientes a medida que se sube en los niveles ocupacionales– permiten razonablemente suponer que la situación debe presentar una desventaja para las mujeres desde el inicio.

Las diferencias iniciales y el menor crecimiento relativo de los ingresos a los cinco años de trabajo en el caso de los egresados de las instituciones no universitarias dan cuenta de una situación grandemente preocupante para las personas y para el país en su conjunto. A veces, los medios de comunicación social muestran casos destacados de egresados de ciertas áreas de las instituciones no universitarias que han alcanzado una buena inserción e ingresos adecuados, pero esta no es una situación generalizada. Hace falta mayor equilibrio para contar con una fuerza de trabajo apropiada para los distintos niveles requeridos, con brechas salariales que tiendan a estrecharse, y más y mejores itinerarios de formación para que todos los que tengan las condiciones básicas puedan desarrollar sus carreras siendo debidamente recompensados en cada uno de los niveles.

c. El factor origen socioeconómico y su influencia en las remuneraciones de los titulados

Núñez & Gutiérrez estudiaron una muestra de 420 egresados de ingeniería comercial de la Universidad de Chile, estudio que demostró que la magnitud de la brecha salarial vinculada al origen socioeconómico es aproximadamente el doble, y hasta tres veces, la brecha asociada a género, raza y apariencia física reportada en otros estudios. En la misma obra citada, se expresa lo siguiente:

"el efecto de origen socioeconómico sobre los salarios es más importante que el desempeño académico, lo que insinúa un limitado grado de meritocracia[47] en el mercado laboral de profesionales en Chile. No obstante lo anterior, cabe indicar también que el desempeño académico es efectivamente recompensado en algún grado en el mercado laboral, aunque esto no depende del estrato socioeconómico de origen. De hecho, una mejora marginal en el desempeño académico eleva las expectativas de ingreso del estudiante pobre en mayor magnitud que las del estudiante de origen socioeconómico alto. Por ejemplo, para igual mérito académico un estudiante promedio de estrato socioeconómico bajo gana cerca de un 30% a 35% menos que un estudiante promedio de estrato socioeconómico alto. Es decir, al mejorar el desempeño académico se reduce la brecha" (citados por Latorre, González & Espinoza, 2009: 57).

Siguiendo la línea de estudio de la importancia del factor social en Chile, Núñez y Pérez publicaron en el 2007 un trabajo que investigó el grado de asociación entre la ascendencia y el estrato socioeconómico de los individuos en la actualidad, y la percepción subjetiva que los apellidos concitan respecto del origen socioeconómico esperado de sus portadores. Los resultados indican que persiste un importante grado de asociación entre ascendencia y condición socioeconómica, y que los apellidos evocan percepciones transversales respecto del origen socioeconómico de sus portadores. Estas percepciones son coherentes con el rol jugado por los distintos tipos de ascendencia en el proceso de estructuración social de Chile en el pasado. Según los hallazgos, las percepciones comunes que despiertan los apellidos son "acertadas", en el sentido de poseer un significativo poder predictivo del origen socioeconómico efectivo de sus portadores. Los autores terminan afirmando que la evidencia sugiere que dichas percepciones son empleadas para ejercer discriminación laboral en Chile.

d. Otros elementos de diagnóstico

En términos de desenlace laboral, ¿es más importante focalizarse en elegir una determinada carrera o una determinada universidad? La experiencia nos dice que la respuesta es conocida, pero se cuenta también con una respuesta desde la investigación:

"Los resultados obtenidos indican que para la mayoría de las carreras existe un diferencial en los indicadores laborales entre universidades de alta selectividad, universidades de selectividad media y universidades de baja selectividad. Esa brecha de remuneraciones se reduce sustancialmente una vez que se toman en cuenta las habilidades personales medidas a través de los puntajes obtenidos en la PAA (actual PSU) por los profesionales (o mediante el proceso de selección hecho por las mismas universidades). Esto implica que parte importante de los diferenciales de remuneraciones existentes entre los profesionales se debe a las características personales y no al tipo de universidad en la que estudiaron" (Meller, 2010: 124).

Adicionalmente, añade el autor, "los resultados obtenidos indican que en algunas carreras (ingeniería comercial y periodismo) tanto la habilidad personal como la universidad son factores importantes del nivel de ingreso laboral, mientras que en otras no sería relevante la aptitud individual (enfermería) ni el tipo de universidad (trabajo y servicio social)" (Meller, 2010: 23).

[47] Es la recompensa que reciben las personas en función de sus méritos lo cual implica que debiera haber igual recompensa ante la igualdad de méritos. En el caso del mercado laboral, esto implicaría que los salarios estarían perfectamente determinados por la productividad.

El tema de las pedagogías merece una mención especial. Siguiendo con la obra citada, se tiene que "entre las carreras en que más crece la titulación, se encuentran las pedagogías. pedagogía básica creció anualmente a una tasa promedio de 59% la última década, pedagogía en educación media lo hizo en un 22% y educación diferencial en un 20%. Las carreras que les siguen son odontología con un 18%, química y farmacia con un 17,5% de crecimiento promedio anual y psicología con un 15%" (2010: 21). La constatación de este crecimiento, junto a los resultados que obtienen los recién egresados en la prueba INICIA y algunos docentes en ejercicio en las evaluaciones del desempeño, dan cuenta de una situación de inseguridad muy preocupante para quienes siguen estas carreras y sus familias, y para el futuro de la educación chilena.

El valor que se está dando a la educación actualmente en todo el mundo, así como una mayor comprensión del significado de la educación superior para el desarrollo de sociedades en que el principal factor de la producción es el conocimiento, constituyen oportunidades que la educación –especialmente la educación superior– debe ser capaz de reconocer, ayudar a construir y aprovechar. En este escenario, cabe preguntarse ¿para dónde va ella en términos de su relación con el trabajo?

Los observatorios del empleo e iniciativas semejantes tienen grandes méritos al registrar y mostrar una realidad que era antes desconocida, pero se sabe que si no hay cambios en la organización social y del trabajo y, sobre todo, en la valoración social y económica de determinadas actividades humanas, los observatorios y las investigaciones seguirán indicándoles a sus audiencias (que van desde quienes deciden las grandes políticas hasta los jóvenes y sus familias) que hay ciertas elecciones de carrera y de destino laboral que son acertadas, mientras que otras condenan al desempleo, al empleo precario o a la pobreza ilustrada. Aquí hay un campo en que la educación superior no aparece como un interlocutor social y, en cambio, guarda en general un silencio que en nada ayuda a sus postulantes y egresados.

Antes de pasar a la sección siguiente, presentamos una síntesis de los principales problemas y desafíos. Los problemas son:

- Existen avances en cuanto a estadísticas desagregadas por sexo y características y tiempos de los resultados de los diversos tipos de estudiantes, especialmente en lo referente a desarrollo ciudadano e inserción laboral.
- Existen diferencias en relación a nivel socioeconómico, género y años de estudios en cuanto a la participación estudiantil.
- Se comprueban diferencias significativas en función de variables tales como nivel socioeconómico, respecto a los tiempos y la calidad de la inserción laboral de los estudiantes, así como en las remuneraciones iniciales de quienes han cursado programas de educación superior equivalentes.
- Se evidencia falta de inclusión en el currículum de acciones que desarrollen competencias de compromiso social.

De ellos derivan los siguientes desafíos:

- Aumentar el contingente de estudiantes de grupos vulnerables que logra un desarrollo ciudadano y de empleabilidad, que les permita participar plenamente en la sociedad y acceder a empleos acorde a su calificación.
- Disminuir al máximo, al momento de la inserción laboral de los titulados, la diferenciación por razones extracurriculares.
- Reducir las diferencias existentes entre las remuneraciones iniciales de estudiantes de distintos grupos de la sociedad que cursan programas similares de educación superior.
- Aumentar los espacios formales de participación de los estudiantes.

11.3 Acciones y políticas

Más allá de los estudios internacionales realizados en materia de empleabilidad[48], los gobiernos tienen, según Paulo Santiago *Et. Al.* (2008), distintas formas de intervenir en la empleabilidad (con regulaciones de mercado) e influir, por ejemplo, en la elección de instituciones de educación superior por parte de los estudiantes:

- Influencia por información: se trata de estimular a los estudiantes a elegir campos de estudio para los cuales existe una gran demanda en el mercado laboral, proporcionándoles información sobre las carreras profesionales de los graduados (ejemplo de esto en Chile es el sitio Futuro Laboral).
- Financiamiento dirigido hacia la oferta institucional: se trata de aumentar o reducir el financiamiento público de ciertas disciplinas, para estimular o disuadir su provisión por parte de las instituciones (algunas de las acciones del programa MECESUP van en esta línea).
- Financiamiento y tarificación preferencial: consiste en inducir a los estudiantes a elegir ciertas disciplinas por medio del manejo selectivo de los aranceles o tasas de matrícula, o a través de condiciones preferenciales de financiamiento a estudiantes de ciertas disciplinas (siendo la educación un sector clave en el desarrollo nacional, la Beca "Vocación de Profesor" apunta en esta línea).

A nivel internacional, existen iniciativas concretas que impulsan, por ejemplo, la creación de juntas directivas en las instituciones de educación que permitan un diálogo académico-empresarial, como en el caso alemán. O bien, programas de apoyo a las instituciones para que incorporen la formación de habilidades complementarias a los conocimientos disciplinarios (impulsado por el gobierno inglés). Un último ejemplo lo constituye el sistema australiano, en el cual el gobierno ha creado subvenciones a áreas específicas conforme necesidades del mercado (Scheele, 2009).

Para desarrollar habilidades relevantes para el mercado laboral, las instituciones deben conocer cuáles son y, por lo mismo, resulta imprescindible la relación directa con el mercado laboral y los empleadores. Al parecer, la relación no pasa solamente por la tradicional consideración de la demanda laboral, sino más bien por la opinión y participación de los empleadores en la decisión y diseño mismo de los programas. Así, probablemente la estructura curricular de una carrera se verá nutrida por aquellas características que el empleador percibe importantes competencias que en ocasiones no son consistentes con la percepción que tienen los académicos y estudiantes al respecto[49]. El valor de las opiniones, como asimismo el sentido y forma de participación son temas que merecen sin duda ser un objeto de diálogo mayor.

La incorporación de empleadores en comités o consejos y las reformulaciones que de estos se deriven, implicará para las instituciones no solo un cambio curricular, sino que con toda seguridad cambios en las metodologías de aprendizaje-enseñanza, las que ahora deberán hacerse cargo de la formación de capacidades habilidades y habilidades con métodos activos, participativos y alejados de la transmisión catedrática tradicional. Existen avances en esta materia, tal como se presentará en el siguiente apartado, lo que significa no solo que las instituciones pueden mejorar la empleabilidad de sus egresados y su inserción laboral, sino también un mayor vínculo entre demanda y oferta, lo que favorece el desarrollo económico y social del país.

[48] Puede analizarse por ejemplo el Proyecto CHEERS y Proyecto REFLEX desarrollados por la Comunidad Europea (ver: http://www.uni-kassel.de/incher/cheers/ y http://www.fdewb.unimaas.nl/roa/reflex/ respectivamente)

[49] Este último aspecto puede ser fácilmente refrendado con los resultados obtenidos en el Proyecto Tuning Latinoamericano. Mayores antecedentes en: http://tuning.unideusto.org/tuningal/

a. Estrategias institucionales para mejorar la empleabilidad

Matthew Kwok[50] señala que las habilidades o destrezas de empleabilidad logran ser desarrolladas cuando estas son integradas a lo largo de la carrera o programa de educación superior y, además, cuando se "transmiten o enseñan" a través de prácticas pedagógicas que promueven el aprendizaje activo de los estudiantes.

Lamentablemente la identificación de las capacidades y habilidades a desarrollar e integrar en la formación es un área que, según Santiago *Et. Al.* (2008), aun no se logra hacer de manera adecuada en las instituciones de educación superior. Los empleadores "se quejan" por la falta de características (extra académicas) para el adecuado desempeño de los egresados, lo que naturalmente significa una preocupación por parte de los estudiantes que dejan la educación superior sin el conocimiento o las habilidades necesarias para encontrar y mantener un buen trabajo en un mercado laboral cambiante (Swett, 2006)

La responsabilidad al respecto sería de los directivos académicos, quienes no han sabido establecer los adecuados vínculos entre el mercado laboral y cada uno de los programas impartidos y, por otra, se ha fracasado en hacer del docente un real motor en el desarrollo de las habilidades y competencias de empleabilidad. Así, los desafíos para las instituciones son varios, partiendo por convencer a los profesores de que la incorporación de competencias de empleabilidad en su enseñanza y el currículum no son un ataque a la libertad académica en términos de contenidos, sino una reformulación en los modos en que enseñan sus materias. Así, el desarrollo de competencias de empleabilidad debería ser visto como un apoyo de un buen aprendizaje, y no una oposición a este.

Los docentes y estudiantes deben pensar en términos de prepararse "a la empleabilidad para toda la vida en comparación con el empleo para toda la vida, ya que se espera que los trabajadores cambien de empleo y carreras varias veces durante su vida laboral a diferencia de generaciones anteriores" (Kwok, 2003). Ejemplos de iniciativas para incorporar el tema de la empleabilidad han sido implementados por diferentes instituciones. Describiremos a continuación las que, a nuestro juicio, son las más significativas:

La Universidad de Alberta en Canadá se propuso aumentar la conciencia de los estudiantes respecto de la adquisición de habilidades de empleabilidad junto a los estudios tradicionales. Otro aspecto que implementó fue el desensibilizar a los docentes para que desarrollaran, junto con el conocimiento de temas y materias específicas de la disciplina, las habilidades de empleabilidad, todo en un mismo proceso. Así, la incorporación de estas habilidades en el plan de estudios tuvo una importancia comparable entre contenido disciplinario y habilidades de empleabilidad.

La Lancaster University y la Newcastle University buscan el contacto con empleadores que están dispuestos a supervisar y preparar a los estudiantes para el mundo profesional. Así, empresas como Deloitte, PriceWaterhouseCoopers y Ernst&Young participan activamente en programas de bachelor y magister, y contribuyen a la formación profesional de los estudiantes, facilitándoles el desarrollo de habilidades de empleabilidad y ofreciéndoles plazas de prácticas y visitas a la empresa (Elliot-Major, 2006, en Scheele, 2009).

La Universidad de Kent proporciona a sus estudiantes la oportunidad de obtener experiencia trabajando como consultores para pequeñas empresas locales en una Clínica de Tecnologías de Información de la Universidad. La IT Clinic recibe a empleadores (clientes) con cualquier tipo de problema, por lo que los estudiantes pueden practicar en una situación real antes de hacer la transición de la universidad al mercado laboral

Otra modalidad, que habitualmente acompaña iniciativas como las anteriores, son los centros de apoyo para estudiantes y egresados, en los que la institución brinda orientación, puntos de contacto entre empleadores y egresados, talleres para el desarrollo de competencias empleabilidad, entre otros. Ejemplos de este tipo de estrategias son: University of Liverpool (http://www.liv.ac.uk/careers/); University of Manchester (http://www.careers.manchester.ac.uk/); University of California (http://career.ucla.edu/Homepage.aspx); University of Calgary (http://www.ucalgary.ca/careers/), entre muchas otras (Scheele, 2009).

En Chile, universidades e instituciones no universitarias están avanzando también en este tipo de iniciativas. Son habituales hoy en día los "portales de empleo" en las universidades nacionales y, sin embargo, y a pesar que existen herramientas y ayudas para la inserción laboral y búsqueda de empleo, aun distan de constituir estrategias que permitan la empleabilidad de sus estudiantes y egresados.

b. La habilitación profesional externa

Al promulgarse la Ley de Aseguramiento de la Calidad, se planteaba una función de habilitación profesional para el sistema. Sin embargo, desde su puesta en marcha quedó claro que se trataba de un tema que quedaba señalado, pero solo para ser atendido en forma posterior.

A la fecha, existen experiencias en tres sectores, que son justicia, salud y educación. En el caso de justicia, se trata de una habilitación de tipo formal que es la que mantiene la Corte Suprema de Justicia para otorgar el título de abogado, razón por la cual se abordarán solamente los casos de salud y educación.

Tanto en salud como en educación, el instrumento para la habilitación es un examen para los titulados.

i. El Examen único de conocimientos en medicina EUNACOM

El EUNACOM es un examen cuya aprobación constituye, desde el 2009, un requisito legal para poder trabajar como médico en el sistema público de salud chileno. En este contexto, deben rendirlo tanto los médicos recién titulados en todas las universidades del país, como asimismo los médicos extranjeros que deseen ejercer su profesión en Chile.

El examen ha sido diseñado y es administrado por la Asociación de Facultades de Medicina de Chile (ASOFAMECH) que realiza, además, una interesante labor de análisis y difusión de los resultados. Un aspecto destacable resulta ser la decisión política de esta agrupación de mantener una participación democrática, puesto que todas las facultades de medicina del país se encuentran involucradas en la elaboración de las pruebas, así como en las medidas que se toman a partir de esta examinación con carácter de habilitación.

[50] Ver especialmente Kwok 2003.

El instrumento en sí no está libre de polémica, siendo algunas de las principales preocupaciones su carácter de prueba de conocimientos que, tal como el nombre lo expresa, no incluye la evaluación de otros aspectos que forman parte de lo que es el ejercicio de la profesión, y el hecho de que las personas que reprueban no pueden ejercer la profesión durante un año, debido a que el examen solo se puede rendir una vez al año.

ii. La prueba INICIA para los profesores

El Programa INICIA para el mejoramiento de la formación de los docentes tiene tres componentes que son: a) el fondo de apoyo a instituciones formadoras, b) las orientaciones curriculares, y c) la evaluación diagnóstica, de la cual forma parte la prueba INICIA[51].

La prueba INICIA es una prueba que se aplica, por instrucciones del MINEDUC, a los estudiantes egresados de pedagogía. Es voluntaria para las instituciones formadoras, los egresados no pueden rendirla independientemente y, hasta ahora, los resultados se publicaban sin identificar a las facultades. Tanto a las instituciones formadoras como a los estudiantes se les entrega un informe con sus resultados, comparados con las medias nacionales y de la propia institución; a partir de 2010, los resultados se han hecho públicos por facultades.

Al aprobarse el proyecto de ley, rendir la prueba será requisito para trabajar en colegios subvencionados, sean particulares o municipales. Como no se ha establecido un puntaje mínimo aceptable, no previene a los egresados de ejercer su carrera, pero sí es una barrera de entrada para el sector subvencionado. Además, como la prueba tiene carácter voluntario, estrictamente hablando no se puede decir que sea una evaluación de altas consecuencias, ni tampoco se puede considerar una "habilitación" del Estado propiamente tal. Esto ha facilitado su regulación, ya que no se requiere una legislación especial como si se tratara de una prueba habilitante. Sin embargo, es previsible que si la prueba demuestra ser un buen predictor de desempeño profesional, los colegios particulares pagados luego la exigirán, estrechándose el mercado para los titulados que no la hayan rendido.

Hasta ahora[52] la prueba ha estado referida a lo que, a juicio de expertos, se requiere saber para enseñar del currículum vigente. Con este marco, se construyeron las tablas de especificación técnica que incluyen los ejes de contenido y los temarios[53]. Se espera que esta situación cambie cuando los estándares, que fueron sometidos a consulta de las universidades, estén oficializados. También se han tomado preguntas de las siguientes pruebas de evaluación docente: Asignación de Excelencia Profesional (AEP) y Asignación Variable de Desempeño Individual (AVDI).

Las pruebas se reportan en porcentaje de respuestas correctas, lo que impide comparación interanual, la cual no ha sido requerida por el MINEDUC hasta ahora dado que el fin de la prueba no es monitorear avances nacionales o institucionales. No existen puntajes de corte para niveles de logro o desempeño que permitan describir qué saben y pueden hacer los egresados con un determinado puntaje, ni tampoco establecer una vara mínima cuantitativa. Asimismo, los egresados de pedagogía básica y de educación parvularia rinden una prueba que es netamente disciplinaria, pero que también incluye preguntas de conocimiento pedagógico.

[51] Este programa surge a raíz de la constatación que tanto el programa FIID como la acreditación no tuvieron toda la efectividad requerida por la falta de autorregulación de las Facultades (Manzi, 2010; y http://www.educarchile.cl/Portal.Base/Web/VerContenido.aspx?GUID=2cc5fdf9-1902-427b-ac20-27d7db2b5887&ID=195170). A pesar de no encontrar nada que desmienta esta información o la conformación del Programa, aparentemente lo más importante para la administración actual es la prueba que se denominará de Excelencia Docente Inicial.

[52] Mientras se está a la espera de los estándares y de las orientaciones curriculares que ha n sido encomendados a los centros de investigación de la Universidad Católica y de la Universidad de Chile.

[53] Estos pueden ser consultados en http://www.programainicia.cl/ed04_disciplinarios.html

Según Lorena Meckes[54], existe una disonancia entre la regulación que se pretende imponer a la oferta de formación inicial y los requisitos de entrada al ejercicio de la profesión. La única exigencia actual para ser contratado como docente de pedagogía básica es estar titulado como profesor básico, y hasta ahora, esto lo habilita para enseñar desde educación física hasta matemáticas. Para enseñar matemáticas en 5° y 6° año, no es necesario haber estudiado o aprobado un examen en esta mención, por ejemplo. La prueba, tal y como está concebida hasta ahora para los docentes de básica, les exige saber solo de cuatro asignaturas para los seis años del ciclo básico; sin embargo, hasta ahora nada impediría que aquel docente, que solo ha acreditado conocimientos en estas cuatro áreas, haga clases de arte, tecnología, o educación física. No se ha hecho explícito, a través de las exigencias formales para ejercer como profesor, cuáles áreas curriculares requieren un especialista y cuáles no, o para qué grados esto se hará exigible. Si la prueba que se debe rendir para presentarse a un puesto de trabajo solo abarca estas cuatro áreas disciplinarias, es altamente probable que los cursos en las demás áreas sean atendidos por profesores que no se han especializado en ellas, o bien que no han acreditado sus habilidades y conocimientos para enseñarlas.

Naturalmente esto excede a la evaluación diagnóstica y se inscribe en el marco de qué se hace con (o para qué sirve) la evaluación. No hay definición nacional de qué se espera que sepan los docentes, y las mallas y marcos curriculares de las distintas facultades varían a tal extremo que hacen imposible un análisis de su conjunto. Los estándares para egresados de pedagogía básica que fueron encargados por el MINEDUC y elaborados por la Universidad de Chile y la Universidad Católica, y consultados con las facultades de educación, pueden y deberían constituirse en el referente de la evaluación. Actualmente, la única exigencia para el ejercicio de la docencia es ser profesores de enseñanza básica, cuya calidad y preparación depende en gran medida de las distintas facultades que imparten la carrera.

La mayoría (86%) de los egresados que rindió la prueba INICIA en 2008 lo hicieron como profesores generalistas. Esto sorprende, considerando en la insistencia por parte del MINEDUC para suprimir esta formación y/o complementarla con la formación de especialistas para el segundo ciclo básico (5° a 8° en ese entonces)[55]. Por otra parte, si se considera que la exigencia formal para ejercer como profesor en la enseñanza básica es estar titulado como tal (y, por lo tanto, no hay claros incentivos para hacer u ofrecer una especialidad que no es exigida formalmente por el sistema), esto significa una gran falta de regulación para la contratación de los docentes.

En síntesis, este instrumento provoca diversas inquietudes, entre las cuales destaca la pregunta por la identidad de la prueba, ya que procura ser una prueba de final de carrera, pero su aplicación se proyecta, además, para docentes ingresantes al sistema que pueden optar a una mejor remuneración según los resultados.

V. PROPUESTAS PARA MEJORAR LA EQUIDAD EN EL SISTEMA

La unidad consultora "Equidad en el acceso, permanencia, logros y resultados en la educación superior" ha elaborado un diagnóstico que, como ya fue señalado al comienzo de este capítulo, toma como marco referencial el modelo elaborado por Latorre, González y Espinoza (2009), con base en Espinoza (2002). Para efectos del análisis se distinguen y explicitan estas cuatro etapas dentro del proceso educativo, en las cuales se juega la equidad del sistema: i) acceso; ii) permanencia; logros (*outputs*) y iv) resultados (*outcomes*).

[54] Lorena Meckes fue coordinadora Nacional del SIMCE y actualmente se desempeñan en Mide-UC y en el CEPPE. Entrevista realizada el 17 de diciembre de 2010.

[55] Los datos TIMSS 2003 demuestran que Chile es uno de los países con menor proporción de profesores especialistas, y que esto se encuentra asociado al rendimiento global de los países.

En el diagnóstico realizado, se pueden destacar los siguientes factores que contribuyen a la inequidad:

a) A nivel de acceso, el actual sistema de admisión basado en pruebas estandarizadas no garantiza la igualdad de oportunidades en el acceso a todos en función de sus méritos. Entre varios factores, esto es principalmente resultado de trayectorias educativas en básica y media con alta diversidad en sus niveles de calidad, y de un sistema de ingreso basado en pruebas de contenidos, que favorece a los estudiantes urbanos de la modalidad científico-humanista y que pertenecen los grupos con mayor capital cultural, social y económico.

b) Subsisten problemas curriculares relacionados con los enfoques y la extensión de las carreras, con la falta de orientación y de ofertas flexibles y articuladas, capaces de responder a la diversidad de los estudiantes en cuanto a vocaciones, edades, disponibilidad de tiempo, posibilidades económicas, y otras.

c) Se perciben deficiencias en el desarrollo personal y social para una participación ciudadana, con déficits en el desarrollo de competencias genéricas facilitadoras del desarrollo ciudadano y de la empleabilidad.

d) El sistema de educación superior se ha expandido, pero sin ofrecer los elementos de apoyo necesarios para retener a aquellos estudiantes con menor desarrollo de las competencias académicas necesarias para desenvolverse dentro del sistema, lo cual pone en riesgo su permanencia y/o la alarga, retrasando también el egreso y la incorporación a la fuerza laboral.

e) Los sectores más vulnerables manejan menor información para sus elecciones vocacionales y de sus futuros campos laborales, lo que implica en que ni ellos ni sus familias (muchos son primera generación en la educación superior) cuentan con parámetros para evaluar las opciones existentes y tomar una decisión informada respecto a estas; por ejemplo, cuándo una educación es de calidad, los riesgos de deserción, la duración real de las carreras según las características de los estudiantes, y el valor real de las oportunidades laborales futuras.

f) Los estudiantes provenientes de sectores de menores ingresos socioeconómicos presentan menos participación en las acciones formales de decisión en sus instituciones.

g) El AFI aporta más a aquellas instituciones que captaron a los mejores puntajes en las pruebas de admisión, siendo que en Chile hay una fuerte correlación entre rendimiento y nivel socioeconómico, por lo cual las instituciones que reciben mayores recursos por concepto de AFI son las que atienden, en general, a los grupos de más alto nivel socioeconómico. Esta situación requiere de una revisión por cuanto, entre varios problemas relacionados, se puede anotar que las instituciones de educación superior no tienen incentivos para atender a las necesidades de los sectores más vulnerables. Se entiende que cualquier tipo de incentivos en este contexto debiera estar estrechamente ligado a la entrega de una educación de buena calidad, y no solo a la obtención y mantención de matrícula. A nivel de apoyo financiero a los estudiantes, existen becas y créditos universitarios, pero suelen ser insuficientes y no compensan los costos alternativos que le significa a una familia vulnerable tener a un hijo estudiando sin posibilidad de aportar al ingreso familiar para la mantención.

h) A pesar de los avances producidos en relación a la producción y difusión de información de retención y de futuro laboral, aun falta información relativa a la calidad de la experiencia de educación superior e inserción laboral, con el fin de evaluar los logros y resultados del sistema para los diversos tipos de estudiantes. Existen déficits de itinerarios de formación que consideren educación superior, trabajo y capacitación laboral y hay poca orientación para la *reinvención* laboral en el marco de un esquema de educación permanente (*lifelong learning*).

i) Dentro del sistema, hay un fuerte sesgo hacia la educación superior universitaria, con un discurso público y político que muchas veces ignora el papel que cumplen los institutos profesionales y los centros de formación técnica. Esto implica que, directa o indirectamente, se menoscaban las oportunidades que representa para un grupo cada vez mayor de personas, y para el país, el acceso a la educación técnica superior.

En base a los elementos de diagnóstico identificados, se ha generado un conjunto de propuestas que han sido clasificadas en tres grupos: (A) propuestas relacionadas con el acceso, (B) propuestas relacionadas con la formación (permanencia) y resultados y (C) propuestas de orden general.

A. Propuestas relacionadas con el acceso

a. Uso del ranking de las notas de enseñanza media (NEM) del estudiante como criterio de admisión y de asignación del Aporte Fiscal Indirecto (AFI)

Contenido:
A través del uso del ranking de las notas de enseñanza media, se avanzará en mejorar la calidad y la equidad en el acceso a las instituciones de educación superior en Chile. Esta variable aun no está incorporada en la batería estándar de selección para las universidades del CRUCh. Sin embargo, el ranking es usado por el CRUCh para la asignación de cupos supernumerarios. Su inclusión está avalada por la experiencia de universidades chilenas que han usado con éxito el ranking como criterio de selección, tales como la Universidad de Santiago y la Universidad Cardenal Silva Henríquez, institución que pondera el Ranking con un 50% en su proceso de admisión.

El ranking de las notas de enseñanza media es una herramienta de selección objetiva y libre de todo tipo de sesgo social, de género y de etnia. Se basa en el principio de que independientemente de los recursos que tenga el ambiente de aprendizaje en que se desenvuelve un joven, hay estudiantes que son capaces de hacer un mejor uso de ellos y destacar en cuanto a rendimiento por sobre sus compañeros de colegio. Esos estudiantes que sobresalen en su grupo tienen una mayor probabilidad de seguir siendo estudiantes destacados si tienen la opción de continuar sus estudios, dado que el mejor predictor de la conducta futura es la conducta pasada. Muchos de esos estudiantes destacados provenientes de sectores desaventajados y no pueden acceder a la educación superior cuando se emplean pruebas de extensos contenidos curriculares como principal mecanismo de admisión.

En el caso de la PSU, esta fue diseñada sobre la base del currículum científico-humanista y quienes asisten a la educación técnica-profesional se han visto perjudicados al estudiar un currículum distinto de aquel que es evaluado en la PSU. Por ello, mientras más indicadores relativos a desempeño escolar se incluyan y mayor sea el peso que se les asigne en la ecuación de admisión, se aminora el perjuicio a estudiantes capaces de escasos recursos que aspiran a proseguir estudios superiores en instituciones prestigiosas. Evidencia recogida por la USACh en la década pasada indica que el uso del ranking mejora la predicción del rendimiento en un 2%, aproximadamente, respecto al modelo que sólo contempla notas de enseñanza media y pruebas de admisión. El uso del ranking, con una ponderación igual o mayor que la PSU en algunas universidades, inducirá una mejora generalizada de la calidad de la educación media, porque el estudiantado tendrá un incentivo concreto por estudiar.

Modelo de gestión:
El ranking de las notas de enseñanza media debe incluirse a nivel del sistema centralizado de admisión del CRUCh. En el año 2012, al menos veintiuna universidades incorporarán en forma piloto el puntaje Ranking 2.0 determinado según la metodología creada por la USACH y desarrollada plenamente por la UCSH.

Se requiere, asimismo, que se modifique la definición de "buenos estudiantes" que se emplea desde el año 1981 y hasta la fecha para la asignación del Aporte Fiscal Indirecto (AFI). Tal definición en la actualidad establece que "buenos estudiantes" son aquellos que obtienen los 27.500 más altos puntajes en la PSU. En esta definición no se pondera en absoluto el rendimiento escolar (notas de Enseñanza Media NEM o Ranking). Esto fue un error de concepto grave que ha resultado atentatorio contra la equidad en el acceso. En efecto, con el fin de captar los aportes del AFI (aproximadamente USD 40 millones anuales) a partir de 1981 las universidades subieron la ponderación de la PAA desde 42,0% hasta 60,4 %. Esta medida causó cambios del puntaje ponderado de prácticamente todos los postulantes a las universidades. En el año 1992, investigadores de la USACH calcularon (Rut a Rut) que cada año alrededor de 10 mil postulantes bajan desde las nóminas de estudiantes seleccionados a las de lista de espera sólo en las universidades del CRUCh; y otros 10 mil postulantes suben desde las listas de espera a las de estudiantes seleccionados, respecto de las ponderaciones que había previo a la creación del AFI.

El fenómeno inverso ocurrirá –muy probablemente- si en la asignación del Aporte Fiscal Indirecto se incluyera el ranking de las notas de enseñanza media del postulante.

Asimismo, debe darse un mayor peso al rendimiento escolar, incorporando tanto NEM como Ranking en la asignación de becas y beneficios. No es razonable, por ejemplo, que las becas Vocación de Profesor se asignen exclusivamente sobre la base del criterio de admisión más regresivo para la equidad (esto es, puntajes PSU), toda vez que el mejor predictor del rendimiento universitario en la mayoría de las carreras de pedagogía son las NEM.

Impactos esperados:

- Incremento en el porcentaje de estudiantes meritorios provenientes de establecimientos municipales y subvencionados que logran acceder a la educación superior.
- Incremento de las tasas de retención y titulación en las instituciones.
- Mejora generalizada de la calidad de la educación media.

b. Replicar el sistema de selección-admisión vía propedéutico en todas las regiones geográficas del país.

Contenido:
Desarrollar una vía de admisión paralela al actual sistema del que puedan participar todos los estudiantes que finalicen la educación media con un promedio de notas en el 5% superior de cada uno de los establecimientos de educación media del país y que sea independiente de su rendimiento en la PSU.

Modelo de gestión:
Las instituciones de educación superior, con el apoyo del MINEDUC implementarán un Propedéutico Nacional destinado a los estudiantes con notas de enseñanza media en el 5% superior de colegios de sectores desaventajados desde un punto de vista educacional y social, usando el modelo implementado por la Red de Universidades con Propedéuticos UNESCO desde el año 2007. Las universidades deben privilegiar a los estudiantes de sus propias regiones o áreas aledañas, de manera que no solo se beneficie el estudiantado de las regiones urbanas que son los que están mayoritariamente representados en el sistema de educación superior.

Las universidades que se comprometen en la iniciativa deben concursar para recibir recursos que financien el programa Propedéutico y comprometerse a entregar los datos necesarios para evaluar la efectividad de la intervención.

Etapa I. Información a la comunidad y detección de estudiantes destacados
El modelo de gestión implica una primera etapa de información a la comunidad y de detección de estudiantes de colegios municipales y subvencionados (de establecimientos técnico-profesionales y científico-humanistas), que se ubiquen en el 5% superior de rendimiento en sus cursos al finalizar el tercer año de enseñanza media para invitarlos a participar de un programa Propedéutico mientras cursan –paralelamente- el último año o semestre de su enseñanza media.

Etapa II. Desarrollo del programa Propedéutico
Los estudiantes que cumplan con el criterio anteriormente señalado pueden inscribirse en un programa propedéutico de cinco horas semanales y al menos cinco meses de duración que se lleva a cabo, generalmente, los sábados en la mañana en las universidades. El propedéutico tiene como objetivo principal evaluar la persistencia y compromiso de los estudiantes con su propio aprendizaje. El propedéutico entrega, además, una base de conocimientos que permite a los estudiantes enfrentar en las mejores condiciones posibles las exigencias de un primer año de universidad. El programa debe incluir cursos en matemáticas y comunicación, entre otras materias. Su aprobación requiere de un 100% de asistencia a las sesiones y demostrar los conocimientos requeridos mediante exámenes finales.

Etapa III. Admisión a programa de bachillerato
Quienes aprueben con éxito el Programa Propedéutico participan en un proceso de selección cuyos criterios serían las notas de enseñanza media, y puntaje obtenido en el propedéutico y, eventualmente el rendimiento en una prueba de razonamiento basada en contenidos cubiertos hasta el segundo año medio desarrollada *ad-hoc* por el equipo del SIMCE (esta última con carácter experimental y ponderación mínima) para ser admitidos a un programa de corte generalista, Bachillerato o college. La evidencia acumulada de los Propedéuticos desarrollados en el país indica que es importante que el ingreso sea a un programa único, donde existan redes de apoyo para los estudiantes. No obstante, a los estudiantes que tengan resultados excepcionalmente buenos al finalizar el propedéutico se les puede ofrecer la opción de un ingreso directo a las carreras profesionales. Cualquiera que sea la extensión del Bachillerato, o si el estudiante ingresa directo a la carrera profesional, los dos primeros años de estudios universitarios estarán sujeto a gratuidad en el marco de la propuesta de la unidad de financiamiento

Etapa IV. Evaluación
Se debe disponer de un sistema de alerta temprana y acompañamiento desde al menos su ingreso a la universidad hasta un año después de la graduación del bachillerato. Este debe evaluar semanalmente el progreso de los estudiantes, tanto en su rendimiento como en su integración y calidad de experiencia universitaria. Una vez finalizado el programa de Bachillerato, los estudiantes podrán proseguir carreras profesionales, y debe haber becas y créditos disponibles para ello. En algunas instituciones, dicha articulación requerirá de la revisión de sus programas para posibilitar la movilidad y reconocimiento de cursos. Para este efecto se requiere de articular el Bachillerato con el currículum de carreras profesionales

Los estudiantes, al ingresar al Bachillerato, deben tener claridad acerca de las salidas a las distintas carreras profesionales así como, eventualmente del número de vacantes ofrecidas en ellas. Debe, asimismo, desarrollarse un sistema para determinar las prioridades en el acceso a las distintas carreras, sobre la base del rendimiento en el Bachillerato y eventualmente algún otro criterio de selección, los que deben ser conocidos de antemano por los postulantes.

Selección de las universidades participantes
Para garantizar que las universidades estén ofreciendo un programa de calidad, tanto en el diseño del Propedéutico como del Bachillerato los cupos a esta vía de acceso deben ser licitados. Las universidades deben comprometerse a desarrollar programas alerta temprana y apoyo efectivos para minimizar la deserción y garantizar calidad en la formación. La renovación de los fondos debe ser contra resultados.

Impactos esperados:

- Incremento en las tasas de acceso de estudiantes vulnerables.
- Mejores tasas de retención de estudiantes vulnerables en los dos primeros años
- Mayor diversidad del estudiantado en las universidades que implementen estos programas.

c. Modificar el sistema de admisión de las instituciones de educación superior

Contenido:
La propuesta busca crear instrumentos de evaluación de aprendizajes para los estudiantes provenientes de la educación media técnico-profesional que quieran acceder a la educación superior provenientes del mundo laboral con miras a contribuir al tránsito al sistema universitario. Ello requiere establecer un sistema de convalidación de conocimientos y/o habilidades relevantes desarrolladas en la educación media y/o en el mundo del trabajo, las cuales deben ser evaluadas al momento de la admisión para evitar la extensión innecesaria de los programas educacionales.

Modelo de gestión:
El sistema de admisión para el mundo laboral debe ser diseñado pensando en evaluar las habilidades necesarias para tener éxito en estudios formales en instituciones de educación superior. En la actualidad, hay universidades CRUCh que cuentan con un sistema de admisión especial, orientado a seleccionar estudiantes que por diversos impedimentos no postulan por la admisión regular. Sin embargo, no hay un sistema paralelo de admisión para estudiantes que provienen del mundo laboral. La PSU no está diseñada para quienes han egresado con anterioridad al 2003, provienen de la educación técnico-profesional o desean acceder a instituciones de educación superior desde del mundo del trabajo.

De concretarse la propuesta del ingreso paralelo al Bachillerato por la vía de un Propedéutico institucional que contempla el desarrollo de una prueba de razonamiento sobre la base de conocimientos simples construida sobre la base del SIMCE de segundo medio, podría evaluarse la posibilidad de emplear esta misma prueba como instrumento de selección. También sería factible que instituciones que en la actualidad han desarrollado instrumentos de evaluación propios para diagnosticar las conductas de entrada de sus estudiantes puedan usarlos en el marco de sus procesos de selección, en la medida que provean evidencia de que el instrumento sirve para dicho propósito. Sin embargo, más allá de estos instrumentos estandarizados deberían desarrollarse, adicionalmente, instrumentos que evalúen competencias específicas adquiridas a partir de la experiencia laboral y para fines de selección y convalidación de asignaturas por la vía de certificar conocimientos y habilidades relevantes al programa al que busca acceder el postulante.

Para garantizar la calidad de los nuevos instrumentos, el panel internacional de expertos en evaluación del MINEDUC para la PSU debería evaluar periódicamente la calidad de estos y su pertinencia para fines de selección de estudiantes provenientes del ámbito laboral

Impactos esperados:
- Mayor diversidad en los instrumentos de selección para la admisión de estudiantes egresados de la educación media técnico-profesional provenientes del mundo laboral.
- Incremento del número de estudiantes en carreras universitarias que provienen del mundo laboral habiendo egresado de liceos técnicos.
- Incremento en la titulación oportuna y/o reducción del tiempo de permanencia en las carreras, especialmente aquellas de naturaleza técnica.

B. Propuestas relacionadas con la formación (permanencia) y resultados

d. Implementar estrategias compensatorias para estudiantes meritorios desfavorecidos

Contenido:
Los jóvenes de escasos recursos económicos mayoritariamente acceden a una educación básica y media que, a pesar de sus méritos, no los prepara para desempeñarse adecuadamente en la educación superior. Por otra parte, las instituciones no cuentan con suficientes recursos para enfrentar esta realidad, situación que se incrementará en la medida en que aumente la cobertura en la educación superior. Por lo tanto, se propone diseñar e implementar estrategias que compensen los déficits de formación previa de estos estudiantes de manera que enfrenten con éxito la carrera en la cual están inscritos.

Modelo de gestión:
Debido a que el financiamiento es un aspecto crítico, se propone destinar un fondo concursable especial, abierto a todas las instituciones de educación superior, para desarrollar las estrategias compensatorias propuestas a continuación:

1. Programas compensatorios de calidad, con seguimiento y evaluación de impacto
Implementar programas remediales obligatorios para quienes no alcancen las competencias iniciales deseadas. Dichos programas deben incluir: i. un diagnóstico de la situación de educabilidad de los estudiantes objetivo; ii. una definición de las condiciones de salida del programa; iii. la obligatoriedad de sometimiento a estrategias focalizadas, en caso de no alcanzar las competencias necesarias; iv. la reorientación de los estudiantes que por segunda vez no alcancen los niveles de logro establecido (articulación); y v. los mecanismos de seguimiento y evaluación de impacto.

2. Centros de apoyo académico y psicosocial para los estudiantes
Implementar en las instituciones centros de apoyo a los estudiantes, tanto en aspectos académicos como psicosociales, considerando la necesidad de:

a. Identificar las áreas críticas de apoyo académico y psicosocial

b. Diseñar una sistema de selección y capacitación de ayudantes, docentes de apoyo y profesionales de áreas interdisciplinarias

c. Formalizar los sistemas de solicitud de apoyos, que establezcan las condiciones para acceder a los beneficios.

d. Establecer las formas de relación y retroalimentación entre el centro y las carreras.

e. Organizar una estructura de funcionamiento acorde a las diferentes necesidades académicas y no académicas.

Para la implementación de los concursos se sugiere:

a. analizar los programas existentes y su impacto en el mejor rendimiento de los jóvenes para, desde ahí, elaborar diferentes modelos que permitan a las diversas instituciones aprovechar la experiencia y construir un modelo acorde a su propia misión y visión

b. con base en experiencias exitosas, levantar criterios a considerar para el otorgamiento de fondos concursables.

3. Incorporación de mecanismos de incentivo para aquellas instituciones que alcancen buenos resultados con la ejecución de estos programas, mediante:

a. la consideración de estos elementos al momento de la acreditación

b. la incorporación de este aspecto en los indicadores que definen los grupos de arancel referencial.

Impactos esperados:

- Disminución de la reprobación en primer año
- Disminución de la deserción en primer año
- Disminución del tiempo de titulación de los estudiantes de los tres primeros quintiles.
- Disminución del gasto y del endeudamiento de los estudiantes

e. Incorporar y/o fortalecer el desarrollo de competencias genéricas como parte integral del currículum de una carrera de educación superior, reconociéndole su contribución al desarrollo ciudadano y la empleabilidad

Contenido:
El estado del arte internacional muestra un consenso extraordinariamente concluyente sobre la importancia de incorporar el desarrollo de las denominadas competencias genéricas en los currículum de la educación superior. El diagnóstico del Foro Aequalis en el tema de equidad ha verificado ausencia o escasa presencia de este tipo de desarrollo curricular y, a su vez, cómo los grupos más desaventajados pueden beneficiarse en gran medida con este tipo de competencias que les ayuda tanto en su desarrollo personal, social y ciudadano en general, como asimismo en el desarrollo de su empleabilidad.

En el caso de las experiencias ya en marcha en el país puede encontrarse diversas denominaciones y alcances de las competencias, pero su presencia es creciente y merece fortalecerse, así como es necesario iniciar experiencias donde no las hay.

La propuesta consiste en incorporar y/o fortalecer el desarrollo de competencias genéricas como parte integral del currículum de una carrera de educación superior, reconociéndole su contribución al desarrollo ciudadano y al desarrollo de la empleabilidad. Para ello, se precisa contar con una disponibilidad de conocimiento acumulado y experiencias, acompañamiento de las primeras experiencias y financiamiento.

Modelo de gestión o puesta en marcha:
1. Orientaciones de la DIVESUP a las instituciones sobre el desarrollo de competencias genéricas (información sobre estudios, circulación de buenas prácticas, etc.) y estímulo para que las instituciones produzcan, a su vez, estudios y experiencias.

2. Desarrollo de experiencias piloto.

3. Impulso a fondos concursables para el desarrollo de experiencias.

4. Evaluaciones y difusión de lecciones aprendidas y estrategias de mejoramiento.

Impactos esperados:

- Cambios en el enfoque del rol de las competencias genéricas en la educación superior
- Cambios en la conceptualización y expresión de los fines de la educación superior, al considerar a las competencias genéricas como parte integral de la formación y no solamente con relación al desarrollo de la empleabilidad.
- Cambios curriculares
- Cambios en los egresados

f. Estimular y/o fortalecer el desarrollo del compromiso social de los egresados de las instituciones de educación superior a través del currículum

Contenido:
Se espera estimular el desarrollo de compromiso social a través de su incorporación al modelo curricular de las instituciones de educación superior. Es decir cómo las instituciones están facilitando el desarrollo de competencias de compromiso social y valores asociados a la convivencia cívica y a la capacidad de vivir en democracia.

Se espera que diversas acciones de la DIVESUP (fondos, premios, seminarios) incentiven que las instituciones adopten modelos curriculares de formación de compromiso social. Se sugiere revisar experiencias tales como la incorporación de aprendizaje servicio como metodología de enseñanza y prácticas solidarias en el currículum.

Modelo de gestión:

- Diseño de un mecanismo de financiamiento a las instituciones que incorpore el compromiso social a través de un modelo curricular pertinente a cada casa de estudios. En esta etapa, la DIVESUP investigará modelos de incorporación del compromiso social en el currículum y orientaciones sobre el desarrollo de compromiso social en las instituciones para así entregar alternativas a las instituciones (revisión de estudios, buenas prácticas, estímulos, entre otros).
- Las instituciones adoptarán un modelo que contenga elementos tales como: Definición del perfil de estudiante comprometido social mente; diseño de espacios curriculares que permitan a los estudiantes desarrollar competencias de compromiso social, incorporación de metodologías apropiadas para dicha competencia, capacitación docente).
- La CNA incluirá en los estándares de acreditación de docencia, perfiles de estudiantes comprometidos socialmente y sus resultados.
- Creación de premio que reconozca y visibilice las mejores experiencias educativas curriculares en el desarrollo de compromiso social a nivel nacional
- Evaluación periódica de avance de los compromisos adquiridos por las universidades y de los impactos de la política en el compromiso social de los egresados.
- Crear espacios en el que se den a conocer iniciativas en las cuales los estudiantes se comprometen con la comunidad y con la sociedad, sea desde la docencia, la investigación o la acción solidaria*.
- Implementación de seminarios y otras estrategias para compartir los aprendizajes entre las instituciones del país*.

**Acciones en común con política de participación estudiantil*

Impactos esperados:

- Incorporación de modelo de compromiso social en las instituciones
- Mayor compromiso social de los egresados de las instituciones
- Relación del compromiso social con la calidad de las instituciones (a través de la acreditación)

g. Fortalecer la participación estudiantil, asumiendo la democracia como forma de convivencia y estilo de vida en sociedad

Contenido:
La política consiste en asumir la democracia como forma de convivencia y estilo de vida en sociedad, compartiendo estos conceptos básicos con los estudiantes y con toda la comunidad institucional y generando oportunidades de convivencia democrática y de organización.

Hoy en día, la normativa vigente exige que las instituciones contemplen en sus estatutos disposiciones que constituyen la mayoría de las veces importantes trabas para la participación estudiantil. Se propone la eliminación de estas normas, entregando a la propia autonomía institucional la regulación en sus estatutos y normativa interna de estos aspectos. Asimismo, los criterios de acreditación deberán considerar el grado de participación estudiantil y la formación ciudadana.

Por otra parte, se realizarán una serie de acciones para incentivar la participación estudiantil a través de Centro de estudiantes, talleres de liderazgo, fondos de apoyo, entre otros.

Modelo de gestión o puesta en marcha:
• Desde la DIVESUP se investigarán experiencias exitosas de participación estudiantil nacional e internacional (por ejemplo, proyecto real del estudiante universitario español, senado estudiantil, comités curriculares).

• Generar una institucionalidad local coherente con los espacios de diálogo, participación y representación estudiantil. Modificación de la normativa que contiene directa o indirectamente restricciones en esta materia, dando libertad a las instituciones para que en el marco de su autonomía decidan la regulación que estimen pertinente.

• Establecer mecanismo para aumentar la implicancia de los estudiantes en la vida universitaria: a. Que se permita y apoye la existencia de formas de representación estudiantil; b. que los organismos de representación estudiantil sean elegidos democráticamente y no asignados; c. que se proporcione un espacio físico al interior de la institución para que los estudiantes escogidos democráticamente puedan reunirse.

• Organizar y financiar escuelas de formación para el liderazgo social y político dentro de las instituciones.

• Generar espacios de debate sobre el concepto de ciudadanía y participación estudiantil. Exponer a los estudiantes a experiencias globalizadoras y movilidad estudiantil, para que asuman su ciudadanía Latino Americana y mundial.

• Incluir nuevos espacios de representación, como comités curriculares, organismos cuya función es discutir acerca de la formación curricular de los estudiantes y donde ellos pueden tener representación.

• Crear fondos para iniciativas de participación estudiantil y voluntariado universitario.

• Apoyar, por parte de las instituciones de educación superior, a las organizaciones estudiantiles que quieran postular a fondos externos.

• Continuar con formas de participación que permita a los jóvenes preocuparse de los demás, acciones internas y externas de compromiso social.

• Crear espacios en el que se den a conocer iniciativas en las cuales los estudiantes se comprometen con la comunidad y con la sociedad, sea desde la docencia, la investigación o la acción solidaria*.

• Implementar seminarios y otras estrategias para compartir los aprendizajes entre las instituciones del país*.

• Incluir en los criterios de acreditación el grado de participación estudiantil en la instituciones.

**Acciones en común con política de compromiso social en el currículum.*

Impactos esperados:
• Se espera que cada institución de educación superior cuente con formas democráticas de representación estudiantil (centros de estudiantes y federación).

• Se espera que las instituciones reconozcan como actor válido los estudiantes en el ámbito de gestión académica (comité curricular, evaluación de mallas, actividades de autoevaluación, diseño de plan estratégico, consejo superior, instancias informativas).

• Se espera que cada institución cuente con estrategias de fomento de la participación estudiantil.

h. Incorporar y desarrollar la orientación laboral en los currículum de la educación superior

Contenido:
Una tendencia en crecimiento respecto a la orientación es la orientación a lo largo de la vida, como parte inseparable de la educación a lo largo de la vida. Este tipo de visión y la orientación en general han tenido un papel muy secundario, cuando no ausente, en la educación superior y su ausencia le hace pagar grandes costos a las personas y al sistema. Es común que muchos estudiantes declaren que están estudiando la carrera que "pueden" y no la que "quieren" y a pesar del peso del factor económico en estas circunstancias, no es en absoluto menor el peso que también tiene la falta de orientación para una elección de carrera y para poder mantenerse después en el sistema.

En el marco señalado, incorporar y desarrollar un área de orientación en los currículum de la educación superior muestra cada vez más su pertinencia y necesidad de atención y como un comienzo se propone comenzar por la orientación profesional entendida como la orientación específica para vincular a los estudiantes con el mundo laboral y el primer empleo.

Modelo de gestión o puesta en marcha:
Tres fases
Fase I: Marco referencial y metodológico para el desarrollo de un sistema de orientación profesional. Definición de tipo de experiencias iniciales y planificación.

Fase 2: Desarrollo de la información sobre el campo profesional; Desarrollo del personal para la orientación profesional; Implementación de experiencias iniciales.

Fase 3: Evaluación de las experiencias iniciales y organización de la orientación profesional a nivel de las instancias ministeriales y de las instituciones de educación superior, con vinculaciones explícitas con el mundo del trabajo.

Impactos esperados:
• Instituciones de educación superior con servicios de orientación profesional para sus estudiantes y vinculadas a instancias ministeriales y a instancias y representantes del mundo laboral para un desarrollo y mejoramiento continuo de la orientación profesional en el marco de la orientación a lo largo de la vida.

• Estudiantes mejor informados acerca del mundo laboral y las posibilidades y estrategias de inserción en el primer empleo y proactivos en un uso inteligente y eficiente de los recursos disponibles en materias de orientación profesional.

• Instancias ministeriales coordinadas con relación a la orientación profesional y con proactividad creciente para impulsar, orientar y apoyar procesos de instalación, fortalecimiento e innovación en materias de orientación profesional dentro del marco de la orientación a lo largo de la vida.

• Instancias y representantes del mundo laboral comprometidos en un trabajo conjunto con instancias ministeriales e instituciones de educación superior para el desarrollo de la orientación profesional.

C. Propuestas de orden general

i. Desarrollo del docente en las instituciones de educación superior

Contenido:
Para el desarrollo de los docentes en su nuevo y complejo rol de enseñar a la diversidad de los estudiantes que hoy día entran a la educación superior, en particular a los estudiantes meritorios que provienen de sectores vulnerables, se propone una propuesta que incluye los siguientes elementos a desarrollar en conjunto, en forma integrada a nivel institucional:

1. Innovaciones en la docencia:
• capacitación de docentes e implementación de innovaciones metodológicas que fortalezcan el aprendizaje de estudiantes vulnerables;
• mayor foco en el aprendizaje del estudiante;
• sistemas de evaluación que promueven el aprendizaje y una adecuada retroalimentación para el estudiante;
• más actividades de laboratorio y práctica.

2. Apoyo a los docentes:
• programas de inducción a nuevos docentes para prepararles adecuadamente para procesos de enseñanza a estudiantes vulnerables;
• definición del perfil de docente de primeros años, especialmente respecto la enseñanza a estudiantes vulnerables;
• capacitación; orientaciones y trabajo conjunto desde Unidades de Mejoramiento Docente o semejantes.

3. Estrategias institucionales de valoración de la docencia:
• apoyo institucional en los procesos de cambio;
• premios e incentivos a la buena docencia; oportunidades de adjudicarse proyectos para mejorar la docencia;
• reconocimiento de buen trabajo docente en el desarrollo académico, especialmente para estudiantes vulnerables de los primeros años de la carrera;
• selección de docentes de alta competencia para dar clase a los estudiantes de los primeros años de la carrera.

Modelo de gestión:
Aspectos críticos para el éxito:
• Co financiamiento por la DIVESUP y la institución involucrada.
• Desarrollo integral de estrategias institucionales de valoración de la docencia y de apoyo/capacitación a los docentes.
• Gestión desde el más alto nivel institucional (rectoría o delegación).
• Evaluación/medición de los resultados a través de indicadores medibles (tasa de retención, etc.)
• Vinculación adecuada con otros proyectos MECESUP (nivelación de competencias básicas, desarrollo de centros de apoyo a la docencia, etc.).

Desarrollo de la propuesta:
• Desde la rectoría de la institución se elabora una propuesta de desarrollo de los docentes en su nuevo y complejo rol de enseñar a los que hoy día entran a la educación superior que incluya capacitación, apoyo a los docentes, y estrategias institucionales a favor de desarrollo de los docentes.
• la DIVESUP y la institución involucrada se ponen de acuerdo sobre el plan de desarrollo de competencias docentes a favor de estudiantes vulnerables respecto al presupuesto, metas, etc.
• La institución, desde la rectoría, realiza el plan de desarrollo de los docentes en conjunto con las facultades.

Impactos esperados:
• Mejoras en la Tasa de Aprobación de asignaturas.
• Mejoras en la Tasa de retención en primer año.
• Mejoras en la Tasa de Titulación por cohorte.

j. Creación de un portal único de internet con información sobre carreras, oferta académica y orientación laboral para estudiantes, familias, profesores y orientadores de educación media y docentes de educación superior

Contenido:
Según lo constatado en el diagnóstico realizado por la unidad, existe la necesidad de mejorar el acceso a información sobre carreras, oferta académica y orientación laboral para estudiantes, familias, profesores y orientadores de educación media, directores de colegios y docentes de educación superior. Los sectores más vulnerables en particular manejan menor información respecto a opciones existentes en cuanto a financiamiento, oferta académica, posibles campos laborales, entre otros, lo cual afecta sus decisiones, resultados y desarrollo en lo académico y laboral.

Se propone el desarrollo de un portal único, pensado en las diferentes etapas en que estudiantes y sus familias toman decisiones importantes relacionadas a los estudios y el desarrollo de carrera. Es clave el uso de un lenguaje claro con un foco en facilitar la comprensión por parte de diferentes perfiles de usuarios. El portal debiera contener información sobre becas y créditos; carreras; instituciones (antecedentes académicos, acreditación, ficha económica); con explicaciones sobre conceptos relevantes como la retención, la calidad y otros; mundo laboral; orientaciones para encontrar empleo y desarrollarse profesionalmente. Los valiosos antecedentes ya disponibles en las páginas del SIES y Futuro Laboral debieran ser considerados en este nuevo portal.

La información deberá considerar la diversidad de estudiantes y en sus diferentes etapas (desde edades, realidades socio-económicas, género, etnia, rendimientos académicos, ubicación geográfica). Es crítica por ejemplo la etapa inicial de la enseñanza media para que los estudiantes y familias se preocupen y le den mayor relevancia al aprendizaje, las notas (para posibles becas y facilidades de financiamiento), el ranking y estudios en general. De manera paralela pero sobre todo hacia el término de la enseñanza media es fundamental la disponibilidad de información sobre carreras y opciones de estudio (niveles, instituciones, etc.) para una decisión informada y con mayor claridad de las consecuencias e implicancias en general para lo que sigue. Luego cabe destacar la etapa de inicio de estudios, donde las propias instituciones deberán jugar un rol clave en la entrega de información y orientaciones. Finalmente, es necesario considerar el periodo durante y hacia el término de los estudios para la preparación de la etapa laboral (para aquellos que estudian y trabajan al mismo tiempo, esta información es fundamental en etapas previas).

Modelo de gestión:
Entre las características importantes de este portal se incluyen la calidad de la información, la cual debe ser confiable y actualizada; también debe ser un portal amigable, atractivo, fácil de navegar, entender y con herramientas interactivas. Un ejemplo práctico de lo último sería incorporar un simulador con el perfil del estudiante para conocer fácilmente las opciones de becas y créditos. Además, debe ser un portal: (i) preparado con la realización

de grupos focales u otros mecanismos para asegurar cubrir las necesidades de los usuarios; (ii) presentado y difundido a través de estrategias comunicacionales apropiadas que lo transformen en un espacio ampliamente conocido y posicionado en el marco de un plan; (iii) liderado por un equipo de trabajo adecuado que tenga la capacidad de mantener la iniciativa en el tiempo, con las actualizaciones permanentes y coordinación de diversas actividades presenciales, tales como seminarios y eventos de capacitación en establecimientos educacionales.

Será también relevante el desarrollo de vínculos con otros programas y ministerios, al igual que con agrupaciones de estudiantes o instituciones preocupadas por la educación para asegurar información e insumos potencialmente valiosos para un portal de primer nivel y orientado a las necesidades de los usuarios. En este sentido, se deberán desarrollar proyectos asociados a éste para generar mayor conciencia e interés en las instituciones respecto a la necesidad de potenciar sus propias páginas web institucionales. Se propone considerar apoyos a través de fondos concursables en iniciativas de nivelación de competencias, de proyectos para mejorar la inducción e incorporación a la vida universitaria y también de proyectos en que participen activamente los propios estudiantes.

Finalmente, es importante que esta iniciativa sea desarrollada por el Servicio de Información de Educación Superior (SIES). Se trata de una materia de interés nacional en el ámbito de la educación y que requerirá reunir una cantidad significativa de datos e información de calidad que esté ampliamente disponible y orientada a facilitar el acceso a una educación de calidad y mayores oportunidades de empleabilidad.

Impactos esperados:
Se espera facilitar el acceso a información de carreras y orientación laboral a través de un portal. Jóvenes y familias debieran valorar esta posibilidad como medio para informarse, conocer más el sistema y tomar decisiones en materias relacionadas a estudios superiores y desarrollo de carrera.

Se sugiere el desarrollo de un plan que considere el monitoreo de indicadores de visitas e interactividad con el portal, al igual que mediciones de satisfacción y retroalimentación de usuarios. Además, que se contemple, a través de un comité asesor técnico (externo, independiente del MINEDUC), aportes sistemáticos respecto a nuevas ideas y etapas de desarrollo para mejorar de manera permanente, así como un espacio para aprendizajes e intercambios de experiencias con otros países.

Capítulo 3

LA CALIDAD Y SU ASEGURAMIENTO

Miembros de la unidad consultora:
María José Lemaitre del Campo (coordinadora)
Daniela Torre Griggs (coordinadora alterna)
Gonzalo Puentes Soto (secretario ejecutivo)
Luis Eduardo González Fiegehen
Iván Navarro Abarzúa
Patricio Ortúzar Ruiz
Mario Maturana Claro
Enrique Montenegro Arcilla
Kiyoshi Fukushi Mandiola
Sergio Schmidt Yuraszeck
José Cancino Vicente
Fernando de la Jara Goyeneche
María del Pilar Álamos Varas
María Elena González Plitt
Judith Scharager Goldenberg

I. MARCO REFERENCIAL: EL CONTEXTO, SUS TENDENCIAS Y LOS DESAFÍOS EN EL ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD

El aseguramiento de la calidad se introdujo en la agenda de la educación superior chilena de manera explícita durante la década de los ochenta, con el proceso de elaboración de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, LOCE, promulgada el 10 de marzo de 1990.

A partir de entonces, es posible observar una evolución sostenida de los procesos de aseguramiento de la calidad, los que se encuentran estrechamente ligados a los cambios y características del sistema de educación superior. Así, en 1990 y como respuesta a la desregulación introducida por los Decretos de Fuerza de Ley DFL de 1981, se inician los procesos de licenciamiento, tendientes a establecer un piso mínimo de calidad de las instituciones previo a su certificación de autonomía. En 1999, a partir del número creciente de instituciones privadas autónomas y de la necesidad de ampliar los mecanismos regulatorios también a instituciones públicas[56], se creó la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP) para diseñar y aplicar –de manera experimental– procesos de acreditación de carreras e institucional en cualquier institución autónoma de educación superior, y proponer un sistema nacional de aseguramiento de calidad en educación superior. En 2003 se iniciaron los procesos de acreditación institucional, como una forma de ampliar la cobertura del aseguramiento de la calidad, de dotar al sistema de información útil para decisiones de política y de promover la instalación de mecanismos de autorregulación en las instituciones de educación superior. En 2006, y como síntesis de la aplicación experimental de estos procesos, se aprobó por unanimidad la Ley 20.129, que consolidó el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad (SINAC) y creó la Comisión Nacional de Acreditación, CNA-Chile.

Este desarrollo no es diferente del observado en otros países y regiones del mundo. En efecto, entre 1991 y la actualidad, los procesos de aseguramiento de la calidad se han expandido de manera notable, de modo que en la actualidad la Red Internacional de Agencias de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior –INQAAHE por su sigla en inglés– cuenta con más de 200 miembros, en alrededor de cien países de todos los continentes.

Esta expansión no es caprichosa, sino que obedece –tal como en el caso chileno– a la necesidad de hacerse cargo de los desafíos de la educación superior. En efecto, la educación superior experimenta cambios sustanciales, tanto en lo que se refiere a la estructura institucional, a la población de estudiantes y docentes, a los mecanismos de gobierno, a los instrumentos de financiamiento, y a la relación entre la educación superior y los distintos elementos del sistema social[57].

Por su parte, los procesos de aseguramiento de la calidad, como mecanismos regulatorios, juegan un rol central en la orientación de la labor de las instituciones de educación superior. Al definir criterios y estándares de calidad, desarrollar procesos de evaluación, adoptar decisiones de acreditación y especificar acciones, los procesos de aseguramiento de la calidad han ido generando gradualmente un involucramiento y compromiso significativo de las instituciones con dichos procesos. Resulta esencial, por tanto, analizar cuáles son los desafíos presentes y analizar la eficacia y pertinencia de los procesos de aseguramiento de la calidad desde esa perspectiva.

Uno de los conceptos clave del aseguramiento de la calidad, reiterado en los criterios de evaluación de agencias y en los estándares de calidad diseñados por distintos organismos[58], dice que la calidad es principalmente responsabilidad de las instituciones, y que los mecanismos de aseguramiento de la calidad solo tienen sentido cuanto contribuyen a mejorar la calidad de la educación superior. Un segundo elemento central es el hecho de que los procesos de aseguramiento de la calidad deben tomar en consideración el contexto, las necesidades y la etapa de desarrollo del sistema de educación superior en una nación determinada.

1. Conceptos básicos

1.1 Calidad de la educación superior

La noción misma de calidad es una idea compleja, sobre la cual existen diversas interpretaciones y múltiples nociones. En principio, "calidad es una propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo, que permiten juzgar su valor" (RAE, 2011).

UNESCO, luego de analizar diversas definiciones, también ha reconocido las complejidades asociadas a definir calidad:

> "Cada enfoque tiene ventajas y desventajas, siendo más o menos útiles en diferentes periodos y/o contextos nacionales. En un prisma evolutivo, ellos están en permanente movimiento y oscilan entre lo absoluto y lo relativo; si se orientan hacia lo interno o lo externo; o si adoptan nociones básicas o sofisticadas de calidad. Sin embargo, todos los enfoques sobre la calidad integran los siguientes elementos: (i) la garantía de cumplimiento de estándares y criterios de calidad; (ii) el establecimiento de objetivos en función de contextos diversos y alcanzarlos considerando las variables dadas de insumo y contexto; (iii) la capacidad para satisfacer las demandas y expectativas de una amplia gama de actores interesados; (iv) la orientación hacia la excelencia." (Vlasceanu *Et. Al.*, 2007: 73; traducción nuestra).

La experiencia internacional utiliza como definición de calidad la de *fitness for purpose* o el ajuste a los propósitos declarados. Sobre la base de la experiencia chilena, la definición utilizada por la CNA-Chile y el trabajo desarrollado por CINDA (2008) en el marco de un proyecto multinacional sobre aseguramiento de la calidad, en este documento *se entiende calidad como la capacidad de una institución o programa de educación superior de avanzar de manera sistemática hacia el logro de sus propósitos declarados, pero añadiendo como requisito esencial el que pueda demostrar la pertinencia de dichos propósitos.*

Esta definición se afirma sobre dos elementos:

- La consistencia externa, que se refiere a la capacidad de la institución para dar respuesta a las exigencias y expectativas de su grupo de referencia significativo y el entorno social pertinente[59], mediante la provisión de los recursos necesarios y de la organización de sus procesos. Esto asegura que los resultados de la institución o programa sean confiables y en concordancia con los requerimientos del medio externo significativo.
- La consistencia interna, por otra parte, enfatiza la necesidad de traducir la respuesta institucional en función de los principios y prioridades que orientan su acción, manteniendo de este modo su propia identidad.

Esta forma de abordar la calidad pone énfasis en la pertinencia de los propósitos, al vincularlos con los requerimientos externos a los cuales la institución busca dar respuesta, pero al mismo tiempo, insiste en la necesidad de resaltar la identidad y la misión institucionales. El grado en que una institución se organiza para satisfacer propósitos definidos de este modo, el nivel de logro alcanzado, y las acciones desarrolladas para avanzar sostenidamente hacia niveles crecientes de logro, es lo que define su calidad. Con este enfoque, es posible aplicar el mismo marco conceptual a

[56] Se habla de instituciones públicas para incluir tanto las universidades estatales como las instituciones privadas con aporte público, dejando el apelativo de 'privadas' para aquellas sin aporte fiscal directo, creadas después de 1981.

[57] Véase el Capítulo 1 del presente libro.

[58] Ver *"European Standards and Guidelines"* (ESG) en www.enqa.org; *"Guidelines of Good Practice"* (GGP) en www.inqahe.org; Manual de Autoevaluación de Agencias, en www.riaces.net.

[59] El grupo de referencia, así como la pertinencia del entorno, aluden, en este caso, a la selección que toda institución debe hacer de las demandas a las cuales considera que le corresponde dar respuesta. En efecto, hay una multiplicidad de demandas diversas, y cada institución selecciona las que le corresponden, en función de sus principios y prioridades.

diferentes tipos de instituciones y programas, y así proporcionar un enfoque riguroso a la evaluación de la calidad, en la medida que permite identificar requerimientos internos y externos diferentes de acuerdo a las respectivas misiones institucionales, así como traducirlos en estándares válidos y aplicables.

En efecto, si solo se presta atención a la perspectiva externa, se corre el riesgo de sobre simplificar la definición de calidad, homogenizar la formación y eliminar la diversidad. En cambio, si solo se considera la perspectiva interna, puede resultar difícil –si no imposible– dar garantía pública de calidad en un contexto nacional e internacional competitivo y demandante.

La CNA-Chile aplica en la práctica esta definición, por cuanto señala que esta puede ser definida, en contextos de diversidad, a partir de enfatizar la capacidad que una institución o programa tiene para responder a las expectativas externas y a los propósitos y objetivos internos, organizando sus procesos de manera consistente para el logro de los objetivos perseguidos.

1.2 Aseguramiento de la calidad de la educación superior

"Aseguramiento de la calidad" es una expresión genérica que se utiliza para describir un conjunto de mecanismos que apuntan al control, la garantía y la promoción de la calidad; estos mecanismos funcionan en una amplia diversidad de contextos productivos y de organizaciones, incluyendo a la educación superior o terciaria.

Hay dos formas de mirar o de entender el aseguramiento de la calidad:

i. En ciertos contextos, equivale a asegurar los niveles de calidad que existen en un momento determinado o los resultados de las acciones adoptadas para alcanzar ciertos niveles de calidad. Esta perspectiva está estrechamente ligada a la evaluación externa de la calidad, incluyendo los mecanismos de acreditación. Se trata de una mirada retrospectiva, centrada en la garantía de calidad o *accountability*.

ii. En otros, el foco está en los esfuerzos de mejora, y por ello centran su atención en la acción de las instituciones a partir de procesos de evaluación interna o externa, en función de la búsqueda de niveles crecientes de calidad. Se trata de una mirada prospectiva, centrada en las acciones de mejoramiento.

Si bien en la lógica de los procesos de aseguramiento de la calidad externos se enfatiza la primera mirada, en este libro se consideran ambas perspectivas; por tanto, el Sistema de Aseguramiento de la Calidad se entiende como: *el conjunto de funciones y tareas que se orientan tanto a dar garantía pública de la calidad de la formación entregada por las instituciones de educación superior, como a aquellas tendientes a promover la calidad a través de la acción de diversos actores.*

Mirado así el sistema, se ha identificado una diversidad de actores, con distintos roles y funciones, entre los cuales destacan el Estado, las instituciones de educación superior, las agencias de aseguramiento de la calidad, las asociaciones profesionales, el sector productivo, los empleadores y los estudiantes y sus familias.

En este mismo sentido, y considerando las experiencias internacionales, un sistema consolidado de aseguramiento de la calidad incluye las siguientes actividades:

a. El desarrollo de instancias de gestión de calidad al interior de las instituciones, que consideren los resultados de los procesos evaluativos y los traduzcan en planes institucionales eficaces y debidamente evaluados.

b. El desarrollo de una evaluación interna o autoevaluación y una revisión externa (que se lleva a cabo con base en dicha autoevaluación).

c. La certificación pública de la calidad, usualmente hecha por una agencia externa especializada.

d. El diseño e implementación de planes de mejora, a partir de los resultados de la evaluación, que es monitoreada por la propia institución y, eventualmente, por la agencia certificadora externa.

1.3 Evaluación

Se entiende por evaluación el análisis de antecedentes pertinentes, en función de criterios previamente definidos, con el fin de tomar decisiones.

La evaluación se encuentra en el núcleo de los sistemas de aseguramiento. Si bien existen varias formas de definir la evaluación, todas ellas tienden a compartir los siguientes elementos:

- Recolectar y sistematizar información relevante.
- Contrastar la evidencia reunida contra estándares o criterios predeterminados.
- Usar los resultados de ese análisis para apoyar juicios que, a su vez, sustentan acciones futuras.

UNESCO define la evaluación en la educación superior como:

> "el proceso de reunir, cuantificar y usar sistemáticamente información, con la perspectiva de juzgar la efectividad formativa y la pertinencia curricular de una institución de educación superior como un todo (evaluación institucional) o de sus programas educacionales (evaluación de programas). Implica la revisión de las actividades centrales de una institución de educación superior, incluyendo evidencia cualitativa y cuantitativa de las actividades educacionales y los productos de la investigación científica" (Vlasceanu *Et. Al.*, 2007: 29-30; traducción nuestra).

A nuestro juicio, es esencial reiterar la necesidad de que la evaluación se efectúe comparando la situación de una institución, programa o carrera, con un conjunto de criterios o parámetros previamente establecidos –incluyendo en ellos los propósitos u objetivos definidos por la institución o programa–, con el fin de adoptar acciones tendientes a incrementar el nivel y la calidad de cumplimiento de dichos criterios. Estos criterios cumplen la función de operacionalizar explícitamente la forma de entender la calidad, y pueden ser de distinto tipo: desde aquellos definidos externamente en función de su capacidad para comparar entre instituciones (habitualmente denominados indicadores de desempeño), hasta aquellos que se desprenden de los propósitos declarados por la carrera o la institución.

1.4 Modalidades del aseguramiento externo de la calidad en Chile[60]

El aseguramiento externo de la calidad adopta diversas modalidades de acuerdo con el propósito que busca. En el caso chileno se dan las siguientes modalidades:

a. Licenciamiento

Su objetivo principal es el de control de calidad, es decir, asegurar que toda institución de educación superior reconocida como autónoma en el sistema nacional, satisface condiciones básicas de calidad, expresadas en el desarrollo satisfactorio de su proyecto institucional durante un periodo mínimo de seis y máximo de once años. Se refiere al proceso de autorización y supervisión de instituciones nuevas durante su periodo de funcionamiento inicial.

De acuerdo a la Ley N° 20.370, el licenciamiento comprende la aprobación del proyecto institucional y el proceso que permite evaluar el avance y concreción del proyecto educativo de la nueva entidad, a través de variables signi-

[60] Si bien se ha señalado la importancia de considerar los aspectos internos y externos del aseguramiento de la calidad, en los párrafos que siguen se enfatiza el rol del aseguramiento externo.

ficativas de su desarrollo, tales como son las variables docentes, didácticas, técnico-pedagógicas, los programas de estudios, los aspectos físicos y de infraestructura, así como los recursos económicos y financieros, necesarios para otorgar los grados académicos y los títulos de que se trate.

El licenciamiento administrado por el Consejo Nacional de Educación (CNED) solo se aplica a nuevas instituciones privadas y no a carreras o instituciones estatales o denominadas "tradicionales", como tampoco a las instituciones privadas que hayan obtenido su autonomía. Toda nueva universidad, instituto profesional o centro de formación técnica debe someterse a este proceso, el que culmina con la certificación de autonomía de la nueva institución, o con el cierre de esta.

b. Acreditación

El propósito de los procesos de acreditación es la garantía pública de calidad, a través de la certificación de que una institución o carrera cumple sus propósitos y con los criterios de calidad previamente definidos. Ella se obtiene como resultado de un proceso que considera tres etapas: autoevaluación, evaluación externa y juicio de acreditación.

De acuerdo a la Comisión Nacional de Acreditación, acreditación es un proceso voluntario al que se someten las instituciones de educación superior autónomas del país, así como las carreras de pregrado, programas de postgrado y especialidades del área de la salud que ellas imparten, para contar con una certificación de calidad de sus procesos internos y sus resultados.

En el caso de las carreras de medicina y pedagogías, la acreditación es obligatoria, conforme a la normativa de la Ley 20.129. Por su parte, la misma ley señala que la acreditación institucional "consistirá en el proceso de análisis de los mecanismos existentes al interior de las instituciones autónomas de educación superior para asegurar su calidad, considerando tanto la existencia de dichos mecanismos, como su aplicación y resultados"[61].

2. Funciones del Sistema de Aseguramiento de la Calidad

La Ley 20.129 establece cinco funciones para el sistema de aseguramiento de la calidad: i) información, ii) licenciamiento, iii) acreditación institucional, iv) acreditación de carreras y programas y v) habilitación profesional, las que definen de la siguiente forma:

i) Información sobre educación superior. Se refiere a los procesos de identificación de la información relevante para fines de gestión del sistema, gestión institucional e información pública, los mecanismos para su recolección eficaz y eficiente y la validación y difusión de la información a los distintos usuarios. La ley encomienda esta función al Ministerio de Educación[62].

ii) Licenciamiento de instituciones nuevas de educación superior. Se refiere al proceso de autorización y supervisión de instituciones privadas nuevas durante su periodo de funcionamiento inicial, tarea encomendada al Consejo Nacional de Educación.

[61] Resulta interesante contrastar estas definiciones con las utilizadas por la anterior Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP), cuyo mandato fue diseñar el sistema nacional de aseguramiento de la calidad, mediante el diseño y desarrollo de procesos experimentales de acreditación (1999 – 2007): "la acreditación tiene por objeto fomentar y dar garantía pública de la calidad de las carreras e instituciones de educación superior a través de ejercicios sistemáticos de evaluación". La acreditación institucional, por su parte, se definió como "la evaluación de la existencia formal y a la aplicación sistemática de políticas y mecanismos tendientes a velar por el cumplimiento de los propósitos institucionales y contempla, al menos, las funciones de gestión institucional y docencia de pregrado o docencia conducente a título". En ambos casos se enfatiza el componente de fomento de la calidad, que parece desdibujado en las definiciones posteriores.

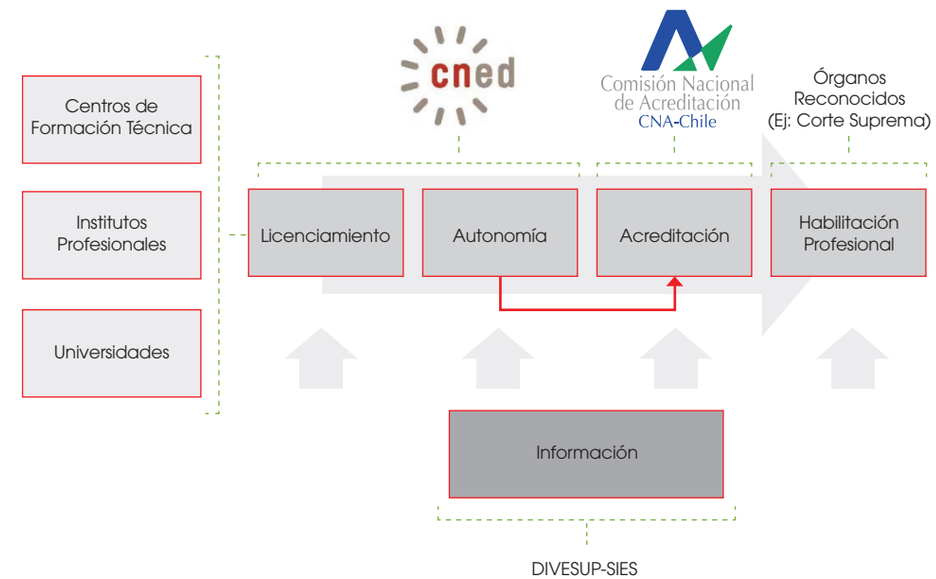
[62] En la actualidad cuenta para este propósito con el Sistema de Información de la Educación Superior (SIES).

iii) Acreditación institucional. Es un proceso voluntario, centrado en la evaluación y verificación de la existencia de mecanismos eficaces de autorregulación al interior de las instituciones de educación superior autónomas, y corresponde a la Comisión Nacional de Acreditación, CNA-Chile.

iv) Acreditación de carreras y programas. Consiste en la evaluación del ajuste de los propósitos de la carrera o programa con los criterios definidos por la agencia evaluadora, considerando su perfil de egreso y sus condiciones de operación. Es voluntaria para todas las carreras y programas, con excepción de medicina y pedagogía.

v) Certificación y habilitación profesional. Se refiere al diseño y aplicación de mecanismos para certificar los conocimientos adquiridos por una persona, que la habilitan para desempeñar una tarea técnica o profesional. La Ley 20.129, sobre Aseguramiento de Calidad en la Educación Superior, señala que el Ministerio de Educación debía elaborar una propuesta al respecto dentro de los dos años siguientes a su promulgación (plazo vencido en diciembre de 2008)[63].

Gráfico 12. Funciones del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior y relación entre los entes responsables



En el caso de la acreditación de carreras de pregrado y programas de magíster, esta labor corresponde a agencias autorizadas por la CNA-Chile. Los programas de doctorado, así como aquellas carreras para las cuales no exista ninguna agencia autorizada, serán acreditados por la CNA-Chile.

Respecto de las agencias de acreditación de carreras de pregrado y programas de maestría, si bien no se trata de una función del sistema, cabe mencionar que la ley otorga a la CNA una serie de atribuciones para regular su autorización y supervisar su desempeño. Ahora bien, sin perjuicio de estas funciones debidamente reguladas en la ley, para los efectos del diagnóstico y análisis del sistema de aseguramiento de la calidad se identificaron un conjunto de funciones de carácter más genérico, que se detallan a continuación:

[63] A este respecto, véase el capítulo 5 del presente libro.

i. Regulación, que consiste en la definición, supervisión y sanción de normas y reglas de conducta, y que en el caso del aseguramiento de la calidad puede subdividirse en las siguientes funciones:

a) Normativa, que define reglas y normas de conducta de validez general o particular, habitualmente establecidas a través de la legislación u otros cuerpos normativos (decretos, reglamentos, etc.).

b) Control de calidad, que se refiere al establecimiento y verificación del cumplimiento de estándares mínimos, es decir, que la institución o programa más débil ofrecido en el país tiene un nivel de calidad aceptable, o sobrepasa un umbral predefinido.

c) Garantía de calidad, que tiene relación con el establecimiento y verificación del cumplimiento de criterios y estándares de calidad previamente definidos, es decir, que las instituciones o programas cumplen con las expectativas sociales asociadas a ellos, y satisfacen las necesidades de los usuarios.

ii. Financiamiento, que tiene por objeto asegurar la disponibilidad de recursos necesarios para satisfacer las exigencias derivadas de los procesos de aseguramiento de la calidad.

iii. Fomento y promoción de la calidad, cuyo objetivo es generar las condiciones que permitan que las instituciones de educación superior cuenten y apliquen procesos de evaluación, análisis, planificación y ejecución orientados a la mejora continua de su labor.

iv. Orientación, mediante la cual se establecen objetivos deseables y se imparten señales que orientan la acción de las instituciones de educación superior, de sus actores o de sus usuarios. Esto puede hacerse a través de la definición de políticas, de criterios o estándares de calidad, de mecanismos de financiamiento o de señales de mercado.

v. Información, que se refiere al conjunto de antecedentes que deben ser generados y proporcionados por o para los actores del sistema, para el adecuado funcionamiento y desarrollo del aseguramiento de la calidad, considerando criterios de confiabilidad, transparencia y oportunidad.

Los procesos de aseguramiento de la calidad en el sistema de educación superior chileno se inician con la función entregada a la Universidad de Chile para validar los títulos otorgados por las universidades privadas reconocidas en Chile, mediante la examinación previa al otorgamiento del título de los alumnos. Posteriormente, diversas normas jurídicas fueron liberando a las carreras de la obligación de someterse a la examinación. Así, el Estado reconoce la autonomía de las universidades privadas y su capacidad para autorregularse, capacidad que se consolidó progresivamente, con el término de la obligación de someterse a la examinación (Bernasconi & Rojas, 2004).

A partir del año 1980, el sistema sufre una profunda transformación, por la que las grandes universidades estatales se redujeron a sus casas centrales en Santiago, mientras que sus sedes regionales se convirtieron en nuevas instituciones autónomas. Además, se inició la apertura de nuevas instituciones privadas, generándose una mayor diversidad de instituciones de educación superior. Como resultado de esta transformación, el número de instituciones creció significativamente, lo mismo que el número de estudiantes matriculados.

En este escenario, el sistema no contaba con verdaderas regulaciones y se planteó la tesis de que sería el mercado el que actuaría como gran regulador, mecanismo que no mostró operar de modo efectivo. Con el propósito de generar un proceso de aseguramiento externo de la calidad, la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) de 1990 estableció la creación del Consejo Superior de Educación (CSE, actual CNED) y del Sistema de Acreditación para el licenciamiento de instituciones privadas de educación superior.

2.1 El licenciamiento

El Consejo Nacional de Educación (CNED) constituye el organismo encargado de evaluar todas las propuestas de nuevas universidades e institutos profesionales. La aprobación de las propuestas significaba una garantía de que las nuevas instituciones contaban con las condiciones necesarias para implementar sus proyectos y, además, autorizaba la dictación de los programas o carreras que ofrecían.

El reconocimiento oficial como entidad formadora en el nivel superior, daba inicio a un periodo de seis años de operación supervisada por parte del Consejo. Durante este periodo, se evaluaba el grado de avance del proyecto institucional, se aprobaban los nuevos programas que la institución deseaba crear, y las modificaciones a los programas vigentes. A su término, y en el caso de cumplir con los estándares establecidos, se otorgaba la autonomía. De no cumplirlos satisfactoriamente, la supervisión podía extenderse hasta por cinco años más, al cabo de los cuales el Consejo Superior de Educación (hoy CNED) podía certificar la autonomía de la institución o bien pedir al MINEDUC su cierre.

En este escenario, las nuevas instituciones privadas quedaron sujetas a un proceso de supervisión, que incluía la obligación de someterse a evaluaciones periódicas, y de responder al requerimiento de información acerca de sus principales procesos desarrollados. Lo anterior exigió de un esfuerzo de sistematización y ordenamiento, el que para algunas instituciones redundó en mejoramientos de la gestión interna. En este escenario, hubo aquellas que no lograron superar las debilidades detectadas y, en consecuencia, fueron cerradas; otras, simplemente ajustaron sus objetivos y proyecciones a un nivel mínimo, lo que les permitió seguir operando hasta lograr su autonomía.

Sin embargo, las instituciones públicas, así como las privadas una vez que alcanzaban la autonomía, no eran sometidas a revisiones de ningún tipo, lo que permitía a estas instituciones ofrecer toda clase de títulos y grados con diversos niveles de calidad. Además, en el caso de las instituciones que alcanzaban autonomía, no siempre se observaba una consistencia entre el proceso de licenciamiento y su efecto final. De hecho, tras la obtención de la autonomía, era posible modificar radicalmente el proyecto que condujo a ella y generar procesos y productos de naturaleza y calidad muy distintos de los presentados originalmente.

Como consecuencia de esta falta de regulación, así como de la heterogeneidad propia del sistema, la confianza social en la educación superior y en el valor de los títulos otorgados sufrió un deterioro, haciendo evidente la necesidad de establecer nuevas formas de aseguramiento de la calidad. En este contexto, y en el marco del programa ministerial de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (MECE), el año 1998 se crea la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP), con el propósito de diseñar e implementar un proceso experimental de acreditación de carreras y de generar una propuesta que pudiera plasmarse en un proyecto de ley. En forma paralela, se creó la Comisión Nacional de Acreditación de Postgrado (CONAP), a cargo de la evaluación y acreditación de programas de doctorado y maestría, que recogió la experiencia de CONICYT.

2.2 Los procesos experimentales de acreditación

Cuando se inician los procesos experimentales de acreditación, el sistema de educación superior se encontraba en expansión y, aun cuando el modelo suponía una "regulación del mercado", se observan dificultades para que esto operara eficazmente.

Los nuevos instrumentos de apoyo financiero a las instituciones demandaban procesos y capacidades que no estaban instalados aun en las instituciones. El sistema, en general, tenía poca experiencia en planificación estratégica, contaba con sistemas de información bastante rudimentarios, y no se disponía de personal calificado para apoyar estos procesos. Además, se mantenía la discusión respecto al aseguramiento de calidad, tanto a nivel conceptual como operacionalmente. Más aun, la acreditación, al no tener consecuencias directas, se consideraba un insumo para apo-

yar la regulación externa; no existía una cultura de evaluación permanente y la rendición de cuentas o *accountability* era aun un tema de discusión.

En este escenario, la CNAP desarrolló criterios y procedimientos para la acreditación de programas, con la colaboración activa de académicos, profesionales en ejercicio, colegios profesionales y empleadores de las distintas áreas y carreras. En el caso de la acreditación de pregrado, su trabajo se centró en el análisis del perfil de egreso de las carreras y en el cumplimiento de criterios específicos, sobre la base de un proceso de autoevaluación, desarrollado por la propia carrera y una evaluación externa, conducida por especialistas nacionales y extranjeros. A enero del año 2006, en pleno periodo de funcionamiento de la CNAP, 560 carreras estaban en proceso de acreditación y 270 ya tenían decisión de acreditación. Por su parte, la CONAP había acreditado 98 programas de maestría y 82 programas de doctorado.

Por su parte, la acreditación institucional surge por requerimiento del MINEDUC y se encarga a la CNAP la elaboración y aplicación de un mecanismo que permita su implementación. La acreditación institucional pone atención en la existencia y operación eficaz de políticas y mecanismos para verificar el cumplimiento de los propósitos institucionales, en un marco general de criterios de calidad. Esto forma parte de la evaluación interna, la que se complementa con una evaluación externa a cargo de especialistas para cada área, con participación de expertos nacionales e internacionales. Con los resultados de ambas evaluaciones materializadas en sendos informes, la CNAP adopta una decisión de acreditación o de no acreditación, y define el plazo de vigencia de la primera. Durante el periodo de funcionamiento de la CNAP se realizaron dos ciclos de acreditación institucional. El primero se completó en agosto de 2004 y el segundo en diciembre de 2006. Al terminar este periodo, 49 instituciones se habían presentado al proceso, de las cuales 35 habían obtenido la acreditación.

En el año 2002, la CNAP entregó al MINEDUC una propuesta para el diseño de una ley en la materia; en el año 2003 se despachó el proyecto al Congreso, y el 17 de noviembre de 2006 se promulgó la Ley 20.129, que establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (publicada en el Diario oficial el 17 de noviembre de 2006), con lo que culminó el funcionamiento de la CNAP.

2.3 Problemas y desafíos para el desarrollo de procesos pertinentes de aseguramiento de la calidad

De las tendencias mencionadas en la Introducción a este libro, se desprenden varios desafíos que enfrentan los procesos de aseguramiento de la calidad. Estos desafíos se encuentran presentes en la mayoría de los países, pero el hecho de que lo sean no constituye consuelo para el desarrollo de la educación superior. En una breve reseña del modo en que se manifiestan estos desafíos para el sistema nacional de aseguramiento de la calidad, se pueden puntualizar dos grandes tendencias:

i. La tendencia conservadora. En general, los sistemas de aseguramiento de la calidad tienden a ser conservadores en extremo. En parte, esto es una consecuencia de la asociación del concepto de calidad con el modelo de las instituciones más consolidadas de educación superior del país y con la selección de académicos prestigiosos para que actúen, por ejemplo, como evaluadores externos. También es consecuencia de la ideología imperante, que tiende a vincular las características más tradicionales de la educación superior con calidad (más personal académico con doctorados, más académicos de tiempo completo, más libros en la biblioteca, más publicaciones indexadas). No obstante, en muchos casos, esto dificulta el funcionamiento de un sistema diverso y complejo, que debe cambiar el enfoque hacia una visión más amplia y concordante con los desafíos actuales de la educación superior.

ii. La escasa consideración de la diversidad institucional. Son muchas las razones que hacen del aumento de la diversidad un avance positivo: posibilita el hecho de que las instituciones aborden un amplio rango de necesidades y demandas de los alumnos, además de las diferentes exigencias del mercado laboral a través de la especialización institucional; estimula la movilidad social y profesional y ofrece oportunidades para la innovación. Sin embargo, existen fuerzas poderosas en contra de la diversificación, principalmente aquellas que surgen de políticas públicas centralizadas y uniformes, que se aplican indistintamente a instituciones que operan en contextos y con prioridades diferentes; del comportamiento imitativo de instituciones de menor calidad, que tienden –a veces inconscientemente– a modelar su trabajo a semejanza de las instituciones más prestigiosas nacionales o internacionales, o de las actitudes de académicos que tienden a privilegiar modelos o enfoques tradicionales, aun cuando se apliquen a instituciones con características muy diferentes.

Estos factores pueden actuar a través de los mecanismos de aseguramiento de la calidad, que justifican su acción en la necesidad de asegurar que, incluso la más débil de las instituciones o de los programas de educación superior autorizados en el país, cumpla con las normas de calidad básicas. Si bien es importante establecer estándares mínimos, es necesario tomar en consideración distintos modelos institucionales al momento de definirlos y, cuando se trata de evaluación externa, velar por su correcta aplicación y por su concreción en decisiones de acreditación.

Hacerse cargo de la expresión real de las tendencias señaladas más arriba trae aparejada la necesidad de conocer y reconocer las implicancias que ellas tienen para la gestión y la actividad de las instituciones. Exige reconocer y validar misiones y propósitos institucionales diferentes, que responden a necesidades y demandas también diversas. Obliga a internalizar un concepto amplio, flexible y riguroso de lo que es la calidad, y a definir diversas formas de concretar el aseguramiento de la calidad. Esto plantea desafíos a las propias instituciones cuando se trata de definir mecanismos de gestión de calidad y, en el caso de procesos de acreditación, a entrenar y trabajar con una gama diversa de evaluadores, que incorporen en su definición de "pares" la comprensión de instituciones, programas, docentes y estudiantes diferentes de aquellos vigentes en la etapa en que estos evaluadores se formaron, o de los predominantes en la institución donde trabajan. Entre estos desafíos, nombramos los siguientes:

a. El reconocimiento y valoración de la renovación y la innovación. Implica asumir verdaderamente lo que suele repetirse como un lugar común: el hecho de que la sociedad está en proceso de cambio, y que la educación superior cambia también aceleradamente, obliga a estar atentos a las necesidades de las instituciones de educación superior, de sus estudiantes y del medio externo, disciplinario, profesional y laboral, y a hacer los ajustes necesarios a los criterios de evaluación, a su aplicación y su valoración al momento de tomar decisiones. Exige también revisar los procedimientos con el fin de ajustarlos a la realidad institucional y al uso eficaz y eficiente de recursos. Finalmente, obliga a todas las instancias responsables del aseguramiento de la calidad (instancias de gobierno, agencias de acreditación, instituciones de educación superior) a mantener una rigurosa supervisión, tanto respecto de los propios procesos como los de los actores relacionados, con el fin de velar por la transparencia, la actualización y la pertinencia de los procesos de aseguramiento de la calidad.

Los cambios sociales, las nuevas demandas a la educación superior y la necesidad de que las instituciones y sus programas puedan responder adecuadamente a ellos, exigen una capacidad de innovación y renovación, que los procesos de aseguramiento de la calidad tienden a restringir. En la práctica, esto puede conducir, por una parte, a que las instituciones posterguen sus procesos de renovación, hasta después de "pasada" la acreditación, retrasando medidas que son necesarias; por otra, cuando inician procesos de cambio y enfrentan una evaluación, suelen verse penalizadas porque no hay todavía resultados positivos o porque estos cambios no están consolidados.

b. El fomento a la autorregulación. Los procesos de aseguramiento de la calidad son verdaderamente eficaces cuando logran internalizarse en el quehacer habitual de las instituciones de educación superior. La necesidad de establecer criterios y procedimientos tendientes a promover el desarrollo de mecanismos institucionales de autorregulación, considerando: la definición concreta de propósitos y objetivos institucionales, el diseño de políticas y mecanismos para avanzar hacia el logro de esos objetivos y para dar cuenta del grado de avance efectivo, la demostración de resultados consistentes con los objetivos y la capacidad para identificar tanto fortalezas como debilidades y actuar sobre ellas, debieran ser parte integral de todo sistema de aseguramiento de la calidad, particularmente a nivel institucional. El fomento a la autonomía responsable de las instituciones es un aspecto central, que se juega en la forma en que se aplican criterios y procedimientos, en el tipo y contenido de las

decisiones de acreditación y en la redacción de acuerdos y dictámenes, todos aspectos que suelen ser objeto de observaciones en el sistema nacional actual.

c. La revisión y autoevaluación de las agencias. Finalmente, un elemento clave para que estos elementos estén presentes en el trabajo de las agencias de acreditación, y que no se pierdan en las urgencias del diario quehacer, es la introducción de mecanismos de revisión periódica e incluso de autoevaluación, con instancias sistemáticas de auscultamiento de las opiniones de representantes de las instituciones de educación superior y de los programas, de evaluadores y de autoridades nacionales.

Otro elemento clave de estos procesos de revisión es el de la profesionalización del trabajo del personal técnico de las agencias, que incluye no solo desarrollar competencias básicas para el manejo y administración de los procesos evaluativos y la formación de evaluadores externos, sino también la capacidad de apoyar procesos institucionales de evaluación y de gestión de calidad.

d. Sintonía con los desarrollos internacionales. Al mismo tiempo, resulta indispensable mantenerse en sintonía y hacerse partícipe con los desarrollos internacionales. En efecto, los resultados de acreditación son cada vez más un elemento clave para el reconocimiento de títulos y grados y para la movilidad de estudiantes, académicos y profesionales, lo cual se encuentra crecientemente reconocido en convenios y tratados bi y multilaterales. Adicionalmente, muchos de los desafíos que hoy enfrentan los sistemas de aseguramiento de la calidad son compartidos por sistemas de educación superior en distintas partes del mundo. De este modo, es posible aprender e intercambiar experiencias y aumentar la valoración nacional e internacional de las decisiones adoptadas.

En las siguientes secciones se revisan los procesos de aseguramiento de la calidad con el objetivo de establecer un lenguaje y una conceptualización compartidos, describir críticamente el sistema y sus procesos, identificar a los principales actores y sus roles, y analizar la forma y el grado en que, a juicio de los integrantes de la unidad, se cumplen estos roles.

II. EL SISTEMA NACIONAL DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD: DESCRIPCIÓN DE SUS ACTORES Y DEFINICIÓN DE SUS ROLES

3. Instituciones de la educación superior chilena.

En la actualidad, en la educación superior existen en total 180 instituciones (Cuadro 15).

Cuadro 15. Tipo, cantidad y acreditación de instituciones de educación superior.

Tipo	Cantidad	Acreditadas	Porcentaje
Centros de Formación Técnica	71	13	19%
Institutos Profesionales	44	17	39%
Universidades	60	55	92%
Instituciones de las FFAA	5	5	100%
Total general	**180**	**90**	

Fuente: Elaboración propia a partir CNA-Chile y MINEDUC.

Como se puede observar en el Cuadro 15, en el caso de los centros de formación técnica, un porcentaje bajo de ellos se encuentra acreditado. Sin embargo, cabe consignar que el mayor porcentaje de la matrícula de estudiantes de este tipo de instituciones está concentrado en los centros INACAP, DUOC y Santo Tomás, las cuales sí se encuentran acreditadas.

Lo mismo ocurre con los institutos profesionales, donde la mayor parte de los estudiantes se encuentran en instituciones acreditadas, a pesar de que un número importante de ellas no lo están.

En el caso de las universidades, la mayoría de ellas se encuentran acreditadas, concentrando más del 98% de la matrícula total de estudiantes.

4. Comisión Nacional de Acreditación CNA-Chile

La Ley 20.129 recoge la experiencia de los procesos experimentales de acreditación, pero introduce una serie de cambios. Entre ellos destaca la creación de la Comisión Nacional de Acreditación CNA-Chile, responsable de la mayor parte de las funciones del SINAC, y el establecimiento de un sistema integrado por el CSE (hoy CNED), la propia CNA-Chile y el MINEDUC.

La CNA-Chile se constituyó el 4 de enero de 2007, en un contexto marcado por los esfuerzos de consolidación del sistema y la constatación de que una regulación dejada exclusivamente al mercado no era posible ni satisfacía las demandas de calidad del sistema.

Además, los procesos previos habían generado importantes aprendizajes institucionales. De hecho, la planificación estratégica era ya considerada una herramienta básica para el aseguramiento de calidad; los sistemas de información eran mucho más complejos, permitiendo su utilización como insumo central para retroalimentar el sistema y tomar decisiones fundadas; y las instituciones habían desarrollado capacidades en su recurso humano para apoyar y dirigir estos procesos. En este nuevo escenario, las instituciones ven la acreditación como un mecanismo de regulación y ya no cuestionan el valor de la autoevaluación ni la obligación de la rendición de cuentas o *accountability*. El aseguramiento de la calidad se transforma así en una meta exigible, y la acreditación debe tener consecuencias observables.

La CNA-Chile se crea como un organismo autónomo, que goza de personalidad jurídica propia, y cuya función es "verificar y promover la calidad de las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica autónomos, y de las carreras y programas que ellos ofrecen", según el Artículo 6° de la Ley 20.129.

Las funciones establecidas en la ley para la CNA-Chile son:

- Pronunciarse sobre la acreditación institucional de las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica autónomos.
- Pronunciarse acerca de las solicitudes de autorización que le presenten las agencias encargadas de la acreditación de carreras y programas de pregrado, programas de magíster y programas de especialidad en el área de la salud, y supervigilar su funcionamiento.
- Pronunciarse sobre la acreditación de los programas de pregrado de las instituciones autónomas, en el caso que no exista ninguna agencia autorizada para acreditar carreras profesionales o técnicas, o programas de pregrado en una determinada área del conocimiento.
- Pronunciarse sobre la acreditación de los programas de postgrado de las universidades autónomas.
- Mantener sistemas de información pública, que contengan las decisiones relevantes en relación con los procesos de acreditación y autorización a su cargo, y que le permitan responder eficazmente a las solicitudes de información por parte de otros organismos públicos, instituciones de educación superior y público en general.

En su instalación, también se observan cambios en comparación a los procesos previos. En su constitución se incluye a todos los actores del sistema y sus integrantes son designados. Además, la ley determina las inhabilidades e incompatibilidades que afectan a sus miembros, con el propósito de velar por la transparencia del sistema.

El financiamiento de la CNA-Chile proviene principalmente de recursos asignados por ley de presupuesto y por cobro de aranceles, fijados anualmente por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y de manera diferenciada, de acuerdo al tipo de proceso de acreditación.

Con respecto a los procesos que realiza, en la CNA-Chile se integran las funciones de la CNAP y CONAP. Los procesos de acreditación institucional y de programas de doctorado solo pueden ser realizados por la CNA-Chile, pero la acreditación de carreras y programas de maestrías y especialidades en el área de la salud se transfieren a agencias autorizadas. Respecto de este punto, la autorización de agencias es una función nueva, que se realiza sobre la base de requisitos y condiciones de operación fijados a propuesta de un comité consultivo. Se estipula que las agencias podrán ser instituciones nacionales o extranjeras, pero que deben utilizar criterios de evaluación equivalentes a los de la CNA-Chile; asimismo, los juicios de acreditación que estas realicen podrán ser apelados a la CNA-Chile. La CNA-Chile autorizará a las agencias que cumplan íntegramente con los requisitos y condiciones, por un periodo de siete años, y exclusivamente en aquellas áreas disciplinarias que la Comisión señale, conforme a la solicitud y los antecedentes de la evaluación. A la fecha, se han autorizado ocho agencias:

a. *AAD,* áreas de artes y arquitectura.

b. *Acredita CI,* áreas de administración y comercio; agropecuaria; ciencias; tecnología.

c. *AcreditAcción,* áreas de administración y comercio; agropecuaria; sub área de diseño; ciencias sociales; educación; salud; tecnología.

d. *Agencia Acreditadora de Chile A&C,* áreas de administración y comercio; arte y arquitectura; ciencias sociales; derecho; educación; humanidades; salud; tecnología; recursos naturales.

e. *Akredita QA,* áreas de administración y comercio; ciencias sociales; educación; salud; tecnología.

f. *Qualitas,* áreas de agropecuaria; ciencias; ciencias sociales; derecho; educación; tecnología.

g. *AACS,* área salud.

h. *Ápice Chile,* área salud en el nivel especialidades médicas.

La ley también contempla la creación de comités consultivos, cuya función principal es asesorar a la CNA-Chile. Estos comités asesoran en la implementación y desarrollo de los procesos de evaluación, en la definición y revisión de criterios de evaluación y procedimientos específicos. Sus integrantes son designados por medio de un concurso público de antecedentes, tratándose de expertos (nacionales o extranjeros) en las temáticas relativas al comité. A la fecha se han constituido seis comités:

i. Comité consultivo de acreditación institucional.

ii. Comité consultivo de institutos profesionales y centros de formación técnica.

iii. Comité consultivo de pregrado.

iv. Comité consultivo de postgrado.

v. Comité consultivo de especialidades médicas.

vi. Comité consultivo de mecanismos de autorización y seguimiento de agencias.

4.1 Los procesos de acreditación CNA-Chile

i. Acreditación institucional

La acreditación institucional es un proceso voluntario, que establece que las instituciones tengan especial consideración a los principios del pluralismo, tolerancia, libertad de pensamiento, asociación y participación. Considera tres etapas: autoevaluación, evaluación externa y pronunciamiento CNA-Chile.

Toda institución que se presente al proceso debe obligatoriamente hacerlo en los ámbitos de Docencia de Pregrado y Gestión Institucional. Adicionalmente, podrán presentarse en otras áreas (Investigación, Postgrado y Vinculación con el Medio).

Las pautas de evaluación utilizadas fueron, en un comienzo, las mismas de la CNAP, pero posteriormente –y a propuesta de los respectivos Comités Consultivos– se fueron introduciendo cambios y mejoras. Estas pautas consideran los siguientes aspectos:

- Debe contar con políticas y mecanismos de aseguramiento de la calidad referidos a las funciones que le son propias.
- La gestión estratégica institucional debe realizarse sobre la base de la misión declarada. La institución debe contar con mecanismos de evaluación, planificación y seguimiento.
- La gestión de pregrado debe realizarse mediante políticas y mecanismos que resguarden un nivel satisfactorio de la docencia impartida.

Desde su constitución, la CNA-Chile ha tomado 106 decisiones de acreditación, alcanzando una cobertura de un 72,6% de las instituciones y de un 95,7% de la matrícula del sistema. La cantidad de decisiones de acreditación institucional se puede observar en el Cuadro 16.

Cuadro 16. Cantidad de decisiones de acreditación institucional adoptadas por CNA-Chile (2007-2010)

Año	Tipo de institución				Total
	CFT	FFAA	IP	Universidades	
2007	3	0	3	14	20
2008	2	2	3	18	25
2009	4	0	6	15	25
2010	6	2	10	18	36
Total	15	4	22	65	106

Fuente: Elaboración propia en base a CNA-Chile.

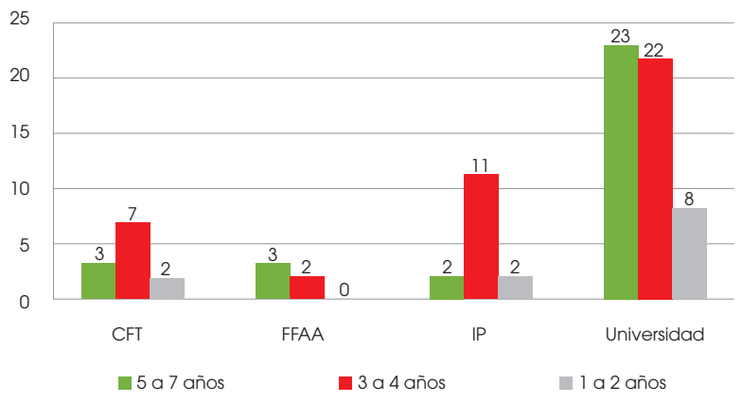
Cuadro 17. Resultados de acreditación institucional adoptadas por CNA-Chile.

Tipo de IES	Área de acreditación[64]				
	Gestión Institucional	Docencia de Pregrado	Investigación	Vinculación con el Medio	Docencia de Postgrado
CFT	12	12			
FFAA	5	5			
IP	15	15			
Universidades[65]	53	53	14	25	9
Total	85	85	14	25	9

Fuente: Elaboración propia en base a CNA-Chile.

Como se desprende del Cuadro 17, las universidades acreditadas que lo han hecho incluyendo las áreas optativas de investigación, vinculación con el medio y docencia de postgrado, representan un 26%, 47% y 17% del total, respectivamente.

Gráfico 13. Número de instituciones de educación superior acreditadas y clasificadas por rango de años obtenidos.

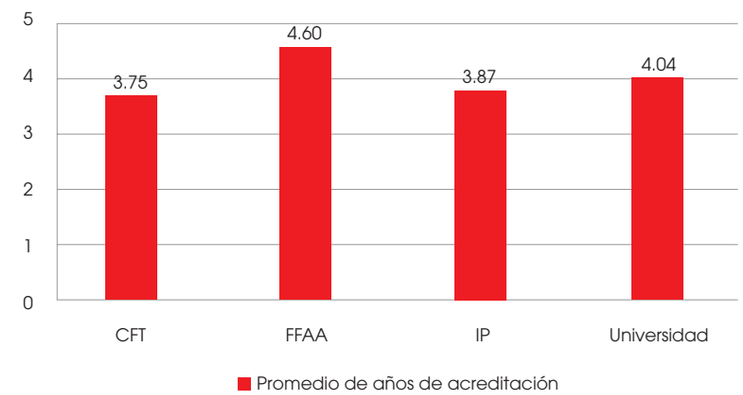


Fuente: CNA-Chile, 2011.

[64] Los centros de formación técnica y los institutos profesionales solo pueden acreditar las áreas de Gestión Institucional y Docencia de Pregrado.

[65] UNIACC está contabilizada como institución acreditada, sin embargo tiene su vigencia de acreditación expirada y está en proceso de evaluación.

Gráfico 14. Promedio de años de acreditación según tipo de institución de educación superior



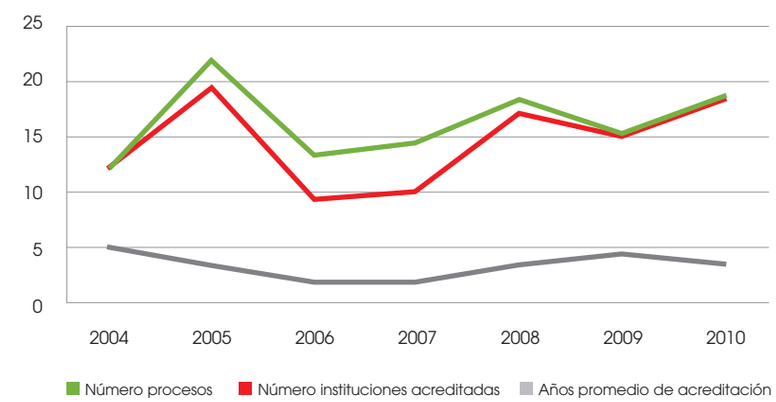
Fuente: CNA-Chile, 2011.

El Gráfico 13 muestra el número de instituciones de educación superior acreditadas, en términos de los años obtenidos de acuerdo a tres rangos: cinco a siete años (36,5%), tres a cuatro años (49,4%) y uno a dos años (14,1%).

En el Gráfico 14 se muestra el promedio de años obtenidos según tipo de educación superior. En este caso las que presentan el promedio más alto de años de acreditación son las instituciones de las FFAA, seguidos por las universidades, los institutos profesionales y los centros de formación técnica, respectivamente.

Finalmente, en el Gráfico 15 se puede observar el comportamiento que ha tenido el proceso y los resultados de acreditación institucional desde el año 2004 a la fecha.

Gráfico 15. Resultados de acreditación institucional logrado por las instituciones en el periodo 2004-2010.



Fuente: CNA-Chile, 2011.

ii. Acreditación de carreras

La acreditación de carreras profesionales y técnicas de instituciones autónomas, de acuerdo a lo estipulado por la ley, debe ser realizada por agencias acreditadoras autorizadas por la CNA-Chile. Además, un dictamen de la Contraloría General de la República indicó que, para el caso del área de la salud, las instituciones no estaban obligadas a utilizar una agencia, pudiendo optar por esta o la CNA-Chile.

Al igual que la acreditación institucional, la opción de acreditación de carreras es voluntaria. Solo en el caso de las carreras conducentes a los títulos de médico cirujano, profesor de educación básica, de educación media, de educación diferencial y de párvulos, deben someterse obligatoriamente a acreditación desde el primer año de funcionamiento. Las carreras vigentes deben someterse al proceso de acreditación y, en el caso de que no se presenten o no logren la acreditación, no pueden acceder a recursos del Estado.

El plazo máximo de acreditación de carreras es de siete años. La decisión de acreditación es apelable ante el CNED, si el proceso lo realizó la CNA-Chile, y ante la CNA-Chile si lo realizó una agencia. El proceso considera tres etapas: autoevaluación, evaluación externa y pronunciamiento.

A la fecha, la CNA-Chile ha tomado 88 decisiones de acreditación. Por su parte, las agencias en conjunto han tomado 531 decisiones de acreditación. La cobertura de pregrado, calculada como el número de carreras dentro del sistema sobre el total de carreras es de 904/3.699 = 24,4%. La cantidad de decisiones de acreditación de carreras se puede observar en el Cuadro 18.

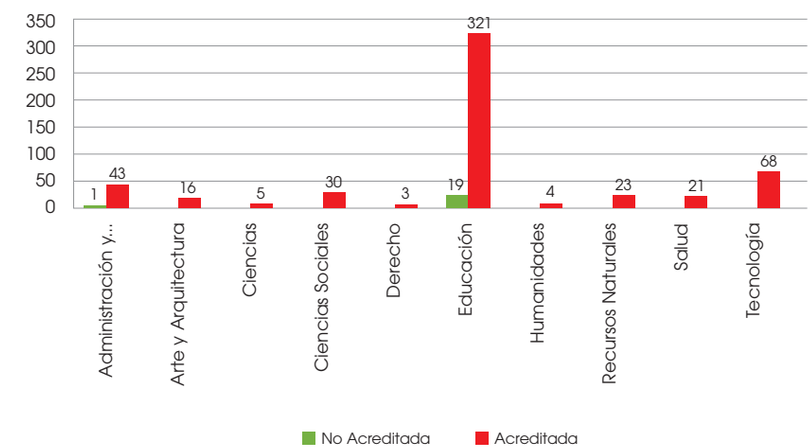
Cuadro 18. Cantidad de decisiones de acreditación de pregrado adoptadas (2008-2010)

Año	Agencia acreditadora							Total
	AAD	Acredita CI	Acredita Acción	Ac. de Chile A&C	Akredita QA	Qualitas	CNA-Chile	
2008	0	5	3	0	0	0	24	32
2009	4	30	36	38	49	53	39	249
2010	2	50	123	26	80	32	25	338
Total	6	85	162	64	129	85	88	619

Fuente: Elaboración propia en base a CNA-Chile.

En el Gráfico 16, se puede observar el resultado de los procesos de acreditación por área disciplinaria obtenido por el conjunto de carreras de pregrado al año 2010, de todas las instituciones de educación superior del sistema, es decir universidades, institutos profesionales, centros de formación técnica e instituciones de educación superior de las fuerzas armadas.

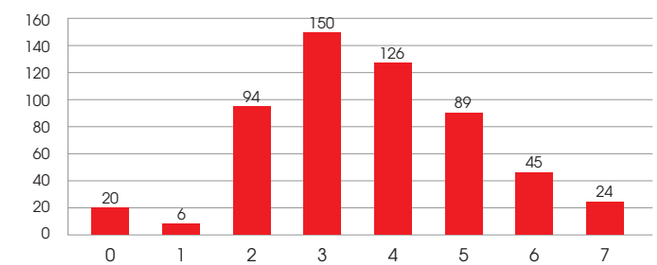
Gráfico 16. Resultado de los procesos de acreditación por área disciplinaria (al 2010).



Fuente: CNA-Chile, 2011.

Por su parte, en el Gráfico 17 se puede observar el resultado según años de acreditación obtenido por el conjunto de programas al año 2010, de todas las instituciones de educación superior del sistema.

Gráfico 17. Resultado de los procesos de acreditación de programas según años obtenidos (al 2010)



Fuente: CNA-Chile, 2011.

iii. Acreditación de programas de postgrado

Los procesos de acreditación de postgrado tienen por objetivo certificar la calidad de los programas de magíster, doctorado y especialidades en el área de la salud de instituciones autónomas de educación superior. Estos procesos son voluntarios. Sin embargo, si una institución quiere que sus estudiantes sean elegibles para el sistema nacional de becas, es requisito que el programa se encuentre acreditado.

Los primeros procesos realizados por la CNA-Chile mantuvieron las dos modalidades de acreditación utilizadas por la CONAP, esto es, por verificación de autoevaluación y por evaluación del comité de área. En el año 2008, la

CNA-Chile define una única modalidad de acreditación, que incluye un proceso de autoevaluación al interior de cada programa, la participación de comités de área y la evaluación externa por parte de pares evaluadores.

Los comités de área constituyen la instancia de participación de la comunidad científica. Su rol más importante es el de asesorar a la CNA-Chile en la aplicación de los criterios de evaluación de carácter general, y especialmente en la evaluación de aquellos referidos a cada disciplina. Actualmente, se cuenta con 15 comités de área, que cubren gran parte de las áreas del conocimiento.

Para la evaluación externa, en el caso de los programas de magíster, el par evaluador es nacional y debe realizar una visita en terreno. En el caso de los doctorados se incorpora, además, un evaluador internacional, cuya función se limita al análisis documental.

Los criterios de evaluación para los programas de postgrado se traducen en cinco dimensiones: i) objetivos y perfil de egreso, ii) requisitos de admisión, iii) estructura curricular, iv) cuerpo académico, y v) apoyo institucional. Sin embargo, la evaluación de cada uno de ellos es diferencial, dependiendo si se trata de magíster o doctorado.

Otro aspecto diferente de la acreditación de postgrado es el plazo de acreditación, el que puede extenderse hasta los diez años.

Aun cuando el espíritu de la ley fue que los programas de magíster y especialidades médicas fuera realizado por las agencias autorizadas por la CNA-Chile, la realidad ha implicado que la mayor parte de estos procesos todavía se realicen en la CNA-Chile. Lo anterior se debe, principalmente, a la baja cantidad de agencias que solicitan autorización para acreditar en este nivel, y a las dificultades de las agencias para conformar consejos con el nivel de experticia exigido para dar garantía de calidad en estos procesos.

Las instituciones podrán apelar de la decisión de acreditación ante el CNED.

A la fecha, CNA-Chile ha tomado 239 decisiones de acreditación. La cobertura de postgrado para los programas de doctorado, calculada como el número de programas dentro del sistema sobre el total de programas, es de 137/180 = 76%. En el caso de los programas de magíster es de 226/891 = 25%.

La cantidad de decisiones de acreditación de programas de postgrado se puede observar en el Cuadro 19.

Cuadro 19. Cantidad de decisiones de acreditación de postgrado adoptadas (2008-2010)

Año	CNA-Chile		Acredita CI	Total
	Doctorado	Magíster	Magíster	
2008	5	31	0	36
2009	40	46	1	87
2010	47	70	5	122
Total	92	147	6	245

Fuente: Elaboración propia en base a CNA-Chile.

Con el objeto de organizar el análisis, se optó por identificar a los principales actores del sistema de aseguramiento de la calidad, así como las funciones que componen este sistema. Del cruce de actores y funciones se desprendieron los roles que se asigna a cada actor, sobre la base de la experiencia de quienes participaron en la elaboración de este capítulo, quienes, a su vez, aportaron puntos de vista de otros expertos. En este proceso, se intentó ser lo más exhaustivo posible pero siempre intentando mantenerse dentro de los límites –reconocidamente difusos– del Sistema de Aseguramiento de la Calidad. Finalmente, se hizo un ejercicio de revisión acerca del grado de cumplimiento de estos roles, en el que además se precisó si esos roles se encontraban formalizados (en la legislación o en algún cuerpo normativo) o si eran, más bien, el resultado de expectativas más o menos explícitas en el sistema de educación superior.

5. Rol de los actores

Para la definición del rol de los actores del sistema, en primer término, se reconoce que ellos cumplen un rol social, entendido este concepto como *el conjunto de funciones, normas, comportamientos y derechos definidos social y culturalmente que se espera que un actor social (individual o colectivo) cumpla o ejerza de acuerdo a su estatus social adquirido o atribuido. Así pues, el rol es la forma en que un status concreto tiene que ser aceptado y desempeñado por el titular.* De todos modos, hay que considerar que dentro del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior chilena, ciertos actores poseen roles que no son solo expectativas sociales, sino que están reguladas por ley, como es el caso de la CNA-Chile, el CNED, las agencias acreditadoras privadas, y otros.

Los actores sociales que se reconocen como parte del SINAC de nuestro país, y que son considerados en el análisis, son los siguientes:

i. El Estado, en el cual se puede distinguir el poder legislativo y el ejecutivo y dentro de este último, el MINEDUC, otros ministerios y órganos públicos autónomos como el CNED.

ii. Las instituciones de educación superior, que incluye a universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica, así como a las instituciones dependientes de las Fuerzas Armadas.

iii. Las agencias de aseguramiento de la calidad, considerando tanto la CNA-Chile como las agencias privadas encargadas de la evaluación y acreditación de programas o carreras.

iv. Los colegios o asociaciones profesionales o disciplinarias.

v. El sector productivo y los empleadores.

vi. Los estudiantes y sus familias.

A partir de las funciones genéricas definidas al comienzo de este capítulo (regulación, financiamiento, fomento y promoción de la calidad, orientación e información) y de la clarificación de los actores del sistema, es posible hacer un cruce que permite identificar los roles concretos que les corresponde en cada caso.

5.1 Rol del Estado

a. Legislativo

En la normativa:

- Legislar sobre políticas y normativa específica en la materia.

b. MINEDUC y otros ministerios

En la normativa:

- Generar o propiciar políticas públicas en la materia y, en aquellas que corresponda, transformarlas en acciones legislativas y reglamentarias.

En el control de calidad:

- Otorgar (o revocar) el reconocimiento oficial a las instituciones de educación superior que han cumplido (o no cumplido) con los requisitos establecidos en la Ley 18.962.
- Evaluar el funcionamiento de la institucionalidad relacionada al aseguramiento de la calidad de la educación superior, en especial a la CNA-Chile y su Secretaría Técnica.
- Dar respuestas a las denuncias de publicidad engañosa o incumplimiento de los compromisos de admisión o formación por parte de las instituciones de educación superior, provenientes de los estudiantes y sus familias.
- Decretar el cierre de sedes o carreras de instituciones de educación superior que no se ajustan a los requisitos establecidos en la ley.

En la garantía pública:

- Definir, certificar y mantener un marco de cualificaciones (respecto a la autoridad de los títulos).
- Validar los títulos y grados otorgados, para que sean reconocidos nacional e internacionalmente.

En el financiamiento:

- Establecer políticas de financiamiento basal y competitivo dirigidas a instituciones de educación superior, en función de criterios de calidad.
- Proveer de fondos que financian iniciativas o programas asociados a la promoción y fomento de la calidad del sistema.
- Dotar de recursos económicos para el financiamiento de ayudas estudiantiles.

En la orientación:

- Establecer políticas de mejoramiento de la equidad y calidad del sistema de educación superior.
- Articular las políticas, instrumentos y programas que diseña y ejecuta, mediante una revisión y evaluación periódica de sus impactos, favoreciendo el cumplimiento integral de sus propósitos.

En la información:

- Proveer la información general asociada del sistema de educación superior, en forma transparente, confiable, oportuna, con base única y al alcance de todos los actores.

c. Consejo Nacional de Educación (CNED)

En la normativa:

- Elaborar la normativa y procedimientos de licenciamiento y certificación de autonomía de acuerdo a la legislación vigente, a través del uso de criterios y estándares claros.

En el control de calidad:

- Otorgar el licenciamiento de las nuevas instituciones de educación superior, en conformidad a las normas establecidas en la ley.
- Verificar el desarrollo de los proyectos institucionales de las nuevas instituciones de educación superior que hayan sido aprobados, considerando además aquellas instituciones que todavía se mantienen en proceso de supervisión en la División de Educación Superior (DIVESUP) del MINEDUC.

En la garantía pública:

- Actuar como tribunal Superior de las apelaciones de dictámenes de la CNA-Chile que afecten a las instituciones de educación superior.
- Validar los títulos y grados otorgados por las instituciones en licenciamiento.

En el fomento y la promoción:

- Difundir los criterios de evaluación de las instituciones de educación superior en etapa de licenciamiento.
- Capacitar a las instituciones en sus procesos de licenciamiento, retroalimentar y difundir buenas prácticas.

En la orientación:

- Generar, perfeccionar y mantener actualizados los criterios de evaluación para las instituciones, en proceso de licenciamiento.

En la información:

- Sustentar sistemas de información estadística y desarrollar bases de datos sobre el sistema de educación superior, a fin de satisfacer los requerimientos de información de distintos usuarios (postulantes, estudiantes, investigadores, gestores de las instituciones y autoridades públicas).

d. CNA-Chile

Los roles y funciones que le corresponden a la CNA-Chile son las siguientes:

En la normativa:

- Elaborar la normativa y procedimientos de acreditación de acuerdo a la legislación vigente, a través del uso de criterios y estándares claros.
- Establecer y mantener actualizados los criterios para la definición y selección de pares evaluadores.

En el control de calidad

- Desarrollar los procesos de evaluación externa para la acreditación institucional.
- Desarrollar los procesos de evaluación externa de los programas de doctorado y aquellas carreras para las cuales no exista ninguna agencia autorizada.
- Definir y evaluar los mecanismos de selección y perfiles para la conformación del registro de pares evaluadores externos, para los procesos de acreditación institucional.
- Autorizar y exigir el adecuado funcionamiento de las agencias de acreditación de carreras de pregrado y programas de magíster y especialidades en el área de la salud.

- Exigir el cumplimiento de las condiciones respecto de las cuales fue otorgada la acreditación institucional y de carreras de las instituciones.
- Exigir el adecuado uso, por parte de las instituciones, de la información de acreditación institucional y de carreras para efectos publicitarios.
- Dar respuestas a las denuncias de publicidad engañosa por parte de las instituciones derivadas de la acreditación institucional o de programas.

En la garantía pública de calidad:

- Definir y aplicar los criterios de evaluación para las instituciones en proceso de acreditación.
- Perfeccionar y mantener actualizados las normas, criterios y procedimientos de evaluación.
- Emitir los juicios de acreditación institucional de las instituciones con imparcialidad e independencia.
- Garantizar la independencia de los juicios de acreditación de programas realizados por las agencias y sus evaluadores.
- Difundir oportuna y claramente los resultados de los procesos de acreditación.

En el fomento y promoción:

- Capacitar a las instituciones en sus procesos de evaluación interna, retroalimentar y difundir buenas prácticas.
- Capacitar a los pares evaluadores de manera permanente, para que puedan aplicar coherentemente una evaluación y generar informes de calidad para la toma de decisiones.
- Evaluar el desempeño de los pares evaluadores.
- Generar mecanismos de participación e interacción con los actores del sistema.
- Fomentar en las instituciones la creación y desarrollo de sistemas internos de gestión de calidad (desarrollo institucional o la creación de capacidad), mediante la generación y difusión de conocimientos, criterios y buenas prácticas de calidad.

En la orientación:

- Difundir los criterios y procedimientos de evaluación, y sus modificaciones, para las instituciones en proceso de acreditación.

En la información:

- Mantener un actualizado sistema de información pública acerca de los resultados de los procesos de acreditación institucional, y garantizar que estos sean fácilmente accesibles para los estudiantes y sus familias.
- Mantener un registro público y actualizado de pares evaluadores para cada área de evaluación.

5.2 Roles de las instituciones de educación superior

Los roles que se espera que las instituciones cumplan son los siguientes:

En el control de calidad:

- Instalar mecanismos internos verificables de gestión de calidad para sus propios procesos y resultados.
- Certificar los logros de aprendizaje de los estudiantes.

En la garantía pública de calidad:

- Otorgar títulos, grados y certificados, manteniendo registros públicos y accesibles.
- Garantizar la calidad, veracidad y oportunidad de la información sobre los programas y las condiciones en que estos se ofrecen.

En el financiamiento:

- Generar y asignar los recursos necesarios para financiar las políticas, mecanismos y procedimientos internos de aseguramiento de calidad.
- Generar y asignar los recursos financieros, materiales y humanos necesarios para la consecución de los objetivos de calidad establecidos por la institución.

En el fomento y la promoción:

- Definir políticas para avanzar hacia el logro creciente de los propósitos declarados.

En la orientación:

- Definir claramente sus propósitos, misión y visión, de tal forma de contar con evidencia que permita verificar su consecución.

En la información:

- Proveer de información de oferta académica, procesos y resultados al sistema de educación superior, para orientar las decisiones de política y de los actores del sistema.

5.3 Rol de las agencias

En la normativa:

- Elaborar la normativa y procedimientos de acreditación de carreras y magíster de acuerdo a la legislación vigente, a través del uso de criterios y estándares claros.
- Establecer y mantener actualizados los criterios para la definición y selección de pares evaluadores.

En el control de calidad:

- Desarrollar los procesos de acreditación de carreras de pregrado y programas de magíster y especialidades en el área de la salud, de acuerdo a los criterios vigentes aprobados por la CNA-Chile.
- Conformar consejos de área que involucren a expertos con competencias y credenciales en la respectiva área del conocimiento, estableciendo tanto los criterios de participación como de inhabilitación.

En la garantía pública:

- Generar, perfeccionar y mantener actualizados los criterios de evaluación de carreras, basadas en la existencia y aplicación de criterios de evaluación que sean equivalentes, en lo sustancial, a los que defina la CNA-Chile[66].

[66] Algunos aspectos contemplados en la Ley 20.129, artículo 34 letra d).

- Emitir los juicios de acreditación de carreras con imparcialidad e independencia.
- Cumplir con los compromisos adquiridos con las instituciones en lo que respecta a las condiciones en que se desarrollan los procesos de acreditación.

En el fomento y la promoción:

- Capacitar a los responsables de la autoevaluación de las carreras en el desarrollo de estos procesos, retroalimentar y difundir las buenas prácticas.
- Capacitar a los pares evaluadores de manera permanente, para que puedan aplicar coherentemente una evaluación y generen informes de calidad para la toma de decisiones.
- Evaluar el desempeño de los pares evaluadores.
- Fomentar el mejoramiento continuo de la calidad de las carreras y programas.

En la orientación:

- Difundir las modificaciones a los criterios de evaluación de las carreras y magíster.

En la información:

- Mantener actualizados en registros públicos los resultados de los procesos que desarrollen tanto en carreras como programas de magister, y que estos sean fácilmente accesibles por los estudiantes y sus familias.
- Mantener un registro público y actualizado de pares evaluadores para cada área disciplinaria.

5.4 Rol de las asociaciones profesionales

En la garantía pública de calidad:

- Habilitar a los profesionales de las respectivas áreas profesionales, en virtud del marco de cualificaciones existente.

En la orientación:

- Elaborar códigos de ética específicos para cada disciplina profesional, y conformar comités de ética que velen por el ejercicio profesional bajo estas normas.
- Colaborar con las agencias acreditadoras en el establecimiento de los criterios básicos para la acreditación de carreras y programas.
- Contribuir con las instituciones en la retroalimentación de sus perfiles de egreso.

En la información:

- Mantener registros públicos de los profesionales que estén debidamente habilitados.

5.5 Rol de los empleadores y egresados

En la orientación:

- Contribuir con las instituciones en la pertinencia de la oferta y en la retroalimentación de sus perfiles de egreso.
- Tomar decisiones de educación continua en función de la calidad y pertinencia de los programas y de la institución.

5.6 Rol de los estudiantes y familias

En el control de calidad:

- Exigir el cumplimiento de la promesa formativa al ingreso en una institución y del programa elegido y, en caso contrario, hacer las denuncias correspondientes a las instancias pertinentes.

En la orientación:

- Procurar tomar decisiones de elección de instituciones en función de la calidad y pertinencia de los programas y de la institución, con información pública del sistema.

III. ANÁLISIS DEL SISTEMA DESDE EL PRISMA DE LA CALIDAD

6. Análisis del cumplimiento de los roles: la calidad bajo la lupa

Con el objeto de evaluar el cumplimiento del rol de los actores, se determinó el grado de formalización y cumplimiento de los roles asignados a cada uno de ellos, entendiendo estos como:

- Formalización: existencia de una definición formal del rol –ya sea en la legislación, la normativa vigente, documentos institucionales u otros documentos– y su asignación a un actor determinado.
- Cumplimiento: a partir de la experiencia de los participantes y de la información pública disponible en el sistema.

El análisis de formalización y cumplimiento del rol de los actores es el que sigue, y constituye la base del presente diagnóstico.

6.1 Cumplimiento del rol del Estado

El rol regulador del Estado se encuentra debidamente formalizado y se cumple en términos generales. El cumplimiento de su rol social, que recae en el Ministerio de Educación, es variable. En términos de regulación y normativa, el MINEDUC ha generado las políticas que sustentan el SINAC, pero a más de cuatro años de la promulgación de la Ley 20.129, aun no se ha dictado el reglamento correspondiente. Adicionalmente, en ocasiones las respuestas no van a la par de los cambios y necesidades que emergen de la educación superior, por ejemplo: se hace necesaria una revisión de los aspectos relativos a la educación superior contenidos en la LOCE, y que no fueron modificados mediante la LGE, así como de la revisión de dicha ley y de las deficiencias advertidas en su aplicación. Esto puede deberse en parte a la institucionalidad del MINEDUC que, claramente, es una limitante para responder a la evolución y complejidad que el sistema ha adquirido en los últimos 20 años. Hay poca conciencia de los efectos no anticipados de la definición de políticas, y la articulación entre políticas que debieran ser complementarias, y que no siempre es apropiada.

En cuanto al control de calidad, este se ejerce respecto del reconocimiento oficial de las instituciones de educación superior, pero no se ha cumplido con la evaluación del funcionamiento de la institucionalidad del SINAC, en especial el de la CNA-Chile. Esto es particularmente importante, por cuanto múltiples observaciones sugieren que esta,

como institución responsable del aseguramiento de la calidad en el país, se ha visto debilitada producto de la pérdida de credibilidad y rigurosidad de algunos procesos de acreditación y sus resultados asociados.

Un rol que está debidamente formalizado, pero cuyo cumplimiento es parcial, se refiere a la respuesta a las denuncias de reclamos de estudiantes ante el incumplimiento de los compromisos que las instituciones adquieren al momento de matricularse. Este se ejerce básicamente a través del SERNAC y del MINEDUC (a modo de ejemplo, puede señalarse la revocación del reconocimiento oficial de instituciones a solicitud del CNED, o el caso de la oferta de cursos de perito criminalístico). Falta establecer mecanismos que permitan reparar el perjuicio causado en situaciones como las señaladas.

Un área donde no existe regulación más allá de una normativa formal, es la del otorgamiento de títulos y grados. Se observa una fuerte disparidad en los contenidos de títulos o grados con igual denominación, que requiere una regulación adicional; la respuesta a problemas similares en otros países ha sido el establecimiento de un marco nacional de cualificaciones, tema que solo recientemente ha comenzado a analizarse a partir de un proyecto desarrollado por el Consejo de Rectores, con el apoyo del programa MECESUP[67].

En el ámbito del financiamiento, el Estado, a través del MINEDUC, tiene formalizado y cumple con entregar recursos financieros a las instituciones, tomando en consideración criterios de calidad, tanto en lo que se refiere a fondos basales o competitivos. Del mismo modo lo hace cuando se trata de otorgar fondos para ayudas estudiantiles. Sin embargo, el aporte del Estado chileno a la educación superior está muy por debajo del aporte efectuado en los otros países, lo cual en la práctica pone en el sector privado el grueso de la responsabilidad por el financiamiento del sistema. Hay programas tendientes a promover y mejorar la equidad y calidad del sistema, como es el caso del MECESUP, pero estos no cubren la diversidad de los actores.

Formalmente se asigna al MINEDUC la responsabilidad de establecer y articular políticas, instrumentos y programas; sin embargo, al menos desde la perspectiva del SINAC, no se aprecia una acción sostenida para fortalecer la instalación, desarrollo y fomento del aseguramiento de la calidad. Esto se hace particularmente evidente cuando se analiza la realidad de instituciones que operan en regiones, donde las diferencias sustantivas respecto de las condiciones estructurales con que operan estas instituciones son escasamente consideradas, ya sea en el financiamiento o en la forma en que inciden en los procesos de aseguramiento de la calidad.

Por último, el Estado a través del MINEDUC ha ido cumpliendo con proporcionar información general asociada al sistema de educación superior y al SINAC. Desde este punto vista, existe un reconocimiento al avance que ha significado el diseño y desarrollo del SIES; sin embargo, es preciso mejorar el acceso y la legibilidad de la información provista para una diversidad de actores, desde investigadores y otros organismos públicos y privados hasta el público en general.

Otro de los organismos del Estado que tiene importancia en el SINAC es el CNED. Al respecto, se evidencia que sus funciones están formalizadas y se cumplen regularmente, estando estas asociadas básicamente al licenciamiento y certificación de autonomía de las nuevas instituciones. También asume el rol relevante de proveer de información al sistema, el que se cumple adecuadamente a través de INDICES.

En síntesis, el Estado tiene adecuadamente formalizados los roles relativos a normativa, control de calidad, garantía pública, financiamiento e información. Si bien en todos ellos se ejecutan acciones tendientes a satisfacerlos, en general se aprecian dificultades para hacerse cargo de nuevas necesidades que surgen de los cambios en la educación superior y en la valoración que la sociedad hace del sector. La escasa institucionalidad estatal para dirigir y gobernar el sistema de educación superior es un factor importante que explica, al menos en parte, esta situación. Un segundo elemento es la falta de articulación de las políticas, así como la no consideración de efectos no deseados de medidas aparentemente necesarias[68]. Finalmente, es importante reconocer el esfuerzo realizado para mejorar los sistemas de información, pero al mismo tiempo es necesario insistir en la necesidad de mejorar la disponibilidad y la transparencia de la información pertinente.

[67] A este respecto, véase el capítulo 5 del presente libro.

6.2 Cumplimiento del rol de la CNA-Chile

Sin lugar a dudas, el organismo del Estado que cumple el rol más gravitante en el SINAC es la CNA-Chile. Este organismo tiene definida sus funciones por ley y, por tanto, están en su mayoría debidamente formalizadas. No obstante, en el cumplimiento de sus funciones se observan debilidades significativas.

Un primer aspecto observado es el relativo a su conformación. Si bien la ley es clara al señalar que: "sus integrantes son designados por diversas instituciones y organismos, pero que una vez designados no actúan en representación de ellos", en la práctica han surgido dudas acerca del nivel de independencia de miembros de la CNA-Chile respecto de las instituciones que los designaron y, por ende, de la legitimidad de sus juicios.

En el ámbito de la normativa, la CNA-Chile ha elaborado aquella dirigida al adecuado desarrollo de los procesos de acreditación institucional y, al menos formalmente, ha definido procedimientos para la selección de pares evaluadores; asimismo, existe una normativa definida para la evaluación externa de acreditación institucional y se ha logrado un trabajo colaborativo con las instituciones, las que se encuentran debidamente familiarizadas con los procesos de evaluación y acreditación.

Sin embargo, la aplicación de esta normativa presenta algunas deficiencias: el proceso de selección y capacitación de evaluadores no evita que existan comisiones que no desempeñen adecuadamente su labor; en ausencia de mecanismos de evaluación del desempeño de la acción de pares evaluadores, existe un riesgo significativo de que estas debilidades se mantengan en el tiempo. Tampoco se aprecia un esfuerzo sistemático por analizar y actualizar los criterios de evaluación, lo que se expresa con mayor claridad en la ausencia de criterios específicos para institutos profesionales o centros de formación técnica, ni se han observado iniciativas tendientes a incorporar de manera organizada la participación de diversos actores en la elaboración o revisión de criterios de evaluación.

En otro orden de cosas, la CNA-Chile cumple el rol de canalizar las denuncias de publicidad engañosa respecto a las instituciones referidas a la acreditación institucional o de programas, pero no con la transparencia necesaria para la información pública. Este rol se encuentra formalizado a través de la existencia de una Oficina de Informaciones, Reclamaciones y Sugerencias, OIRS.

Dos aspectos esenciales, relativos a la garantía pública y el control de calidad, merecen un análisis aparte. En primer lugar, la independencia e imparcialidad de los juicios de acreditación institucional se ha visto menoscabada producto de la verificación de conflictos de interés (por ejemplo, evaluadores que participaron de la evaluación de algunas instituciones, y que posteriormente aparecen asumiendo cargos importantes en estas mismas). La independencia e imparcialidad de los procesos de acreditación son probablemente el recurso más importante de una agencia de aseguramiento de la calidad y, desde ese punto de vista, la relevancia de este tema exige que se defina una normativa que establezca claramente las obligaciones, derechos y restricciones que tienen los integrantes de una comisión de pares evaluadores. Estrechamente relacionado con esto, no se aprecia una consistencia clara entre los informes de pares evaluadores, las decisiones de acreditación y los acuerdos que sintetizan las decisiones de la CNA-Chile. Esto confunde a las instituciones, genera dudas acerca de los fundamentos reales de las decisiones adoptadas, y dificulta el diseño e implementación de planes de mejora, aparte de poner en tela de juicio la imparcialidad y transparencia de los procesos de aseguramiento de la calidad.

[68] Por ejemplo, limitar el acceso a ciertos fondos públicos solo para instituciones o programas acreditados, o privilegiar dicho acceso en función de años de acreditación puede conducir a hacer imposible superar las debilidades identificadas, o a inducir evaluaciones "blandas" para no perjudicar a ciertas instituciones.

En relación a este mismo análisis, es importante mencionar que el principal resultado de procesos rigurosos y confiables de aseguramiento de la calidad es la confianza que se genera respecto de programas e instituciones acreditados, lo que juega un rol central. Por ejemplo, para la articulación entre niveles de formación y tipos de instituciones, para el reconocimiento de los certificados y títulos emitidos, para el aprendizaje alcanzado en diversas etapas del desarrollo del plan de estudios, y para las competencias adquiridas luego de un proceso formativo.

En segundo lugar, existe un cumplimiento parcial del rol que le corresponde a la CNA-Chile en cuanto a velar por el adecuado funcionamiento de las agencias privadas de acreditación de carreras y programas. En el sistema existen agencias privadas de acreditación que cumplen con altos estándares de calidad; no obstante, en otras se advierten situaciones inadecuadas como nombrar comisiones con pares poco calificados y sin capacitación previa, evaluaciones externas encomendadas a una sola persona, incumplimiento de los plazos de entrega de los informes, inexistencia de mecanismos que permitan realizar una evaluación de desempeño de los pares, etc. Todo esto ocurre sin que la CNA-Chile se haya pronunciado o tomado medidas para impedir que se repitan a futuro, a pesar de tener atribuciones para ello.

La información pública sobre los procesos de acreditación también se califica como de cumplimiento parcial. La oportunidad, transparencia y accesibilidad de la información por parte de los actores es deficiente, sobre todo en consideración a los estudiantes y sus familias que toman decisiones en base a la acreditación de las instituciones o sus programas. Un ejemplo de esta situación se aprecia en la página web del organismo, que no es accesible ni comprensible para los usuarios.

La CNA-Chile debería jugar un papel importante en la generación de mecanismos de participación y retroalimentación de los actores involucrados en el SINAC, sobre todo en lo que se refiere al perfeccionamiento y actualización de los criterios de evaluación y al mejoramiento de los procesos de acreditación. También debe jugar ese papel en el fomento a la creación y desarrollo de sistemas de aseguramiento de calidad al interior de las instituciones, para lo cual debería difundir conocimientos y buenas prácticas. Hasta ahora, estos roles solo han sido asumidos parcialmente.

En síntesis, la evaluación de la gestión de la CNA-Chile es deficiente. Si bien sus funciones están claramente establecidas en la ley, su cumplimiento es parcial o escaso. Se aprecia poca prolijidad y rigor en la aplicación de su propia normativa, y hay abundantes quejas relativas a la calidad de las evaluaciones, a la falta de consistencia de las decisiones y a la no actualización de criterios y procedimientos. También se señala que, en general, tanto los criterios de evaluación como su aplicación no consideran adecuadamente las diversas misiones y características de las instituciones, planteando exigencias genéricas que no siempre son apropiadas a la realidad de las instituciones.

6.3 Cumplimiento del rol de las instituciones de educación superior

Analizar el cumplimiento del rol de las instituciones implica, en primer lugar, reconocer la amplia diversidad existente entre ellas, pudiendo existir diferencias importantes, ya sea por su naturaleza académica (si se trata de corporaciones eminentemente docentes o bien complejas), por su nivel de selectividad (selectivas o no selectivas), por su territorialidad (unisedes o multisedes), por la definición y manejo de sus excedentes (con o sin fines de lucro) o por su naturaleza jurídica (públicas o privadas). Esta es la cara potencialmente positiva de la diversidad. Sin embargo, junto a ello se aprecia una heterogeneidad sustancial en la capacidad de las instituciones para desempeñar los roles sociales asignados en el ámbito del aseguramiento de la calidad.

Como es de esperar, en algunos casos la formalización y cumplimiento en algunas instituciones será parcial, en otras será total, y en otras definitivamente puede no haber cumplimiento. Dicho lo anterior, el presente análisis trata de evaluar el rol de las instituciones de manera agregada respecto de los roles en que se estima es posible poder hacerlo.

Primeramente, desde la perspectiva del control de calidad, se puede evidenciar que la mayor parte de las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica de mayor tamaño, así como las instituciones de educación superior dependientes de las Fuerzas Armadas, han instalado y desarrollado de manera progresiva mecanismos internos de calidad, dirigidos esencialmente a apoyar y mejorar los procesos de autoevaluación con miras a la acreditación, sea institucional o de programas.

En este resultado han tenido una influencia significativa los incentivos del Estado aplicados a las instituciones acreditadas, como por ejemplo el financiamiento otorgado por el Estado a los alumnos que postulan a instituciones acreditadas, el financiamiento vía programa MECESUP destinado a instituciones acreditadas, y la obligatoriedad que establece la ley para acreditar las carreras de medicina y pedagogías.

Una aspiración de muchos sistemas de aseguramiento de la calidad es que las instituciones diseñen e implementen mecanismos internos de aseguramiento de la calidad, destinados a mejorar sus procesos y resultados académicos como parte de una política de mejoramiento continuo. La evidencia indica que esto sucede solo en algunas instituciones, y que en la mayoría todavía hay una actuación reactiva, esto es, de respuesta a las exigencias externas. En el caso de los institutos profesionales y centros de formación técnica más pequeños, la brecha existente respecto a la instalación de mecanismos internos de calidad es mucho mayor, pudiendo incluso no existir en algunos de ellos, y con claras posibilidades de no poder corregirse sin apoyo del Estado.

Esto sugiere la necesidad de analizar los sistemas de gobierno de las instituciones con miras a establecer las condiciones que debieran satisfacer para poder hacerse cargo efectivamente de los requerimientos de calidad internos y externos, la necesidad de establecer nuevas asociaciones, el acceso y las exigencias planteadas por la diversificación de fuentes de financiamiento y el contexto complejo que enfrentan en general. Al respecto, se percibe en nuestro país la existencia de gobiernos institucionales más y menos eficaces. Esta situación se advierte por el logro en los procesos de acreditación institucional, desarrollo de las instituciones en cobertura, infraestructura, o contribución en la generación de bienes públicos, como por las crisis de carácter financiero derivadas de deficiente gestión, observadas en los últimos años en diversas instituciones.

De los roles de las instituciones que se encuentran formalizados y con un mayor nivel de cumplimiento, se encuentran el otorgar títulos y grados y proveer información de sus programas a los actores del sistema. Aquí es importante mencionar dos aspectos importantes: el primero dice relación con la diversidad observada en títulos o grados con el mismo nombre, pero que se imparten en condiciones y con resultados extremadamente diferentes. El segundo se refiere a la calidad de la información, que en muchos casos no es consistente, o se entrega a través de indicadores calculados más con fines de *marketing* que de información propiamente tal. Cabe destacar que la calidad de la información, en gran medida, depende de los procesos y sistemas internos por los cuales se registra, genera y se actualiza la información, cuya calidad es muy variable entre las instituciones.

Dentro de los roles en los que más han avanzado las instituciones en la última década, destaca la definición de una misión, visión y objetivos estratégicos institucionales que han surgido de procesos sistemáticos y periódicos de planificación estratégica. No obstante, como lo señala Cáceres (2011: 269-311) persisten en general tres debilidades en la formulación de planes estratégicos:

i. Se trata más bien de orientaciones, sin que se definan metas o indicadores de logros basados en una relación causa-efecto, ni tampoco instrumentos para su obtención.

ii. La comunidad institucional no se involucra activamente en los planes estratégicos.

iii. Los objetivos estratégicos no son lo suficientemente ambiciosos en temas de investigación y postgrado, sobre todo en instituciones que tienen definida su misión en estos ámbitos.

Además, es notoria la debilidad que se manifiesta en la implementación de los planes estratégicos, la que muchas veces no es abordada con el compromiso institucional necesario ni gestionado por medio de equipos técnicos profesionalizados.

Por último, se puede constatar que las instituciones asumen el rol de generar y asignar los recursos suficientes para apoyar los procesos de autoevaluación y acreditación, pero no ocurre lo mismo respecto a los recursos necesarios para implementar los planes de mejora comprometidos en estas instancias, afectando con ello la posibilidad de superar las debilidades detectadas y, por lo tanto, incidiendo en la mejora continua de la institución o de sus programas.

En síntesis, el rasgo más significativo en lo que se refiere al cumplimiento del rol de las instituciones, en el campo del aseguramiento de la calidad, es la heterogeneidad en sus respuestas ante los procesos de aseguramiento de la calidad y, sobre todo, en su capacidad para asumir la responsabilidad por el mejoramiento continuo. Sin embargo, es posible señalar que hay avances importantes en la definición y explicitación de principios y objetivos institucionales, y en su consideración para los procesos de planificación y evaluación. Hay también avances en la implementación de instancias de apoyo a los procesos de aseguramiento de la calidad y en el diseño de los sistemas de información. Estos avances se observan de manera más clara en algunas instituciones, que de este modo pueden considerarse ejemplos de buenas prácticas; en otras, subsisten iniciativas estrictamente reactivas, que buscan responder a las exigencias de los procesos externos, sin que estos se reflejen en acciones sustantivas de mejoramiento más allá de los esfuerzos puntuales asociados a las visitas de acreditación.

6.4 Cumplimiento del rol de las agencias

Tal como ocurre a nivel de instituciones, en el caso de las agencias no es posible generalizar el análisis producto de que se reconocen agencias que cumplen adecuadamente con su rol, otras que lo hacen parcialmente, y otras de manera deficiente. Un SINAC de alto estándar exige contar con agencias que cumplan cabalmente el rol que se les asigna.

En primer lugar, se constata que las agencias tienen formalizados la normativa y los procedimientos asociados a los procesos de acreditación de programas y magíster, de acuerdo a la ley, y en las áreas disciplinarias en que poseen competencias. Sin embargo, existen importantes deficiencias manifestadas en el desarrollo de algunos procesos que han sido reconocidos por distintos actores del sistema. Algunas de ellas son:

i. Comisiones de pares débiles.

ii. Comisiones de pares que presentaban inhabilidades para integrarlas.

iii. Pares evaluadores sin capacitación.

iv. Comisiones de pares sin evaluación de desempeño.

v. Incumplimiento en los plazos de entrega de los informes de visita.

vi. Emisión de juicios de acreditación sin la independencia e imparcialidad necesaria.

vii. Escasa consistencia en los resultados de acreditación de programas adoptados por algunas agencias.

Desde el punto de vista del registro y criterios de selección de pares evaluadores, las agencias no presentan en su totalidad una información actualizada y suficiente de ellos, ni criterios claros y conocidos para su inclusión.

A nivel de garantía pública, las agencias tienen la responsabilidad de participar en la definición, perfeccionamiento y actualización de los criterios de evaluación de programas, pero se puede evidenciar que, para algunos perfiles de egreso, aun se utilizan los criterios elaborados por la antigua CNAP, sin que se haya hecho un esfuerzo por analizar su pertinencia. Al respecto, tampoco existe una práctica instalada de incorporar a la discusión de los criterios a representantes del sector productivo o de otros agentes externos, como pueden ser los colegios profesionales, a fin de velar por la pertinencia de dichos criterios para el mundo laboral y la realidad de cada región.

Si bien existen consejos de área para el proceso de discusión y actualización de los criterios de evaluación, aprobados por la CNA-Chile, en varios casos se corrobora que sus integrantes no poseen las competencias ni credenciales adecuadas.

En cuanto al fomento y promoción, se espera que las agencias desarrollen labores de promoción del mejoramiento continuo en las instituciones, tomando en cuenta los resultados y las experiencias acumuladas en todos los procesos de acreditación desarrollados. Esto requiere de un trabajo cuidadoso en cuanto a entregar orientaciones generales y difundir buenas prácticas, que contribuyan a afinar y mejorar los mecanismos de mejoramiento de la calidad, sin que esto interfiera con la autonomía de las instituciones ni con la imparcialidad necesaria al momento de la evaluación de ellas.

Por último, en relación a la responsabilidad que poseen las agencias de informar sus resultados, si bien la mayoría de ellas lo hace, se identifican situaciones en que los acuerdos no son accesibles, o bien son difundidos con evidente retraso desde que se establecieron. En menor medida, las agencias ponen a disposición un registro público de pares evaluadores por áreas con información debidamente actualizada.

En síntesis, para el caso de las agencias acreditadoras también se observa una significativa heterogeneidad entre ellas. Si bien podría ser interesante que en el país coexistieran agencias con enfoques diferentes (en cuanto a su aproximación a los procesos de aseguramiento de la calidad), no es aceptable que existan problemas con la calidad de los evaluadores externos, la rigurosidad de los procesos o la consistencia en las decisiones, lo que menoscaba la calidad y estabilidad del sistema. Las agencias deben contar con mecanismos rigurosos de autorregulación –no pueden exigir a las instituciones algo que ellas mismas no están dispuestas a afrontar–; al mismo tiempo, deben fortalecerse los mecanismos de supervisión y control de la CNA-Chile para asegurar que todas las agencias que operan en el país satisfacen los criterios básicos de calidad, independencia y transparencia.

6.5 Cumplimiento del rol de los colegios y asociaciones profesionales

La participación de los colegios y asociaciones profesionales en el SINAC es poco evidente. Se entiende que poseen un rol respecto a la garantía pública de habilitar a sus profesionales asociados[69], informar mediante registros públicos quiénes son estos, y colaborar con las agencias de acreditación y las instituciones para retroalimentar los perfiles de egreso de las carreras, pero además de no estar formalizadas, estas funciones se cumplen en pocos casos.

Al analizar el rol de elaborar códigos de ética, se evidencia que al interior de un número importante de colegios profesionales o asociaciones, esta labor está formalizada y con un adecuado nivel de cumplimiento. Por ejemplo, el Colegio de Abogados de Chile señala en su página web que "Los abogados colegiados están sujetos al control ético del Colegio de Abogados, contemplándose un procedimiento para sancionar las conductas contrarias a la ética profesional"[70]. En el caso del Colegio Médico en su página web informan que existe un Código de Ética, aprobado por la unanimidad del H. Consejo General, el día 25 de noviembre de 2004[71].

En síntesis, no hay claridad en la forma en que se relacionan estas asociaciones con los procesos de aseguramiento de la calidad; sin embargo, es deseable que se definan mecanismos que faciliten la consideración de la perspectiva profesional en el diseño de criterios de calidad y en la evaluación de su cumplimiento. Esto, permitiría velar por la pertinencia de los criterios definidos para un determinado perfil de egreso, que justamente busca dar respuesta a las necesidades del mundo laboral.

6.6 Cumplimiento del rol del sector empleador

Al sector productivo se le asocia un rol orientador, que implica elaborar y aplicar políticas de contratación basadas en criterios de calidad de las instituciones desde las que los profesionales provienen. Si bien se trata de una expectativa

[69] Aspecto desarrollarlo en profundidad en el capítulo 5 del presente libro.

[70] Ver http://www.colegioabogados.cl/

[71] Ver http://www.colegiomedico.cl/

social que no es posible evaluar en su totalidad, hay experiencias de cumplimiento de esta función por parte de empresas que definen como requisitos de postulación el que los profesionales provengan de instituciones o programas acreditados, o que posean un alto puntaje de calificación en exámenes nacionales o internacionales, como ocurre por ejemplo en medicina a través del Examen Médico Nacional[72].

En este análisis, cabe destacar que en la actualidad, en el ámbito de la educación, las instituciones han pasado a ser un empleador significativo, por lo tanto, con mayor razón debieran asumir el rol mencionado anteriormente, como otra manera de fortalecer el SINAC.

Como rol social también se espera que, en el marco de la responsabilidad empresarial, las empresas insten a que sus directivos hagan retroalimentación de los perfiles de egreso de los planes de estudio que imparten las instituciones, y que participen de la definición de criterios de evaluación de programas cuando las agencias de acreditación lo propicien.

La experiencia indica que, cuando ha ocurrido esta situación, es con motivo de los rediseños curriculares orientados a competencias impulsados por algunas universidades, o bien gatillada por los procesos de autoevaluación de las carreras. De cualquier manera que esto ocurra, el cumplimiento de esta función mejora la pertinencia y calidad de los programas y, por lo tanto, la empleabilidad de los profesionales y las exigencias del sector productivo.

En síntesis, parece ser necesario hacer un esfuerzo significativo por incrementar la difusión de los procesos de aseguramiento de la calidad, con el fin de promover su utilización por parte de las diversas instancias integrantes del medio laboral. Al mismo tiempo, al igual que en el caso de las asociaciones profesionales, es deseable diseñar mecanismos que promuevan la participación de representantes del sector productivo y de servicios o de empleadores en el diseño y evaluación de criterios de calidad, particularmente en el caso de carreras o programas conducentes a títulos profesionales o técnicos.

6.7 Cumplimiento del rol de los estudiantes y sus familias

El principal rol de los estudiantes y sus familias es informarse y tomar decisiones basadas en la calidad de las instituciones y de programas. Para ello, es fundamental contar con información proveniente de otros actores acerca de los resultados de los procesos de acreditación, indicadores de retención y tiempos de titulación, sellos formativos de los proyectos educativos de las instituciones, perfiles de egreso que especifiquen la orientación específica de los programas, calidad de las instalaciones, disponibilidad de centros de prácticas o campos clínicos, niveles de empleabilidad de carreras y programas, etc. En la actualidad, es el SIES el organismo que por ley tiene esta responsabilidad, pero se trata, evidentemente, de una responsabilidad compartida con las agencias de acreditación y con las propias instituciones de educación superior.

Por todo esto, se hace indispensable mejorar los mecanismos de información, entregando antecedentes claramente definidos, facilitando la difusión y el acceso a fuentes de información, y apoyando las instancias de orientación vocacional a través de acciones destinadas a docentes y orientadores de los últimos años de la educación media. Todo lo anterior, con el propósito de promover una valoración social efectiva de la acreditación como una garantía razonable de la calidad de una institución.

[72] Véase a este respecto el capítulo 2 del presente libro.

IV. PROPUESTAS DESDE LA PERSPECTIVA DEL ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD

No es fácil identificar los límites cuando se intenta abordar el tema de la calidad de la educación superior. Este es un concepto amplio que, como se indica al inicio de este capítulo, se asocia a la capacidad de una institución o programa para responder a necesidades y demandas disciplinarias, sociales, individuales, desde la perspectiva de las prioridades y principios que definen su misión institucional. Por lo mismo, la calidad está estrechamente ligada a los propósitos más amplios que una sociedad define para su educación superior y, por lo tanto, de equidad, de transparencia, de articulación.

El aseguramiento de la calidad, por su parte, tiene una doble lectura en el presente documento: una mirada retrospectiva, que pretende dar garantía de que una institución o un programa cumple con sus promesas a la sociedad y satisface los criterios de calidad que se le aplican, y una mirada prospectiva, cuyo objetivo es contribuir a los esfuerzos institucionales por avanzar hacia niveles continuamente crecientes de calidad.

En ese contexto, se elaboró el diagnóstico que se recoge en las páginas precedentes: se identificaron las principales funciones asociadas al aseguramiento de la calidad, en la doble perspectiva mencionada, y los actores encargados de desempeñar estas funciones. El diagnóstico, entonces, se centra en el análisis de la forma en que los actores efectivamente desempeñan las funciones identificadas.

Las propuestas que surgen de este diagnóstico presentan también las mismas dificultades y características anotadas, a pesar de los intentos por acotarlas. Por ello, hay importantes traslapes con propuestas correspondientes a otras unidades y, aunque se transfirieron a ellas, se mantienen brevemente indicadas en esta sección, dada la importancia que tienen para el análisis del aseguramiento de la calidad. Si bien están organizadas en función de los actores a los que se dirigen, muchas de ellas deben abordarse por varios actores, desde distintos puntos de vista. Lo que surge con mucha claridad es la necesidad de una mirada integrada, en la que las diversas propuestas –tanto las generadas por esta unidad como las elaboradas por las otras unidades consultoras– operan en conjunto para lograr el objetivo que convoca a la sociedad chilena: la oferta de una educación superior de calidad, es decir, de una educación superior capaz de dar respuesta eficaz, eficiente y oportuna a las necesidades múltiples del mundo del conocimiento, del trabajo y de las personas.

Las propuestas se organizan en función de tres objetivos principales:

1. Fortalecer el rol del Estado para gobernar el sistema de educación superior, establecer prioridades nacionales y orientar las decisiones respecto de la calidad de la educación superior.
2. Contar con un sistema de aseguramiento de la calidad que sea legítimo, creíble y riguroso, y permita de este modo dar garantía pública acerca de la calidad de la oferta educativa en el nivel superior.
3. Generar condiciones para que las instituciones de educación superior asuman la responsabilidad por el mejoramiento continuo de la calidad como una tarea central de la gestión institucional.

A. Rol del Estado

La primera de las propuestas se refiere a la necesidad de contar, para el sistema chileno, con una institucionalidad que permita pensar la educación superior de manera integrada y con una visión de largo plazo, considerando prioridades nacionales en los distintos ámbitos de la educación superior. Si bien esta propuesta se transfirió para su desarrollo a la unidad consultora de Institucionalidad[73], nos parece esencial reiterar en esta sección la importancia que tiene contar

[73] Véase el capítulo 6 del presente libro.

con una definición nacional acerca de las prioridades públicas relativas a la estructura, las funciones y el sustento de la educación superior, la que configuraría, de este modo, el marco de referencia indispensable para la definición de los criterios de calidad. Una institucionalidad que no esté limitada por el horizonte temporal de un gobierno, sino que pueda definir criterios de largo plazo, permitiría orientar el diseño de políticas de educación superior, analizar sus interacciones y evaluar sus efectos, aportando así elementos esenciales para la conformación de un marco de referencia para los procesos de aseguramiento de la calidad.

Al Estado corresponde también fortalecer la legitimidad y la eficacia del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad SINAC. En efecto, el recurso más importante de un sistema de este tipo es su credibilidad y la legitimidad de las decisiones que adopta. Para ello, proponemos fortalecer la capacidad de la División de Educación Superior DIVESUP, del MINEDUC, para dar cumplimiento oportuno a las tareas que le competen en el campo del aseguramiento de la calidad, evaluar el funcionamiento del sistema, fiscalizar el cumplimiento de las normas que se aplican a los distintos componentes del mismo y promover las modificaciones legales y reglamentarias que sean pertinentes.

Una tercera propuesta dirigida al Estado –en este caso, concretamente a la DIVESUP– se refiere a la necesidad de auscultar el sistema de educación superior con el fin de disponer de antecedentes que sirvan tanto a la gestión de las instituciones de educación superior como al diseño y evaluación de políticas. Para ello, se propone crear un sistema nacional de encuestas que recoja periódicamente la opinión de los principales actores internos (cuerpo académico, estudiantes) como externos (empleadores, egresados) del sistema de educación superior. Hay importantes experiencias internacionales al respecto, que avalan la pertinencia de este tipo de información.

B. El Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad

Como es de suponer, la mayor parte de las propuestas se encuentran en esta sección, y se dirigen esencialmente a la CNA-Chile, a las agencias acreditadoras y al CNED, con algunos alcances a la DIVESUP en su rol como componente del sistema.

La primera prioridad que surge del diagnóstico, es la necesidad de fortalecer los mecanismos existentes para dar garantía de que las decisiones adoptadas por los organismos de aseguramiento de la calidad son consistentes y no se ven afectadas por consideraciones ajenas a la aplicación de criterios de calidad y procedimientos debidamente consultados y difundidos. La propuesta se centra en la necesidad de afinar las incompatibilidades e inhabilidades de los integrantes de estos organismos y de establecer mecanismos rigurosos para velar por su cumplimiento.

El diagnóstico indica también la importancia de fortalecer y actualizar los procedimientos para el aseguramiento de la calidad. Estos tienen un impacto muy importante, por ejemplo: en la generación de confianza respecto de la calidad de instituciones y programas, lo cual constituye un elemento esencial para la articulación inter e intrainstitucional y para la movilidad de estudiantes; en el aporte de información útil para tomar decisiones de política y asignar recursos; y en la entrega de información significativa a estudiantes, familias y empleadores. Al respecto, es indispensable mantener una actitud permanente de revisión para asegurar que estos procesos mantienen su pertinencia y, por tanto, pueden satisfacer las expectativas sociales puestas sobre ellos. La propuesta desglosa dicho fortalecimiento y actualización en las siguientes acciones:

- Evaluación periódica del funcionamiento de los organismos de aseguramiento de la calidad mediante procesos de autoevaluación y evaluación externa, verificada desde el Comité de Coordinación del SINAC.
- Fortalecimiento de las competencias del personal técnico de los organismos de aseguramiento de la calidad, con especial énfasis en la Secretaría Técnica de la CNA-Chile.
- Revisión y actualización de los criterios y procedimientos para los procesos de acreditación de instituciones y carreras, con participación de los principales actores.
- Fortalecimiento de los mecanismos de supervisión del funcionamiento de las agencias de acreditación privadas, considerando la revisión y actualización de los criterios y procedimientos para dicha supervisión. Se propone que estos criterios incluyan de manera explícita la prohibición a las agencias de prestar asesorías o vender servicios a las instituciones cuyas carreras se encuentran en proceso de acreditación. Asimismo, es necesario definir requisitos mínimos comunes para los procesos de evaluación externa desarrollados por las agencias, con el fin de velar por su confiabilidad y comparabilidad.

Un elemento central en los procesos de aseguramiento de la calidad es la evaluación externa de instituciones, carreras y programas y, particularmente, la acción de los pares evaluadores. Si bien este aspecto podría haberse incluido en el listado anterior, se consideró conveniente destacar su relevancia señalando la necesidad de definir orientaciones para la actuación de los evaluadores, de establecer instrumentos de evaluación de su desempeño y de instalar mecanismos de capacitación. Con todo, es preciso insistir en que, a nuestro juicio, la acción de los pares evaluadores es eficaz en la medida en que se trate efectivamente de *pares*, esto es, de quienes evalúan desde la perspectiva de su experiencia académica o profesional, y no de especialistas en evaluación. Aspectos centrales en este ámbito son las normas relativas a las obligaciones, derechos y restricciones que afectan a los integrantes de una comisión de pares evaluadores, los criterios para la conformación de las comisiones de pares, la especificación de los distintos roles asignados a los pares en las comisiones evaluadoras, instrumentos para la evaluación de los pares y los elementos básicos para su capacitación.

Los procesos de licenciamiento y acreditación adquieren pleno sentido cuando son debidamente difundidos y conocidos por sus destinatarios: las propias instituciones, las autoridades públicas, los postulantes a la educación superior, el público en general. Por ello, se plantea la necesidad de establecer y mantener un sistema de información fácilmente accesible y de fácil comprensión respecto de las decisiones de licenciamiento y acreditación, con el fin de promover y facilitar la toma de decisiones fundadas a los estudiantes, sus familias y demás usuarios de la educación superior.

Un cuarto aspecto, apunta a crear un espacio de colaboración común y permanente entre las instituciones en materias de aseguramiento de la calidad, en una lógica de aunar criterios y compartir buenas prácticas para fortalecer la calidad de los procesos y resultados institucionales. También se busca mediante esta instancia articular un trabajo entre las instituciones de educación superior con la CNA-Chile y las agencias privadas de acreditación, cuando se traten temas específicos ligados al mejoramiento del sistema de acreditación.

Finalmente, se incluye una propuesta que apunta a promover la colaboración entre las instituciones de educación superior: la organización de mecanismos que permitan identificar, sistematizar y difundir buenas prácticas relativas a la innovación en materias de diseño curricular, evaluación y estrategias de enseñanza aprendizaje, con el fin de apoyar el desarrollo de las instituciones de educación superior. Esta propuesta está esencialmente dirigida a la CNA y el Consejo Nacional de Educación, y a Centros Académicos, que pueden generar y poner a disposición de las instituciones que lo requieran un catastro actualizado de prácticas evaluadas y consideradas de buena calidad.

C. La gestión de la calidad al interior de las instituciones de educación superior

Uno de los consensos más claros en el ámbito del aseguramiento de la calidad es que se trata de una responsabilidad prioritariamente de las propias instituciones de educación superior. En efecto, si bien el aseguramiento de la calidad es una responsabilidad compartida con instancias de gobierno, agencias acreditadoras, pares evaluadores, solo las propias instituciones de educación superior y sus integrantes están en condiciones de efectuar los cambios y desarrollar las acciones necesarias para lograr niveles crecientes de calidad. Por ello hemos enfatizado este rol, tanto en el diagnóstico como en las propuestas formuladas. Estas, si bien tienen como destinatario final las instituciones, en algunos casos se dirigen a otros actores, de quienes se espera contribuyan a promover el progreso hacia niveles crecientes de calidad.

Al respecto, las propuestas apuntan, en primer lugar, a promover la implementación de sistemas de gestión de la calidad al interior de las instituciones de educación superior, considerando la pertinencia de los propósitos institucionales, las políticas y mecanismos para lograrlos y su nivel de cumplimiento, medido con resultados. Un componente importante en este aspecto es la vinculación sistemática de los resultados de la evaluación con los procesos de planificación estratégica en las instituciones, incluyendo mecanismos de seguimiento y evaluación centrados en el aseguramiento y mejora de la calidad. Este tema debe estar explícitamente contemplado y promovido desde las agencias de aseguramiento de la calidad, sin perjuicio de que quienes deben ponerlo en práctica son las autoridades superiores en las instituciones.

Un segundo aspecto, relevado en estas propuestas, es el énfasis en el establecimiento de convenios de desempeño intra y extra institucionales, que asocien la asignación de recursos con el logro de objetivos relacionados con las áreas prioritarias de cada institución o unidad. En el ámbito de la docencia, estos convenios debieran estar asociados a indicadores de acceso, progresión y logros de los estudiantes. De este modo, junto con asegurar un financiamiento estable para las acciones comprometidas, se establecen criterios de rendición de cuentas del uso de los recursos, con criterios de eficacia y eficiencia en la acción.

Un tercer elemento en las propuestas dice relación con la necesidad de promover, desde las instancias directivas a nivel institucional o de carrera, mecanismos efectivos de vinculación con el medio profesional y laboral, como referente para la definición de políticas y la retroalimentación y mejora continua de los procesos de formación de los estudiantes de educación superior. Involucrar a empleadores, a asociaciones profesionales, a profesionales en ejercicio, a responsables de programas de educación continua o postgrado, en el análisis del currículum y de las estrategias de formación permitirá actualizar y mejorar la oferta formativa en todos los niveles de la educación superior.

Finalmente, y tal como se señaló al inicio de esta sección, hay propuestas que, siendo importantes desde el punto de vista del aseguramiento de la calidad, parecía más apropiado desarrollarlas en el marco de otras unidades. Así, se consideró que el capítulo 6 sobre Institucionalidad podría abordar de mejor manera el tema de la adecuación de las estructuras y sistemas de gobierno, considerando las exigencias propias de la implementación de un modelo de gestión de la calidad y estableciendo mecanismos de designación o elección de autoridades e instancias de control de su gestión. Igualmente, en el capítulo 5 sobre Títulos y Grados se evidencia la necesidad de establecer criterios y procedimientos para la habilitación profesional de actividades relativas a profesiones reguladas.

Las propuestas específicas, según destinatario, son las siguientes:

a. Fortalecer la legitimidad y la eficacia del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad. Destinatario: MINEDUC

Contenido de la propuesta:

- Fortalecimiento la capacidad de la DIVESUP para dar cumplimiento oportuno a las obligaciones que competen al MINEDUC, en materia de aseguramiento de calidad y definir instancias de control para velar por dicho cumplimiento. Entre estas obligaciones pendientes se destaca la dictación de los reglamentos de la Ley 20.129, modificación de la LOCE en lo que corresponde a educación superior (título III), revisión de la ley a la luz de las dificultades surgidas con su aplicación.
- Desarrollo de una evaluación del SINAC, con asesoría externa, con la finalidad de identificar las áreas donde es preciso hacer cambios (composición de los organismos encargados del aseguramiento de la calidad, coordinación CNED – CNA-Chile – DIVESUP).
- Mecanismo permanente de fiscalización de la operación del SINAC y para la atención de reclamos de las instituciones y personas.

Modelo de implementación:

- Las modificaciones y revisiones legales deberían ser coordinadas por la DIVESUP, pero con participación de los actores relevantes.
- La evaluación del SINAC debería realizarla un organismo externo, entendiendo que el DIVESUP es parte del SINAC.
- A partir de las propuestas enviadas por el ejecutivo al Congreso Nacional, velar que dentro de los roles asignados a una eventual subsecretaría y superintendencia de educación superior, se incluyan aquellas referidas a aseguramiento de la calidad, sin interferir en la necesaria independencia de estos organismos en lo que respecta a los juicios sobre la calidad.

Impactos esperados:

- Decisiones de acreditación legitimadas que favorecen la confianza de los actores del sistema y sus implicancias.
- Modificaciones legales de la LOCE realizadas.
- Reglamentos elaborados de la Ley 20.129.
- Organismos del SINAC evaluados y con planes de mejoramiento.

b. Contar con información completa, veraz y oportuna sobre diversos aspectos de interés para la gestión de las instituciones y la elaboración de políticas públicas en educación superior. Destinatario: MINEDUC

Contenido de la propuesta:

- Creación de un Sistema Nacional de Encuestas de Educación Superior destinado a recoger opiniones de actores internos y externos sobre la operación del sistema de educación superior.

Modelo de gestión o puesta en marcha:

- El Sistema Nacional de Encuestas de Educación Superior debe diseñarse con la participación de los distintos actores involucrados y debiera estar administrado por el MINEDUC.
- Éstos deben consensuar los aspectos o temas que deben incluirse en función de la estrategia que se defina a nivel nacional para alcanzar el estado deseado de la Educación Superior.
- Para el éxito de esta iniciativa resulta fundamental el compromiso de las instituciones y otros actores para proveer la información requerida en el formato y oportunidad definidos. Además se requiere definir un reglamento que ponga en operación la entrega de información por parte de las instituciones.
- La aplicación debe tener una periodicidad predefinida la cual debe ser respetada.

Impactos esperados:

- Generar información para mejorar la gestión de las instituciones y facilitar el diseño de políticas públicas en Educación Superior.

c. Fortalecer los mecanismos para dar garantía de que los miembros de la CNA y de las Agencias de Acreditación, al igual que del CNED, tomen decisiones en forma transparente y consistente, confirmando su independencia e idoneidad. Destinatarios: CNA-Chile, CNED y Agencias Privadas de Acreditación

Contenido de la propuesta:

• Mecanismo para definir y transparentar las inhabilidades e incompatibilidades para los miembros de la CNA, CNED y de los consejos de acreditación de las agencias.

• Declaración de interés, que garanticen la imparcialidad de los comisionados. Supone, al menos, las siguientes acciones:

- Aumentar las causales de inhabilitación de los comisionados y cautelar su cumplimiento, respecto de las instituciones sobre las que pueden pronunciarse.
- Regular la comunicación entre comisionados e instituciones.

Modelo de implementación:

• Utilización de las declaraciones de interés del Consejo de Transparencia, como un modelo a seguir, que incluya mecanismos de actualización permanente.

• La inhabilitación debe tener una expresión operacional clara y pública.

Impactos esperados:

• Código de ética de la CNA, CNED y agencias elaborados, difundidos y aplicados.

• Inhabilidades e incompatibilidades definidas para los miembros de la CNA, CNED y de los consejos de acreditación de las agencias.

• Publicación de declaraciones de interés de comisionados y consejeros de acreditación, socios y directivos, actualizadas permanentemente.

d. Fortalecer y actualizar los procesos de aseguramiento de la calidad. Destinatarios: CNA-Chile, CNED y Agencias Privadas de Acreditación

Contenido de la propuesta:

• Evaluación periódica del funcionamiento de la CNA y el CNED y las Agencias de Acreditación, que incluya el desarrollo de procesos de autoevaluación, así como una evaluación externa verificada desde el Comité de Coordinación del SINAC.

• Fortalecimiento de las competencias de la Secretaría Técnica de la CNA mediante:

- Deiión de condiciones técnicas y profesionales que debe poseer la ST
- Evaluación externa de las capacidades con que cuenta.
- Implementación de un plan de capacitación y fortalecimiento interno.

• Revisión y actualización de los criterios y procedimientos para los procesos de acreditación de instituciones y carreras.

• Mecanismo de supervisión pertinente del funcionamiento de las agencias de acreditación privadas. Supone los siguientes:

- Revisión y actualización de los criterios y procedimientos para la supervisión de las agencias de acreditación privadas
- Prohibición de desarrollar asesorías y venta de servicios a las instituciones cuyas carreras se encuentran en acreditación con dicha agencia.
- Establecimiento, por parte de la CNA, de requisitos mínimos y comunes para los procesos de evaluación externa desarrollados por las agencias.

Modelo de implementación:

• Se debe contemplar el desarrollo de procesos periódicos de autoevaluación y evaluación externa en el CNED, CNA y Agencias privadas de acreditación, de acuerdo a criterios de buenas prácticas internacionalmente aceptados que termine con la identificación e implementación de un plan de mejora.

• Para revisar y actualizar los criterios de carreras, la CNA debe trabajar en conjunto con las agencias y los otros actores del sistema (instituciones de educación superior, sector productivo, empleadores, egresados, etc.). La CNA debiera considerar los criterios de evaluación de centros de formación técnica elaborados por CNED en función del licenciamiento y considerar el trabajo efectuado por el Comité Consultivo convocado por CNA el año 2009.Los criterios deben ser difundidos oportunamente a las instituciones y los instrumentos que se utilicen en la evaluación externa, deben ser coherentes con esos criterios.

• La supervisión de las agencias de acreditación debiera considerar específicamente aspectos como (a) cobertura y duración de las visitas; (b) conformación de las comisiones de pares (inducción de los pares, número mínimo de pares en cada comisión, relación de los pares con las instituciones visitadas, etc.); (c) calidad de los informes de pares (deben contener debilidades claras y fundadas y ser coherentes con el informe oral de salida); (d) oportunidad y pertinencia de los acuerdos (cumplimiento de los plazos de entrega, identificación de debilidades de manera clara que incluya acciones a realizar); (e) composición y evaluación de los consejos de acreditación por áreas del conocimiento.

• El fortalecimiento de las competencias de la Secretaría Técnica de la CNA debiera comenzar por una evaluación externa de una entidad reconocida y validada nacional o internacionalmente, para luego generar e implementar un plan de capacitación y fortalecimiento interno. Finalmente, se debe justificar y evaluar económicamente dicha propuesta y solicitar los recursos necesarios al Ministerio de Hacienda.

Impactos esperados:

• CNED, CNA y Agencias privadas de acreditación reconocidos como garantes públicos de la calidad por todos los actores del sistema.

• Criterios de evaluación actualizados y que den cuenta de la diversidad institucional y regional.

• Agencias privadas de acreditación que cumplen con estándares y requisitos mínimos, según lo establecido por la Ley 20.129.

• Auditorías periódicas a las agencias privadas de acreditación.

• Resultados públicos del proceso de supervisión y auditoría de agencias.

e. Establecer los requisitos mínimos que debe satisfacer la evaluación externa de las instituciones, carreras y programas. Destinatarios: CNA-Chile y Agencias Privadas de Acreditación

Contenido de la propuesta:
- Mecanismos para perfeccionar la evaluación externa a las instituciones, las carreras y programas, incluyendo orientaciones para los pares evaluadores (obligaciones, derechos y restricciones), instrumentos de evaluación de su desempeño y perfeccionamiento.
- Definición de normas relativas a las obligaciones, derechos y restricciones que tienen los integrantes de una comisión de pares evaluadores (institucional, de carreras o de programas).
- Definición de criterios para la conformación de las comisiones de pares evaluadores, debiendo contemplar: inducción y capacitación, número mínimo de pares en cada comisión, relación de los pares con las instituciones visitadas, definición de incompatibilidades y verificación de su cumplimiento).
- Diferenciación de los distintos roles asignados a los pares que conforman una comisión.
- Capacitación de los pares evaluadores, la que debe considerar el modelo curricular, proyecto educativo y propósitos de la evaluación externa, las actitudes de los pares evaluadores respecto de las instituciones o carreras evaluadas (respeto a la autonomía institucional y al proceso de autoevaluación efectuado, apoyo al mejoramiento) así como las características de los informes de evaluación (deben contener debilidades claras y fundadas, apoyar sus afirmaciones con evidencias, utilizar un lenguaje constructivo, fundamentar los juicios y ser coherentes con el informe oral de salida). El programa de visita debe dar cuenta de la realidad de la institución visitada e incluir los actores básicos que siempre deben ser incorporados a las visitas de una carrera o institución.
- Evaluación individual de los integrantes de la comisión de pares luego de cada visita.

Modelo de implementación:
- Definición clara de las normas y difusión de éstas al sistema y a los evaluadores.
- Diseño y desarrollo de mecanismos de capacitación para pares evaluadores.
- La capacitación de evaluadores debe considerar difusión y explicación del sentido de las normas, así como de las actitudes propias de los evaluadores.
- Adopción de medidas para el cumplimiento de dichas normas: supervisión agencias, incorporación de cláusulas ad hoc en los contratos de evaluadores.

Impactos esperados:
- Comisiones de pares evaluadores idóneos, que cumplen los objetivos de una adecuada evaluación externa de las instituciones, carreras y programas.
- Registro oficial de pares de la CNA, que consideren evidencias evaluativas de sus roles por parte de la Secretaría Técnica de la CNA, con conocimiento del pleno de la Comisión.
- Registro público de pares de las agencias, que consideren evidencias evaluativas de sus roles.

f. Disponer de un sistema de información de las decisiones de licenciamiento y acreditación que permita a los estudiantes y sus familias tomar decisiones adecuadas al momento de matricularse en una institución/carrera. Destinatarios: CNA-Chile, CNED, MINEDUC, Agencias Privadas de Acreditación

Contenido de la propuesta:
- Revisión de los mecanismos de solicitud y difusión de información referida a licenciamiento y acreditación.

Modelo de implementación:
- La revisión debe apuntar a evaluar el cumplimiento de los propósitos, la pertinencia y actualización de ellos.
- Rediseño de los sistemas en función de las debilidades detectadas y de acuerdo a las necesidades de los usuarios.
- Implementación y evaluación.

Impactos esperados:
- Satisfacción de los actores con la información pública disponible y su metodología de recolección y ordenamiento.

g. Poner a disposición de las instituciones que lo requieren buenas prácticas para la innovación en materias de diseño curricular, evaluación y uso de estrategias de enseñanza aprendizaje. Destinatarios: instituciones de educación superior, CNA-Chile y CNED

Contenido de la propuesta:
- Diseño de un mecanismo que proporcione metodologías, materiales, bibliografía relativa a diseño curricular, evaluación y uso de estrategias de enseñanza aprendizaje, dirigido a las instituciones de educación superior.

Modelo de implementación:
- Gestión de financiamiento para que los organismos expertos recojan, sistematicen y difundan el material relativo a buenas prácticas en innovación curricular y pedagógica.
- Difusión de las buenas prácticas a los actores que lo requieran.

Impactos esperados:
- Existencia de un catastro de buenas prácticas a disposición de las instituciones.

h. (A) Promover la implementación de sistemas de gestión de la calidad considerando la pertinencia y cumplimiento de los propósitos institucionales y los resultados obtenidos; (B) Propender a que los procesos de planificación estratégica en las instituciones incluyan mecanismos formales y sistemáticos de seguimiento y evaluación con foco en el aseguramiento y mejora de la calidad. Destinatarios: instituciones de educación superior

Contenido de la propuesta:
- Incorporación en el sistema de gobierno de las instituciones, de políticas y mecanismos de aseguramiento de la calidad, que vinculen los resultados de la autoevaluación y evaluación externa en la planificación estratégica institucional.

Modelo de implementación:
• Esta labor debe ser impulsada por la Rectoría, identificando una unidad de coordinación general y las instancias específicas responsables de cada etapa de la planificación.

• La construcción e implementación del plan estratégico, para que sean efectivas, deberían considerar al menos los siguientes aspectos fundamentales: (a) la participación de la comunidad institucional, sobre todo para la definición de los propósitos y objetivos de mediano y largo plazo; (b) la fijación de indicadores de impacto y metas asociadas a estos últimos; (c) la implementación a nivel de estrategias y acciones; (d) un financiamiento claramente definido y vinculado a resultados; y (e) la incorporación de los planes de mejora derivados de los procesos de acreditación y su financiamiento en el seguimiento del plan estratégico.

Impactos esperados:
• Avance continuo en el cumplimiento de la misión y propósitos institucionales.

• Aprendizaje institucional a partir de ciclos continuos de planificación estratégica.

• Planificación estratégica basada en un proceso continuo.

• Desarrollo de mejoras dentro de los plazos comprometidos en los acuerdos de acreditación, a través de planes financiados.

i. Enfatizar el cumplimiento de resultados por parte de las instituciones y de sus unidades mediante la ejecución de convenios de desempeño intra y extra institucionales para el mejoramiento continuo de la calidad. Destinatarios: MINEDUC e instituciones de educación superior

Contenido de la propuesta:
• Mecanismos de instalación y financiamiento de convenios de desempeño intra y extra institucionales

Modelo de implementación:
• A nivel intra institucional, definir periódicamente planes o convenios con unidades académicas, que comprometan niveles de desempeño en relación a las áreas académicas prioritarias establecidas en el plan estratégico de cada institución. Estos desempeños deben estar asociados a indicadores de acceso, formación y logro de los estudiantes y ajustados a un plazo de dos a tres años, al menos. Los planes deben tener asociado un financiamiento estable por el periodo de implementación de ellos.

• Para una puesta en marcha realista en términos de financiamiento, estos convenios se deberían ir aprobando y rotando gradualmente, comenzando por aquellas unidades que representen una prioridad estratégica institucional.

• Fundamental para establecer las metas de desempeño lo constituye la información base generada para su proyección.

• Los resultados deben ser medidos regularmente, a través de los mecanismos de seguimiento existentes, por ejemplo simultáneamente con el seguimiento de la planificación estratégica.

• A nivel extra institucional, todos los recursos públicos deberían estar asociados a convenios de desempeño, sea cual sea la naturaleza de la institución que las recibe.

Impactos esperados:
• Transparencia en la asignación de recursos y su efectividad.

• Orientación a una gestión por resultados y de mediano plazo.

j. Promover instancias efectivas de vinculación con el medio como referente para definición de políticas y la retroalimentación y mejora continua de los procesos de formación de los estudiantes de educación superior. Destinatarios: instituciones de educación superior, empleadores, asociaciones profesionales

Contenido de la propuesta:
• Estructuras que apoyen la gestión de vinculación con el medio en la perspectiva de retroalimentar los procesos de formación.

• Los empleadores deberían colaborar directamente en las etapas básicas del diseño del currículum que haga posible conocer cuál es el perfil que esperan de los egresados, cuáles son las cualidades personales que más se valoran y qué habilidades consideran críticas para un buen desempeño profesional.

• Se espera que las empresas asuman su rol social con relación a la educación superior, incorporen en su quehacer facilidades de práctica y de vinculación con las instituciones y sus estudiantes, y que establezcan incentivos que permitan a sus directivos y de profesionales colaborar con el desarrollo y retroalimentación de los perfiles de egreso y sean fuente importante en la definición de criterios de evaluación de carreras y programas.

• Por otra parte considerar de la misma forma antes señalada, a los egresados con la incorporación en el organigrama formal de cada institución, de un centro de egresados, directamente coordinado con la autoridad académica a nivel institucional y con cada jefatura de carrera.

Modelo de implementación:
• Se hace necesario establecer consejos permanentes en las instituciones, de relación con asociaciones gremiales, empresariales, sindicatos y sectores productivos en donde se aborden sistemáticamente temas relativos a mercado laboral, perfiles de egreso, mallas curriculares y oferta educativa.

• Generar dichas estructuras y garantizar su funcionamiento regular. Su tarea será la de contribuir a revisar, renovar y proponer componentes de oferta educativa, revisión de perfiles profesionales y mallas curriculares, a la luz de las exigencias reales del medio. De igual manera, pueden ayudar a definir políticas de información más eficientes para la mejora de la calidad en la educación superior.

• Eventualmente su existencia, nivel de funcionamiento y los resultados que concluyan podría constituirse en nuevos criterios de acreditación, tanto institucional, como de carreras.

• Cada institución debería velar por la existencia de un centro de egresados, directamente coordinado con la autoridad académica a nivel institucional y con cada jefatura de carrera.

• Ambos consejos se deberían establecer bajo supuestos mínimos que consideren al menos: (a) Una constitución formal, expresado en cada plan de desarrollo de la institución, carrera o programa, (b) asegurar su funcionamiento permanente y (c) sus acuerdos, análisis y propuestas deberían tener incidencia comprobable en las definiciones de perfiles, mallas curriculares, mercado laboral y oferta educativa.

Impactos esperados:
• Perfiles de egreso y mallas curriculares periódicamente revisados con participación activa del medio externo.

• Perfiles de Egreso concordantes con los requerimientos del mundo del trabajo.

• Mejor inserción laboral de los egresados.

Capítulo 4

ARTICULACIÓN Y MOVILIDAD: APUNTANDO A LA EFICIENCIA DEL SISTEMA

Miembros de la unidad consultora:
Juan Pablo Prieto Cox (coordinador)
Roxana Pey Tumanoff (coordinadora alterna)
Francisco Durán del Fierro (secretario ejecutivo)
Alejandra Villarzú Gallo
Ana María Larraín Undurraga
Andrea Detmer Latorre
Gonzalo Vargas Otte
Nelson Stevenson Palamara
Rodrigo del Valle Martin
Rodrigo Torres Nuñez
Sally Bendersky Schachner
Vivian Heyl Chiappini
Ximena Concha Bañados

Consultores asociados
Alexis Ramírez Orellana
Rodrigo Díaz Mery
José Miguel Correa Alliende

El desarrollo de la articulación y la movilidad en la educación superior chilena constituye un ámbito escasamente abordado por la investigación académica. La tendencia a considerar el núcleo de las políticas educativas en su aspecto financiero e institucional, ha tenido como consecuencia un descuido o postergación de otras temáticas igualmente importantes para el desarrollo del sector. Sin embargo, esta escasa consideración no implica que no sea un tema relevante e ingente: en efecto, la mencionada postergación no ha sido problema para iniciar y consolidar el debate, incursionar en iniciativas acotadas que constituyen experiencias piloto que se consideran valiosas y aventurar, de ese modo, un diagnóstico general.

Con el fin de situar el fenómeno en su contexto y orientar la discusión, se plantean algunas problemáticas iniciales, que giran en torno a tres grandes temas:

i. La necesidad de articular a las distintas instituciones de educación superior, especialmente a las entidades que entregan títulos técnicos con las que otorgan títulos profesionales. Ante esto, es pertinente plantear la siguiente pregunta ¿es necesario incentivar la movilidad entre estas instituciones, si lo que se requiere es que la proporción de técnicos v/s profesionales cambie a favor de los primeros? El asunto es que se pretende justamente cambiar aquella proporción, y constituir una estructura productiva de técnicos, mientras se promueve la movilidad de estos hacia las universidades.

ii. La pretendida aplicación de modelos internacionales en el sistema de educación superior en nuestro país. Nos preguntamos ¿será eficiente –y equitativo– replicar las experiencias de países desarrollados en estructuras sociales e institucionales como la chilena, caracterizadas por una alta segmentación?

iii. La gradual reforma que se ha llevado a cabo en la duración de las carreras del pregrado. Se considera que estas en general se conforman por currículum rígidos y planes de estudios demasiado largos, lo que dificulta una efectiva articulación. Frente a ello, nos preguntamos si, dada la expansión de la educación superior en Chile –con la consiguiente baja en el capital académico de los estudiantes– ¿tiene sentido disminuir la duración de las carreras? ¿No sería aquello debilitar la formación de pregrado y obligar, de este modo, a cursar programas de postgrado, los cuales, hasta ahora, en general solo pueden llevarse a cabo por estudiantes con capacidad económica para costearlos? ¿O más bien esta reforma significa, en la práctica, una mayor articulación y, por ende, un impulso a la movilidad estudiantil?

I. ARTICULACIÓN Y MOVILIDAD: CONCEPTOS, INTERFACES FORMATIVAS Y NUDOS PROBLEMÁTICOS PARA LA EFICIENCIA DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN TERCIARIA

Para comprender el tema que se aborda, es importante destacar algunos intentos previos para concretar dicha articulación en el sistema de educación superior. Estos se han dado a través de distintos niveles de análisis y de perspectivas y, además, en varios periodos históricos. Sin embargo, una y otra vez han sido aplazados, o más bien omitidos, a raíz de los problemas (de alguna manera endógenos) que el sistema de educación superior chileno arrastra desde sus orígenes. Por ejemplo, la reforma universitaria realizada entre los años 1967 y 1973 asumió, entre muchos otros desafíos, el de la integración de los distintos niveles de educación superior en una unidad coherente y consistente, al tiempo que llevó la universidad a los sectores productivos mismos, con el objetivo de articular las instituciones de educación superior con el mercado laboral.

Lo mismo sucedió con las carreras técnicas, las cuales nacieron para satisfacer las necesidades del país en el ámbito económico-productivo, a fin de evitar la formación de expertos para puestos de trabajo que no existían. La integración –o, en los términos de este documento, la articulación– de aquel sistema no fue resguardada al momento de las transformaciones realizadas por la Reforma de 1981 a la educación superior. Efectivamente, con esa Reforma se promulgaron y ejecutaron una serie de normativas (como fue la eliminación del veto del Ministerio del Interior) que erosionaron la articulación del sistema, lo que implicó, finalmente, el crecimiento de la oferta privada de forma totalmente inorgánica; así, por ejemplo, entre el 2 de enero y el 10 de marzo de 1990 se aprobó la creación de 18 universidades y 23 institutos profesionales.

1. Conceptualización de articulación y movilidad

Para efectos de este capítulo, se ha construido la siguiente definición de articulación y movilidad: la *articulación* es la realización de los aspectos institucionales tales como el marco regulatorio y las normativas legales, que permiten la generación de "territorios" donde la *movilidad* de los estudiantes se hace efectiva. Es decir, la articulación crea un marco (una "estructura") propicio para el desarrollo de diversas estrategias de movilidad, pudiendo los estudiantes hacer un uso flexible y eficiente de los programas formativos en sus diversos grados o niveles.

Complementando esa definición, también se puede entender por articulación los acuerdos o arreglos institucionales que *reconocen* los conocimientos y/o competencias previas desarrolladas por los estudiantes, tanto desde el mismo sistema de educación superior como desde la educación media y el mercado laboral. Finalmente, articulación puede ser entendida también como un proceso adaptativo entre niveles educacionales, entre asignaturas y entre unidades de aprendizaje, reconocidos a través de credenciales definidas formal o legalmente.

Por otra parte, existen definiciones usadas internacionalmente que dan cuenta de esta problemática, entre las cuales nos parecen útiles para este marco conceptual del diagnóstico las siguientes:

1. *"Systematic coordination of course and/or program content within and between educational institutions to facilitate the continuous and efficient progress of students from grade to grade, school to school, and from school to the working world"*[74].

2. Se entiende la articulación como un proceso mediante el cual las instituciones de educación superior acuerdan el reconocimiento de programas, tramos o títulos para facilitar a los alumnos el tránsito por la educación superior, ya sea entre instituciones universitarias o no. Este proceso implica la mutua cooperación entre las partes intervinientes[75].

Mirada desde sus objetivos y su potencial como respuesta a los problemas descritos en el apartado anterior, articular también puede entenderse como minimizar los vacíos y las duplicidades que afectan la adecuada progresión del estudiante en su trayectoria formativa. En otras palabras, las deficiencias en articulación generan vacíos y duplicidades que impactan en aquellas instituciones que reciben a estudiantes con nuevas características[76] (especialmente cuando se trata de falencias), demandándoles tareas para las que no están preparados, o bien se les obliga a cursar materias ya aprobadas o, al menos, completadas en algún grado en otras instancias formativas. Todo esto trae aparejado el desafío de diagnosticar las competencias de entrada y ajustar la respuesta formativa institucional usando descripciones adecuadas[77]. Frente a ello, se han encontrado cuatro tipos de respuestas institucionales, que sintetizan lo anteriormente planteado:

[74] Citado en http://www.education.com/definition/articulation-education/

[75] Ley de Educación Superior Argentina 24.521, en http://portal.educacion.gov.ar/

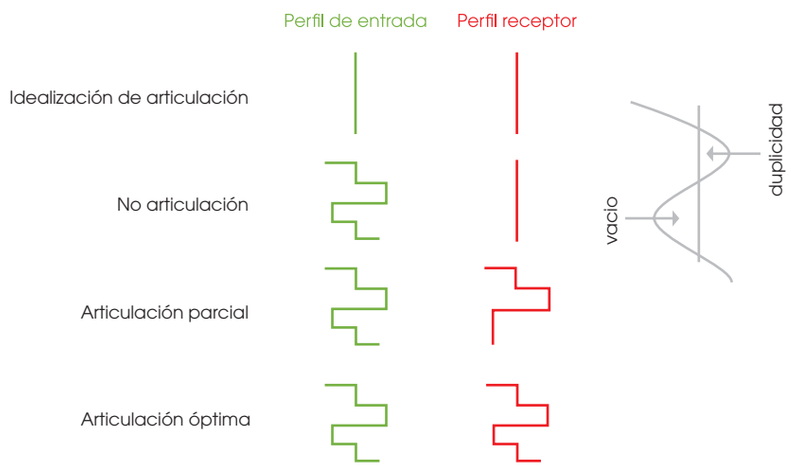
[76] Son aquellos estudiantes que ingresan por primera vez a la educación superior, o bien directamente de la educación secundaria o posterior al paso por el mercado laboral. A este respecto, véase Jiménez & Lagos (2011).

[77] Por ejemplo, certificaciones idóneas de lo que el estudiante sabe, dado que ni la PSU ni las licencias de educación media son hoy instrumentos de diagnóstico efectivo y eficiente, pues no entregan información fidedigna ni precisa de los conocimientos y competencias que traen los estudiantes.

- La idealización de la articulación, donde el perfil de entrada es simple y el perfil de ingreso del receptor es igualmente simple. Por ende, funciona sobre el supuesto de una coincidencia plena entre ambos.
- La no articulación (lo más común), donde el perfil de entrada no es considerado por el perfil de ingreso del receptor.
- Adaptaciones parciales, donde el perfil de ingreso del receptor se adapta solo en parte al perfil de entrada.
- La articulación óptima, donde el perfil de entrada esperado por el receptor calza con el perfil real del estudiante, o bien se adapta a este.

Los puntos anteriormente señalados han sido representados en el siguiente Gráfico 18, que esquematiza los tipos de vacíos y duplicidades mencionados.

Gráfico 18. Vacíos y duplicidades en las trayectorias formativas.



Por supuesto, se trata de una aproximación simbólico-conceptual, y uno de los desafíos es, justamente, poder definir de forma precisa cuál es el perfil de entrada de los estudiantes que requieren ser articulados. En perspectiva de la minimización de vacíos y duplicidades, la articulación puede ser definida entonces como el proceso de optimización entre el perfil de entrada de los estudiantes y el perfil de ingreso esperado por las instituciones receptoras.

1.1 Definición y características de las interfaces de la articulación

En un primer nivel de análisis, el propósito de la articulación es permitir la movilidad de los estudiantes entre programas e instituciones, con el fin de que aquellos alcancen mayores oportunidades de ejercer su potencial y responder a las cambiantes necesidades del mercado laboral. En este ámbito, emergen algunas preocupaciones que no pueden permanecer fuera del diagnóstico general, como por ejemplo las altas tasas de deserción en la educación superior, y especialmente en los centros de educación vocacional, pero también de manera preocupante en las universidades, donde la deserción promedio del sistema bordea el 50% (SIES, 2011). Así, y en paralelo a la ampliación de la tasa bruta de cobertura en educación superior en todos los estratos socioeconómicos, que es del orden del 43% (Orellana, 2011), se han generado profundas dificultades para mantener o retener a los nuevos estudiantes en sus respectivos programas de estudios, cuestión presente principalmente entre los alumnos provenientes de los quintiles más bajos.

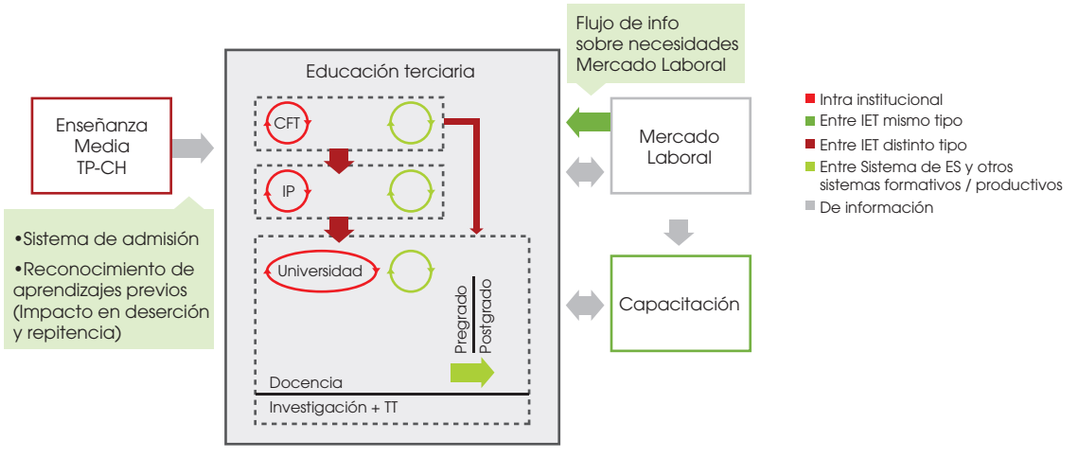
Por ejemplo, según el MINEDUC la deserción al tercer año de estudio alcanza hoy a un 40%, de los cuales un 83% son primera generación de sus familias en ingresar a la educación superior (Foro Nacional Educación de Calidad para Todos, 2010).

Se hace referencia a esto, pues la articulación y la movilidad no solo pertenecen, en definitiva, al campo de la educación terciaria, sino que también adquieren relevancia al vincularse con la educación secundaria y con el mercado laboral. Sobre la base de esta relación, se pueden establecer parámetros de efectividad para la articulación: al existir un sistema de educación superior bien articulado, se esperaría que hubiera menos deserción estudiantil o, al menos, un mayor aprovechamiento de lo ya estudiado, sea mediantes salidas y certificaciones intermedias o procesos de reconocimiento de los aprendizajes previos, lo que permitiría evitar que, al iniciar un nuevo programa de estudios, se comience desde cero (como suele ocurrir hoy).

Esto es particularmente importante, puesto que la vinculación entre la educación superior y el mercado laboral aún es insuficiente para los propósitos en favor de la articulación entre ambos sectores y, por supuesto, para los propósitos y necesidades nacionales. No obstante, es importante reconocer como un importante avance la promulgación en el país de la Ley 20.267 que crea un sistema nacional de certificación y competencias laborales[78] que permite reconocer de manera formal el "saber hacer" de los trabajadores independiente que no cuenten con estudios formales o títulos profesionales. La existencia de esta certificación, basada en los estándares que demanda el mercado del trabajo, es un buen punto de partida para avanzar hacia una mayor articulación con los sistemas formales de educación superior de nivel medio y superior. Creemos que un mayor avance en este tipo de articulación pasa, entre otros factores, por lograr una participación más activa de las propias instituciones de educación superior en el diseño de estrategias de articulación efectivas. Se trata, en definitiva, de generar espacios recíprocos de reconocimiento entre estas instancias, dado que la prioridad desde el sistema de educación superior ha sido básicamente unidireccional, esto es, titular o certificar técnicos o profesionales sin experiencia para que se desenvuelvan en el mercado laboral.

Resulta entonces importante clarificar las diferentes instancias de articulación que requieren ser consideradas, las que se presentan en el siguiente Gráfico 19, el cual permite visualizar cada una de las interfaces consideradas en nuestro trabajo.

Gráfico 19. Articulaciones en el sistema de educación superior.



[78] Esta Ley tiene como antecedente previo la experiencia demostrativa desarrollada por el componente de certificación de competencias laborales que formó parte de las líneas de acción desarrolladas por el Programa ChileCalifica. Actualmente, existe una institución pública, ChileValora, creada por Ley y con carácter tripartita, responsable de impulsar y llevar adelante la implementación del sistema nacional de certificación de competencia laborales.

Las tres interfaces que desarrollaremos a continuación, corresponden a las siguientes articulaciones:

i. **Articulación entre educación media y educación superior:** se refiere a las condiciones que permiten el efectivo tránsito desde un nivel formativo secundario a otro terciario. La efectividad, optimización y éxito de ese proceso dependerá fundamentalmente de las políticas públicas referidas a la selección universitaria y a los procesos de selección alternativos, principalmente relacionados con los estudiantes provenientes de liceos técnicos; adicionalmente, dependerá de la consecución de los arreglos institucionales entre estos dos niveles de educación.

ii. **Articulación en la educación superior:** se refiere a la necesidad de las instituciones de educación superior de generar instancias de movilidad a partir de las confianzas establecidas entre ellas, y también en muchos casos entre las distintas unidades académicas de una misma institución. Estos acuerdos y confianzas, según lo muestra la experiencia internacional, se deben basar en un sistema regulado que permita reconocer saberes previos entre instituciones diferentes y, por tanto, no dejar los procesos de reconocimiento liberados a la discrecionalidad de las instituciones. En esta interfaz, se pueden identificar diferentes niveles de articulación tanto intra como interinstitucional, tales como la articulación entre programas de una misma institución, entre instituciones de distinto tipo, entre instituciones de un mismo tipo, entre pregrado y postgrado, etc.

iii. **Articulación entre educación superior y mercados del trabajo:** se refiere a las condiciones que permiten que el sistema de educación superior se vincule con los mercados laborales, tanto conociendo sus necesidades y requerimientos como potenciando los procesos formativos, ya sea a través de acuerdos institucionales para prácticas laborales, sistemas de investigación integrados, educación dual, u otros. Un aspecto importante de esta forma de articulación es la certificación de competencias como mecanismo de reconocimiento formal de lo aprendido en la propia experiencia laboral. Esto se desarrolla a partir de dos ejes: primero, a través del reconocimiento de la credencial otorgada desde el ámbito laboral (un "certificado de competencia laboral") por parte de las instituciones de educación superior, para abrir oportunidades de titulación a los trabajadores bajo modalidades que signifiquen reducir los tiempos y costos de su educación, por la vía del mecanismo de Reconocimiento de Aprendizajes Previos (RAP); y segundo, como fuente válida para el diseño de ofertas formativas, a partir de la consideración de los perfiles ocupacionales desarrollados por los sectores productivos y acreditados por ChileValora.

Como se puede apreciar, hemos dejado fuera del diagnóstico la articulación internacional, cuyo análisis deberá ser abordado en otra instancia puesto que el propósito de esta reflexión es, en primera instancia, contribuir a la coherencia del sistema de educación superior en el escenario nacional.

1.1 Necesidades nacionales de articulación y avances internacionales

Pasamos entonces a explicar por qué es urgente abordar y problematizar la articulación y movilidad en la educación superior. Para ello, se consideraron principalmente dos informes oficiales y una experiencia internacional que abordan este asunto de forma pertinente, además de la experticia en educación superior (y en otros componentes del sistema) de los consultores convocados para este trabajo. Los informes son: el "Informe del Consejo Asesor Presidencial de la Educación Superior" (CAPES, 2008), el informe "La Educación Superior en Chile" (OCDE, 2009); respecto de la experiencia internacional, esta dice relación con el acuerdo llevado a cabo por los ministros de educación de la Comunidad Europea con una amplia variedad de universidades del mismo territorio geográfico, conocido como "Proceso de Bolonia" y concretado a finales de los años noventa.

El informe del Consejo Asesor Presidencial de Educación Superior CAPES

En el caso del informe del CAPES, el tema del presente capítulo no fue abordado de forma consistente ni tampoco se generaron propuestas logradas de política pública. Sin embargo, en las actas de las discusiones se pueden observar lineamientos sobre el tema, en los cuales se establecen los puntos centrales que merecen ser considerados. Dentro de estos planteamientos, a nivel de diagnóstico, se releva que un sistema altamente diversificado tiene como contrapartida una barrera estructural que hace más difícil la comparación de ofertas, en virtud de que las definiciones de los títulos son dejadas al arbitrio de cada institución. Existe también una escasa legibilidad de los planes de estudio, lo que limita en gran medida la capacidad de articulación de estos diversos planes curriculares. Asimismo, el sistema de ingreso a la educación técnico-profesional es distinto al del sistema universitario, lo que atenta contra la articulación del sistema[79].

En el nivel de propuestas, el informe CAPES señala que deben existir sistemas adecuados para que los alumnos puedan seguir itinerarios de formación permanentes, que les permitan mantenerse al día dentro de un esquema de articulación apropiado entre los distintos niveles de la educación superior. Es necesaria, asimismo, una definición conceptual y normativa de los procesos de articulación, así como encontrar una propuesta concreta para su implementación. Esta propuesta debería tender hacia un Marco Nacional de Calificaciones (por ejemplo, al estilo de los *National Qualification Framework* de la Comunidad Europea, Australia o Nueva Zelanda), lo cual facilitaría la articulación entre las modalidades de formación y entre los diferentes niveles al interior de cada una de ellas. Para efectos de avanzar entre los distintos niveles de formación es necesario, por lo tanto, certificar competencias, no solo las adquiridas en los procesos formales sino también en el trabajo (no formales), para que los aprendizajes sean efectivamente reconocidos.

Los antecedentes del informe CAPES revelan, en resumen, una situación deficiente en torno a la articulación en la educación superior, poniendo énfasis en la descripción de una estructura institucional que no permite la movilidad ni tampoco la certificación de competencias en sus distintos niveles. La certificación de competencias se enfrenta al hecho que a la generalidad de las universidades no les atrae este tipo de certificación, puesto que estas no forman sobre la base de competencias sino de conocimientos. Sin embargo, al respecto se debe mencionar que legalmente existe en el país un Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales (Ley 20.267) que entró en vigencia en agosto del 2008, y que se encuentra en fase de implementación. Actualmente ya se cuenta con cerca de 30.000 trabajadores que han obtenido un certificado de competencia laboral sobre la base de perfiles ocupacionales acreditados por este sistema, los que fueron definidos por los propios sectores productivos. Sin embargo, desde una mirada global aun resultan insuficientes estos esfuerzos.

El Informe de la OCDE

Por otra parte, el informe de la OCDE concluye que un alto porcentaje de los estudiantes procedentes de liceos técnicos municipales enfrenta altas barreras para avanzar a la educación terciaria. Adicionalmente, se indica que una limitante significativa para continuar los estudios radica en la tendencia nacional de definir las calificaciones en términos de la duración de los cursos, más que en base a las competencias adquiridas. Esto tiene como consecuencia que la educación técnica superior en Chile no incluye vías que permitan proseguir sus estudios a los estudiantes que han finalizado sus cursos técnicos, permitiéndoles matricularse en cursos de nivel más alto y aceptando y acreditando los conocimientos y competencias ya adquiridos. Por tales motivos, la OCDE propone una diferenciación entre la misión de las instituciones técnicas y las universidades tradicionales, pero con posibilidades de movilidad y progresión, las que aun se encuentran muy restringidas.

Estos antecedentes señalan que, en la actualidad, el sistema de educación superior en Chile contiene fuertes nudos estructurales (normativos, académicos, culturales y financieros) que no permiten una efectiva articulación y movilidad, y cuya principal traba se encuentra en el paso desde una institución técnica-profesional, como son los centros de formación técnica y los institutos profesionales, a las universidades; así como también el paso desde el sistema de educación superior hacia su entorno, que incluye tanto el mercado laboral como la sociedad en la que los profesionales y técnicos deben aportar y desarrollarse.

[79] Respecto a esta temática consultar capítulo 2.

Estas dificultades se constatan toda vez que nos preguntamos sobre la real integración al mercado laboral de los estudiantes, luego de egresar de una carrera técnica o profesional. La relación entre el trabajo actual y los estudios realizados, según la VI Encuesta Nacional de Juventud 2010, es preocupantemente escasa, sobre todo para los estratos socioeconómicos más bajos: el 56,7% del total de encuestados manifiesta que no trabaja en lo que estudió (INJUV, 2010). Desagregando esa información, se constata que entre los jóvenes en tramos etarios que coinciden con su salida al mercado laboral luego de egresar de alguna institución de educación superior (esto es, jóvenes entre 25 y 29 años), un 42% declara que la relación entre su trabajo actual y sus estudios –sean estos técnicos o profesionales– es nula, es decir, su trabajo no tiene relación alguna con lo que estudió. Ese porcentaje es mayor para individuos de origen socioeconómico más desfavorecido. Todas estas dificultades generan distorsiones significativas para las estrategias de articulación y movilidad, puesto que el objetivo principal de estas es, justamente, optimizar las calificaciones y competencias en el largo plazo, incluyendo las adquiridas en el mercado laboral, esto es, la formación a lo largo de la vida.

El "Proceso de Bolonia"

El acuerdo o "Proceso de Bolonia" aborda las deficiencias ya mencionadas y otras, propias del contexto europeo. El objetivo principal de esta iniciativa ha sido crear un espacio europeo de educación superior, que refleje los valores compartidos y la pertenencia a un espacio social y cultural común. Adicionalmente, supone el esfuerzo conjunto de las universidades europeas por generar espacios de articulación de conocimientos y competencias, a fin de construir y consolidar las experiencias estudiantiles agregándoles mayor valor. Este espacio de educación superior no solo adhiere a la articulación de las distintas instituciones, sino también a la movilidad de los ciudadanos, sus grados de empleabilidad y, asimismo, el desarrollo global del continente con el objetivo de incrementar la competitividad internacional del sistema europeo de educación superior.

Algunos de los puntos centrales acordados en la Comunidad Europea en 1999 fueron:

i. La adopción de un sistema de títulos de sencilla legibilidad y comparabilidad.

ii. La introducción de un sistema de dos ciclos, donde para acceder al segundo es necesario la conclusión del primero que dura un mínimo de tres años. El título del primer ciclo será utilizable como cualificación en el mercado laboral europeo. El segundo ciclo conduce a un título de magíster o doctor.

iii. La implementación de un sistema único de créditos transferibles (ECTS) como instrumento de movilidad estudiantil. Las universidades receptoras deben reconocer los créditos que traen estudiantes de otros países e instituciones de la Comunidad Europea.

iv. El incentivo a la movilidad de los estudiantes, profesores, investigadores y personal técnico-administrativo.

v. Crear las condiciones de colaboración europea en la garantía de calidad, de modo de permitir la comparación de metodologías.

vi. La promoción de distintas dimensiones tales como: desarrollo curricular, colaboración interinstitucional, planes de movilidad y programas integrados de estudios, formación e investigación.

Esta experiencia internacional es esencial para comprender los procesos relacionados con la constitución de grandes espacios de articulación y movilidad. Profundizar en sus diferentes fases puede dar luces concretas de los desafíos que implica articular un sistema de educación superior, en todos sus niveles.

Así también, los informes anteriormente señalados ofrecen ciertas directrices, las que debieran ser tomadas en cuenta al momento de abordar las propuestas de políticas públicas en articulación y movilidad. Más adelante se retomarán estos puntos, de acuerdo a las distintas interfaces identificadas.

1.2 Implicancias de la Reforma de 1980 en la articulación y movilidad

En el marco de la Reforma de 1980, no se resguardaron los aspectos relativos a la articulación del sistema nacional de educación superior. La consolidación de una matriz diversificada y diferenciada, *pero no articulada*, que es la que predomina actualmente en la educación terciaria, ha sido uno de los resultados lógicos de la reforma antes mencionada. La desarticulación ha significado, por ende, la carencia de una lógica sistémica, en favor de una suerte de lógica de feudos donde cada quien desarrolla sus intereses y proyectos particulares sin objetivos comunes de por medio.

En este sentido, se han generado múltiples ineficiencias tanto en términos pedagógicos como administrativos, puesto que en un contexto de multiplicidad de ofertas educativas persisten las deserciones y el abandono de carreras. De este modo, la educación superior carece de una estrategia y de objetivos comunes que permitan establecer vínculos académicos, estudiantiles y/o investigativos entre la variedad de instituciones que componen el actual sistema. Esta carencia tiene su base en los principales elementos que compusieron la reforma de los ochenta, la cual permitió el libre acceso de entidades privadas para la inversión en educación. Lo que existe hoy, en rigor, es una suma de proyectos institucionales, públicos y privados, desconectados entre sí, con misiones y visiones totalmente entregadas a sus convicciones particulares, las cuales han dificultado la cooperación y el reconocimiento curricular, y a la larga han terminado por debilitar sustancialmente dichos proyectos.

Un claro ejemplo de aquello lo ofrece la desarticulación entre la educación superior y el mercado laboral, más allá de las iniciativas que actualmente se están llevando a cabo. En efecto, como señala un estudio del Consejo Nacional de Educación, "los principales nudos críticos asociados a la oferta existente[80] [...] son la débil vinculación de un número importante de centros formativos con el sector productivo, la carencia de mecanismos de articulación con el sistema universitario, y las deficiencias curriculares que inciden en la superposición de contenidos con la enseñanza media técnico profesional" (CNED, 2010: 66).

Cabe recordar las experiencias que caracterizaban al sistema de educación superior previo a la reforma de los ochenta, las cuales podrían formar parte de un marco de referencia para mejorar las deficiencias que hoy nos afectan. Durante aquella época tenía lugar una suerte de sistema nacional de educación, que permitía la integración (que es conceptualmente distinta a la articulación) de los estudiantes entre las distintas instituciones, tanto en sus diferentes niveles o grados, como también respecto a su ubicación territorial.

En relación a ello, la primera iniciativa para crear carreras universitarias cortas fue realizada en la Universidad de Chile a comienzos de la década de los sesenta. Estos centros fueron constituidos en provincias, en un principio, con carreras que iban de dos a cuatro años y que tenían como objetivo principal impartir carreras para los estudiantes de provincias que no podían trasladarse a la capital. Ubicando este esfuerzo en un contexto más general, se trató de una respuesta a los procesos de industrialización que se llevaron a cabo en Chile durante ese periodo, los que hacían urgente satisfacer nuevas demandas productivas. De ahí en adelante, la gran mayoría de las universidades existentes, y sobre todo la Universidad Técnica del Estado (UTE), optaron por sumarse a esos programas de carreras cortas.

Adicionalmente, estos programas contribuyeron a ampliar la matrícula que, en ese momento, las universidades no podían satisfacer, puesto que las vacantes disponibles no eran suficientes para la alta cifra de estudiantes dispuestos a entrar al sistema de educación superior, lo que terminaba por constituir un sistema altamente elitista. En resumen, los esfuerzos señalados tenían como objetivo:

- Formar técnicos universitarios (los llamados "mandos medios") para la producción;
- crear una solución para aumentar el ingreso de estudiantes a la educación superior;

[80] Se refiere sobre todo a los centros de formación técnica.

- fomentar nuevas posibilidades para la educación superior de los trabajadores;
- fortalecer la integración de la educación superior con el mundo laboral, de modo de minimizar la existencia de carreras orientadas a campos productivos sin demanda;
- expandir los servicios universitarios a las provincias y lugares apartados del territorio nacional (Kirberg, 1979).

Lo que finalmente se logró fue integrar las carreras técnicas al concepto de educación superior, dado que anteriormente estas carreras eran impartidas por instituciones extra universitarias. En otras palabras, la principal preocupación de los gobiernos de la época fue integrar, en un solo sistema de formación, toda la enseñanza superior; al mismo tiempo, se crearon las condiciones necesarias para que las competencias de los estudiantes y trabajadores fueran capaces de adaptarse rápidamente a los vertiginosos cambios del sector productivo.

En este contexto, la Reforma de 1980 tuvo en general implicancias negativas en términos de la articulación. Como se mencionó al inicio de este apartado, a finales de los ochenta y comienzos de los noventa se crearon –de forma desmesurada– una gran cantidad de instituciones, lo que condujo, en el largo plazo, a una serie de ineficiencias por una parte, y a una gran cantidad de desconfianzas por otra. Se podría afirmar que la desarticulación que actualmente afecta a la educación en su conjunto es expresión de los lineamientos que fueron el pilar de la mencionada Reforma. Las perspectivas que inspiraron esta transformación estaban orientadas a abrir la oferta educativa a través del mercado, pero estas orientaciones no fueron acompañadas ni complementadas por ningún tipo de horizonte estratégico común, ni por ninguna regulación conducente a dar coherencia al sistema. El resultado ha sido, evidentemente, un desajuste estructural que se desarrolla sobre la base de vaguedades regulatorias y fragmentaciones institucionales.

2. Desafíos para la articulación y la movilidad

La articulación debiera favorecer y hacer fluida la relación entre las distintas interfaces descritas; por ello, cuando la articulación se cumple, es plausible sostener que un sistema está siendo constituido, potenciado y preservado como tal. Un sistema desarticulado, ciertamente, no puede ser denominado de dicha manera, puesto que la lógica sistémica entiende que deben existir ciertos protocolos mínimos o premisas sustantivas que tiendan a incentivar las relaciones constituyentes del mismo. En otros términos, el sistema no es una mera suma de iniciativas particulares, muchas veces desarticuladas o incluso con misiones y visiones contradictorias entre sí, sino un conjunto de objetivos comunes que las iniciativas particulares se preocupan de desarrollar y potenciar.

De acuerdo a esta premisa, el sistema de educación superior chileno se encuentra en una suerte de desarticulación flagrante, debido a que no existen las confianzas necesarias para que sus instituciones puedan mantener relaciones permanentes y consistentes en el tiempo y que permitan, por ejemplo, una fluida movilidad. Cabe preguntarse entonces: ¿qué factores impiden que se generen esas confianzas y se concreten, por lo tanto, los arreglos institucionales? De acuerdo al presente diagnóstico, el principal factor es la heterogénea calidad existente entre las instituciones de educación superior, en todos sus niveles[81]. En efecto, en el actual escenario de una alta diversidad institucional, la calidad educativa no ha sido capaz de consolidarse bajo criterios mínimos, lo cual se ha traducido en constantes desconfianzas tanto entre las instituciones pertenecientes al CRUCh (públicas y privadas tradicionales), como entre estas y las nuevas universidades privadas, ocurriendo algo similar inclusive entre distintas facultades de una misma universidad. En buenas cuentas, esta desarticulación es expresión de un recorrido histórico que ha tendido a la desregulación y al crecimiento inorgánico.

Por todo lo anteriormente señalado, el desafío central de la articulación y movilidad es convocar a todas las instituciones de educación superior –así como a sus interfaces externas, enseñanza media y mundo del trabajo– a un acuerdo nacional, en el cual decidan y desarrollen un horizonte estratégico común. Esto para generar una mayor eficiencia global, o en otras palabras, para construir un sistema nacional de educación superior en todos sus niveles.

[81] Ver la tipología construida por Torres & Zenteno (2011), en el capítulo 1 de este libro.

Otro desafío para la articulación, mencionado al comienzo de este diagnóstico, es la flexibilización de los currículum, con el objetivo de establecer un tránsito más fluido entre los distintos programas y niveles, en especial entre el pre y postgrado, y entre carreras técnicas y carreras profesionales. Un diseño curricular más flexible permite configurar una formación a lo largo de la vida más accesible y coherente con las necesidades contingentes de las personas. Por dicho motivo, articular el tránsito al interior del sistema de educación superior supone entender los programas formativos desde una perspectiva de continuidad, con foco en el estudiante, el que necesita de mecanismos flexibles para el movimiento y el avance entre los distintos niveles formativos.

Cabe mencionar un último desafío: corresponde a los procesos de reconocimientos de competencias y aprendizajes previos. Hasta el momento, estos han sido postergados por las credenciales formales de educación. El desafío, por lo tanto, implica comprender las trayectorias laborales desde una perspectiva que tome en cuenta las competencias adquiridas a lo largo de la experiencia en el trabajo, de modo que estas trayectorias se traduzcan en competencias legibles al interior de la educación superior; es decir, que se conviertan en credenciales homologables (en algún nivel) a títulos profesionales o técnicos.

II. ANÁLISIS Y DIAGNÓSTICO DE LA ARTICULACION Y MOVILIDAD: ASPECTOS NORMATIVOS, INSTITUCIONALES Y FINANCIEROS, FENÓMENOS DE INTERÉS, NUDOS CRÍTICOS Y BUENAS PRÁCTICAS

En este apartado se abordan, por una parte, los aspectos normativos, regulatorios y financieros, y por otra las estadísticas, los fenómenos de interés y las buenas prácticas que, en conjunto, favorecen o restringen la articulación y movilidad. A partir de estos tópicos, se analizan las tres interfaces señaladas: la que existe entre la educación media y el nivel superior, las diversas interfaces en la propia educación superior, y la que existe entre la educación superior y los mercados laborales y el sector productivo.

Con el fin de revisar estos aspectos, se hace imprescindible considerar cómo el sistema de educación superior se adapta a las cambiantes necesidades y situaciones de las personas. Es decir, se debe analizar cómo funciona el mecanismo de adaptación entre los individuos y la educación superior, lo cual permite a los individuos, en distintas circunstancias de su vida –estudios, trabajo y familia, principalmente–, ir articulando su aprendizaje –formal, no formal, informal– de acuerdo con sus intereses, necesidades y posibilidades.

En este contexto general, las instituciones de educación superior reconocen los conocimientos adquiridos de distintas formas. Actualmente, los aprendizajes son reconocidos formalmente por el Estado y las instituciones por él reconocidas, a partir de credenciales consensuadas por ley: licencia de educación media (que, en el caso de la educación media técnico-profesional, incluye el título técnico), título técnico de nivel superior y título profesional, y finalmente los grados académicos de licenciatura, magister y doctorado. Cabe agregar, también, los grados de bachiller que imparten algunas universidades, los cuales no se encuentran explícitamente reconocidos en la ley.

La normativa chilena establece que solo en dos casos es obligatorio estar en posesión de un certificado para acceder o continuar con un programa académico. En primer lugar, se requiere de la licencia de educación media para acceder a cualquier tipo de carrera de la educación superior; en segundo lugar, poseer una licenciatura o un título profesional equivalente para acceder a un programa de magister o doctorado. En todos los casos restantes, los requisitos de

título o grado previo son establecidos autónomamente por cada institución de educación superior, de manera libre e independiente. La única restricción en este sentido refiere a los requisitos que establece la ley para efectos de otorgar título técnico de nivel superior y título profesional, que requieren de 1.600 y 3.200 horas, respectivamente. No existe regulación en el caso de programas conducentes a grado académico.

Adicionalmente, las instituciones de educación superior pueden articular su oferta a través del reconocimiento de aprendizajes previos en la forma de convalidación de asignaturas, a partir de las cuales se organizan los programas de estudio. Las instituciones de educación superior son autónomas para establecer las políticas y mecanismos de convalidación que estimen pertinentes, sin que existan regulaciones que las afecten.

En Chile existe escasa experiencia de articulación de la oferta a través del reconocimiento de unidades de aprendizaje[82], distintas a las establecidas en los programas de asignaturas. Si bien no existen restricciones normativas, en la práctica hay poca experiencia y desarrollo de esta forma para el reconocimiento de aprendizajes previos.

3. Articulación entre la educación media y la educación superior

Esta articulación tiene como propósito maximizar la proporción de egresados de la educación media que accede a la educación superior, de un modo efectivo y eficiente, esto es: minimizando los vacíos y duplicidades que podrían afectar la adecuada progresión (reprobaciones, deserción, transcurrir excesivo desde el ingreso al egreso, etc.), así como también la eventual obligación de destinar tiempo y recursos a aprendizajes con los que ya se cuenta, o bien que no serían necesarios, en sus pasos por la educación superior.

En consecuencia, se requiere de una interfaz entre educación media y educación superior que permita:

i. Alinear adecuadamente las áreas del conocimiento y el nivel de logro de la educación media a los requerimientos de continuidad de estudios a la educación superior, y

ii. establecer coordinaciones que permitan optimizar la oferta académica, evitando superposiciones y vacíos.

3.1 Aspectos normativos y regulatorios.

En la práctica, existe una importante brecha entre los aprendizajes que muestran los diversos egresados de educación media, brecha que dificulta una articulación eficiente con el nivel superior que debiera sucederle. Esta brecha se produce tanto por el *diseño curricular* como por el *nivel de logro* alcanzado en el aprendizaje para un determinado diseño curricular, los que no han podido ser diagnosticados de modo que las instituciones receptoras tengan un mapa detallado de las competencias y conocimientos de los estudiantes.

En el caso del diseño curricular, típicamente se asume que todos los egresados de la educación media han tenido el mismo currículum en sus estudios. Esto es relativamente cierto para la educación media humanística-científica. Sin embargo, casi la mitad de los egresados de educación media en Chile han estudiado en la modalidad técnico-profesional: alrededor del 45% de los egresados de la educación media chilena provienen de ella, y además dicha modalidad se compone de una gran diversidad formativa (en efecto, y de acuerdo a las definiciones del MINEDUC, existen 46 especialidades en la educación media técnico profesional).

En relación al segundo aspecto, la obtención de licencia de educación media no asegura el logro de los aprendizajes establecidos en el currículum. No existe señal o indicador (certificación o credencial) que señale el nivel de dominio de los alumnos respecto de disciplinas o competencias específicas: las notas en las asignaturas, los promedios de notas de enseñanza media (NEM) y la Prueba de Selección Universitaria (PSU) no entregan la información necesaria: ¿Qué es un NEM de 5,8? ¿A qué aprendizajes corresponde un 5,8 en matemáticas en cuarto medio? ¿Qué significan 550 puntos en la PSU de matemáticas o de lenguaje? La variabilidad de criterios en las notas enseñanza media, a pesar del currículum nacional que enmarca la educación secundaria, impide determinar si las notas obtenidas en una asignatura representan aprendizajes concretos respecto de algún contenido en particular.

Asimismo, actualmente desde la PSU solo se puede inferir posición relativa en ranking y el número de preguntas buenas netas, dado que no es posible conocer la proporción de buenas y malas, ni tampoco a qué dominios corresponden esas preguntas buenas o malas. Dicha incapacidad de obtener información relevante respecto de los logros de aprendizajes se evidencia, principalmente, en la educación media técnico-profesional, puesto que no existe ningún instrumento de evaluación de aprendizajes que de cuenta de aquellos logros.

Por consiguiente, tanto la heterogeneidad curricular como el desconocimiento de los logros del aprendizaje impiden que las instituciones de educación superior puedan diseñar programas adecuados a las necesidades formativas de los alumnos que reciben. En función del nivel de selectividad promedio, estas diseñan currículum en los que se espera que los alumnos puedan progresar adecuadamente. Normalmente se asume que los déficits encontrados responden a problemas de calidad de la educación media, pero no se considera que pueda haber problemas en los propios ajustes curriculares adoptados.

Respecto a este tópico, parece no haber diálogo entre las instituciones de educación superior y la Unidad de Currículum del MINEDUC, en términos de revisar los contenidos y progresión curricular de la educación media con vistas a la continuidad de estudios en la educación superior.

En cuanto a los aspectos normativos propiamente tales, la legislación chilena impide la matrícula simultánea en instituciones de educación media y superior, por lo cual para matricularse en esta última los alumnos deben estar en posesión de licencia de enseñanza media. Sin embargo, nada impide que cursos impartidos en establecimientos de educación media puedan ser reconocidos automáticamente en la educación superior. Informalmente, las instituciones de educación superior pueden ofrecer cursos o programas a estudiantes de educación media; sin embargo, no existen mayores incentivos para llevar a cabo tales programas, debido principalmente a trabas de financiamiento y al poco tiempo que las instituciones de educación media dedican a nuevas formas de articulación. No obstante dichas barreras, las instituciones de educación superior pueden ofrecer cursos y convalidarlos, de acuerdo a sus propias políticas y reglamentos; sin embargo, los altos costos implicados en estas estrategias de coordinación impiden desarrollos más masivos y sistemáticos de estas actividades.

Adicionalmente, hay barreras relacionadas con el financiamiento, puesto que existe escaso margen para utilizar recursos que pudiesen ser destinados a cursos o programas en conjunto con las instituciones de educación superior. Por otra parte, las instituciones de educación superior no tienen barreras normativas, pero tampoco existen incentivos financieros o de otro tipo para que estas adopten otros sistemas de reconocimiento de aprendizajes previos. Lo que hoy existe pareciera ser muy incipiente, y sus incentivos están dados solamente en función de la competencia por reclutar alumnos.

3.2 Estadísticas del ingreso al sistema de educación superior

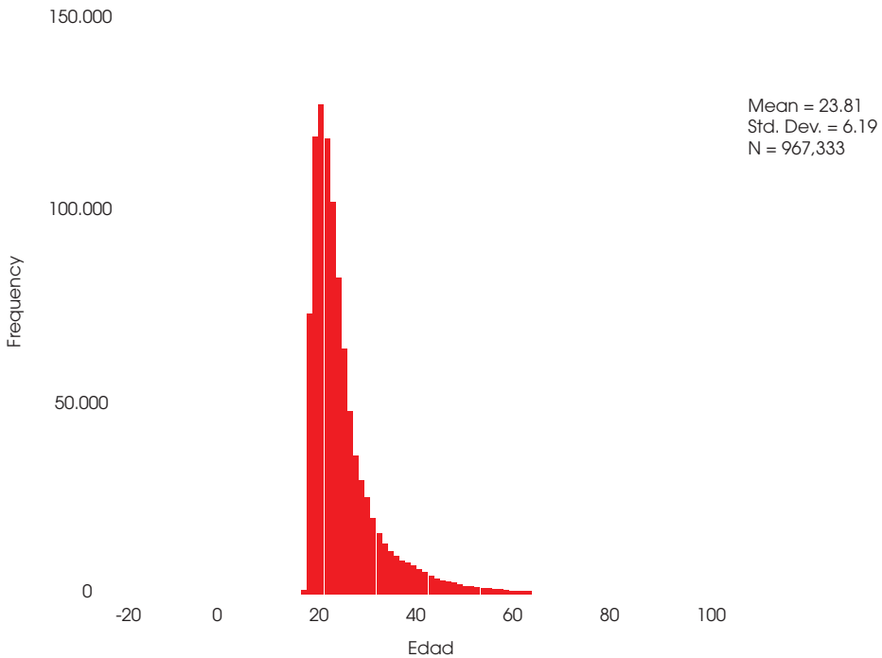
Uno de los fenómenos aun no investigados para el sistema de educación superior chileno a cabalidad, dice relación con el tránsito de los estudiantes desde la educación media a la educación superior. Según datos del MINEDUC, al año 2010, la edad promedio de ingreso al sistema de educación superior variaba entre los 19 a 20 años[83]. No obstante, al revisar la dispersión en la edad de los estudiantes de educación superior (véase Gráfico 20), una importante proporción de estos ingresan al sistema pasados los 20 años. Al mismo tiempo, la proporción de estudiantes que presentan retraso en el egreso de la educación media (egresan después de los 18 años) es solo de un 9,2%[84].

[82] El concepto de "unidades de aprendizaje" se refiere, en general, a competencias formales.

[83] Fuente: elaboración propia en base a datos SIES-MINEDUC.

[84] Fuente: Indicadores de la educación Chile 2007-2008, Ministerio de Educación.

Gráfico 20. Dispersión de edad de estudiantes de educación superior



Fuente: Elaboración propia en base a SIES, 2010.

Sobre la base de lo anterior, y para una importante proporción de los estudiantes que ingresan al sistema de educación superior, la diferencia de edad entre el egreso de educación media y el ingreso a la educación superior puede significar que esto último se produce cuando el nuevo estudiante ya posee alguna experiencia laboral (a menos que se encontraran desempleados), lo que refuerza la necesidad de implementar reconocimiento de aprendizajes previos.

El número de estudiantes que ingresan de manera directa a la educación superior depende de diversos factores, entre los que se cuentan: la selectividad de la institución (en el caso de las universidades), el tamaño y el nivel de acreditación de la misma (para el caso de los centros de formación técnica y los institutos profesionales), y de las características socioeconómicas de los estudiantes. En el caso de los estudiantes de establecimientos particulares subvencionados, pero especialmente de los que egresan de la educación secundaria municipal, el ingreso a las instituciones menos selectivas (que se caracterizan por atender a población de menores recursos) se produce más tardíamente que para el resto de sus pares (Torres & Zenteno, 2011).

3.3 Nudos críticos

Existen nudos de distinta índole que afectan o no hacen posible una óptima articulación entre la educación secundaria y educación superior. El primero de ellos dice relación con la desventaja con la que corren los estudiantes de la educación media técnico-profesional respecto de sus pares del sector científico-humanista. Según el informe de la OCDE (1999), el 44% de la cohorte del 2001 se matriculó en la educación secundaria técnico profesional y un 55% en la educación científico humanista; para el 2007 se estimó que esta participación variaba entre un 45% y un 53%, respectivamente. Según el mismo informe:

> "un alto porcentaje de los estudiantes que provienen de la educación secundaria técnico-profesional municipalizada se ve enfrentado a altas barreras para avanzar a la educación terciaria. Muchos de ellos egresan sin un certificado u otro medio para proseguir estudios, independientemente de sus habilidades. Lo más probable es que estos alumnos, en el mejor de los casos, permanecerán en el área técnica" (OCDE, 2009: 146).

En este sentido, la principal desventaja consiste en que no existe una evaluación de aprendizajes para los contenidos que portan estos estudiantes, lo cual perjudica el tránsito de estos al sistema universitario. Esto redunda en un escenario en el cual los estudiantes de la modalidad técnico-profesional que desean ingresar a alguna universidad (donde el sistema de selección es la PSU) quedan en desventaja, pues los contenidos curriculares que evalúa esta prueba están vinculados con la educación científica-humanista.

Un segundo nudo es (como ya ha se ha mencionado más arriba) la superposición de contenidos en los programas formativos de la educación superior. Tanto los estudiantes que ingresan a la educación profesional como a la técnica lo hacen sin un perfil de egreso de la educación secundaria que de cuenta de sus destrezas, competencias y conocimientos, lo cual se traduce en diseños curriculares que se repiten o que dejan vacíos de contenidos. Esto genera numerosas ineficiencias, a las que las instituciones de educación superior no están preparadas para hacer frente, y por lo cual los procesos de nivelación de competencias básicas se construyen prácticamente a ciegas y sin bases sólidas.

Un tercer nudo en esta interfaz corresponde al periodo existente entre el egreso de la educación secundaria y el ingreso a la educación superior. Puesto que la edad promedio de ingreso a la educación superior es superior a los 20 años, se presume una historia laboral no asumida para la formación de nivel superior. En este lapso de tiempo, los futuros estudiantes ingresan al mercado laboral obteniendo ciertas competencias, las que no son certificadas por ninguna institución ni organismo gubernamental, pero que bien podrían ser útiles para la prosecución de sus estudios superiores.

3.4 Fenómenos de interés

i) Argentina: articulación entre niveles educativos

El Ministerio de Educación argentino constituyó una comisión entre la Secretaría de Educación y la Secretaría de Políticas Universitarias, con el fin de elaborar una propuesta para alcanzar criterios nacionales referidos a los procesos de articulación en la educación superior de dicho país. La comisión tuvo como propósito principal concretar una "efectiva complementación de esfuerzos destinados a la articulación entre instituciones como medio para la integración de la Educación Superior" (Ministerio de Educación, 2002: 2). De aquella comisión surgieron los siguientes marcos legales:

- La Ley Federal de Educación (24.195) establece en su Artículo 9° que el sistema educativo debe ser flexible, articulado, equitativo, abierto, prospectivo y orientado a satisfacer las necesidades nacionales y la diversidad regional.
- En su Artículo 12°, enfatiza que los niveles, ciclos y regímenes especiales que conforman el sistema deben ser articulados con el fin de: profundizar los objetivos, facilitar el pasaje y la continuidad, y asegurar la movilidad horizontal y vertical de los alumnos.
- En su Artículo 18°, la Ley Federal de Educación determina la posibilidad de la articulación entre las instituciones de educación Superior universitarias y no universitarias.
- La Ley de Educación Superior (24.521), a su turno, establece el marco básico para las instituciones de educación superior, otorgando importancia sustantiva a la articulación.

- En el Artículo 8°, establece que la misma tiene por fin "facilitar el cambio de modalidad, orientación o carrera, la continuación de los estudios en otros establecimientos, universitarios o no, así como la reconversión de los estudios concluidos" (Ley Federal de Educación 24.195).
- En su Artículo 10°, establece que "la articulación en el nivel regional estará a cargo de los Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior, integrados por representantes de las instituciones universitarias y de los gobiernos provinciales de cada región" (Ley Federal de Educación 24.195).
- Finalmente, en su Artículo 22º, la Ley establece un mecanismo especial de articulación, a través de la figura del Colegio Universitario, cuya constitución y funcionamiento se encuentran reglamentados por Decreto Nº 1232/01.

En la práctica, el Ministerio de Educación argentino ha llevado a cabo una serie de iniciativas dirigidas a la articulación entre los distintos niveles educativos: del primario al secundario y de este al superior. Ello ha significado la adopción de políticas públicas explícitas orientadas a promover la articulación entre aquellos niveles. Para apoyar a los estudiantes de último año del nivel secundario a moverse al nivel superior, se ha trazado el objetivo de "ofrecer capacitación extracurricular [...] en contenidos que faciliten un recorrido más fluido en su tránsito al nivel superior" (Ministerio de Educación, 2002: 4). Se trata de un curso voluntario y gratuito, que tiene como propósito fundamental profundizar prácticas de lectura, escritura, expresión y compresión, con el fin de enfrentar de mejor manera el paso al nivel superior, facilitando de ese modo el acceso y la permanencia.

Cabe señalar que este tipo de articulación afronta lo que anteriormente hemos denominado como vacíos y duplicidades en el perfil de ingreso de los estudiantes a la educación superior. Es decir, se vincula estrechamente con la interfaz entre la educación media y la educación superior, la que, como ya vimos, se caracteriza por aquellas deficiencias.

Resulta interesante exponer, aunque sea someramente, este tipo de iniciativas, puesto que permiten promover la articulación en un ámbito para el cual en nuestro país todavía existen demasiadas brechas e inequidades, y también muestran que se pueden establecer ciertos parámetros legales, de modo de facilitar la articulación y movilidad en la educación superior.

3.5 Buenas prácticas

Si bien la articulación y movilidad estudiantil no han encontrado un respaldo sistémico y de largo aliento, existen iniciativas enmarcadas a nivel micro que muestran formas interesantes, e incluso replicables, de diseño e implementación.

Nombre del programa o proyecto	Servicio de Asistencia Técnica del Tercer Concurso de Redes para la Articulación de la Formación, para la Implementación del Itinerario de Turismo, en la Región de Antofagasta.
Escuela o sede ejecutora	Sede Antofagasta, INACAP.
Objetivo General	Del Servicio de Asistencia Técnica – Consultoría: Generar las condiciones para implementar los componentes del nivel medio y nivel superior (educación media técnico-profesional y técnicos de nivel superior) del itinerario de formación técnica en el sector Turismo, en las especialidades de Servicios Turísticos, Servicios Hoteleros y Alimentación Colectiva en la región de Antofagasta, promoviendo la participación de las instituciones formativas y productivas del sector turismo.

Nombre del programa o proyecto	Convalidación CODESSER - CFT Santo Tomás.
Escuela o sede ejecutora	CFT Santo Tomás sede Talca, carrera de Técnico Agrícola y Ganadero.
Objetivo General	Este plan de convalidación responde a la tendencia imperante de articular los distintos niveles de enseñanza; en este caso, se establece un plan de continuidad de estudios para los egresados de los liceos del CODESSER con una malla curricular atractiva y acorde con las necesidades del mercado, que incluye 16 asignaturas más la práctica laboral, distribuidas en tres semestres académicos más uno de práctica. Con ello se ofrece a los postulantes la posibilidad de titularse al cabo de dos años, en vez de hacerlo en tres. Este convenio permite una interacción directa con los liceos agrícolas de la región, permitiendyo una continuidad de estudios técnicos de nivel superior que resulta muy atractiva para los técnicos de nivel medio.

4. Articulación entre los componentes del sistema de educación superior

4.1 Aspectos normativos, regulatorios y financieros

En primer lugar, en este punto se deben señalar las disposiciones y normas que rigen para el sistema de admisión de las distintas instituciones de educación superior, así como las políticas de convalidaciones.

Ciertamente, no existe un sistema nacional que de cuenta de esto, y lo que se aplica mayormente es una política *ad-hoc* en base a solicitudes puntuales. De este modo, lo que ocurre es que las instituciones de educación superior de "menor exigencia" tienden a convalidar a las de "mayor exigencia". A la inversa, cuando hay traslado desde una de menor exigencia a otra de mayor exigencia, se hacen análisis de rendimiento y características individuales del postulante a través de mecanismos de admisión especiales.

Las actuales barreras para concretar este tipo de movilidad se dan en los siguientes aspectos:

i. Las personas provenientes de otras instituciones no tendrían el mismo nivel de aprendizaje que tienen los estudiantes de las instituciones receptoras, es decir, aceptar estudiantes provenientes de instituciones de educación superior menos exigentes o no selectivas representaría una disminución del nivel de calidad del programa.

ii. Las instituciones más selectivas tendrían problemas con sus estudiantes vigentes, al aceptar personas que en un momento anterior no calificaron para ingresar a ese programa.

Lo anterior, sin embargo, ocurre incluso entre instituciones de educación superior del mismo grupo o propiedad (incluyendo entre las propias universidades estatales).

En cuanto a la normativa como tal, nada impide el reconocimiento de aprendizajes entre las instituciones. El financiamiento no lo favorece *per se*, pero tampoco impide que estas establezcan acuerdos mutuos referidos a la toma de ramos o a intercambios semestrales, manteniendo el pago en una mientras se cursan los estudios en otra. Diferencias en monto de aranceles o en las asimetrías de los flujos de los estudiantes pueden inhibir a las instituciones a hacerlo, pero formalmente nada se los impide. Entonces, la discusión debería girar en torno a la viabilidad de promover instrumentos financieros que favorezcan la movilidad entre las instituciones de educación superior, y sobre la necesidad de una normativa que promueva la articulación en las instituciones de educación superior, estableciendo las condiciones que resguarden tanto el proyecto educativo de cada una como los resultados en y para el estudiante.

4.2 Becas, Fondo Solidario y Crédito con Aval del Estado

Respecto a las normas que rigen las ayudas estudiantiles, es decir, becas y créditos, se han establecido una serie de requisitos y directrices a fin de consolidar sus objetivos. Los siguientes puntos muestran las principales características de las Becas MINEDUC y del Fondo Solidario de Crédito Universitario:

En cuanto a la normativa general de cambio de carrera para ambos beneficios, uno de los requisitos para ser renovado es el de mantener la condición de estudiante regular en la carrera e institución en que se obtuvo. Esto implica que cualquier cambio de carrera o de institución debe ser autorizado previamente por el MINEDUC y motivado por causas justificables, y solo de este modo el cambio no implicará la pérdida del beneficio. El MINEDUC se reserva el derecho de aprobar o no las solicitudes de cambio de carrera y/o institución, según lo determine el análisis de los antecedentes de respaldo de la solicitud. Las causas justificables son: enfermedad del estudiante, enfermedad de algún integrante del grupo familiar, traslado a ciudad donde reside el grupo familiar, traslado a una institución de menor arancel, y cierre de la carrera en la institución de matrícula. Sobre esta base existen, asimismo, dos matices que son importantes de especificar:

i. Cuando se produce un traslado de una institución de educación superior a otra del mismo tipo, si el alumno tiene una beca y se cambia de institución podrá mantener el beneficio *por una vez*, previa solicitud al MINEDUC. Las instituciones de origen y destino deben cumplir con los requisitos de la beca (lo que, dependiendo de la beca, puede no cumplirse en caso de cambios entre universidades del Consejo de Rectores y privadas, o desde universidades acreditadas a otras que no lo están). Ahora bien, si el cambio se hace al primer año de una nueva carrera, el proceso de postulación al beneficio debe repetirse. En lo que respecta al Fondo Solidario, este permite cambios de institución por una vez, previa solicitud al MINEDUC. Para la movilidad al interior de una misma institución, las Becas de Arancel y el Fondo Solidario también permiten un único cambio de carrera, sin necesidad de elevar solicitud al MINEDUC.

ii. Entre distintas instituciones de educación superior de distinto tipo (centros de formación técnica, institutos profesionales y universidades), las becas que rigen para centros de formación técnica, institutos profesionales y universidades, y que pueden ser traspasadas de un nivel a otro con cambio de carrera y de tipo de institución son: Beca de Excelencia Académica, Beca Puntaje PSU, Beca Juan Gómez Millas, Beca Nuevo Milenio, y Beca para Hijos de Profesores. Estas becas tienen distintos criterios de acreditación de la institución, los que de este modo deben cumplirse tanto por la institución de origen como por la de destino. El Fondo Solidario se limita a universidades del CRUCh, por lo que no aplica para este tipo de articulación. Asimismo, el MINEDUC da prioridad a los estudiantes que no cuenten previamente con título técnico de nivel superior o profesional para hacer efectivas las Becas de Arancel.

Por otra parte, la normativa general de cambio de carrera en relación al Crédito con Aval del Estado (CAE) diferencia entre cambios dentro del sistema –esto es, si un alumno se cambia a una institución que participa del sistema de créditos– y cambios fuera del sistema. Para la primera instancia, si un alumno con CAE decide cambiarse a otra institución de educación superior, corresponderá a esta última asumir los compromisos por concepto de deserción académica que tenían que ser resueltos por la institución original. En ese sentido, la normativa vigente establece que el beneficiario tiene derecho a cambiarse una vez de institución o carrera sin perder el crédito; sin embargo, debe matricularse como máximo 12 meses después desde que abandona la institución o carrera anterior. Esto último, ciertamente, es un desincentivo para la articulación y movilidad, y también para la consolidación de un esquema basado en la formación a lo largo de la vida y para las salidas intermedias. Más aun, implica que el crédito de su carrera original comienza a cobrarse luego de 12 meses, motivo por el cual cuando egresa o deserta de la segunda carrera adquiere simultáneamente dos créditos para pagar.

En lo que refiere a la segunda instancia, si el beneficiario se cambia a una institución que no pertenece al sistema CAE, aquello significa directamente deserción y, por lo tanto, la deuda se hace cobrable a los 12 meses.

En cuanto a las normativas para las distintas interfaces posibles, cabe destacar los siguientes aspectos:

a. Entre distintas instituciones del mismo tipo.

• Para la movilidad entre universidades: si no hay egreso, rige la normativa general de cambio de carrera. Si hay egreso, no financia una segunda carrera universitaria.

• Para la movilidad entre centros de formación técnica o entre institutos profesionales: si no hay egreso, rige la normativa general de cambio de carrera. Si hay egreso, puede obtener un segundo crédito; no obstante, para optar a este, se le exige al estudiante estar al día en las cuotas del crédito anterior, lo cual significa que los alumnos morosos no pueden optar o mantener un nuevo financiamiento.

• Para la movilidad al interior de una misma institución: si el alumno se cambia de carrera quedándose en la misma institución, no se produce el problema de traspaso de garantía, porque la garantía completa es de la misma institución y, por ende, continúa con el mismo crédito.

b. Entre distintas instituciones de distinto tipo

• Para la movilidad entre centros de formación técnica, institutos profesionales y universidades: para que los alumnos no acumulen más de un crédito y no tengan que iniciar el pago mientras estudian, la Comisión Ingresa ha creado la figura de la "continuidad de estudios", que les permite continuar hacia una carrera de nivel superior inmediatamente después de terminada la carrera técnica, continuando con el mismo crédito (es decir, sin necesidad de postular a uno nuevo). Los requisitos exigidos para efectuar esta continuidad de estudios son:

i. Haber terminado la malla curricular de la primera carrera.

ii. Que la segunda carrera sea de la misma área de conocimiento y de mayor rango académico que la primera (de carrera técnica a profesional; de profesional sin licenciatura a profesional con licenciatura; de bachillerato a profesional con licenciatura).

iii. Que el egreso de la primera carrera no haya sido declarado.

iv. Que la institución donde cursará la segunda carrera acepte matricular al alumno como "renovante con continuidad de estudios".

Esta figura no tiene mayores efectos cuando el alumno hace continuidad de estudios en una institución que no está relacionada con la primera, ya que esta última no tiene ningún incentivo para aceptar que el alumno haga continuidad de estudios y esperarlo con la garantía anclada.

4.3 Traslados al interior del sistema de educación superior para estudiantes con CAE

Para la caracterización de los antecedentes referidos a traslados de estudiantes, se utilizó la base de datos de quienes acceden o accedieron al CAE de la Comisión Ingresa. Con esto, se puede dar cuenta del cambio de carrera o institución de los beneficiarios a este crédito en ese periodo[85].

Se tomó las bases de datos de la Comisión Ingresa de los estudiantes que acceden a CAE para los años 2006 a 2010.

[85] Dichas bases de datos dan cuenta de un total de más de 267.000 alumnos para las cohortes 2006 a 2010, incorporando estudiantes de centros de formación técnica, institutos profesionales y universidades privadas y estatales.

Cuadro 20. Estudiantes beneficiarios por cohorte y tipo de institución, 2006-2010.

	Estudiantes beneficiarios por cohorte				
	2006	2007	2008	2009	2010
Ues	15.900	18.785	24.252	39.108	48.640
IPs	3.784	11.639	13.533	22.797	31.428
CFTs	1.579	4.990	6.507	10.096	14.496
Total	21.263	35.414	44.292	72.001	94.564

Fuente: Elaboración propia en base a Comisión Ingresa, 2011.

Para los año 2007 a 2010, se calculó el número de estudiantes de todas la cohortes que accedieron a CAE durante ese año.

Cuadro 21. Total de estudiantes con CAE por tipo de institución, 2007-2010.

	Total estudiantes con CAE			
	CFT	IP	Ues	Total
2007	6.530	15.351	34.418	56.299
2008	12.777	27.990	57.672	98.439
2009	21.982	49.245	94.713	165.940
2010	34.441	76.773	139.155	250.369

Fuente: Elaboración propia en base a Comisión Ingresa, 2011

Se calculó para cada año, de 2007 a 2010, cuántos alumnos habían sufrido una transición desde el año anterior al presente.

Cuadro 22. Tránsito de estudiantes por tipo de institución, 2007-2010

	Casos muestra			
Rótulos de fila	CFT	IP	Ues	
2007	47	216	629	
2008	518	1122	1890	
2009	616	1570	3298	
2010	816	2751	4913	= 7780

Fuente: Elaboración propia en base a Comisión Ingresa, 2011.

Si bien existen ciertos sesgos en la muestra de alumnos utilizada[86], por tratarse de una población con características relativamente especiales, se trata de la única información a la fecha disponible al respecto; por lo demás, el número de casos de dicha muestra es suficiente como para señalar tendencias relevantes. A su vez, el proceso de caracterización de los traslados es especialmente interesante, no tanto en cuanto al número de estudiantes efectivamente caracterizados, sino más bien en dar cuenta de las características de los tipos de traslados que muestran los mismos.

[86] El principal sesgo dice relación con que estos estudiantes son apenas un cuarto del total de la educación superior.

Debido a la naturaleza de los datos, las estadísticas que se presentan a continuación consideran solamente los traslados de una carrera, institución o jornada. Por lo tanto, no se refieren a la movilidad tal y como se ha definido en este documento –esto es, aquella que se produce con reconocimiento de aprendizajes previos– ni a la que resulta ser la más habitual en el sistema, en la cual un estudiante permanece por un periodo académico en otra carrera o institución para luego retornar a su institución de origen.

Como se señalara en la sección anterior sobre Becas y Créditos, la normativa del financiamiento del CAE impone restricciones a los traslados, por cuanto permite un solo cambio de carrera o institución durante su vigencia. También, las instituciones que reciben estudiantes con CAE deben asumir el aval del crédito acumulado por el estudiante. Lo anterior indica que los alumnos con CAE tienen ciertas barreras específicas para el traslado.

De este modo, para realizar la caracterización de los traslados se tomaron todos aquellos casos en que los estudiantes renovantes del CAE de un año a otro presentaron algún tipo de traslado. Los tipos de traslados capturados fueron los siguientes:

i. Estudiantes con cambio de carrera: se refiere a aquellos estudiantes que, al cambiar programas de estudios, lo hacen a uno con un nombre distinto al de origen, sin importar si lo hacen dentro o fuera de la institución.

ii. Estudiantes con cambio de tipo de título: se refiere a aquellos estudiantes que cambian desde un título técnico a uno profesional o viceversa.

iii. Estudiantes con cambio de tipo de institución: se refiere a aquellos estudiantes que cambian desde un centro de formación técnica, instituto profesional o universidad a una institución de distinto tipo (por ejemplo desde un a centro de formación técnica a un instituto profesional, o desde un instituto profesional a una universidad).

iv. Estudiantes con cambio de carrera e institución: estudiante que además de cambiar de carrera cambian desde una institución de educación superior específica, a otra del mismo o distinto tipo.

v. Estudiantes con cambio de carrera, no de institución: estudiantes que cambian solo de carrera (en base al nombre), pero se mantienen en la misma institución de educación superior.

Para realizar el cálculo de las tasas de cambios de carrera dentro del sistema, inicialmente, en una base de cálculo anual, y para el universo total de estudiantes de la muestra de cada año, se calculó el total de estudiantes que habían realizado algún tipo de traslado desde el año anterior, y se lo cotejó con el número total de estudiantes con CAE de ese año. Con esto se calcularon tanto las tasas anuales como las tasas consolidadas de todo el periodo en estudio[87].

Para calcular los totales por tipo de institución, se consideró la institución de destino como la que determinaba a qué tipo de institución había correspondido la movilidad. Por ejemplo, si un estudiante migró de un año a otro desde un instituto profesional a una universidad, dicho estudiantes sería contado dentro de los estudiantes que sufrieron traslado hacia una universidad, y por tanto se contarían dentro del universo de los estudiantes universitarios que sufrieron algún tipo de traslado en el periodo de estudio.

[87] Para el caso del las tasas consolidadas, se tomó las suma de todas las transiciones identificadas durante el periodo 2007-2010 y se le dividió por el total de renovaciones y nuevos créditos de los alumnos para dicho periodo (lo anterior corresponde al número de estudiantes de cada cohorte por el número de años en que recibe crédito en dicho periodo). Esto quiere decir que se calculó las tasas para todo el periodo, y no para cada cohorte por separado.

A partir del procesamiento de dicha información, los resultados según tipo de traslado e institución son los siguientes.

Cuadro 23. Nivel de traslado según institución de destino.

	CFT	IP	Ues	Total
Porcentaje de estudiantes con algún tipo de traslado	2,9%	3,5%	3,4%	3,4%

Fuente: Elaboración propia en base a Comisión Ingresa, 2011.

Las cifras muestran que, en promedio, en el periodo 2007-2010, solo un 3,4% de los estudiantes con CAE se trasladaron dentro del sistema de educación superior.

Adicionalmente, al revisar el porcentaje de traslados según el tipo de institución de destino, observamos que tanto las universidades como los institutos profesionales tienen una (si bien leve) mayor proporción de sus estudiantes con algún tipo de movilidad previa (3,4% y 3,5% respectivamente), si se las compara con los estudiantes de centros de formación técnica (2,9%).

A. Traslados entre tipos de instituciones y títulos

Los traslados entre tipos de institución son tanto ascendentes como descendentes. Si bien no conocemos las razones de esto, las cifras muestran que los estudiantes de centros de formación técnica e institutos profesionales tienden, en su mayoría, a buscar instituciones que responden a un nivel de complejidad mayor, entendiendo lo anterior por una mayor diversidad en los tipos de títulos que ofrecen. Asimismo, aun cuando son muy menores, los traslados desde universidades se producen mayormente hacia institutos profesionales.

Como se desprende del siguiente Cuadro 24, el 50% de los estudiantes que se trasladaron desde un centro de formación técnica, lo hicieron hacia un instituto profesional o universidad (27% y 23% respectivamente). Por el contrario, solo un 11% de los estudiantes universitarios migraron hacia una institución distinta a una universidad. Para el caso de los institutos profesionales, existe "movilidad" especialmente hacia universidades (24%), pero también una proporción no despreciable hacia centros de formación técnica (12%).

Cuadro 24. Traslados según tipo de institución de origen y destino.

		Hacia		
		CFT	IP	Ues
Desde	CFT	50%	27%	23%
	IP	12%	65%	24%
	Ues	2%	9%	89%

Fuente: Elaboración propia en base a Comisión Ingresa, 2011.

No obstante lo anterior, y según se concluye del Cuadro 25 que sigue, al revisar los traslados según tipos de título notamos que la mayor proporción de los estudiantes que migran desde un título técnico lo hacen hacia un título técnico (83%), mientras que para el caso de los profesionales, los traslados se dividen en proporción similar hacia títulos técnicos o profesionales (48% y 52% respectivamente).

Cuadro 25. Traslados estudiantes según tipo de título de origen y destino.

		Hacia	
		Técnico	Profesional
Desde	Técnico	83%	17%
	Profesional	48%	52%

Fuente: Elaboración propia en base a Comisión Ingresa, 2011.

Por su parte, los cambios de tipo de título no se dan de manera homogénea entre los distintos tipo de institución de destino. Tal como se puede apreciar en el siguiente Cuadro 26, para el caso de las universidades, del total de estudiantes con algún tipo de traslado anterior, solo un 8,5% cambió de un título técnico a uno profesional[88], mientras que para el caso de institutos profesionales y centros de formación técnica, prácticamente la mitad de los traslados responden a un cambio de tipo de título (de profesional a técnico en el caso de los centros de formación técnica)

Cuadro 26. Nivel de estudiantes trasladados con cambio de tipo de título.

	CFT	IP	Ues
Estudiantes con cambio tipo de título	39,8%	48,1%	8,5%

Fuente: Elaboración propia en base a Comisión Ingresa, 2011.

B. Traslados interinstitucionales

Se entiende por cambios interinstitucionales a aquellos referidos a los traslados de estudiantes entre instituciones educación superior específicas, de igual o distinto tipo. El Cuadro 27 siguiente muestra los resultados para los distintos tipos de cambios interinstitucionales:

Cuadro 27. Traslados interinstitucionales según institución de destino.

	Centros de formación Técnica	Instituto Profesional	Universidad
Estudiante con cambio de institución	53,5%	38,5%	53,0%
Estudiantes con cambio tipo de institución	51,5%	25,2%	20,1%
Estudiantes con cambio de carrera e institución	51,9%	36,9%	36,8%

Fuente: Elaboración propia en base a Comisión Ingresa, 2011.

[88] Esto es suponiendo que las transiciones desde y hacia títulos técnicos en universidades es prácticamente despreciable.

Al revisar las características de los estudiantes que tienen "movilidad", podemos concluir lo siguiente:
En universidades:

- Los estudiantes tienden a mantenerse en universidades. Cambian de institución en un 53% de los casos de traslados, pero solo cambian de tipo de institución en un 20% de estos.
- Una proporción importante de los estudiantes de universidades que cambia de institución, no cambia de carrera (31%)[89].

En institutos profesionales:

- Los estudiantes tienden a mantenerse en institutos profesionales. Solo un 25,2% de los estudiantes con traslado proviene de una institución distinta a un instituto profesional.
- Los estudiantes tienden a mantener la misma institución de educación superior. Solo en un 38,5% de los casos de traslados, el estudiante cambió la institución de origen.

En los centros de formación técnica:

- El nivel de estudiantes que cambian de institución es considerablemente más alto que para el caso de institutos profesionales. Un 53,5% de los estudiantes que vivió un traslado se cambió de institución y un 51,5% cambió de tipo de institución antes de llegar a un centro de formación técnica.

C. Traslados intrainstitucionales

Tal como se detalló anteriormente, el número de estudiantes que se mantienen en sus instituciones de educación superior es relevante, en especial para el caso de los institutos profesionales y centros de formación técnica. De cada diez estudiantes que cambian de carrera por cada tipo de institución, cerca de seis lo hacen dentro de un mismo instituto profesional, cinco dentro de un centro de formación técnica, y cinco dentro de una misma universidad.

Cuadro 28. Traslados intrainstitucionales

	CFT	IP	Ues
Estudiantes sin cambio de institución	46,5%	61,5%	47,0%

Fuente: Elaboración propia en base a Comisión Ingresa, 2011.

Este importante nivel de permanencia institucional de los estudiantes que cambian de carrera, podría deberse a que tales cambios se ven motivados por problemas al realizar una decisión vocacional, por dificultades en la convalidación de estudios en otras instituciones, o bien por satisfacción respecto de la institución y su oferta de programas alternativos. Las elucubraciones son bastantes, y seguramente ninguna de ellas, por sí sola, explica fehacientemente estos fenómenos.

Finalmente, cabe resaltar la falta de información para construir estadísticas que ilustren mejor el problema, lo que resulta en impedimentos para una mejor comprensión del tema. De esta manera, muchos puntos quedaron fuera del análisis, tales como:

- Los traslados entre instituciones (de un mismo tipo y de distinto tipo), según nivel socioeconómico.
- Los traslados entre tipos de título, según nivel socioeconómico.
- Los traslados intra institucionales e inter institucionales entre institutos profesionales y universidades, según tipo de título otorgado.

Asimismo, hay aspectos que aun no conocemos si se pueden construir, como son:

- Los traslados según áreas del conocimiento.
- Los traslados según el año de la carrera en que se producen.
- Los traslados según región de origen y de destino.

4.4 Nudos críticos

Los nudos críticos relacionados con este nivel de articulación corresponden principalmente a las barreras administrativas, financieras y de estructura curricular que no facilitan, o más bien impiden, la movilidad estudiantil.

Un primer nivel crítico es la diversidad de programas formativos sin ninguna articulación o lógica interna entre sí. De acuerdo a esto, actualmente existen diseños curriculares, tanto de la educación profesional como la técnica, dispersos unos de otros, lo cual no facilita ni la movilidad estudiantil ni la innovación curricular. El resultado de los aprendizajes está vinculado a las horas de trabajo más que a los resultados, lo cual se traduce en heterogeneidad de perfiles o de competencias básicas, desincentivando la convalidación de cursos en una y otra institución.

Un problema importante derivado de aquello, son las desconfianzas que se generan entre las instituciones, puesto que no tienden a reconocer los aprendizajes previos realizados en otras instituciones. Incluso más: de algún modo obligan a los estudiantes a cursar materias ya aprobadas en otras instancias. Adicionalmente, los diseños curriculares son bastante rígidos, lo cual compromete la entrada y salida de la educación superior y, por consiguiente, dificulta las posibilidades de innovación curricular, donde se promueve un vínculo más estrecho entre el pregrado y el postgrado. En definitiva, la desarticulación entre las instituciones de educación superior, en todos sus niveles, ciertamente impide la concreción de la movilidad estudiantil con reconocimientos de aprendizajes previos completos, la visualización de los perfiles de egreso y la conexión con el mercado laboral a fin de incentivar la formación continua.

Respecto a lo anteriormente señalado, se puede decir que no existe transparencia significativa de lo que son, en su más amplio concepto y operatividad, las instituciones de educación superior. La información que puede recabarse en el Sistema de Información de la Educación Superior (SIES) no es suficiente para establecer fehacientemente un perfil institucional. Esta poca transparencia afecta las confianzas entre las instituciones y, por extensión, la de los estudiantes y sus familias. No hay ninguna señal clara de lo que es una universidad pública, una universidad privada, un instituto profesional y un centro de formación técnica. Actualmente, la información proporcionada por el Consejo Nacional de Acreditación muestra solo el número de años por los que la institución ha sido acreditada, de la cual resulta difícil hacerse una idea sobre la institución, u obtener el carácter fundamental de su enfoque o proyecto educativo. Esto, sin duda, perjudica la articulación entre las instituciones y afecta el grado de éxito de los programas que apuestan por la movilidad estudiantil y la innovación curricular.

Un último punto crítico dice relación con el actual esquema de financiamiento y de ayudas estudiantiles. Como se ha mostrado más arriba, las becas y créditos están asociados a ciertos requisitos específicos que impiden la movilidad o el tránsito a través del sistema de educación superior de una forma eficiente. Las ayudas están, de algún modo, amarradas a las instituciones a las que los estudiantes ingresan en un principio, motivo por el cual no existen los incentivos para proseguir los estudios en otra institución, en otro nivel formativo, o en otro momento de la vida.

[89] Esta es la proporción de los estudiantes que no cambian de carrera (53%-36,8%), respecto de los que cambian de institución (53%).

4.5 Fenómenos de interés

Ahora bien, algunos fenómenos de interés destacables son las llamadas "políticas pro-articulación y movilidad con créditos transferibles". El núcleo de esta iniciativa ha sido el sistema de créditos que opera entre las distintas instituciones de educación superior del Consejo de Rectores y el sistema europeo, el cual es señalado como un componente esencial para las políticas de articulación y movilidad.

Algunos puntos centrales que se debieran considerar para promover la articulación y movilidad a través del sistema de créditos académicos son:

i. Carga de trabajo medida (del estudiante, del curso, del académico).

ii. Medida de tiempo utilizada (hora pedagógica, 40 o 45 min, hora cronológica).

iii. Periodo de tiempo que cubre (trimestre, semestre, año, u otro).

iv. Resultados del aprendizaje o logros a los que está asociado el crédito

v. Medición o evaluación de dichos resultados.

i. European Credit Transfer System ECTS

En base a algunos de los aspectos anteriormente desarrollados, se han aplicado iniciativas tendientes a transferir los créditos solicitados. Un caso relevante resulta ser el desarrollo de un instrumento de créditos transferibles en Europa, denominado ECTS, el cual fue adoptado en 1989 como sistema único de créditos con el fin de consolidar un sistema de educación superior coherente y cohesionado, asignando un valor compartido a sus componentes. En otras palabras, el sistema europeo de transferencia y acumulación de créditos es un sistema preocupado por el estudiante, donde la carga de trabajo funciona como la base necesaria para la consecución de los objetivos de un programa. En resumen, este sistema reconoce los periodos de estudio en el extranjero, lo cual incrementa la movilidad de los estudiantes en Europa.

ii. SCT-Chile

En Chile no se han generado iniciativas que abarquen la totalidad de las instituciones de educación superior y que constituyan una política de país. Sin embargo, se considera relevante presentar de manera sucinta un importante esfuerzo realizado por las universidades del CRUCh en este sentido.

Bajo la conducción de sus Vicerrectorías Académicas, el CRUCh alcanzó en el año 2007 un acuerdo sobre el modelo de Sistema de Créditos Académicos Transferibles común a las 25 universidades que lo conforman. Este acuerdo se logró luego de un largo trabajo de reflexión, análisis y consolidación de experiencias adquiridas. Este modelo, llamado SCT-Chile (www.sct-chile.cl), permite mejorar el proceso formativo, articular un verdadero espacio de educación superior, y facilitar la movilidad estudiantil. El SCT-Chile está además alineado con el ECTS, lo que facilita la articulación con los países e instituciones que adhieren a este sistema.

El SCT-Chile consiste en los siguientes tres componentes indisociables:

1) Componente 1: Carga de trabajo académico total de los estudiantes (no del académico) necesaria para el logro de aprendizaje (presencial, y no presencial o autónoma).

2) Componente 2: Rango de horas cronológicas anuales, dependiendo de las semanas académicas de cada institución (1440 – 1900 hrs).

3) Componente 3: Normalizador de créditos anuales en base 60.

A continuación, se presentan los principales logros y dificultades identificados como resultado de los procesos desarrollados en el marco del proyecto SCT-Chile.

Principales logros	Principales dificultades
• Creación del modelo de SCT-Chile y acuerdo del CRUCh. • Medición de la carga real de trabajo de los estudiantes. • Implementación de la Innovación Curricular en cada institución. • Conformación del Cuerpo de 50 Expertos en SCT. • Perfeccionamiento internacional y nacional a Vicerrectores y Expertos. • Reuniones permanentes con el Consejo de Rectores, a través de su Secretaria Ejecutiva y con el Consejo de Docencia del CRUCh. • Creación de Carta de Balance de 5 indicadores de resultado. • Creación de sitio web www.sct-chile.cl. • Trabajo zonal por temas prioritarios de avance. • Trabajo por indicador de resultado según la carta de balance. • Diagnóstico nacional sobre SCT y movilidad estudiantil. • Diseño y bases para rediseño curricular.	• Los procesos son lentos para lograr una articulación efectiva en el trabajo de los 25 rectores, vicerrectores académicos y los 50 expertos en un escenario que abarca a todo Chile. • Diferencias de gestión y dinámicas administrativas en cada institución. • Discontinuidad de autoridades (rectores, vicerrectores académicos y expertos) y dirigentes estudiantiles debido a los procesos internos regulares. • Proceso de implementación es complejo pues involucra aspectos académicos, administrativos, reglamentarios y también culturales.

iii. Proyecto Movilidad Estudiantil del Consorcio de Universidades Estatales MEC

El MEC (Movilidad Estudiantil del Consorcio de Universidades Estatales de Chile) es un programa gubernamental dependiente del consorcio de universidades estatales, que tiene como objetivo la movilidad estudiantil entre aquellas instituciones. Fue creado el año 2002 con la participación de la mayoría de las universidades; sin embargo, ya para el 2004 se completó el total de ellas con el ingreso de las universidades de Chile y de Talca, las que en un principio no habían adherido al programa. Está regulado por los vicerrectores académicos de las instituciones, y se encuentra vinculado al programa SCT-Chile, anteriormente descrito. Así, durante el año 2009, el programa MEC ofreció 886 cupos para efectuar la movilidad entre las universidades a él adheridas.

Su objetivo general es responder a las demandas de la sociedad por formar estudiantes integrales y pluralistas, frente a lo que se propuso crear una plataforma que permitiera a los estudiantes realizar un semestre académico en otra universidad del consorcio como modo concreto de cooperación e integración. Los principales objetivos específicos se pueden resumir en los siguientes puntos:

- Consolidar la cooperación interuniversitaria, mediante la búsqueda de una mayor complementación e integración en los vínculos que se establezcan entre las universidades participantes.
- Fortalecer el sentido de la regionalización, buscando la complementación de los planes de estudios de las universidades del Consorcio.
- Contribuir a la formación de recursos humanos, bajo una visión de solidaridad y mancomunidad en la utilización de la ciencia y la tecnología al servicio del desarrollo de las regiones.
- Potenciar los aspectos cognitivos y afectivos de los estudiantes y la ampliación del capital sociocultural.
- Aportar a la empleabilidad.

Los beneficios entregados a los estudiantes que han podido acceder a la movilidad, consisten en una beca para el traslado a la ciudad de destino, una beca para la mantención durante un semestre, y la exención del pago de arancel de la universidad de destino (dado que el estudiante mantiene el pago en su institución de origen). El principal logro de esta iniciativa ha sido establecer una agenda destinada a potenciar la movilidad estudiantil entre las universidades estatales. De este modo, la experiencia adquirida ha contribuido al reconocimiento, armonización y complementariedad curricular de estas universidades.

Por otra parte, y a pesar de la positiva evaluación que de la iniciativa puede hacerse, han existido grandes dificultades respecto de los reconocimientos curriculares y de la integración sistémica efectiva. No obstante ello, el consorcio de universidades considera relevante seguir con este proyecto y, al mismo tiempo, perfeccionar sus instancias prácticas, corrigiendo de este modo el modelo de gestión hasta ahora utilizado.

En definitiva, esta iniciativa resulta interesante puesto que contiene una amplia cobertura tanto institucional —16 universidades— como territorial —abarcando la gran mayoría de las regiones— y curricular. Ha permitido, finalmente, sistematizar los procedimientos críticos en un manual operativo que establece los aspectos administrativos, financieros, académicos y de información, todo lo cual sin duda contribuirá a una mejor gestión de la movilidad estudiantil.

4.6 Buenas prácticas

Como se ha señalado, no existe una política pública concreta y consistente que promueva la articulación y movilidad en la educación superior en Chile. Por tal motivo, han sido las propias instituciones, de forma autónoma e inorgánica, las que han desarrollado diversas experiencias de articulación, respondiendo a las necesidades expresadas por los estudiantes y diseñadas en función de ellas. En otras palabras, las instituciones de educación superior están adelantándose a las propuestas de política pública, concretando propuestas de valor para los estudiantes que se caracterizan por una débil o casi nula movilidad. En definitiva, se requiere de un gran esfuerzo conjunto para promover y generar estas políticas públicas, las cuales debieran ser planteadas como política nacional, más allá de las barreras existentes de tipo normativo, estructural o financiero, en cada una de las instituciones que componen el sistema de educación superior.

Con todo, algunas prácticas recientes destacan la importancia de generar acuerdos nacionales de ofertas formativas efectivamente articuladas. Cabe destacar algunas que han tenido éxito y que representan, en ese sentido, el propósito de una buena articulación y movilidad.

Algunas experiencias de articulación en universidades

Nombre del programa o proyecto	Programa de Movilidad Estudiantil de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.
Escuela o sede ejecutora	Programa Institucional.
Objetivo General	El objetivo general del Programa es fortalecer la formación académica y personal de los estudiantes de carreras de pregrado de la PUCV, mediante actividades de movilidad estudiantil.

Nombre del programa o proyecto	Programa de Movilidad Formación General UC Temuco – UFRO.
Escuela o sede ejecutora	Direcciones Generales de Docencia de ambas universidades.
Objetivo General	Implementar un Programa de Movilidad Estudiantil en el Área de Formación General de carácter electivo para estudiantes de pregrado.

5. Articulación entre la educación superior y el mercado laboral

5.1 Aspectos normativos, regulatorios y financieros

Esta articulación tiene, al menos, dos dimensiones relevantes:

i. Articulación entre certificación de competencias laborales y capacitación laboral, que permita a los trabajadores cerrar sus brechas de competencia.

ii. Articulación entre certificación de competencias laborales y educación superior que permita, a través del reconocimiento de la credencial otorgada por este sistema (certificado de competencias laborales) por parte de las instituciones de educación superior, abrir oportunidades de titulación a los trabajadores que las obtengan bajo modalidades que signifiquen reducir los tiempos y costos por la vía del mecanismo de Reconocimiento de Aprendizajes Previos (RAP).

Respecto de la primera, la Ley de Competencias Laborales, si bien no resuelve cabalmente esta relación, permite avanzar en ella cuando modifica el estatuto de capacitación y empleo (Ley 19.518) estableciendo que "todo curso propuesto en aquellas áreas específicas en que se cuenta con estándares acreditados por el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, deberá estar basado en los estándares existentes y deberán ser adecuadamente modularizados, para ser incorporados en el Registro Nacional de Cursos de SENCE". Por tanto, se requiere definir los mecanismos y dispositivos técnicos y financieros mediante los cuales este propósito pueda ser garantizado, como también un sistema de incentivos que aporte en esta dirección.

Respecto de la segunda, en cambio, la Ley de Competencias Laborales solo señala de manera genérica que:

"la información contenida en los registros públicos del Sistema (Perfiles Ocupacionales y Certificaciones Otorgadas), será puesta a disposición de personas e instituciones usuarios, especialmente de institucio-

nes educacionales, a fin de permitirles relacionar las competencias, con los planes y programas de estudio y facilitar el reconocimiento de las competencias certificadas en los procesos formales de educación".

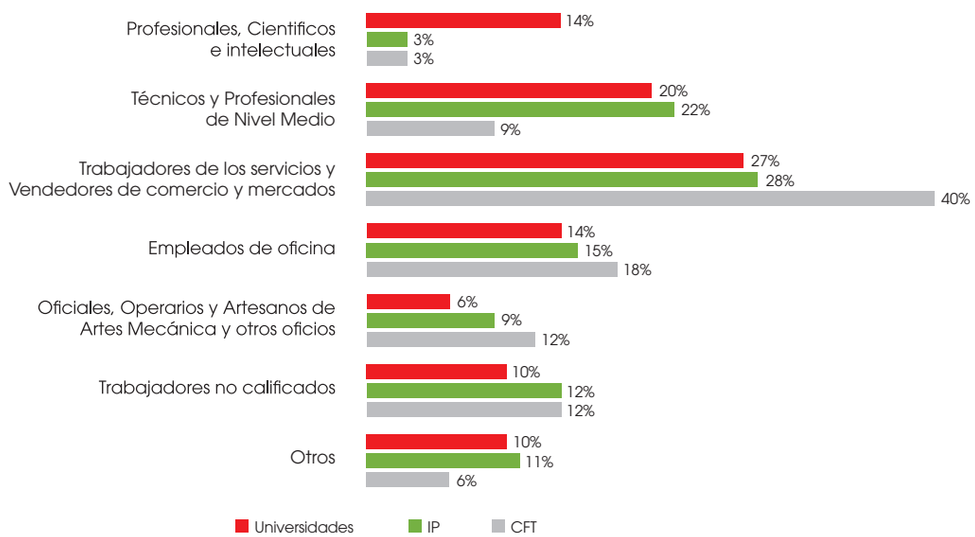
Por lo tanto, se requiere abrir espacios de diálogo entre las partes con el objeto de alcanzar acuerdos que viabilicen esta articulación, considerando los aspectos técnicos y financieros requeridos, por ejemplo, buscando esquemas de financiamiento que favorezcan una mayor capacidad de decisión de las personas. Lo anterior, para facilitar el tránsito desde el mundo laboral hacia el educacional y que incentiven la utilización de la información generada por los perfiles ocupacionales.

5.2 Estadísticas

Los programas de estudio de régimen vespertino han presentado un alza significativa en los últimos años[90]. Según la Encuesta CASEN del 2009, el porcentaje de estudiantes que trabajan y estudian es de un 14% para alumnos de universidades, 25% para el caso de los institutos profesionales y 27% en los centros de formación técnica. La cifra de estudiantes que estudian y trabajan al mismo tiempo hace pensar que la vinculación de los nuevos estudiantes con el mundo del trabajo es hoy mayor y más temprana, aun cuando no existe evidencia de que exista una relación directa entre las materias de estudio y el tipo de ocupaciones que desempeñan los estudiantes.

Así, por ejemplo, al año 2009, según datos de la misma Encuesta CASEN –y en especial para el caso de los institutos profesionales y centros de formación técnica–, las características de los tipos de empleos a los que sus estudiantes acceden mientras se encuentran en educación superior no necesariamente se vinculan con el nivel técnico o profesional. Del siguiente gráfico se desprende que, en la mayor parte de los casos, los oficios desempeñados por dichos estudiantes son en el sector comercio y servicios, o como empleados de oficina, por lo que la vinculación con la formación a la que están accediendo no parece demasiado clara.

Gráfico 21. Oficios en los que se desempeñan estudiantes de educación superior (Población 18 a 24 años)



Fuente: Elaboración propia en base a CASEN, 2009.

[90] Al año 2010 un 13 % de los estudiantes de universidades, un 38% para el caso de los institutos profesionales y un 53% de los estudiantes de centros de formación técnica cursaban estudios en programas de régimen vespertino.

5.3 Nudos crítico

Como se ha señalado, la existencia de una diversidad de programas formativos sin ninguna regulación sobre sus fundamentos, tanto a nivel técnico como profesional, ha significado una dispersión de prioridades entre la educación superior y el mercado laboral. De este modo, se evidencia una suerte de fragmentación entre la compatibilidad del trabajo con los estudios superiores. Esto implica, además, una incapacidad por parte de las instituciones de educación superior para responder a las necesidades del sector productivo, vale decir, a la pertinencia de los contenidos diseñados en los currículum y a los grados de actualización que reciben los estudiantes, en especial en los niveles técnicos.

Adicionalmente, el tránsito desde el mercado laboral a la educación terciaria posee barreras que no permiten potenciar el vinculo entre estos sectores. Estas se relacionan, en primer lugar, con el reconocimiento de trayectorias laborales a través de certificaciones formales, o también, el reconocimiento del aprendizaje informal. En segundo lugar, la posibilidad de realizar una formación dual, esto es, conciliar de buena forma las actividades laborales con las responsabilidades del estudio.

Por último, no existe un diálogo fructífero entre las instituciones encargadas de diseñar los perfiles ocupacionales y las instituciones de educación superior, y menos aun de los mecanismos de financiamiento para concretar una certificación.

Respecto del financiamiento, la Ley de Competencias Laborales contempla el uso de la franquicia tributaria como principal mecanismo para que las empresas puedan certificar a sus trabajadores. Sin embargo, este instrumento se focaliza en empresas medianas y grandes, además de competir por el mismo 1% que hoy se destina a capacitación. Se contempla también el uso del Fondo de Capacitación, pero se trata de un instrumento en revisión por parte de SENCE, asociado principalmente a determinados grupos o poblaciones objetivo.

5.4 Fenómenos de interés

i. Desarrollo y reconocimiento de competencias en Noruega

En la mayoría de los países de la OCDE se están generando espacios para replantear los programas de enseñanza profesional para "lograr una dosificación equilibrada de competencias prácticas, por un lado, y de capacidades más generales para resolver problemas, por otro lado" (UNESCO, 2011: 7). El mercado laboral requiere de trabajadores con mayores competencias transferibles, de modo que puedan adaptarse rápidamente a los cambios y situaciones nuevas que constantemente ocurren en las empresas.

Un ejemplo efectivo de la permanente evaluación de necesidades por parte de los empleados y empleadores es Noruega, "un país en el que hay un alto nivel de competencias de los adultos, una elevada participación en el aprendizaje continuo y un reconocimiento, ya antiguo, de las competencias adquiridas al margen del sistema de educación formal" (UNESCO, 2011: 72). La reforma que actualmente está en curso se refiere al establecimiento de "fichas de competencias", las que ayudan a cada persona a evaluar sus propias habilidades en el ámbito laboral. Los empleadores, por su parte, completan y firman esas fichas, y posteriormente los empleados las utilizan para saber cuáles son sus necesidades de formación y qué instituciones de educación superior son pertinentes para satisfacerlas. Así también, los empleadores las utilizan como instrumentos de información sobre las competencias de los candidatos a los distintos puestos de trabajo.

5.5 Buenas prácticas

Algunas iniciativas gubernamentales

El programa Chile Califica utilizó, como estrategia de articulación entre el sector educativo y el productivo, la conformación de redes, cuyo objetivo fue sentar las bases para la creación de un Sistema de Formación Permanente y el mejoramiento de la formación de técnicos en sectores definidos como prioritarios por cada región del país. Mediante el financiamiento de algunos proyectos de estas redes, se diseñaron e implementaron propuestas formativas modularizadas con enfoque de competencias laborales, que articulaban los diversos niveles y modalidades de formación técnica con la capacitación, reconociendo formalmente los aprendizajes previos de las personas, con independencia de la forma como estos fueron adquiridos.

No obstante lo anterior, dichos proyectos en su gran mayoría se quedaron en experiencias piloto, sin lograr la sustentabilidad y continuidad en el tiempo; es evidente entonces la falta de una política de articulación y movilidad clara, que permita el transito fluido de las personas de un nivel a otro, a través del reconocimiento de los aprendizajes previos. Este reconocimiento deberá estar sujeto a estándares y criterios de calidad, previamente establecidos.

Algunas experiencias de articulación universidades internacionales.

Nombre del programa o proyecto	Programa de cursos cortos en Tecnológico de Monterrey; curso: Cisco *certified network associate security*.
Escuela o sede ejecutora	Escuela de informática y telecomunicaciones; Unidad de relaciones internacionales.
Objetivo General	El programa de cursos cortos en el Tecnológico de Monterrey tiene por objetivo ofrecer la posibilidad de realizar una estancia de dos semanas en cursos especiales ofrecidos en los campus Estado de México, Santa Fe, Ciudad de México, Toluca y Querétaro.

Nombre del programa o proyecto	Convenio general de cooperación y complementación fue con la Universidad de Artes Industriales UIAH, Helsinki, Finlandia.
Escuela o sede ejecutora	Escuela de diseño DUOC-UC.
Objetivo General	El objetivo del convenio fue el intercambio de buenas prácticas y experiencias. La primera actividad fue la conceptualización básica de las nuevas mallas de la escuela de diseño del DUOC-UC desarrolladas en conjunto por Yrjö Wiherheimo y el equipo de la Universidad de Artes Industriales UIAH, Helsinki, Finlandia, y como consecuencia y basado en lo anterior se realizó la esquematización básica de la malla "Diseño de Muebles" de la escuela de diseño del DUOC-UC, y que marcó el desarrollo futuro de las mallas de Diseño Industrial y Diseño Gráfico, así como la modificación de las carreras existente. Aparece en la escuela de diseño lo que se constituiría posteriormente en lo que hoy conocemos como "competencias laborales.

III. RECUENTO: ALGUNAS BASES PARA LA ARTICULACIÓN Y LA MOVILIDAD EN EL SISTEMA

A partir del diagnóstico anterior, resulta de interés tener presente aquello que se entiende como necesario o relevante para facilitar la articulación y movilidad. Como conclusión base, se debe destacar con preocupación que el marco actual de funcionamiento de la educación superior carece de una lógica sistémica como servicio público y nacional de educación. Esta carencia tiene como resultado altos niveles de ineficiencias económicas y sociales para las personas, las familias, el Estado y la sociedad en su conjunto. Esto se refleja, finalmente, en todas las interfaces analizadas, razón por la cual se hace imprescindible determinar posibles soluciones para cada una de ellas.

En ese sentido, cabe destacar que para las instituciones de educación superior no existen impedimentos legales para la reformulación de sus políticas a favor de la articulación y movilidad y tampoco para hacer cambios profundos en relación a esta temática; no obstante, existen condiciones de mercado y competencia entre instituciones que condiciona la receptividad y el actuar de las instituciones de educación superior frente a este tema.

Luego de terminado el diagnóstico, se ha llegado a la conclusión de que los siguientes nudos y lineamientos tienen especial relevancia para abordar la articulación y movilidad en relación a las tres interfaces analizadas a lo largo del informe:

a. Articulación educación media y educación superior

Nudos críticos:

- Falta de caracterización de los perfiles de entrada: permanentes vacíos y duplicidades.
- Procesos de selección no armónicos con el sector técnico.
- Los periodos de egreso de la educación media e ingreso a la educación superior no son fluidos.

Algunos lineamientos a seguir:

- Optimizar la oferta académica para evitar los vacíos y duplicidades.
- Alinear los logros de aprendizaje entre la educación media y la educación superior a través de los ajustes curriculares respectivos.
- Generar diagnósticos de los perfiles de entrada a lo largo de la vida estudiantil.

b. Articulación entre los componentes de la educación superior

Nudos críticos:

- Nula o baja confianza entre las instituciones de educación superior debido a la heterogénea calidad de estas.
- Esquema de financiamiento no permite una movilidad eficiente.
- Ciclos terminales y no terminales deficientes en relación a los reconocimientos previos al interior del sistema de educación superior.

Algunos lineamientos a seguir:

- Existencia de un Marco de Cualificaciones.
- Mejores definiciones de títulos y grados.
- Grado de diferenciación de los niveles educativos terciarios.
- Descripción del valor agregado de cada programa educativo.
- Armonizar la descripción de los planes de estudio, perfiles de ingreso y perfiles de egreso de cada uno de los programas o niveles educativos, y las evidencias de logro de los perfiles.
- Diálogo entre los diversos niveles e instituciones que quieran articularse.
- Establecimiento de protocolos para la articulación entre las diversas instituciones, públicas y privadas.
- Apropiados niveles de confianza entre instituciones de educación superior, basados en la transparencia, legibilidad e interoperabilidad al interior del sistema.
- Un propicio sistema de financiamiento, que considere y promueva la articulación entre los distintos niveles terciarios, lo que incluye al sistema de ayudas financieras (becas y créditos).
- Adecuados procesos de aseguramiento de la calidad, con resultados sólidos, coherentes y respetados por los diversos actores del sistema.

c. Articulación educación superior y mercado laboral

Nudos críticos:

- Baja regulación de oferta de carreras en relación a las necesidades del mercado laboral y el sector productivo.
- Deficiente reconocimiento de trayectorias laborales no formales.

Algunos lineamientos a seguir:

- Contar con un marco de cualificaciones que ordene la relación entre los niveles de desempeño de las distintas ocupaciones laborales.
- Fortalecer el reconocimiento y certificación de habilidades, competencias y conocimientos previos.
- Participación de los sectores empleadores en la definición de los perfiles de egreso y planes de estudio.

6. Aspectos relevantes a considerar

Se han detectado ciertas premisas que determinan el contenido de la articulación y movilidad hacia un escenario de continuidad y perfeccionamiento. Los puntos más concluyentes son:

- La articulación y movilidad son *necesarias* y *deseables*, puesto que contribuye a construir un sistema de educación superior cohesionado en torno a las necesidades de los estudiantes, de las mismas instituciones y del mercado laboral. Adicionalmente, conduce a formar profesionales integrados a través de los cuales la mayor beneficiada es la sociedad en su conjunto. Además de ello:
  - Fortalece la eficiencia entre las distintas interfaces.
  - Permite la búsqueda vocacional en el largo plazo.
  - Contribuye a disminuir la deserción.
  - Armoniza el enriquecimiento formativo: integra distintas perspectivas y visiones curriculares.
  - Aumenta las oportunidades en el ámbito laboral: formación de múltiples redes sociales.
  - Favorece la educación permanente en un contexto de alta flexibilidad laboral y otorga opciones a las personas para escoger sus derroteros de enseñanza, haciéndolos simétricos con su desarrollo laboral.
  - Puede ser utilizado como parámetro para validar un sistema nacional de educación superior: entre mayor articulación entre las instituciones más fortalecido está el sistema mismo.
- La articulación en educación superior puede ser vista como un grado de madurez que pone a prueba diversos elementos, principalmente los mecanismos de aseguramiento de calidad en los que se asientan las confianzas entre las instituciones y entre estas y la sociedad. Es así como ciertos grados de articulación, que permitan movilidad, son necesarios no solo para constituir el sistema de educación superior chileno, sino que también para que este opere de manera más efectiva y eficiente, evitando repetición de experiencias con la correspondiente pérdida de tiempo y desembolso excesivo por concepto de aranceles con las que se ven afectados los estudiantes.
- Las políticas públicas no favorecen la articulación y la movilidad en el nivel de educación terciaria, probablemente porque no ha habido la suficiente valoración de sus beneficios. En algunos casos, tienden, más bien, a obstaculizarlas. A pesar de ello, es posible observar esfuerzos de los propios estudiantes por generar movilidad. Por lo tanto, se podría inferir la existencia de un vacío en la definición de políticas que los incentiven.
- Si bien existen problemas, o más bien impedimentos, de financiamiento que evitan o retrasan una mayor articulación y movilidad, ya sea esta de estudiantes, académicos o administrativos, no hay impedimentos legales para que las instituciones de educación superior logren articularse entre ellas mismas y con sus distintas interfaces.
- La ausencia de criterios mínimos para la articulación entre instituciones no universitarias y universitarias, y entre las universitarias mismas, ha generado una multiplicación incipiente de experiencias de movilidad que dificulta la clasificación de las mismas en tipos o clases. Hoy podría afirmarse que existen experiencias piloto de articulación y movilidad pero que la mayor parte de ellas se encuentran descoordinadas unas de otras, o más bien, que terminan siendo articulaciones segmentadas y fragmentadas.

Como se ha señalado a lo largo del presente diagnóstico, existen una serie de fenómenos de interés y buenas prácticas que han sido llevadas a cabo, cada una con diferentes grados de logros y dificultades; por tal motivo, cabe preguntarse, a fin de contextualizar las propuestas de la Unidad Consultora ¿qué tipo de articulación y movilidad deben promover las políticas públicas e institucionales?

IV. PROPUESTAS PARA ARTICULACIÓN Y MOVILIDAD

La unidad consultora ha construido el anterior diagnóstico teniendo como ejes principales las interfaces asociadas a la educación superior y su entorno. Las propuestas se han desarrollado sobre la base de dichas interfaces, motivo por el cual no existe una jerarquía vertical en el intento de difundirlas sino más bien la misión de establecer un señalamiento horizontal de las mismas. En ese sentido, el esquema a partir del cual se presentan las propuestas descansa sobre tres pilares, cada uno con sus respectivos objetivos y propósitos. Por supuesto, estos son el resultado del trabajo consensuado de todo el equipo consultor.

El primero de ellos dice relación con el vínculo entre la educación secundaria y la educación superior. En esta interfaz, existen numerosos nudos críticos que no permiten una eficiente y efectiva articulación y movilidad; estos nudos se distribuyen, respectivamente, en relación a las modalidades de enseñanza (esto es, en la educación media técnico-pro-

fesional y científico-humanista). De acuerdo a lo anterior, la primera propuesta apunta a generar arreglos institucionales a través de programas formativos, totales o parciales, entre las instituciones de la educación secundaria y terciaria, especialmente para la educación técnica profesional. La razón de esta iniciativa institucional radica en que el tránsito desde estos dos niveles de educación se encuentra dificultado por varios motivos, tales como los procesos de selección, vacíos y duplicidades en los programas formativos y la carencia de diálogo entre las instituciones que lo componen.

Estrechamente vinculada a la primera, la segunda propuesta pretende incorporar académicos de la educación superior en los equipo de dirección de los liceos. Esta propuesta se traduce en la participación en las decisiones estratégicas, al menos con voz, de los académicos. Para ello es necesario diseñar instancias formales de diálogo interestamental. Ahora bien, generar estos arreglos entre instituciones de educación media y de educación superior precisa inducirlos y conducirlos, puesto que se entiende que ello no ocurrirá de manera espontánea. De este modo, es necesario generar motivación para el diálogo, desarrollar comprensión mutua del lenguaje de cada sector y establecer, de acuerdo a esto, confianzas en el largo plazo. Esto no ocurrirá si el diseño y gestión explícita del diálogo entre ellos no es incorporado de manera formal; por lo tanto, se deben establecer fondos concursables para financiar esta labor.

Para que todo ello sea factible, es necesario identificar a las personas que son los actores de cada estamento, puesto que el diálogo no se produce entre programas ni políticas, sino entre personas con inquietudes, formas de pensar y actuar específicas, motivaciones determinadas y también prejuicios.

La tercera propuesta de esta primera interface, apunta a aumentar las calificaciones certificadas de los profesores de la educación media técnico profesional EMTP, a través de programas formativos con académicos de la educación superior. Esto, dado que la mayor parte de los docentes de la educación media técnico-profesional corresponde a egresados de las mismas especialidades, que no poseen calificaciones en programas de nivel superior. Existe, por lo tanto, un déficit de docentes con capital humano avanzado en esta modalidad de enseñanza, lo cual afecta las transferencias de contenidos curriculares a los respectivos estudiantes.

Por último, se propone la ampliación de la certificación de competencias laborales para el periodo entre el egreso de la educación secundaria y el ingreso a la educación superior, a fin de complementar la información con el perfil de entrada. Uno de los fenómenos del sistema de educación superior chileno (aun no investigado a cabalidad) dice relación con el tránsito de los estudiantes desde la educación media a la educación superior. Según datos del MINEDUC, el año 2010 la edad promedio de ingreso de los estudiantes al sistema de educación superior variaba entre los 19 a 20 años. No obstante lo anterior, y al revisar la dispersión en la edad de los estudiantes de educación superior, una importante proporción de los estudiantes ingresan al sistema pasados los 20 años. Esto conlleva a la necesidad de hacerse cargo de este periodo, o a lo menos de considerarlo, por parte de las instituciones de educación superior.

El segundo eje en este esquema, corresponde a las interfaces al interior de la educación superior –en todos sus niveles–. La primera propuesta dice relación con la construcción en todo el sistema de educación terciaria de un sistema de Créditos Académicos Transferibles, el cual debe constituir la estructura a través de la cual se promocione la movilidad estudiantil y la innovación curricular.

La segunda apunta a introducir un sistema de portabilidad de credenciales graduales, acumulativas y legibles para todo el sistema, que entregue mayor y mejor información respecto de los *logros de aprendizaje* del alumno en cada programa formativo cursado, que permita la certificación de salidas intermedias y que reconozca, finalmente, las experiencias laborales previas otorgando las credenciales respectivas.

La tercera propuesta tiene el propósito de construir un sistema de información que muestre un *perfil institucional*, que sirva para mejorar las confianzas entre las instituciones y con la sociedad. Este perfil debiera mostrar la mayor cantidad de indicadores, pero que no solo señalen diferentes grados de información, sino que también sirva para exigir las promesas que sus proyectos educativos representan.

Por último, la unidad consultora entiende fundamental que el esquema de financiamiento no obstaculice la articulación y movilidad. Esto porque actualmente el Crédito con Aval del Estado obstaculiza las salidas intermedias de la educación superior. Es decir, para el CAE no terminar la carrera significa deserción y, por lo tanto, comienza a cobrarse el monto adeudado después de los 12 meses de retirarse, lo cual impide la vuelta a la educación superior –y, por ende, la formación continua– si no es tomando un segundo crédito.

Para el tercer eje, la interfaz de educación superior y mercado laboral, las propuestas son dos. La primera propone, en general, la formación continua desde el mercado laboral. Esto implica promover un diálogo más eficaz entre las instituciones de educación superior técnico profesional, por un lado, y el Sistema de Certificación de Competencias Laborales por el otro; promover el uso de los *perfiles ocupacionales* acreditados por ChileValora en el diseño de cursos y módulos de formación técnica de nivel medio y superior; promover el reconocimiento de la certificación de competencias laborales como instrumento de reconocimiento de aprendizajes previos que facilite el tránsito de los trabajadores hacia la obtención de títulos de formación técnica de nivel superior; y mejorar el esquema de financiamiento de la certificación de competencias laborales para facilitar la articulación entre el mundo laboral y la educación superior.

La segunda propuesta tiene como objetivo elaborar mapas de necesidades formativas, que se constituyan en insumos para los futuros estudiantes de educación superior, y que sean construidos sobre la base de las necesidades productivas del país. Se trata, en definitiva, de tener no tan solo datos que registren los fenómenos del pasado, sino también información detallada sobre el curso del desarrollo económico y productivo del país a través de sus tendencias proyectivas.

Las propuestas descansan entonces sobre tres ejes pilares: la educación secundaria y la educación terciaria; los componentes al interior de la educación superior; y la relación entre este último y el mercado laboral. En consecuencia, las propuestas apuntan a generar arreglos institucionales, por una parte, y a entregar mayor y mejor información a través de cada interface, por otra. En ese sentido, conducen a incentivar la implementación y consolidación de un sistema de aprendizaje a lo largo de la vida que facilite la movilidad gradual y progresiva entre el mundo laboral y las ofertas de formación a partir de variados canales educativos articulados entre sí. Esto es relevante, puesto que la formación continua se caracteriza por la satisfacción de necesidades de un mercado laboral cada vez más diverso y especializado.

Adicionalmente, las propuestas entienden que esta formación continua debe ir acompañada de procesos de certificación adecuados, principalmente para dos propósitos: entregar información relevante al mercado laboral sobre las competencias adquiridas y otorgar reconocimiento formal de las experiencias laborales previas no formalizadas.

Las propuestas se organizan en función de tres objetivos principales:

- Entregar mayor y mejor información al sistema de educación superior y al mercado laboral mediante los distintos "perfiles académicos a través de cada interface.
- Sentar las bases de articulación del sistema de educación superior a partir de la legibilidad de los planes de estudio y los logros de aprendizajes.
- Implementar y consolidar un sistema articulado de aprendizaje a lo largo de la vida que facilite y promueva el Reconocimiento de Aprendizajes Previos y, por lo tanto, la movilidad gradual y progresiva entre el mercado laboral y las ofertas educativas de la educación superior.

A. Para la interfaz educación secundaria – educación superior

a. Generar instancias de cooperación interinstitucionales a través de programas formativos entre la educación secundaria y la educación superior, en todos sus niveles, con el propósito de articular el tránsito de los estudiantes desde estos distintos niveles

Contenido:
el tránsito desde el nivel secundario al terciario se encuentra dificultado por varios motivos, tales como los procesos de selección, los vacíos y duplicidades en los programas formativos y la falta de diálogo entre las instituciones que lo componen. Este último aspecto afecta el desarrollo de los otros dos, en la medida que se dificultan las estrategias de solución, motivo por el cual generar las instancias necesarias donde las instituciones de ambos niveles formativos se encuentren y dialoguen es fundamental para posicionar al sistema de educación superior.

Modelo de implantación:
instituciones de formación técnica profesional de nivel terciario debieran ofrecer programas totales o parciales en articulación con el nivel secundario. Adicionalmente, las universidades podrían incorporar programas formativos en la educación secundaria (colegios municipales y particulares subvencionados) de modo de convalidar cursos y programas con el siguiente nivel de enseñanza. Esta iniciativa debiera ser fomentada desde el Ministerio de Educación y no dejada al arbitrio o decisión dispersa e inorgánica de las instituciones particulares; de esa forma, los incentivos debieran apuntar en torno a la transferencia de recursos para realizar estos programas.

Impactos esperados:
- Tránsito más eficiente desde los distintos sectores de la educación secundaria al nivel superior.
- Ampliación de la población objetivo de las instituciones.
- Diálogo institucional entre instituciones de los niveles secundarios y terciarios.
- Integración de programas formativos (convalidaciones) de distintos niveles.

b. Incorporar académicos de la educación superior como asesores de dirección de los liceos

Contenido:
el rol de los académicos de educación superior en el equipo de dirección de los liceos sería el de vincular a las autoridades, orientadores y docentes de la educación escolar con la educación superior. Se deberán diseñar acciones concretas que permitan vincular la educación terciaria con la educación media, y los académicos del nivel superior deberán orientar las decisiones estratégicas en el ámbito de la formación, competencias y programas que permitirán un acceso más fluido que el actual de los estudiantes de la enseñanza media al nivel superior.

Modelo de implantación:
asesorias de los académicos en decisiones estratégicas; diseño de instancias formales de diálogo entre las instituciones; acceso de autoridades y docentes de enseñanza media a los espacios de la educación superior con visitas programadas y guiadas.

Para generar diálogo entre las instituciones de enseñanza media y la educación superior se hace imprescindible inducirlo y conducirlo. No ocurrirá de manera espontánea. Es necesario generar motivación para el diálogo, desarrollar comprensión mutua del lenguaje de ambos sectores y establecer confianzas. Esto no ocurrirá si no se incorpora el diseño y gestión explícita del diálogo entre ellos. Se propone para ello establecer fondos concursables para financiar estas acciones. Para que todo ello sea factible, es necesario identificar a las personas que son los actores de cada estamento. El diálogo no se produce entre programas ni políticas, sino entre personas con inquietudes, formas de pensar y actuar específicas, motivación determinada y también prejuicios.

Impactos esperados:
- Acuerdos institucionales entre la educación secundaria y terciaria.
- orientación de programas escolares hacia el acceso a la educación superior.
- conocimiento mutuo y confianza entre los actores de la educación media y superior.
- mayor preparación de los estudiantes para la educación superior.
- menor necesidad de programas remediales.

c. Incentivar la ampliación de la certificación de competencias laborales para el periodo entre el egreso de la educación secundaria y el ingreso a la educación superior a fin de complementar la información del perfil de entrada

Contenido:
uno de los fenómenos del sistema de educación superior chileno aún no investigados a cabalidad, dice relación con el tránsito de los estudiantes desde la educación media a la educación superior. Según datos del Ministerio de Educación, el año 2010 la edad promedio de ingreso de los estudiantes al sistema de educación superior, variaba entre los 19 a 20 años. No obstante lo anterior, y al revisar la dispersión en la edad de los estudiantes de educación superior, una importante proporción de los estudiantes ingresan al sistema pasados los 20 años.

Modelo de implantación:
la forma de poner en marcha esta propuesta se basa principalmente en los procesos que la "Comisión Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales" (Ley N° 20.267) está realizando en la actualidad. Sin embargo, apunta a apoyar la información del futuro estudiante de educación superior que haya tenido experiencias laborales vinculadas con la carrera técnica o profesional seleccionada. Los aspectos críticos se vinculan con el tipo de trabajo que realizan los estudiantes antes de ingresar a la educación superior (y mientras estudian también), los cuales en su mayoría no tienen ninguna relación con la carrera que elijen o que están estudiando. Adicionalmente, esta propuesta debe ir acompañada de la implementación de un sistema que regule los contenidos y habilidades de los cursos de la educación superior, como un Marco de Cualificaciones, puesto que es muy difícil que las instituciones que forman técnicos incorporen esta nueva información de forma sistemática.

Impactos esperados:
- Mayor información para las instituciones de educación superior respecto a los estudiantes que reciben.
- Mayor cobertura de la certificación de competencias laborales en todos sus niveles.

d. Aumentar las calificaciones certificadas de los profesores de la educación media técnico-profesional, a través de programas formativos en instituciones de educación superior

Contenido:
la mayor parte de los docentes de la educación media técnico-profesional corresponde a egresados de las mismas especialidades que no poseen calificaciones en programas de nivel superior. Existe, por lo tanto, un déficit de docentes con capital humano avanzado en esta modalidad de enseñanza, lo cual afecta el desarrollo de los aprendizajes necesarios en los respectivos estudiantes.

Modelo de implantación:
insertar a los docentes de la educación media técnico-profesional en programas formativos de nivel superior tipo diplomados. Estos cursos debieran apuntar a aumentar las calificaciones de los docentes en áreas específicas de su especialidad, de duración un semestre cada uno.

Impactos esperados:
- Mayor calificación de los profesores de la educación media técnico-profesional.
- Movilidad de académicos: retroalimentación de experiencias.
- Generación de mejores aprendizajes para los estudiantes que cursan esta modalidad.

B. Interfaz educación superior - educación superior

e. Implementar un sistema de créditos académicos transferibles que sea la estructura a través de la cual se promocione la movilidad estudiantil y la innovación curricular

Contenido:
ciertamente, no existe un sistema nacional que dé cuenta de las convalidaciones y de lo que significa un logro de aprendizaje al interior de un programa formativo, siendo lo que se aplica mayormente es una política ad hoc en base a peticiones particulares. De este modo, lo que ocurre es que las instituciones de educación superior de "menor exigencia" tienden a convalidar a las de "mayor exigencia". Al revés, cuando hay traslado desde una de menor exigencia a otra de mayor exigencia, se hacen análisis de rendimiento y características individuales del postulante, a través de mecanismos de admisión especiales. En buenas cuentas, no existen las confianzas necesarias entre las instituciones de educación superior para que reconozcan los aprendizajes previos. Adicionalmente, puesto que las personas formadas se verán enfrentadas durante su vida laboral a un escenario cambiante, es necesario crear una estructura formativa de mayor flexibilidad y con posibilidades de continuidad.

Modelo de implantación:
siguiendo la misma lógica y principios que el programa SCT-Chile, los vicerrectores académicos de las instituciones deben afrontar este desafío. Existe una experiencia previa que puede facilitar los pasos a seguir, y al mismo tiempo, tener presente las dificultades que surgieron al implementar el programa en las 25 universidades del CRUCh.

Modelo basado en los resultados de aprendizajes más que en el tiempo dedicado a lograrlos.

Los aspectos críticos se vinculan principalmente con la diversidad de programas formativos (rediseño curricular), los cuales apuntan a distintas direcciones; adicionalmente, los procesos son lentos puesto que existen diferencias de gestión y de dinámicas administrativas. Esta propuesta debiera ser asumida por las instituciones independientemente de las autoridades de turno y tener presente que es primordial que las confianzas entre las instituciones deben materializarse de forma efectiva antes de emprender esta propuesta.

Algunos puntos centrales que se deben considerar para promover la articulación y movilidad a través del sistema de créditos académicos son:
- Medición de la carga real de trabajo del estudiante.
- Uso de una medida de tiempo utilizada.
- Periodo de tiempo que cubre (trimestre, semestre, año, otro).
- Resultados del aprendizaje o logros a los que está asociado el crédito.

Impactos esperados:
- Mejores confianzas entre las instituciones que se traduzcan en reconocimientos de aprendizajes previos.
- Reducción de las rigideces del proceso educativo (armonización de la estructura de grados y títulos)
- Vinculación sistemática entre los distintos niveles formativos (progresión de estudios).
- Innovación curricular.
- Aumento de la movilidad vertical y horizontal.

f. Introducir un sistema de portabilidad de credenciales graduales, acumulativas y legibles para todo el sistema que:

1) entregue mayor y mejor información respecto a los *logros de aprendizaje* de cada programa formativo (definiciones de títulos homogéneos).

2) permita la certificación de salidas intermedias.

3) reconozca las experiencias laborales previas otorgando las credenciales respectivas.

Contenido:
los programas formativos no muestran a cabalidad el perfil de egreso de los estudiantes. Al egresar de las carreras y enfrentarse al mundo laboral no se sabe exactamente lo que contiene ese título, esto es, cuáles son las competencias genéricas y específicas, qué ramos fueron mejor logrados, las destrezas y los conocimientos. Adicionalmente, existe un gran déficit en relación a las certificaciones de competencias adquiridas en los procesos informales.

Modelo de implantación:
se espera que cada institución de educación superior genere estas credenciales con la mayor información posible. Es necesario, en este sentido, establecer un formato de credencial homogéneo igual para todas las instituciones con el propósito de visualizar de la mejor forma posible los logros de aprendizaje de cada programa formativo. Estas credenciales o perfiles de egreso a lo largo de la vida debieran incorporar al menos aspectos relacionados con destrezas, capacidades y competencias de acuerdo a las carreras estudiadas. Sin embargo, estas credenciales no solo entregan información de los ciclos terminales, sino también se hacen cargo de los ciclos no terminales, vale decir, de los estudiantes que no lograron terminar una carrera pero que tienen una cierta cantidad de cursos aprobados que pueden sistematizarse en algún tipo de credencial o perfil. En este sentido, se hace necesario establecer un comité permanente conformado por empleadores y académicos que permitan asegurar la validez y calidad de las certificaciones, además, de asegurar la demanda de empleabilidad de las certificaciones. Adicionalmente, diseñar un Sistema de gestión de aseguramiento de la calidad, que establezca estándares claros y precisos de los desempeños asociados a esa certificación, que deben representar las competencias adquiridas y los desempeños.

Estas credenciales apuntan, además, a convertirse en un mecanismo a través del cual se puedan reconocer institucionalmente las experiencias laborales previas (o procesos no formales).

Impactos esperados:
- Mejores definiciones de títulos y grados.
- Descripción del valor agregado de cada programa formativo.
- Ciclos terminales y no terminales legibles para todo el sistema de educación superior.
- Proporcionar información al mercado laboral sobre las competencias adquiridas por las personas a través de procesos formales e informales.

- Mejoras en las tasas de ingreso de estudiantes vulnerables.
- Mejora en la tasa de retención en los primeros años de formación.
- Salir teniendo algo y poder volver a entrar (formación a lo largo de la vida).

g. Construir un sistema de información que muestre un *perfil institucional* para mejorar las confianzas entre las instituciones y con la sociedad y los futuros estudiantes

Contenido:
la desarticulación del sistema de educación superior se explica principalmente por la calidad heterogénea que existe entre las diversas instituciones universitarias y técnicas. La diversidad de calidad institucional conduce a una diversidad de resultados en los estudiantes, los cuales son el reflejo de aquellas instituciones, de buena, mediana o baja calidad. De este modo, las instituciones de mayor calidad no tienen mayores incentivos para recibir a los estudiantes provenientes de instituciones de menor calidad, tanto por sus conocimientos efectivos, como por el hecho de no saber qué competencias manejan o cuáles están con mayor falencia.

Modelo de implantación:
la información institucional no solo debe ser un número, sino que debe mostrar un perfil institucional a lo menos de acuerdo a los siguientes indicadores:

- Productividad de investigación
- Tasas de retención y de graduados
- Resultados de extensión
- Calidad docente
- Acreditación
- Resultados financieros (Anexo SIES)
- Proyecto educativo (propósitos institucionales, principales características del currículum y el sello formativo)

Esto mismo se debiera replicar a nivel de carreras a fin de visualizar en detalle las actividades y resultados de las instituciones.

Lo anterior debiera estar consolidado en una publicación anual de orden público y en un sitio web dinámico que permita la actualización de la información fácilmente, por lo tanto:

- Las instituciones deben contar con documentos públicos y de fácil acceso en los cuales se explicite en forma clara todos los puntos anteriores.
- La información entregada por las propias instituciones, el SIES, la CNA y otras fuentes de información pública, deben permitir un análisis claro de ellas por parte de los estudiantes y sus familias.
- Se espera que para facilitar esta acción, el MINEDUC, en colaboración con las instituciones, desarrolle una estrategia de sociabilización de la información dirigida a los estudiantes, previo al inicio del proceso anual de admisión a la educación superior.

Impactos esperados:
- Incremento de las confianzas entre las instituciones de educación superior.
- Perfil detallado de las instituciones de educación superior: mayor información para las familias, instituciones y actores involucrados.
- Evitar o contribuir a disminuir los índices de deserción producto de la desinformación o mala información entregada, o con que cuentan los estudiantes al tomar su opción de estudio.

h. Incentivar que los instrumentos de financiamiento (becas y créditos) consideren la articulación y movilidad

Contenido:
en la actualidad el Crédito con Aval del Estado obstaculiza las salidas intermedias de la educación superior. Para el CAE no terminar la carrera significa deserción y por lo tanto, comienza a cobrarse el monto adeudado después de los 12 meses de retirarse, lo cual impide la vuelta a la educación superior (formación continua) si no es tomando un segundo crédito, lo que para la gran mayoría de las familias es imposible.

Modelo de implantación:
Unidad Consultora de Financiamiento[91]

Impactos esperados:
- Disminución de las tasas de deserción relacionadas con el financiamiento (evitar la pérdida total de lo invertido en la carrera abandonada)
- Mayores facilidades para la articulación institucional, la movilidad estudiantil y el aprendizaje a lo largo de la vida.

C. Interfaz educación superior – mercado laboral

i. Promover:

1) un diálogo más eficiente entre las instituciones de educación superior técnico profesional y el Sistema de Certificación de Competencias Laborales.

2) el uso de los Perfiles Ocupacionales acreditados por ChileValora en el diseño de cursos y módulos de formación técnica de nivel medio y superior

3) el reconocimiento de la certificación de competencias laborales como instrumento de reconocimiento de aprendizajes previos que facilite el tránsito de los trabajadores hacia la obtención de títulos de formación técnica de nivel superior.

4) el mejoramiento del esquema de financiamiento de la certificación de competencias laborales para facilitar la articulación entre el mundo laboral y la educación superior.

Contenido:
la Ley de Competencias Laborales solo señala de manera genérica que "la información contenida en los registros públicos del Sistema (Perfiles Ocupacionales y Certificaciones Otorgadas), será puesta a disposición de personas e instituciones usuarios, especialmente de instituciones educacionales, a fin de permitirles relacionar las competencias, con los planes y programas de estudio y facilitar el reconocimiento de las competencias certificadas en los procesos formales de educación". Por lo tanto, se requiere abrir espacios de diálogo entre las partes con el objeto de alcanzar acuerdos que viabilicen esta articulación, considerando los aspectos técnicos y financieros requeridos, por ejemplo, buscando esquemas de financiamiento que favorezcan una mayor capacidad de decisión

[91] Cabe señalar que la propuesta de la Unidad de Financiamiento consistió, finalmente, en reemplazar el CAE por otro sistema de crédito estatal.

de las personas. Lo anterior, para facilitar el tránsito desde el mundo laboral hacia el educacional. Asimismo, es importante que se reconozca el valor de los perfiles ocupacionales como expresión legítima de demandas de capital humano desde los sectores productivos que permitirán hacer más pertinente la oferta formativa para esos sectores. Respecto del financiamiento, la Ley de competencias contempla como principal mecanismo el uso de la franquicia tributaria como medio para que las empresas puedan certificar a sus trabajadores. Este instrumento se focaliza en empresas medianas y grandes y además, compite por el mismo 1% que hoy se destina a capacitación. Además, se contempla el uso del FONCAP pero se trata de un instrumento en revisión por parte de Sence y asociado principalmente a determinados grupos o poblaciones objetivo.

Modelo de implantación:
para los tres primeros objetivos, se propone la creación de una mesa de trabajo con los actores clave del sistema de certificación y del mundo de la formación técnico profesional a objeto de definir una agenda de trabajo concreta que permita abordar cada uno de estos objetivos, identificando temas de fácil resolución de otros que requerirán de modificaciones legales u otros.

Para el cuarto objetivo, se propone entregar una propuesta concreta al Ministerio del Trabajo y SENCE para el diseño de un instrumento de subsidio directo que permita a las personas de menores ingresos optar a la certificación (tipo voucher) que pueda complementar al uso de la franquicia. De esta manera, será posible ampliar el acceso a la certificación a los trabajadores por cuenta propia, y de las micro pequeñas y medianas empresas y cesantes.

Impactos esperados:
• Incremento de la información respecto de las principales brechas de capital humano existentes en los diferentes sectores de la economía que permitirán mejorar la pertinencia de la oferta formativa y orientar mejor las inversiones que se realizan en este ámbito.

• Las personas contarán con un mecanismo expedito para diseñar una trayectoria formativa a partir del reconocimiento de la experiencia laboral que le otorga la certificación.

• La certificación estará disponible para distintos tipos de personas y trabajadores a través de los mecanismos de financiamiento disponibles por parte del Estado.

j. Elaborar mapas de necesidades formativas que sean insumos para los futuros estudiantes de educación superior sobre la base de las necesidades productivas del país[92]

Contenido:
hasta ahora, el centro de información llamado Futuro Laboral entrega flujo de datos relacionados con la evolución histórica de los distintos procesos de la educación superior, dejando a un lado las proyecciones relacionadas con las necesidades productivas del país. Es necesario relevar de este modo información contundente basada en las áreas (regionales, sectoriales, etc.) que en un futuro próximo necesitarán de profesionales y técnicos.

Modelo de implantación:
planes estratégicos de mediano y largo plazo. Diseño de horizontes comunes para la totalidad del sistema de educación superior.

Impactos esperados:
• Mapa de necesidades vinculadas con los programas de las instituciones de educación superior y la demanda de capital humano.

• Mayor información para la toma de decisiones de los estudiantes y trabajadores que buscan la formación continua.

• Articulación del "sistema" de educación superior sobre la base de un horizonte estratégico común.

[92] La División de Desarrollo Productivo de Ministerio de Economía intentó desarrollar un mapa de necesidades en 2008-2009. Parece imprescindible consultar por su metodología y su éxito, ya que no parece haberse difundido. Por otra parte, no parece adecuado considerar este tema un impacto, por cuanto debe desarrollarse una disciplina que permita detectar necesidades que varían muy dinámicamente, sin que exista suficiente experiencia previa para determinarla, y en que la relación entre el mundo de la educación y el mundo productivo es muy incipiente y el lenguaje de cada cual no es común.

Capítulo 5

LA ESTRUCTURA DE TÍTULOS Y GRADOS Y EL MARCO REGULATORIO ASOCIADO

Miembros de la unidad consultora:
Andrés Bernasconi Ramírez (coordinador)
José Julio León Reyes (coordinador adjunto)
Luis Eduardo Prieto Fernández de Castro (coordinador adjunto)
Cristian Inzulza Brajovic (secretario ejecutivo)
Carlos Mujica Rojas
Gonzalo Zapata Larraín
Alejandra Contreras Altmann
Oscar Mimica Roki
Ana Luisa Neira Urzúa
Cristóbal Silva Labbé
Francisco Pio Valdes Nagel

Consultores asociados:
Juan Music Tomicic
Roberto Salim-Hanna Sepúlveda
Rodrigo Castro Fernández
Francisca Dussaillant Lehmann
Jorge Narbona Lemus
Gonzalo Tomarelli Rubio
Eugenio Cáceres Contreras

La pregunta con la que se da comienzo a este trabajo es la siguiente: ¿es el marco regulatorio de la estructura de títulos y grados, vigente actualmente en Chile, adecuado para los requerimientos futuros del desarrollo de la educación superior del país? Según lo definido por el ***Foro Aequalis***, los requerimientos futuros del desarrollo de la educación superior del país se refieren, más específicamente, a la formación inicial de jóvenes y adultos, la formación permanente y las necesidades de capital humano para el desarrollo del país.

En opinión de quienes trabajaron en este capítulo, para responder a esta pregunta es importante comenzar haciendo una distinción entre los requisitos para el reconocimiento oficial de las instituciones de educación superior –y los títulos que otorgan– a nivel de Ley Orgánica Constitucional (LOC), y el conjunto de regulaciones de distintas jerarquías normativas que abarcan materias diversas, aunque relacionadas con el otorgamiento de títulos y grados o con el ejercicio de las respectivas actividades profesionales o técnicas.

En términos gruesos, y referido solamente al primer elemento de esa distinción (el reconocimiento oficial vía LOC), nos parece que la estructura de títulos y grados de la Ley General de Educación chilena, LGE, es adecuada y responde a distinciones generalmente aceptadas. Así, es clásica la distinción aplicada entre lo profesional y lo técnico, que corresponde a la distinción clásica entre el dominio de una *episteme* y de una *techné*. Del mismo modo, es de amplia aplicación la distinción entre títulos –los que certifican la posesión de ciertas competencias para desempeñar una actividad– y grados académicos, que certifican el dominio de una disciplina en sus aspectos generales (licenciatura), profundizado (maestría) o a nivel de contribución original al avance del conocimiento en ese campo (doctorado). Aun más, creemos que una LOC no debería contener más que esa estructura básica, por una razón conceptual, constitucional y política.

Como se verá, es distinta la pregunta sobre cómo debe funcionar el sistema de educación superior (esto es, qué títulos y grados pueden otorgar las instituciones de educación superior) y la que se refiere a las necesidades del mercado laboral (esto es, qué actividades requieren certificación previa, quién la otorga, que otros deberes se deben cumplir para ejercerlas). La forma de regularlas es también distinta según la garantía constitucional afectada –libertad de enseñanza o libertad de trabajo–, según lo establecido en la Constitución. Y lo más importante: las materias de LOC son de derecho estricto, es decir, deben ser las mínimas necesarias, no porque el legislador no pueda ir más allá, sino precisamente para permitir el desarrollo legislativo vía promulgación de leyes ordinarias. Una LOC, en razón de su elevado quórum, sustrae ciertas materias del debate político, las inmuniza, por decirlo así, y las rigidiza, lo que termina por contraponerse al carácter dinámico de los sistemas de educación superior.

De este modo, pretender que la LOC extienda su ámbito de aplicación o regule con más detalle, sería un error conceptual, jurídico y político.

Lo anterior no significa, como resulta obvio, que nuestra conclusión sea que todo el marco regulatorio es adecuado. Por el contrario, si se considera el conjunto de las regulaciones sobre las diversas materias relacionadas con el otorgamiento de títulos y grados, incluidas las de fuente no legal (como las reglas de contratación del Estado, la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República y los reglamentos internos de las propias instituciones), el diagnóstico es bastante desalentador. En este plano más amplio, el marco regulatorio es inadecuado, confuso, con importantes vacíos o lagunas, produce disfunciones o distorsiones, y adolece de falta de sistematicidad y coherencia.

A este respecto, en el punto III de este capítulo adelantamos tres líneas de problemas que nos servirán de orientación para la elaboración de propuestas de solución. Una se refiere a las disfunciones que la definición de títulos y grados genera en la configuración de los tipos institucionales y en las relaciones que se generan entre ellas, la segunda está referida al contenido de las definiciones, y la tercera, a la falta de sistematicidad entre el conjunto de normas de diversa jerarquía que se refieren a la materia, producida principalmente por efecto del error conceptual del que pasamos a ocuparnos de inmediato.

I. UNA DISTINCIÓN NECESARIA: ESTRUCTURA DE TÍTULOS Y GRADOS DE EDUCACIÓN SUPERIOR V/S REGULACIÓN DEL EJERCICIO DE ACTIVIDADES LABORALES

Debe tenerse presente, antes que todo, que la regulación del acceso a las profesiones y oficios y su ejercicio es un problema de acceso al trabajo, problema que es conceptualmente distinto del que refiere a la regulación de las actividades de las instituciones educacionales. Si en Chile aparecen unidos, es porque en nuestro país las instituciones de educación superior (pero también las de educación secundaria, respecto de los títulos de técnico de nivel medio) otorgan habilitaciones válidas para el ejercicio de profesiones y oficios, pero ello no ocurre así en otros países y no se sigue necesariamente de la función educacional de las instituciones de formación secundaria y terciaria. El régimen de títulos y grados establecido en la Ley General de Educación (actual LGE y ex LOCE) se vincula principalmente con la libertad de enseñanza y la autonomía de las instituciones de educación superior, antes que con la libertad de trabajo y la información y protección de los derechos de las personas que requieren servicios profesionales, aunque, a veces, la posesión de un título de educación superior pueda ser condición necesaria, pero no suficiente, para el ejercicio de una profesión o actividad.

Así, la pregunta acerca de si es adecuado el régimen de títulos y grados en la legislación chilena no es idéntica a otras preguntas (vinculadas, en parte, con esta) tales como:

i. ¿Cuáles son las actividades laborales que requieren de una certificación habilitante, oficialmente reconocida por el Estado?

ii. ¿Quién tiene el poder de emitir esa certificación y bajo qué condiciones?

iii. ¿Cuáles son los derechos y obligaciones de las personas admitidas al ejercicio de una profesión u oficio que requiere de una certificación previa?

Al menos desde 1925 corresponde en Chile al legislador señalar las actividades profesionales que requieren de título para desempeñarse. Los criterios que la Constitución ha señalado al legislador, para tener en cuenta a la hora de reservar ciertas actividades a personas certificadas para ejecutarlas, son: la moral, la seguridad pública, la salubridad pública y el interés nacional.

Durante la mayor parte del siglo XX, correspondió a las universidades certificar –con reconocimiento oficial– la competencia de una persona para ejercer una profesión, y a los colegios profesionales habilitarla para dicho ejercicio y regularlo. Los derechos y obligaciones de los profesionales de cada orden estaban descritos en las leyes orgánicas de los respectivos colegios profesionales. Con las reformas de 1980 y 1981, las universidades (a las que se sumaron institutos profesionales y centros de formación técnica) mantuvieron la potestad de certificar la adquisición por una persona de las competencias necesarias para ejercer una profesión u oficio, pero habiéndose suprimido las funciones de habilitación para el ejercicio que desempeñaban los colegios profesionales, no hubo otro requisito para el ejercicio de las profesiones y oficios que el diploma emitido por la institución, ni otra regulación de la actividad profesional y técnica que la del derecho común, esto es: responsabilidad civil y penal por malas prácticas.

En el orden jurídico actual, la institución que sirve como soporte de todo el sistema de atribuciones para otorgar títulos y grados es el reconocimiento oficial. Este se otorga a las instituciones de educación superior conforme las normas de la LGE, y una vez reconocidas oficialmente, las instituciones pueden emitir los certificados que, en general, habilitan a sus graduados y titulados para ejercer profesiones y oficios.

El reconocimiento oficial (y el procedimiento de licenciamiento que es consecuencia de aquel) permite, en principio, sostener la fe pública de la comunidad en el quehacer formativo de las instituciones de educación superior, en cuanto apunta a verificar que las instituciones formadoras cuentan con las personas, los recursos, las capacidades, procedimientos y (buenas) prácticas para entregar a sus alumnos los conocimientos y las competencias que un título o grado certifican.

En otras palabras, el valor social que está en la base del sistema de cualificaciones profesionales y técnicas es la fe pública en que los diplomas efectivamente dan cuenta de lo que certifican. Si y solo si se protege adecuadamente la fe pública, el Estado cumple el mandato constitucional de "promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible" (Artículo 1º de la Constitución Política de Chile).

Si se mira el problema desde la perspectiva de funcionamiento de la educación superior como un mercado, podemos decir que estamos entonces ante una cuestión de un marco regulatorio adecuado (que incluya definiciones gruesas de lo que cada tipo de entidad puede hacer, un buen sistema de autorización de funcionamiento, y de supervisión), de un buen entorno de incentivos (premios y castigos, para alentar y desalentar conductas según los objetivos del sistema), y de información pública, un bien público que debe ser provisto por el Estado, sea directa o subsidiariamente.

En ese orden de ideas, la determinación de las profesiones y oficios que por su interés público deben ser reguladas, así como de las competencias o certificaciones que deben poseer las personas para ejercerlas y de los deberes y responsabilidades que son ajenas al ejercicio, podría independizarse de la función que las instituciones de educación superior deben cumplir (según la LOC). Como hemos dicho, la regulación de las profesiones es un problema de libertad de trabajo más que de educación.

Dentro del marco constitucional de la protección de la libertad de trabajo y de sus limitaciones, podrían concebirse tres clases principales de profesiones u oficios[93]:

a. Actividades profesionales u oficios que no requieren título para ejercerse. En ellas, la posesión de un certificado otorgado por una institución de educación superior no excluye legalmente a quienes no lo poseen de desempeñar las mismas tareas. No existe aquí garantía legal de exclusividad en el ejercicio de la actividad para quienes han estudiado en una institución de educación superior, y el uso de la denominación del título no está protegido[94]. Es el caso de la generalidad de las ocupaciones técnicas. Quien está certificado tiene una ventaja en el mercado de servicios, pero no puede impedir la entrada a su oficio de quienes no están igualmente certificados[95].

b. Actividades profesionales y oficios en que la posesión de un título otorgado por una institución de educación superior es condición necesaria para su ejercicio. En ellas, el ejercicio de cualquier actividad definitoria de la profesión u oficio deviene ilegal si no se posee el título. Son ejemplos de esta clase las profesiones que regula el Código Sanitario[96].

c. Actividades profesionales y oficios en las que solo ciertas actuaciones –entre las que comprende el ejercicio– están reservadas a quienes tienen título. Es el caso de la mayoría de las profesiones. La certificación se puede exigir, sea para ejercer válidamente alguna competencia o facultad de varias que comprende la profesión (por ejemplo, presentar un plano firmado a una Dirección de Obras, o representar intereses como abogado ante un Tribunal), y para acceder a cargos públicos que requieren título profesional.

[93] Ver Cuneo (2002: 94-95).

[94] Aunque se trata de un problema conceptualmente distinto, pues refiere a quiénes pueden otorgar la certificación, conviene dejar constancia que la expresión "título profesional" solo puede ser utilizada en las certificaciones que otorguen las universidades e institutos profesionales.

[95] Esta categoría puede subdividirse en actividades que requieren alguna otra certificación (como es el caso de la navegación o de la aeronavegación recreativa o deportiva) y las que no requieren certificaciones de ningún tipo.

[96] Esta categoría puede subdividirse entre aquellas actividades en que el título es condición necesaria y suficiente para el ejercicio (por ejemplo, psicólogo) y aquellas en que el título es condición necesaria pero no suficiente para el ejercicio (por ejemplo, las especialidades médicas).

Entonces, ni todas las actividades van a requerir para su ejercicio la posesión de una certificación, ni la necesidad de exigir una certificación habilitante para ejercer una labor o actividad va a implicar siempre que se requiera poseer un título otorgado por alguna institución de educación superior reconocida oficialmente. Así, la exigencia de certificación no coincide con la posesión de un título profesional para el ejercicio de la labor profesional de juez: aunque el título de abogado es condición necesaria, se requiere una certificación adicional de la Academia Judicial (es decir, los jueces son abogados especialmente certificados para la labor jurisdiccional). Análogamente, tenemos el caso de fiscales del Ministerio Público y defensores de la Defensa Penal Pública, quienes deben pasar pruebas de selección adicionales a las comprendidas para la obtención del título de abogado. En los últimos años, la profesión médica ha ilustrado esta posibilidad también con la creación del Examen Único Nacional de Conocimientos de Medicina[97], cuya aprobación es necesaria para la contratación de un médico cirujano en el sistema público de salud y para el acceso a las becas de especialidad.

En consecuencia, para juzgar el grado de correspondencia entre la estructura y el marco regulatorio de títulos y grados, por un lado, y las necesidades del sistema de educación superior y del mundo del trabajo, por el otro, es necesario en primer lugar entender cuál es el sentido y la función que cumplen en la sociedad los títulos técnicos y profesionales y los grados académicos. Luego, es menester considerar la forma en que la regla suprema de la convivencia social, la Constitución Política, conceptualiza y regula los ámbitos de la enseñanza, por un lado, y del trabajo, por el otro. A partir de estas bases, es posible evaluar la pertinencia de la regulación legal de los títulos y los grados para la eficacia de los sistemas de formación inicial y continua de las personas, y la eficiencia de los mercados laborales.

II. SIGNIFICADO Y FUNCIÓN DE LOS TÍTULOS Y GRADOS

1. Desde el punto de vista del sistema educacional

Desde el punto de vista de las instituciones de educación superior y del sistema educacional en general, los títulos y grados son credenciales o certificaciones que acreditan conocimientos de disciplinas y saberes, así como competencias relevantes para el mundo del trabajo o para la academia[98].

En Chile, como es en general la regla en América Latina, las instituciones de educación superior certifican no solo conocimientos y destrezas del ámbito académico (a través de los grados de licenciado, magíster y doctor), sino también competencias profesionales por medio de títulos habilitantes para ejercer profesiones y oficios. La función que cumplen las instituciones de educación superior en Chile de habilitar a sus titulados para ejercer profesiones u oficios, deriva del rol de certificación profesional asumido por la Universidad de Chile desde fines del siglo XIX, pero tiene excepciones, como se señalará más adelante.

La pregunta central, en este ámbito, es si acaso la validación que da una institución de educación superior de la capacidad de un egresado de desempeñarse en un ámbito técnico o profesional, es suficiente para permitirle ejercer. Cabe recordar que en la mayor parte del mundo desarrollado los estudios y certificados académicos no son habilitantes para el ejercicio de profesiones reguladas, dado que la habilitación profesional corresponde a gremios, a asociaciones

[97] Véase el capítulo 2 del presente libro.

[98] El Artículo 21° de la LGE establece que "La educación superior es aquella que tiene por objete la preparación y formación del estudiante en un nivel avanzado en las ciencias, las artes, las humanidades y las tecnologías, y en el campo profesional y técnico. El ingreso de estudiantes a la educación superior tiene como requisito mínimo la licencia de educación media. La enseñanza de educación superior comprende diferentes niveles de programas formativos, a través de los cuales es posible obtener títulos de técnico de nivel superior, títulos profesionales, grados académicos o títulos universitarios o sus equivalentes".

profesionales o al propio Estado. La tradición latinoamericana, en cambio, es la de habilitación profesional a cargo de la universidad; luego del surgimiento de las escuelas e institutos técnicos y vocacionales en el siglo XX en la región, se siguió la misma regla para las habilitaciones de ejercicio de oficios técnicos.

2. Desde los mercados laborales y la sociedad en general

Los títulos y grados comunican algo en la sociedad. A quien está en posesión de un grado o título conferido por alguna institución de acuerdo a algún tipo de regulación (institucional o pública), se le atribuyen competencias, derechos o deberes, distintas de quienes no están en posesión de ello.

El enfoque de los títulos y grados como *señales* se aplica al ejercicio de cualquier tipo de ocupación, actividad, profesión u oficio. ¿Cuándo se requiere de una certificación? Desde la perspectiva de la economía, existe un "óptimo" en el tipo e intensidad de las regulaciones, en el sentido que puede haber problemas por falta de regulación o por exceso de ella. Existen variadas funciones laborales que normalmente no están reguladas, como las de escritor, locutor, agricultor o vendedor. Respeto de ellas, se asume que el mercado generará una dinámica adecuada a las necesidades de la sociedad.

Sin embargo, hay otras ocupaciones que están reguladas. Una primera razón para regular el ejercicio de oficios o profesiones es que exista un potencial de daño a los individuos o a la comunidad, ya sea en la vida de las personas o bien en valores importantes como la libertad o el honor. Un segundo criterio radica en la existencia de asimetrías de información, es decir, en desiguales capacidad de las partes para evaluar *ex ante* las competencias de la persona cuyos servicios se contrata, cuando dichas competencias constituyan una condición inherente a la naturaleza de tales servicios, con los eventuales perjuicios que puede significar un desempeño inadecuado. Cuando los daños que se pueden seguir de la falta de información son irreparables o se consideran de gravedad, se considera más conveniente establecer este tipo de controles *ex ante*.

Un criterio completamente distinto es la atribución que tiene cualquier empleador o cliente de solicitar o requerir certificaciones determinadas a las personas que contrata. Esto, que ocurre mucho en el sector privado, se confunde con la regulación cuando se trata del Estado o sector público en cuanto empleador, especialmente en sectores de la producción o servicios en que el sector público es un proveedor de importancia, como son justicia, salud y educación. En este sentido, se debe distinguir claramente entre el rol del Estado a la hora de regular sus propias contrataciones, y su rol a la hora de regular las interacciones que ocurren en el mercado.

En consecuencia, debe existir un rol regulador del Estado en los casos en que es necesario un control *ex ante*, debido a motivos de asimetrías de información y a los eventuales perjuicio de desempeños inadecuados. Esto es válido desde la obtención de una licencia de conducir hasta el ejercicio de la profesión de médico o de ingeniero calculista.

Las certificaciones *ex ante* buscan acreditar que la persona posee las competencias requeridas en el ejercicio de una cierta función o actividad. Esto es lo que llamamos habilitación profesional. Al respecto, conviene analizar dos dimensiones: la especificidad de las certificaciones, y la vigencia temporal de las mismas.

En la tradición chilena, salvo pocas excepciones, es el título emitido por la institución de educación superior el que habilita para ejercicio de las profesiones reguladas. Sin embargo, un título genérico (ingeniero civil, médico cirujano, químico farmacéutico) difícilmente puede certificar que la persona es competente en todos los ámbitos de especialidad de su profesión. Por este motivo, se ha venido desarrollando –aunque inorgánicamente– un sistema complementario de habilitaciones profesionales, como ocurre con los calculistas o lo médicos especialistas. Si no se cuenta con estas habilitaciones, la persona no puede ejercer, o si lo hace puede ser acusada de ejercicio ilegal de la profesión o de negligencia profesional.

Tradicionalmente, también se ha considerado que los títulos profesionales habilitan de por vida, sin considerar la trayectoria profesional de las personas ni la obsolescencia del conocimiento y las tecnologías. Por esto, hay países donde las certificaciones deben ser renovadas periódicamente, o bien refieren a aspectos más específicos de la disciplina o profesión.

Como corolario, hay que mencionar que en muchos países es impensable que una persona se certifique profesionalmente solo con haber cursado un programa académico, requiriéndose años de experiencia en el trabajo, además de la rendición de exámenes habilitantes. En Chile, el supuesto general es que basta con la instrucción en las instituciones de educación superior, sin la adquisición de experiencia relevante.

Adicionalmente, desde la perspectiva de las personas y del aprendizaje a lo largo de la vida, se constata la necesidad y voluntad de las personas de seguir progresando en sus trayectorias personales o profesionales, adquiriendo nuevas credenciales, sea en sentido vertical u horizontal. Desde esta perspectiva de los mercados laborales, la regulación de títulos y grados debe permitir que las personas los adquieran desde la educación formal, pero también desde la no formal y desde el trabajo.

III. BASES CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE LA REGULACIÓN DE LOS TÍTULOS Y GRADOS EN CHILE

Para entender el marco regulatorio de las profesiones y oficios en Chile, es menester considerar que en la cuestión de la regulación de los títulos y grados intervienen dos ámbitos: el de la educación y el del trabajo, ambos protegidos por garantías constitucionales de libertad.

En efecto, la Constitución (en su Artículo 16°) protege la libertad de trabajo, la que consiste en que "toda persona tiene derecho a la libre contratación y a la libre elección del trabajo con una justa retribución", prohibiéndose "cualquiera discriminación que no se base en la capacidad o idoneidad personal, sin perjuicio de que la ley pueda exigir la nacionalidad chilena o límites de edad para determinados casos".

Dado que la Constitución establece que "ninguna clase de trabajo puede ser prohibida, salvo que se oponga a la moral, a la seguridad o a la salubridad públicas, o que lo exija el interés nacional y una ley lo declare así", ha debido precisar que para el ejercicio de trabajos que requieren título "la ley determinará las profesiones que requieren grado o título universitario y las condiciones que deben cumplirse para ejercerlas". Entonces, solo por ley puede reservarse alguna actividad laboral o profesional a quienes poseen un título o grado. Es también materia de ley determinar las condiciones que una persona debe cumplir para ejercer las actividades que requieren grado o título.

Como la Constitución, promulgada antes de que existieran en Chile institutos profesionales y centros de formación técnica, habla de "título universitario", podría interpretarse esta disposición en forma estricta, como que la ley solo puede regular los títulos profesionales emitidos por las universidades, o aun más restrictivamente, los títulos profesionales que requieren de licenciatura previa según la ley orgánica de enseñanza (es decir, los exclusivamente universitarios); o bien, puede interpretarse en forma extensiva, en el sentido de que refiere a los títulos emitidos por instituciones de educación superior. Cualquiera que sea la interpretación, es claro que de la regla constitucional se sigue que hay trabajos que requieren títulos o grados y otros que no los requieren.

Por otra parte, la Constitución reconoce y protege la libertad de enseñanza, que incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales sin otros límites que los que imponen la moral, las buenas costumbres,

el orden público y la seguridad nacional, y sujeto a lo que una ley orgánica constitucional establezca como requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel.

Entonces, por una parte corresponde a una o más leyes comunes reservar actividades laborales a quienes poseen título o grado y cumplen con ciertos requisitos, y por otra parte corresponde a una LOC establecer los requisitos para el reconocimiento oficial de las instituciones de educación superior. Sin embargo, en la actual legislación ambos órdenes de normas aparentemente se encuentran fundidos en una sola ley, que además es orgánica constitucional (originalmente, la Ley 18.962 de 1990, cuyo texto refundido con la Ley General de Educación se fijó por DFL Nº 2/2010 de Educación). En efecto, esta ley, además de regular los requisitos del reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales, determina las profesiones que requieren grado o título universitario[99].

En primer lugar, la LGE define el ámbito de acción de las diversas instituciones de educación superior que reconoce oficialmente sobre la base de los títulos y grados que cada una puede otorgar. En el Artículo 54° (ex 35°), la LGE[100] establece:

> "Los establecimientos de educación superior reconocidos oficialmente otorgarán títulos técnicos de nivel superior, títulos profesionales y grados académicos, según corresponda.
>
> Los centros de formación técnica solo podrán otorgar el título de técnico de nivel superior.
>
> Los institutos profesionales solo podrán otorgar título profesionales de aquellos que no requieran licenciatura, y títulos técnicos de nivel superior en las áreas en que otorgan los anteriores.
>
> Las universidades podrán otorgar títulos profesionales y toda clase de grados académicos en especial, de licenciado, magister y doctor.
>
> Corresponderá exclusivamente a las universidades otorgar títulos profesionales respecto de los cuales la ley requiere haber obtenido previamente el grado de licenciado en las carreras que impartan.
>
> No obstante, el otorgamiento del título profesional de abogado corresponde a la Corte Suprema de Justicia en conformidad a la ley".

En cuanto a ubicación jerárquica, la LGE crea un sistema en que el ámbito de acción de cada tipo de institución está dado por los certificados que puede entregar, pero no en forma exclusiva, sino acumulativa, de tal suerte que la competencia de cada tipo de institución incluye la de la clase institucional debajo de ella.

El Gráfico 22 representa las facultades que cada una de las tres clases de instituciones de educación reconocidas en Chile tiene para otorgar títulos y grados: los centros de formación técnica solo entregan títulos técnicos, los institutos profesionales tanto títulos técnicos como profesionales, pero no necesariamente los primeros son requisito de los segundos (aunque muchas veces lo son, como salida intermedia de la carrera profesional), y las universidades, además de títulos técnicos y profesionales, otorgan grados académicos, los cuales sí están dispuestos en un orden ascendente, en cuanto para el magíster es necesaria la licenciatura o un título profesional equivalente, y para el doctorado es necesaria la licenciatura o el magíster (no bastando el solo título profesional)[101].

[99] Nótese que la Constitución no exige que la ley que determina las profesiones que requieren grado o título universitario y las condiciones que deben cumplirse para ejercerlas sea una sola ley; lo que exige es que la materia sea regulada por ley. Tampoco exige que esa ley o leyes sean de nivel orgánico constitucional, aunque la LGE lo es.

[100] DFL 2 de Educación, publicado el 02 de Julio del 2010.

[101] Cabe advertir que la facultad de las universidades para otorgar títulos de técnico de nivel superior no se encuentra directamente prevista en el texto legal, sino que resulta de la interpretación seguida por la Contraloría General de la República, mediante los dictámenes Nº 14.954 de1994; 31.748 de 1995; 18633 de 1996; 13822 y 32199 de 1998.

Gráfico 22. Estructura de títulos y grados por tipo de institución.

Fuente: Elaboración propia.

Y luego, para diferenciar el ámbito de competencia de las universidades del de los institutos profesionales en materia de títulos profesionales, la LGE reserva a las universidades el otorgamiento de algunos títulos profesionales, disponiendo para ellos que su otorgamiento debe ir precedido por el del grado de licenciado (Artículo 63°, ex 56°, de la LOCE). Ellos son:

a. Título de abogado: Licenciado en ciencias jurídicas;

b. Título de arquitecto: Licenciado en arquitectura;

c. Título de bioquímico: Licenciado en bioquímica;

d. Título de cirujano dentista: Licenciado en odontología;

e. Título de ingeniero agrónomo: Licenciado en agronomía;

f. Título de ingeniero civil: Licenciado en ciencias de la ingeniería;

g. Título de ingeniero comercial: Licenciado en ciencias económicas o Licenciado en ciencias de la administración de empresas;

h. Título de ingeniero forestal: Licenciado en ingeniería forestal;

i. Título de Médico Cirujano: Licenciado en medicina;

j. Título de médico veterinario: Licenciado en medicina veterinaria;

k. Título de psicólogo: Licenciado en psicología;

l. Título de químico farmacéutico: Licenciado en farmacia;

m. Título de profesor de educación básica: Licenciado en educación;

n. Título de profesor de educación media en las asignaturas científico-humanísticas: Licenciado en educación;

o. Título de profesor de educación diferencial: Licenciado en educación;

p. Título de educador de párvulos: Licenciado en educación;

q. Título de periodista: Licenciado en comunicación social, y

r. Título de trabajador social o asistente social: Licenciado en trabajo social o en servicio social, respectivamente.

Esta disposición, a nuestro juicio, es una de las que genera más distorsiones, en sentido de disfunciones de la norma jurídica. Como hemos visto, no corresponde a la LGE determinar las profesiones que requieren grado y título universitario, así como no le corresponde fijar las condiciones que deben cumplirse para ejercer cada una de ellas, o las inhabilidades que podrían impedir dicho ejercicio, ni los derechos y obligaciones que emanan de poseer un determinado certificado. Ahora bien, por efecto del error conceptual antes señalado, se suele pensar que este artículo establece exclusividad para ejercer la profesión para quienes posean estos títulos; generando presiones gremiales para incorporarse a la lista, y desfigura la distinción de tipos institucionales establecida en la ley, donde la diferencia

esencial entre una universidad y un instituto profesional no debe estar en la reserva de ciertos títulos universitarios, sino en el cultivo avanzado de las disciplinas y, por consecuencia, con la función de investigación[102].

Por otro lado, si bien la LGE establece los requisitos académicos de ingreso a cada nivel formativo (por ejemplo, la licencia de enseñanza media para la educación superior), no regula otros requisitos de idoneidad que deba poseer un aspirante para obtener un título o grado, ni los deberes para quien ya lo posea. No le corresponde hacerlo. Pero con la supresión de la colegiatura habilitante y de la tuición ética de los Colegios Profesionales, se ha producido un vacío legislativo que aun no ha sido llenado.

Adicionalmente, existe legislación especial que establece otras regulaciones para la obtención de un título o habilitación profesional. El caso más conocido es el de los abogados, cuyo título es otorgado por la Corte Suprema, la que exige, además del grado de licenciado dispuesto por la LGE, otros requisitos que se encuentran en el Artículo 523° del Código Orgánico de Tribunales.

Existen casos de habilitación profesional otorgada por organizaciones que no son instituciones de educación superior, como es el del personal de la Marina Mercante, respecto del cual los títulos nacionales e internacionales de Oficiales y Tripulantes (así como variadas matrículas, permisos y otras certificaciones que autorizan el ejercicio de profesiones, oficios, y actividades deportivas relacionadas con la navegación) son otorgados por la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante, la que exige a los postulantes el título de Oficial de Marina mercante, además de haber culminado exitosamente un plan de formación, cumplir con un tiempo de labor embarcado y la aprobación de un examen. Una situación similar es la de las licencias aeronáuticas que entrega la Dirección General de Aeronáutica Civil DGAC, que habilitan a sus titulares, formados tanto en la propia DGAC como en instituciones de educación superior, a ejercer legalmente su profesión.

Por último, existe una abundante legislación sobre títulos y grados que concierne a:

a. los requisitos que debe cumplir una persona para acceder a un cargo público;

b. los títulos, grados y otras certificaciones de especialización que son necesarios para el desempeño de actividades profesionales especializadas, sea que se verifiquen en el ámbito público o en el privado;

c. los derechos que en el orden jurídico administrativo corresponden a quienes detentan estas certificaciones, especialmente, en materia de remuneraciones;

d. las inhabilidades para ejercer profesiones como sanción penal.

Entonces, si por regulación de las profesiones y oficios se entiende el régimen jurídico que establece quiénes otorgan las certificaciones habilitantes, las condiciones para ejercer las profesiones y oficios, y las facultades, derechos, y prerrogativas que se desprenden de la posesión de un título, tenemos que dicho marco podría ser –por hipótesis y para algunas actividades– insuficiente, pero en todo caso por defecto de la ley ordinaria. De otro lado, la LGE opera –y *debe* operar– como marco regulatorio de la educación superior, más que como marco regulatorio de las profesiones y oficios técnicos, porque no sería razonable que una ley –especialmente una LOC– cumpla esta función regulatoria, ni que se haga de modo general e idéntico para distintas "profesiones u oficios". De este modo, los requisitos y condiciones para ejercer actividades profesionales se encuentran desperdigados en un amplio, heterogéneo y no siempre coherente elenco de leyes especiales (elenco que opera en complemento al mentado Artículo 63° de la LGE).

IV. PROBLEMAS QUE PRESENTA EL ACTUAL MARCO REGULATORIO DE LAS PROFESIONES Y OFICIOS

3. Definiciones de las clases de títulos y grados y su impacto en las esferas de competencia de las diversas clases de instituciones de educación superior

Las disposiciones de la Constitución, que reservan algunas profesiones a quienes poseen el título respectivo, y entrega a la ley la misión de definir las condiciones que deben cumplirse para ejercerlas, fija un marco amplio para regular el desempeño de las profesiones en base a títulos y grados de educación superior. En este sentido, corresponde considerar esta norma constitucional dentro de las fortalezas del actual marco regulatorio, dado que ella admite varias formas de implementación que son consistentes con el precepto constitucional.

Los problemas aparecen con la legislación que actualmente está vigente en esta materia. En primer término, la LGE establece una estructura de grados con tres carriles paralelos (cuatro, si se considera a las instituciones de enseñanza dependientes del Ministerio de Defensa[103]), definidos por el tipo de institución de educación superior otorgante del título o grado. Esta estructura responde más a la necesidad de definir los ámbitos de competencia propios de centros de formación técnica, institutos profesionales, y universidades, que al ánimo de establecer el contenido sustantivo y diferenciados entre cada certificación que la ley reconoce, a saber, los grados de licenciado, magíster y doctor, en el plano de las certificaciones académicas, y los títulos técnicos y profesionales, en el plano de las habilitaciones profesionales.

Luego, las competencias de cada tipo de institución están implícitamente organizadas bajo el principio de "quien puede lo más, puede lo menos", es decir, los centros de formación técnica solo otorgan títulos técnicos, los institutos profesionales, además, títulos profesionales pero no grados académicos, y las universidades están facultadas para emitir toda clase de títulos y grados. Esta disposición genera confusión al admitir tres clases de títulos técnicos, (según quién los otorga), y dos clases de títulos profesionales, de tal suerte que, como se explicará más abajo, la legislación, de hecho, emplea estas distinciones que combinan nivel del diploma con tipo de institución otorgante a la hora de regular los requisitos de admisión a cargos públicos. A ellos se suman las "especialidades en el área de la salud", que la Ley 20.129 de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior especifica como una categoría adicional de certificaciones, asimilada al postgrado (aunque son, en algún sentido, habilitantes para el ejercicio).

La asociación que hace la LGE entre tipo de institución de educación superior y tipo de grados o títulos que otorga introduce rigideces al sistema. Por ejemplo, un centro de formación técnica no podría otorgar el grado académico de bachiller junto al título técnico de nivel superior, ni un instituto profesional puede otorgar el grado de licenciatura (o el de bachillerato) junto al título profesional, por más justificado que ello se encuentre en el plan de estudio[104].

[103] Además, la LOCE reconoce la facultad de otorgar títulos y grados de los institutos de educación de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad, a saber: las Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Academias de Guerra y Politécnicas, Escuelas de Armas y Especialidades de las Fuerzas Armadas, Escuela Técnica Aeronáutica de la Dirección General de Aeronáutica Civil, Academia de Ciencias Policiales de Carabineros de Chile, Escuelas Matrices de Oficiales de las Fuerzas Armadas, Escuela de Carabineros y Escuela de Suboficiales de Carabineros de Chile, y Escuela de Investigaciones Policiales e Instituto Superior de la Policía de Investigaciones de Chile.

[104] Usualmente se cree que los institutos profesionales y centros de formación técnica tampoco pueden otorgar post títulos, pero es razonable que lo puedan hacer en el ámbito de las certificaciones que ellos otorgan. Cfr. Dictámenes de la Contraloría General de la República, Nos. 12156-2008 y 29803-2002.

4. Poca claridad respecto del contenido sustantivo de una certificación

En la actualidad, la regulación (legal e institucional) de títulos y grados permite a las instituciones una amplia libertad para utilizar diferentes denominaciones de títulos y grados, sujeta solo a la regulación *ex post* que, eventualmente, pueda hacer el sistema de acreditación si el nombre de un título o grado no corresponde al perfil profesional o al plan de estudio. Esto introduce una gran confusión para el mercado laboral y también para los futuros estudiantes y sus familias, confusión acerca del real significado de un título o grado. Esto es lo que denominamos el problema de la "legibilidad" de los títulos. El caso de las ingenierías es el mejor ejemplo de esta diversidad de nombres de carreras, diversidad que es difícil de conectar con perfiles profesionales bien definidos.

Ante la ausencia de lineamientos normativos claros acerca de qué constituye un determinado grado o título, la definición de requisitos de contenido de las carreras queda sujeta a una dinámica entre las instituciones educacionales y los organismos de acreditación que es difícil de entender desde la perspectiva de los mercados laborales, e incluso también desde el punto de vista de las decisiones que deben tomar los postulantes a la educación superior.

La arbitraria naturaleza del listado original de carreras exclusivamente universitarias compuesto en 1980, y su no menos arbitraria extensión desde entonces a profesiones que no estaban originalmente incluidas, no refleja criterios académicos que exijan la licenciatura como certificado previo al título, ni de mercado laboral (que ignora el sentido de una licenciatura cuando hay además un título), sino puramente el peso de los respectivos gremios.

La proliferación de licenciaturas en carreras universitarias que legalmente no la requieren es, en muchos casos, manifestación de la superposición inorgánica de pretensiones disciplinarias en campos netamente profesionales, de errores de interpretación de la ley —creer que sin licenciatura no se puede proseguir estudios de magíster— y la procura de ventajas competitivas frente a los institutos profesionales. La acreditación, que exige que el grado de licenciado se justifique en el currículum aparte del título profesional, ha puesto en aprietos a escuelas que han adosado el grado de licenciado a un título profesional sin saber muy bien por qué[105].

El contenido sustantivo, definido por la LOCE para cada tipo de certificado es más bien pobre: el título de técnico de nivel superior: "es el que se otorga a un egresado de un centro de formación técnica o de un instituto profesional que ha aprobado un programa de estudios de una duración mínima de mil seiscientas clases, que le confiere la capacidad y conocimientos necesarios para desempeñarse en una especialidad de apoyo al nivel profesional", omitiendo así la ley, entre otros ámbitos ocupacionales, a las especialidades que no se encuentran al amparo de una profesión. Los títulos profesionales "confieren una formación general y científica necesaria para un adecuado desempeño profesional", concepto que además de escueto sugiere que lo científico no es general y lo general no es científico.

Curiosamente, son las definiciones de los grados académicos las que aparecen mejor trabajadas. La licenciatura "comprende todos los aspectos esenciales de un área del conocimiento o de una disciplina determinada". El magíster es "profundización en una o más de las disciplinas de que se trate". El doctorado es "un programa superior de estudios y de investigación, y acredita que quien lo posee tiene capacidad y conocimientos necesarios para efectuar investigaciones originales".

Más allá de lo acertada que pueda ser la estructura formal de los títulos y grados, es claro que a estas definiciones les falta un desarrollo o especificación que permita conocer con mayor precisión y claridad cuáles son, genéricamente hablando, los conocimientos, competencias y destrezas que cada diploma certifica.

Además, en el caso de los títulos técnicos, se ha recurrido a una discutible técnica de delimitación que consiste en la duración del programa establecida bajo el ambiguo concepto de "horas de clase"; a su vez, y para distinguir la esfera exclusiva de títulos profesionales universitarios, en lugar de introducir una diferencia sustantiva entre títulos de instituto y títulos de universidad, se optó por el requisito administrativo de la licenciatura como paso previo al título para un listado arbitrario de carreras que solo pueden certificarse por las universidades.

[105] Cabe recordar que la Contraloría General de la República ha interpretado que los grados de licenciado pueden ser tenidos como equivalentes a títulos profesionales para efectos de percibir asignación profesional en el sector público, pero que estas situaciones deben analizarse caso a caso y a la luz del informe que sobre la materia emita la universidad que otorgó la licenciatura.

5. Escasa sistematicidad de la legislación que regula los requisitos de acceso a cargos públicos y las facultades, derechos, y prerrogativas que se desprenden de la posesión de un título

Como se ha enunciado arriba, existe en Chile una abundante legislación que concierne a los títulos, grados y otras certificaciones de especialización que son necesarios para el desempeño de actividades profesionales especializadas, a los requisitos que debe cumplir una persona para acceder a un cargo público, y a los derechos que en el orden jurídico administrativo corresponden a quienes detentan estas certificaciones en el sector público, especialmente en materia de remuneraciones.

Existen en la legislación vigente numerosas normas que exigen que quienes desempeñan algunas profesiones o labores reconocidas y reguladas por el Estado, aunque lo hagan en la esfera privada, posean ciertas certificaciones. Se establece así una reserva de ejercicio profesional para quienes cuentan con los títulos habilitantes que define la ley. Así, por ejemplo, el Código Penal sanciona a quienes sin título ejercen actos propios de la medicina. El Código Sanitario, por su parte, precisa las funciones en qué consisten las labores propias y exclusivas de médicos cirujanos, psicólogos, enfermeras, cirujanos dentistas, laboratoristas dentales, matronas y químicos farmacéuticos.

Cabe destacar que, si bien en su mayor parte estas disposiciones conciernen a los detentadores de títulos profesionales, también tienen algunas de ellas como destinatarios a técnicos de nivel superior. Es el caso, entre otros, de los laboratoristas dentales ya mencionados, así como el de los técnicos y prácticos agrícolas. Todos ellos son casos de las profesiones y oficios regulados a que nos referimos arriba, y las disposiciones limitantes de la libertad de trabajo en estos casos están, como corresponde, establecidas en la ley común y no en la LGE.

En ocasiones la sola posesión genérica de un título no es suficiente para el desempeño de una función reconocida por el Estado, incluso cuando se trata de proveedores privados de servicios profesionales. Así, por ejemplo, para labores técnicas de certificación, inspección y ensayo de productos eléctricos y de combustibles, es necesario que el título remita a una especialidad. En otros casos, la exigencia de formación en educación superior opera solo como un factor de aseguramiento de que quien emprende labores privadas de impacto social tiene un nivel educacional adecuado a dichos emprendimientos, a lo que se suelen sumar requisitos de idoneidad moral. Así es el caso, por ejemplo, de los sostenedores de establecimientos educacionales.

Con todo, la referencia más frecuente a títulos y grados en la legislación chilena ocurre en el marco de las leyes que establecen plantas y cargos de organismos del Estado. La forma típica que estas normas ocupan para definir qué nivel de calificación es necesario para cada cargo o función es hacerlo genéricamente, es decir, por referencia a la duración de la carrera (por ejemplo, "título profesional correspondiente a una carrera de no menos de 10 semestres de duración"), o bien por referencia a títulos profesionales específicos para cargos determinados (por ejemplo, "Subdirector Médico Servicio de Salud: Médico Cirujano"), o bien para un conjunto de cargos en un grado determinado (por ejemplo, "Grado 7°: alternativamente, título profesional de Ingeniero Civil o Ingeniero Comercial o Arquitecto o Administrador Público o Contador Auditor"). Excepcionalmente la cualificación para un cargo se hace por referencia a tipo de institución de educación superior que otorgó el título, pidiéndose, por ejemplo, un título universitario con exclusión de un título de un instituto profesional.

Típicamente, cuando la cualificación para el acceso a una planta o cargo se hace en referencia a la duración de la carrera, se requiere que la carrera por la cual el postulante recibió su título tenga un determinado número de semes-

tres. Para los cargos directivos usualmente se exigen diez semestres, y luego el número de semestres requeridos va bajando a medida que disminuye el nivel jerárquico de la planta de que se trata. Una variación en este patrón es la de considerar un título de ocho semestres y un magíster como equivalentes a un título de diez semestres, o considerar el postgrado como alternativa a la experiencia laboral. Algunas leyes, como por ejemplo en el ámbito de la salud, reservan ciertos cargos a quienes detentan títulos profesionales específicos.

Otra forma de definir el nivel de cualificaciones requerido para el ingreso a cargos públicos, menos común en las leyes que establecen plantas y cargos de organismos del Estado, es considerar el tipo de institución otorgante. Se establece así una forma de jerarquía de títulos y grados, al exigir para funcionarios directivos títulos universitarios (o grados académicos), y para los profesionales, título universitario o de instituto profesional. Ello no obstante que el Artículo 8° de la Ley 18.091 de 1981 iguala el título profesional universitario con el equivalente de un instituto para efectos de la asignación remuneratoria profesional.

Es también usual en estas normas encontrar imprecisiones que pueden ser consecuencia de mala técnica legislativa, o bien de un cierto desconocimiento de las competencias para otorgar títulos y grados de los diversos tipos de instituciones, como cuando se sugiere que un grado académico podría ser otorgado por un instituto, o referirse a secretariado como un "curso" de un instituto.

Muy excepcional es que se requiera, adicionalmente al título o grado, algún otro certificado de competencia profesional para el ingreso a un cargo público, como desde 2009 lo hace el Ministerio de Salud respecto de Examen Único Nacional de Conocimientos de Medicina.

Por último, el Artículo 3° del Decreto Ley N° 479 (de 1974) y sus modificaciones, conceden una asignación profesional a los funcionarios que cumplan jornada completa de 44 horas semanales, dependientes de las entidades enumeradas en los Artículos 1° y 2° del Decreto Ley N° 249 (de 1973), que fija la Escala Única de Sueldos, que tengan un título profesional otorgado por una Universidad o Instituto Profesional del Estado o reconocido por este, con un programa de estudios de un mínimo de seis semestres académicos y 3.200 horas de clases. Además de la asignación profesional o, en algunos casos, en reemplazo de ella, leyes especiales han establecido otros beneficios pecuniarios asociados a calificaciones profesionales, como es el caso de los profesionales de la educación[106].

Con sus desprolijidades e inconsistencias, la legislación aquí analizada evidencia una tendencia mayoritaria a usar la duración de una carrera como criterio de diferenciación entre las competencias profesionales requeridas para plantas y cargos de distinto nivel, como así también, para devengar asignación de título, según el supuesto implícito que las carreras más largas otorgan mayores o mejores calificaciones. En muchos casos, el criterio arbitrario de la duración de la carrera se superpone (y desdibuja) al del tipo de título, como cuando se exige un título profesional de una carrera de seis semestres, que resulta un híbrido entre el nivel técnico y el profesional.

Esta técnica de jerarquización por duración de la carrera tiene el efecto de rigidizar los planes de estudio de las carreras, que no pueden bajar de la duración mínima prescrita en semestres o en horas de clases, según el caso, sin perjudicar la empleabilidad de sus graduados en el sector público.

Por otra parte, la dispersión e inconsistencia de las soluciones legales al problema del acceso a cargos o funciones sugiere que el legislador ha enfrentado cada pieza de legislación como un caso *sui generis*, sin considerar el contexto global ni el contenido de otras normas de la misma especie en otras esferas de la actividad profesional.

[106] Disfunción que se genera por la "asignación profesional" y la facultad interpretativa de la Contraloría General de la República, la que no siempre es ejercida de manera consistente.

Como resultado de ello, el marco normativo es difícil de conocer, interpretar y aplicar incluso para los especialistas en su operación, y está lejos de conformar un sistema de habilitación profesional coherente y susceptible de resolver problemas de asimetrías de información en el mercado laboral, público y privado.

V. PROPUESTAS PARA LA ESTRUCTURA DE TÍTULOS Y GRADOS

A. Propuesta que implica modificaciones a la LGE/LOCE

Objetivo de la propuesta:
Corregir las siguientes deficiencias de nuestro marco regulatorio

1) Disfunciones en las definiciones de las clases de títulos y grados y su impacto en las esferas de competencia de las diversas clases de instituciones de educación superior.

2) Poca claridad en el contenido sustantivo de las certificaciones.

Propuestas:
El marco regulatorio aplicable a la estructura de títulos y grados es inadecuado, confuso, con importantes vacíos o lagunas, produce disfunciones o distorsiones y adolece de falta de sistematicidad y coherencia. Por tal motivo, en un primer orden se proponen una serie de modificaciones a la LGE/LOCE que, vía la derogación y modificación de algunas normas específicas de dicho cuerpo legal, permitan dotar de coherencia al marco regulatorio, permitiendo generar las condiciones necesarias para la implementación de una reforma general al sistema de títulos y grados.

Contenido de las propuestas:
i. Elaboración de nuevas definiciones títulos y grados otorgados por las instituciones de educación superior. Se propone una nueva definición de los títulos y grados otorgados por las instituciones.

ii. Derogación del listado de carreras de exclusividad universitaria. Se propone la derogación del Artículo 63° del texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley 20.370 con las normas no derogadas del Decreto con Fuerza de Ley Nº 1, de 2005

iii. Necesidad de contar con una definición sustantiva de los tipos institucionales que sustituya/complemente una definición en base a competencias. Se propone entregar los lineamientos a la unidad de institucionalidad a objeto que defina una estructura institucional funcional, con facultades y objetivos claros, que permita una articulación efectiva entre los distintos ciclos formativos.

iv. Definición de certificaciones no conducentes a título y grado que otorgan las instituciones, que incluye la distinción entre objeto único y actividades complementarias. Se propone un nuevo marco de certificaciones, distinguiendo aquellas actividades formativas conducentes a títulos y grados de aquellas enmarcadas en la libertad de enseñanza y la autonomía institucional y que conducen a certificaciones no reguladas expresamente en la ley.

v. Propuesta de duración de los ciclos en materia de definiciones de títulos y grados. Se propone una reestructuración de nuestro sistema de títulos y grados, que permita la articulación efectiva entre aquellas actividades de índole disciplinar de aquellas propias de la formación técnica y profesionalizante.

B. Propuestas que implican modificaciones de índole legal o reglamentario

Objetivo de la propuesta:
Existe en Chile una abundante legislación sobre títulos y grados que concierne a los títulos, grados y otras certificaciones de especialización que son necesarios para el desempeño de actividades profesionales especializadas; a los requisitos que debe cumplir una persona para acceder a un cargo público; y a los derechos que en el orden jurídico administrativo corresponden a quienes detentan estas certificaciones en el sector público, especialmente, en materia de remuneraciones. En tal sentido, se elaboró un conjunto de propuestas que apuntan a corregir la escasa sistematicidad existente en la legislación que regula los requisitos de acceso a cargos públicos y las facultades, derechos, y prerrogativas que se desprenden de la posesión de un título.

Propuesta:
Esta propuesta se refiere a la derogación y/o sustitución de las limitaciones establecidas en torno al tiempo asociado a las distintas carreras de pregrado como cuestión que define criterios que rigen:

i. Las reglas de contratación del sector público (que repercuten en el sector privado).

ii. Las reglas para la obtención de asignación profesional u otros beneficios económicos. Incluye la propuesta de suprimir el régimen actual de asignaciones (modificación escala de sueldos).

Contenido de las propuestas:
i. Recolección de normas que tuvieran como rasgos generales:

- la regulación de plantas profesionales de la administración pública;
- que esas normas expresaran el tiempo de duración de una carrera como criterio de selección de un profesional desde la perspectiva del ingreso a la administración pública
- que esas normas expresaran el tiempo de duración de una carrera como criterio de obtención de un determinado beneficio económico en la administración pública

ii. Eliminar las limitantes mediante una norma derogatoria de jerarquía suficiente. Por las características del objeto a derogar, esto es una amplia gama de normas, limitantes expresadas de distintas formas, en normas de diversos rangos legales, se ha considerado que la fórmula de derogación ha de ser tácita, de tal forma de abarcar el amplio espectro de normas, y parcial, es decir en cuanto digan relación con las limitantes.
Los fundamentos que ha de tenerse en la mira al momento de enfrentar la derogación son los siguientes:

iii. Al derogar las exigencias que fijan normas para la obtención de la asignación profesional, u otros beneficios económicos dentro de la administración pública, deberán realizarse modificaciones a la estructura de remuneraciones de la administración pública. En términos más precisos, se deberá modificar la actual escala de sueldos.

iv. En el caso de sustituir el requisito de duración de años o semestre como norma de contratación en el sector público, y dado que tal criterio normalmente se ha fijado como un "supuesto" criterio de calidad en la selección y acceso a los cargos, parece razonable sustituir la exigencia de duración por la de acreditación de la institución de egreso del postulante.

C. Propuestas en materia de habilitación profesional

Objetivo de la propuesta:
Establecer un sistema que permita diferenciar la formación académica y profesional de una persona, de los requisitos que se deben aplicar para el ejercicio de determinadas actividades. La habilitación se justifica en la protección de los usuarios de los servicios profesionales o técnicos, y en el control y promoción de la de calidad de dichos servicios. Adicionalmente, la habilitación cumple un papel significativo en el comercio internacional de servicios que promueve el GATTS, y del que Chile forma parte. Asimismo, la Ley 20.129 de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior consigna un mandato al MINEDUC para proponer un sistema de habilitación y certificación profesional.

Propuesta:
Establecer un sistema de certificación y habilitación que pueda:

i. Verificar en los nuevos practicantes el cumplimiento de estándares mínimos de preparación para ejercer, definidos colaborativamente por los diversos sectores relevantes para la respectiva profesión o especialidad.

ii. Generar información útil para los usuarios de servicios profesionales para seleccionar adecuadamente a un profesional determinado.

Contenido de las propuestas:
i. Se sugiere una estrategia tendiente a introducir progresivamente nuevos mecanismos de habilitación profesional y técnica en Chile, únicamente en aquellos ámbitos en que es necesario contar con una regulación diferente para el acceso a las ocupaciones profesionales o técnicas.

ii. Para ello es necesario primero identificar los campos ocupacionales de desempeño profesional o técnico que requieren de una nueva regulación de habilitación profesional, considerando las restricciones que existen para que ciertas actividades asociadas a ellas solo puedan ser desarrolladas por determinados graduados de la educación superior (por ejemplo, derecho e ingeniería civil, en el ámbito de las profesiones).

iii. Para cada profesión u oficio técnico, recomendamos constituir comités de habilitación profesional, cuidando que en ellos estén presentes las organizaciones profesionales, las instituciones de educación superior que forman profesionales de la respectiva área, los empleadores que contratan importantes contingentes de tales practicantes, y los usuarios de dichos servicios.

iv. Los comités de habilitación profesional tendrán por funciones:

- definir los conocimientos y habilidades iniciales, mínimas y esenciales que deberán poseer los nuevos practicantes,
- proponer los instrumentos de evaluación, las formas y criterios de certificación, y los ámbitos de habilitación que correspondan,
- proponer una política sobre la duración de la habilitación,
- proponer una estrategia de aplicaciones piloto para la respectiva área.

v. El liderazgo de este proceso en su fase técnica y legislativa y su financiamiento corresponderá al Ministerio de Educación, con participación del CNED y la CNA.

D. Propuestas en materia de Marco Nacional de Cualificaciones

Objetivo de la propuesta:
Corregir la escasa legibilidad y transparencia de títulos y grados y la débil vinculación de estos con el mundo del trabajo. Fortalecer la transparencia, legibilidad y flexibilidad de las titulaciones, así como, la articulación del mundo del trabajo con el de la educación y la articulación entre los distintos subsistemas de educación superior. Adicionalmente, estos instrumentos han contribuido al fortalecimiento de la relevancia de los programas educativos y de sus estándares de calidad.

Propuesta:
Instalación de un marco de cualificaciones que aborde la debilidad en la legibilidad de los títulos mediante el ordenamiento de títulos y grados según complejidad de los resultados de aprendizajes y competencias alcanzados y desarrollados durante el proceso de formación. Un marco de cualificaciones condiciona en primer lugar que los perfiles de egreso de los distintos programas de formación se expresen en términos de resultados de aprendizaje y/o competencias. De esta manera se declara lo que el estudiante debe saber, comprender y/o ser capaz de hacer al término del proceso de aprendizaje prescrito en el currículum de la carrera o programa. Esto implica un beneficio directo para los estudiantes, que podrán comparar la oferta académica mediante un lenguaje común o equivalente a las distintas carreras. Implica un beneficio también para los potenciales empleadores y el mundo del trabajo en general, pues dispondrán también de información de los conocimientos, destrezas, habilidades y competencias en general que se espera posean los egresados de los distintos programas y carreras.

Contenido de las propuestas:
Algunos elementos que se deben tener presente para la elaboración de un proyecto de diseño e instalación de un marco de cualificaciones.

i. Coordinación del proyecto. La coordinación del proyecto debiera radicarse en el Ministerio de Educación. Se recomienda el establecimiento de un organismo rector, autónomo, de alto rango, asociado al ministerio de educación y responsabilidad ante este.

ii. Propósitos y alcances de un Marco de Cualificaciones. Un Marco de Cualificaciones en Chile debiera abordar, en primer lugar, los déficits del Sistema de Educación Superior en legibilidad y transparencia de los títulos y grados, así como en la articulación entre los subsistemas. La superación de la debilidad en la legibilidad de los títulos se logra mediante la expresión de los perfiles de egreso en términos de resultados de aprendizaje. Implica un beneficio también para los potenciales empleadores y el mundo del trabajo en general, pues dispondrán también de información de los conocimientos, destrezas, habilidades y competencias en general que se espera posean los egresados de los distintos programas y carreras.

iii. Elementos de un Marco de Cualificaciones. Los elementos clave de un Marco de Cualificaciones son la definición de niveles y los descriptores de niveles.

La decisión sobre el número de niveles que deba tener el Marco e Cualificaciones tiene que surgir de la discusión, análisis y consenso de los actores claves en el tema de las cualificaciones, esto es proveedores de educación y capacitación, empleadores y organismos gremiales empresariales, egresados y colegios profesionales y el sector público, con representantes de los subsectores educación, trabajo y economía. Un rol importante deben cumplir las agencias autónomas relacionadas con la regulación y el aseguramiento de calidad de la educación como el Consejo Nacional de Educación, la Comisión Nacional de Acreditación y las Agencias de Acreditación. Lo esencial en la definición del número de niveles es establecer una estructura con los puntos de encuentro y articulación tanto vertical como horizontal de las titulaciones y los niveles asociados.

Los descriptores de niveles son declaraciones generales de los conocimientos, destrezas y habilidades y actitudes característicos de cada nivel.

Capítulo 6
INSTITUCIONALIDAD

Miembros de la unidad consultora:
Alfonso Muga Naredo (coordinador)
Cristian Inzulza Brajovic (secretario ejecutivo)
Rubén Covarrubias Giordano
Bernardo Errázuriz Gatica
José Julio León Reyes
Cristóbal Philippi Irarrázaval
Juan Antonio Rock Tarud
Pedro Pablo Rosso Rosso
Cecilia Sepúlveda Carvajal
Marcelo Von Chrismar Werth
Juan Manuel Zolezzi Cid

I. DIAGNOSTICO DE LA INSTITUCIONALIDAD CHILENA EN EDUCACIÓN SUPERIOR

Hay señales claras de la necesidad de cambios sustantivos, modificaciones correctivas y ajustes menores en la institucionalidad de la educación superior chilena, con el propósito de atender los variados desafíos que hoy tiene el sistema en su conjunto, y sus diversos tipos de entidades y niveles por sí mismas. Entre ellos, los más importantes son abordados en los puntos que siguen.

1. Diseño de políticas, regulación y control

Hay cuatro funciones en el gobierno y coordinación del sistema de educación superior en las que se evidencian deficiencias e incapacidades. Ellas son:

i) Diseñar estrategias y políticas públicas en el sector, incluida la revisión de las bases normativas de la institucionalidad vigente, y definir e implementar mecanismos apropiados de asignación de recursos públicos. Se requiere para ello contar con una institucionalidad adecuada que gobierne y coordine al sistema;

ii) promover y asegurar la provisión de una mejor educación terciaria, según cánones de calidad acordes con las diversas finalidades presentes entre las instituciones de educación superior;

iii) proteger los derechos y promover la observación de las obligaciones de los usuarios del sistema, y fiscalizar de modo general el cumplimiento de las normas en este ámbito; y

iv) favorecer la representación de expectativas e intereses de las instituciones que integran este sector.

Esas cuatro funciones, si bien están interrelacionadas, son distintas y debiesen estar radicadas en órganos con esferas de competencias definidas y con atribuciones que permitan su mejor desempeño.

En lo que respecta a ciencia, tecnología e innovación, existe consenso en torno a la necesidad de reformar la institucionalidad pública de este sector en nuestro país. Planteamientos provenientes de la Academia Chilena de Ciencias y del Consejo Asesor Presidencial (CAPES) enfatizan el hecho de que Chile cuenta con una base científico-tecnológica insuficiente en relación a sus aspiraciones de desarrollo. La comunidad de investigadores es reducida, la infraestructura adolece de serias deficiencias y la inversión en ciencia, tecnología e innovación, tanto pública como privada, es baja, con una participación del sector privado menor a la requerida.

Ambos documentos destacan, además, que con base en el origen de las publicaciones científicas chilenas indexadas internacionalmente, el ochenta por ciento de la investigación científica y técnica realizada en nuestro país tiene lugar en un número reducido de universidades. El porcentaje restante es efectuado en los centros astronómicos internacionales instalados en el país, en reparticiones estatales y, en un pequeño número, en centros privados. Significativamente, ninguna de las grandes empresas nacionales o agrupaciones de sectores productivos cuenta con centros de investigación de alguna envergadura, y los incentivos previstos para una mayor inversión privada en este ámbito no muestran aun los resultados esperados.

En definitiva, nuestro país adolece de instancias capaces de dar la gravitación política y administrativa que corresponde, en el seno del aparato público, a la importancia social actual de la educación superior y de la ciencia, tecnología e innovación y, en consecuencia, de lograr que aquella se traduzca en atención prioritaria y con mirada de largo plazo, cuando se trata de competir por recursos públicos frente a otras prioridades nacionales.

2. Naturaleza jurídica de las instituciones y gobierno corporativo

En cuanto al gobierno del sistema y de las instituciones, se observan deficiencias en la provisión de información válida, oportuna y confiable; los mecanismos de gobierno de las universidades estatales no facilitan su vinculación con el Estado, y existen restricciones legales que dificultan la gestión eficaz de estas entidades e imponen altos costos de transacción. En el sector privado, se constatan casos de gestión en los que la propiedad y las funciones académicas no están debidamente separadas y, en ocasiones, hay dificultades para ejercer una fiscalización adecuada.

Es necesario asumir la diversidad de la educación superior, lo cual implica hacerse cargo de identificar los elementos centrales de cada tipo institucional, de revisar su naturaleza jurídica y las funciones que desempeñan, y de definir características, exigencias y derechos de cada uno de ellos. Todo lo cual redunda en la imperiosa necesidad de revisar la actual estructura del sistema y redefinir la relación entre el gobierno y las instituciones.

A diferencia de las universidades privadas, que pueden operar en un contexto de flexibilidad, las universidades estatales están regidas por leyes del sector público y su accionar se encuentra sujeto al control de la Contraloría General de la República. A su vez, en tanto instituciones públicas, su quehacer se ajusta a todas las exigencias legales y administrativas desarrolladas por el Estado, como por ejemplo el uso de licitaciones y concursos públicos, las leyes de probidad y transparencia, o las limitaciones para la contratación de empréstitos, entre otras. Las universidades privadas que reciben aportes basales del Estado, en cambio, no están obligadas a cumplir con ciertas exigencias que les serían aplicables recíprocamente debido al hecho de percibir dichos fondos públicos.

Los estatutos orgánicos de las universidades estatales, los cuales deben ser aprobados por ley, indican que ellas deben contar con la presencia de representantes del Presidente de la República en sus juntas directivas. Por lo tanto, el poder ejecutivo debería contar, hipotéticamente, con una presencia e injerencia de alcance relativo bien especificado en decisiones universitarias fundamentales, como son el presupuesto y los planes estratégicos de desarrollo.

En lo que respecta a la regulación del lucro, se ha configurado la presunción de que algunas universidades privadas han trasgredido la ley que, para este segmento, lo prohíbe. Estas eventuales trasgresiones se han visto posibilitadas, entre otros aspectos, por la falta de transparencia y de fiscalización al sistema universitario privado. A la vez, se han generado ambientes propicios para la realización de actividades lucrativas en universidades de toda índole, algunas de las cuales han implicado ocupar el nombre de la institución para beneficio de grupos de interés internos o de terceros

En cuanto al sector de institutos profesionales y de centros de formación técnica, este ha evolucionado hacia una alta concentración de sus actividades en unas pocas instituciones, las cuales han procedido también a efectuar diversas modalidades de integración de sus actividades docentes, como de conformación societaria conforme a la legislación imperante.

Hay también universidades que han procedido a fundar este tipo de instituciones. Son precisamente todas estas entidades las que presentan mejores resultados en acreditación y en la calidad de sus procesos formativos. Todo lo cual contribuye a una muy notoria heterogeneidad y segmentación tanto institucional como estudiantil, con deficiencias manifiestas en la calidad y en la pertinencia de los servicios prestados.

3. Información y transparencia

La expansión de los sistemas de educación superior, su mayor diversificación, la necesidad de legitimar el acceso a fondos públicos y el aumento de las presiones del mercado son factores que exigen un mayor escrutinio público sobre las entidades del sector. Las mejoras en la calidad, eficacia y eficiencia de su provisión formativa ya no se dan por sentado, sino que se deben demostrar y verificar.

El sistema de educación superior padece de graves asimetrías de información. El Estado y las instituciones tienen el deber de proveer datos y referencias fidedignas y completas, mediante la sistematización y entrega de información confiable y válida, tanto a los propios actores del sistema como al público en general. Se deben evaluar los instrumentos actualmente existentes, a objeto de asegurar que esa información se entregue con apropiada consideración de los aspectos diversos y primordiales de las distintas fuentes.

Si bien han existido intentos recientes por consagrar la información y transparencia como norma obligatoria en la educación superior –en especial en lo que respecta al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior–, estas iniciativas han encontrado importantes escollos para lograr su plena operatividad, ya sea por la oposición de las propias instituciones de educación superior, por trabas legales derivadas de deficiencias normativas, por dictámenes adversos de la Contraloría General de la República e, incluso, por tardanzas inexplicables en la promulgación de los cuerpos normativos regulatorios.

4. Títulos y grados

Un primer problema en esta materia se encuentra en las definiciones legales vigentes acerca de las clases de títulos y grados, y su impacto en las esferas de competencia de los diversos tipos de instituciones de educación superior. La estructura vigente de títulos y grados responde más a la necesidad de definir los ámbitos de competencia propios de centros de formación técnica, institutos profesionales y universidades, que al ánimo de establecer el contenido sustantivo y diferenciador entre cada certificación que la ley reconoce.

Un segundo orden de dificultades, obedece a la poca claridad respecto del alcance y sentido efectivo de una certificación. La regulación vigente de títulos y grados permite a las instituciones de educación superior una amplia libertad para utilizar diferentes denominaciones de estos, sujeta solo a la regulación *ex post* que, eventualmente, pueda hacer el sistema de acreditación (y el de habilitación profesional en contadísimas profesiones), si acaso el nombre de un título o grado no corresponde al perfil de egreso o al plan de estudio. Otro vacío de la institucionalidad, remite a la ausencia de mecanismos orientadores respecto del campo profesional, como también la exigencia copulativa para una serie de títulos del grado académico de Licenciado, todo lo cual es una de las causas de la duración excesiva de los planes de estudio.

Por último, un tercer tipo de problemas obedece a la escasa sistematicidad de la legislación que regula los requisitos de acceso a cargos públicos y las facultades, derechos y prerrogativas que se desprenden de la posesión de un título. Existe una tendencia mayoritaria a utilizar la duración de las carreras como criterio de diferenciación entre las competencias profesionales requeridas para plantas y cargos de distinto nivel, como así también para devengar asignación de título, según el supuesto implícito de que las carreras más largas otorgan mayores y/o mejores calificaciones. Esta forma de jerarquización tiene el efecto de rigidizar los planes de estudio, cuyas duraciones podrían bajar de la mínima prescrita en semestres o en horas de clases, según el caso, sin necesariamente perjudicar la empleabilidad de sus titulados en el sector público[107].

5. Calidad

Junto con la necesidad de consolidar el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad, se hace necesario avanzar con mayor celeridad que la actual en el desarrollo de reformas de segunda generación, para fortalecer su legitimidad, autonomía, independencia y eficacia.

Es necesario evaluar el grado de cumplimiento de las funciones encomendadas a cada uno de los actores del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad, la forma en que estos organismos desempeñan sus roles, el estricto apego a las normas de probidad, el grado de coordinación existente entre ellos (en especial en la modalidad de agencias privadas), la conformación de los órganos colegiados, la metodología imperante basada en un proceso de evaluación externa de instituciones, carreras y programas mediante pares evaluadores, y la posibilidad de reconocimiento para los procesos efectuados por agencias extranjeras de conocido prestigio. La creciente tendencia a exigir la condición de estar acreditado para que las instituciones tengan acceso a recursos públicos, genera una demanda tal hacia este sistema que dificulta cada vez más contar con pares cuya independencia quede fuera de toda duda.

En lo que respecta a las instituciones de educación superior, es imperativo fomentar una autonomía responsable –es decir, de mejora continua de la calidad– por medio del establecimiento de criterios y procedimientos tendientes a promover el desarrollo de mecanismos institucionales de autorregulación, que consideren la definición concreta de propósitos y objetivos institucionales y el diseño de políticas y mecanismos para avanzar hacia el logro de esos objetivos y para dar cuenta de sus grados efectivos de avance. La demostración de resultados consistentes con los objetivos, y la capacidad para identificar tanto fortalezas como debilidades y actuar sobre ellas, debiera ser parte integral de todo sistema de aseguramiento de la calidad, particularmente a nivel de las instituciones[108].

6. Articulación

Nuestro sistema de educación superior debe contar con herramientas que permitan articular a las distintas instituciones de educación superior que lo componen con relación a los títulos ofrecidos, fomentando la movilidad entre las distintas entidades y una adecuada distribución de facultades para estas en materia de certificaciones, títulos y grados. Es necesario entonces definir mecanismos que permitan e incentiven la movilidad de estudiantes entre programas e instituciones, a fin de que estos alcancen mayores oportunidades de ejercer su potencial y responder a los cambiantes requerimientos del mercado laboral[109].

7. Equidad

El sistema educativo chileno presenta grandes problemas y desafíos para progresar en materia de equidad. A nivel de acceso, el sistema no asegura que todos los que reúnan los requisitos para ingresar a los diversos niveles de la educación superior, lo puedan hacer. El sistema de educación superior se ha expandido, pero sin dar los elementos de apoyo requeridos para retener a aquellos estudiantes con menor desarrollo de las competencias necesarias para desenvolverse bien ante nuevas y mayores exigencias, lo cual pone en riesgo su permanencia o la alarga, retrasando así su egreso e incorporación al mundo laboral.

El sistema presenta grandes desigualdades y falta de oportunidades reales para muchos estudiantes, las que tienen un origen anterior a la propia educación superior (en especial, en la enseñanza media técnico-profesional y municipal), la que luego se ve intensificada en el nivel terciario. Esto implica una pérdida de talentos y capacidades en los sectores más vulnerables de la población, y una restricción a las oportunidades de movilidad social por la vía de la educación superior.

Si bien el constante incremento de la cobertura se ha debido, mayoritariamente, a la inclusión de los sectores más vulnerables, aun existen importantes desafíos para poder resolver los problemas de falta de equidad en el acceso, la permanencia, los logros y los resultados de los grupos social y educacionalmente desaventajados, tanto en sus posibilidades de integración y de desarrollo ciudadano como de empleabilidad. La equidad de acceso y éxito está determinada desde la educación secundaria y básica. Una adecuada estratificación y movilidad, contribuiría a mejorar la equidad y la abordabilidad del sistema de educación superior[110].

[107] Para profundizar el punto, véase el capítulo 5 del presente libro.

[108] Para profundizar el punto, véase el capítulo 3 del presente libro.

[109] Para profundizar el punto, véase el capítulo 4 del presente libro.

[110] Para profundizar el punto, véase el capítulo 2 del presente libro.

8. Internacionalización

El chileno es un sistema heterogéneo, complejo y carente de coordinación entre los actores que lo componen. A su vez, estos exhiben desniveles de desarrollo y madurez. A un lado del espectro, están algunas pocas universidades de larga trayectoria, dedicadas a la docencia de pregrado, postgrado e investigación, cuyo prestigio nacional e internacional es conocido. Del otro lado están las universidades de origen más reciente, dedicadas principalmente a la docencia de pregrado y que aun buscan consolidarse en el ámbito nacional. Esta variedad trae consigo inconsistencias de interés y modos de desarrollar la dimensión internacional. Como expresión de ello, las instituciones de educación superior chilenas exhiben múltiples –y a veces contradictorias– motivaciones y capacidades para avanzar en sus respectivos procesos de internacionalización. Por otro lado, el sector público ha carecido de liderazgo, por ejemplo, en el debate de las competencias vitales que se requieren de los estudiantes chilenos que se incorporan al mundo laboral del siglo XXI. Asimismo, dicho sector ha sido irresoluto en dar coherencia a los programas públicos existentes con enfoque internacional, e ineficaz en incorporar dichos programas a la lógica institucional de las entidades chilenas. Programas públicos tales como Becas Chile (Comisión de Gobierno), programas de doctorado y cotutelas en extranjero (CONICYT), Inglés Abre Puertas (MINEDUC), y la promoción de servicios universitarios (ProChile), entre otros, funcionan débilmente articulados entre sí, han carecido de una visión de sistema, han sido dirigidos en su mayoría a individuos y no a instituciones, y entre estas, en general tienden a favorecer a las más posicionadas y maduras dentro del sistema de educación superior.

En suma, los avances del sector público en materia de internacionalización han sido localizados, parciales y no necesariamente anclados institucionalmente. Como resultado, son numerosas las instituciones de educación superior que han permanecido en una posición más bien pasiva frente a este desafiante asunto.

Debe tenerse una mirada de país en torno a este tema y rescatar las experiencias de países donde existen reales y efectivas políticas de Estado sobre la internacionalización de sus universidades, transformando este sector en un verdadero "exportador de conocimiento", con todos los beneficios culturales, científicos y financieros que conlleva.

II. PROPUESTAS ESPECÍFICAS

9. Diseño de políticas, regulación y control

9.1 Estructura general

La función de diseño de estrategias y de políticas públicas para la educación superior debiera quedar radicada en un órgano de rango administrativo superior, del nivel de una Subsecretaría, dentro del Ministerio de Educación. Es esta una función estrictamente gubernamental, sometida a responsabilidad política, que atinge a lo más propio de la administración estatal. Concederle un nivel mayor al actual es imperioso, a fin de reconocerle al sector terciario la preponderancia alcanzada en los asuntos del conjunto del sector.

Si bien hay consenso en la necesidad de reforzar de igual forma esta función en materia de ciencia, tecnología e innovación, generando para ello un marco institucional acorde a su relevancia ante los desafíos de desarrollo del país, se han planteado matices al respecto, dado el notorio carácter multisectorial de la definición e implementación de estrategias y políticas, sobre todo en lo que respecta a tecnología e innovación, no así en ciencia. Conviene poner atención en que la solución adoptada en países cuya experiencia resulta de significación para las perspectivas chilenas, ha sido otorgarle rango ministerial directamente (Ministerio de Ciencia y Tecnología) o, cuando se trata solo del sector Ciencia, vincularlas a Educación Superior o Educación. Son muy pocos los casos en que se mantiene una estructura de agencia de la naturaleza de CONICYT.

Asimismo, la tarea de asegurar y fomentar una provisión de servicios de mejor calidad en el sistema debiera permanecer en la actual Comisión Nacional de Acreditación y en el Consejo Nacional de Educación, en las tareas que les son propias, aunque reforzando y enfatizando la rigurosidad de las evaluaciones que le corresponden a cada una de ellas, de modo de resguardar las expectativas de calidad cifradas en el desempeño de las respectivas instituciones de educación superior. En otros términos, dándoles mayores facultades que las actuales.

Un sistema privatizado y con un significativo rol asignado al mercado como el chileno, en que el vínculo entre estudiantes e instituciones posee una índole contractual, y donde el financiamiento de los estudios se efectúa bien por subsidio del Estado o bien con la renta (presente o futura) del estudiante o de sus familias, requiere alguna instancia de relevancia que permita guiar y asegurar el cumplimiento de los derechos y deberes involucrados en la tarea educativa. Ello supone la existencia de una agencia estatal independiente encargada de velar porque se respeten los procesos formativos previamente anunciados y se cumplan a cabalidad los derechos adquiridos por cada estudiante mediante el vínculo contractual.

La nueva institucionalidad debería tener, al menos las siguientes características:

i. Contar con organismos colegiados –pregrado y formación continua; postgrado– en el que participen los actores y las partes interesadas del sistema, a fin de brindar las orientaciones de largo plazo propias de las definiciones que requiere este sector.

ii. Poseer una mirada sistémica del tema, capaz de integrar sus diversos aspectos y gestionar adecuadamente las entidades subordinadas, encargadas de la ejecución de tareas.

iii. Tener la capacidad para originar políticas de Estado sobre educación superior y sobre formación de personas con conocimientos avanzados, y ejecutarlas eficazmente. A su vez, ser inclusiva y actuar en una forma consensuada con los principales actores tanto públicos como privados del sector.

9.2 Subsecretaría de Educación Superior

Se propone para ello crear, al interior del Ministerio de Educación, una Subsecretaría de educación superior. Además, en alguna de sus divisiones debiese radicarse, entre otras tareas, la función de promover, apoyar y regular los programas de formación avanzada, estructurando para este fin un Consejo de Postgrado, capaz de promover y evaluar políticas de formación de académicos y científicos de alto nivel. Dicho Consejo estaría integrado por personeros de otros ministerios y agencias, de la Comisión Nacional de Acreditación, de las universidades y del sector productivo.

La entidad ejecutora de estas políticas sería la Agencia Nacional de Postgrado, la cual centralizaría e implementaría todos los programas nacionales e internacionales de becas. En lo que respecta a los aspectos regulatorios y de fomento de la educación superior, la nueva Subsecretaría debería abordar al menos las siguientes funciones:

- Actuar como entidad encargada de la definición de criterios, y del diseño de estrategias y mecanismos de asignación de recursos públicos, así como de la operacionalización de los mismos.
- Ser la instancia responsable de promover la labor de las instituciones estatales y de aquellas de interés público reconocido o asociadas a programas enmarcados en fines públicos.
- Velar porque la provisión de educación superior alcance una cobertura territorial adecuada según criterios socialmente deseables, en especial en los niveles vocacionales y en aquellas zonas geográficas en los cuales no exista oferta o se requiera complementarla para ajustar su pertinencia a las necesidades locales y regionales.
- Promover la evaluación de resultados e impacto de los programas que diseñe y financie, de acuerdo a estándares de desempeño y aporte social.
- Velar porque la institucionalidad permita articular la labor de universidades, institutos profesionales y centros

de formación técnica, incentivando la estructuración de instancias de articulación entre estas entidades para la prosecución de la formación de estudiantes meritorios.

• Promover la difusión de la información vinculada al quehacer de las instituciones de educación superior, generando incentivos y sanciones para obtener la entrega de antecedentes comparables y fidedignos, y estableciendo los indicadores necesarios para tal efecto.

• Supervisar la marcha de las universidades estatales, promoviendo su gobernabilidad conforme a las atribuciones entregadas al Estado y procurando que, en su desempeño, alcancen niveles crecientes de calidad, equidad, integridad y eficacia.

9.3 Superintendencia de educación superior

En general, una superintendencia debiese contar con facultades suficientes para:

• Fiscalizar y controlar los actos realizados por personas u instituciones sujetos a este control, de acuerdo a un procedimiento y un marco regulatorio previamente establecido.

• Atender denuncias y reclamos, resolver conflictos entre los usuarios y los prestadores del servicio, así como sancionar a los prestadores en caso de infracción a la normativa e interpretar el marco normativo (potestad sancionatoria y normativa).

• Impartir instrucciones y proveer información pública a los usuarios sobre aspectos de su incumbencia.

En lo específico, una superintendencia de educación superior debería disponer, además, de las siguientes atribuciones:

• Fiscalizar la legalidad del uso de los aportes fiscales a las instituciones de educación superior.

• Fiscalizar la rendición de cuenta pública del uso de todos los recursos, públicos y privados, por dichas instituciones, independiente de su naturaleza jurídica, a través de procedimientos contables generalmente aceptados, pudiendo ordenar auditorías, visitar las instituciones, acceder a libros, documentos y archivos.

• Contar con potestades sancionatorias, como amonestación y multas.

• Ejercer acciones y hacerse parte en juicios e, incluso, podría designar administrador provisional de entidades en proceso de cierre voluntario o revocación del reconocimiento oficial.

En un ámbito más polémico, tal superintendencia podría también:

• Velar por el cumplimiento de la legislación en las instituciones de educación superior.

• Disponer normas sobre conflictos de interés de directivos y ante negociación con empresas o personas relacionadas.

• Proponer o fijar criterios razonables para la definición de aranceles aplicables para las ayudas estudiantiles.

La Superintendencia cumple una función de supervigilancia en un sistema caracterizado por alguna forma de provisión descentralizada. Establecer una superintendencia implica una forma de provisión mixta de la educación superior, radicada en órganos independientes del gobierno central y con una cierta "autonomía". Por esto, las atribuciones de la Superintendencia debieran cubrir a todo tipo de establecimientos, sean públicos o privados; el foco y modalidad de control debería variar, nada más, en función de los tipos de aportes fiscales recibidos (convenios de desempeño, aportes basales, ayudas estudiantiles). Este sería otro eslabón para hacer viable la decisión de que las universidades estatales dejen de estar sujetas al control de la Contraloría General de la República.

Todas estas alternativas son compatibles con la libertad de enseñanza. Se debe cuidar eso sí –para que esta nueva institucionalidad opere correctamente– que la función de la Superintendencia no duplique el rol y las funciones de la Subsecretaría de educación superior, ni inhiba su actuación por falta de claridad en los roles de cada cual. Algo similar se tiene que garantizar respecto de las agencias de aseguramiento de la calidad por parte del CNED y CNA. Además de lo anterior, resulta indispensable precaver que exista en su funcionamiento práctico una adecuada coordinación entre la Superintendencia con el MINEDUC y con dichas agencias.

10. Instituciones y gobiernos corporativos

10.1 Universidades estatales

Las universidades estatales chilenas muestran una evidente diversidad en términos de su consolidación, niveles y oportunidades de desarrollo. Un factor de caracterización es su condición de universidades nacionales o regionales; otro, el de su quehacer predominante, en el que las hay desde instituciones docentes hasta intensivas en investigación y doctorado. En consecuencia, es conveniente definir los parámetros medulares de su estructura institucional y de gobierno y, dentro de aquello, la forma de designación de las autoridades principales y la responsabilidad del Estado en esta decisión y en la conformación de los órganos colegiados y la participación en ellos, mediante una ley de bases. Asimismo, cada institución, en el ejercicio de una autonomía responsable, debe definir sus características y atributos primordiales, a partir de sus determinantes y posibilidades para un desarrollo sostenible en directa vinculación con los desafíos del país o de la región, según sea el caso[111].

10.2 Regulación del sector privado

En el nivel organizativo universitario hay dos opciones: una, mantener la prohibición al lucro; la otra, permitirlo. El tema más de fondo es, sin embargo, que los problemas de este subsector no derivan necesariamente de la condición o naturaleza jurídica del proveedor, sino más bien de las debilidades tanto del marco legal como de las atribuciones de supervisión y control de la autoridad pública. Para ambas opciones, es necesario establecer normas precisas, que doten a la autoridad de las facultades requeridas para velar por el correcto cumplimiento de las disposiciones legales, asunto que se aborda, en mayor medida, con la constitución de una Superintendencia en los términos descritos anteriormente. Dentro de ello, es necesario clarificar en términos normativos si la recuperación de inversiones, calculada según el costo de oportunidad del capital implantado, supone incumplir el sentido último de la prohibición. Conviene tener presente, además, que la fisonomía institucional de corporación o fundación implica un nivel de *accountability* menor que el de sociedades comerciales, como ser las sociedades anónimas abiertas. Se requiere, entonces, potenciar o crear mecanismos de control y regulación, que faciliten y garanticen una información clara y oportuna acerca de la realidad y resultados de cada una de las entidades universitarias.

En cuanto al subsector de los institutos profesionales y centros de formación técnica, se requiere de una capacidad de atención y de regulación distinta en las instancias gubernamentales, según los diferentes segmentos. También se requiere de la generación de políticas y mecanismos que acojan y actúen apropiadamente ante la diversidad y heterogeneidad institucional, así como ante las necesidades y características de los estudiantes del ámbito vocacional, técnico y profesional. Una cuestión relevante de estas acciones es la de garantizar la pertinencia de la formación impartida con los requerimientos de los sectores productivos de bienes y servicios.

De igual o mayor relieve es extender, como política pública y a nivel de centros de formación técnica, la provisión de estos servicios de formación de técnicos de nivel superior en localidades y zonas geográficas no cubiertas, pero con necesidades sociales evidentes. Junto a ello, es indispensable cuidar que estos centros sean reconocidos en su rol forma-

[111] En el Anexo a este capítulo, se presenta una propuesta que delinea algunos componentes básicos de la estructura, así como de su conformación o designación.

tivo terciario y gocen de las mismas prerrogativas legales que las entidades de los otros niveles (por ejemplo, mediante donaciones o exenciones aduaneras) y dispongan, en general, de una estructura de incentivos que posibilite oportunidades mejores para entidades que merezcan de un mayor apoyo, siempre atendiendo su desempeño y sus logros.

11. Información y transparencia

Es necesario reforzar el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior SIES, realizando los ajustes que permitan consagrar, de manera efectiva, la obligatoriedad de la entrega de datos por parte de las distintas instituciones.

Hoy existe la habilitación legal para desarrollar y mantener un sistema de este tipo, así como para exigir la entrega de los datos a los actores obligados por la norma. Si bien la ley ha encargado expresa y conscientemente a la administración estatal la regulación de esta materia, estableciendo explícitamente un margen discrecional para la determinación del tipo, calidad, cantidad y forma de la entrega, la interpretación adoptada por la Contraloría General de la República le ha restado fuerza a esta atribución legal.

La obtención de información fidedigna y relevante respecto del sistema de educación superior es un deber de Estado y, por ende, una obligación que el Estado debe cumplir. También lo es establecer los indicadores y métricas conducentes a facilitar comparaciones entre instituciones y ámbitos, así como a evaluar su progresión en el tiempo.

Resulta evidentemente lesivo para el bienestar social el no contar con ese sistema de información obligatorio, ya que en dicho caso es el mercado el que suple tal carencia, o bien se obliga a los usuarios a obtenerla por su propia cuenta. En ambos casos, hay una pérdida de bienestar: el mercado provee esa información sesgadamente, invisibilizando ciertas carencias en la provisión de servicios, y los usuarios arrastran asimetrías de información.

12. Títulos y grados

Requisito indispensable para avanzar en una nueva estructura de títulos y grados es, como se señala en el Capítulo 5, desacoplar la diferenciación de los tipos institucionales del sector de una enumeración de títulos asociados al grado de Licenciado. En consecuencia, se requiere redefinir a las entidades de cada nivel, ya no desde un punto de vista de repartición de competencias en materia de títulos y grados, sino que desde un punto de vista sustantivo.

Para este propósito, se postulan las siguientes definiciones, de manera de contribuir a un debate amplio a ser iniciado sobre esta materia pendiente, pero crucial, que a estas alturas resulta insoslayable de abordar, y que permita facilitar la inserción de los egresados del sector en un mundo globalizado:

- **Universidades:** son instituciones de educación superior sin fines de lucro que se ocupan, en un nivel avanzado, de la creación, cultivo y transmisión de conocimientos por medio de la investigación, docencia y extensión, en las áreas de las ciencias, las humanidades, las artes y las tecnologías, así como de la formación académica y profesional que tiene por base esas disciplinas.
- **Institutos profesionales:** son instituciones de educación superior especializada, encargadas de formar profesionales y técnicos idóneos para el ejercicio de actividades de su competencia en diversas áreas disciplinarias, y también de cultivar y transmitir conocimientos en campos específicos asociados a planos aplicados de especialidad.
- **Centros de formación técnica:** son instituciones de educación superior cuyo objetivo fundamental es entregar a sus estudiantes los conocimientos, habilidades y destrezas que los califiquen para el ejercicio de una actividad de apoyo al nivel profesional, o bien de una especialidad de carácter técnico que requiera de una preparación sistemática de nivel terciario.

13. Aseguramiento de la Calidad

En lo que respecta a los procesos de Licenciamiento, el Consejo Nacional de Educación CNED tiene que contar con más herramientas del tipo "sanción intermedia", como asimismo disponer de potestades normativas para establecer estándares mínimos de funcionamiento y criterios más sustantivos de evaluación (y no solo ligados al desarrollo del "Proyecto Institucional").

En materia de obtención de la autonomía, que una institución comience a gozar de dicho atributo debe quedar sujeto, de algún modo, al permanente cumplimiento del proyecto vigente al tiempo en que se le confirió, pero disponiendo de grados de libertad para seguir evolucionando siempre que continúe con los ejes fundamentales trazados en la trayectoria ya prevista, y dentro del marco legal respectivo. Cambios sustantivos, como la incorporación de nuevas áreas disciplinarias no complementarias o no interdependientes de las anteriores, apertura de sedes, educación a distancia y cambios de propiedad, debiesen pasar por alguna revisión ulterior para comprobar que cumplen los requisitos básicos previamente convenidos.

Se requiere, junto con lo anterior, perfeccionar las causales actualmente vigentes y el procedimiento de revocación del reconocimiento oficial de una institución, para los casos de pérdida de requisitos o de incumplimiento de normas legales.

Se debiera avanzar, a la vez, hacia una mayor integración entre los procesos de licenciamiento y los de acreditación, procurando coherencia y debida gradualidad de los criterios utilizados en uno y otro de dichos procesos.

Es indispensable, por último, evaluar y revisar el funcionamiento del mecanismo de agencias para la acreditación de carreras; consolidar el sistema de coordinación legalmente definido pero débilmente implementado, y avanzar en el desarrollo de reformas que conduzcan a una mayor garantía de todos los actores sobre la rigurosidad de los procesos de acreditación institucional, de carreras y de programas de postgrado.

14. Articulación y movilidad

En lo que respecta a articulación y movilidad, se propone, en primer término, generar arreglos institucionales mediante programas formativos que tengan como propósito facilitar el tránsito de los estudiantes entre los niveles de enseñanza media y superior. Dicho tránsito se encuentra dificultado por varios motivos, como son los procesos de selección, los vacíos y duplicidades en los programas formativos y la falta de diálogo entre las instituciones que lo componen. Este último aspecto afecta en algún grado el desarrollo de los otros dos, motivo por el cual es indispensable generar y promover las instancias necesarias para que las instituciones de ambos niveles formativos se encuentren y dialoguen con el fin señalado.

Es necesario también incentivar la ampliación de la certificación de competencias laborales para el periodo entre el egreso de la educación secundaria y el ingreso a la educación superior. Asimismo, se requiere construir un sistema de créditos académicos transferibles, de manera que sea esta la estructura a través de la cual se promueva la movilidad estudiantil y la innovación curricular.

15. Equidad

Sin perjuicio de favorecer los esfuerzos tras las indispensables mejoras en la preparación que entrega la educación media, y en atención a que los resultados de estas son fruto de largos procesos, es necesario continuar atendiendo las carencias y desventajas que presentan aquellos estudiantes que ingresan a la educación superior en cuanto a competencias propias de los perfiles de ingreso. Resulta conveniente, en tal sentido, proseguir con los programas que incentivan en las instituciones el diseño e implementación de estrategias que compensen déficits de aprendizaje y atencionales, entre otros.

Tal como ya se mencionó en el apartado de Información y Transparencia, se requiere de la decidida acción de órganos estatales conducente a incentivar una mejor difusión de la información sobre carreras, la oferta académica y la orientación laboral, orientada a estudiantes, familias, profesores y orientadores de educación media, directores de colegios y docentes de educación superior. En particular, los sectores más vulnerables manejan una menor información respecto a opciones existentes en cuanto a financiamiento, oferta académica, posibles campos laborales, entre otros, asimetría que afecta sus decisiones sobre la elección de carreras e instituciones.

Por último, se necesita estimular el desarrollo de actitudes y comportamientos de compromiso social por medio de su incorporación a las propuestas educativas de las instituciones de educación superior, en términos de contenidos que procuren la transmisión y desarrollo del compromiso social y de los valores asociados a la convivencia cívica democrática. La definición de requisitos y criterios sobre esta materia, como componentes de aseguramiento de la calidad, favorecerá el que las instituciones adopten propuestas de formativas en esta importante dimensión.

16. Internacionalización

La internacionalización, como tantas otras dimensiones de la educación superior, es un tema estratégico que requiere gestión y evaluación permanente en las siguientes áreas:

Es imprescindible abordar el tema de la internacionalización desde una perspectiva de sistema, en el entendido que sus distintas dimensiones –sistema propiamente tal, vinculación nacional y proyección institucional– responden a lógicas distintas. Tales lógicas deben ser articuladas en torno a objetivos comunes para el país: por ejemplo, definir el rol mundial que tendrá Chile en los próximos años y décadas. Asimismo, dichas lógicas deben ser coherentes y generar sinergias entre sí.

A nivel nacional, se precisa desarrollar lineamientos generales y fuentes de financiamiento que orienten la internacionalización del sistema en su totalidad.

A nivel de sistema de educación superior, es necesario definir cómo los diversos actores del mismo participarán del proceso de internacionalización, poniendo énfasis en las habilidades institucionales, las competencias propias en recursos humanos, y el aporte académico y científico real que las instituciones pueden hacer en el escenario global. Para tal efecto, se requieren de intervenciones que permitan proyectar a las universidades chilenas al mundo: por ejemplo, profundizar la conexión global de las universidades comprometidas con la investigación y el desarrollo del conocimiento, cuyo indiscutido potencial para combinar recursos con instituciones extranjeras les permite abordar cooperación en *joint-degrees* y la formación de equipos de investigación de excelencia, por nombrar solo algunas expresiones de internacionalización. Asimismo, tal esfuerzo debe buscar conectar al mundo a las instituciones de educación superior más nuevas y con vocación principalmente docente.

La internacionalización cobra mayor urgencia a nivel institucional en razón de la disparidad que se observa en el terreno. El desafío consiste, primero, en coordinar y dar coherencia a las actividades con enfoque internacional ya existentes dentro de la institución. Tales actividades deben estar al servicio de un plan estratégico, que considere la internacionalización como medio para acercar a los estudiantes y académicos al mundo. Segundo, la internacionalización debe servir a las instituciones de educación superior para consolidar sus capacidades institucionales y formar nuevas capacidades, que en conjunto les permitan mantenerse sensibles a las demandas globales y asegurar una educación superior de clase mundial a todos los estudiantes chilenos.

Asimismo, la internacionalización de la educación superior va de la mano con la necesidad de crear claros mecanismos de financiamiento e incentivos. Tales mecanismos requieren identificar y separar aquellas actividades con enfoque internacional que son económicamente autosustentables, de aquellas que requieren nuevos recursos por tratarse de actividades de investigación complejas e involucrar miembros activos en redes científicas internacionales.

La necesidad de proyectar los procesos de internacionalización se traduce en demandas hacia el Estado, no solo por la necesidad coordinar los esfuerzos en materia internacional, sino también por inyectar nuevos recursos con el fin de cumplir con las expectativas y exigencias asociadas al quehacer investigativo, de formación de postgrado y de movilidad estudiantil.

ANEXO

UNIVERSIDADES DEL ESTADO: FINES, ESTRUCTURA Y GOBIERNO[112]

Las universidades del Estado deben contribuir, necesariamente, de acuerdo a su naturaleza académica, a crear las condiciones para el desarrollo de la zona geográfica en las que están insertas y apoyar la realización de las personas que viven en esta a alcanzar los más altos niveles potenciales de desarrollo de sus capacidades.

De este modo, las personas podrán alcanzar su pleno desarrollo y contribuir efectivamente a la sociedad y a la economía, a nivel local, regional y nacional, aportando sus conocimientos y capacidades, y desempeñando su ciudadanía para modelar una sociedad inclusiva y democrática. Esta es la vocación pública y compromiso con el bien común de las universidades del Estado, el que, por cierto, no excluye a otras instituciones de educación superior que así lo definan.

Además de cumplir con su misión académica de bien común, antes señalada, las universidades del Estado deben ser garantes y promotoras de la libertad de pensamiento y tolerancia de todo el sistema de educación superior.

En efecto, la existencia de universidades estatales que practican plenamente los principios de libertad, tolerancia y pensamiento crítico, hace posible que las instituciones de educación superior privadas puedan tomar determinadas opciones ideológicas y religiosas, de acuerdo a sus propios principios y valores, con plena libertad y autonomía, sin que la sociedad sea menoscabada en la práctica de estos mismos valores.

Un desafío que es vital para la universidad y su servicio a la sociedad, es conciliar la búsqueda de la verdad, el debate, la práctica del pensamiento crítico frente al poder del gobierno, o de quién financia o administra la universidad.

Las universidades del Estado deben realizar su misión a través de la formación de personas; la investigación científica y la innovación tecnológica; el cultivo de las humanidades y las artes; la cooperación académica nacional e internacional.

En relación al sistema de educación superior, las universidades del Estado deben ser referentes de calidad y cooperación académica con el resto de las instituciones que lo componen. Las universidades del Estado deben establecer redes de docencia, investigación y tecnológicas activas que aporten al desarrollo de todas las instituciones de educación superior y, también, a las instituciones de los niveles educacionales medio y básico. De este modo, las inversiones que realice el estado en sus instituciones se traducirá en un beneficio para toda la sociedad.

En consideración a la etapa de desarrollo en que se encuentra el país, se hace indispensable que las universidades estatales, que están distribuidas en todo el territorio, constituyan una red de universidades de investigación. En la que cada universidad se focalice en los problemas y temáticas relevantes y pertinentes a la zona geográfica de su influencia.

En efecto, el informe de competitividad global 2010-2011, del World Economic Forum (2011), identifica a Chile transitando desde la segunda etapa de desarrollo, conducida por la eficiencia, a la tercera etapa de desarrollo, donde se ubican los países de mayor nivel de desarrollo, la que es conducida por la innovación.

[112] Este anexo fue elaborado con aportes sustantivos de Juan Antonio Rock.

Indudablemente, el tránsito a esta última etapa depende en forma relevante del mejoramiento de las capacidades científicas y tecnológicas del país, para lo que las universidades de investigación juegan un papel fundamental.

Las universidades de investigación, representan una pequeña proporción del conjunto, pero son muy influyentes dentro del sistema de educación superior (Mohrman, Ma & Baker, 2008). Desde un punto de vista general, las universidades de investigación intentan crear y diseminar el conocimiento, educar las nuevas generaciones de investigadores, graduados y profesionales, y servir a la comunidad, a través de aplicar conocimiento, transferir tecnología y contribuir al desarrollo social y cultural (Altbach, 2007; Kerr, 2001). Sin embargo, su foco principal es la investigación y la formación de doctores.

Las universidades de investigación requieren de elevados recursos puesto que necesitan contar con investigadores altamente capacitados, dedicados y de elevadas remuneraciones; equipos y laboratorios sofisticados y caros, con ciclos de vida muy cortos; infraestructura tales como bibliotecas y laboratorios; personal técnico y administrativo de apoyo; elevados niveles de inversión en tecnología y sistemas de información y comunicaciones. La experiencia de los países desarrollados nos muestra que es imprescindible el apoyo de la sociedad, a través del Estado, para establecer y fortalecer universidades de investigación que potencien el desarrollo del país.

En los países desarrollados, las universidades de investigación han llegado a constituir el nivel más avanzado y esencial dentro del sistema de educación superior. Estas nutren sustancialmente todo el sistema de educación superior, porque sus académicos crean nuevo conocimiento y lo diseminan al resto de las instituciones del sistema a través de la publicación de artículos y libros. Además, las universidades de investigación forman los investigadores y los profesores más actualizados para todo el sistema nacional y lo conectan con las redes de investigación global a través de sus académicos y estudiantes (Altbach & Salmi, 2011).

El diseño de la estructura y gobernanza de las universidades estatales debe asegurar que estas, en el cumplimiento de su misión, gocen de plena autonomía, libertad académica y tolerancia. Por tanto, las universidades del Estado deben estar libres de captura ideológica por parte de grupos de poder, aun cuando representen legítimas opciones particulares, y su accionar académico debe alinearse con las demandas de la sociedad.

La universidad en la actualidad debe servir a muchas comunidades o grupos de interés, lo que ha sido muy bien expresado en el concepto de multiversidad (Kerr, 2001). En el plano interno, a estudiantes, académicos y funcionarios de apoyo administrativo. En el entorno, a ex -alumnos, gobierno, empresas y comunidades locales.

De acuerdo a Henry Rosovsky, decano de Facultad en Harvard University, "la gobernanza concierne al poder. Es acerca de quién está encargado; quién toma las decisiones; quién tiene voz; y cuán fuerte suena esa voz" (citado por McCaffery, 2010).

Definida la gobernanza en términos conceptuales, se trata de la estructura y del proceso de toma decisiones, el establecimiento de las políticas que guían la institución, y las formas y procesos constitucionales a través de los cuáles la universidad gobierna sus asuntos (McCaffery, 2010).

La experiencia de Gran Bretaña y Estados Unidos

En Gran Bretaña y Estados Unidos, dos países donde se encuentran las universidades que encabezan los rankings mundiales, existen variadas estructuras, pero todas contemplan un Consejo, en el que se han delegado las facultades de gobierno y de nombrar al rector (Shattock, 2006).

El comité de rectores de las universidades de Gran Bretaña, recomendó en 2004, en consideración a los nuevos desafíos del entorno que enfrentan las universidades tener un único consejo de gobierno de tamaño único con atribuciones muy precisas (Shattock, 2006).

En Estados Unidos existen al menos 19 diferentes estructuras de los Sistemas Estatales de Educación Superior, a través de los 50 estados (McCaffery, 2010). Podemos observar en el Estado de California, un sistema de tres niveles: las 10 universidades de investigación, agrupadas en la Universidad de California; las 23 universidades formadoras de profesionales, agrupadas en la Universidad del Estado de California; y los 123 *community colleges*, agrupados en el California Community College. Cada institución *holding* tiene un consejo. En el otro extremo, están los estados de Georgia y Wisconsin, que integran todas las instituciones en un único sistema. En todos existen consejos de gobierno, práctica que se deriva de las primeras universidades privadas fundacionales.

Las fórmulas de designación de los consejeros varían. En el caso de California, sus miembros son designados por el gobernador con la aprobación de la legislatura del Estado, por un periodo de 12 años. Se requiere de los candidatos representatividad y una experticia e interés por la educación superior. En otros estados los ex alumnos designan algunos consejeros.

Las universidades tienen, en general, otros cuerpos de gobierno, tales como un senado académico, consejos de facultad y reuniones de departamento, todos los cuales deben funcionar bien para que el gobierno de la universidad funcione bien. El senado académico es la autoridad suprema que regula y dirige todos los asuntos académicos (varían de 30 a 40 miembros).

Las decisiones académicas (admisión de estudiantes, reclutamiento de profesores, promoción y desarrollo curricular) son delegadas a los académicos. Las decisiones administrativas (adquisición de recursos y planificación de gastos; diseño y construcción de edificios; y facilidades para la operación) son delegadas a la administración; y la responsabilidad de dar cuenta y cumplir las políticas públicas, tanto nacionales como locales, recae en los consejos de gobierno. No siempre esta división de tareas ha funcionado bien, pues las líneas divisorias en la práctica son más difusas. Los procesos de consulta y comunicación, las posibilidades de veto, permiten una gobernanza compartida para lograr el bien de la institución.

La norma para lograr una buena gobernanza es admitir que la diversidad es tal; en términos de cultura, prácticas, historias, tamaño, enfoque, estatus; que el pluralismo es mejor que la estandarización, para el modo en que cada universidad conduce sus asuntos McCaffery (2010).

El marco implícito es una concepción pluralista que comprende un proceso abierto y democrático de ejercicio de la autoridad. Los consejeros, sean elegidos ó nominados, para administrar las universidades estatales son responsables y dan cuenta pública de sus decisiones (Heller *ed.*, 2001). Además, existen sindicatos de funcionarios administrativos y una nutrida red de organizaciones estudiantiles.

En muchos estados existe un consejo encargado de las políticas públicas y de la relación estado-universidades.

Diagnóstico de la estructura actual

La estructura de gobierno de las universidades estatales de Chile, ha cumplido 30 años de vigencia. En consecuencia, existe una experiencia acumulada que permite perfeccionarla y adecuarla a los cambios que ha experimentado el entorno nacional e internacional, teniendo como referencia las experiencias de los países que poseen las universidades más exitosas.

La experiencia acumulada a la fecha, permite derivar las siguientes consideraciones para establecer una nueva estructura de gobierno de las universidades del estado:

1. El control *ex ante* de la Contraloría General de la República en materias relativas a inversiones, adquisiciones y nombramientos académicos resta flexibilidad en el accionar de las universidades del Estado. Estas elevan los costos de transacción y generan limitantes para una adaptación apropiada a los cambios derivados de un entorno muy competitivo y de múltiples y crecientes demandas.

2. La mayoría de las universidades del Estado tienen estatutos comunes que estandarizan sus estructuras, sin considerar las diferencias de tamaño de cada una de las instituciones, lo que a muchas de ellas les significa soportar estructuras inadecuadas y costosas.

3. Las juntas directivas tienen atribuciones en el campo académico, en términos de aprobación de programas, planes de estudios y certificaciones, lo que no guarda relación con su composición mayoritariamente no académica. Esto genera una verdadera trasgresión de la autonomía, colegialidad y libertad académica.

4. Los estatutos no contemplan participación alguna de los estudiantes en los organismos colegiados de las universidades. Esto resulta muy inconveniente para el necesario equilibrio que deben tener las universidades para atender a sus diferentes comunidades internas. Sobre todo, si consideramos la permanente tensión entre formación de pregrado e investigación, formación de postgrado, innovación y transferencia tecnológica.

5. Los estatutos actuales tampoco contemplan alguna participación de los funcionarios no académicos en las instancias colegiadas pertinentes, lo que es paradojal con las tendencias de la gestión moderna de las organizaciones.

6. El rector y los decanos son elegidos por sus pares académicos, los que posteriormente son, desde el punto de vista administrativo, sus subordinados. Esta situación genera condiciones para sesgar a las instituciones en responder en mayor medida a los intereses de los electores académicos, que al resto de las comunidades interesadas, lo que afecta el cumplimiento cabal de la misión universitaria. La situación ideal, es generar las condiciones para un equilibrio entre la necesaria colegialidad, libertad y autonomía universitaria y el servicio a las comunidades externas a las universidades.

7. Es necesario que la estructura de gobierno universitario proteja apropiadamente la autonomía y libertad académica de las universidades y, de este modo, sus valores históricos esenciales. Pero también, las universidades deben adoptar mecanismos de gestión adecuados para atender el crecimiento y la diversidad de demandas del medio externo, la que ha diversificado sus fuentes de financiamiento y generado nuevos compromisos derivados. En síntesis, se trata de alcanzar un equilibrio entre dos tendencias conceptuales el "colegialismo" (*colegialism*) y "gestionalismo" (*managerialism*) (Deem, 2008; Mohrman, Ma & Baker, 2008; Altbach, 2007).

PROPUESTA

La estructura de gobierno será apropiada en la medida que sea funcional a la estrategia de la institución, sus procesos, cultura y características de magnitud. En el caso de las universidades del Estado de Chile, se observa una diversidad de instituciones tales como: metropolitanas y regionales; docentes y de investigación; matrices y derivadas; grandes y pequeñas. En consecuencia, es conveniente solo definir los parámetros básicos de la estructura y dejar que cada institución termine por definir la globalidad de esta.

Los componentes básicos de la estructura son el consejo directivo; el rector y su tecno-estructura; el senado y su consejo académico, y la contraloría interna.

El consejo directivo

El Estado debe delegar en este consejo la gestión estratégica, presupuestaria y de inversiones; la aplicación de las políticas públicas de educación superior y la rendición de cuentas públicas de la universidad.

Sus consejeros deben ser nombrados por periodos largos, que trasciendan los periodos presidenciales. El periodo de diez años, como es el caso de los consejeros del Banco Central parece bastante adecuado, sin derecho a reelección. Su renovación debe parcializarse en el tiempo, con el objeto de evitar que su composición esté sesgada a una determinada corriente política, predominante circunstancialmente.

El consejo debiera tener 12 miembros permanentes, responsables solidariamente de sus decisiones, cuyo ejercicio del cargo debiera ser remunerado. El presidente de la República debiera nombrar cuatro consejeros; el gobierno regional, dos; el senado académico, seis, cuatro académicos y dos ex alumnos. Además de los miembros permanentes, debieran integrar el consejo un representante de los funcionarios no académicos y dos representantes de los estudiantes, elegidos por ambos estamentos.

Los consejeros externos debieran ser personas representativas de las comunidades externas y profesionales universitarios interesados en el éxito de la universidad.

Senado académico

El senado académico se encargará de todos los asuntos académicos de la institución, a través del que los académicos ejercerían su plena autonomía y colegialidad. Entre las funciones académicas de mayor importancia, cabe señalar la aprobación de programas conducentes a grado, profesionales y de actualización y perfeccionamiento, y sus correspondientes planes de estudio; el otorgamiento de títulos y grados; la dictación de reglamentos académicos; la aprobación de las políticas de admisión; la aprobación de las políticas, procedimientos y reglamentos concernientes a la selección, evaluación, promoción, perfeccionamiento y remoción del personal académico.

El senado académico estará constituido por profesores de la universidad con contratos hasta la edad de retiro, elegidos por los académicos de la universidad, nombrados por periodos de tres años, pudiendo ser reelegidos. El número de sus miembros dependerá del número de académicos de la institución, el que no debería exceder a 45. Además, se integrarán al senado, con plenos derechos, cinco representantes de los estudiantes especialmente elegidos.

El senado académico podrá establecer comités permanentes, presididos por miembros del senado, pero que pueden estar integrados por académicos que no pertenecen al senado, para elaborar propuestas y estudios concernientes a materias académicas.

El senado académico tendrá dos sesiones ordinarias por semestre y podrá ser convocado a sesiones extraordinarias por el rector, o cuando lo soliciten formalmente 15 de sus miembros.

El senado podrá nominar un consejo académico ejecutivo, que se encargará de coordinar los comités y preparar las propuestas que serán sometidas a consideración del senado, en sus sesiones ordinarias, como también, de aquellas materias que sean encargadas por este.

El presidente del senado debe ser el rector y el vicepresidente del senado, elegido por este, oficiaría de presidente de la asamblea en ausencia del rector.

Rector

El rector debe ser la autoridad unipersonal de mayor jerarquía de la institución, y responsable de la gestión administrativa y académica de la corporación y de su representación jurídica en el medio externo. Debe tener la responsabilidad de preparar el plan estratégico y los presupuestos anuales de gasto e inversión que serán sometidos al consejo directivo, como también de su correspondiente ejecución. Además, será responsable de supervisar la correcta ejecución de las decisiones del senado académico.

Su nombramiento será por un periodo de cinco años, renovable solo por un periodo adicional.

Con el propósito de que la institución responda adecuadamente a las demandas de la sociedad, es apropiado que el rector no solo represente a los académicos, sino también a todas las comunidades que tienen interés en la universidad. Para ello sería recomendable que el proceso de nombramiento del rector permita una participación más amplia que la actual.

A modo de propuesta se presenta la siguiente alternativa para la discusión. Seis meses antes que expire el periodo de nombramiento del rector, el senado académico nombrará un comité encargado de recoger nombres de posibles candidatos, dentro de la universidad como externamente. El comité presentará la lista al senado para que se elija una terna, la que será presentada al consejo directivo, de la cuál propondrá un nombre al presidente de la república para su nombramiento. En la determinación de la terna participarán plenamente cada uno de sus miembros, académicos y estudiantes. Del mismo modo participaran cada uno de los miembros del consejo directivo, permanentes y representantes de académicos y funcionarios no académicos.

Los funcionarios administrativos superiores que integran el *staff* técnico directivo de la rectoría, serán nombrados por el consejo directivo, a proposición del rector.

Contralor interno

El contralor interno será nominado por el consejo directivo por un periodo de diez años, y durará en el cargo mientras cuente con la confianza de este.

El contralor será responsable del control interno y legal, como también de la prevención y auditoría de riesgo. Deberá elaborar informes periódicos dirigidos al consejo directivo, los que tendrán carácter público.

Estructuras académicas

El senado de cada universidad determinará la estructura organizacional de las actividades académicas, pudiendo crear facultades, departamentos, institutos y otras unidades que sean necesarias para relacionarse con los sectores productivos e institucionales externos.

El decano de una facultad o unidad académica mayor será elegido por sus pares académicos, y nombrado por el consejo directivo por un periodo de cinco años, y podría ser nominado solo por un nuevo periodo por el consejo directivo, considerando el cumplimiento del plan estratégico de la facultad y los compromisos de desempeño anuales.

Finalmente, dentro de la institucionalidad del Estado, es interesante considerar la instalación de un Consejo de Educación Superior, integrados por miembros interesados en el progreso y mejoramiento permanente de esta, como una instancia de interlocución del Estado con sus universidades. Más todavía, cuando se pretende poner en práctica el financiamiento mediante compromisos de desempeño.

Las universidades del Estado debieran tener el mismo tratamiento jurídico de las empresas autónomas del Estado, debiendo rendir cuentas *ex post* ante la Contraloría General de la República. Las normas generales de administración del Estado les serán aplicables en todas las materias, en tanto no tengan normas correspondientes propias.

La estructura propuesta supera las falencias de la actual estructura de gobierno de las universidades del Estado, protege adecuadamente la autonomía, colegialidad y libertad académica, y genera condiciones para atender adecuadamente a las comunidades externas con una apropiada gestión administrativa.

Capítulo 7
FINANCIAMIENTO

Miembros de la unidad consultora:
Osvaldo Larrañaga Jiménez (coordinador)
Andrés Sanfuentes Vergara (coordinador)
Tania Hernández Jara (secretaria ejecutiva)
Pilar Armanet Armanet
Sergio Bravo Escobar
Carlos Cáceres Sandoval
Claudio Elórtegui Raffo
José Antonio Guzmán Matta
Carlos Isaac Pályi
Matko Koljatic Maroevic
Rodrigo Troncoso Olchevskaia

Además se presentó el diagnóstico al evaluador externo:
Rodrigo Echecopar Kisic

La política pública de financiamiento a la educación superior en Chile ha sido seriamente cuestionada. El aporte fiscal como porcentaje del PIB es uno de los más bajos de la OCDE y la contribución que realizan las familias es muy elevada para la norma internacional. Este esquema de financiamiento pudo haber funcionado años atrás, cuando el sistema atendía a una fracción minoritaria de los jóvenes, pero no da abasto en el contexto de un sistema que se ha masificado y que acoge a casi un millón de estudiantes. El país está también rezagado en materia de financiamiento basal a las instituciones de educación superior, así como en los indicadores de investigación y desarrollo. Todo ello, no obstante que ha habido incrementos significativos de financiamiento público en años recientes, puesto que el aporte fiscal aumentó de 0,5% a 0,9% del PIB entre el 2005 y 2010, con aumentos especialmente significativos en becas, Crédito con Aval del Estado y formación de capital humano avanzado.

Este documento presenta una propuesta de financiamiento a la educación superior que se hace cargo de los cuestionamientos del presente. El texto se organiza en dos grandes partes: 1) el financiamiento a los estudiantes, y 2) el financiamiento a instituciones de educación superior y a actividades de ciencia y tecnología.

En la primera materia, se establece que el financiamiento de los estudios terciarios se realice en base a un sistema de becas y créditos que se asignan según la capacidad socioeconómica de los postulantes que son elegibles según mérito. Específicamente, se propone que los estudiantes de los cuatro deciles más pobres reciban becas que financian completamente sus estudios de educación terciaria y quienes pertenecen a la clase media (deciles V a IX) accedan a una combinación de becas y créditos, incluyendo un moderado copago de la familia en el segmento de ingresos más altos (deciles VII a IX).

En todos estos casos, se requiere que exista elegibilidad según mérito. En el caso de las universidades, este se define como un puntaje por arriba de 475 puntos de una distribución que combina la PSU, las notas de enseñanza media y el ranking de notas en el establecimiento de enseñanza media de egreso, que es equivalente a estar en el 60% superior de la citada distribución. Para el caso de los centros de formación técnica e institutos profesionales, el mérito se define según las notas de enseñanza media o un ranking de notas equivalente.

La política de financiamiento a los estudiantes debe regirse por el criterio de igual trato para jóvenes de igual mérito y condición socioeconómica, con independencia de las instituciones donde realizan sus estudios, siempre y cuando estas hayan recibido la acreditación que certifique (de modo efectivo) que cumplen estándares de calidad. Asimismo se postula un sistema integrado de becas y créditos, administrado por una entidad pública dotada de las competencias requeridas, y que unifique los distintos instrumentos vigentes en la actualidad. La recuperación del crédito sería de carácter contingente al ingreso y operaría a través de mecanismos asociados al sistema tributario.

Para que la política de financiamiento estudiantil cumpla efectivamente su objetivo, se requiere que los aranceles de referencia constituyan techos efectivos de cobro para todos los estudiantes que acceden a becas y créditos. El nivel de estos aranceles debe ser fijado por un panel técnico independiente, sobre la base del costo de provisión de las carreras, la calidad de los cuerpos académicos y la disponibilidad de recursos fiscales. Las instituciones de educación terciaria pueden optar por no adscribirse a este esquema de aranceles regulados, pero dejan de ser depositarias de estos fondos públicos de becas y créditos.

En materia de aportes a las instituciones, se propone crear un nuevo fondo basal (de largo plazo y libre disponibilidad) para las universidades, cuya asignación esté basada en indicadores de producción de ciencia, tecnología, creación cultural y artística, revisables cada cinco años. El sentido del fondo es contribuir al financiamiento de la infraestructura física y humana asociado a las universidades que realizan academia más allá de la docencia de pregrado. Se postula que este nuevo fondo movilice un monto de recursos similar al actual Aporte Fiscal Directo (AFD). Asimismo, se postula crear un fondo de financiamiento de largo plazo para efectos del desarrollo regional, sobre la base de asociaciones de universidades locales. El presupuesto estimado para este fondo equivale a un 50% del AFD.

Respecto de los fondos de investigación y desarrollo, así como de las becas de postgrado, se postula su incremento conjunto en el equivalente un 50% de los recursos del AFD, pero manteniendo en líneas generales los instrumentos en actual vigencia como son los distintos fondos concursables para financiar la investigación y desarrollo. Ello, no obstante que se precisa atender a orientaciones más específicas respecto de instrumentos y énfasis presupuestarios que provengan de los organismos competentes del sector.

En materia del AFD, se propone mantener su monto total y que se reajuste en el tiempo de acuerdo a algún índice (como el IPC, el índice de remuneraciones del sector público u otro análogo). Asimismo, se postula modificar la fórmula de cálculo del Aporte Fiscal Indirecto (AFI), de modo que se distribuya de acuerdo a los mejores puntajes de un promedio ponderado entre la PSU, el ranking de notas en el establecimiento de egreso de la enseñanza media y las notas de enseñanza media del alumno. Se sugiere fuertemente que se restrinja la recepción del AFI a instituciones acreditadas.

La propuesta implica incrementar el aporte fiscal a la educación superior a un 66% más que los niveles actuales, para totalizar un monto equivalente a un 1,51% del PIB; esto es, un incremento neto de 0,6% del PIB respecto del nivel del 2010. Su financiamiento requiere contar con un aumento permanente de recursos fiscales del orden de 0,5% del PIB, considerando que la recuperación del actual Fondo Solidario podría contribuir con el equivalente del 0,1% del PIB.

Se trata de una propuesta relativamente cara, pero que no hace sino poner al día a un sector que había quedado muy rezagado en las prioridades de la política pública. Como resultado, el financiamiento de los estudios superiores deja de ser una carga inmanejable para las familias, a la vez que se le entrega un piso de financiamiento significativamente más alto a las universidades complejas así como a aquellas preocupadas del desarrollo regional.

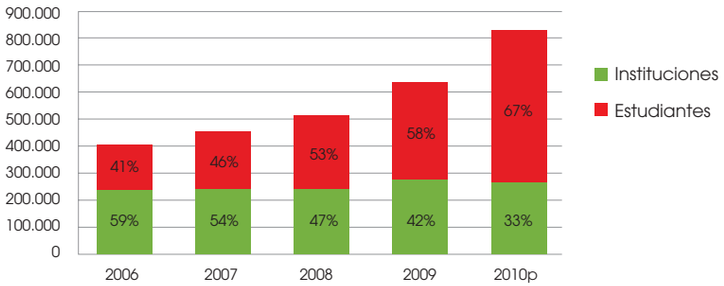
I. FINANCIAMIENTO A LOS ESTUDIANTES

1. Antecedentes

1.1 Recursos Invertidos

El año 2007, Chile tuvo una participación privada en el gasto en educación superior de 85,6%, la cual representa el mayor valor entre los países de la OCDE, que promedian un 30,9% en este indicador (OCDE, 2010). En el periodo 2006-2010, los aportes fiscales en educación superior se duplicaron. Este aumento se debe casi exclusivamente al aumento en los aportes destinados a estudiantes.

Cuadro 29. Destino de aportes fiscales en educación superior (2006-2010).



Fuente: Dirección de Presupuestos, 2010.

1.2 Diseño de Becas de Arancel

Hoy existen ocho becas de arancel, las cuales, en su gran mayoría, están dirigidas a alumnos que cumplan con criterios de necesidad económica y rendimiento académico mínimo. Estas becas han sido creadas en distintos momentos del tiempo y para responder a distintas necesidades, por lo que su diseño es muy diverso (para una descripción detallada de estos beneficios, ver Anexo 1)[113]. Sus criterios se definen anualmente por ley de presupuesto y su respectivo reglamento.

a. Criterios de desempeño académico: todas las becas tienen algún requisito de desempeño académico (PSU, notas de enseñanza media o ranking de notas), pero que difieren según cada beneficio.

b. Criterios de nivel socioeconómico: salvo en el caso de la Beca Vocación de Profesor, los beneficiarios de las becas de arancel deben pertenecer ya sea a los dos o a los cuatro primeros quintiles de ingreso socioeconómico. Algunas becas exigen que el alumno haya egresado de un establecimiento municipal o particular subvencionado. El nivel socioeconómico se determina según la respuesta a un Formulario Único de Acreditación Socioeconómica llenado por el alumno, y contrastado con información de Servicio de Impuestos Internos (SII).

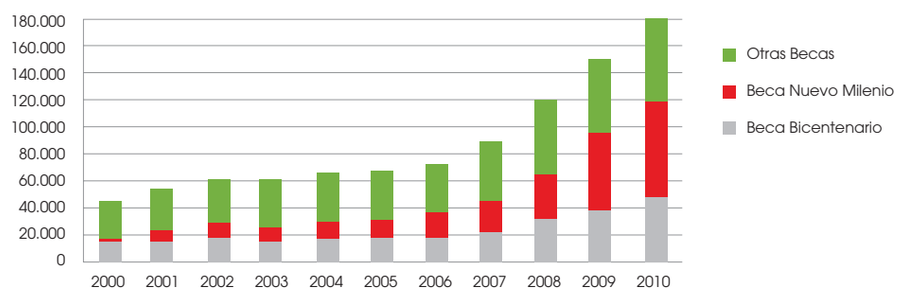
c. Criterios para instituciones: las becas difieren en los criterios que deben cumplir las instituciones en que se matriculan los beneficiarios (Beca Bicentenario para instituciones del CRUCh; Beca Nuevo Milenio para centros de formación técnica elegibles y carreras acreditadas de institutos profesionales; Beca Vocación de Profesor para instituciones que exijan puntaje de corte mínimo; las demás becas poseen distintas exigencias de acreditación institucional).

d. Montos anuales: La Beca Vocación de Profesor es la única que cubre el arancel total de la carrera y, en algunos casos, incluso entrega aportes mensuales en dinero al beneficiario. La Beca Bicentenario tiene como tope el arancel de referencia. Las demás becas tienen un tope máximo, que en general es $1.150.000 para carreras universitarias y $500.000 para centros de formación técnica e institutos profesionales.

1.3 Evolución de beneficios en becas

El número de beneficiarios de las becas de arancel de educación superior aumentó 295% entre los años 2000 y 2010, crecimiento que se aceleró desde el año 2006. Las becas que concentran mayor número de beneficiarios son la Beca Nuevo Milenio y la Beca Bicentenario.

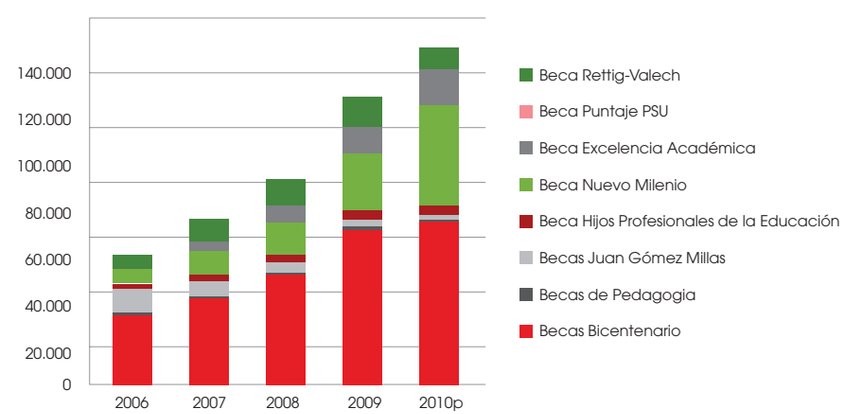
Gráfico 23. Número de beneficiarios de becas de arancel de educación superior (2000-2010)



Fuente: SIES, 2011.

[113] Las becas de reparación no se consideran en este análisis, por responder a un diseño particular y estar en extinción.

Gráfico 24. Gasto público en becas de arancel de educación superior, en millones de pesos de 2010 (2006-2010)



Fuente: Dirección de Presupuesto, 2010.

Este aumento en el número de beneficiarios se tradujo en el consiguiente aumento en los recursos públicos destinados a becas de arancel. Solamente entre 2006 y 2010, los recursos destinados a becas de arancel se incrementaron en un 158,6% real. Los beneficios que tienen una mayor participación en estos recursos son la Beca Bicentenario y la Beca Nuevo Milenio, que en conjunto representaron el 78% de los recursos para beca de arancel en 2010.

1.4 Diseño de créditos estudiantiles

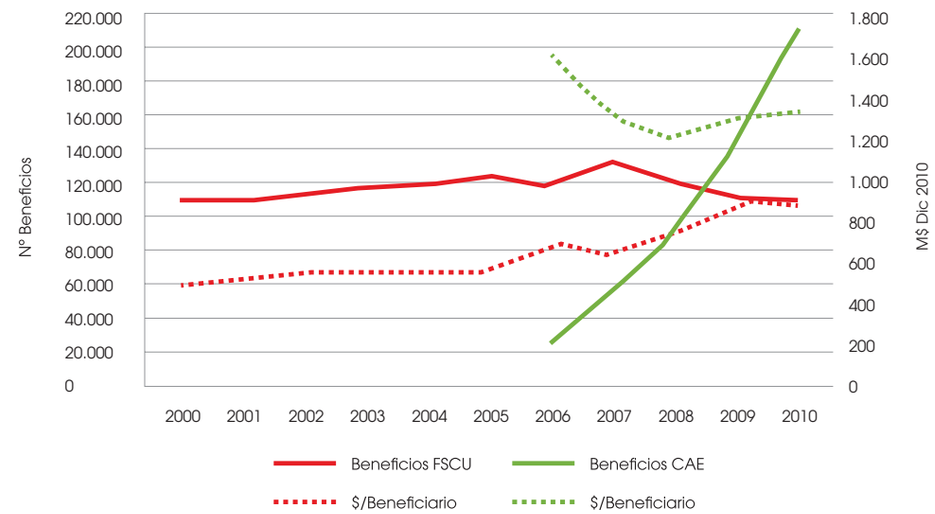
Actualmente, existen dos sistemas de crédito principales disponibles para que alumnos de ingresos bajos y medios puedan cursar pregrado: el Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU) y el Crédito con Aval del Estado (CAE), creado el año 2006.

Cuadro 30. Comparación de diseños del Fondo Solidario y Crédito con Aval del Estado

	Fondo Solidario	Crédito con Aval del Estado
Requisitos Beneficiarios	Cuatro primeros quintiles de ingreso PSU>= 475	Cuatro primeros quintiles de ingreso PSU>= 475 para Universidades 5,3 NEM para IP y CFT
Requisitos Instituciones	Universidades del CRUCh	Todas las instituciones acreditadas que se hayan inscrito en sistema CAE
Límite máximo beneficio	Arancel de Referencia (AR) Acuerdo informal CRUCh de cobrar AR a quintil I a III y dar crédito parcial a IV quintil.	Alumno decide anualmente el monto que va a solicitar, con límite máximo de arancel de referencia.
Compatibilidad con otros beneficios	Becas de arancel y CAE hasta arancel de referencia	Con Becas de Arancel: hasta arancel real Con Fondo Solidario: hasta arancel de referencia
Tasa de interés	2% anual real	Tasa BCU más spread de alrededor de 2%. Ha variado entre 5,08% y 6,09% real, según plazo de crédito y si es nuevo o renovación.
Periodo de gracia	Dos años después del egreso	18 meses después del egreso 12 meses después de la deserción
Monto de repago	5% de total de ingreso obtenido por el beneficiario el año anterior	No es contingente al ingreso. En caso de cesantía o si la cuota superara 50% de ingreso de alumno, la deuda se puede suspender hasta por 12 meses en total en el periodo de repago.
Plazo de pago	Máximo de 12 años (15 si deuda superior a 200 UTM), luego de lo cual la deuda expira	Tres plazos de pago: 10, 15 y 20 años, según duración de carrera, nivel de estudios y monto total adeudado
Aval	No se pide aval	Garantía es por 90% de lo adeudado. Las instituciones y el Estado son garantes, con participación variable según el año: instituciones 90% a 60% durante periodo de estudio; Estado 90% en periodo de pago de deuda.
Acreedor	Universidad	Institución financiera para carteras propias. Estado para carteras que este le recompra a Institución financiera
Responsable de administración y cobranza	Universidad Capacidades de gestión de cobranza varían ampliamente según la universidad.	Institución financiera, incluyendo las recompradas por el Estado. Aunque hoy no hay evidencia de que la cobranza se haga de manera diferenciada entre carteras, es posible que cuando haya una masa mayor de deudores, los incentivos a no cobrar las carteras del Fisco se agudicen.
Gasto Fiscal Anual	Se inyectan recursos a Fondos Solidarios de cada universidad anualmente, de acuerdo a las necesidades de cada institución. Total fijado por ley de presupuesto.	Recompra anual de carteras a instituciones financieras, que en la licitación fijan el porcentaje de la cartera que van a revender (máximo de 45% de cada cartera) y a qué porcentaje de costo de recargo.
Morosidad	Varía ampliamente entre universidades. Actualmente hay 100 mil deudores morosos.	Para egresados que ya deberían estar pagando (5000 de 18000 egresados): 22% de morosidad. Para desertores del sistema de educación superior (20000): 55% de morosidad

El Fondo Solidario se ha mantenido relativamente estable en términos de número de beneficiarios en la última década, experimentando inclusive una disminución desde el año 2007 y llegando el año 2010 al mismo número de beneficiarios que el 2000. En este mismo periodo, la matrícula de pregrado en las universidades del CRUCh aumentó 3,6% anual. Para el año 2010, se presupuestaron $94.670 millones para el aporte fiscal a este fondo.

Gráfico 25. Evolución de sistemas de crédito (2000-2010).

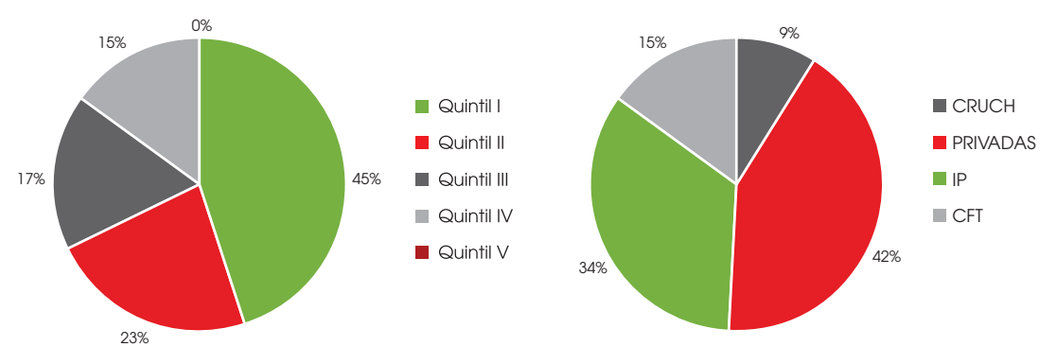


Fuente: SIES, 2011.

El Crédito con Aval del Estado, en cambio, tuvo un aumento explosivo de beneficiarios desde su creación el año 2006, con una tasa anual promedio de 78,6%. A modo de comparación, la matrícula total de pregrado creció a una tasa promedio de 10,3% en esos cinco años. A partir del año 2009, el CAE superó el número de beneficiarios del Fondo Solidario. Para el año 2010, se presupuestaron $213.586 millones para la compra de títulos y valores correspondientes al CAE.

El año 2010, dos tercios de los beneficios asignados por el CAE se focalizaron en beneficiarios de los dos primeros quintiles de ingreso y un tercio a beneficiarios de los quintiles III y IV. No hubo beneficiarios del quintil de mayores ingresos.

Gráfico 26. Participación del CAE por quintil de ingreso y tipo de institución (2010).



Fuente: Comisión Ingresa, 2011.

Dadas las condiciones preferentes que tiene el Fondo Solidario respecto del CAE, los alumnos de instituciones del CRUCh prefieren utilizar el primero, y presumiblemente solo usarían el CAE para complementar el beneficio que reciben del Fondo Solidario. Por lo tanto, la gran mayoría de los beneficiarios del CAE (un 81% el 2010) están matriculados en instituciones no pertenecientes al CRUCh, vale decir, universidades privadas, institutos profesionales y centros de formación técnica. Con anterioridad al año 2006, estos alumnos difícilmente tendrían acceso a crédito, lo que revela el papel fundamental que tuvo la creación del CAE para ampliar las oportunidades de acceso a la educación superior para alumnos de menores ingresos.

Los beneficiarios del CAE presentan tasas de deserción de alrededor de 10% al tercer año de estudios, lo cual es significativamente menor a las tasas promedio de sistema, que varían entre 38% y 60%, según el tipo de institución (CNED, 2011).

Se ha estimado que se recupera tan solo un 40% del Fondo Solidario por efecto de las condiciones blandas del crédito y de los problemas en la administración de las respectivas carteras. Solo por efecto del tope de pagos (12 o 15 años, dependiendo del nivel de la deuda) se dejaría de recuperar el 40% del crédito otorgado. Por otra parte, aun es muy temprano para conocer la tasa de recuperación que tendrá el CAE en estado de régimen, pero a este respecto preocupa la combinación de elevados niveles de deuda y de bajos niveles de empleabilidad que podrían tener una parte de los deudores.

1.5 Aranceles reales y de referencia

La metodología de fijación de aranceles de referencia es discrecional al Ministerio de Educación, y tiene un alto grado de complejidad que no la hace fácilmente reproducible por terceros. Los aranceles de referencia son fijados anualmente para cada una de las carreras dictadas en alguna institución acreditada. Las instituciones se dividen en grupos según indicadores académicos y de eficiencia docente, y el arancel de referencia que guía al grupo es el de la institución con más años de acreditación. La tasa de reajuste de los aranceles depende del reajuste de remuneraciones del sector público y de la variación que estas presenten en los indicadores de desempeño anteriores.

En promedio, los aranceles de referencia son cercanos a los aranceles reales para el caso de los centros de formación técnica e institutos profesionales, pero la brecha se amplía para las universidades, en particular las privadas. En el peor de los casos, el arancel de referencia y, por lo tanto, el tope de las ayudas estudiantiles a las que puede optar el alumno, alcanza para cubrir solo alrededor de un cuarto del valor del arancel real. La diferencia debe ser cubierta por el alumno con recursos propios.

Cuadro 31. Cobertura del arancel de referencia respecto del arancel real (2010).

	Mínimo	Promedio	Máximo
Centros de formación técnica	57.9%	96.0%	100.0%
Institutos profesionales	54.9%	96.1%	100.0%
Universidades del CRUCh	46.3%	83.7%	100.0%
Universidades privadas	26.1%	78.7%	100.0%

Fuente: Comisión Ingresa, 2011.

2. PROPUESTAS

La propuesta en materia de política de financiamiento a los estudiantes atiende nociones de equidad que están asentadas en la sociedad chilena y que se vinculan a la igualación de oportunidades. La educación terciaria debe estar al alcance de todos aquellos que tengan los méritos suficientes, sin que la dotación de recursos económicos del hogar sea un impedimento para tal propósito. La notoria desigualdad de ingresos que existe en el país, así como su reproducción en el tiempo, confiere particular relevancia a las políticas públicas que igualen las oportunidades en el acceso a la educación a efectos de avanzar en el desarrollo del país.

Un acceso amplio a educación terciaria de calidad es una condición necesaria para el cumplimento del Artículo 1° de la Constitución Política, en el que se señala que la finalidad del Estado es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible. Es este el caso de aquellos ciudadanos se beneficien de la educación terciaria.

La educación terciara de calidad es necesaria además porque reduce las desigualdades futuras de ingreso, genera sentimientos de mayor equidad en el presente si las familias perciben que las expectativas de progreso e inserción social para sus hijos no dependen de su lugar de nacimiento en la sociedad. Asimismo, una mayor igualación de oportunidades permite el mejor aprovechamiento de los recursos potenciales con que cuenta el país, de modo que favorece la competitividad y crecimiento de la economía. Por último, y no menos importante, las expectativas de movilidad social proveen estabilidad política en sociedades desiguales, porque señalan caminos concretos de incorporación de las mayorías a los beneficios del desarrollo.

Desde una perspectiva puramente técnica, podría postularse que los créditos debiesen ser el único instrumento de ayuda estudiantil, y que ellos debieran estar exentos de cualquier tipo de subsidio público. Ello, bajo la premisa que la educación terciaria sería únicamente una actividad con rentabilidad privada, proveyendo a sus beneficiarios los flujos de ingresos necesarios para que puedan pagar diferidamente el costo de los estudios. Sin embargo, el argumento no considera el hecho de que hay beneficios sociales vinculados a una población más y mejor educada, tanto por exigencia de bien común como en el ámbito del desarrollo de la economía, como de la cohesión social y la estabilidad política. La existencia de beneficios sociales justifica que parte del costo de la enseñanza de nivel terciario sea financiada por el Estado.

Por otra parte, un argumento que tradicionalmente se otorgaba para que la educación terciaria fuera completamente financiada por sus beneficiarios eran las elevadas tasas de retorno asociadas a tal tipo de estudios. A tal respecto, hay que hacer notar que el actual sistema de educación terciaria en Chile dista bastante de aquel que existía décadas atrás, cuando solo una elite accedía a las pocas universidades que conformaba el sistema de educación superior. Las elevadas tasas de retorno que se calculaban para la educación superior estaban basadas en el ciclo laboral de esas cohortes y no son extrapolables a la situación actual, en que la gran diversidad de estudiantes e instituciones debiera tener un correlato en tasas de retornos más bajas y sujetas a considerable varianza.

Relacionado con lo anterior, el enorme incremento de la matrícula de educación superior (de 250.000 estudiantes en 1990 a más de un millón en la actualidad) ha sido promovido y aplaudido por los respectivos gobiernos que ven en ello un signo de prosperidad del país. Por la misma razón, al Estado le compete una gran responsabilidad en términos de asegurar que exista el financiamiento requerido para asegurar la igualdad de oportunidades y que la enseñanza ofrecida tenga la calidad requerida para que la promesa de la educación no se transforme en una frustración futura en el mercado laboral.

2.1 Población objetivo del financiamiento estudiantil

La propuesta considera como población elegible para financiamiento estudiantil a la que cumple con tres condiciones: (i) que sus hogares no cuentan con los recursos económicos requeridos para solventar los pagos asociados; (ii) que cumplan con las condiciones de mérito académico; (iii) que estudien en instituciones de educación terciaria acreditadas para recibir recursos públicos.

La primera condición es socioeconómica y establece que el financiamiento estará disponible para estudiantes cuyos hogares pertenezcan ya sea a segmentos vulnerables o de clase media. Operativamente se entenderá por grupos vulnerables a los hogares en los deciles I a IV de la distribución del ingreso per cápita mientras que la clase media abarcaría a los deciles V a IX.

La referida condición de elegibilidad socioeconómica tiene por fundamento la carga en el porcentaje del ingreso familiar que representaría el pago de aranceles. A tal respecto y como referencia se presenta en el Anexo 1 el ingreso per cápita por decil de ingreso, el porcentaje del ingreso total del hogar que habría que destinar en el caso de una familia de cuatro miembros para pagar el arancel de un universitario y el mismo porcentaje en el caso de una familia de cinco miembro con dos universitarios. Todos las cifras representan promedios por decil, así como el arancel considerado corresponde a su nivel promedio universitario ($ 2,38 millones anuales)[114]. Es claro que el peso del pago en el ingreso familiar es suficientemente importante como para recomendar que el financiamiento se extienda hasta el decil IX.

La segunda condición es que exista elegibilidad según mérito. En el caso de las universidades, este se define como un puntaje por arriba de 475 puntos de una distribución que combina la PSU –o prueba de admisión rediseñada[115] – con el ranking de notas en el establecimiento de enseñanza media de egreso y las notas de enseñanza media. Para efectos de costeo, se estiman pesos relativos de estos tres ítems de 60%, 20% y 20%, respectivamente. El citado umbral es equivalente a estar en el 60% superior de la citada distribución de puntaje, requerimiento que es análogo al solicitado por las universidades del Consejo de Rectores para quienes postulan a sus vacantes, aun cuando en ese caso solo se considera el promedio de la PSU. De modo que la condición de mérito no es más exigente que la usada por las citadas universidades, pero incorpora el criterio del ranking de notas del establecimiento además de las notas de enseñanza media, tal como ha sido recomendado por el ***Foro Aequalis*** (y por numerosos otros actores).

Para el caso de los centros de formación técnica e institutos profesionales, se postula que el requisito de mérito sea un promedio de notas de enseñanza media no inferior a un 5,0, o el correspondiente lugar en el ranking de notas en el establecimiento de egreso, lo cual es similar al requerimiento vigente para otorgar financiamiento a estudiantes de este tipo de instituciones[116].

El criterio del mérito académico responde en última instancia a la necesidad de seleccionar a los postulantes a la educación terciaria. Ello marca un contrapunto con la universalidad que busca lograr la política pública en la enseñanza básica y media. La selectividad presupone que el Estado se hace responsable por garantizar el acceso a la educación terciaria para el subconjunto de jóvenes de mayor mérito. La condición de mérito académico está basada en la necesidad de asignar el financiamiento a los postulantes que han realizado un mayor esfuerzo académico y que tienen una mayor probabilidad de egreso de sus estudios de nivel terciario, lo que asegura el buen uso de recursos públicos y a la vez no incentiva el acceso a la educación superior a individuos que, al no titularse, no se beneficiarán de esta.

[114] El mismo ejercicio se podría hacer con valores promedio de arancel de institutos profesionales o centros de formación técnica, que tienen aranceles anuales promedio de 1,12 y 1,06 millones respectivamente (CNED 2011).

[115] Véase el capítulo 2 en el presente libro.

[116] Carlos Isaac, miembro de la unidad consultora encargada de la redacción de este capítulo, propone disminuir el requisito de nota de enseñanza media a 4,8.

También está presente la disponibilidad de recursos fiscales, que bajo la actual propuesta más que se duplicarían respecto de la situación vigente. Dicho lo anterior, es necesario recalcar que el requisito del mérito académico no es más exigente que el usado por la mayor parte de las universidades para seleccionar a sus postulantes ni más exigente que el criterio de ayudas estudiantiles actuales para institutos profesionales y centros de formación técnica.

Las exigencias académicas para acceder a ayuda estudiantil deben distinguirse de las requeridas para mantener la ayuda después de iniciados los estudios. Para lo último es mejor operar con las reglas que las mismas instituciones de educación exigen para sus estudiantes, puesto que, de otra manera se discrimina en contra de quienes tienen ayuda estudiantil.

La tercera condición es que las entidades donde se cursan los estudios estén acreditadas con un sistema que certifique efectivamente la calidad de la institución a nivel de pregrado. Al Estado le cabe una cuota importante de responsabilidad cuando financia los estudios de los jóvenes, en el sentido de asegurar que las instituciones depositarias de los recursos públicos tengan la calidad requerida para la formación de profesionales o técnicos con las competencias requeridas para su exitosa inserción en la sociedad y en el mercado laboral. Ello necesita una revisión y mejora de los actuales criterios de acreditación, tal como se postula por parte de este ***Foro Aequalis*** en el capítulo 3. Adicionalmente, las instituciones serán elegibles como depositarias del financiamiento a estudiantes si están dispuestas a operar con los aranceles de referencia como techos efectivos para esta población, tal como se especifica más adelante.

En términos generales, las condiciones estipuladas dan lugar a una cobertura mucho más amplia del financiamiento a los estudiantes que bajo la práctica actual. No obstante, hay una mayor exigencia en materia de la acreditación de las instituciones, siendo esta un requisito necesario para una política responsable de financiamiento público.

2.2 Becas para el 40% de menores recursos

La propuesta en materia de becas consiste en entregar una beca de arancel a los estudiantes del 40% de menores ingresos y que cumplan con requerimientos de mérito académico y acreditación institucional arriba descritos.

La propuesta representa una extensión de las Becas Bicentenario y Nuevo Milenio, las cuales cubren a jóvenes de los cuatro primeros deciles que estudian en las universidades del Consejo de Rectores y en centros de formación técnica o bien en carreras acreditadas de institutos profesionales, respectivamente. El financiamiento se hace ahora extensible a quienes estudian en universidades privadas e institutos profesionales, habida cuenta que estas instituciones cumplan los requerimientos de acreditación exigidos.

Tanto o más significativa es la ampliación de la cobertura que representa el nuevo umbral del mérito académico. Para acceder en la actualidad a la beca Bicentenario se necesita haber obtenido no menos de 550 puntos en la PSU, pero solo un 18% de los jóvenes de los dos primeros quintiles (y que rinde la PSU) sería elegible para acceder a esta beca de estudios con este criterio de mérito académico. Bajo la nueva propuesta de 475 puntos de promedio ponderado de PSU y ranking calificaría alrededor del 48% de los jóvenes de los quintiles I y II, considerando aquellos que rinden la PSU[117]. De esta manera, el acceso de jóvenes vulnerables a las instituciones de educación terciaria se iguala a quienes acceden a través de créditos o pago privado, entendiendo que el umbral de 475 puntos es similar al exigido por la mayor parte de las universidades.

Una condición aquí necesaria es que la ampliación de la cobertura de estas becas no se traduzca en aumentos de las ya elevadas tasas de deserción de la educación superior. A tal respecto cabe considerar los cambios que han sido propuestos en materia de utilización de criterios complementarios a la PSU para seleccionar a los alumnos a la educación superior, así como aquellos orientados a nivelar las capacidades de aprendizaje por medio de cursos propedéuticos y relacionados.

[117] Véase el Anexo 1 a este capítulo.

Una política de becas para los estudiantes meritorios de los quintiles inferiores de ingresos puede ser justificada en términos de una mayor igualación de oportunidades, en tanto entrega una señal potente a niños y jóvenes pobres que su eventual acceso a la educación terciaria se realizará exento de cobros monetarios que de otro modo podrían desalentar tal decisión, más aun si se considera que ellos enfrentan un elevado costo de oportunidad de los estudios puesto que la precaria condición económica de sus hogares les empuja hacia un ingreso temprano en el mercado laboral. En este último sentido, tampoco resulta equitativo que estos jóvenes se endeuden para financiar sus estudios de nivel terciario, puesto que tienen obligaciones familiares que atender una vez que se incorporen al mercado laboral, y el servicio de una deuda implicaría una carga mayor para ellos que para jóvenes provenientes de otros estratos sociales.

La propuesta implica unificar las diversas becas existentes en la actualidad en un solo instrumento de carácter general, puesto que no hay razón para seguir operando con distintos tipos de becas cuando hay igual trato para estudiantes de igual merito y condición socioeconómica. Ello, por cierto, es compatible con reglas de acceso a las becas que difieran entre carreras profesionales y técnicas, así como que el monto de la beca fluctúe con el arancel de referencia. Tales distinciones pueden ser perfectamente acomodadas a través de una misma tipo de beca.

Un caso aparte son las recientemente introducidas becas para carreras de pedagogías, cuya finalidad es incentivar el acceso de mejores postulantes a esta formación en específico. Para tal efecto se necesita operar con reglas de acceso y beneficios cualitativamente distintos a las otras becas. Se postula, por tanto, seguir operando con un instrumento distintivo para impulsar la formación inicial de los docentes.

2.3 Créditos con becas para la clase media

Para los estudiantes de la clase media se postula que exista financiamiento en la forma de una combinación de becas y créditos. Para los estudiantes en universidades e institutos profesionales acreditados, el Estado financia los dos primeros años de estudio a través de una beca, mientras que el resto del periodo de estudios se financia con un crédito de tipo contingente al ingreso. En el caso de las familias de clase media más acomodada, aquellas pertenecientes a los deciles VII a IX, se pide una contribución de la familia del orden del 5% del ingreso del hogar. Para los estudiantes en centros de formación técnica acreditados aplica igual mecanismo de financiamiento, pero la beca opera en el primer año de estudio y el crédito en el periodo remanente. En todos los casos el crédito se extiende por un periodo máximo de tiempo, equivalente a un 50% por sobre la duración de la carrera (medido en años equivalente en el caso de estudios de jornada parcial). De este modo, una carrera de cinco años de lugar a una beca para los dos primeros años y crédito para los restantes, con un tope de 7,5 años totales para financiamiento público. Este horizonte máximo de años podría ser flexibilizado en el caso de estudiantes que hayan cursado una carrera técnica y luego prosigan sus estudios a nivel de carrera profesional.

El periodo estipulado para becas y créditos rige para la totalidad de los estudios, agregando los tiempos en el caso de estudiantes que cambian de carrera o de institución de estudios. Por ejemplo, un estudiante universitario que se cambia de carrera al terminar su primer año de estudios tiene derecho a beca durante el primer año de la antigua carrera y el primer año de la nueva carrera, completando así los dos años de duración de la beca, de modo que el crédito empieza a regir en el segundo año de su nueva carrera y se extiende hasta el año 6,5 (completando 7,5 años de financiamiento).

La propuesta representa una gran mejoría para las familias de clase media respecto de la situación actual. Primero, porque la beca durante los dos primeros años es equivalente a una rebaja de 40% del costo del arancel de una carrera de cinco años para las familias en los deciles V y VI, y de una disminución entre 30,5% y 21,1% del arancel según el nivel de ingreso familias en los deciles VII a IX. Segundo, porque el arancel remanente es financiado con un crédito cuyo retorno es contingente al ingreso, acompañado de un pago actual de solo un 5% de la renta familiar en los deciles VII a IX. Tercero, porque no habrá una brecha entre el arancel efectivo y el arancel de referencia que deba ser financiado con recursos adicionales, lo que también implica una rebaja efectiva en el nivel de los aranceles para estudiantes con financiamiento público.

Cuadro 32. Composición % del financiamiento del arancel (para familia de cuatro personas, con un hijo en la universidad)

Deciles	Beca	Crédito	Familia
I	100	0	0
II	100	0	0
III	100	0	0
IV	100	0	0
V	40	60	0
VI	40	60	0
VII	30,5	45,7	23,8
VIII	27,4	41,1	31,5
IX	21,1	31,7	47,2
X	0	0	100

La combinación de becas/créditos tiene ventajas adicionales. La deuda acumulada a través del crédito es más baja que si se hubiese aplicado la beca en forma lineal, proporcional al arancel de cada año, o si el subsidio operara en forma *ex post* como en el crédito del fondo solidario en su actual modalidad (en vez de haber beca, se condona la parte de la deuda que no se alcanza a pagar en el periodo de 15 años). La modalidad propuesta entrega también mayor holgura a los estudiantes que cambian de carrera en los primeros años, en el sentido que sus estudios empiezan a cobrarse a partir del tercer año en carreras universitarias o profesionales (segundo año en centros de formación técnica). Por otra parte, que la beca tenga una duración máxima con independencia de cambios de carrera o institución de estudios previene que existan comportamientos laxos.

En materia del crédito que se otorga una vez que termina el periodo de la beca, se recomienda implementar un nuevo sistema único de crédito, que reemplace al Fondo Solidario y al CAE y use la modalidad de retorno contingente al ingreso. Esta es la variante que ha sido adoptada por la mayoría de los países desarrollados que operan créditos estudiantiles, siendo también recomendada por organismos internacionales como la OCDE. La ventaja del crédito contingente al ingreso es que supone un trato razonable con el joven que a los 18 o 19 años va a asumir una importante deuda sin conocer cuál será su desempeño estudiantil, las características futuras del mercado laboral y demás circunstancias que determinarán su capacidad de pago.

Sin embargo, este tipo de crédito requiere una institucionalidad distinta a la del Fondo Solidario para garantizar su mejor funcionamiento. Es necesario que se traslade su actual administración desde la modalidad descentralizada, donde cada universidad gestiona su propio fondo, hacia una administración centralizada a través de una entidad que tenga las competencias y recursos requeridos. Aun más importante es que la devolución del préstamo esté integrada al pago del impuesto a la renta. Este es la opción utilizada en los países desarrollados que operan créditos estudiantiles y se basa en que la administración de un sistema de crédito cuyo retorno es un porcentaje del ingreso, tiene asociada demandas de información similares al pago de los impuestos, y quienes tienen competencia en la materia son las entidades de administración tributaria (no el sistema financiero y menos aun las universidades). Se precisa por tanto utilizar la institucionalidad que el país ha desarrollado para hacer efectiva la recolección de impuestos para canalizar los pagos de un crédito que exige conocer los niveles de ingresos de las personas.

En principio se podrían utilizar las mismas condiciones de devolución del crédito utilizadas en el Fondo Solidario para asegurar la plena recuperación de los créditos. Esto es, el pago del 5% mensual del ingreso durante un periodo máximo de 15 años, con dos años de gracia y una tasa de interés del 2%, debiera ser suficiente para la devolución del crédito bajo la propuesta establecida de financiamiento mixto de becas/crédito.

Una variante a este modelo, propuesta por Rodrigo Troncoso, toma en consideración la alta variación en el nivel de los ingresos dentro del decil de mayores ingresos, permitiendo el acceso a crédito a este decil, pero sin el acceso a beca para el periodo inicial de estudios y con un subsidio a la tasa de interés significativamente menor.

2.4 Combinaciones entre becas y créditos

Una modalidad alternativa de selección de receptores de financiamiento estudiantil es usar funciones continuas antes que umbrales discretos para acceder a distintos tipos de financiamiento. Esto es, bajo el esquema propuesto el porcentaje de beca en el financiamiento del arancel cae de 100% a 40% en el percentil 40 de la distribución de ingreso per cápita (separación entre el decil IV y V). Alternativamente, el porcentaje de la beca puede ir disminuyendo en forma gradual a medida que crece el ingreso del hogar por arriba del citado percentil 40. De esta manera se reducen los incentivos a sub declarar la condición socioeconómica puesto que resta dramatismo a las consecuencias de estar un punto por arriba o por debajo de un determinado umbral. Asimismo, provee un trato más parejo a personas cuya condición socioeconómica puede ser bastante más similar que lo informado por su separación en deciles.

2.5 Sistema alternativo de crédito

Andrés Sanfuentes, uno de los coordinadores de la unidad consultora encargada de la elaboración del presente capítulo, presentó un voto de minoría respecto de la propuesta del sistema de crédito. En su opinión, el nuevo esquema de crédito debiera organizarse en base a una reforma del Crédito con Aval del Estado, con retorno no contingente al ingreso, lo cual facilita la participación de financiamiento y administración privada si bien acompañada de una garantía del Estado. Los cambios requeridos respecto de la actual modalidad incluirían una reducción del costo del crédito y del grado de exposición al riesgo de los deudores, a través de la baja de las tasas de interés y de la inclusión de cláusulas más extensivas para suspender temporalmente los pagos sin que ello redunde en una elevación del servicio posterior de la deuda. Ambas modificaciones implican un aumento del aporte estatal a este tipo de crédito en relación al actual CAE. También se precisa redefinir el rol de los bancos para que tengan una mayor participación en los riesgos del sistema y operen con los incentivos correctos en la administración de la cartera de préstamos. Asimismo, se hace necesario levantar trabas legales para lograr una mayor eficiencia operativa, como son las dificultades para securitizar carteras de créditos y ampliar los oferentes financieros.

El voto de minoría se opone a basar el sistema de crédito sobre la base del retorno contingente al ingreso puesto este sistema constituiría un estímulo negativo al trabajo, al no favorecer a los más capaces, esforzados o que tienen destrezas especiales y que obtendrían remuneraciones mayores en su desempeño laboral. Por lo demás, el actual diseño del aparato público no estaría en condiciones de implementar este sistema con eficiencia y equidad, pues el Servicio de Impuestos Internos se concentra en los mayores contribuyentes potenciales, por lo que no está diseñado para tener información y fiscalizar a todos los potenciales deudores de este crédito (que podría tener más de un millón de personas que examinar). Cabe señalar que en la fuerza de trabajo, alrededor de un tercio de sus integrantes no son asalariados sino trabajadores independientes y por cuenta propia, o están desocupados, sobre los cuales no habría la información que se requeriría, a lo cual se sumaría una parte de los trabajadores inactivos. Finalmente, las bajas tasas de recuperación del actual crédito solidario hacen inconveniente tomarlo como referencia.

Por otra parte, Pilar Armanet, otro miembro de la unidad consultora, opina que el nuevo sistema de crédito debiera seguir contando con recursos financieros del sistema privado, puesto que de otro modo se encarece sobremanera el costo fiscal de la propuesta. Para conciliar tal tipo de financiamiento con la operatoria de un crédito con retorno contingente en el ingreso se requeriría una intermediación de una agencia pública entre el pagador de la deuda y el acreedor (el primero paga contingente al ingreso y el segundo recibe una cuota fija).

2.6 Aranceles de referencia como techos máximos de cobro a estudiantes con créditos y/o becas

Los aranceles de referencia son necesarios como herramienta de contención de costos, puesto que de otra manera el Estado actúa como un tercer pagador y se arriesga a que la inyección de fondos de ayuda sea traspasada a mayores aranceles, con la consiguiente demanda por nuevos recursos de ayuda, y así sucesivamente[118]. Podría argumentarse que para tal efecto sería suficiente que los aranceles de referencia operasen como techos máximos de la ayuda financiera, tal como es la actual práctica, en vez de techos máximos de cobro a los estudiantes beneficiados. Aun así, es probable que tal situación dé lugar a presiones para que los aranceles de referencia se incrementen en el tiempo a medida que lo vayan haciendo los cobros efectivos que realizan las instituciones, induciendo a la larga un escalamiento de la carga fiscal.

No obstante, para que la política de financiamiento estudiantil sea consistente con el objetivo de igualar oportunidades se necesita que los aranceles de referencia sean techos máximos de cobro para estudiantes con becas y/o créditos. En el sistema actual, los estudiantes de bajos ingresos ven condicionado su acceso a que puedan conseguir los recursos faltantes de otras fuentes, lo que puede o no ocurrir, y en caso que accedan a otros recursos es probable que se contravenga el sentido de la política de ayuda estudiantil, sea porque la persona deba asumir deudas adicionales a lo convenido socialmente (expresado en la regla de política) o su familia realizar esfuerzos desmedidos a tal propósito.

La fijación de los aranceles de referencia debe considerar tres criterios principales. Primero, se necesita reconocer que hay diferencias en los costos de provisión de las carreras atendiendo a sus requerimientos de equipos, laboratorios, tutorías, etc. Segundo, existen diferencias objetivas en la calidad de los cuerpos académicos entre distintas instituciones, en cuanto a sus grados académicos, nivel de especialización, tipo de jornada, etc. Una manera de hacer operativo este criterio es en base a los años de acreditación que se otorga a las distintas instituciones, asimilando una mayor calidad académica a un número más alto de años de acreditación. Tercero, debe haber una decisión política de país respecto del nivel de financiamiento público que se dispondrá para financiar la enseñanza terciaria. El monto de recursos disponible contribuye a determinar *la escala o nivel* de los aranceles de referencia. Por tanto, no se trata que el Estado valide cualquier nivel de costos al que operen las instituciones de educación terciaria, sino que actúa como un "gran comprador", que invita a participar a las instituciones que deseen hacerlo.

Las instituciones de educación terciaria son libres de aceptar este régimen o de marginarse, en cuyo caso no podrán acceder a los fondos de la ayuda estudiantil. El gran volumen de recursos que se canaliza a través del crédito y las becas debiera convencer a la gran mayoría de las instituciones a operar al interior del sistema. Ciertamente, estas instituciones perderán algún grado de autonomía respecto de la situación vigente, pero el Estado tiene la atribución para ejercer su poder de compra en el mercado educacional, tal como ocurre en la enseñanza básica y media[119]. Por lo demás, es la norma en los países desarrollados que el Estado ejerza algún grado de regulación sobre los costos de las instituciones de educación superior que reciben financiamiento público.

2.7 Precauciones respecto de los aranceles de referencia

Algunos miembros de la unidad han expresado preocupación respecto de los aranceles de referencia, en el sentido que ellos podrían estar sujetos a los problemas asociados a las fijaciones de precios. En particular, Rodrigo Troncoso opina que debido a las dificultades para fijar precios (aranceles) en el volumen requerido en la propuesta y a la existencia de competencia entre las instituciones de educación superior, se podría optar por redefinir aranceles de referencia como topes máximos y permitir el financiamiento compartido para alumnos de ingresos medios y altos,

[118] La figura del tercer pagador aparece cuando las partes que acuerdan una transacción no son responsables de su financiamiento, sino más bien hay incentivos para aumentar los niveles de gasto porque reporta mayores ganancias para al menos una de las partes. Un ejemplo son las licencias por enfermedad del niño, acordadas entre madres y médicos, pero pagadas por el Estado, las que han tenido un crecimiento explosivo en los últimos años (sin correspondencia con indicadores objetivos de morbilidad).

[119] A tal respecto, el sistema propuesto es similar al esquema de libre elección del Fonasa, en que los prestadores de salud voluntariamente aceptan atender a pacientes que son financiados por el Estado a aranceles predeterminados.

el cual también podría también tener techos definidos. Ello sería similar al caso de la salud y la educación básica y media, donde el Estado fija un monto pero deja flexibilidad en términos de un copago con un techo máximo, sea en la modalidad de libre elección o del financiamiento compartido en el caso de colegios subvencionados. Por otra parte, Carlos Isaac apoya el uso de aranceles de referencia como techo efectivo al cobro de estudiantes solo para el caso de los alumnos provenientes de los dos primeros quintiles de ingresos.

2.8 La identificación de usuarios

Se hace imperativo tener un buen sistema de medición de la condición socioeconómica de los postulantes a financiamiento estudiantil habida cuenta que hay un fuerte incentivo a la sub-declaración a efectos de obtener un trato financiero más favorable: los postulantes de clase media querrían contar con becas y aquellos del decil más alto con becas/créditos.

En el caso del acceso a las becas se propone fortalecer el sistema de acreditación socioeconómica basado en el Formulario Único de Acreditación Socioeconómica (FUAS) con la información provista por la Ficha de Protección Social, examinado en mayor detalle los casos en que exista discrepancia en la calificación socioeconómica que entreguen ambos mecanismos. Hay que tener presente que la Ficha de Protección Social está siendo revisada en profundidad tanto en las variables que utiliza como en su aplicación de terreno, de manera que debiera convertirse en un mecanismo confiable de acreditación socioeconómica de los hogares en la mitad inferior de la distribución de ingresos (actualmente, la ficha cubre a más de un 60% de la población del país, presentando cobertura prácticamente censal en los segmento de menor ingreso).

2.9 Acreditación e información

Desde la perspectiva del financiamiento, hay que enfatizar la necesidad de que las familias cuenten con la mayor información posible al momento de tomar decisiones de pago de aranceles y adquisición de créditos. En particular, es indispensable que puedan acceder a estadísticas de la tasa de egreso y de la calidad de la inserción laboral y niveles de renta que logran los egresados de una determinada carrera e institución, información que puede ser generada por organismos debidamente especializados[120].

Por su parte, es absolutamente necesario que exista un sistema de acreditación que establezca con claridad cuándo una institución tiene la calidad suficiente para ser receptora del financiamiento estudiantil. Al entregar recursos para que un joven pueda pagar sus estudios en una entidad específica de educación terciaria el Estado está certificando implícitamente la formación que allí se entrega. El Estado actúa irresponsablemente cuando dispone los recursos sin que esté presente la calidad en la formación educativa, puesto que contribuye a generar situaciones de frustración y una eventual insolvencia futura.

2.10 Transición

La transición desde los mecanismos de financiamiento actuales a los propuestos en este documento requiere resolver un conjunto de materias. Algunas de ellas se relacionan con la disponibilidad de recursos fiscales y la rapidez con que ellos permiten implementar los cambios propuestos. Tal como se especifica más adelante, el costo fiscal de la propuesta es lo suficientemente importante como para requerir la generación de fuentes de ingresos fiscales adicionales, pero dentro de márgenes que posibilitan una transición rápida al nuevo régimen de financiamiento.

Materias como disponer de un sistema adecuado de acreditación, revisión de los aranceles de referencia, formulación y aprobación de las legislaciones requeridas, y otras similares, pueden ser acomodadas dentro de un periodo razonable de tiempo.

[120] Nuevamente, remitimos a nuestro capítulo 3.

Algo más complejo puede ser la transición institucional de los sistemas de financiamiento vigentes. En particular está la pregunta de qué hacer con las carteras de deudores existentes en el Fondo Solidario, dado que se está proponiendo que el nuevo sistema de crédito sea administrado por una entidad pública que centralice los diferentes mecanismos de financiamiento a estudiantes.

Una alternativa es que los pagos sigan siendo efectuados a las universidades que administran cada fondo de crédito, sin que estas deban realizar nuevos préstamos a los estudiantes. Una mejor opción sería que los pagos se canalicen a la nueva agencia de financiamiento, utilizando a tal efecto los mecanismos de recaudación asociados al sistema tributario propios del nuevo sistema, y que sirvan para financiar los nuevos préstamos. Esta opción podría ser resistida por las universidades bajo la argumentación que se trata de activos propios, pero ello puede ser rebatido a través de dos puntos. Primero, se trata de créditos que fueron originalmente financiados por el Estado, quién ha seguido desempeñando el rol de principal financista de los nuevos préstamos que otorga el Fondo Solidario.

En segundo lugar, en la medida que el destino de las recuperaciones sea financiar nuevos préstamos (de allí la denominación de Fondo "Solidario"), resulta natural que los pagos confluyan a la entidad que se hará responsable de seguir otorgando el financiamiento a los estudiantes. La suma neta de estos cambios beneficia sustantivamente a las entidades de educación superior y, en particular, a las universidades del Consejo de Rectores.

Respecto de los deudores del Crédito con Aval del Estado, se ha propuesto que se rebaje la tasa del interés desde niveles cercanos a un 6% a solo un 2%. Ello significa una rebaja sustantiva de los pagos que deben realizar los deudores de este crédito. Una medida adicional sería que los pagos se realicen de modo contingente al ingreso, tal como opera el Fondo Solidario en la actualidad y como ha sido propuesto para el conjunto de créditos en el nuevo sistema. Como estos pagos se canalizarían a través de mecanismos (tributarios) que aseguran su mejor recuperación, se hace necesario que el Estado actúe de intermediario entre los pagos así obtenidos y los comprometidos a los bancos en el esquema general.

2.11 Costo

La estimación del costo financiero de la propuesta de financiamiento depende críticamente del número de estudiantes que accederían a becas y/o créditos. La base de la estimación la configura la población de jóvenes que actualmente asiste a instituciones de educación terciaria, distribuida en deciles de ingresos de acuerdo a la información provista por la encuesta CASEN y actualizada al año 2010 (ver Cuadro 33 a continuación). No obstante, esta población es más numerosa que la que cumpliría las condiciones de elegibilidad establecidas para acceder a financiamiento estudiantil. En particular, la dotación actual de estudiantes incluye a muchos que estarían por debajo de los umbrales de mérito académicos, como son alumnos en universidades privadas con menos de 475 puntos ponderados. Asimismo, otros estudiantes no calificarían porque asisten a instituciones que no están acreditadas (o que no lo serían bajo un sistema más riguroso de acreditación).

Bajo tal contexto se procede a simular el costo de la propuesta sobre la base del porcentaje de estudiantes que tendría las condiciones de elegibilidad entre aquellos que asisten a universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica[121]. Para las primeras instituciones se consideran 475 puntos de promedio ponderado (PSU 60%, notas de enseñanza media 20% y ranking 20%); mientras que para institutos profesionales y centros de formación técnica se trabaja con un promedio de notas de 5,0 o su equivalente en ranking.

[121] Al considerar a todos los alumnos matriculados, el costo de este escenario no pone restricciones de edad, año de egreso de los beneficiarios o jornada de estudios. La introducción de requisitos adicionales disminuiría el costo de esta propuesta. A modo de referencia, un 9% de los estudiantes de educación superior tienen más de 25 años y trabajan más de 30 horas semanales. Este número se incrementa a alrededor de 20% para el caso de los centros de formación técnica.

La propuesta de financiamiento tiene un costo estimado anual de MM$ 735,8 (miles de millones de pesos), equivalente a un 0,71% del PIB en el caso descrito. Las estimaciones realizadas se basan en los niveles de aranceles promedios, diferenciando entre universidades y demás instituciones, pero ajustados a sus niveles de referencia. Asimismo, estos montos representan los recursos necesarios para financiar las becas y los créditos en la propuesta realizada. En cambio, la transferencia neta de recursos que realizaría en definitiva el Estado requiere descontar el pago futuro de los créditos, en cuyo caso se obtienen cifras que son del orden de dos tercios de las arriba citadas (suponiendo que se recupera la totalidad del crédito otorgado). No obstante, las cifras relevantes son las primeras, puesto que informa sobre los recursos que se necesita disponer, en tiempo presente, para la implementación de la política de financiamiento estudiantil.

En un cuadro adjunto se muestra la distribución del financiamiento fiscal y de la transferencia neta de recursos, por decil de ingresos, bajo el escenario descrito. Hay que advertir que la disponibilidad de financiamiento garantizado para becas y becas/créditos atraerá a un mayor número de jóvenes a la educación terciaria, de modo que los requerimientos de financiamiento pueden ser más elevados que los aquí consignados (aun cuando los requerimientos de mérito académico operan como contenedores de la demanda potencial). También hay que tener presente que los aranceles de referencia actuales usados en los cálculos, no tienen por qué ser iguales a los que en definitiva rijan en el futuro.

Cuadro 33. Estimación de necesidades de financiamiento fiscal para estudiantes (cifras en millones de pesos del 2010).

	Necesidades de caja		Transferencia neta	
Deciles	Total	Per cápita	Total	Per cápita
I	61.234	1,34	61.234	1,34
II	71.735	1,23	71.735	1,23
III	72.100	1,27	72.100	1,27
IV	77.810	1,29	77.810	1,29
V	93.287	1,26	37.315	0,51
VI	99.723	1,34	39.889	0,53
VII	79.610	0,98	31.844	0,39
VIII	97.048	0,92	38.819	0,37
IX	83.256	0,71	33.302	0,28
X	0	0,00		0,00
Total	735.801	0,91	464.048	0,58
% PIB	0,71		0,45	

Nota: Los recursos frescos son los recursos necesarios para financiar las becas y los créditos. La transferencia neta descuenta el pago futuro de los créditos.

II. FINANCIAMIENTO A INSTITUCIONES, Y PARA CIENCIA Y TECNOLOGÍA

3. Recursos invertidos

En el periodo 2006-2010, los aportes fiscales a instituciones de educación superior, ya sean directos o indirectos, de fortalecimiento institucional o de ciencia y tecnología, aumentaron en 34%, llegando a sumar cerca de $ 413 mil millones. Los ítems de aportes fiscales a instituciones de educación superior y a ciencia y tecnología más importantes en términos de recursos invertidos son el AFD, los fondos de investigación y de fomento de la ciencia y tecnología, y los programas de formación de capital humano avanzado.

En términos de crecimiento presupuestario en el periodo, destacan principalmente los programas de formación de capital humano avanzado y los fondos de innovación relacionados con instituciones de educación superior, de los cuales es responsable Innova Chile.

Cuadro 34. Evolución de mecanismos de financiamiento a la educación superior (2006-2010)[122].

Mecanismos de Financiamiento	Recursos 2006 (MM $2010)	Recursos 2010 (MM $2010)	% Crec.
Aportes a Instituciones			
Aporte Fiscal Directo – AFD	139.545	146.464	5,0%
Aporte Fiscal Indirecto – AFI	21.343	22.330	4,6%
Fondos de desarrollo institucional y aportes especiales a instituciones	25.783	32.180	24,8%
Programas de Ciencia y Tecnología			
Fondos de investigación y ciencia y tecnología	74.463	99.722	33,9%
Fondos para innovación	11.706	18.585	58,8%
Programas de capital humano avanzado	35.627	94.014	163,9%
Total	308.466	413.295	34,0%

Fuente: Dirección de Presupuestos y Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad

3.1 Aporte Fiscal Directo, AFD

El Aporte Fiscal Directo fue creado por ley en 1981 y distribuye fondos anuales de libre disposición exclusivamente a las 25 universidades del Consejo de Rectores[123]. El AFD ha experimentado escasas modificaciones en su composición relativa, y en sus 30 años ha crecido en términos reales, aunque ha perdido participación entre el gasto fiscal destinado a la educación superior.

[122] Considera solamente los programas con mayor volumen presupuestario, cuyos principales beneficiarios son las instituciones nacionales o estudiantes en dichas instituciones. Por lo tanto, no considera el programa Becas Chile, que el 2010 sumaba MM$53.559, ni fondos de investigación que favorecen mayormente a empresas, como el FIA o el FIP, ni institutos públicos de investigación, como INIA, CIMM, etc.

[123] El número de entidades favorecidas aumentó de ocho a 25 universidades debido a: la regionalización de las dos universidades estatales existentes en 1981 (U. de Chile y U. Técnica del Estado); la transformación de algunos institutos profesionales regionales estatales en universidades; la regionalización de la U. Católica de Chile; y la permanencia de otras universidades privadas tradicionales (U. de Concepción, U. Austral, U. Técnica Federico Santa María, U. Católica de Valparaíso y U. Católica del Norte).

El AFD se distribuye según dos componentes: un 95 % es asignado en base a criterios históricos de continuidad respecto de la proporción de fondos recibida el año 1988 por cada institución; y el 5% restante es distribuido acorde a indicadores de desempeño[124]. Este último tiene un impacto muy significativo a través de su efecto recursivo sobre el 95% a ser distribuido el año siguiente, como lo ejemplifican casos como las universidades de Tarapacá y de Talca.

El monto anual del AFD es determinado por la ley de presupuestos de cada año, siendo de $146.464 millones para el 2010. Cerca de dos tercios de los aportes totales del AFD se concentran en siete universidades: la Universidad de Chile (20,2%), la Pontificia Universidad Católica (12,7%), la Universidad de Concepción (7,5%), la Universidad de Santiago de Chile (6,5%), la Universidad de Talca (5,9%), la PUCV (5,7%) y la Universidad Técnica Federico Santa María (5,1%).

Cabe destacar que la reforma de 1981 realizó grandes cambios en la docencia terciaria, pero sin establecer un financiamiento claro para efecto del desarrollo científico y tecnológico que se realiza en las universidades. En términos implícitos, se asume que el AFD es una suerte de compromiso que contrajo el Estado con los planteles tradicionales que dieron forma a las universidades chilenas. Durante 30 años las universidades han desarrollado su estructura y su crecimiento teniendo como base el AFD, en particular en lo que respecta a sus labores de extensión y de ciencia y tecnología.

El AFD ha recibido un conjunto de críticas. Parte de ellas están relacionadas con el carácter histórico de su distribución entre universidades y por la inexistencia de mecanismos de rendición de cuentas. Sin embargo, el componente del 5% se asigna en base a indicadores de actividad de docencia e investigación, siendo su impacto bastante más significativo que el citado porcentaje puesto que hay un impacto recursivo en el 95% del año siguiente. Asimismo, estos indicadores tienen asociados algún tipo de rendición de cuentas, en tanto los fondos se modifican en la medida que se mejore o empeore en aquellos. No obstante, la asignación del 5% no considera estándares o aproximaciones a la calidad por el lado de la docencia. Al privilegiar cantidad, a través de la relación alumnos/JACE, la lectura de este indicador puede ser equívoca (nótese que la UTEM, acreditada solo por un año, es un ejemplo destacado de captar más fondos por desempeño a través de esta fórmula). Por otra parte, la formula considera el total de académicos JACE en el denominador pero excluye el aporte de la docencia de postgrado en el denominador, castigando a las universidades que realizan mayor aporte al postgrado, como lo indican las cifras.

3.2 Aporte Fiscal Indirecto, AFI

El AFI, al igual que el AFD, fue establecido en el DFL N°4 de 1981. Este fondo de libre disposición se distribuye anualmente a todas las instituciones (universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica) en que se matriculen los 27.500 estudiantes con puntajes más altos en la PSU[125]. Estos estudiantes están divididos en cinco grupos de 5.500 cada uno y los aportes para los 5.500 mejores son 12 veces más altos que para los que están entre los lugares 22.000 y 27.500. Los recursos asignados al AFI se definen anualmente por ley de presupuesto y el año 2010 contemplaron $22.330 millones.

El AFI se concentra principalmente en las universidades del CRUCh, aunque en los últimos 15 años, las universidades privadas han duplicado su participación, recibiendo un 21,7% de los recursos totales distribuidos el 2010 (versus un 13,7% en el 2000). Los institutos profesionales y centros de formación técnica, que en general son instituciones que no seleccionan a sus alumnos según su puntaje en la PSU, tienen una participación marginal en la recepción de estos recursos (0,6% en total). El año 2010, de las 105 instituciones de educación superior que recibieron fondos por este concepto, solo cinco concentraron un 59,1% de los recursos, todas universidades del CRUCh: Universidad de Chile (20,0%), Pontificia Universidad Católica (18,2%), Universidad Técnica Federico Santa María (7.7%), Universidad de Concepción (6,7%) y Universidad de Santiago (6,5%).

El AFI se creó para promocionar la calidad de las instituciones de educación superior, estimulando la competencia para atraer a los mejores estudiantes. Distintos problemas de diseño se han detectado en este instrumento. Por una parte, para recibir AFI, no es necesario que la institución cumpla con requisitos mínimos de calidad, como ser acreditada. Además, según el Informe de la OCDE, en la práctica, ha dirigido los fondos públicos hacia instituciones con una alta reputación establecida o con mayores esfuerzos en publicidad, cuyos estudiantes vienen más probablemente de las familias de más altos ingresos. Esta regresividad, debida a la alta correlación entre puntaje PSU e ingreso del estudiante, se acentúa con la regla de distribución de recursos, en que atraer a alumnos de mejor PSU significa recibir hasta 12 veces más recursos que atraer a alumnos del tramo inferior de puntaje.

Finalmente, existen estudios que sugieren que el puntaje PSU, al capturar solamente habilidades cognitivas del estudiante, no sería por sí solo un buen predictor del rendimiento futuro del alumno y debería ser complementado con indicadores de su desempeño en enseñanza media, los cuales capturan las habilidades no cognitivas del estudiante.

3.3 Fortalecimiento de instituciones y aportes especiales

Para fortalecer las instituciones de educación superior, se contemplan dos instrumentos de financiamiento: el Fondo de Desarrollo Institucional y el programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Superior 2 (MECESUP 2). El año 2010, se presupuestaron $24.157 millones para estos efectos, un 36,5% más que el año 2006.

El Fondo de Desarrollo Institucional (FDI) es un instrumento de financiamiento competitivo que está dirigido a las universidades del CRUCh y está destinado a elevar los rendimientos en el uso de recursos institucionales mediante el mejoramiento de la gestión operativa docente, administrativa, financiera, de personal, de información y de tecnologías de comunicaciones y para el aprendizaje estudiantil. Desde su creación, el año 1996, este fondo ha financiado 2.216 proyectos de carácter institucional, y otros de apoyo a iniciativas de los estudiantes.

El Programa MECESUP 2 está orientado al mejoramiento de la calidad del sector mediante el financiamiento a proyectos y planes de mejoramiento institucionales adjudicados por concurso o negociados a través del Fondo de Innovación Académica (FIAC) y los Convenios de Desempeño (CD), respectivamente. Durante su implementación desde 1999, ha contado con el apoyo del Banco Mundial y ha asignado 770 proyectos, cuatro CD en modalidad piloto y recursos por US$ 450 millones. Los Convenios de Desempeño son contratos de tres años de duración entre el Estado y las instituciones en que estas comprometen desempeños que impliquen un significativo mejoramiento institucional, que por sí solas no habrían podido lograr, aun cuando hay casos en que las metas establecidas en los CD pueden haber sido blandas. Para el periodo 2011-2014 se desarrollarán CD en dos líneas estratégicas: i) formación de profesores y ii) armonización curricular, internacionalización de doctorados y calidad del aprendizaje y la gestión (FIAC2). Además, en 2011 se implementarán CD en humanidades, ciencias sociales y artes en seis universidades.

Una tercera fuente de financiamiento institucional es el aporte a la Universidad de Chile. Este aporte, que el año 2010 sumó $8.023 millones, está destinado a financiar el desarrollo de actividades de interés nacional como son el Programa de Medición de Riesgo Sísmico, la Orquesta Sinfónica de Chile, el Ballet Nacional y la Camerata Vocal de la Universidad de Chile.

[124] Estos indicadores y respectivos factores de ponderación son: alumnos de pregrado/ carreras de pregrado (1%); alumnos de pregrado/ jornadas académicas completas equivalentes totales (JACET) (15%); JACE con grado académico de magíster y doctor/JACET (24%); número de proyectos FONDECYT y otros /JACET (25%). Número de publicaciones incorporadas a revistas científicas de reconocimiento internacional/JACET (35%).

[125] El 2010, estos representaron el 9,0% de los alumnos matriculados en primer año de pregrado.

3.4 Ciencia, tecnología e innovación

La información sobre el gasto total en I+D en Chile es escasa y poco actualizada. Los datos más recientes revelan que, entre 1997 y 2004, el gasto en I+D habría aumentado de 0,49% a 0,67% del PIB[126], lo que permitió a Chile superar los niveles promedio de América Latina. Sin embargo, el gasto de Chile se encuentra sustantivamente más abajo que el de países con PIB per cápita similar o más bajo que Chile, como Brasil (0,9%) o China (1,3%), y más aun del promedio OCDE (2,3% del PIB). El Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (CNIC) ha planteado la meta de llegar progresivamente al 2,5% del PIB.

El año 2004 las principales fuentes de financiamiento del gasto en I+D en el país eran el gobierno (44%) y las empresas (46%), lo que sugiere que el problema en Chile ya no es tanto el equilibrio entre inversión pública y de las empresas sino que un nivel absoluto de inversión, en ambos sectores, demasiado bajo para su nivel de desarrollo. Respecto de la ejecución de este gasto, las empresas ejecutan el mismo nivel de investigación que financian (46%) y las instituciones de educación superior y las organizaciones privadas, sin fines de lucro, ejecutan 32% y un 12% del gasto, respectivamente (RICYT 2004).

Dentro de las instituciones, las que principalmente se dedican a I+D son las universidades, en particular la Universidad de Chile, la Universidad Católica de Chile, la Universidad de Concepción, la Universidad de Santiago y la Universidad Austral, que son las que concentran la mayor cantidad de proyectos competitivos de investigación, publicaciones, y programas de doctorado. Pese al significativo incremento de los fondos públicos para ciencia, tecnología y formación de capital humano, existe un consenso en que las universidades chilenas complejas financian una proporción significativa de los costos de sus actividades de investigación mediante subsidios cruzados provenientes de los aranceles de los estudiantes de pregrado.

Chile ha hecho avances importantes en la última década en términos de formación e inserción de capital humano avanzado. Pese a que entre 1998 y 2008 Chile cuadriplicó su número de doctorados graduados por millón de habitantes, aun no alcanza los niveles de países de la región como México o Brasil (el cual –en este indicador– alcanza el promedio de la OCDE). Por otra parte, Chile contaba con 19,3 investigadores por mil trabajadores el año 2008, lo que es destacable respecto de Brasil y México, que tienen 8,94 y 7,19 respectivamente. Sin embargo, Chile aun está muy lejos del nivel promedio de la OCDE, de 44,26 investigadores por mil trabajadores.

Estrategia Nacional de Innovación e Institucionalidad

En respuesta al diagnóstico anterior, el año 2005 se creó el Consejo de Innovación para la Competitividad (CNIC), órgano asesor del Ejecutivo compuesto por expertos en las distintas áreas de la innovación y responsable de formular una Estrategia Nacional de Innovación al Comité de Ministros para la Innovación, presidido por el ministro de Economía e integrado al menos por los ministros de hacienda y Educación.

La puesta en marcha de esta estrategia significó aumentar sustantivamente los recursos públicos asignados a la ciencia, tecnología e innovación, no solo a través de incrementos del presupuesto de los programas existentes, sino que también a través de la creación del Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC) para financiar programas de investigación científica, innovación empresarial y emprendimiento, a través de Innova Chile de CORFO y CONICYT; y el Fondo Bicentenario de Capital Humano, para el financiamiento de becas para estudios en el extranjero para profesionales, docentes y técnicos. El año 2008 se promulgó la Ley de Incentivo Tributario a la Inversión Privada en I+D, una franquicia tributaria orientada a promover la participación del sector privado en las actividades de I+D.

[126] Este es el dato oficial de CONICYT. Sin embargo, otras estimaciones que se basarían en la metodología de cálculo de la OCDE entregan una tasa actual de 0,4%del PIB, equivalente a 900 millones de dólares.

Entre 2005 y 2010, el total de fondos públicos destinados a la ciencia, tecnología e innovación se incrementó en 193% real, pasando de 136.010 millones de pesos en 2005 a 398.040 millones de pesos en 2010. Este incremento se debió tanto a la creación del FIC y del Fondo Bicentenario como a incrementos por Presupuesto regular. Estas componentes tienen una participación de 29%, 15% y 56% del presupuesto 2010, respectivamente (Departamento de Estudios de CONICYT).

El proyecto de Ley que crea el Fondo de Innovación para la Competitividad y además establece formalmente esta institucionalidad está pendiente de aprobación[127]. En la actualidad no están claramente asignadas las responsabilidades de definición de políticas y estrategias generales, de aquellas de ejecución y operación y las de evaluación y control de las mismas. Este aspecto es especialmente claro en la CORFO y CONICYT, las cuales tienden a intervenir en los tres niveles mencionados.

Instrumentos de financiamiento público a la ciencia, tecnología e innovación

Los instrumentos de financiamiento de actividades de ciencia, tecnología e innovación destinados principalmente a instituciones de educación superior nacionales y sus estudiantes son múltiples, y están distribuidos entre CONICYT, CORFO y la Subsecretaría de Economía como órganos ejecutores (ver principales instrumentos directamente relacionados con las actividades de las instituciones nacionales, con su respectivo presupuesto 2010 en anexos).

Alrededor del 44% de los recursos se destinan a programas de formación e inserción de capital humano avanzado, particularmente de postgrado nacional y créditos CORFO para estudios de pre y postgrado. CORFO asigna un 53% de estos recursos y CONICYT el 47%.

Del 56% de financiamiento restante, un 84% está casi integralmente destinado a programas de CONICYT cuyos beneficiarios son en su gran mayoría universidades o sus investigadores. El 16% restante se distribuye a las líneas principalmente destinadas a instituciones o centros tecnológicos del programa Innova de CORFO.

El financiamiento de investigación en instituciones de educación superior se basa principalmente en instrumentos competitivos, siendo las principales líneas los programas de investigación individual FONDECYT y FONDEF, de CONICYT (aunque el primero distribuye cuatro veces más recursos que el segundo). Los beneficiarios de alrededor del 95% de estos proyectos son universidades (en particular del CRUCh), y los beneficiarios restantes son Centros de Estudios e Investigación y servicios públicos. El programa FONDECYT se ha diversificado en los últimos años, con la creación de líneas especiales para el financiamiento de la investigación de jóvenes doctorados o postdoctorados. La distribución de recursos se ha mantenido relativamente constante a lo largo de los años, con una mayor preponderancia de las ciencias naturales y exactas (46.2%, de los cuales más de la mitad va a biología solamente), tecnología (35.8%) y en menor proporción a ciencias sociales y humanidades (18%).

En los restantes fondos, en que destaca el PIA, se ha optado por fomentar la creación de centros de investigación, dentro y fuera de las universidades, y en la mayoría de los casos, en áreas prioritarias. El programa PIA centralizó distintos programas que existían anteriormente (Programa Bicentenario de Ciencia y Tecnología, Consorcios Tecnológicos Empresariales, Programa de Financiamiento Basal). En sus líneas de financiamiento se observa cierta duplicación con el Programa Milenio, radicado en el Ministerio de Economía.

También ha habido una tendencia a crear programas, más allá de los proyectos FONDEF, para promover la colaboración entre investigadores y empresas, como las líneas de Vinculación y Consorcios Tecnológicos del PIA y las líneas de CORFO de Innovación Precompetitiva y de Interés Público.

[127] De la misma forma, el Fondo Bicentenario de Capital Humano tampoco se ha formalizado por la vía legal.

Las becas nacionales de postgrado de CONICYT presentaron un crecimiento presupuestario de 577,6% entre el año 2006 y el 2010. Este crecimiento, aunque sustantivo fue cerca de la mitad del crecimiento de los recursos formación de capital humano en el extranjero, centralizados desde el 2008 en el programa Becas Chile[128].

Los avances no están desprovistos de críticas. Evaluaciones comprensivas citadas en el Vol. II del Consejo Nacional de Innovación (2008) han señalado la existencia de problemas de institucionalidad y de coordinación entre agencias de fomento a la investigación; el bajo *overhead* que pueden imputar las universidades a la actividad de investigación, comparado con el promedio internacional de países desarrollados, entre otras insuficiencias.

4. Propuestas

4.1 Criterios

El financiamiento público a la educación superior debe estar basado en *fórmulas objetivas y transparentes*. Estas contribuyen a la necesaria igualdad de oportunidades que deben enfrentar las instituciones del sector en su relación con el Estado, minimizando el trato arbitrario y las presiones de cualquier tipo. Además, entregan señales claras a las instituciones del sector respecto del tipo de actividades que serán financiadas por el Estado y les permita así planificar en forma acorde su propio desarrollo.

Se precisa privilegiar mecanismos de financiamiento que provean un marco de relativa *estabilidad financiera* a las instituciones del sector. Este objetivo se favorece con la utilización de fórmulas objetivas y transparentes arriba descritas, puesto que proveen un marco de políticas que favorecen la estabilidad financiera. Para tal efecto estas fórmulas deben estar además referidas a horizontes de tiempo superiores a un año, que es la norma de la mayor parte de los actuales instrumentos. Asimismo, se precisa disponer de mecanismos de *rendición de cuentas* propios de un contrato social que estipule que los fondos públicos están disponibles en la medida que se generan actividades de interés social en las entidades de educación superior.

Finalmente, para asegurar la calidad de las instituciones y programas receptores de estos recursos públicos, es necesario que estos estén acreditados, en particular en las áreas correspondientes al tipo de fondo entregado (investigación, docencia de postgrado, programas de postgrado etc.). Ello supone una revisión y mejora de los actuales criterios de acreditación.

4.2 Aportes basales (de largo plazo y libre disponibilidad)

La principal innovación en materias de aportes basales es la introducción de un nuevo fondo de libre disponibilidad para las universidades, a través del cual se canalizaría un monto sustantivo de recursos, cuyo presupuesto equivaldría al AFD. Este fondo tendría por objeto contribuir al financiamiento de la infraestructura académica con que cuentan las universidades, tanto material como humana. Específicamente, se espera que los recursos provistos aporten al financiamiento del conjunto de los costos de la investigación, desarrollo, creación cultural y artística, que no son bien cubiertos por los fondos existentes; propicien estabilidad en los grupos de investigadores y mayor eficiencia en el uso del equipamiento mayor, a la vez que promuevan un vinculo más estrecho entre los intereses de los académicos y de sus universidades.

Se propone que el nuevo fondo se distribuya en base a indicadores de producción académicos (como son publicaciones, patentes y otros similares) entre aquellas instituciones de educación superior que estén acreditadas. La distribución de estos aportes sería revisada cada cinco años, de acuerdo a la evolución que presenten los indicadores establecidos para medir la producción de investigación, desarrollo, creación cultural y artística. A diferencia del AFD, los fondos estarían disponibles para cualquier institución acreditada y que demuestre tener producción en las actividades académicas citadas. En la práctica, la gran mayoría de los recursos serán apropiados por las universidades del Consejo de Rectores y, en particular, por las entidades más complejas que son quienes concentran la realización de investigación, desarrollo y creación cultural y artística[129].

Un efecto esperado de este nuevo fondo es la reducción de los subsidios cruzados desde los aranceles de pregrado al financiamiento de la investigación y desarrollo, reduciendo así la presión por alzas de aranceles en universidades complejas. La fijación de aranceles de referencia debiera hacer efectiva la rebaja de los aranceles, incluso en el resto de las universidades que no realizan academia más allá de la docencia de pregrado, pero que en cierto modo se favorecen de la situación vigente porque pueden cobrar aranceles tan altos como las universidades complejas.

Respecto del Aporte Fiscal Directo se establece que las universidades del Consejo de Rectores han desarrollado su estructura y crecimiento basados en este fondo, por lo que más allá de las críticas a los criterios de distribución se considera muy complejo realizar modificaciones sustantivas[130]. Se postula por tanto mantener el AFD, considerando dos posibilidades de modificación:

- Mantener en términos reales el AFD en favor de las mismas entidades actuales, incrementándolo por la evolución del índice de precios.
- Alternativamente, hacer crecer el AFD en términos reales a partir de reajustarlo por el índice de las remuneraciones del sector público o según la tasa de crecimiento del PIB.

En materia del Aporte Fiscal Indirecto se postula modificar la fórmula de cálculo de modo de utilizar un promedio ponderado del puntaje de la PSU –modificada según lo establecido en las propuestas de la unidad consultora "Equidad en el acceso, la formación, el logro y los resultados"– de las notas de enseñanza media y de la posición relativa en el establecimiento de egreso de acuerdo al promedio de notas. Un criterio que incorpore los tres indicadores sería menos regresivo que la actual fórmula que se basa exclusivamente en la PSU; disponiéndose además de antecedentes que muestran que las notas de enseñanza media y el ranking de notas son buenos predictores del desempeño futuro del alumno en la universidad. La incorporación de estos criterios en la fórmula de asignación del AFI se constituiría en una potente señal de política pública para que las instituciones consideren un promedio ponderado de la PSU, de las notas y del ranking de notas en sus procesos de selección de postulantes[131]. En todo caso, se sugiere fuertemente que se restrinja la recepción del AFI a instituciones acreditadas.

4.3 Ciencia y tecnología

El grueso de la actividad de investigación y desarrollo está siendo financiado por los fondos concursables existentes, los cuales cubren razonablemente bien las distintas dimensiones que asume la generación de ciencia y tecnología en las instituciones de educación superior. La recomendación general es incrementar el financiamiento de estos fondos en un 34%. Las orientaciones más específicas respecto de modificaciones en el tipo de instrumentos o en los énfasis presupuestarios se dejan en manos de organismos competentes, como es el Consejo Nacional de Innovación y el CONICYT, entre otros.

[128] El programa Becas Chile centralizó los distintos programas de becas de estudios al extranjero existentes hasta entonces, mejoró los beneficios y flexibilizó algunas restricciones respecto del sector de inserción al momento de volver al país.

[129] A modo de ejemplo, si el fondo se distribuyera en base al número de publicaciones ISI de los años 2008 y 2009 resulta que cinco instituciones captan un 75% de los recursos (las universidades de Chile, Católica, Concepción, Santiago y Austral).

[130] Carlos Isaac tiene un voto de minoría en que propone abrir el AFD a todas las instituciones de educación superior, incorporando criterios de desempeño y eficiencia para su asignación.

[131] Carlos Isaac propone crear una AFI técnico que no incluya la PSU como criterio de asignación. Gonzalo Vargas coincide con validar la opción técnico-profesional superior como una alternativa en la cual la política pública también valora la capacidad de atraer estudiantes talentosos.

No obstante lo anterior, pareciera ser importante que la política pública empuje la investigación aplicada a efectos que las actividades de investigación realizadas por los académicos no se concentren en la investigación básica. A tal respecto se sugiere fortalecer los programas existentes de investigación aplicada en áreas estratégicas (en particular FONDEF) y de transferencia tecnológica; establecer normas especiales que permitan aportes de los institutos profesionales al campo de la ciencia y tecnología, centradas en la transferencia de habilidades propias del segmento; y asegurar la pertinencia de esta investigación a través de aumentar la fiscalización respecto de los aportes que los entes privados comprometen en estas actividades.

También se enfatiza que para aprovechar los beneficios que tiene el trabajo conjunto de investigadores, de preferencia con un enfoque multidisciplinario y en temas prioritarios para el país, se fomenten con fuerza los programas de financiamiento de centros de investigación de excelencia. Cabe hacer notar respecto de los programas existentes que, pese a la reducción en número de programas que se produjo en los últimos años, aun persisten duplicidades, como el Programa de Iniciativa Científica Milenio/PIA y los distintos programas de Consorcios, que aprovecharían mayores economías de ámbito y de gestión si fuera administrados por una sola institución.

Otras materias que se identifican como necesarias de monitoreo es que los fondos concursables otorguen el financiamiento sujetos a convenios de desempeño controlables periódicamente; que se uniforme la normativa relacionada con los *overhead* relativos a proyectos de ciencia y tecnología, ajustando estos porcentajes a montos que reflejen efectivamente el uso de recursos de la institución; y que se revisen los criterios de asignación entre disciplinas en FONDECYT[132].

4.4 Capital humano avanzado (postgrados)

Los mayores beneficios que aportan muchos programas de postgrado a la sociedad respecto de los beneficios directos de quiénes los cursan justifica el aporte de financiamiento estatal hacia programas de becas, concentrado especialmente en la formación de doctorados. Para el mejor aprovechamiento de los recursos públicos se necesita contar con un sistema eficaz y riguroso de acreditación de los diferentes postgrados, que evalúe no solamente la calidad de cada especialidad, sino también la capacidad científica de las universidades que los ofrezcan.

Se postula sostener el esfuerzo que se ha realizado en los últimos años, que ha incrementado significativamente las becas de postgrado, pero con una mayor concentración de los recursos hacia becas en universidades nacionales en consideración a la necesidad de impulsar los postgrados como parte del sistema de investigación y desarrollo, además de la mayor cobertura que permite operar a costos que son más bajos que aquellos en el exterior (sin que esto signifique descuidar la alternativa internacional). En cualquier caso, las distintas becas de postgrado (nacionales y al extranjero) debiesen ser administradas por una institución única.

Se requiere lograr mayor pertinencia a problemáticas nacionales en la agenda de investigación y de las tesis. Para resguardar la excelencia de los postgrados nacionales se recomienda estrechar los vínculos con redes internacionales en cada disciplina.

Se sugiere también reforzar el programa de atracción de investigadores extranjeros a Chile. Adicionalmente, las universidades chilenas de más alto nivel académico podrían constituirse en polos de atracción para estudiantes extranjeros de habla hispana, especialmente de algunos países limítrofes, lo cual constituye un aporte importante si una vez graduados deciden permanecer en el país.

[132] También es necesario fortalecer la institucionalidad del sector, de acuerdo a la propuesta del capítulo correspondiente. La responsabilidad de las políticas y su implementación en la ciencia y la tecnología, debería estar claramente asignada a ministerios específicos, con un mecanismo de coordinación que permita una representación de todos los intereses y responsabilidades. También es prioritario nombrar un consejo directivo para CONICYT

Se propone que el aumento de fondos para formación e inserción de capital humano sea de 34%, de manera que la suma del incremento de fondos por este concepto y del reforzamiento de los fondos concursables de ciencia y tecnología sea equivalente a un 50% de los fondos por concepto de AFD.

4.5 Otros financiamientos

En materia de los fondos de desarrollo institucional, se postula que no se inyecten recursos nuevos a estos contratos mientras no se verifique un aumento en su rendición de cuentas (si bien el formato de convenios de desempeño es adecuado). Es preciso asegurar que los fondos se están utilizando para lo que están destinados, que las metas establecidas se están cumpliendo y que estos resultados no habrían sido alcanzados por las instituciones por sí solas. Además, los convenios de desempeño requieren un fortalecimiento de las capacidades de monitoreo y gestión, puesto que actualmente hay debilidad de parte del MINEDUC en la negociación con las universidades más complejas[133].

Por otra parte, se postula que se introduzca un financiamiento de largo plazo para la realización de actividades vinculadas con el desarrollo regional, de manera que una universidad o un consorcio de universidades pueda realizar actividades de docencia, investigación, desarrollo o extensión, que contribuyan directamente al desarrollo económico y social de su región de pertenencia, con la excepción del área metropolitana. La asignación de los fondos se realizaría a través de concursos y la rendición de cuentas se realizaría en el marco de contratos de desempeño. El presupuesto estimado para este fondo equivale a un 50% del AFD.

III. NECESIDADES DE FINANCIAMIENTO

El aporte fiscal a la educación superior nacional para el año 2010 se estima en MM$ 937,1 o un 0,91% del PIB. Esta es una cifra provisional sobre la base de lo presupuestado para el año. La propuesta de financiamiento que se ha presentado representa un aumento en 66% del aporte fiscal, llegando a MM$ 1558,2 en moneda del 2010, equivalente a un 1,51% del PIB.

En materia del financiamiento a los estudiantes hay un incremento muy significativo en las becas de arancel, cuando se pone en conjunto los recursos destinados a financiar completamente los aranceles de la población elegible para beca completa como aquella que accede a una beca parcial. También se incrementan sustantivamente los fondos para los créditos y las becas de la JUNAEB (concentradas en los alumnos del 40% de menores ingresos).

Por su parte, el financiamiento a instituciones y ciencia y tecnología aumenta en el equivalente a dos veces el AFD. La mitad de los nuevos recursos se destinan al nuevo aporte basal, una cuarta parte para el nuevo fondo de desarrollo regional y la otra cuarta parte se divide entre los incrementos a los fondos de I+D y las becas de postgrados nacionales.

El financiamiento de la propuesta requiere contar con aportes fiscales adicionales permanentes del orden de 0,5% del PIB, considerando que la recuperación del actual Fondo Solidario puede entregar otro 0,1% del PIB cada año.

Dado el significativo volumen de financiamiento adicional requerido, el ritmo de implementación de esta propuesta dependerá de la velocidad con que se obtengan los recursos permanentes para financiarla, yendo desde alrededor de un año en el caso de optar por una reforma tributaria, hasta plazos bastante más largos, en caso de que estos recursos solamente sigan el ritmo de crecimiento económico del país.

[133] Carlos Isaac y Gonzalo Vargas proponen precisar que los montos asignados a proyectos MECESUP debiesen ser financiados en su mérito, independiente del tipo de institución de educación superior que se trate.

Aporte fiscal a la educación superior (MM$ 2010)

	Actual	Propuesta
Financiamiento Estudiantes		
Fondo Solidario	94,7	0
CAE	213,6	0
Crédito para educación superior		271,7
Becas arancel	132,2	464,0
Becas JUNAEB	83,3	117,5
Aportes Basales		
AFD	146,5	146,5
AFI	22,3	22,3
Nuevo aporte basal	0	146,5
Fondos para investigación y desarrollo	118,3	158,5
Postgrados: becas y créditos	94,0	126,0
Fondos de Desarrollo Institucional	32,2	32,2
Fondo Regional	0	73
Total	937,1	1.558,2
% PIB	0,91	1,51

Nota: Considera solamente el gasto en educación superior a nivel nacional, sin considerar por lo tanto el aporte a Becas Chile.

ANEXO 1

DESCRIPCIÓN DE BECAS DE ARANCEL

Ayuda Estudiantil	Instituciones	Beneficios (Monto máximo)	Requisitos
Beca Puntajes PSU*	CRUCh Universidades privadas acreditadas IP y CFT en proceso de acreditación	$1.150.000.	Ser chileno. Egresado de municipal o subvencionado Quintil I a IV. Puntaje Nacional o Regional en la PSU en el año anterior.
Beca de Excelencia Académica*	CRUCh Universidades privadas acreditadas IP y CFT en proceso de acreditación	$1.150.000 para universidades $500.000 para IPs o CFTs.	Ser chileno. 5% de mejores NEM de municipal y particular subvencionado egresado año anterior. Quintil I a IV
Beca Bicentenario	CRUCh	Arancel de Referencia anual de la carrera.	Ser chileno. Quintil I y II PSU >=550 puntos
Beca Nuevo Milenio *	Carreras técnico-profesionales de nivel superior: CFT elegibles según MINEDUC Carreras profesionales: acreditadas IP	$500.000.	Ser chileno/a. Quintil I y II NEM>=5.0 para carreras técnicas y 5.5 para carreras profesionales acreditadas. No importa año de egreso.
Beca para Estudiantes Hijos/Hijas de Profesionales de la Educación*	CRUCh Universidades privadas autónomas IP y CFT autónomos	$500.000.	Compatible con cualquiera de las becas de arancel por un monto máximo de $1.150.000 para el caso de universidades. Ser chileno/a. Ser hijo de Profesionales o Asistentes de Educación con contrato vigente en est. subvencionadas. Quintiles I a IV. PSU >=550 puntos NEM>= 5.5.
Beca Juan Gómez Millas*	CRUCh Universidades privadas acreditadas IP y CFT acreditados	$1.150.000.	Ser chileno/a. Egresado de est. Municipal o part. Subv. sin importar el año de egreso. Quintil I y II PSU >=640 puntos.

Ayuda Estudiantil	Instituciones	Beneficios (Monto máximo)	Requisitos
Beca Vocación de Profesor (ex Beca para Estudiantes Destacados/as que Ingresen a Pedagogía)	Institución y Carrera de Pedagogía acreditadas por 2+ años y con puntaje de corte PSU declarado por instituciones mayor a 500. Se excluyen las licenciaturas conducentes a título profesional, programas a Distancia y Programas Especiales de Titulación.	PSU >720: Beca arancel real + matrícula + M$80/mes + 1 sem. en extranjero PSU >700: Beca arancel real + matrícula + M$80/mes PSU >600: Beca arancel real + matrícula. Pedagogía: años de duración de carrera. Licenciatura: último año y año pedagógico.	Ser chileno/a. PSU>=600 o estudiante con Beca de Excelencia Académica y PSU 580 Matricularse en el primer año de pedagogía o último año de licenciatura y 70% avance curricular Compromisos (contra pagaré) de: Pedagogía: Titularse; trabajar tres años (mín. 30 hh./semana) en establecimientos municipales o particular subvencionados, los 12 años siguientes a la beca. Licenciatura: Titularse; trabajar uno o dos años (según número de años de beca, 30 hh./semana) en establecimiento municipal o particular subvencionado, los siete años siguientes a beca.

Nota: Se excluyen las becas de reparación, Juan Gómez Millas para extranjeros y Becas indígenas

(*) Puede complementarse con el FSCU o con el CAE (según corresponda) hasta un monto máximo igual al arancel de referencia de la carrera respectiva

Estudiantes en educación terciaria 2010 (distribución por decil estimada según estructura Casen 2009)

Decil	Universidades	IP y CFT	Total
I	31.884	22.770	54.654
II	31.359	34.896	66.255
II	33.670	31.828	65.498
IV	38.153	33.027	71.180
V	44.271	41.655	85.926
VI	50.027	37.555	87.582
VII	56.547	38.600	95.146
VIII	82.027	43.940	125.967
IX	99.871	43.615	143.486
X	119.474	25.210	144.684
Total	**587.282**	**353.096**	**940.378**

Fuente: Elaboración propia en base a Casen 2009

Ingreso per cápita y arancel universitario como % ingreso familiar (un universitario en familia de cuatro; dos en familia de cinco)

Decil	Ingreso per cápita	1 en 4	2 en 5
I	29.098	168,3	269,2
II	59.046	82,9	132,7
III	78.406	62,4	99,9
IV	97.039	50,5	80,7
V	118.642	41,3	66,0
VI	146.811	33,3	53,4
VII	186.236	26,3	42,1
VIII	245.803	19,9	31,9
IX	367.138	13,3	21,3
X	999.016	4,9	7,8

Fuente: Elaboración propia en base a Casen, 2009.

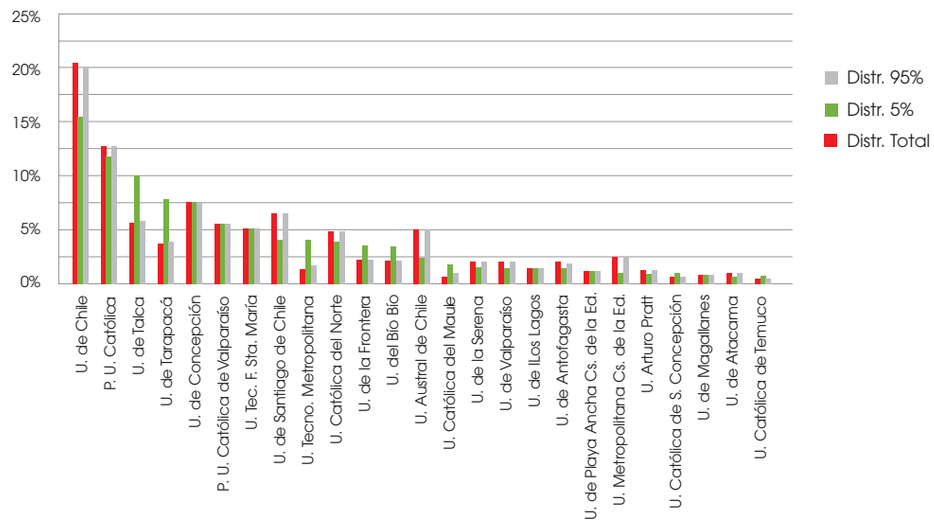
Mérito: % alumnos sobre 475 puntos, "población PSU"

Quintil	Solo PSU	PSU80NEM10RANK10	PSU60NEM20RANK20	PSU50NEM25RANK25
I	37,5%	43,7%	51,8%	55,9%
II	40,7%	46,5%	54,2%	57,7%
III	43,8%	49,2%	55,6%	59,1%
IV	59,2%	60,9%	62,4%	63,1%
V	76,7%	75,7%	74,1%	72,6%
Total	**54,8%**	**57,8%**	**61,3%**	**62,9%**

Fuente: Elaboración propia en base a Casen 2006 y PSU 2006.

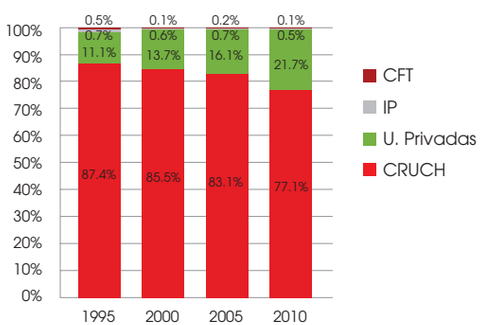
ANEXO 2

Distribución del aporte fiscal directo entre universidades (año 2010)



Fuente: SIES

Distribución del AFI según tipo de institución (1995-2010)



IES

Gasto en I+D en Chile y Latinoamérica (% del PIB)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Chile	0.49%	0.49%	0.50%	0.52%	0.52%	0.68%	0.66%	0.67%
América Latina y Caribe	0.52%	0.56%	0.55%	0.55%	0.55%	0.53%	0.52%	0.51%

Fuente: Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT)

Doctorados graduados por millón de habitantes (1998-2008)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Chile	5.9	4.9	5.4	5.9	9.3	9.1	15.2	13.7	15.2	17.3	23.5
Brasil	23.7	28.8	31.2	34.8	39.1	45.3	44.8	49.0	50.5	52.9	56.0
México	7.5	9.4	10.5	10.9	14.3	13.6	22.6	23.6	28.1	33.4	38.8

Fuente: RICYT

Mecanismos de financiamiento de ciencia y tecnología relacionados con instituciones nacionales.

Mecanismos de Financiamiento	Institución Encargada	Beneficios y Beneficiarios	Recursos (MM $2010)
Fondos de Investigación y Programas de Ciencia y Tecnología			
Programa de Investigación Asociativa – PIA	CONICYT	Concursos para fomentar la asociación entre investigadores y la creación de centros de C&T: Anillos de Investigación por máximo de 3 años: 34 en Ciencia y Tecnología, 11 en Ciencias Sociales, 3 en Investigación Antártica. Centros de I+D, por 3 a 5 años: 5 consorcios tecnológicos empresariales de investigación, 13 Centros Científicos y Tecnológicos de Excelencia con Financiamiento Basal, 2 Centros de Investigación Avanzada en Educación Equipamiento Científico Mayor (5 años): de uso compartido o financiado por FIC en regiones, en áreas prioritarias Vinculación y Articulación (ciencia-empresa e internacional): beneficiarios son instituciones públicas o privadas sin fines de lucro que realicen actividades de CyT sin distinción de áreas o disciplinas.	27.706
Programa Iniciativa Científica Milenio	Subsecr. Economía	Concursos públicos para creación de Institutos Científicos Milenio y Núcleos Científicos Milenio, en las áreas de ciencias naturales y exactas y ciencias sociales. En la actualidad existen 3 institutos y 17 núcleos milenio.	7.543
FONDAP	CONICYT	Financia Centros de Excelencia de Investigación Avanzada abocados a la investigación dentro de una determinada área, contribuyendo a la formación de investigadores jóvenes. Proyectos de 5 años renovables por otros 5. Actualmente se financian 5 centros (600 MM/año/centro).	2.944
Programas Regionales de Investigación CyT	CONICYT	Fondos concursables para apoyar Centros Regionales de Desarrollo de CyT en materias específicas en regiones, en conjunto con gobiernos regionales, universidades y empresarios de cada zona. Los proyectos duran 5 años renovables por otros 5. Actualmente este programa financia 14 centros en distintas regiones del país.	3.368

Mecanismos de Financiamiento	Institución Encargada	Beneficios y Beneficiarios	Recursos (MM $2010)
FONDECYT Fondo Nac. de Desarrollo Científico y Tecnológico	CONICYT	Concursos para financiar investigación básica en todas las áreas del conocimiento. Beneficiados son investigadores con trayectoria (FONDECYT regular, 2 a 4 años), sin trayectoria (FONDECYT iniciación, 2 a 3 años), o postdoctorados (2 a 3 años). Todos deben tener institución patrocinante.	44.713
FONDEF Fondo de Fomento al Desarrollo Científico y Tecnológico	CONICYT	Concursos dirigidos a áreas prioritarias, para promover vinculación entre instituciones de investigación y empresas, mediante investigación aplicada, desarrollo precompetitivo y transferencia tecnológica. Proyectos de hasta 6 años. Los beneficiarios son personas jurídicas nacionales, sin fines de lucro, que realicen actividades científicas y tecnológicas y tengan cofinanciamiento de empresas (15%).	13.447
Fomento a la Innovación			
Innovación Precompetitiva y de interés público	Innova Chile	Innovación precompetitiva: Beneficia a Institutos tecnológicos, centros de transferencia de Universidades, e instituciones en general para proyectos que permiten a los sectores productivos desarrollar nuevas formas de introducirse y posicionarse en los mercados (iniciativas de I+D poco apropiables individualmente y con aplicabilidad productiva-comercial en el largo plazo). 20% de costo del proyecto debe ser financiado por contraparte. Innovación de Interés Público: Beneficia a Institutos tecnológicos, centros de I+D+i de instituciones en general, para proyectos que buscan mejorar las condiciones de funcionamiento de los mercados y entornos para la innovación y el desarrollo tecnológico. 20% de costo del proyecto debe ser financiado por contraparte.	18.585
Formación e Inserción de Capital Humano Avanzado			
Becas Nacionales de Postgrado	CONICYT	Becas de postgrado (magíster, doctorado, apoyo para realización de tesis) a realizarse en Chile, todas las áreas, en programas acreditados. Cubre arancel (max MM$2) y gastos de mantención (M$560/mes), salud (M$33).	41.209
Créditos para Pregrado y postgrados	CORFO	Créditos para estudiantes de pregrado: pueden cubrir la matrícula y hasta un 20% adicional. Deben tomar el préstamo con instituciones financieras que tienen convenio con CORFO, los recursos entregados son de este último. Deben presentar un aval. Existe una línea especial para carreras de Tecnologías de la Información. Créditos para estudiantes de postgrado (en el país o en el extranjero): pueden cubrir matrícula, pasajes y gastos de estadía. Los estudiantes toman el préstamo con instituciones financieras que tienen convenio con CORFO, los recursos entregados son de CORFO.	49.634
Programa de Inserción de KH Avanzado	CONICYT	Inserción en la Academia: Financia la contratación (honorarios + parte de equipamiento y otros gastos de operación) de 1 a 3 doctores jóvenes en proyecto de Inserción presentado por la institución o el centro de investigación postulante. Inserción en el Sector Productivo: Financia remuneraciones + gastos operacionales de 1 o 2 doctores jóvenes + 1 tesista que participen en un proyecto de investigación a realizarse en la empresa postulante. Tesis de Postgrado en la Industria: Financia desarrollo de Tesis (honorarios + gastos de operación) de postgrado patrocinada por empresa.	3.171
Total			212.321

Fuente: Elaboración propia basándose en información de la Dirección de Presupuestos e información del CNIC.

Nota: Considera solamente los programas con mayor volumen presupuestario, cuyos principales beneficiarios son las instituciones nacionales o estudiantes en dichas instituciones. Por lo tanto, no considera el programa Becas Chile, que el 2010 sumaba MM$53.500, ni fondos de investigación que favorecen mayormente a empresas, como el FIA o el FIP, ni institutos públicos de investigación, como INIA, CIMM, etc.

CONCLUSIONES Y CIERRE DEL FORO AEQUALIS

El trabajo de las unidades consultoras, que constituyó el núcleo central del ***Foro Aequalis***, con este libro ha visto la luz y, desde ahora, es posible de que sea conversado, debatido y sancionado por la opinión pública, las autoridades políticas y las diversas instancias institucionales que componen el sistema de educación superior chilena. Con un año de trabajo, creemos firmemente que este es un preliminar, pero decisivo, paso hacia la consolidación de una educación superior que logre superar sus actuales falencias y limitaciones, proyectarse hacia el siglo XXI en virtud de los desafíos que como país se otorguen a este nivel formativo, y consolidarse como un sistema equitativo, de calidad, coherente y eficaz.

Lo anterior implicará, seguramente, evaluar los presentes diagnósticos y propuestas con ojo crítico, atendiendo no solo a lo que los consultores involucrados en ellos han podido observar y proyectar, sino (y sobre todo) a lo que no ha quedado cubierto en estas miradas, que de seguro es mucho más de lo que nosotros mismos podemos hoy avizorar. Como se ha visto, la expansión, masificación, diversificación y complejización del sistema chileno ha traído profundos y traumáticos cambios, y ciertamente no tenemos respuestas para todos ellos; no obstante, y aun considerando el convulsionado contexto en que nuestro trabajo se ha visto enmarcado, nos inunda la convicción de que en estas páginas las autoridades políticas, los actores del sistema, y aun el lector común, encontrarán sugerentes pistas para seguir avanzando en los desafíos que se nos presentan.

Evidentemente, el carácter co-autoral de los capítulos entregados implica que no en todos los puntos expuestos hay consenso cerrado y absoluto. Como el lector pudo apreciar, en algunos capítulos los redactores prefirieron incorporar las opiniones de disenso en el propio cuerpo del argumento entregado, mientras que otros optaron por hacerlo en notas al pie de página. De todos modos, cabe destacar el esfuerzo inclusivo e integrador de todos los que trabajamos en esto, lo que de algún modo garantiza no solo la amplitud de la legitimidad de lo diagnosticado y propuesto, sino también la integridad y altura de miras alcanzada por los distintos equipos de trabajo articulados en torno al ***Foro Aequalis.***

A continuación, y a modo de síntesis, presentamos una breve reseña de las principales propuestas vertidas anteriormente, en cada uno de los capítulos; asimismo, dejamos en evidencia los temas que han quedado pendientes, aun cuando algunos de ellos fueron parte de las motivaciones iniciales del Foro.

Principales conclusiones propuestas país

Aun cuando la metodología del ***Foro Aequalis*** fue formulada en un sentido que iba desde lo sustantivo (el "qué hacer" en educación superior) a lo funcional (el "cómo hacerlo"), es evidente que, a un nivel general, la estructura institucional del sistema constituye el punto de partida, si lo que se quiere es proyectar un sistema coherente y consistente como conjunto.

En este sentido, las propuestas han dado clara cuenta de la necesidad de contar con una institucionalidad más vigorosa y solida, lo que requiere de una reorganización de la arquitectura del sistema. Para ello, se propone la creación de una Subsecretaría de Educación Superior (dependiente del MINEDUC) encargada de la definición de criterios y del diseño de estrategias y medios para la implementación de las políticas públicas del sector, de la articulación del sistema, de la supervisión de las instituciones estatales y de la provisión de la información necesaria para los diversos actores. Esta Subsecretaría debe ser asesorada por diversos organismos colegiados, tanto en el nivel de pregrado y formación continua, como a nivel de postgrado y de formación avanzada.

La propuesta también avanza hacia la creación de una Superintendencia de Educación Superior. En tanto la creación de cualquier superintendencia supone la validación de una provisión mixta de servicios, su rol fiscalizador (tanto del uso de los aportes públicos como de la validez y transparencia en la rendición de cuentas) y su capacidad de atender denuncias y de resolver conflictos, de interpretar el marco normativo y de sancionar a aquellos que lo infrinjan, de dar orientaciones a los usuarios y de proponer –o fijar– criterios arancelarios, caben dentro de sus atribuciones. Las tareas de asegurar la provisión de servicios de calidad, según nuestros consultores, debiese seguir radicada en la CNA-Chile y en el CNED.

Otro de los aspectos relevantes resulta ser el fortalecimiento del actual SIES, dada la creciente necesidad de disminuir las enormes asimetrías de información existentes en la actualidad, y que son fuente de enormes distorsiones, sobre todo en lo que respecta a los sectores más vulnerables de la población, que justamente hemos caracterizado como los principales exponentes del "nuevo estudiantado" de la educación superior chilena. Un último aspecto a ser destacado en este resumen, dice relación con la mantención de una estructura de tres niveles (universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica) para el sistema, pero que clarifica y, sobre todo, ofrece definiciones sustantivas acerca de cada uno de estos tipos de instituciones.

En cuanto a la equidad del sistema, las propuestas avanzan en garantizar que aquellos estudiantes con condiciones de entrada menos favorables tengan las mismas oportunidades para el acceso, por la vía de considerar la especificidad de sus méritos, sobre todo si se trata de alumnos provenientes de colegios municipales o técnico-profesionales. Esto, por la vía del aseguramiento de cupos a estudiantes meritorios y de la ampliación de los mecanismos de evaluación y de selección de ingreso así como de la modificación de la actual PSU.

Las propuestas también avanzan en fortalecer, en los currículum de los programas, las instancias compensatorias de lla os déficits formativos de estos alumnos, así como incorporar y relevar en ellos el desarrollo de competencias genéricas orientadas al desarrollo ciudadano y de la empleabilidad (a través de la orientación laboral). Pero esto no solo se propone a nivel de currículum, sino que el fomento al desarrollo social ciudadano se considera un vector transversal a la formación terciaria, sea a través de la promoción a la organización estudiantil, o del estímulo a la participación en diversas instancias de participación con y en el entorno.

En el plano del aseguramiento de la calidad, en general se propone promover y mejorar la legitimidad del SINAC, sea a través de modificaciones legales o de asesorías externas al sistema. Dado que uno de los principales puntos débiles diagnosticados tiene que ver con la falta de confianza en algunos de sus procesos más importantes, la creación de mecanismos que den garantía de transparencia y consistencia se torna un desafío de primer orden.

Del mismo modo, los procesos de aseguramiento de la calidad deben ser fortalecidos y actualizados, estableciendo requisitos mínimos a ser satisfechos por las evaluaciones externas, y promoviendo la autoevaluación en las instituciones involucradas (por ejemplo, en los procesos de planificación estratégica). Finalmente, se propone poner a disposición de los estudiantes y sus familias de un sistema de información accesible y claro acerca de las decisiones de licenciamiento y acreditación.

En cuanto a la articulación y movilidad, y en sintonía con las propuestas que refieren a la equidad en el acceso, se propone la creación de instrumentos de evaluación de aprendizajes para los alumnos provenientes de la educación media técnico-profesional, como forma de complementar y superar la actual PSU. Asimismo, se requieren nuevos mecanismos de caracterización de las competencias de entrada de los estudiantes. En otro plano, pero también en relación a la articulación entre educación media y educación superior, se hace necesario incentivar la certificación de competencias laborales para aquellos estudiantes que trabajan antes de hacer ingreso a la educación superior.

Tal vez la propuesta que otorga más consistencia al sistema, sea la de articular un sistema de créditos académicos transferibles, por medio de los cuales se lleve a cabo tanto la movilidad de los estudiantes entre las diversas instituciones del sistema y la innovación curricular en los programas. Esto se complementa con la elaboración de un sistema de portabilidad de credenciales graduales, acumulativas y legibles para todo el sistema.

No obstante, todo lo anterior sería mera letra si es que no se fomenta la confianza entre las instituciones y los programas. Para ello, resulta central tanto que las propias instituciones de educación superior avancen en la adopción de mecanismos de reconocimiento de aprendizajes previos, como que la política pública permita (y no restrinja) la movilidad, por ejemplo, en los propios mecanismos de financiamiento estudiantil.

Para la estructura de títulos y grados y su marco regulatorio asociado, la propuesta transcurre en función de modificar la actual LGE con el fin de definir de mejor modo los títulos y grados susceptibles de ser otorgados por las instituciones, derogar el listado de carreras exclusivamente universitarias, y definir de modo sustantivo los tipos institucionales y los grados y títulos a los que conducen. Del mismo modo, para la abundante legislación existente, sobre todo, en el aparato público, se sugiere derogar o sustituir las limitaciones de tiempo asociadas a las distintas carreras, las que de hecho terminan por segmentar el sistema tanto en lo que refiere a la contratación como a la asignación profesional.

En otro plano, se propone establecer un sistema que se haga cargo de la habilitación profesional, desacoplando esta función de la entrega de certificaciones propia de las instituciones educativas, y se haga cargo de la verificación de los estándares mínimos para el ejercicio profesional. Finalmente, se avanza hacia la definición de un Marco Nacional de Cualificaciones, el que permitiría mejorar la legibilidad y la transparencia de las titulaciones y certificaciones, volviéndolas más útiles para el mercado laboral y para la sociedad en general.

Tal vez uno de los puntos más delicados sea, en todo orden de cosas, el del financiamiento. En estas propuestas, se destaca la necesidad de continuar asignando las ayudas estudiantiles según el mérito académico de los postulantes, dada la inviabilidad (y la indeseabilidad) de la gratuidad universal. El sistema de becas y créditos proyecta asignar las ayudas según la capacidad socioeconómica de los postulantes meritorios; específicamente, se propone que los estudiantes de los cuatro deciles más pobres reciban becas que financian completamente sus estudios, y que quienes pertenecen a los deciles V al IX accedan a una combinación de becas y créditos (incluyendo un copago de la familia en el segmento de ingresos más altos, esto es, entre los deciles VII y IX).

El mérito de los alumnos debe ser producto de una combinación entre puntaje PSU y notas y ranking de enseñanza media, con variaciones en la ponderación de estos factores según el tipo de institución a la que el estudiante opte (universidad, instituto profesional o centro de formación técnica), y siempre cuidando la calidad de la oferta educativa que estas realizan. Por su parte, la recuperación del crédito sería de carácter contingente al ingreso y operaría a través de mecanismos asociados al sistema tributario. Todo lo anterior requiere de ajustes en el carácter vinculante de los aranceles de referencia, al menos para los alumnos que reciben ayudas estatales.

En materia de aportes a las instituciones, se propone crear un nuevo fondo basal (de largo plazo y libre disponibilidad) para las universidades, asignados según indicadores de producción de ciencia, tecnología, creación cultural y artística, y periódicamente revisados, que movilice recursos de magnitud similar al actual AFD. Asimismo, se postula crear un fondo de financiamiento de largo plazo para efectos del desarrollo regional, sobre la base de asociaciones de universidades locales, y con un presupuesto estimado equivale a un 50% del AFD.

Respecto de los fondos de investigación y desarrollo, así como de las becas de postgrado, se propone incrementarlos en un 50% respecto de los actuales recursos del AFD, manteniendo eso sí los actuales instrumentos (fondos concursables) para financiar la investigación y desarrollo. En materia del AFD, se propone mantener su monto total y reajustarlo en el tiempo. Se propone también modificar la fórmula de cálculo del AFI, distribuyéndolo de acuerdo a los mejores puntajes de un promedio ponderado entre puntajes PSU, ranking de notas de la enseñanza media y las notas de enseñanza media del alumno.

Todo esto implica incrementar el aporte fiscal a la educación superior en un 66% respecto de lo que actualmente se entrega, totalizando un 1,51% del PIB. Esto significa un incremento neto de un 0,6% del PIB respecto del aporte 2010. Su financiamiento requiere contar con un aumento permanente de recursos fiscales del orden de 0,5% del PIB, considerando que la recuperación del actual Fondo Solidario podría contribuir con el equivalente del 0,1% del PIB.

Principales temas pendientes

Llegando a este punto, surgen, sin lugar a dudas, los temas que de algún modo quedaron pendientes o que no fueron profundizados de la forma que hubiésemos querido. Es imprescindible mencionarlos puesto que representan vacíos, o más bien tópicos incompletos, que desde luego le dan sentido al conjunto del sistema de educación superior y, además, muestran los puntos que eventualmente en un futuro cercano también serán materia de análisis.

El primero de ellos dice relación con la ampliación de ofertas formativas no tradicionales, en especial, la proliferación de programas vespertinos. Hemos conocido y caracterizado el ingreso que se produce en la actualidad desde el mundo del trabajo a la educación superior, sin embargo, han quedado fuera, tanto los programas vespertinos como los programas semi-presenciales y no-presenciales, los cuales constituyen también factores de interés para el sistema.

Un segundo foco de interés hacia el futuro, relacionado con el anterior, tiene que ver con los vínculos entre educación superior y capacitación laboral. Si bien se realizaron algunos alcances respecto a la necesidad de implementar medidas efectivas para el diálogo entre las instituciones de educación superior y las certificación de competencias laborales, es necesario, adicionalmente, establecer puentes y mecanismos de acercamiento entre las diversas estrategias del Ministerio del Trabajo (por ejemplo, los programas SENCE) y las instancias de capacitación laboral, lo cual tendría un enorme impacto en logro de un sistema orientado hacia la formación a lo largo de la vida. Adicionalmente, está el tema de la pertinencia con la demanda de capital humano por parte de empresas y del desarrollo productivo del país. Es imperioso reflexionar sobre cómo construir la institucionalidad a este vínculo o articulación horizontal –un ejemplo de esto son las Industry Skills Council de los países desarrollados– respecto de entidades privadas responsables de generar estándares e información relevante para la educación superior. Así también, falta establecer los alcances, objetivos y consecuencias de la implementación –tanto para la articulación con el mercado laboral como con la internacionalización– de un marco de cualificaciones, el cual fue mencionado como método para resolver ciertas ineficiencias al interior de los títulos y grados, no obstante, se hace necesario detallar y explicitar.

Respecto de las distintas formas de transmisión de conocimientos para la formación de ciudadanos, quedan incompletos los mecanismos y modelos de innovación curricular, tanto en su diagnóstico como en las formas específicas para promoverlas al conjunto del sistema. Hay todo un desarrollo vinculado con esto, en el sentido de mejorar la efectividad de la enseñanza-aprendizaje y la pertinencia de los títulos y grados, conservando la autonomía y diversidad de las instituciones de educación superior.

En equidad quedaron sin desarrollar los temas específicos de discapacidad física y acceso a la educación superior; así también, la equidad de género en relación a la progresión de carreras de las mujeres.

Cabe señalar, también, la incidencia de implementar evaluaciones externas de resultados de aprendizajes en la educación superior. Este es un tema abierto sobre el cual el Foro no se ha pronunciado, sin embargo, surge la necesidad de diseñar un diagnóstico sobre su posible implementación, teniendo en cuenta las barreras y facilidades con la que se cuenta actualmente para lograr este propósito.

Asimismo, dentro del tema de articulación y movilidad no se desarrolló la factibilidad y necesidad de construir un espacio común en la región Latinoamericana de integración de la educación superior. Por supuesto, este paso regional debiera concretarse a continuación de la articulación interna de las distintas interfaces, sin embargo, es un desafío que, si se concreta lo anterior, se manifestará en el mediano o largo plazo. Esto se vincula, también, con el tema de la flexibilización curricular y el acortamiento de las carreras, puesto que se compromete con la internacionalización –al estilo Bolonia– y con los respectivos beneficios sociales de cursar una carrera más corta y, por ende, menos costosa, en especial si se transita hacia un sistema de mayor gratuidad. En cuanto a la movilidad, hay todo un campo no explorado que dice relación con el tránsito de los estudiantes (no solo de los que tienen CAE) entre las instituciones de educación superior, tanto desde una perspectiva vertical como horizontal. Así, por ejemplo,

se podrían constatar y analizar los traslados entre instituciones y tipos de títulos según nivel socioeconómico, los traslados intrainstitucionales e interinstitucionales entre institutos profesionales y universidades según tipo de título otorgado; asimismo, los traslados según áreas de conocimiento, el año de carrera en que se producen y la región de origen y de destino de estos.

Respecto a institucionalidad, el tema de la educación técnica de nivel superior no fue desarrollado como nos hubiese gustado. Las diversas vinculaciones posibles entre la educación media técnico-profesional, las necesidades de los mercados del trabajo y del sector productivo, y la educación superior, permiten proyectar hacia el futuro una red de educación técnica nacional. De hecho, esta es una de las demandas más sentidas –aunque tal vez con menos notoriedad pública– del actual movimiento estudiantil. En este sentido, hacerse cargo de ella representaría una mejora sustantiva no solo en la pertinencia de los programas de educación vocacional terciaria, sino que en los esfuerzos tendientes hacia el desarrollo de Chile en su conjunto. Por otra parte, no se profundizó en las definiciones institucionales de lo que es una universidad, un IP y un CFT, en relación a los objetivos comunes de la educación superior en su conjunto y las necesidades del país para el futuro. De acuerdo a lo anterior, y vinculado al tema de financiamiento, quedan en ciernes los criterios de elegibilidad para las instituciones que reciban los nuevos fondos basales de libre disposición, como señala la propuesta de esta unidad.

Otro de los temas que no pudo ser abordado con la suficiencia que hubiésemos querido, tiene que ver con estudiar posibles soluciones financieras para aquellos alumnos que, por una causa u otra, desertan del sistema. Si bien la propuesta de financiamiento a la demanda estriba en una beca para los años iniciales de estudio –que es cuando hay más deserción– y con un pago contingente al ingreso, podría haber problemas para los actuales deudores del Crédito con Aval del Estado (CAE), quienes al desertar del sistema deben devolver la obligación financiera sobre la base de una cuota fija, independiente de sus ingresos. Adicionalmente, queda pendiente el tema de las ayudas estudiantiles a programas no presenciales, puesto que en este momento no son objeto de ayuda y, además, la propuesta de Aequalis no desarrolla tal punto. En ese aspecto surgen, sin embargo, aprehensiones respecto de la calidad de los programas, por lo que la extensión de ayudas debería ir acompañadas de la adecuada acreditación de calidad de estos. Asimismo, el requisito de acreditación institucional de los CFT para que sus estudiantes reciban ayudas estudiantiles debe ir acompañado de un adecuado sistema de acreditación de la educación técnica; eventualmente, esto exigiría un periodo de transición para que estas instituciones puedan acreditarse.

Todo lo anterior muestra la necesidad de continuar con los análisis y reflexiones tanto en sus ámbitos institucionales como en las instancias gubernamentales. Al inmiscuirse en las problemáticas de la educación superior se descubre que cada paso que se realiza en los diagnósticos y propuestas supone la profundización de otros que convergen de forma paralela o transversal. En ese sentido, y como se aprecia en los párrafos precedentes, todavía hay un trabajo inconcluso que debiera ser terminado, junto al seguimiento de la implementación de las propuestas presentadas en este libro; esto es expresión, en definitiva, de que los temas no se han agotado y que la educación en todos sus niveles es un proceso permanente ligado al desarrollo humano y la justicia social.

Los temas del Foro Aequalis son extraordinariamente importantes y potentes: estructura de títulos y grados, institucionalidad, equidad (acceso a la educación superior, permanencia, logros y resultados), aseguramiento de la calidad para todos, articulación y movilidad, y financiamiento. Y en todos estos ámbitos el Foro ha sido el depositario de reflexiones y de acuerdos que constituyen un avance significativo.

No obstante, parece razonable hacerse preguntas como las siguientes:

• ¿Por qué cerrar la reflexión sobre la identidad del sistema de educación superior del país, de los títulos y grados necesarios, de los tipos de instituciones que lo conforman y de su financiamiento?

• ¿Cómo el Estado se puede hacer presente en el sistema de educación superior? ¿A través de una permanente regulación o sobre la base de las confianzas a la autonomía de las instituciones que componen el sistema?

• ¿Por qué obligarnos a llegar a una conclusión definitiva sobre qué hacer en términos de calidad y equidad? O en otras palabras, ¿Cómo mantener una reflexión constante sobre el mejoramiento continuo de estos conceptos en el sistema de educación, en todos sus niveles?

• En términos de financiamiento, ¿cómo progresivamente la sociedad se hará cargo de la masificación de la educación superior? ¿Cuáles serán, además, las estrategias específicas referidas a recibir a los estudiantes de los sectores más vulnerables al sistema en su conjunto?

BIBLIOGRAFIA GENERAL

Álvarez, J. M. (2001). *Evaluar para Conocer, Examinar para Excluir.* Madrid: Ediciones Morata.

Altbach Ph. & Salmi J. (2011). *The Road to Academic Excellence: Emerging Research Universities in Developing and Transition Countries* (manuscript).

Altbach Ph. (2007). *Peripheries and Centres: Research universities in developing countries.* Higher Education Management & Policy, 19, 111-134.

Bernasconi, A. (2003). *Informe sobre la educación superior en Chile 1980-2003*. Editorial Universitaria S.A.

Beyer, H. (2009). *Igualdad de oportunidades y selección a las universidades*. Puntos de Referencia N° 303. Santiago.

Beyer, H. (2000). *Educación y desigualdad de ingresos: Una nueva mirada*. Estudios Públicos N° 77, Santiago, pp. 97-130.

Bravo, D. & Manzi, J. (2002). *Equidad y Resultados*. En El Mercurio, 28 de Abril.

Bravo, D. *Et. Al.* (2000). *Reformulación de las Pruebas de selección a la educación superior*. Proyecto presentado al Octavo concurso nacional de proyectos de investigación y desarrollo, FONDEF-CONICYT. Santiago.

Brunner, J. J. (1990). *Educación superior en América Latina: cambios y desafíos*. F.C.E., Santiago.

Brunner, J. J. & **Elacqua, G.** (2003). *Informe de capital humano*. Santiago: Universidad Adolfo Ibáñez.

Brunner, J. J. (2010). *El lugar del Mercado en el presente y futuro de la educación superior chilena*. Estudios Sociales *El futuro de la educación superior en Chile* N° 118, pp. 11-64.

Cáceres, C. (2011). *Financiamiento, institucionalidad, y gestión en las universidades: desafíos y propuestas en el futuro de la educación superior en Chile*. Estudios Sociales N°118. CPU. Santiago, Chile. Pp. 269-311.

Canales, A.& **De Los Ríos, D**. (2009). *Factores explicativos de la deserción universitaria.* Calidad en la Educación N° 26, Santiago, pp. 173-197.

CAPES (2008). *Los desafíos de la educación superior en Chile*. Informe, Gobierno de Chile.

Carrizo, L. (2004). *Producción de conocimiento y ciudadanía. Retos y desafíos de la universidad transdiciplinaria*. Banco Interamericano del Desarrollo: Guadalajara.

CENDA (2011). *Informe financiamiento de la educación superior en Chile: Problemas y propuestas.* Santiago, Chile.

Centro de Microdatos (2008). *Estudio Sobre Causas de la Deserción Universitaria*. Universidad de Chile, Santiago.

Cereceda, L. (2005). *Percepción de los Estudiantes en torno a la Responsabilidad Social Universitaria en la Pontificia Universidad Católica de Chile*. Informe presentado a la Universidad Construye País. Dirección General Estudiantil, PUC, Santiago.

CINDA (2008). *Aseguramiento de la calidad: políticas públicas y gestión universitarias*. Proyecto Alfa N° DCI-ALA/2008/42

CNED (2010a). *Trayectorias disímiles y proyectos individualizados: origen y experiencia educativo-laboral de los estudiantes de centro de formación técnica*. Número 33, Consejo Nacional de Educación

CNED (2011b). *Aranceles 2011 Instituciones de Educación Superior*. En http://www.cned.cl/public/Secciones/SeccionIndicesEstadisticas/doc/Estadisticas2011/estd/09_EMArancel.pdf

Commission Europèenne (1995). *Direction Generale XXII, Formation et Jeunesse, Livre Blanc surl´education et la formation. Enseigner et apprendre. Vers la societécognitive*.Disponible en: |http://www.universitiesuk.ac.uk/Publications/Pages/Publication-251.aspx

Consejo Nacional de Innovación (2008). *Hacia una Estrategia de Innovación para la Competitividad.* Volumen II

Contreras, D., Gallegos, S. & Meneses (2009). *Determinantes de Desempeño Universitario: ¿Importa la Habilidad Relativa? Análisis Ex–Ante y Ex–Post de una Política Pública.* http://www.cned.cl/public/secciones/seccionpublicaciones/doc/63/cse_articulo795.pdf

CRUCh (2010). *Validez diferencial y sesgo de oredictividad de las pruebas de admisión a las universidades chilenas*. Documento de trabajo.

Cuneo, A. (2002). *El estándar profesional y algunas vías para su exigibilidad*. En Andrés Bernasconi (ed.) *La Educación Superior ante el Derecho.* Santiago, Editorial Biblioteca Americana, pp.94-95.

Deem R. (2008). *Producing and re/producing the global university in the 21st century: researcher perspectives and policy consequences*. Higher Education Policy N° 21, 439-457.

Domínguez, J. (2005). *Escuela Abierta*. Getafe, Madrid.

Donoso, S. & Schiefelbein, E. (2007). *Análisis de los modelos explicativos de retención de estudiantes en la universidad: una visión desde la desigualdad socia*l. Estudios pedagógicos N° 23, Santiago, pp. 7-27. También disponible en http://min- gaonline.uach.cl/pdf/estped/v33n1/art01.pdf

Donoso, S. & Cancino, V. (2007). *Caracterización socioeconómica de los estudiantes de educación superior*. Calidad en la Educación, N° 26, Santiago, pp. 203-244.

Espínola, V. & Claro, J. (2010). *Estrategias de prevención de la deserción en la Educación Secundaria: perspectiva latinoamericana*. Número Extraordinario 2010 - Abandono temprano de la educación y la formación: cifras y políticas. Revista Educación, pp. 257-280. MEC: España.

Espinoza, O. (2002). *The global and national rhetoric of educational reform and the practice of in(equity) in the Chilean higher education system (1981-1998)*. Ed. D. dissertation, School of Education, University of Pittsburgh.

Estivill, J. (2003). *Panorama de la lucha contra la exclusión social.* OIT: Ginebra.

Eyzaguirre, B. & Lefoulon, C. (2002). *SIES: un proyecto prematuro*. Artes y Letras de El Mercurio, 9 de junio, pp. E8 y E9.

Foro Nacional Educación de Calidad para Todos (2010). *Equidad y educación superior: análisis, propuestas y resultados para un acceso más equitativo*. Octubre 2010.

Furco, A. & Billig, S. (2002). *Service learning: The essence of pedagogy*. Connecticut: IAP.

González, L. E.& Espinoza, O. (2008). *Deserción en Educación Superior en América Latina y El Caribe*. Psicológica, Vol. 24, N° 1, enero. 2006, pp.07-13.

González, L. E. (2005). *Estudio sobre la repitencia en educación superior en América Latina y El Caribe*. UNESCO.

Heller, D. ed. (2001). *The States and Public Higher Education Policy: Affordability, access, and accountability.* Baltimore, Ma: The Johns Hopkins University Press

Himmel, E., Diaz, E., & Maltes, S. (1990). *Evolución Histórica de del Sistema de Selección a las Universidades Chilenas, 1967-1989*. En María José Lemaitre (ed.) *La Educación Superior en Chile: Un Sistema en Transición*. Santiago: Colección Foro de la Educación Superior, CPU.

Hoyos, G. (2003). *El ethos de la Universidad. Ciudadanía, democracia y valores en sociedades plurales.* Línea temática N° 3: Universidad, profesorado y ciudadanía.

INJUV (2010). *Sexta Encuesta Nacional de la Juventud*, parte II, capítulo 4, Integración al mercado del trabajo. Instituto nacional de la Juventud, INJUV

Delors, J. (1996). *La educación encierra un tesoro*. UNESCO – Santillana: Madrid.

Jiménez, M. & Lagos, F. eds. (2011). *Nueva geografía de la educación superior y de los estudiantes. Una cartografía del sistema chileno, su actual alumnado y sus principales tendencias.* Chile: Foro de Educación Superior Aequalis.

Jiménez, M. & Durán, F. eds. (2011). *Un recorrido por la historia reciente de la educación superior: 1967 - 2011.* Chile: Foro de Educación Superior Aequalis.

Jiménez, M. (2009). *Políticas de equidad e inclusión social en la educación superior chilena*. Un aporte para el Consejo Asesor Presidencial de Educación Superior. Santiago: s/e.

Jiménez, M. (2007). *La Universidad socialmente responsable: una manera de ser*. Presentación en Reunión AUSJAL, Caracas.

Kerr, C. (2001). *The Uses of the University*. Cambridge, Mass: Harvard University Pres, 2001.

Kirberg, E. (1979). *Los nuevos profesionales. Educación Universitaria de Trabajadores Chile: UTE, 1968-1973*. Segunda parte.

Koljatic, M. & Silva, M. (2010). *Reflexiones a siete años de la implementación de la PSU*. Estudios Públicos N° 120, pp. 125-146, Santiago.

Kwok, M. (2003). *Towards an understanding of Employability skills development among University graduates for workplace entry*. Informe de la división de los estudios de educación superior de la Universidad de Manitoba.

Larrañaga, O. (2002). *Nueva prueba de ingreso a las universidades*. El Mercurio del 20 de abril, pp. A2.

Latorre, L. E. *Et. Al.* (2009). *Equidad en educación superior. Políticas públicas: 1990-2007*. Catalonia: Santiago. Con Luis Eduardo González, & Oscar Espinoza.

Lewis, D & Dundar, H. (2002). *Equity effects of higher education in developing countries: access choice and persistenc*e. En Chapman D. y Austin, A. (Eds.) *Higher Education in the Developing World: Changing Contexts and Institutional Responses*, pp. 169-194. Greenwood Press: Westport, Connecticut.

Luna, J. P. & Zechmeister, E. (2010). *Sociedad Civil y participación ciudadana. Cultura política de la Democracia en Chile*. Capítulo VI, *Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles*. Vanderbilt University, 2010.

MECESUP (2009). *Manual de procedimientos Programa MEC del Consejo de Universidades estatales*. Proyecto MECESUP ULSO62.

Meller, P. *Et. Al.* (2010). *Carreras Universitarias. Rentabilidad, selectividad y discriminación*. Uqbar Editores, Libros del Bicentenario: Santiago.

MINEDUC (2008). *Subvención Pro Retención – Año 2007*. División de Planificación y Presupuesto, Departamento de Estudios, Santiago.

MINEDUC (2009). *Lineamientos Estratégicos para la Discusión de una Política de Mediano Plazo para la Educación Media*, Apartado I. *Diagnóstico de la Educación Media*, estudio encargado a la Universidad Diego Portales.

McCaffery, P. (2010). *The Higher Education Manager´s Handbook*. New York and London: Routledge.

Mohrman, K., Ma, W., & Baker, D. (2008). *The Research University in Transition: The Emerging Global Model.* Higher Education Policy N° 21, pp. 5-28.

Montes, N. & Sendón, M. A. (2006). *Trayectorias educativas en contextos de fragmentación*. Revista Mexicana de Investigación Educativa.

Muga, A. & Sotomayor, A. (2010). *La actividad universitaria y sus perspectivas en relación con el desarrollo regional.* Estudios Sociales El futuro de la educación superior en Chile N° 118, pp. 159-194.

NACAC (2008). *Report of the Commission on the Use of Standardized Tests in Undergraduate Admission*. National Association for College Admission Counseling, Arlington, VA

OCDE (2009). *La educación superior en Chile*. Paris: OCDE.

OCDE (1996) *The OCDE jobs strategy. Pushing ahead with the strategy*. Paris: OCDE.

Orellana, V. (2011). *Caracterización social de los estudiantes de educación superior en Chile, en Nueva geografía de la educación superior y de los estudiantes. Una cartografía del sistema chileno, su actual alumnado y sus principales tendencias.* Chile: Foro de Educación Superior Aequalis.

Paredes, R. & Hernández, L. (2007). *Restricciones Económicas en la Decisión de Continuar Estudios Superiores Técnicos o Profesionales*. Calidad en la Educación N° 27, pp. 238-261, Santiago.

Rolando, Salamanca & Rubilar (2010). *Duración Real de las Carreras y/o Programas: Descripción y Análisis de la Cohorte de Titulados y/o Graduados 2007.*

Salas, V. (2010). *Financiamiento de las universidades chilenas. Situación actual y problemas futuros*. Estudios Sociales *El futuro de la educación superior en Chile* N° 118, pp. 65-118.

Scheele, J. (2009). *Educación terciaria y mercado laboral - Formación profesional, empleo y empleabilidad. Una revisión de la literatura internacional*. Informe preparado para el Ministerio de Educación, División de Educación Superior. Santiago.

Shattock, M. (2006). *Managing Good Governance in Higher Education*. OUP, Maidenhead.

SIES-CSE (2011). *Tasa de retención por cohorte institucional.*

Simonsen, E. (2008). *Ingreso de alumnos municipales a universidades top baja 10% en 6 años*. En La Tercera. 30 de noviembre, p. 40.

Tinto, V. (2006). *Enhancing student persistence: Lessons learned in the United States*. Psicológica, Vol. 24, N° 1, pp.07-13.

Torres, R. & Zenteno, M. L. (2011). *El sistema de educación superior: una mirada desde las instituciones y sus características, en Nueva geografía de la educación superior y de los estudiantes. Una cartografía del sistema chileno, su actual alumnado y sus principales tendencias.* Chile: Foro de Educación Superior Aequalis.

Tunnermann, C. & De Souza, M. (2003). *Desafíos de la universidad en la sociedad del conocimiento, cinco años después de la conferencia mundial sobre educación superio*r. En http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001344/134422so.pdf.

UNESCO (2011). *Los seis objetivos de la EPT, Informe de seguimiento de la Educación para Todos en el mundo.*

UNESCO (1998). *La educación superior en el siglo XXI, visión y acción*. Conferencia mundial de Educación Superior, París.

Vargas, E. (1979). *Introducción al Derecho Internacional*, Vol. I. Juriscentro S.A., San José de Costa Rica.

Vargas, G. (2009). *La PSU y la Educación Técnica*. En El Mercurio, 10 de febrero, pp. A2.

Varghese, N. V. (2010). *Running to stand still: Higher education in a period of global economic crisis, International Institute for Educational Planning (IIEP),* UNESCO, Paris.

Vlăsceanu, L. *Et. Al.* (2004). *Quality Assurance and Accreditation: A Glossary of Basic Terms and Definitions* (Bucharest, UNESCO-CEPES) Papers on Higher Education, ISBN 92-9069-178-6. Con Grünberg, L., and Pârlea, D. Disponible en http://www.cepes.ro/publications/Default.htm

World Economic Forum (2011). *Global competitiveness report 2010-2011*. Geneva, Switzerland.

GLOSARIO DE SIGLAS

AFD. Aporte Fiscal Directo.

AFI. Aporte Fiscal Indirecto.

CAE. Crédito con Aval del Estado.

CAPES. Consejo Asesor Presidencial en Educación Superior.

CENDA. Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo.

CINDA. Centro Interuniversitario de Desarrollo.

CNA. Comisión Nacional de Acreditación.

CNAP. Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado.

CNED. Consejo Nacional de Educación Superior.

CNIC. Consejo de Innovación para la Competitividad.

CONAP. Comisión Nacional de Acreditación de Postgrado.

CONICYT. Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica.

CPC. Confederación de la Producción y el Comercio.

CRUCh. Consejo de Rectores.

CSE. Consejo Superior de Educación.

DEMRE. Dirección de Medición y Registro de la Universidad de Chile.

DFL. Decreto con Fuerza de Ley.

DIVESUP. División de Educación Superior del Ministerio de Educación.

EUNACOM. Examen único de conocimientos en medicina.

FCSU. Fondo Crédito Solidario Universitario.

FIC. Fondo de Innovación para la Competitividad.

FONDEF. Fondo de Fomento al Desarrollo Científico y Tecnológico.

FONDECYT. Fondo de Desarrollo Científico y Tecnológico.

IPC. Índice de Precios al Consumidor.

JUNAEB. Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas.

LOCE. Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza.

LGE. Ley General de Educación.

MECESUP. Programa de Mejoramiento de la Calidad en la Educación – Superior.

MINEDUC. Ministerio de Educación de Chile.

NEM. Notas de Enseñanza Media.

OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

OIRS. Oficina de Informaciones, Reclamos y Sugerencias.

PAA. Prueba de Aptitud Académica.

PCE. Prueba de Conocimientos Específicos.

PIA. Programa de Investigación Asociativa.

PIB. Producto Interno Bruto.

PSU. Prueba de Selección Universitaria.

SENCE. Servicio Nacional de Capacitación y Empleo.

SIES. Sistema de Información de la Educación Superior.

SIMCE. Sistema de Medición de la Calidad en la Educación.

SINAC. Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad.

SIRID. Sistema de Registro para la Inclusión y la Diversidad.

LISTADO COMPLETO DE CONSULTORES

1. Lista de profesionales participantes de las unidades consultoras:

Alejandra Contreras Altmann. Abogada; Magíster en Gestión Pública. Directora Ejecutiva Comisión Ingresa.

Alejandro Villela Díaz. Psicólogo; Magíster en Psicología y Magíster en Educación. Director de Aseguramiento de la Calidad UCINF.

Alejandra Villarzú Gallo. Asistente Social; Magíster en Asentamiento Humanos y Medio Ambiente. Directora de Educación Continua en DuocUC.

Alexis Ramírez Orellana. Profesor de Historia y Geografía; Diploma Ciencia Política y Magíster © en Política Educativa. Jefe de Información y Atención de Usuarios de ChileValora.

Alfonso Muga Naredo. Ingeniero Civil Químico; Magíster en Ciencias con mención en Economía. Ex rector y profesor titular de la Pontificia Universidad Católica de Valparaiso.

Ana Luisa Neira Urzúa. Abogada. Jefa Departamento Jurídico del Consejo Superior de Educación.

Ana María Larraín Undurraga. Magister en Planificación y Gestión de la Educación Superior. Directora Nacional de Desarrollo Curricular de la Corporación Santo Tomás.

Andrés Bernasconi Ramírez. Abogado, Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales; MBA Políticas Públicas; PhD Sociología de Organizaciones. Vicerrector de Investigación y Posgrado Universidad Andrés Bello.

Andrea Detmer Latorre. Ingeniero Civil Industrial; Master en Educación. Subdirectora de Innovación de la Escuela de Ingeniería de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Andrés Sanfuentes Vergara. Economista; Magíster en Economía. Director del Centro de Estudios del Desarrollo.

Bernardo Errázuriz Gatica. Arquitecto; Magíster en Comportamiento del Consumidor. Vicerrector Académico en DuocUC.

Boris Isla Molina. Psicólogo. Sub Director de Análisis Institucional Universidad Católica de Temuco.

Camila Carvallo Perlo. Estudiante de la escuela de psicología Pontificia Universidad Católica de Chile. 1° Vicepresidenta de la Federación de Estudiantes de la Pontificia Universidad Católica de Chile 2011.

Carlos Cáceres Sandoval. Ingeniero comercial y Phd(c) Economía. Académico de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile.

Carlos Elórtegui Raffo, Ingeniero Comercial, Master of arts (en Economía) Universidad de Pittsburgh. Rector Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

Carlos Isaac Pályi, Ingeniero Civil de Industrias y M.Sc. in Foundations of Advanced Information Technology. Vicerrector Económico, DuocUC.

Carlos Mujica Rojas. Licenciado en Ciencias mención Química; Doctor en Química. Director General Académico Universidad Viña del Mar.

Caupolicán Catrileo Cuitiño. Profesor de Matemáticas Universidad de Chile. Estudiante Ph.D educación. Director Programa Bachillerato en Ciencias y Humanidades Universidad Cardenal Silva Henríquez.

Cecilia Sepúlveda Carvajal. Médico Internista e Inmunóloga. Decana de la Facultad de Medicina de la Universidad de Chile.

Chantal Jouannet Valderrama. Psicóloga, egresada magíster en Política Educativa. Coordinadora Programa Aprendizaje Servicio Pontificia Universidad Católica de Chile.

Claudio Castro Salas. Ingeniero Civil Industrial. Director de Planificación y Desarrollo Universidad Cardenal Silva Henríquez.

Cristian Inzulza Brajovic. Abogado, Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Secretario General de la Universidad de Viña del Mar.

Cristóbal Philippi Irarrázaval. Ingeniero Comercial. Secretario General de la SOFOFA y Presidente en Interclínica S.A.

Cristóbal Silva Labbé. Abogado. Director Ejecutivo Sogeduc S.A.

Daniela Torre Griggs. Profesora de Historia, Geografía y Educación Cívica. Secretaria Ejecutiva Consejo Nacional de Educación.

Dolly Standen Inostroza. MSc. en Fisiología. Ex-Directora de Pregrado de la Facultad de Medicina de la Universidad de La Frontera, ex-Directora de Postgrado de la Universidad de La Frontera.

Eduardo González Folch. Kinesiólogo, especialista en Educación Médica; Master en Gestión Universitaria. Académico y Director de Análisis y Desarrollo Institucional de la Universidad de La Frontera.

Elena Altieri Missana. Magíster en Biomedicina, Mención Inmunología. Directora de Pregrado de la Facultad de Medicina de la Universidad de La Frontera. Encargada Institucional del Sistema de Créditos Transferibles, Universidad de La Frontera.

Enrique Montenegro Arcilla. Profesor de Biología y Licenciado en Filosofía y Educación. Doctor en Ciencias Biológicas. Profesor Titular de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

Eugenio Cáceres Contreras. Arquitecto; Master en Matrimonio y Familia. Director de Posgrado de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad San Sebastián y Profesor de la Universidad de los Andes.

Fernando de la Jara Goyeneche. Profesor de Historia y Geografía; Master of Arts. Vicerrector de Aseguramiento de la Calidad, Corporación Santo Tomás.

Francisco Castañeda González. Economista e Ingeniero Comercial; Dr(c) en Geografía Económica; Master of Science en Economía y Finanzas. Académico Universidad Santiago de Chile.

Francisco Durán del Fierro. Sociólogo, diploma en Políticas Públicas. Investigador del Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (Cenda).

Francisca Dussaillant Lehmann. Ingeniera Civil; Master of Arts in Education; Doctora en Economía. Académica investigadora en la Facultad de Gobierno de la Universidad del Desarrollo y asesora del Mineduc en el área de Currículum y Evaluación.

Francisco Javier Gil Llambías. Químico; Doctor en Ciencia con mención en Química. Rector Universidad Cardenal Silva Henríquez.

Francisco Pio Valdés Nagel. Profesor de Historia y Geografía; Posgrados en Gestión Universitaria. Vicerrector Académico de la Universidad de Aconcagua.

Gonzalo Puentes Soto. Ingeniero Forestal. Magíster en Administración de Empresas. Director General de Aseguramiento de la Calidad de la Universidad San Sebastián.

Gonzalo Tomarelli Rubio. Ingeniero Civil Industrial; Master en Economía. Prorrector del Instituto Profesional DuocUC.

Gonzalo Vargas Otte. Ingeniero Agrónomo; MBA y Master of Science in Agricultural and Resource Economics. Rector Inacap.

Gonzalo Zapata Larraín. Sociólogo; Master of Science in Educational Administration. Académico del Departamento de Teoría y Política de la Educación de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Iván Navarro Abarzúa. Profesor de Filosofía; Doctor en Filosofía. Miembro del Directorio de Akredita QA. Presidente Directorio Sociedad Educacional NAPA Ltda.

Jaime Alcalde Costadoat. Ingeniero Forestal. Rector DuocUC.

Jeannette Ruiz Pastén. Enfermera, diplomado en Cardiología; Magíster en Educación Superior. Decana de Salud UCINF.

Jorge Narbona Lemus. Ingeniero Agrónomo. Rector del Instituto Profesional de Chile IPChile.

José Antonio Guzmán Matta. Ingeniero Civil. Vicepresidente del Consejo Directivo Inacap.

José Cancino Vicente. Ingeniero Agrónomo; Ph.D en Agricultural and Resource Economics. Director de Estudios y Desarrollo, Universidad Tecnológica de Chile, Instituto Profesional y Centro de Formación Técnica Inacap.

José Julio León Reyes. Abogado, Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Secretario General Universidad Diego Portales.

José Miguel Correa Alliende. Constructor Civil. Presidente nacional del Colegio de Constructores Civiles e Ingenieros Constructores de Chile A.G. Empresario.

Juan Antonio Rock Tarud. Ingeniero Comercial; Doctor of Bussines Administration. Académico de Universidad de Talca.

Juan Jorge Lazo Rodríguez. Abogado. Decano Derecho Universidad UCINF.

Juan Manuel Zolezzi Cid. Ingeniero Civil Electricista; Magíster en Ciencias de la Ingeniería y Doctor en Ciencias de la Ingeniería. Rector de la Universidad de Santiago, Usach.

Juan Music Tomicic. Ingeniero Civil. Académico Departamento de Ingeniería de la Universidad Católica del Norte.

Juan Pablo Claro Stuardo. Sociólogo; becario Maestría en Gestión Educativa. Asesor Decanato Facultad de Educación Universidad Católica de Temuco.

Juan Pablo Prieto Cox. Doctor en Matemáticas de la Ohio State University. Vicerrector Académico de la Universidad Viña del Mar.

Judith Scharager Goldenberg. Psicóloga; Magíster en Salud Pública. Profesor titular de la P. Universidad Católica de Chile. Directora Ejecutiva de Agencia Acreditadora Qualitas.

Karin Riedemann Hall. Licenciada en Letras; Magíster en Letras mención Lingüística y Doctorada en Filología Hispánica y Filosofía del Lenguaje. Rectora UCINF.

Kiyoshi Fukushi Mandiola. Ingeniero en Computación e Informática; Magíster en Administración de Empresas. Vicerrector Académico de la Universidad San Sebastián.

Leonor Cariola Huerta. Socióloga; Ph.D en educación Universidad de Wales, del Reino Unido.

Lorna Figueroa Morales. Master en Informática y Dra. en Ingeniería Informática, Subdirectora Programa de Bachillerato en Ciencias y Humanidades de la Usach.

Lucía Díaz del Valle. Profesora de Filosofía y Licenciada en Filosofía y Letras. Directora Escuela de Educación, Universidad Santo Tomás.

Luis Eduardo González Fiegehen. Ingeniero Civil Electricista; Magíster en Educación; Máster y Doctor en Planificacion educacional. Director del área de Política y gestión universitaria de CINDA, Investigador Sénior y Miembro del Directorio del PIIE/ Universidad Academia de Humanismo Cristiano.

Luis Eduardo Prieto Fernández de Castro. Abogado. Secretario General Inacap.

Luis Riveros Cornejo. Licenciado en Filosofía, Magíster y PhD en Economía. Rector de la Universidad de Chile (1998 - 2006), Profesor Titular Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile.

Luis Rojas Robles. Profesor de Educación General Básica, y especialista en Educación Matemática; Magíster en Educación mención currículum y comunidad educativa. Director de Carrera de Pedagogía Básica UCINF.

Luis Sandoval Vásquez. Profesor de Historia y Geografía; Magíster en Ciencias Políticas. Vicerrector académico UCINF.

Marcelo Von Chrismar Werth. Ingeniero Civil. de Industrias; Doctor Ingeniero Industrial. Director del Proyecto Anacleto Angelini de Innovación Tecnológica, PUC.

María Antonieta Contreras Mundaca. Socióloga. Asesora en investigación Programa Aprendizaje Servicio UC.

María del Pilar Álamos Varas. Profesora de Historia y Geografía. Directora Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Corporación Santo Tomás.

María Elena González Plitt. Psicóloga; Doctor en Ciencias de la Educación. Profesor Asociado Universidad de Tarapacá.

María E. Irigoin Barrene. Pedagoga, especialista en desarrollo de competencias, educación y trabajo, y aseguramiento de la calidad. Experiencia laboral en Universidad de Chile, agencias de Naciones Unidas e instituciones de educación técnica.

María José Lemaitre del Campo. Socióloga. Directora Ejecutiva CINDA. Presidente de la Red Internacional de Agencias de Acreditación (INQAAHE).

Mario Maturana Claro. Abogado; Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Magister en Derecho. Decano Facultad de Ciencias Jurídicas Universidad de Atacama.

María Soledad González. Pedagoga y Orientadora. Académica de la Facultad de Educación de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Profesional del Centro de Desarrollo Docente UC.

Matko Koljatic Maroevic. Ingeniero Comercial, Posgrado en Marketing Management. Académico de la Escuela de Administración de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Máximo González Sasso. Magister en Matemáticas. Director de Docencia Usach y Director Programa Propedéutico Usach - Unesco, Director Cátedra Unesco, Inclusión en Educación Superior.

Mladen Koljatic Maroevic. Ingeniero comercial; MBA Universidad de Michigan, EdD Indiana University. Profesor Titular Escuela de Administración Pontificia Universidad Católica de Chile.

Mónica Silva Raveau. Psicóloga; MS Indiana University, Ph.D Indiana University. Investigadora Asociada Escuela de Administración Pontificia Universidad Católica de Chile.

Nelson Stevenson Palamara. Ingeniero Comercial; Doctor © en Procesos de Integración. Director Ejecutivo de la Corporación de Educación La Araucana.

Oscar Mimica Roki. Ingeniero Civil de Industrias; Master of Science in Computer Science. Vicerrector de Planificación y Desarrollo Universidad Santo Tomás.

Osvaldo Larrañaga Jiménez. Ingeniero Comercial, Magíster y PhD en Economía. Experto en temas relacionados con políticas sociales, Oficial de programa de reducción de la pobreza y de la desigualdad PNUD.

Pamela Díaz-Romero. Socióloga; diplomada en Género y Políticas Sociales, cursó estudios de doctorado en la Facultad de Sociología de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Directora Fundación Equitas.

Patricia Lobos Vergara. Ingeniera en Alimentos Universidad de Santiago de Chile. Coordinadora del Propedéutico Universidad Cardenal Silva Henríquez.

Patricio Ortúzar Ruiz. Ingeniero Comercial; Magíster en Dirección de Empresas. Académico y Directivo Superior de la Universidad de Talca.

Pedro Pablo Rosso Rosso. Médico Cirujano. Rector emérito y presidente de la Organización de Universidades Católicas de América Latina y el Caribe, ODUCAL.

Pilar Armanet Armanet. Abogada y Magíster en Estudios Internacionales. Vicerrectora Académica Universidad de las Américas.

Rodrigo Castro Fernández.. Economista; Master of Arts in economics; Ph.D en Economía. Académico Universidad del Desarrollo.

Rodrigo del Valle Martin. Doctor en Educación de la Indiana University. Director General de Docencia de la Universidad Católica de Temuco.

Rodrigo Díaz Mery. Ingeniero Civil Industrial; Magister en Economía y MPA in Public and Economic Policy. Jefe del departamento de Investigación e Información Pública del CNED.

Rodrigo Echecopar Kisic. Estudiante de Ingeniería Comercial mención Economía. Consejero Territorial de Ingeniería Comercial de la Federación de Estudiantes de la Pontificia Universidad Católica de Chile 2011.

Rodrigo Rolando Meneses. Sociólogo; Magíster en Ciencias Políticas. Jefe del Servicio de información de Educación Superior (SIES).

Roberto Salim-Hanna Sepúlveda. Abogado. Secretarío General Universidad Finis Terrae.

Rodrigo Torres Núñez. Ingeniero Civil de Industrias. Profesional del Departamento de Estudios e Información Pública del Consejo Nacional de Educación (CNED).

Rodrigo Troncoso Olchevskaia. Economista y Doctor en Economía. Académico Investigador de la Universidad del Desarrollo y Coordinador del Programa Social de Libertad y Desarrollo.

Roxana Pey Tumanoff. Bióloga; Doctora en Ciencias. Investigadora del Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (Cenda) y académica del Instituto de la Comunicación e Imagen (ICEI) de la Universidad de Chile.

Rubén Covarrubias Giordano. Ingeniero Metalúrgico. Rector de la Universidad Mayor.

Sally Bendersky Schachner. Ingeniero Civil Químico. Ex Directora de Intec-Chile (Corfo), embajadora de Chile en Israel y Jefa de la División de Educación Superior del Mineduc.

Sergio Bravo Escobar. Químico Laboratorista, Magíster en ciencias y tecnología de la leche, Rector Universidad de la Frontera.

Sergio Ponce Colina. Profesor de Educación Técnico Profesional, Egresado del Programa de Magister en Educación (Umce). Experiencia laboral en Inacap, diseño curricular y aseguramiento de la calidad.

Soledad Rodríguez Olea. Profesora de Educación Diferencial, mención Problemas de Aprendizaje y Licenciatura en Educación; Magíster en Educación, mención en Aprendizaje Transformacional. Decana de la Facultad de Educación de la Universidad UCINF.

Sergio Schmidt Yuraszeck. Ingeniero Agrónomo. Director Unidad de Análisis Institucional y Secretario General del Instituto Profesional de Chile IPChile.

Tania Hernández Jara. Ingeniera Civil en Industrias, Magíster en Economía Aplicada y Magister en Administración Pública y Desarrollo Internacional. Investigadora del Centro de Investigación Avanzada en Educación, Universidad de Chile.

Tatiana Sánchez Doberti. Educadora de Párvulos; Magíster en Psicología. Directora Centro de Desarrollo e Innovación de la Docencia Universidad Católica de Temuco.

Verónica Cabezas Gazaga. Ph.D Economía de la Educación. Académica Facultad de Educación Pontificia Universidad Católica de Chile.

Verónica Fernández Lübbert. Business Administration y Recursos Humanos en la Universidad de Bruselas; Magíster en Estudios Europeos. Directora Ejecutiva del Fondo de Innovación Académica-Programa Mecesup, División de Educación Superior del Ministerio de Educación.

Vivian Heyl Chiappini. Ingeniero Comercial; Master en Educación (Planificación y Políticas Sociales). Ex Presidenta de la Comisión Nacional Científica y Tecnológica (Conicyt).

Ximena Concha Bañados. Asistente Social; Master en Gestión Pública; Magíster(c) en Gestión de Calidad. Secretaria Ejecutiva Comisión del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales.

2. Foro Aequalis

2.1 Dirección Ejecutiva

Mónica Jiménez de la Jara
Gonzalo Vargas Otte
Hernán Araneda Díaz
Monserrat Baranda Ferrón

2.2 Equipo de trabajo

Alejandra Sepúlveda Serrano
Eliana Jiménez de la Jara
Felipe Lagos Rojas
Francisco Durán del Fierro
María José Sepúlveda Opazo

3. Otros participantes

Agradecemos la participación y el aporte de las siguientes personas, quienes estuvieron en diferentes etapas y procesos a lo largo del trabajo del Foro Aequalis:

Andrés Barros Donoso.
Anely Ramírez. Ministerio de Educación
Alvaro Rojas Marín. Universidad de Talca
Bío-Bío Educando e Innovando
Catalina Covacevich Pérez. Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
Catalina Necochea.
Claudio Orrego Larraín. Proyectamerica
Cristina Orellana Quezada. Centro Democracia y Comunidad (CDC)
Christian Blanco. Ministerio de Educación
Daniela Novoa Mackenna. Corporación Santo Tomás
Ernesto Aguila Zuñiga. Instituto Igualdad
Edgardo Riveros. Centro Democracia y Comunidad (CDC)
Eduardo Hill Merino. Corporación de Promoción Universitaria (CPU)
Emilio Rodríguez-Ponce. Universidad de Tarapacá.
Estudia en Valparaíso
Fernando Alvear Artaza. Confederación de la Producción y el Comercio (CPC)
Fernando Montes Matte. Universidad Alberto Hurtado
Foro de Altos Estudios Sociales de Valparaíso
Giorgio Jackson Drago. Federación de Estudiantes Pontificia Universidad Católica.
Guillermo Edwards Mujica. Inacap
Harald Beyer Burgos. Centro de Estudios Públicos (CEP)
Hernán Larraín Fernández. Senador de la República.
Oscar Garrido Rojas.
Jorge Marshall Rivera. Expansiva
Jaime Vatter Gutiérrez. Corporación Santo Tomás
Jaime Lavados Montes. Corporación de Promoción Universitaria (CPU)
Jorge Sequeira. Unesco
Jose Joaquín Brunner Ried. Universidad Diego Portales
Juan Esteban Dulcic. Icare
Juan José Ugarte Gurruchaga. Ministerio de Educación
Luis Larraín Arroyo. Libertad y Desarrollo (L&D)
Luis Cordero Barrera. Universidad San Sebastián
Marina Bassi. Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
María de los Ángeles Fernández. Chile 21
María de los Ángeles Pérez. Expansiva
María Eliza Zenteno Villa. Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA)
Manuel Vargas Carvajal. Icare
Paz Portales. Unesco.
Patricio Meller Bock. Departamento Ingeniería Industrial Universidad de Chile
Patricio Valdivia. Inacap Antofagasta.
Paulina Raffo Oehninger. Sofofa
Raúl Allard Neumann. Pontifica Universidad Católica de Valparaíso.
Raúl Atria Benaprés. Centro de Investigación en Estructura Social (CIES)
René Jofré Delgado. Proyectamerica
Ricardo Nuñez Muñoz. Instituto Igualdad.
Ricardo Hepp Kuschel. Universidad San Sebastián
Rodrigo González. Instituto Igualdad
Roxana Chiappa.
Sergio Bitar Chacra. Ex ministro de Educación
Sergio Micco Aguayo. Centro de Estudios del Desarrollo (CED)
Soledad Altamirano. Nexos
Víctor Orellana Calderón. Centro de Investigación en Estructura Social (CIES)