

# HACIA UNA NUEVA ARQUITECTURA DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR: EL RÉGIMEN DE LO PÚBLICO



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

---

AEQUALIS, Foro de Educación Superior

Unidad de Arquitectura del Sistema de Educación Superior

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

---

## **Autores:**

María José Lemaitre del Campo  
Francisco Durán del Fierro

## **Edición general:**

Eugenio Cáceres Contreras

## **Edición de estilo:**

Eliana Jiménez de la Jara

## **Diagramación:**

Canal ADV Marketing Ltda

## **Ilustración:**

Sandra Gobet

ISBN  
N° 978-956-353-240-1

Inscripción de propiedad intelectual  
Derechos Reservados para  
AEQUALIS, Foro de Educación Superior  
232677

## **Impresión**

Canal ADV Marketing Ltda

Santiago, Chile  
Octubre 2013

## **Listado de profesionales participantes de la unidad AEQUALIS**

Este documento representa el trabajo de los participantes de la Unidad de Arquitectura del Sistema de Educación Superior de AEQUALIS. Ha sido elaborado con el apoyo de diversos aportes, algunos con mayor énfasis en el diagnóstico y otros en la propuesta. Así también, estas contribuciones han sido incorporadas y definidas en función de la coherencia del documento en su conjunto. Dada la diversidad de aportes pensamos relevante consignar la participación de todos aquellos que de alguna manera u otra han participado en la construcción de este documento. Sin perjuicio de esto, nos gustaría mencionar especialmente el aporte de Alejandra Villarzú, Pedro Pablo Rosso, Sergio Schmidt, Raúl Atria, Eugenio Cáceres y Rodrigo Roco, quienes fueron fundamentales para el resultado final.

**Alejandra Villarzú Gallo.** Asistente Social; Magíster en Asentamiento Humanos y Medio Ambiente. Directora de Educación Continua en DUOC UC.

**Andrés Sanfuentes Vergara.** Economista; Magíster en Economía. Director del Centro de Estudios del Desarrollo, CED.

**Alejandro Zamorano Jones.** Ingeniero Civil Industrial de la Pontificia Universidad Católica de Chile, PUC. Máster en Business Administration, PUC. Vicerrector Académico AIEP.

**Daniela Torre Griggs.** Profesora de Historia, Geografía y Educación Cívica. Exsecretaria Ejecutiva Consejo Nacional de Educación, CNED. Investigadora, Fundación Chile.

**Eduardo Rivera.** Máster en Educación Superior del INCHER de la Universidad de Kassel, Alemania. Licenciado en Lingüística Aplicada de la USACH. Candidato a doctor de la Universidad de Barcelona, España.

**Edgar Mercado Silva.** Sociólogo de la U. de Chile. Exsecretario técnico y jefe de acreditación de la CNA. Coordinador de Procesos de Acreditación de Programas Universidad de Santiago de Chile.

**Enrique Fernández Darraz.** Profesor de Historia y Geografía, U. de Concepción. Doctor en Sociología de la Universidad Libre de Berlín. Académico, Universidad de Tarapacá.

**Eugenio Cáceres Contreras.** Arquitecto; Master en Matrimonio y Familia. Exdirector de Posgrado de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad San Sebastián y Profesor de la Universidad de los Andes. Rector Universidad del Pacífico.

**Francisco Durán del Fierro.** Sociólogo, especializado en Políticas Públicas. Asesor de la División de Políticas y Estudios de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE); Jefe de Estudios de AEQUALIS; e investigador asociado del Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (CENDA).

**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. Vicerrector de Aseguramiento de la Calidad de la Universidad San Sebastián.

**José Cancino Vicente.** Ingeniero Agrónomo; Ph.D en *Agricultural and Resource Economics*. Director de Estudios y Desarrollo INACAP.

**Juan Carlos Erdozain Acedo.** Ingeniero Comercial. Vicerrector Académico Instituto Profesional Centro de Formación Técnica Santo Tomás.

**María del Pilar Álamos Varas.** Profesora de Historia y Geografía. Directora Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Corporación Santo Tomás.

**María E. Irigoien Barrene.** Pedagoga, especialista en desarrollo de competencias, educación y trabajo, y aseguramiento de la calidad. Experiencia laboral en Universidad de Chile y agencias de Naciones Unidas.

**María José Lemaitre del Campo.** Socióloga. Directora Ejecutiva CINDA. Presidenta de la Red Internacional de Agencias de Acreditación (INQAAHE).

**Mónica Jiménez de la Jara.** Asistente Social de la Pontificia Universidad Católica de Chile; Master en Educación para el trabajo social, Catholic University of America, Washington D.C. Exrectora de la Universidad Católica de Temuco y exministra de educación.

**Nelson Stevenson Palamara.** Ingeniero Comercial; Doctor © en Procesos de Integración. Director Ejecutivo de la Corporación de Educación La Araucana.

**Pedro Pablo Rosso Rosso.** Médico Cirujano. Rector emérito y presidente de la Organización de Universidades Católicas de América Latina y el Caribe, ODUCAL. Consejero CNED.

**Raúl Atria Benaprés.** Sociólogo y Abogado de la Universidad Católica de Chile, Estudios de doctorado en sociología de la Universidad de Columbia, Nueva York. Director del Centro de Investigación en Estructura Social (CIES) de la Facultad de Ciencias Sociales de la U. de Chile.

**Rodrigo Roco Fossa.** PhD en Ciencias de la Educación, IREDU/CNRS, Universidad de Dijon, Francia. Licenciado en Teoría de la Música, Universidad de Chile. Secretario Ejecutivo del Proyecto Institucional de Educación de la Universidad de Chile.

**Rodrigo Torres Núñez.** Ingeniero Civil de Industrias. Se desempeñó como profesional del Departamento de Estudios e Información Pública del Consejo Nacional de Educación (CNED). Becado en la London School of Economics.

**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.

**Sergio Schmidt Yuraszeck.** Ingeniero Agrónomo. Director Unidad de Análisis Institucional y Secretario General del Instituto Profesional de Chile IPChile.

**Contenido**

I.	<b>Introducción</b>	<b>11</b>
II.	<b>Antecedentes</b>	<b>13</b>
	A. La función de la educación superior	13
	B. La educación superior que tenemos	16
III.	<b>Marco de referencia</b>	<b>19</b>
	A. El sistema de educación superior	20
IV.	<b>Elementos de diagnóstico</b>	<b>26</b>
	A. La arquitectura actual	26
	B. El desafío de la articulación	29
	C. Cambios en la estructura social y productiva	35
	D. Los requerimientos desde el desarrollo de la ciencia y la tecnología	41
	E. Los requerimientos desde las humanidades y las artes	44
	F. Los requerimientos desde la perspectiva del desarrollo nacional y regional	48
	G. La diversificación del sistema de educación superior	53
	H. Síntesis de demandas y necesidades al sistema de educación superior	58
V.	<b>Estado y educación superior</b>	<b>60</b>
	A. Fundamentos de la intervención del Estado	60
	B. La educación superior como campo de la acción estatal	64
	C. Los roles del Estado en la educación superior	66
	D. Los desafíos de la educación superior pública	69
	E. Formación técnica profesional, una tarea pendiente	74
	F. El concepto de autonomía en las instituciones de educación superior	76

VI.	<b>La formación técnica profesional: un subsistema fundamental de la educación superior</b>	<b>79</b>
A.	Funciones relevantes y contexto	79
B.	Desafíos pendientes	82
VII.	<b>Propuesta para una nueva arquitectura del sistema de educación superior</b>	<b>85</b>
A.	Introducción	85
B.	Hacia una nueva arquitectura: el régimen de lo público en el sistema de educación superior	90
C.	Elementos constituyentes del sistema	94
1.	Coordinación o gobierno del sistema	94
2.	Función formativa	103
3.	Función de generación del conocimiento	119
4.	Función vinculación con la sociedad	124
5.	Función de promoción de la equidad y calidad	127
6.	Articulación	131
VIII.	<b>A modo de conclusión</b>	<b>138</b>
IX.	<b>Referencias</b>	<b>140</b>

## I. Introducción

El presente documento representa el esfuerzo de un grupo de académicos y especialistas de la educación superior que, agrupados en el trabajo de AEQUALIS, han elaborado una propuesta para la transformación de la arquitectura del sistema. Este trabajo fue consolidado, sistematizado y profundizado por la coordinación de la unidad, que tuvo la responsabilidad y el desafío de elaborar un documento acorde a la diversidad de perspectivas y opiniones<sup>1</sup>.

El trabajo se organizó en dos etapas: la primera tuvo por objeto efectuar un diagnóstico que, recogiendo los resultados obtenidos por las unidades de AEQUALIS de 2011, principalmente aquellos provenientes de las unidades de títulos y grados, articulación y movilidad e institucionalidad, centrara su atención en las aspiraciones y expectativas planteadas a la educación superior desde distintas perspectivas.

En este sentido, la unidad discutió distintas opciones posibles para el análisis de la arquitectura del sistema; en principio, se descartó la posibilidad de analizar la arquitectura actual y explorar los cambios o ajustes requeridos, por considerar que ese trabajo no aportaría sustancialmente al diagnóstico efectuado durante la etapa anterior del trabajo de AEQUALIS (2011); y se optó, en cambio, por iniciar la reflexión a partir de un análisis de las necesidades y demandas que la sociedad plantea a la educación superior, en todos sus niveles y ámbitos de acción.

Esta etapa concluyó con una reunión ampliada en la sede Valparaíso de la Universidad Técnica Federico Santa María (UTFSM) en enero del 2013, en la que se acordaron los ejes centrales del diagnóstico y los elementos indispensables para una propuesta de arquitectura del SES (Sistema de Educación Superior).

La segunda etapa recoge el análisis del diagnóstico y se centra en responder la siguiente pregunta: ¿cuál es el SES que necesita el país para responder adecuadamente a los desafíos identificados y que la sociedad demanda desde distintas dimensiones? Se discutieron varias alternativas para construir la propuesta, llegando al siguiente acuerdo general: debido a que el sistema como actualmente se encuentra concebido ya no tolera más ajustes o medidas paliativas se hace necesario constituir un sistema que, basado en el régimen de lo público, sea el pilar para potenciar el desarrollo integral del país. En términos generales, dicho régimen o estatuto de lo público es un espacio pensado en términos de sistema en el cual sus componentes son de distinta naturaleza

<sup>1</sup> Durante 18 meses la unidad se reunió periódicamente con el fin de acordar los puntos centrales del diagnóstico y, posteriormente, para elaborar una propuesta en este ámbito.

y cumplen diversas funciones pero cuya constitución está dada por los objetivos comunes y el interés general. En este régimen la contraparte no es un individuo o cliente sino un ciudadano con derechos establecidos y acordados socialmente.

Para lo anterior, se establecieron los elementos constituyentes y las principales características orientadoras del sistema con el objeto de posicionar a la educación superior de nuestro país en sintonía con los desafíos del siglo XXI. A partir de estos se exploró de qué manera un sistema de educación superior actualizado podría hacerse cargo de ellas de la mejor forma posible, considerando los distintos factores que influyen en su funcionamiento y persistencia.

Lo anterior conduce a asumir un conjunto de acciones orientadas por una Política Nacional de Educación Superior cuyo objetivo sea la transformación del sistema, en todos sus niveles. Parece relevante valorar e insistir en la mirada sistémica que se plantea en este trabajo de análisis y propuesta puesto que permite dimensionar la gravedad de los problemas no resueltos y de los desafíos pendientes. Asimismo, es importante tener presente que la educación superior, como todo sistema social, es un campo en el cual la dinámica de sus relaciones constituyentes es su esencia principal, motivo por el cual dicha Política Nacional debe ser capaz de ir perfeccionándose a lo largo del tiempo. Es loable pensar, en este sentido, en que tales orientaciones y direccionamientos sean revisados cada cierto tiempo de modo de ir evaluando su pertinencia y sustentabilidad.

Sin perjuicio de lo anterior, lo que debe subsistir en el largo plazo es la concepción de sistema y la lógica que lo sustenta. La primera permite darle coherencia y consistencia interna a un conjunto de interrelaciones entre distintos componentes; mientras que la segunda, que se basa en el derecho a la educación y en una autonomía responsable, orienta las distintas acciones de los actores involucrados y supone que estas deben perseguir objetivos comunes que el mismo sistema se autodetermina.

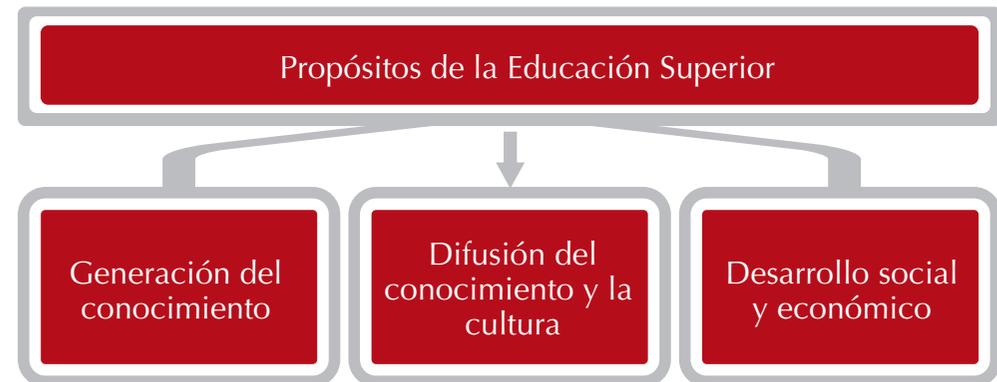
## II. Antecedentes

### A. La función de la educación superior

La Conferencia Mundial de la Educación Superior de Unesco, en 2009, asignó a la educación superior “la responsabilidad social de hacer avanzar nuestra comprensión de problemas polifacéticos, con dimensiones sociales, económicas, científicas y culturales, así como nuestra capacidad de hacerles frente”. Destacó también la importancia de que en el desempeño de las funciones primordiales de investigación, docencia y servicio a la comunidad, las instituciones de educación superior promuevan el pensamiento crítico y la ciudadanía activa, contribuyendo así al desarrollo sostenible, la paz y el bienestar, así como a hacer realidad los derechos humanos (UNESCO, 2009).

En este contexto, reconocemos tres propósitos fundamentales del sistema de educación superior: generación de conocimiento, para mejorar nuestra comprensión del mundo natural y social; difusión del conocimiento y la cultura, a través del desarrollo personal, social y cognitivo de los estudiantes; y contribución al desarrollo social y económico, mediante la innovación y la transferencia del conocimiento.

Figura 1. Representación de los propósitos del sistema de educación superior chileno



Si bien no todas las instituciones de educación superior van a desempeñar de igual forma y a un mismo nivel de desarrollo y complejidad las funciones de docencia, investigación y servicio a la comunidad, es importante destacar que el sistema en su conjunto sí debe hacerse cargo de ellas, a través de instituciones que “producen, transmiten y difunden conocimientos a la sociedad, generando nuevas ideas, formando al personal científico y técnico, transfiriendo los resultados de la investigación al

tejido productivo e influyendo fuertemente en los desarrollos económicos, sociales y culturales de la sociedad” (Santelices, 2012).

La formación, particularmente al nivel de pregrado, ha sido desde sus inicios la función esencial de la educación superior, centrada fundamentalmente en la trasmisión de la cultura. La universidad napoleónica, a comienzos del siglo XIX, introduce el énfasis profesionalizante, centrado en la formación de intelectuales con un saber práctico, útil a la sociedad, que luego se reprodujo como el modelo privilegiado en Chile y otros países latinoamericanos. La investigación solo surge como una función importante muy tardíamente en las universidades, con el desarrollo del modelo humboldtiano que establece la unidad entre la investigación y la enseñanza como un elemento central en el trabajo universitario. A mediados del siglo XIX la universidad empezó a ser considerada como el lugar de la creación de conocimientos, y la investigación a ser reconocida como la segunda misión de la universidad (Santelices, 2012).

Actualmente, en América Latina (y Chile no es una excepción en este campo), las universidades concentran el grueso de los investigadores, ejecutan un tercio de la inversión en investigación y desarrollo, forman la totalidad de los doctores y magísteres, producen cerca del 75% de las publicaciones y generan alrededor del 80% de las patentes en la región (Santelices, 2010).

Una tercera función, hoy denominada ‘tercera misión’, comienza a adquirir fuerza en los inicios de la década de los noventa, relevando el papel de la universidad como agente clave en el sistema de I+D+i y protagonistas del proceso de transferencia del conocimiento científico y tecnológico; lo anterior se expresa al menos en tres dimensiones principales: el compromiso con la sociedad, el emprendimiento y la innovación (Bueno, 2007). En Chile, uno de sus impulsores fue el rector de la UC, Pedro Rosso, quien en la apertura del año académico 2008 señaló que “además de educar e investigar, debemos proponernos como otra tarea central, el ser actores relevantes en el desarrollo integral de la sociedad chilena, aportando los conocimientos que cultiva el estudio de los programas sociales, económicos y culturales que impactan en el desarrollo y bienestar de una región o de un país”.

Estas tres misiones tienen un rol central en la conformación de la sociedad del conocimiento y, por tanto, el análisis de la forma en que debieran desempeñarse, el rol de los distintos actores en su desarrollo, las políticas que sustentan su ejercicio en el conjunto del sistema de educación superior son los elementos mínimos a considerar para el desarrollo de las funciones señaladas.

Sin perjuicio de estas nociones clásicas de concebir la función de la educación superior, es posible desagregar estas tres misiones y enumerar las funciones de la siguiente manera:

1. Formación de profesionales (docencia de pregrado)
2. Formación de técnicos (ciclos cortos)
3. Formación de investigadores y especialistas (docencia de postgrado)
4. Actualización disciplinaria / aprendizaje institucional
5. Investigación
  - a. Producción científica
  - b. Innovación y Desarrollo Tecnológico
6. Articulación con la sociedad
  - a. Desarrollo nacional
  - b. Desarrollo con énfasis regional y local
7. Creación y difusión de la cultura

## B. La educación superior que tenemos

La última reforma profunda realizada a la educación superior de nuestro país fue aquella diseñada e implementada en la década de los ochenta. Han pasado aproximadamente 30 años y a pesar de diversos intentos, no se ha realizado –menos aún materializado–, de manera conjunta, deliberativa y pluralista, ningún tipo de revisión que considere la redefinición de la arquitectura del sistema de educación superior.

La arquitectura de cualquier sistema es el pilar, fundamento o contenido sustancial sobre el cual descansa el diseño y formas de implementación que se llevan a cabo. Este esqueleto ha permanecido prácticamente idéntico durante este tiempo. Las políticas de educación superior se han caracterizado por contener los desajustes estructurales y de corregir ciertas imperfecciones, impulsando reformas que dejan la arquitectura en un estado de inercia elocuente. Sin embargo, la dinámica de la realidad social obliga a reflexionar, analizar y proponer nuevas formas de arquitectura de la educación superior.

El diagnóstico –expresado desde distintas perspectivas en las unidades temáticas de la primera etapa de AEQUALIS– es claro al respecto. El contexto de la educación superior de Chile ha cambiado radicalmente en los últimos años, desde diversos puntos de vista<sup>2</sup>.

La transformación más significativa es la asociada a la expansión de la matrícula, que se ha cuadruplicado en los últimos veinte años<sup>3</sup>, llegando a una cobertura bruta<sup>4</sup> cercana al 50%, considerando todos los niveles de formación superior; lo anterior, sin embargo, con un fuerte componente de concentración en la Región Metropolitana, Valparaíso y Bío-Bío, las que representan el 72% de la matrícula total. Este aumento de la cobertura se da en un contexto de transformaciones sociales significativas, donde un porcentaje importante de la población ha superado el nivel de pobreza, la tasa de egreso de la educación media ha llegado a un 80% (MINEDUC, 2011) y las plazas de trabajo intelectual han crecido aceleradamente, al contrario de las ocupaciones de baja calificación, las que se han prácticamente estancado.

<sup>2</sup> Los principales procesos que han cambiado el sistema de educación superior a nivel global pueden dividirse en 5 grandes tendencias: masificación, diversificación, diferenciación, privatización y globalización.

<sup>3</sup> La tasa de crecimiento si bien ha sido considerable -7% anual entre 1990 y 2010- no es la mayor si miramos en perspectiva histórica. La tasa de crecimiento en el periodo 1960-1970 fue de 12%, siendo aproximadamente el doble incluso si se compara con el periodo desde la última reforma, es decir, de 1981 a 2010, que fue de 7,4%.

<sup>4</sup> Es la razón entre el número total de personas que asisten a la educación superior y la población total entre 18 y 24 años.

La expansión aludida se centró, entre 1992 y 1998, principalmente en el quintil de mayores ingresos; los quintiles III y IV crecieron a partir de 1998 y su participación en la matrícula se estabilizó hacia 2003, momento en que se inicia el crecimiento de los quintiles I y II. Es decir, los grupos de menores ingresos inician su acceso a la educación superior cuando los grupos superiores han estabilizado su participación en la matrícula (Orellana, 2011; p. 89).

Lo anterior tiene importantes consecuencias en la composición de la demanda por educación superior. En efecto, podemos estimar que la expansión actual y futura va a estar dominada por las necesidades de una población de bajos niveles de ingreso, con un capital cultural reducido (consecuencia, en la mayoría de los casos, de la mala calidad de los establecimientos de educación básica y media donde completaron su educación escolar) o por la demanda de adultos que quieren mejorar sus credenciales educativas. Lo anterior no implica, en ningún caso, ignorar que existe una necesidad social importante (aunque sea cuantitativamente menos significativa) de atender las necesidades de formación y desarrollo del conocimiento en una perspectiva académica de alto nivel.

La oferta, por su parte, no parece haberse hecho cargo de estos cambios de manera relativamente organizada. En la actualidad, ésta es responsabilidad de cientos de instituciones de educación superior (IES), distribuidas entre universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica, de un alto grado de heterogeneidad tanto entre estas distintas categorías como al interior de ellas. A estas se agregan las instituciones propias de las fuerzas armadas y de orden, que desempeñan funciones equivalentes a los tres tipos institucionales mencionados más arriba.

El estado, que promovió la reforma de 1981 y generó distintos tipos institucionales, prontamente concentró su acción en el nivel universitario, y nunca incursionó en el ámbito de la formación técnica, transformando, en poco más de una década, todos los institutos profesionales públicos en instituciones universitarias.

El conjunto de instituciones que conforman la educación superior ha crecido y se ha desarrollado en un marco acentuado de mercadización, casi sin espacios de articulación o cooperación, y obligadas a competir duramente por los recursos existentes y los futuros estudiantes. Como consecuencia, la oferta formativa tiende a concentrarse en las áreas disciplinarias consideradas más rentables, y a crecer y ampliarse de manera muchas veces dissociada de las necesidades reales del entorno, para que la institución pueda obtener los recursos necesarios para su subsistencia.

En este sentido, la aplaudida matriz institucional diversificada si bien es percibida coherente a nivel local, es decir, en el contexto particular de cada institución, a nivel

general – es decir, desde una mirada sistémica y de largo plazo – resulta ineficiente, insostenible, y muchas veces, bastante paradójal. Esto corresponde a diferentes factores; sin embargo, en las últimas décadas se ha hecho evidente que esta diversificación ha devenido en ausencia de una institucionalidad que la analice y piense, en todos sus niveles y componentes. Es decir, el problema no es la diversidad como tal, sino los procedimientos y mecanismos a través de los cuales esta se constituye y promueve.

En consecuencia, se hace evidente la ausencia de una institucionalidad estatal que defina un espacio integrador capaz de generar un adecuado nexo con las IES y entre ellas y de promover respuestas eficaces a las prioridades del desarrollo social, territorial, cultural, político y económico del país. El énfasis en el acceso como foco principal de las políticas, sin que se haya paralelamente promovido una reflexión acerca de las implicaciones que el crecimiento de la matrícula y la diversificación de la oferta pudieran tener para las características esenciales del sistema de educación superior ha conducido a una profunda desarticulación de los distintos componentes del sistema, amenazando su sustentabilidad y legitimidad social. Los procesos de aseguramiento de la calidad, que podrían haber hecho un aporte importante a fortalecer una diversificación apropiada y útil de la educación superior, no han contribuido a ello, por diversas razones. En primer lugar, no se les ha asignado el nivel de prioridad que debieran tener en un contexto de masificación como el experimentado por la educación superior; los criterios y procedimientos definidos tienden a enfatizar aproximaciones tradicionales, sin considerar las características diferentes de las IES o de sus propósitos institucionales; se percibe una escasa trayectoria del aseguramiento de la calidad en comparación con otros países; la vinculación entre acreditación y financiamiento estudiantil ha tendido a distorsionar las decisiones adoptadas y la existencia de agencias privadas con escasa supervisión ha derivado en decisiones poco consistentes. La combinación de estos aspectos ha contribuido a un deterioro de la credibilidad de los procesos de aseguramiento de la calidad y, por tanto, a su pérdida de eficacia.

Las definiciones normativas que afectan al sistema, expresadas en distintas normas o cuerpos legales, no han sido revisadas de manera organizada y sustantiva en más de veinte años<sup>5</sup>, a pesar de múltiples recomendaciones al respecto. Algunas de las normas vigentes parecen responder más a un interés por acotar y proteger ciertos espacios que a responder de manera satisfactoria y eficiente a una diversidad de demandas; otras no se aplican en la práctica, ya sea porque se ignoran las prescripciones legales, porque estas son imposibles de verificar y controlar, o simplemente porque se buscan

---

<sup>5</sup> El articulado de la LOCE correspondiente a la educación superior (Título III) es la única parte de la LOCE que permanece vigente. Si bien se han aprobado algunas modificaciones, éstas apuntan mayoritariamente a la defensa de aspectos corporativos, y no a los temas fundamentales que no han sido tocados desde 1990.

resquicios legales que si bien permiten cumplir con la letra de la ley, claramente violan su espíritu<sup>6</sup>.

Se hace, por tanto, imperioso pensar el sistema en su conjunto, identificando las necesidades y demandas a las que es preciso dar respuesta, los atributos esenciales que debieran promoverse y los conceptos y criterios centrales que debieran ser parte primordial de la arquitectura, en el entendido que la equidad, calidad y articulación son los ejes a través de los cuales el sistema se potencia.

---

<sup>6</sup> Cabe diferenciar entre la necesidad de un nuevo marco regulatorio, y el objetivo de la unidad, que es fundamentar y diseñar una nueva arquitectura del sistema.

### III. Marco de referencia

#### A. El sistema de educación superior

En el lenguaje común, se tiende a hablar del *sistema* de educación superior, sin detenerse a analizar qué implica la referencia a dicho sistema. Sin embargo, cuando se hace el intento, se suele afirmar que no hay tal cosa, porque la educación superior, al menos en el contexto nacional, no tiene las características esenciales de un sistema. La pregunta que surge, entonces, es doble: ¿estamos o no en presencia de un sistema? ¿Qué ventajas tiene conceptualizar el conjunto de instituciones, actividades, procesos, asociados con la educación superior como un sistema?

Un sistema, en el ámbito de las ciencias sociales, se refiere a un conjunto complejo de componentes interrelacionados que persiguen un propósito común<sup>7</sup>, que satisfacen al menos las siguientes condiciones: cada componente tiene algún efecto sobre la operación del conjunto; cada componente es afectado al menos por otro de los componentes del conjunto<sup>8</sup>; todos los subgrupos que pueden establecerse al interior del conjunto satisfacen las dos condiciones anteriores (Laszlo & Krippner, 1998). A partir de estas condiciones, puede identificarse una frontera lógica entre el sistema y su entorno, definiendo así un “adentro” –esfuerzos estatales y privados comunes– y un “afuera” –educación secundaria, mercado laboral, sistema de capacitación, entre otros– que puede estar compuesto por un número indeterminado de otros sistemas (Atria, 2007).

Este enfoque permite poner la atención en el conjunto, y no solo en los componentes considerados individualmente; establece la necesidad que existan ciertas normas de interacción entre los componentes; permite definir los límites, de modo de reconocer cuáles de ellos forman parte del sistema y cuáles se encuentran fuera de él; reconoce la necesidad de un mecanismo de coordinación o control, capaz de velar por la mantención de la estructura del sistema y, por tanto, mantener los límites, o un “adentro” reconocible a través del tiempo. Un aspecto adicional, que no es menor, es el reconocimiento de que los distintos componentes pueden ser considerados también como subsistemas, sujetos a las mismas condiciones señaladas, y de que el sistema, a su vez, es parte de un sistema mayor, donde actúa como uno de sus componentes, es decir, en una lógica de totalidades mayores iterativas que van construyendo espacios

<sup>7</sup> Es importante poner hincapié en estos “propósitos comunes”, los que son, en definitiva, los que constituyen a los componentes del sistema, y no al revés. Más adelante se profundizará más en este punto.

<sup>8</sup> Sin embargo, estos componentes tienen su constitución de origen en los propósitos comunes que el sistema se “pone” para sí.

de interacción y constitución mutuas históricamente situadas.

De este modo, entonces, es posible conceptualizar –en un acercamiento preliminar y telegráfico hacia lo que debiera contener una arquitectura como esta– a la educación superior como un sistema. Lo anterior obliga a establecer sus límites y, por tanto, a definir con claridad qué es lo que entendemos por educación superior, si ésta es idéntica a la educación terciaria, y si lo es, qué la distingue de la educación postsecundaria. Nos conduce a identificar, al mismo tiempo, con claridad tanto sus componentes, es decir, las instituciones de educación superior, y los organismos que las regulan o las financian, como la forma en que se organizan en distintos subsistemas. Por último, puede facilitar la tarea de analizar las interrelaciones que se producen entre sus componentes: como se establecen, qué patrones siguen, de qué manera un componente afecta a los demás, o a algunos de ellos.

Todo sistema social se ve enfrentado a múltiples presiones de cambio, que debe resolver si quiere mantenerse como tal. Estas presiones provienen de distintos ámbitos: (i) de los cambios culturales externos al sistema, que inciden en sus pautas normativas; (ii) de las distintas motivaciones de los principales actores respecto de las expectativas de comportamiento institucionalizadas; (iii) de la valoración social asociada al logro de las metas del sistema; y (iv) de la provisión de los medios e instrumentos que le permiten alcanzar las metas que el propio sistema se ha definido (Atria, 2007).

Una mirada a la educación superior deja en evidencia que esta enfrenta desafíos en cada una de las cuatro áreas problemáticas definidas más arriba, probablemente como consecuencia directamente resultante de la dramática expansión que ha experimentado en los últimos años.

En efecto, el principal desafío tiene que ver con las orientaciones normativas asociadas a la educación superior, es decir, con el conjunto de valores que le define su rol social. En la actualidad, hay dos visiones, muchas veces contrapuestas, sobre la educación superior, que se manejan como si fueran mutuamente excluyentes: una ve a la educación superior funcionalmente orientada a satisfacer las necesidades y demandas del sistema productivo. La otra, en cambio, privilegia una educación superior comprometida con el desarrollo del conocimiento y la formación integral, donde la dimensión orientada instrumentalmente al trabajo es solo una parte de su quehacer<sup>9</sup>.

Algunas instituciones han hecho un esfuerzo por integrar estos enfoques; sin embargo, a nivel de sistema persiste esta ambigüedad valórica que se expresa en una educación

<sup>9</sup> Sin embargo, es posible observar la existencia de instituciones que sí integran ambos enfoques (las auténticamente tradicionales) y otras que están en camino de hacerlo.

superior compuesta por múltiples actores que tienen motivaciones muy distintas para su desempeño, tanto en lo que se refiere a la identificación de funciones claves, como a las características de los insumos que reciben, los procesos que desarrollan o los resultados que esperan.

En los distintos análisis de la educación superior se hace referencia a esta diversidad de motivaciones, reconociendo que en ella hay elementos positivos, porque permiten dar cuenta de una amplia gama de necesidades y demandas. Sin embargo, no se ha realizado el intento, ni siquiera parcial, por establecer las características y condiciones de una diversidad aceptable y consistente con las metas del sistema y, menos aún, reflexionar sobre aquellas que más bien conducen a su desintegración. En la práctica, esto conduce a privilegiar normas formales, tanto en los aspectos legislativos como en los que se refieren al aseguramiento de la calidad, donde el nominalismo, o la identificación de ‘correctos’ indicadores cuantitativos aportan una engañosa apariencia de calidad, sin entrar en los aspectos sustantivos del problema. En otras palabras, las IES se ajustan a la normativa actual sin que ello apunte a un efectivo aseguramiento de la calidad, o las impulse a aportar con sus proyectos institucionales a un sistema diverso, equitativo y conectado con el medio.

Otro aspecto problemático se refiere a las metas sociales asociadas a la educación superior. Como se señaló más arriba, la única definición de política consistente durante los últimos años es la de facilitar el acceso a la educación superior, ampliando así sistemáticamente la matrícula. La preocupación por la calidad de la educación superior, definida como una prioridad durante la década de los noventa, y abordada mediante un ejercicio experimental de acreditación durante ocho años, se vio interferida –paradojalmente– con la dictación de la ley que junto con institucionalizar los procesos de aseguramiento de la calidad, permitió ignorar el aprendizaje generado durante todo ese período; se dio inicio así a un nuevo período de ensayo y error, que ha reducido significativamente su impacto y su credibilidad. El Estado no ha asumido la responsabilidad que le compete en la definición de los objetivos sociales relativos a la calidad, la pertinencia, la integridad o la equidad del sistema, limitándose a hacer ajustes a los desequilibrios más evidentes, pero dejando la definición de metas a la presión de intereses particulares de actores diversos, que responden a motivaciones de muy distinto tipo.

Finalmente, hay problemas que surgen de la provisión de los medios necesarios para el correcto desempeño de las funciones asignadas al sistema. Así, la estructura de financiamiento, que privilegia significativamente la provisión de recursos privados por sobre fondos públicos obliga a las IES –aun las estatales– a operar en función de las oportunidades del entorno, a veces en desmedro de la calidad, y pone una carga excesiva en los estudiantes de grado; la escasez de docentes e investigadores

calificados para desempeñar las funciones; la precariedad en que operan muchas instituciones; y la ineficacia de la legislación para controlar el uso adecuado de los recursos financieros de las instituciones, han afectado severamente la capacidad de la educación superior para responder de manera adecuada a las tareas que la sociedad espera de ella.

Todo esto puede reflejarse en una crisis de institucionalidad. En efecto, en las sociedades que se organizan como democracias representativas, la función de trazar el tablero institucional en que opera un sistema social tan relevante como la educación superior corresponde al Estado. Sin embargo, en Chile no existe una institucionalidad capaz de definir las metas del sistema, de asignar prioridades, de distribuir recursos, de exigir calidad y de coordinar esfuerzos.

Ciertamente, la relación entre una matriz institucional altamente diversificada –y también altamente segmentada desde el punto de vista de los estudiantes– y una crisis de institucionalidad constituye uno de los aspectos claves al reflexionar en torno al concepto de “sistema”. La diversidad que promueve este sistema está dada principalmente por el tipo de financiamiento, el que determina el modo en que se desarrolla, transforma y consolida una matriz institucional<sup>10</sup>. De este modo, la diversidad referida queda supeditada a factores externos –el financiamiento– más que a las funciones que el sistema se define internamente. De algún modo, el sistema de educación superior se piensa y analiza en torno a una lógica formal, cuya característica es concebir a las instituciones como más importantes que los objetivos comunes y las responsabilidades colectivas del sistema. Es decir, se le atribuye más importancia a las misiones particulares de las IES –y si ellas las cumplen satisfactoriamente en un marco normativo de procesos de aseguramiento de la calidad– que al horizonte de largo plazo que emanan de las interrelaciones entre las IES. Así, existe “esta institución” y “la otra” de manera independiente, por sí mismas, y el sistema no es sino un agregado de instituciones ligadas por relaciones que, a su vez, son independientes y derivadas de factores externos (competencia y financiamiento principalmente).

De este modo, el financiamiento ha incentivado distintas transformaciones del sistema, principalmente a través de fondos concursables, los que han resultado inadecuados para mantener proyectos que no terminen siendo meramente pilotos o buenas prácticas acotadas (Pey, Durán & Jorquera, 2012). Así, por ejemplo, el esquema de transferencia de recursos públicos ha empujado a las llamadas universidades de investigación a buscar, por otras vías paralelas, ingresos que sostengan su función, trastocando y distorsionando, al mismo tiempo, los procedimientos internos para mantener aquella

<sup>10</sup> Las instituciones no son, necesariamente, lo que quisieran ser sino lo que sus recursos les permiten ser.

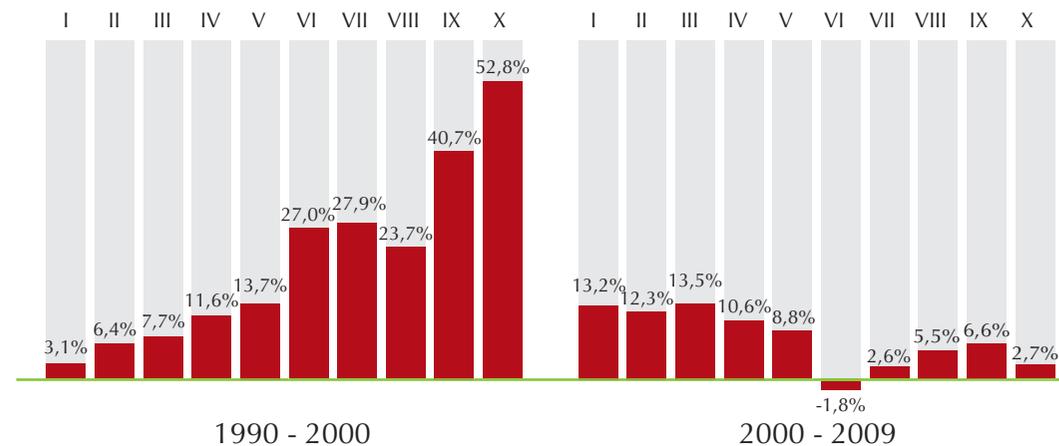
función. El resultado ha sido, en buenas cuentas, el asentamiento de una estrategia de financiamiento, tipo de gobernanza y gestión disociada de la función pública que las universidades de investigación persiguen. El contenido de las políticas públicas vinculadas a este ámbito ha buscado, con el argumento de no tener instituciones “privilegiadas”, distribuir los recursos, a fin de apoyar el surgimiento de una lógica privado en el sector<sup>11</sup>.

Por otra parte, las universidades llamadas docentes demandan la apertura de recursos públicos para promover una suerte de “movilidad” vertical y, de este modo, transformarse en instituciones más complejas, distorsionando también su función inicial u original.

Lo anterior no implica un ejercicio de autoflagelación. El sistema de educación superior chileno, a pesar de enfrentar todos esos problemas y ambigüedades, ha sido capaz de responder de manera razonable a muchos de los requerimientos de estudiantes, del medio laboral, y del desarrollo científico. No abundaremos en los logros del sistema, pero hay algunos aspectos que es preciso destacar.

En primer lugar, la política de ampliación de la matrícula y la diversificación de oportunidades de estudio ha sido exitosa, particularmente en lo que se refiere a incorporar al sistema de educación superior a los jóvenes de nivel socioeconómico más bajo. Una demostración clara de este efecto puede verse en la modificación de las tasas de crecimiento de la matrícula por deciles de ingreso: si bien durante la última década de los noventa el crecimiento fue mayor en los deciles de mayores ingresos, en la primera década del siglo XXI el crecimiento se concentró en los primeros cinco deciles, como puede verse en el gráfico siguiente.

Gráfico 1. Tasas de crecimiento de la matrícula en la educación superior, por deciles de ingreso



Fuente: AEQUALIS, 2011

Alrededor del 60% de la matrícula estudiantil asiste a instituciones que pueden calificarse de calidad, de acuerdo a la categorización efectuada por AEQUALIS<sup>12</sup> (Torres y Zenteno, 2011); si bien las tasas de deserción al segundo año están entre el 60 y el 78% en las universidades, y en 50% en los IP, los egresados reciben ingresos superiores al promedio de la población y bastante más elevados que los que perciben quienes no tienen educación superior (Orellana, 2011). Un dato interesante es que el 4% de los hijos de trabajadores de la generación precedente, hoy se incorporan a la categoría de altos profesionales. Considerando que los hijos de trabajadores son la gran mayoría, esta cifra indica que de allí provienen muchos de quienes tienen la condición de alto profesional (Orellana, 2011).

En el otro extremo de la experiencia estudiantil, el análisis de una muestra de las becas doctorales otorgadas en 2011 y el destino de los becarios muestra que sobre el 40% de ellos son aceptados en instituciones ubicadas en los primeros cien lugares del ranking de Shanghai, y otro 40% en las que se encuentran entre los lugares 101 y 500 (Lemaitre y Atria, 2012).

<sup>11</sup> En efecto, se ha incentivado el posicionamiento del sector privado para que apoye al fenómeno de la masificación de la educación superior; sin embargo, este apoyo ha ido en paralelo con el debilitamiento de la función pública de la educación superior. Esto, de alguna forma, es el quid de la crisis que sugiere el movimiento social: el problema no es el auge de un sector privado, sino el desmantelamiento del que ha sido objeto el régimen de lo público en la educación superior, o más precisamente, la desaparición del régimen de lo público como organizador del sistema. Además, como se menciona más adelante, en distintos momentos, hay que distinguir entre privatización de un sector y el extremo de mercadización del mismo.

<sup>12</sup> Consideramos aquí solo a las universidades selectivas, las universidades no selectivas con acreditación alta o media, institutos profesionales con acreditación alta o media.

## IV. Elementos de diagnóstico

### A. La arquitectura actual

La unidad que trabajó el tema de la estructura de títulos y grados en la primera etapa de AEQUALIS concluyó, luego de analizar el conjunto de regulaciones asociadas al otorgamiento de títulos y grados, que “el marco regulatorio es inadecuado, confuso, con importantes vacíos o lagunas, produce disfunciones o distorsiones y adolece de falta de sistematicidad y coherencia” (AEQUALIS, 2011, p. 182).

Al respecto, identificó tres problemas principales:

- La disfunción que se genera entre las definiciones de las clases de títulos y grados y su impacto en las esferas de competencia de los distintos tipos de instituciones de educación superior.
- La poca claridad respecto del contenido sustantivo de una certificación.
- La escasa sistematicidad de la legislación que regula las facultades, derechos y prerrogativas que se desprenden de la posesión de un título.

A los problemas de orden regulatorio identificados por esta unidad se agrega el hecho de que, dado que el financiamiento de la educación superior proviene en su mayor parte (hasta un 85%, de acuerdo a datos de la OCDE) de los aranceles pagados por los estudiantes –ya sea directamente o a través de créditos– la oferta de oportunidades de estudio está fuertemente condicionada por la percepción que las instituciones tienen de la demanda estudiantil. Esta demanda, sin embargo, suele ser escasamente informada y movida en muchos casos por consideraciones ajenas a la realidad vocacional de los estudiantes, a las oportunidades reales del mercado laboral.

Si se miran los resultados de la unidad de articulación de AEQUALIS, esta señala que “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” (AEQUALIS, 2011, p. 144). Esta desarticulación se observa tanto en la transición entre educación media y superior, como al interior de la educación superior y entre ésta y el mundo laboral.

Un aspecto que parece pesar fuertemente en las posibilidades de articulación es la confianza en los procesos y resultados de las instituciones. Las instituciones de

educación superior desconfían de los resultados de la educación media, incluso en el caso de estudiantes con calificaciones muy altas durante su período escolar. La baja calidad de la formación recibida por muchos estudiantes egresados de la educación media (principal, pero no exclusivamente, de instituciones municipales o particulares subvencionadas), la diferencia entre la formación técnico profesional y la científico humanista, y la escasa adecuación del currículo de la educación superior a las características de los estudiantes hacen de esta transición un período particularmente difícil para una gran mayoría de quienes acceden a la educación superior.

Muchos de quienes se matriculan en la educación superior no vuelven a matricularse en segundo año, o desertan al final del segundo año. Las cifras de deserción (porcentaje de estudiantes matriculados en una carrera, que no se matriculan nuevamente en segundo o tercer años respectivamente) se muestran a continuación:

Tabla 1. Deserción al primer y segundo año por tipo de instituciones

IES	Deserción al término del primer año		Deserción al término del segundo año	
	Promedio	% más alto*	Promedio	% más alto
<b>Universidades</b>	25	41	38	44
<b>IP</b>	37	50	55	70
<b>CFT</b>	40	47	56	67

\* Corresponde a la categoría institucional con el porcentaje mayor de deserción, de acuerdo a las categorías establecidas en Torres y Zenteno, 2011.

Si estas cifras se miran en la perspectiva de desconfianza que suelen tener las IES respecto de la formación recibida por estudiantes en otras instituciones de educación superior, e incluso, de aquella entregada por otras carreras dentro de una misma institución, surge una situación con elevados niveles de ineficacia e ineficiencia. En efecto, las IES prácticamente no tienen mecanismos que permitan reconocer y validar los estudios cursados en otra institución, o incluso en otra carrera de la misma institución, y los estudiantes que desertan o deben superar las mismas barreras iniciales para entrar a otra carrera, o simplemente pierden el esfuerzo, el tiempo y los recursos invertidos. Las deficiencias anotadas por la unidad de títulos y grados (AEQUALIS, 2011), particularmente aquella referida a la poca claridad acerca del contenido sustantivo de una certificación, avalan la desconfianza, tanto entre IES como entre estas y el mercado laboral. Por otra parte, los mecanismos que otros países han instalado

para superar estas desconfianzas –los procesos de aseguramiento de la calidad, por ejemplo– no cuentan con la legitimidad esperada y por consiguiente, aportan poco a aumentar el nivel de confianza.

En síntesis, el sistema hoy existente muestra las siguientes falencias internas:

- Ausencia de un marco regulatorio apropiado que promueva y sustente una matriz institucional de acuerdo a las distintas misiones de las IES.
- Desarticulación de sus componentes, lo que dificulta el establecimiento de un sistema coherente y consistente en el largo plazo.
- Heterogeneidad que no da cuenta de una calidad formativa satisfactoria de todos sus actores.

## B. El desafío de la articulación

### Articulación con educación escolar

A medida que se amplía el porcentaje de jóvenes que completa la educación secundaria se hace más evidente que hay un desfase entre los conocimientos, habilidades y actitudes adquiridos durante la vida escolar y las conductas de entrada esperadas en la educación superior. Este tema fue ampliamente tratado por la unidad consultora sobre articulación (ÆQUALIS 2011, pp. 135 - 179). El currículo de la educación superior no parte –como sería de esperar– de los conocimientos efectivos de los alumnos admitidos, sino de una percepción teórica acerca de lo que deberían saber, o saber hacer; la mayoría de las IES no hace evaluaciones diagnósticas al ingreso de los estudiantes, y algunos estudios (CINDA, 2011b) muestran que aun cuando se hacen, rara vez sus resultados son tomados en consideración para hacer ajustes a los planes de estudios o para definir cursos propedéuticos o de nivelación. La situación descrita afecta a todos los egresados de la educación media, pero la situación es aún más difícil para los egresados de la educación media técnico profesional. Estos enfrentan, en primer lugar, un sistema de admisión, que no se hace cargo de los contenidos curriculares de esta modalidad, sino que está basado en los correspondientes a la modalidad científico humanista, poniendo, por tanto, a estos jóvenes – cerca del 50% de la matrícula– en una fuerte desventaja. Pero luego enfrentan planes de estudio homogéneos, nuevamente centrados en los egresados de la educación media científico humanista; así, aún aquellos que siguen estudios superiores en áreas similares a las cursadas en la educación media, se encuentran con duplicaciones innecesarias y vacíos que dificultan su progresión.

Sin embargo, la articulación entre ES y educación escolar no se da solo a través del currículo o en los resultados de aprendizaje, sino –y probablemente como elemento más importante– en la formación de profesores.

En este sentido, el panorama general de la experiencia chilena en lo que se refiere a programas de formación inicial docente está marcado por dos características: un crecimiento muy significativo durante los últimos 15 años, en términos de la matrícula y de la oferta de programas, acompañado de una baja selectividad a la entrada; y, a la vez, una marcada tendencia general a la baja calidad de resultados y procesos.

Con respecto al primer punto, se aprecia una fuerte masificación de la formación inicial docente, cuyas características principales son: (i) se basa fundamentalmente en la creación de nuevas carreras más que en una expansión de las existentes; (ii) ha sido liderado por las universidades privadas de reciente creación, desplazando a las instituciones del CRUCH como principales proveedoras de formación docente en el

país; y (iii) se ha dado mayormente en programas de pedagogía con bajos requisitos académicos de admisión.

En efecto, considerando todos los tipos de instituciones que tienen programas de pedagogía, entre 2000 y 2008, el número de carreras de educación en Chile se multiplicó por tres, pasando de 249 a 738, y llegando luego en 2010 a 906 programas (CEPPE, 2011). En ese mismo periodo, la matrícula de pedagogía se multiplicó por 2,6 pasando de 35 mil a 92 mil estudiantes, aproximadamente.

Coincidentemente, el mayor incremento de la matrícula en estos años se ha producido en instituciones de escasa o nula selectividad académica (estudiantes con menos de 550 puntos en la PSU o sin exigencia de PSU). A nivel de egresados, la muestra que participó en la versión 2008 de la prueba INICIA evidenciaba que el 46% de los participantes había obtenido menos de 450 puntos en la PSU y solo un 7% más de 550 (Bellei & Valenzuela, 2010).

Cuando se mira desde el lado de la calidad de los resultados y procesos, el panorama tampoco es muy alentador. Según cifras publicadas por el CNED, existen importantes diferencias en las tasas de retención y graduación según tipo de institución. Una estimación de la tasa de titulación para la cohorte 2005-2010 es de 83% para las universidades estatales, un 75% para las universidades privadas del CRUCH y sólo de 39% para las universidades privadas creadas post-1981. De acuerdo a cifras del MINEDUC, más del 40% de los egresados del periodo 2007 a 2011 no estaba ejerciendo como profesor en 2012.

El estudio internacional TEDS-M (*Teacher Study in Mathematics*), que midió conocimientos disciplinarios y pedagógicos en matemática de estudiantes por egresar de pedagogía básica de 34 universidades chilenas ubicó a los futuros docentes de primer ciclo en el lugar 15 de 16 países, y a sus pares de segundo ciclo en el último lugar (Ávalos & Matus, 2010). La prueba INICIA del MINEDUC de 2010 —que se aplica a los egresados de pedagogía— dio como resultado un promedio nacional de 51% de respuestas correctas en cuanto a conocimiento disciplinario, y 46% en el área de conocimiento pedagógico. Peor aún, los resultados más altos obtenidos por las IES participantes en estas pruebas sólo llegan a 71% y 63% de respuestas correctas, respectivamente.

Un estudio de Manzi et al. (2011) muestra que, en general, las instituciones formadoras de docentes en Chile no agregan valor en términos de aumento de los conocimientos de sus estudiantes y egresados, en condiciones iniciales comparables.

Hay también una asociación clara entre la calidad de la formación y el nivel

socioeconómico en que se desempeñan los docentes: quienes obtuvieron su título en “programas especiales” (de menor duración, a distancia o en días sábado) tienden a enseñar en establecimientos donde asisten alumnos de nivel socioeconómico bajo o medio-bajo; el 25% de los profesores que obtuvo más de 60% de respuestas correctas en la prueba INICIA 2008 ejerce hoy en colegios de nivel socioeconómico alto o medio alto, y solo el 13% de estos mismos profesores lo hace en colegios de nivel socioeconómico bajo o medio bajo (CEPPE, 2011).

El proceso de acreditación para las carreras de pedagogía, aunque es obligatorio, no logra hacer una evaluación real de los programas de formación con referencia a estándares nacionales de calidad de los insumos, a los procesos y a los resultados de dichos programas (Bellei & Valenzuela, 2010); aun así, los informes de acreditación dan cuenta de la precariedad de muchos programas acreditados, como por ejemplo, la falta de barreras de ingreso en los procesos de admisión o la poca orientación en las prácticas profesionales —dos características reconocidas en la experiencia internacional como factores claves de la calidad de la formación inicial docente.

### Articulación al interior del sistema de educación superior

Se evidencia, en términos generales, dos tipos de problemas para la articulación interna del sistema de educación superior: problemas relacionados con mecanismos, procedimientos y normas legales de las políticas públicas e institucionales; y cuestiones asociadas a la lógica de mercado que promueve la competencia entre las instituciones.

Respecto del primer punto, si bien no hay normas que regulen la movilidad entre carreras e instituciones, hay situaciones reales que hacen que la movilidad sea difícil, si no imposible. Un factor importante surge de la desregulación del sistema, que ha hecho difícilmente legibles o comparables las calificaciones o títulos obtenidos. En efecto, existen carreras con el mismo nombre pero con diferentes planes de estudio y perfiles de egreso; y, al revés, carreras con planes de estudio similares pero con denominaciones distintas. Tampoco se cuenta con un marco común que permita convalidar o reconocer estudios previos cursados en otra institución (y a veces, incluso en la misma). A esto se une la desconfianza existente entre instituciones, que hace todavía más difícil el reconocimiento de estudios o de títulos cursados en otra institución.

La lógica interna con que operan las IES tiende a ser de compartimentos estanco. No existe una estructura de ciclos que permita a un egresado o titulado de un nivel acceder al siguiente validando sus estudios previos. En la práctica, un técnico de nivel superior que quiere seguir estudios profesionales en la misma área suele tener que comenzar de cero, como si nada de lo aprendido previamente tuviera aplicación en

el nivel siguiente. Un profesional que aspira a obtener una licenciatura, o a acceder a otro título profesional, tampoco logra convalidar o reconocer una porción significativa de sus aprendizajes previos.

El segundo aspecto señalado más arriba tiene que ver con la relación de competencia que se da entre las IES, y la falta de confianza de unas respecto de otras. La falta de transparencia de las certificaciones otorgadas hace muy difícil para una institución reconocer los estudios cursados en otra, y los procesos de aseguramiento de la calidad, que podrían haber sido un mecanismo útil para mejorar la confianza interinstitucional no lo han logrado, probablemente al menos en parte por la percepción existente de que muchos de los procesos de acreditación de carreras son poco creíbles, inconsistentes y poco transparentes.

Hay aquí un problema serio de eficiencia y de eficacia. En efecto, obligar a quienes han obtenido un título o han cursado estudios superiores a repetirlos cuando se quiere avanzar hacia niveles más especializados, más complejos o simplemente diferentes tiene un costo en tiempo, dinero y motivación que la sociedad no debiera tener que asumir. Sin embargo, este no puede resolverse por decisión individual de las IES, sino que requiere de una concepción sistémica, normas regulatorias, mecanismos válidos y legítimos de aseguramiento de la calidad y el desarrollo de instrumentos apropiados para el reconocimiento de aprendizajes previos.

Una arquitectura que no considere estos aspectos queda trunca y no logra satisfacer las necesidades de una educación superior equitativa, de calidad y actualizada de acuerdo a criterios nacionales e internacionales.

### Articulación con el medio externo

Por último, es escaso el diálogo entre la sociedad chilena (incluyendo el mundo laboral) y su educación superior. Para ello, es necesaria una mejor comprensión del significado de los niveles, grados y títulos, así como de una mejor incorporación de los requerimientos y habilitaciones laborales.

Un aspecto escasamente relevado en este contexto es el de la habilitación profesional. En Chile, como en la mayoría de los países latinoamericanos, las instituciones de educación superior son responsables no solo de la formación académica, sino también de certificar la competencia para desempeñarse en una profesión. En la mayoría de los casos (con excepción de carreras del área de la salud y derecho), esta certificación se entrega sin más requisitos que completar el plan de estudios y un proceso de titulación, que puede consistir en un trabajo integrador o rendir un examen. Quienes certifican que el egresado está en condiciones de desempeñar una profesión son docentes o

académicos, muchas veces dedicados en jornada completa a la educación superior y por tanto, sin un compromiso activo con el ejercicio profesional. La ley 20.129, aprobada en 2006, establecía en uno de sus artículos transitorios, que en el plazo de dos años, el Ministerio de Educación debía elaborar una propuesta sobre mecanismos de habilitación profesional, en consulta con los principales actores interesados, tarea que no se ha cumplido hasta la fecha<sup>13</sup>.

Sin embargo, es indispensable avanzar hacia el establecimiento de mecanismos que cautelen la adquisición de las competencias necesarias para un buen desempeño profesional, sobre todo en aquellas profesiones reguladas<sup>14</sup>. Hasta 1980, esta función la desempeñaban –aunque de manera más bien formal– los colegios o asociaciones profesionales; a partir de 1981 no hay otro requisito que la obtención de un título otorgado por una universidad o instituto profesional.

Se han intentado mecanismos parciales: el examen médico nacional, la prueba INICIA, son casos en los que se busca poner en un organismo externo a las IES la certificación de que se han adquirido las competencias necesarias. Sin embargo, estas no son instancias de habilitación profesional propiamente tales, ya que se basan en un examen que evalúa el mismo tipo de habilidades que se mide (o debiera medirse) para la obtención del título en la educación superior. Un examen externo que hace lo que debiera estar cubierto por el proceso de titulación envía un claro mensaje de desconfianza en los procesos internos de las IES, que debiera resolverse mediante mecanismos diferentes de aseguramiento de la calidad.

Un proceso de habilitación profesional, en cambio, se centra en aquellas competencias propias del desempeño profesional. No se refiere tanto a la adquisición de conocimientos, sino a la capacidad para integrar estos conocimientos con las habilidades y destrezas necesarias para enfrentar problemas diferentes en el entorno laboral. Los procedimientos utilizados en otros países contemplan exámenes con contenidos y actividades definidos desde el entorno laboral o, lo que es más habitual, períodos de práctica profesional supervisada, necesarios para obtener autorización para desempeñar ciertas tareas laborales.

Otro aspecto de esta dimensión dice relación con la capacidad del sistema de

<sup>13</sup> Como un antecedente interesante cabe señalar que cuando se negoció el tratado de libre comercio con Estados Unidos, la falta de mecanismos confiables de habilitación profesional fue uno de los argumentos para dejar fuera de dicho tratado un capítulo específico sobre profesionales.

<sup>14</sup> Se entiende por profesiones reguladas aquellas que están reservadas a quienes tienen un título. En ellas, el ejercicio de cualquier actividad definitoria de la profesión u oficio es ilegal si no se posee el título. Hay también profesiones en las que el título es exigido sólo para ciertas actuaciones (por ejemplo, presentar un plano firmado a una Dirección de Obras, o representar intereses ante un tribunal), y para acceder a cargos públicos que requieren título profesional.

educación superior de reconocer los aprendizajes previos no formales, es decir, aquellos vinculados con la experiencia laboral. En este sentido, la noción de aprendizaje a lo largo de la vida debe ser complementada con otro que apunte a valorar el aprendizaje a lo ancho de ella.

La VII Encuesta Nacional de la Juventud (INJUV, 2013) da señales respecto a esto, indicando que cerca de un tercio de los estudiantes –en una muestra realizada para el 2012– en educación superior, en todos los niveles, realiza la doble labor de estudiar y trabajar<sup>15</sup>. El desafío de este fenómeno no solo se relaciona con la capacidad de las IES de responder ante este escenario y flexibilizar sus programas de estudio por medio de la disminución de la carga académica y promoviendo horarios y modalidades más pertinentes, sino también introduciendo instrumentos de reconocimiento de dichos aprendizajes no formales<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Hay diferencias al observar por regiones: en aquellos donde más se produce este fenómeno es en Tarapacá (44%) y Antofagasta (42%).

<sup>16</sup> Sin duda este reconocimiento dependerá del tipo de experiencia laboral, la que debiese ser virtuosa, es decir, que efectivamente comprenda un aprendizaje significativo.

## C. Cambios en la estructura social y productiva

Un estudio desarrollado por el CIES de la Universidad de Chile analizó los cambios en la estructura social de Chile, y algunos de sus resultados son particularmente relevantes para el trabajo de la unidad.

Un primer aspecto que es importante destacar es que en el análisis, los datos muestran diferencias significativas entre los distintos grupos de edad considerados en el estudio<sup>17</sup>. Se observa con claridad una mayor propensión de los jóvenes a autoclasificarse en la clase media (tanto en la clase media como tal, como en la clase media baja) y a asignar un mayor peso que los otros grupos de edad a los elementos estamentales (es decir, el nivel cultural alcanzado y los estilos de vida) en su ubicación en una clase social determinada. A esto se añade el hecho que en todos los grupos, la clase media se define, en primer lugar, en función del nivel educacional alcanzado, y que los jóvenes asignan un peso significativamente más alto que los otros grupos etarios al esfuerzo personal.

Estos datos indican que los jóvenes de 18 a 29 años (que conforman el grueso de la población objetivo de la educación superior) tienen expectativas muy altas respecto a su acceso a niveles crecientes de educación y lo consideran un mecanismo importante de identificación social y de movilidad.

Lo anterior concuerda con antecedentes que muestran que estas expectativas se expresan en dos vertientes principales: una más visible, de carácter instrumental, en que el acceso a la educación superior se percibe como la puerta de acceso a mejores oportunidades en el mercado ocupacional, y a circuitos sociales más provechosos en términos de movilidad, y otra de carácter más simbólico, orientada hacia la finalidad educativa, que se expresa en términos de definiciones vocacionales y de la formación de valores. Por eso tiene sentido el hecho que para un porcentaje no despreciable de jóvenes, lo que es más importante es tener la oportunidad de ‘vivir una experiencia universitaria’, aun cuando esta no conduzca a la obtención de un título.

En consecuencia, desde esta perspectiva, es indispensable tomar en consideración en primer lugar, el componente simbólico de la educación superior en cuanto un mecanismo de diferenciación social, de acceso a un estilo de vida y de valores que se identifica con niveles sociales más altos, de espacios para desplegar el esfuerzo personal y acceder por esa vía a mejores oportunidades laborales que conducirán a oportunidades de movilidad social.

<sup>17</sup> Los entrevistados se clasificaron en cuatro grupos de edad: jóvenes (18 a 29 años); adultos jóvenes (30 a 44 años); adultos (45 a 59 años) y adultos mayores (60 y más años).

El acceso a mejores oportunidades laborales es un segundo componente que es esencial tomar en consideración. El análisis de la estructura del empleo muestra que ésta ha tenido cambios importantes en las últimas décadas, que es preciso tomar en consideración desde el punto de vista de la oferta de oportunidades de estudio.

Efectivamente, las transformaciones en la organización del trabajo han sido significativas y han implicado, desde luego, nuevos requerimientos para la oferta formativa. Si se considera que el valor que se genera en la economía proviene de la consolidación de una estructura social y productiva principalmente urbana, entonces resulta fundamental la calificación de la fuerza de trabajo que se integra a la producción de bienes que se venden en el mercado.

La calificación respectiva es determinante debido a que contribuye a la productividad, la que, a su vez, dinamiza y convierte más competitiva a una economía. Por tal motivo, se busca mejorar, por una parte, el capital humano para responder a estas transformaciones en el trabajo, y por otra, potenciar las formas de organización del mismo, las cuales se pueden caracterizar en tres grandes procesos, siguiendo los términos acuñados por Coriat (1982; 1992), que son el taylorismo, el fordismo y el postfordismo.

En pocas palabras, el trabajo taylorista<sup>18</sup> es la racionalización productiva que intenta resolver las ineficiencias contenidas en la cultura de los gremios, es decir, las asociaciones de trabajadores especializados en rubros. Estos estaban organizados en torno al saber que poseía cada uno de ellos, lo que les daba una suerte de poder para manejar los tiempos al interior de las industrias, generando espacios improductivos y tiempos inciertos. A la luz de estos procesos es que se implementaron medidas para racionalizar y mejorar la organización del trabajo: segmentación del trabajo en cadenas productivas; operaciones elementales, precisas y repetitivas; reducción de tiempos vacíos; y, lo más fundamental, desarraigo del saber por parte de los trabajadores.

En el fordismo<sup>19</sup> la lógica detrás de la organización del trabajo anteriormente explicada se lleva al extremo: la cadena productiva se intensifica en términos de reducción de los “tiempos muertos”; se aumenta significativamente la segmentación de tareas, cada vez más minuciosas; la máquina misma es la que ordena los tiempos requeridos para la producción; planificación central de las tareas y resultados; control de calidad al final de la secuencia de producción; producción orientada a la oferta –en el entendido de una demanda en constante crecimiento–; en definitiva, se lleva a cabo la producción en masa<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> Que se puede situar históricamente desde 1890-1920

<sup>19</sup> Que se puede situar entre 1920-1980

Resulta evidente, al mirar la lógica detrás de estos modos de organización del trabajo, que en su época de auge los requerimientos para la educación superior eran mínimos. Otra cosa surge, sin embargo, de la lógica detrás del postfordismo, el que de algún modo sustenta la masificación de la educación superior.

El postfordismo vino a cambiar la lógica interna de la organización del trabajo: desde una producción en serie a una producción en red; desde la homogenización de tareas y productos a la heterogeneidad, diversidad y horizontalidad de acciones, relaciones y resultados. Desde la perspectiva de la producción, cambió desde una producción orientada a la oferta a otra determinada por las variaciones en la demanda, y desde control de la calidad al final del proceso a controles diversos en distintas etapas de la red de producción. Para ello la producción en red instaló una organización capaz de responder y adaptarse adecuadamente –gracias a los avances tecnológicos– a los vaivenes de la economía y, por lo tanto, de la demanda local y global.

Es decir, se trata de matrices productivas fuertemente flexibles, las que deben poseer, por supuesto, una fuerza laboral flexible ante los cambios generados desde la demanda. Esto supone dos cosas: flexibilización laboral, por una parte, y necesidad de fuerza de trabajo altamente calificada para responder a los requerimientos productivos complejos y de mayor calidad, por otra. Adicionalmente, profesionales comprometidos e identificados con su lugar de trabajo.

Se puede inducir que a partir de estas necesidades surgen los elementos para que las instituciones de educación superior entreguen las competencias necesarias para desenvolverse en estos nuevos contextos laborales. Así, no solo se necesitan competencias cognitivas o disciplinares, sino también aquellas relacionadas con las llamadas “habilidades blandas” o socioemocionales, las cuales apuntan a desarrollar las capacidades para identificarse adecuadamente a los proyectos laborales, y que hoy en día son tan bien valoradas y promovidas.

Ciertamente este tipo de racionalidad del trabajo ha significado la irrupción de nuevas consideraciones desde el mundo laboral a la educación formal. Esta complejización interna del sector productivo ha adquirido distintas facetas, motivo por el cual la oferta formativa ha tenido que responder a ellas de forma pertinente. A diferencia de las fases anteriores, las demandas han vuelto a considerar las distintas capas de la subjetividad de las personas, estableciendo estándares de competencias de acuerdo a ciertos perfiles, ya sean estos ocupacionales o profesionales. El espíritu de superación, la capacidad

<sup>20</sup> Lo anterior condujo al aumento de la productividad y de las ganancias, lo que a su vez permitió aumentar las condiciones favorables de los trabajadores: aumento del salario real y de servicios sociales otorgados por los estados. Esto, también, se tradujo en consumo masivo –tanto de bienes materiales como culturales–, como nunca antes en la historia humana.

de trabajar en grupos, responder eficientemente en ambientes altamente competitivos, cumplir los objetivos individuales y grupales, mantener relaciones laborales adecuadas, compromiso y responsabilidad, proactividad, empatía, comunicación oral y escrita, entre otros aspectos, se han convertido gradualmente en las habilidades y destrezas socioemocionales que el mundo laboral considera relevantes.

En consecuencia, “una transición de la escuela al trabajo exitosa requiere que el aprendizaje obtenido en las aulas sea relevante y útil para las empresas que conforman la demanda de trabajo en el mercado laboral” (BID, 2012). Si bien lo anterior se refiere al paso de la educación secundaria –principalmente técnica- al trabajo, la premisa detrás de esta conclusión también es pertinente para lo que ocurre en la educación terciaria. El estudio aludido muestra cómo en los países de la región se valora mayormente las habilidades socioemocionales que las habilidades de conocimiento.

Así, la sociedad del conocimiento, la globalización de la información, las tendencias de innovación y cambios tecnológicos, son fundamentalmente los pilares de este resurgimiento por la consideración de las habilidades y destrezas de las personas –tanto de conocimiento como socioemocionales- que en momentos históricos previos fueron olvidados.

De alguna manera, es en virtud de estas demandas, que emanan desde el mundo laboral contemporáneo, que la función de la educación superior comienza a diversificarse. Así, por una parte existen las instituciones que tienen como misión principal la producción y difusión de conocimientos; por otra parte, aquellas instituciones que preparan a través de la docencia el desarrollo personal y cognitivo de los estudiantes; y, finalmente, instituciones que preparan a los jóvenes y/o adultos para el mundo del trabajo sobre la base del desarrollo de un conjunto de competencias técnicas y habilidades socioemocionales requeridas por el trabajo y el aprendizaje a lo largo de la vida.

Cabe destacar, el hecho que el peso relativo de estas funciones, en términos de la cantidad de instituciones que imparten o adhieren a esta, también ha cambiado a lo largo del tiempo y depende del sector productivo al que apunte. De este modo, es importante tener presente que, a pesar de estas etapas de la organización del trabajo, hay espacios tanto para el taylorismo y el fordismo<sup>21</sup>, lo que determina de algún modo la estratificación social que hoy por hoy prevalece. En este sentido, la formación técnica es un nivel educacional que paulatinamente ha adquirido importancia y relevancia

<sup>21</sup> Hay notorias diferencias entre los empleos vinculados a una suerte de nuevo taylorismo y fordismo, y aquellos que emergen a partir de esta nueva lógica organizacional.

estratégica para el desarrollo del país, alcanzando o muchas veces superando, a la formación profesional universitaria.

En buenas cuentas, la estructura productiva demanda un modelo de formación en función de los cambios en sus procesos internos para que se habilite de manera pertinente a las personas para ingresar, desarrollarse y mantenerse en el mundo del trabajo.

Ahora bien, lo que se observa en la evolución de la estructura socio ocupacional en Chile no es algo totalmente diferente a lo que ha ocurrido en otras partes del mundo. En efecto, Chile ha transitado desde una estructura fundamentada en una economía rural a otra donde los procesos de urbanización resultan predominantes<sup>22</sup>.

Esta dinámica de transformación en la estructura productiva del país, se constata en la matriz de categoría socio ocupacional construida, a partir de las encuestas de empleo, por León y Martínez (2001), y actualizadas hasta 2009 por Ruiz y Boccardo (2011). La tendencia que registra dicho estudio, que toma la década de los setenta hasta el año 2009, es la existencia de una disminución sostenida de la categoría vinculada al sector “agricultura, silvicultura, caza y pesca”, desde un 18% a un 10% sobre el total de la población económicamente activa (PEA), con un aumento igualmente sostenido de las ocupaciones vinculadas a los crecientes procesos de urbanización<sup>23</sup>. Por otra parte, se destaca el incremento de las personas que trabajan en el sector de servicios y comercio. En 1971 estos sectores representaban un 7,4% del total mientras que en 2009 prácticamente se duplicaron llegando a un 16% del mismo. Por su parte, el sector industrial ha disminuido sostenidamente, desde un 25,8% a 10% en el mismo periodo, en tanto que el artesanado tradicional y el sector minero permanecen relativamente constantes en niveles poco significativos<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Este proceso es común a las diferentes sociedades, no obstante, un punto clave es el contenido del cambio de modelo de desarrollo; mientras algunos continúan e intensifican el proceso previo, otros destruyen lo anteriormente construido.

<sup>23</sup> Estos procesos lo transitan gradualmente todas las sociedades que se modernizan y que adquieren rasgos de desarrollo productivo de alta complejidad.

<sup>24</sup> Cabe señalar, al referirse al sector minero, la siguiente distorsión en la estructura ocupacional en relación al peso de las inversiones. Mientras la minería atrae alrededor del 60% de la inversión extranjera ocupa tan solo el 1,5% de la fuerza laboral (CENDA, 2012). En otras palabras, en Chile un sector fuertemente intensivo en capital, como es la minería, es el predominante tanto en las inversiones extranjeras como en el PIB nacional. De este modo, los sectores intensivos en trabajo pierden relevancia términos de innovación y desarrollo.

Para el tipo de oferta de la educación superior esto ha implicado, por ejemplo, la expansión de áreas como administración y comercio. En 2011 la matrícula total de estas áreas, en todos los niveles, alcanzó a 165.189 estudiantes, lo cual constituyó un 17% de la matrícula total en educación superior (CNED, 2012). Si bien esta matrícula tiene un peso relativamente importante en el total de la educación superior, aún se encuentra por debajo de las áreas de tecnología (26%) y Salud (19%), otras dos áreas vinculadas al sector servicios.

Adicionalmente, las ocupaciones que corresponden a los sectores medios, han adquirido mayor peso en la estructura socio ocupacional, con un 37% respecto al total de la PEA. Al examinar la composición interna de estos sectores se observa que el 80% es asalariado, mientras que el resto pertenece a grupos ocupacionales independientes; si se descompone el sector medio asalariado, público y privado, se constata que el crecimiento se ha dado marcadamente en esta última (Ruiz y Boccardo, 2011).

Lo anterior indica la creciente importancia de las ocupaciones asociadas a criterios urbanos, privados, de servicios y comerciales que ha adquirido la estructura socio ocupacional chilena. De este modo, es clara la demanda que emana para la oferta formativa a partir de los cambios en esta estructura del país.

Por otra parte, al analizar los asalariados por rama de actividad se observa la misma tendencia. En efecto, un cuarto de los cotizantes<sup>25</sup> del Fondo de Pensiones del mes de marzo del 2011 pertenecen a la rama denominada “Comercio y Alquileres”. El otro 25% se ubica en la categoría “Estado, servicios sociales y domésticos, otros”, y el 50% restante se distribuye mayormente entre “Construcción” (9,24%), “Educación, Salud y otros servicios comerciales” (9,27%), y “Finanzas” (3,23%)<sup>26</sup>.

Al tomar los datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) en relación a los “Ocupados” –que incluyen en mayor número a los independientes–, se constata la misma jerarquía pero con magnitudes distintas.

El análisis precedente muestra la tendencia general y particular que ha acaecido en la sociedad chilena en las últimas décadas y su relación con las oportunidades laborales que estas han significado. La educación superior no ha sido ajena a este fenómeno y ha respondido siguiendo las lógicas de estos cambios. Sin embargo, todavía persisten vacíos que son precisos de dilucidar para entender cómo una arquitectura de la educación superior puede responder adecuadamente a estos dinamismos y transformaciones constantes.

<sup>25</sup> Definidos como aquellas personas con contrato formal que cotizan obligatoriamente en el sistema de pensiones. Sin embargo, existen cotizantes que a pesar de no estar contratados formalmente contribuyen voluntariamente mes a mes en sus cuentas de capitalización individual.

<sup>26</sup> Datos obtenidos de la Superintendencia de Pensiones (SP)

## D. Los requerimientos desde el desarrollo de la ciencia y la tecnología

Un análisis de la política de ciencia, tecnología e innovación (CT+I) y del rol de las universidades en su desarrollo muestra que si bien se ha avanzado sustancialmente en la mayoría de los indicadores considerados (inversión en ciencia y tecnología, número de investigadores, publicaciones ISI, estudiantes de posgrado), el esfuerzo nacional es insuficiente si se compara con países similares en términos económicos y del tamaño de su fuerza de trabajo. En el país, la mayor parte de la investigación y toda la formación de posgrado es responsabilidad de las universidades, un grupo reducido de las cuales concentra la mayor parte de la producción y los recursos humanos (CINDA, 2011a).

En el contexto del desarrollo integral nacional, la CT+I no es considerada como elemento importante y prioritario, ni en términos culturales ni socioeconómicos, y no se aprecia a cabalidad su incidencia en la mejora de la calidad de vida personal y colectiva. Como consecuencia de esta falta de consideración de la CT+I, es posible identificar un conjunto de elementos que conforman un diagnóstico sombrío:

- En Chile, el financiamiento de la CT+I aún no es relevante en comparación con otros países desarrollados o en vías de desarrollo (es del orden del 1% del PIB) y su principal fuente es estatal, con baja participación de los sectores productivos privados, sean estos de bienes o de servicios.
- La valoración social de la CT+I es escasa; si bien se reconoce la competencia de la comunidad científica nacional, su tamaño es reducido y presenta bajos niveles de inserción y cooperación internacional, así como escasa interrelación nacional. Esto se agrava si se toma en consideración el número insuficiente de profesionales con estudios de posgrado en el país, para su posterior inserción en la academia y en los sectores productivos.
- En parte debido a la falta de una política de largo plazo, no existen mecanismos consolidados que vinculen el desarrollo de la CT+I con las necesidades y prioridades del país, ni promuevan la colaboración entre las universidades y sector productivo.
- Los mecanismos de articulación entre las instituciones y programas que promueven el desarrollo de CT+I con las que promueven la innovación y emprendimiento a nivel de gobierno son relativamente precarios, dificultando el uso eficaz de recursos.

- Existe gran heterogeneidad y profundas diferencias en los niveles de desarrollo de las diversas áreas del conocimiento y disciplinas, las que presentan una composición más bien tradicional, con escasa o nula presencia de áreas que constituyen temas de frontera en todo el mundo (tales como genómica, informática, ciencia de los materiales, nanocomponentes, y otras).
- No existe una carrera académica propiamente tal, con criterios y prácticas razonablemente compartidas a nivel nacional, y que permita mayor flexibilidad, intercambio y colaboración interinstitucional.
- La enseñanza de las ciencias en el nivel educacional básico y medio presenta serias deficiencias cuantitativas y cualitativas en los contenidos de los programas de estudio y en la formación y actualización de los conocimientos de sus profesores que, además, son cuantitativamente insuficientes.

Desde esa perspectiva, es esencial incluir en el análisis de la arquitectura del sistema de educación superior su capacidad para responder a los principales desafíos en este campo, que pueden sintetizarse en los siguientes:

- Mejorar los niveles de formación de investigadores trabajando en CT+I, lo cual incluye fortalecer los programas de posgrado de alta calidad, particularmente los de doctorado, y aumentar las tasas de ingreso a los programas de doctorado. Para ello, es importante focalizar los recursos, generar estrategias que permitan promover las actividades de investigación desde el pregrado y contar con recursos para apoyar estudios de doctorado en el país y en el extranjero.
- La experiencia muestra que hay una estrecha relación entre el número de patentes producidas, la innovación y la competitividad económica. En Chile, cinco o seis universidades generan casi el 70% de las patentes producidas en el país, las que de todos modos son un número muy reducido (291 solicitudes entre 1995 y 2007).
- Finalmente, la composición disciplinaria en el país es de corte tradicional, con un peso relativamente bajo de disciplinas emergentes o disciplinas aplicadas, elementos esenciales para modernizar la matriz productiva del país y para avanzar en el desarrollo científico y tecnológico.

Parte importante del diagnóstico radica en la constatación de que no hay políticas de mediano y largo plazo en el campo de la ciencia y la tecnología; al igual que lo señalado para el sistema de educación superior, en este campo también se echa en

falta una institucionalidad capaz de orientar el desarrollo científico y tecnológico, de establecer prioridades e inyectar recursos con una intencionalidad clara.

## E. Los requerimientos desde las humanidades y las artes

Ciertamente, la revitalización de las humanidades y las artes es un elemento clave para el mantenimiento equilibrado del sistema de educación superior y la sociedad en su conjunto.

La importancia de estas disciplinas ha sido abordada en diversas instancias, planteándose la relevancia que ejercen para el conocimiento de las sociedades, especialmente cuando estamos siendo testigos de transformaciones sociales caracterizadas por una creciente y desatada incertidumbre. El advenimiento de la sociedad del conocimiento supone una permeabilidad cultural indiscriminada, la que induce procesos agudos de tribalización, graves dificultades en la construcción de identidades –desintegración de las comunidades– y en las formas de comunicación y procesamiento de la diversidad (Oyarzún, 2011).

En ese contexto, las humanidades y las artes juegan un papel fundamental en “la definición y generación de estrategias para abordar las transformaciones de la sociedad contemporánea, tanto en el plano individual y subjetivo como en el plano social” (Oyarzún, 2011, p. 119). Estos campos tienen larga experiencia en la comprensión de los fenómenos que emergen, con distintas agudezas, a lo largo de la conformación de las sociedades modernas. Es propio de estos resistir a las especializaciones y la homogenización y ser capaces de comprender holísticamente las formas de vida pasadas y presentes y, a la vez, avizorar comportamientos y realidades en una multiplicidad de circunstancias y agentes, expresándolas de diversas formas.

En este sentido, el Foro Mundial sobre Humanidades, realizado en 2012, concluye que a raíz de la situación mundial actual, como las crisis ambientales, los efectos negativos de la globalización y los efectos culturales de los adelantos científicos y tecnológicos, “las humanidades son más necesarias que nunca como fuente de reflexión personal y desarrollo social” (UNESCO, 2012).

Por su parte, en la Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI, “Visión y Acción” (UNESCO, 1998), que versa sobre las funciones de esta misma, se incluye en el Artículo 5 la siguiente afirmación: es imprescindible la “promoción del saber mediante la investigación en los ámbitos de la ciencia, el arte y las humanidades y la difusión de sus resultados”, esto a partir de acciones tales como fomentar y reforzar “la innovación, la interdisciplinariedad y la transdisciplinariedad en los programas, fundando las orientaciones a largo plazo en los objetivos y necesidades sociales y culturales”. Un ejemplo de lo anterior ha sido el llamado “Florecimiento de las Artes y Humanidades” promovido por Singapur, en el contexto de retomar la dirección de estas áreas como modo de desarrollo, dejados de lado por el impulso de las ciencias y

la tecnología, que permitieron que ese país alcanzara un crecimiento notable en este ámbito.

En Chile, la promoción de estas áreas en el sistema de educación superior ha sido principalmente por medio de sus universidades más tradicionales<sup>27</sup>. En efecto, ya sea por la creación de programas formativos, por temáticas investigativas o por políticas extensionales vinculadas a estas áreas, las universidades han favorecido su desarrollo.

A pesar de estos esfuerzos, tuvo que transcurrir un largo período para que estas esferas fueran nuevamente tratadas de manera especial; así, por ejemplo, en 2006, la Comisión de Estudios para las Humanidades, Artes y Ciencias Sociales de la Universidad de Chile, procedió a explorar, a través de una investigación amplia y participativa, la situación actual y proponer recomendaciones para su revitalización.

El trabajo de aquella comisión sirvió como sustento para fundamentar la Iniciativa Bicentenario Juan Gómez Millas de la misma universidad, en el marco de los convenios de desempeño del MINEDUC para revitalizar las humanidades, artes y ciencias sociales; convenios que se han extendido a otras universidades: la Universidad de Magallanes, la Universidad de la Frontera, la Universidad de Talca, la Universidad de Valparaíso y la Universidad de Tarapacá.

La meta transversal de estas universidades es situar el desarrollo disciplinar de las Humanidades, las Ciencias Sociales y las Artes al más alto nivel, con el objeto de impactar en la calidad de la docencia, la investigación, la creación artística, la gestión académica y en la vinculación con el medio que establecen estas disciplinas a través de sus quehaceres propios, potenciando el compromiso con el desarrollo de sus regiones. Así, por ejemplo, la Universidad de la Frontera incluye en su proyecto el fortalecimiento de las humanidades en el contexto de las relaciones Interculturales y la transculturalidad respecto a su posición territorial; es decir, busca dar respuesta a través de la investigación a las demandas sociales en cuanto a la identidad cultural a nivel regional y nacional.

Otra medida adoptada para impulsar las humanidades y artes ha sido la implementación de programas de formación artística y patrimonial para colaborar con iniciativas regionales que pueden beneficiarse de la asignación de recursos estatales (FONDART, orquestas juveniles, etc.). De este modo, se logra incrementar la competitividad de los

<sup>27</sup> Así, por ejemplo, el Estado le confía a la Universidad de Chile, en una lógica de extensión, la creación del Teatro Nacional Chileno (fundado en 1941, sólo en 1975 recibe esta denominación), la Orquesta Sinfónica de Chile (1941), el Museo de Arte Contemporáneo (1947), el Museo de Arte Popular Americano (1942) y el Ballet Nacional Chileno (1945).

actores y el enriquecimiento de la cultura artística en regiones mediante el aporte al fortalecimiento y la formación de bases académicas.

Es importante señalar la dificultad que enfrentan las IES privadas para sumarse a los esfuerzos en esta área. En efecto, el hecho que el grueso –si no la totalidad– de su financiamiento provenga de los aranceles pagados por los estudiantes reduce sustancialmente sus posibilidades de aporte, ya sea a través de la formación (porque la demanda, al menos en humanidades y artes es significativamente más baja que en otras áreas), de la investigación o de la difusión cultural o artística.

De estas iniciativas se pueden extrapolar algunos nudos críticos –en los ejes de gestión académica infraestructura y financiamiento– que, al mismo tiempo, representan los requerimientos que las IES demandan para el fortalecimiento de estas áreas disciplinares:

- Los procesos de evaluación/calificación son poco sensibles para la especificidad de estas disciplinas, por cuanto suelen utilizar indicadores métricos que se han desarrollado en función de las características de las ciencias naturales y exactas y las tecnociencias.
- Bajo incentivo de remuneración a los académicos en los ámbitos de la creación; las remuneraciones son comparativamente más bajas en artes pero también en humanidades. Lo anterior es válido tanto para las universidades públicas como privadas.
- Déficit de productividad intelectual y artística, además de falta de apoyo a las actividades, investigaciones y publicaciones concernientes al tema y al impacto público de nuevos proyectos y su internacionalización<sup>28</sup>.
- Precariedad de infraestructura y plataformas de desarrollo para realizar las actividades propias de estas áreas.
- Escasez de recursos basales que permitan corregir las falencias estructurales que siguen exhibiendo estas áreas y que establezcan plataformas de desarrollo (no solo de continuidad).
- Carencia de condiciones, instrumentos y oportunidades de asociatividad en investigación/creación que estimulen la inter y transdisciplinariedad (esto es particularmente importante en lo que concierne a las políticas de CONICYT,

<sup>28</sup> Este fenómeno, sin embargo, resulta sesgado si se omiten las condiciones, medios y oportunidades que existen en este ámbito y que son comparativamente mucho menores que las de ciencia y tecnología.

FONDECYT, FONDART<sup>29</sup>, etc.)

- Baja correlación entre las capacidades instaladas y de las que es necesario instalar con los contextos socio-culturales regionales con miras a la pertinencia sin perder de vista que esta pertinencia presupone contextualizaciones más amplias y competencias genéricas.

Estos nudos críticos plantean la necesidad de analizar la capacidad del sistema de educación superior y de las instituciones que lo componen de contribuir al fortalecimiento de estas áreas disciplinares. Desde un punto de vista histórico, el desarrollo cultural del país es impensable sin el aporte de las humanidades y las artes –incluida la literatura–; ahora bien, dicho aporte no debe restringirse al medio universitario, sino que debe ser el más amplio posible, siendo el sistema de educación superior a la vez generador, canalizador y difusor de sus múltiples aportes.

En ese sentido, el problema es cómo enfrentaremos los requerimientos de desarrollo humano y cultural en un país que parece estar iniciando un nuevo ciclo histórico y en el que el aporte de las humanidades y las artes será vital para los desafíos que emanen de este; no obstante, si lo anterior es relativizado, y si solo estamos deslizándonos por la pendiente del devenir social, entonces probablemente este aporte será aún más vital.

<sup>29</sup> La política de FONDART privilegia la industria cultural y no la cultura propiamente tal, en sus diversas formas de desarrollo y divulgación.

## F. Los requerimientos desde la perspectiva del desarrollo nacional y regional

Los intentos desde el Estado de potenciar el desarrollo regional y, al mismo tiempo, establecer una política y estrategia nacional para llevar a cabo tal objetivo implica, a su vez, la constitución de un sistema de educación superior nacional que acompañe y fortalezca lo anterior. El desarrollo regional, en este sentido, es posible impulsarlo a partir de distintas variables: descentralización, pertinencia formativa, capital humano avanzado, articulación institucional, investigación, innovación y financiamiento.

La búsqueda de la descentralización y el traspaso de capacidades resultan esenciales y prioritarios para la gestión administrativa de los gobiernos regionales y su vinculación con el medio al cual pertenecen. En este sentido, se constata que la actual estructura de gestión del Estado no se hace cargo de la diversidad que coexiste en el país: territorial, social, institucional, entre otras. De este modo, un Estado centralizado, homogéneo y muchas veces jerárquico resulta insuficiente para responder a las diversas necesidades y demandas que emanan desde los actores de las regiones.

No obstante esto, las instituciones de educación superior tienen desafíos específicos que provienen de estar situadas en contextos regionales. Para abordar esta especificidad es preciso despejar algunas cuestiones previas que se unifican en torno al desarrollo regional.

Lo primero que habría que señalar, a modo de premisa orientadora, es que no hay desarrollo nacional sin desarrollo regional y territorial. En otras palabras, los grandes objetivos del primero, se construyen y se logran en la medida en que se concretan y se realizan en la realidad de los diversos contextos territoriales al interior del país. En palabras simples, no se alcanza el crecimiento, la igualdad, la superación de la pobreza, la sustentabilidad ambiental, la inclusión, si no hay un desarrollo regional armónico en todas esas dimensiones.

No es posible entrar ahora a fondo en el tema del desarrollo regional y al proceso que normalmente está asociado con este desarrollo y que se engloba bajo el término de descentralización<sup>30</sup>. Bajo cualquier óptica con que se la mire, la descentralización atraviesa siempre por el Estado y el régimen político que lo sustenta. Lo que parece ponerse de relieve y con fuerza en el actual debate sobre el Estado, especialmente en América Latina, es que a este se le hace cada vez más difícil combinar coherentemente sus políticas desde un modelo centralizador.

<sup>30</sup> Para una profundización de este tema ir al documento de la Unidad Educación Superior y Desarrollo Regional de ÆQUALIS, cuyo trabajo es referencia de esta sección.

El peso del modelo se aprecia al verificar que incluso los esfuerzos privados, desarrollados por corporaciones u organizaciones regionales o locales, chocan con las decisiones que suelen adoptarse a nivel central.

La incoherencia institucional se debe en buena parte a la sobrecentralización del estado. Las estructuras centralizadas se justificaron en el pasado por la creación del Estado de bienestar y por el proceso de modernización económica, sin embargo, ya es casi un hecho que ha perdido su vigencia.

En cualquiera de sus modalidades (administrativa, política, económica) descentralizar significa intervenir en la estructura institucional político-administrativa en diversas dimensiones del desarrollo regional con el fin de modificar la forma y el grado de la regulación estatal en determinados campos políticos<sup>31</sup>.

En cuanto a la vinculación entre las políticas de desarrollo nacional y el desarrollo regional, la descentralización per se no es necesariamente el medio para lograr la necesaria aproximación del Estado a las comunidades locales o regionales. La descentralización funcional a esa vinculación, descansa sobre ciertas condiciones previas que se pueden señalar brevemente.

Una de estas condiciones básicas se refiere a la delimitación de las unidades regionales y locales en tanto realidades territorialmente reales y socialmente válidas, lo que implica consideraciones precisas acerca de las variables y procesos de participación que deben ser tomados en cuenta para arribar a tales delimitaciones. A veces la geografía y la sociología de las regiones o localidades coinciden; otras no, y cuando esto ocurre, el sistema político debe ser suficientemente flexible para hacer primar los criterios de la conformación territorial y social del espacio antes que la materialidad física de la geografía o la delimitación administrativa.

Pensando desde las instituciones de educación superior regionales, en esta perspectiva cabe preguntarse acerca de cuál es su entorno territorialmente real y socialmente válido. Dada la naturaleza de las tareas y sus funciones, es claramente inútil y distorsionador referir el ámbito regional de la universidad u otras IES a las delimitaciones geográficas de las así llamadas “regiones” en la legislación vigente. Tampoco sirve hacer esa

<sup>31</sup> Dimensiones del desarrollo desde las regiones. Política: Capacidad para tomar decisiones en relación a diferentes opciones de desarrollo y para efectuar el diseño y ejecución de políticas. Económica: capacidad de reinversión de los excedentes y de sustentar y diversificar la economía regional. Científico-tecnológico: capacidad intrarregional para generar impulsos autosustentados de cambio social-cultural, que incluye al quehacer y modos de convivir y de pensar la región. Reveladora del capital social (redes, confianza) y cultural (p. ej. valor dado al emprendimiento), y que sustentan las capacidades políticas, económicas y científico-tecnológicas (ÆQUALIS - Indicadores de vinculación IES y regiones, Unidad desarrollo regional y educación superior, 2013).

referencia a una agrupación de los espacios locales enmarcados en los límites de las comunas.

Las IES regionales tienen que abordar un primer desafío “misional” que es construir su entorno regional en un marco de referencia que, con toda seguridad, atraviesa la geografía de las regiones y trasciende a las agrupaciones comunales. Se trata entonces de concebir a las IES en regiones abiertas a un territorio.

Otra de estas condiciones tiene que ver con la relación entre la descentralización y las diferenciaciones regionales (sociales, culturales, y aun históricas) que suelen existir al interior de las sociedades nacionales. La descentralización efectivamente posibilita que estas diferenciaciones se expresen y se manifiesten en toda su variedad y contribuyan así al enriquecimiento de la vida social del país en su conjunto. No obstante, hay un cierto tipo de diferenciación con la cual la descentralización probablemente deje de contribuir a la integración de la sociedad mayor y se transforme en una fuerza desintegradora. Esto ocurre cuando las diferenciaciones regionales o locales son expresiones acentuadas de la marginalidad de regiones pobres respecto de regiones ricas. Así, la descentralización se hace ingenua en la misma medida en que ella contribuya a la perpetuación estructural de esa marginalidad.

Pensando otra vez desde la perspectiva de las IES regionales, hay que tomar nota de que en muchas de ellas repercute con fuerza la configuración relativamente asimétrica del desarrollo nacional marcado por brechas y rezagos sociales localizados en espacios comunales o subregionales.

Frente a esta realidad que localiza “problemas” en buena medida estructurales de nuestro país, estas IES, especialmente las universidades, no pueden eludir el desafío de generar conocimiento y elaborar propuestas participativas para abordar esos problemas. Pero es importante que las universidades regionales particularmente interpeladas por estas realidades no se piensen a sí mismas solamente desde la marginalidad<sup>32</sup>.

Por todo ello la descentralización funcional a la vinculación del desarrollo nacional con el desarrollo regional debe ir acompañada de una cuidadosa determinación de lo que debe considerarse como estándar nacional, en los distintos campos de la acción pública y estatal y de las adecuaciones regionales o locales de tales estándares.

En esta perspectiva de descentralización funcional, es preciso subrayar la importancia de este tema, porque con él se pone claramente en la agenda de la educación superior la necesidad de distinguir en qué aspectos del desempeño de las IES debieran regir

criterios de evaluación (y, por tanto, variables e indicadores) como estándares nacionales de aplicación generalizada y en que otros aspectos debieran regir criterios de evaluación diferenciados para tipos de instituciones. En este sentido, por ejemplo, hay que analizar en profundidad la aplicación de estándares diferenciados para las IES regionales.

En particular, esa descentralización supone el desarrollo y consolidación de instituciones intermediadoras o mediatizadoras, entre las cuales hay que mencionar especialmente las redes asociativas, que sean capaces de actuar como canales adecuados para el doble tránsito de la participación, al que más arriba se hacía referencia y que permitan, por lo mismo, contrarrestar las tendencias a la privatización de la política regional o local que suele encarnarse en el fenómeno del caudillismo y el clientelismo a escala vecinal.

Por otra parte, y ya propiamente en las funciones académicas asignadas a las IES, emerge el asunto de la pertinencia de la oferta formativa. La elevada lógica mercantil que subyace actualmente en las decisiones de abrir o cerrar carreras afecta especialmente a las regiones. Efectivamente, en muchas ocasiones prima la tendencia nacional de crecimiento de matrícula en una determinada área del conocimiento – vinculado principalmente a los mayores retornos económicos que percibirán – que a la mantención de una carrera a la luz de una estrategia regional. Estas acciones tienden a homogenizar las IES en desmedro de la diversidad de oferta académica y profesional que pudieran sustentar en el largo plazo en un determinado territorio.

Asimismo, la fuga de masa crítica de las regiones, ya sea al momento de postular o una vez egresados de la educación superior, es uno de los principales problemas que las aquejan en el entendido de desarrollar iniciativas locales que potencien los territorios. La excesiva centralización de los centros de estudios ha significado la concentración del capital humano avanzado en la zona metropolitana. Esto tiene amplias consecuencias negativas: baja capacidad regional para potenciar sus recursos naturales y sociales, carencia de diversidad de perspectivas e iniciativas, entre otras.

Respecto a la institucionalidad, se observa una alta desarticulación entre las distintas instituciones que comparten un mismo territorio. Esto tiene diversas causas que pueden estar relacionadas con la normativa vigente, pero también con la lógica competitiva que caracteriza las relaciones entre ellas. De este modo, se evidencia una falta de asociatividad entre las IES así como también entre estas y la institucionalidad pública y privada con las cuales podría encauzar una relación. Si bien existen algunas experiencias interesantes y buenas prácticas estas han sido más bien procesos y resultados pilotos que no han tenido la réplica necesaria. Un caso interesante, que muestra la posibilidad de superar esta desarticulación, es el de las instituciones de la

<sup>32</sup> El horizonte académico tiene que estar siempre más allá de la región.

V Región, que cuentan con una agrupación que les permite abordar de manera más colaborativa las necesidades de la región, pero también les abre un espacio para ir más allá del impacto individual de cada institución.

Por último, el tema financiamiento o recursos públicos destinados a potenciar el desarrollo regional equilibrado y sustentable en el tiempo también merece algunas consideraciones. Si bien se han aumentado considerablemente los recursos para este tema su distribución aun conlleva distintas apreciaciones y sensibilidades. Adicionalmente, la gestión de los mismos sufre de distorsiones que pueden dañar el objetivo final de la entrega de estos recursos: replicación de iniciativas que obstruyen el desarrollo óptimo de los proyectos adjudicados.

## G. La diversificación del sistema de educación superior

La expansión de la educación superior está estrechamente asociada a una creciente diversidad de los sistemas de educación superior, que se expresa en aspectos tales como la heterogeneidad de la población estudiantil, la presencia de múltiples y variados proveedores de educación superior, la apertura de programas formativos de muy distinto tipo y modalidad o el establecimiento de nuevas asociaciones.

En general, hay un alto grado de consenso en los beneficios de la diversidad, particularmente por su capacidad para dar respuesta a una amplia gama de intereses y demandas, su potencial para promover la movilidad académica y social, su apertura a la innovación y la posibilidad de desempeñar sus funciones de manera más eficaz, precisamente a través de la búsqueda de una mejor asociación entre medios y fines. Sin embargo, la diversidad no está exenta de dificultades. No es fácil darle sentido a una oferta compleja, sobre todo en un ámbito en que la información pertinente no es clara ni unívoca y en un contexto en que las definiciones y los indicadores de calidad tienden todavía a asociarse con parámetros tradicionales, que no pueden aplicarse de manera apropiada a gran parte de la educación superior que existe en la actualidad.

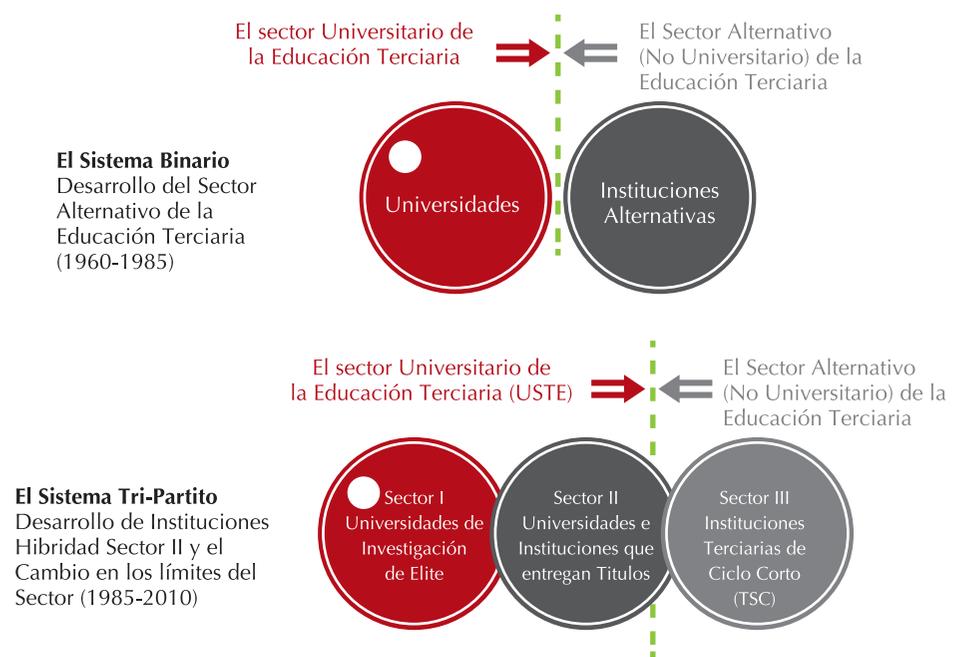
En este marco de acentuada complejización interna, y en un contexto dominado por una lógica de mercado, se ha buscado dar respuesta a esta dificultad mediante el diseño de clasificaciones o tipologías que establezcan distintas definiciones, clases o jerarquías de instituciones, que permitan orientar la política pública, por una parte, e informar a los estudiantes y sus familias, por otra. Así, diversos organismos o especialistas – tales como la Fundación Carnegie (1973), el U-Map de la Unión Europea (2008), Samih Mikhail (2010), Rosso y Reyes (2010), CHEPS (2010), AEQUALIS (2011) y MINEDUC (2012) – han intentado, por esta vía, contribuir a una mayor transparencia y mejorar las condiciones para la toma racional de elección de los agentes participantes en el mercado.

De acuerdo a la literatura internacional, hay múltiples criterios de clasificación de las IES, entre los que se destacan las diferencias sistémicas (provenientes de la legislación u otras formas de regulación del sistema de ES), las estructurales, o propias de las diferencias entre instituciones; las programáticas o funcionales, que refieren a las características misionales de las IES; las relativas a las modalidades en que desempeñan las funciones institucionales; las asociadas al prestigio relativo de las IES; las que responden a las características de su población objetivo. También aquí se llama la atención sobre la necesidad de distinguir claramente entre clasificación o categorización de IES con la elaboración de *rankings* (aunque algunas clasificaciones son, en la práctica, una suerte de ranking, en la que se intenta justificar diferencias jerárquicas o de calidad).

La clasificación más básica es la que divide la educación superior en forma binaria, es decir, en educación universitaria y educación no universitaria. Sin embargo, ya en las últimas décadas del siglo XX, comenzó a hacerse evidente que esta distinción no daba clara cuenta de la realidad. En efecto, el crecimiento de la matrícula y la necesidad de acoger esta demanda creciente condujo a la emergencia de un sector centrado en la función docente, con especial énfasis en la formación profesional, a partir de instituciones no universitarias que adquieren el status de universidades (como es el caso de los *Fachhochschulen* a universidades de ciencia aplicada en Alemania, y en Inglaterra a la aparición de las *Newer* y *Polytechnic Universities*) y de la diferenciación producida al interior del sector universitario. Así, en la actualidad es posible plantear la existencia de tres niveles: uno conformado por universidades de investigación, complejas o de élite, uno por instituciones de formación profesional – tanto universitarias como no universitarias – y uno por instituciones que ofrecen programas de ciclo corto, de carácter vocacional.

Samih Mikhail, en un estudio para el Banco Mundial, presenta esta evolución en el siguiente diagrama:

Figura 2. Evolución de los tipos de instituciones en el sistema de educación superior



En Chile el sistema opera con una primera distinción evidente, determinada por la ley, que distingue entre universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica<sup>33</sup>, asignando a cada tipo institucional ciertas funciones. En efecto, solo las universidades pueden dictar programas conducentes a la obtención de un grado académico; la exigencia legal de que ciertos títulos lleven necesariamente asociado un título de licenciado restringe la oferta de estos títulos a las universidades. Los institutos profesionales, de acuerdo a la ley, solo pueden ofrecer títulos profesionales y títulos técnicos en las mismas áreas de los títulos profesionales que imparten. Finalmente, los centros de formación técnica están limitados a ofrecer programas conducentes a un título de técnico de nivel superior, de al menos 1600 clases. En la práctica, las universidades chilenas cubren tanto programas de posgrado como profesionales e incluso de ciclo corto; un número no menor de universidades no se distinguen, en términos sustantivos, de los institutos profesionales, más allá de la entrega formal y, a menudo, solo simbólica de un grado de licenciatura asociado a los títulos profesionales. Los institutos profesionales, por su parte, han visto limitado su campo de acción por sucesivas reformas legales que amplían el número de títulos profesionales que deben ser precedidos por un grado de licenciado por razones que tienen que ver más con presiones corporativas que argumentos académicos.

En el campo universitario, la distinción predominante está dada por la pertenencia o no al Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH); esta define un cierto status y una vinculación privilegiada con políticas nacionales, que se expresa en condiciones de acceso a recursos, presencia en estadísticas oficiales y en los medios de comunicación, en la percepción de estudiantes y en el “sentido común”. Sin embargo, las instituciones pertenecientes al CRUCH son profundamente disímiles entre sí, en todo salvo en los aspectos mencionados más arriba.

En este contexto, la categoría de universidad se ha expandido para cubrir una extraordinaria variedad de respuestas adaptativas a las demandas del entorno social, tecnológico o laboral. Universidades tradicionales, de investigación, de élite; con investigación, especializadas, universidades tecnológicas; universidades docentes, selectivas, profesionalizantes, son expresiones que de alguna manera los analistas están usando para dar cuenta de esta diversidad en el ámbito universitario. Y en el ámbito de la educación no universitaria también surgen instituciones marcadas por vocaciones especiales dentro de su propia identidad no universitaria.

En el marco del presente documento hemos intentado evitar la elaboración de una categorización a priori de instituciones, planteando más bien una diferenciación

<sup>33</sup> Donde, como ya se señaló, operan conjuntamente instituciones públicas, privadas y aquellas pertenecientes a las distintas ramas de las fuerzas armadas y de orden.

funcional. En efecto, nos parece que resulta más útil definir con claridad las funciones propias de la educación superior, establecer los requisitos básicos para su correcto desempeño, y dejar que sean las propias instituciones – las que demuestren al organismo regulador competente que cuentan con las condiciones necesarias para ejercerlas. De este modo, queda abierto el espacio para una o más clasificaciones, construidas con una lógica de eficacia y ajuste de calidad, más que desde una lógica administrativa o jurídica, que corre el riesgo de enfatizar rasgos formales y descuidar los aspectos sustantivos que interesa cautelar.

Las clasificaciones pueden tener múltiples propósitos, y por consiguiente, los criterios y procedimientos para hacerlas también pueden ser muy diferentes. Desde el punto de vista de darle sentido a la diversidad y entregar a los usuarios información que permita comprender la labor que cumple una institución de educación superior determinada, una categorización útil debiera satisfacer los siguientes requisitos:

- Debe construirse de modo de entregar información pertinente para orientar las decisiones de política del sector tomando en consideración la complejidad de las instituciones.
- Debe responder a las necesidades de información de los estudiantes, de sus familias, de empresarios, de quienes hacen la política pública y de las propias instituciones.
- Debe basarse en información válida y confiable, y contar con la participación de las instituciones en su elaboración, con el fin de que sea aceptada y legitimada.
- Debe dar cuenta de la diversidad vertical y horizontal de las instituciones, utilizando indicadores cuantitativos y cualitativos que den cuenta de las diversas funciones institucionales y aplicando aquellos que son pertinentes a la misión de cada institución.
- Debe ser descriptiva más que prescriptiva, y evitar la formulación de juicios de valor en la categorización.
- Debe evitar la jerarquización, tanto explícita como implícita, entre categorías institucionales.

En todo caso, siempre es necesario estar atentos a mecanismos que puedan generar efectos perversos. Muchas veces las clasificaciones tienden a introducir una lógica de jerarquización, que suele asimilarse a una suerte de *ranking*, sugiriendo que las instituciones que están en los niveles de menor complejidad son inferiores en calidad. En la práctica, esto promueve una movilidad ascendente muchas veces espuria, ya

que las IES intentan asimilarse a categorías más complejas, tanto porque asocian estas categorías con mayor prestigio como porque, en muchos casos, las políticas de financiamiento utilizan la clasificación para asignar recursos, lo que tiende a profundizar y hacer muy concretos los efectos simbólicos ya mencionados<sup>34</sup>.

<sup>34</sup> Un ejemplo de esto es la construcción de criterios para la distribución de fondos basales por desempeño realizadas por el Ministerio de Educación a fines del 2012. Este tipo de clasificaciones pone demasiado énfasis en los indicadores cuantitativos, como por ejemplo, la acreditación de doctorados para pertenecer al grupo de “universidades de investigación”. Esto tiene como efecto que al entregar recursos en forma de ranking se empuja a que todas las universidades quieran convertirse en “de investigación”, es decir, se empuja que todas quieran impartir doctorados acreditados o publicar un cierto número de *papers* al año, en desmedro de las otras funciones de la educación superior.

## H. Síntesis de demandas y necesidades al sistema de educación superior

A fin de resumir lo anteriormente expuesto, se presenta el siguiente cuadro que muestra las principales características de las necesidades y demandas a la educación superior.

Tabla 2. Resumen necesidades y demandas a la educación superior

Tipo de necesidades y demandas	Características principales
<b>1. Estructura social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Altas expectativas de movilidad social y ocupacional asociadas al acceso a la educación superior.</li> <li>Distintas acciones y decisiones que acompañan el ingreso y permanencia en la educación superior.</li> <li>Alta segmentación social entre las IES.</li> </ul>
<b>2. Estructura productiva</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cambio en la estructura del empleo, con mayor énfasis en ocupaciones de carácter urbano, de servicios, asalariadas.</li> <li>Necesidad de mayor flexibilidad y articulación.</li> <li>Desarrollo de nuevas competencias para nuevas organizaciones del trabajo.</li> </ul>
<b>3. Ciencia y Tecnología</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Calidad de investigadores en CT+I.</li> <li>Ampliar número de IES capaces de generar innovaciones significativas.</li> <li>Modernización de la matriz disciplinaria del país para contribuir a modernizar la estructura productiva.</li> </ul>

<b>4. Humanidades, ciencias sociales y artes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Iniciativas institucionales para revitalizar las artes, humanidades y ciencias sociales por la vía de Convenios de Desempeño.</li> <li>Matrícula reducida en estas áreas disciplinares.</li> <li>Necesidad de definir alternativas de formación orientadas a la generación de un espíritu crítico, a la comprensión de la globalización y de los desafíos de la interculturalidad.</li> <li>Necesidad de definir mecanismos para promover el desarrollo y difusión del arte y la cultura.</li> </ul>
<b>5. Desarrollo regional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Descentralización administrativa.</li> <li>Desconcentración política y económica.</li> <li>Pertinencia de la oferta formativa.</li> <li>Articulación institucional (pública y privada).</li> <li>Capital humano avanzado regional.</li> <li>Vinculación con la sociedad.</li> </ul>

## V. Estado y educación superior

### A. Fundamentos de la intervención del Estado

Aunque parezca innecesario, considerando el mandato constitucional de que el estado debe promover y apoyar la educación en todos sus niveles, puede resultar conveniente fundamentar los motivos que debieran llevar a que el estado asuma o retome una tarea esencial propia de su responsabilidad. Estos se refieren esencialmente a la condición de bien público de las actividades correspondientes a la educación superior, a su condición de bienes meritorios, al componente retributivo o de equidad que asumen y, finalmente, a la necesidad de moderar el funcionamiento ineficiente de los espacios de mercado en el sector.

En primer lugar, desde el punto de vista de las externalidades y bienes públicos, es posible sostener que las actividades que desarrollan las entidades de educación superior tienen un fuerte componente público (en cuanto los beneficios son apropiados por la sociedad o por terceros, aparte de quien es el receptor directo), aun cuando hay también un componente de bien privado (los beneficios favorecen a un solo individuo o grupo). En las distintas actividades de educación superior –investigación científica y tecnológica, formación de posgrado y formación de pregrado– es posible encontrar beneficios tanto públicos como privados; el discurso preeminente a partir de los ochenta privilegia los beneficios privados, pero cada vez se hace más ineludible reconocer el componente público de cada una de estas actividades, aun cuando la evidencia del beneficio se obtiene luego de un largo período de latencia.

Las actividades que desarrollan los planteles de educación superior en la forma de asistencia técnica o consultorías a empresas o personas, son las que tienen características más propias de bienes puramente privados; sin embargo, muchas veces comprometen la credibilidad de las instituciones frente a la sociedad y, aunque esto puede no ser un argumento para que el estado las fomente, proteja o financie, hay un componente público que nuevamente, no es posible desconocer.

Es posible, también, reconocer los **bienes y servicios meritorios**, que la sociedad privilegia por motivos que no son económicos ni sociales, entre los que se cuentan la promoción del desarrollo artístico y el fomento a los procesos de creación, (orquestas, danza, pinturas, museos) o cultural (como son los estudios antropológicos), o el refuerzo de valores asociados a la identidad nacional.

Un tercer grupo de bienes públicos son aquellos centrados en promover la **igualdad de oportunidades**, asegurando que ningún estudiante que satisfaga las condiciones

mínimas requeridas, quede fuera de la educación superior porque no tiene ingresos familiares suficientes tanto para los costos directos (matrícula, arancel) como para aquellos relacionados con su mantención (alimentación, habitación, vestuario, textos, etc.). Hay aquí un rol central que corresponde al Estado, que debe asumirlo por la vía de becas, ayudas específicas u otro esquema que se diseñe, aun cuando el beneficio inmediato asociado a la obtención de un título sea para el estudiante. Esto, por supuesto, no invalida ni desconoce los esfuerzos desarrollados por instituciones privadas, que recogen aquí la función pública de la educación superior. Sin embargo, si bien para las IES privadas esta es una opción, en el caso del estado es una obligación ineludible, en resguardo del derecho a la educación.

Finalmente, hay un rol central para el estado asociado a la necesidad de regular el **funcionamiento ineficiente de los espacios en que el mercado opera**. Este se asocia a diversas características, entre las que se destaca el hecho que la educación superior es una actividad donde las asimetrías de información son particularmente significativas, y corresponde al estado, mediante una diversidad de medidas, reducir estas asimetrías y promover el acceso de los estudiantes, sus familias y el medio en general, a información pertinente, válida y confiable, así como proveerla de manera que sea fácilmente comprensible por una variedad de usuarios.

Un segundo elemento se relaciona con la necesidad de acceder a los recursos necesarios para financiar la educación superior. En Chile, el acceso a estos recursos se ha hecho principalmente mediante créditos, que se hacen exigibles luego del egreso. Si bien se han dado múltiples argumentos para justificar el hecho que los graduados de las IES paguen su educación con cargo a los mayores ingresos que reciben, precisamente porque han obtenido un título o un grado, es un hecho que el nivel de endeudamiento se ha hecho insostenible, de tal manera que afecta gravemente la situación laboral de los supuestos beneficiarios de esta ‘ayuda’ estudiantil.

Lo anterior es consecuencia del poder monopólico de las instituciones en cuanto a la fijación de aranceles. Por una parte, la demanda por educación superior es inelástica respecto del monto de los aranceles, por cuanto se supone que hay una correlación significativa entre el nivel de los aranceles y la calidad del programa. Por otra, el hecho que las instituciones se financien esencialmente mediante el cobro de aranceles hace que estos incluyan en el cálculo una serie de actividades que no están asociadas a la docencia de pregrado –que es la que provee a las instituciones de los recursos necesarios para su operación.

Ahora bien, con el objeto de poner los argumentos anteriores en perspectiva, resulta necesario destacar el panorama de los beneficios sociales y externos de la educación donde se forma el capital humano calificado y avanzado de la sociedad. Algunas

distinciones que vale la pena hacer se refieren al carácter privado o público de los beneficios y a su retorno monetario o no monetario (Mac Mahon, 2004; Ferreira, 2010).

En cuanto a los beneficios privados, hay claramente un retorno monetario, que se expresa en que las personas que tienen un mejor nivel educacional tienen mayor probabilidad de entrar y permanecer en la fuerza de trabajo, y de obtener mejores remuneraciones, a medida que alcanzan una mejor calificación, no solo al ingreso al mercado laboral, sino de manera creciente a lo largo de la trayectoria laboral. Este retorno privado de la educación superior depende, esencialmente, de los años de duración de la carrera, el tipo de institución, los grados o títulos obtenidos y el área de estudios. Hay también beneficios privados no monetarios, que se traducen principalmente en mejores condiciones de salud, mejor desarrollo cognitivo de los hijos, tamaño de la familia y reducción de la pobreza, menor obsolescencia del capital humano y mejores condiciones laborales, desarrollo personal y fortalecimiento de la cultura ciudadana y consumo eficiente y mayor rentabilidad de las inversiones.

Por su parte, existen también beneficios públicos o externalidades; estos refieren a bienes sociales o públicos derivados de la educación individual que benefician a otros en la sociedad, tanto en la generación actual como en las futuras, y que no son apropiados por los individuos que reciben la educación. Algunos de los beneficios públicos o externalidades de la educación superior son:

- Efectos de la educación en la salud, que se traducen en baja mortalidad infantil, mayor esperanza de vida, mejor salud pública.
- Mejoras en la calidad de vida, como resultado de una mayor profesionalización de las distintas actividades de la vida social.
- Efectos de la educación en una parentalidad más responsable en tamaño y protección y desarrollo de la familia.
- Mejores instituciones y conductas cívicas que contribuyen a la democratización y afianzan los derechos humanos.
- Reducción de la pobreza y de la desigualdad a través de una mayor cobertura educacional.
- Efectos positivos en el medio ambiente.
- Contribución de la educación a la investigación y desarrollo y difusión de nuevas tecnologías.

Los argumentos anteriores se sintetizan en el concepto de beneficios sociales, o tasa social de retorno de la educación superior. Este corresponde a la suma de los beneficios privados (monetarios y no monetarios) más los beneficios públicos o externos (monetarios y no monetarios). Este conjunto de beneficios conforma la tasa social de retorno que, en el caso de la educación, a diferencia de las tasas privadas de retorno, refleja la totalidad de los costos y beneficios de la inversión en educación, considerando tanto los beneficios individuales como las externalidades.

Generalmente, las estimaciones de las tasas de retorno que solo usan indicadores monetarios llegan al resultado sesgado de que las tasas sociales son más bajas que las privadas, con lo cual se agregan los costos de la oferta educacional que son cubiertos por los contribuyentes a los costos estrictamente individuales. Aun así, hay evidencias que en países como España, las tasas sociales de retorno de la inversión en grados universitarios se compara favorablemente con las tasas de retorno del capital físico tanto en ese país (en torno al 20%) como en los países de la OCDE en general (Oliver et al., 1999). Otros estudios analizan el efecto del aumento de la oferta de graduados universitarios en una ciudad sobre el nivel de ingreso de los trabajadores; uno de ellos concluyó que un aumento de 1% en la oferta de graduados en la ciudad produjo un aumento generalizado de los salarios (1,9% de aumento para trabajadores desiertos de la que educación media, 1,6% para graduados de la educación media, y 0,4% para graduados de la educación terciaria) (Moretti, 2004).

## B. La educación superior como campo de la acción estatal

Esta digresión sobre los bienes públicos subraya el carácter de bien público característico de la educación superior o terciaria, y sirve de fundamento para sostener que la educación superior es un campo irrenunciable, aunque no exclusivo, para la acción del Estado. En este sentido, no hay argumento o principio razonable para suponer que el sistema de educación superior de un país pueda sostenerse sin un espacio educativo donde se desarrollen instituciones en las cuales la educación superior pueda ser efectivamente tratada como bien público.

Sostener que la educación superior es un campo irrenunciable para la acción del Estado, nos obliga a considerar el escenario político en que necesariamente se inscribe esa acción, escenario en el cual actúa una muy variada gama de actores involucrados que manifiestan, con distintos grados de explicitación y transparencia, los intereses específicos que los movilizan. Esta concurrencia de muy variados actores interesados muestra, con toda claridad, que la lógica de la acción estatal en el campo de la educación superior apunta a un escenario conflictivo donde se ponen en juego las visiones y aspiraciones de los actores respecto de la sociedad y, por tanto, las cosas nunca se resuelven solamente desde la racionalidad técnica de las políticas y sus instrumentos.

Adicionalmente, hay un contexto de cambios y tendencias de cambios en la educación superior que plantea la duda acerca de qué políticas e instrumentos que fueron apropiados y eficaces en épocas previas, sigan siendo tales a la luz de estos cambios estructurales. La acción del estado tiene que estar en sintonía con las nuevas realidades que se construyen con estas fuerzas de cambio, que redefinen los roles del mismo y configuran un panorama amplio de las políticas e instrumentos que es dable esperar y priorizar en el marco de esos roles.

Siguiendo a Brunner, se pueden identificar los principales problemas “políticos” que parecen afectar la acción del estado en la actualidad (Brunner, 2010) y respecto de los cuales los actores responsables de diseñar y aplicar las políticas nacionales deberán adoptar una mirada estratégica de largo aliento. Estos problemas políticos son, principalmente, los siguientes:

- Creciente confusión en cuanto al rol del estado y de las instituciones de educación superior que tienen baja capacidad de ajuste a los nuevos escenarios políticos y contextos de cambios estructurales.
- Dificultades para entender las diversas modalidades de gobernabilidad del sistema de educación superior, especialmente en lo que se refiere a las formas de coordinación y regulación;

- Desajustes de las modalidades de políticas e instrumentos de financiamiento a las instituciones, que muchas veces ponen de relieve incentivos perversos cuando se producen efectos disfuncionales y no anticipados de dichas políticas e instrumentos;
- Asimetrías y carencias de información sistémica que impiden la compatibilización de las lógicas de competencia y cooperación entre las instituciones de educación superior o terciaria;
- Tensión política entre una cierta nostalgia por el pasado y una paralización, no siempre explicitada, frente a los riesgos del futuro;
- Por último, el riesgo de que en este campo, América Latina y, en general, el espacio iberoamericano de la educación superior, queden firmemente instalados en la periferia del mundo globalizado del conocimiento.

### C. Los roles del estado en la educación superior

El modelo que fundamenta las políticas públicas que actualmente se ponen en práctica en el sector de la educación superior en la región corresponde a un estado moderno “concebido como una multiplicidad institucional, esto es, un complejo conjunto de órganos centralizados y descentralizados que actúan coordinadamente, de carácter democrático, ágil y no burocrático, que estimula la creatividad, la diversidad y la innovación en las instituciones y en el sistema, con un espíritu de servicio” (Allard, 2000, p.6). Respecto de la educación superior, el Estado así entendido, respeta la dinámica y la autonomía propia del sector y, al mismo tiempo, promueve la calidad, resguarda la fe pública y provee el ordenamiento que el sistema requiere.

Inspiradas en ese modelo de Estado, las políticas y programas aplicados en el ámbito de la educación superior en América Latina a lo largo de las últimas tres o cuatro décadas, han tendido a distanciarse de un dirigismo centralizador que no se condice con las características de los sistemas de educación superior, pero también se alejan de la prescindencia absoluta del Estado que deja sujeto el desarrollo de tales sistemas exclusivamente a su propia dinámica interna o a las fuerzas del mercado (Allard, 2000). En esta perspectiva, pueden distinguirse las siguientes funciones o roles básicos para configurar un Estado proactivo, no centralista pero tampoco prescindente, en la educación superior:

- a. Formulación de la política pública y determinación de las bases institucionales del sistema de educación superior y su vinculación con el desarrollo nacional; Esto implica reconocer la validez de una provisión mixta, la importancia del desarrollo equilibrado de las distintas funciones de la educación superior y el fortalecimiento de la educación superior con otros sectores sociales. Para ello, es preciso mantener y profundizar una interacción con todo el sistema y sus instituciones, pero asociándose y articulándose de un modo más estrecho con las instituciones estatales.

La experiencia acumulada, y el conocimiento de los efectos no anticipados, y a veces perversos, de instrumentos de políticas que suelen diseñarse por agregación y sin una visión relativamente coherente de las partes y de sus relaciones con el conjunto del sistema, permite poner legítimamente en la mesa de debate la cuestión de las orientaciones explícitas que emanen del Estado respecto de qué se quiere promover y qué se quiere desincentivar<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> Por ejemplo, bien podría ser una de esas señales explícitas que hoy se echan de menos, el que se promueva derechamente la consolidación de la educación superior técnica y se desincentive, también derechamente, la apertura indiscriminada de carreras sin una adecuada vinculación territorial.

- b. Regulación, evaluación y aseguramiento de la calidad de las ofertas académicas y profesionales en los niveles de pre y posgrado y técnico de nivel superior, a la luz de las orientaciones estratégicas ya mencionadas, estimulando la capacidad de innovación de las instituciones y sus programas para alcanzar una formación superior actualizada.

Para la efectiva aplicación de un sistema de evaluación y regulación eficaz (incluyendo procesos de aseguramiento de la calidad), es necesario contar con un compromiso general y explícito del Estado de jugarse por la regulación, tanto en lo que se refiere a instalar efectivamente el sistema, como a incentivarlo y a financiarlo. En este sentido, la transición hacia un sistema de este tipo, siempre implicará mayores exigencias para el reconocimiento y funcionamiento de las instituciones, lo cual parece adecuado.

Las necesidades actuales de política no apuntan a una mayor desregulación del sistema sino que, por el contrario, hacia la legitimación de una nueva regulación. Si se reconoce la experiencia obtenida en América Latina en la materia, parecería lógico requerir de los organismos del sistema, un diseño de factibilidad de las funciones propuestas (regulación, evaluación, superintendencia e información pública) y de los mecanismos para transitar hacia un sistema evaluativo y regulatorio nacional de las instituciones de educación superior o terciaria.

- c. Financiamiento selectivo y priorizado de funciones e instituciones de la educación superior. Definido un proceso de regulación que respete la “autonomía responsable”<sup>36</sup> de las instituciones, deberá quedar en claro que esto no significa abdicar del derecho de la sociedad de obtener una cuenta pública del desempeño de todas las instituciones de educación superior. Regulación que respete la autonomía significa, de una u otra forma, el establecimiento de sistemas evaluativos para todas las instituciones, en los cuales se enfatice la preeminencia de la autorregulación. Respecto del ámbito de las instituciones nuevas, parece conveniente incrementar el tiempo mínimo bajo supervisión y que el status de autonomía responsable sea considerado luego de que, voluntariamente, la institución así lo solicite a partir del cumplimiento previo de ciertos requisitos incluido un lapso mínimo de tiempo que habilite para esta solicitud.

Se necesitan definiciones de compromisos específicos del Estado respecto de

<sup>36</sup> Entendemos por autonomía responsable el ejercicio de la capacidad de cada institución para decidir acerca de los resultados esperados, los recursos provistos y los procesos desarrollados para lograr dichos resultados en el marco de un concepto de responsabilidad social y de ajuste a las normas y regulaciones que velan por la calidad y pertinencia de la oferta educativa. Esta definición preliminar se profundiza más adelante.

qué se espera de ciertos tipos de instituciones, en una perspectiva de desarrollo de un sistema cuyo funcionamiento permita avanzar hacia el logro de los objetivos planteados en una perspectiva de mediano y largo plazo.

- d. Promoción de la equidad y la igualdad de oportunidades a lo largo del sistema, dimensionando y orientando en tal sentido el gasto social que se canaliza a través de las ayudas estudiantiles. Hay otros problemas, que se refieren a ciertas brechas que suelen presentarse en los sistemas de educación superior y que se agudizan con la dinámica de la masificación de estos sistemas y que implican a todas las instituciones, sean ellas públicas o privadas. Aminorada la presión demográfica de la demanda se nota tal vez con más claridad en las fases más avanzadas de masificación, el arrastre inercial que proviene de la educación media y que cuestiona gravemente la equidad efectiva en el acceso al sistema.

En los casos en que hay una alta correlación entre los resultados individuales de las pruebas de ingreso a la educación superior o terciaria y la condición socioeconómica del postulante, el sistema seguirá manteniendo una suerte de embudo de acceso discriminado que bien puede poner en entredicho la sostenibilidad social del sistema.

- e. Gestión directa de instituciones estatales de educación superior incluyendo no sólo a las universidades del Estado sino también a las instituciones de formación profesional y técnica de nivel superior que tengan una dependencia directa del Estado. Los instrumentos de política con los que se hace la gestión directa de instituciones estatales, están destinados a asegurar los ámbitos esenciales de la educación superior pública, para lo cual es central asegurar la presencia del Estado en todos los niveles institucionales y garantizar la calidad, subsistencia y desarrollo de las instituciones estatales.
- f. Registro, sistematización y amplia difusión de la información pública sobre el sistema de educación superior o terciaria y sus instituciones. El establecimiento de mecanismos de información pública completos, abiertos, actualizados y confiables, es imperioso para el buen funcionamiento del sistema en su conjunto. En las propuestas de políticas se deben incluir medidas para mejorar la función de superintendencia y de información pública, estableciéndose, respecto de lo último, la consagración legal de la obligatoriedad de la información pública y los efectos de irregularidades en la provisión de información, de acuerdo a los marcos legislativos de cada país.

## D. Los desafíos de la educación superior pública<sup>37</sup>

Actualmente hay en nuestra educación superior problemas pendientes que, a nuestro entender, adquieren cada vez mayor gravedad a medida que se consolida la fase de masificación avanzada de un sistema fuertemente privatizado. Desde una perspectiva más sustantiva que gerencial del sistema, la mayor parte de estos problemas se relacionan con la educación superior pública. Algunos de estos problemas urgentes son:

- **La equidad en el acceso.** Este problema se refiere a las brechas que suelen estar presentes en los sistemas de educación superior y que, en la fase de transición avanzada, implican a todas las instituciones, sean ellas públicas o privadas. Aminorada la presión poblacional de la demanda, debido a la dinámica de la transición demográfica, se nota tal vez con más claridad en esta fase avanzada, el arrastre inercial que proviene de la educación media, y que cuestiona gravemente la equidad efectiva en el acceso al sistema. Mientras persista la porfiada correlación entre el puntaje de la prueba nacional de ingreso (PSU) y la condición socioeconómica del postulante, que está ampliamente documentada en el caso chileno, el sistema seguirá con un embudo de acceso discriminado que bien puede poner en entredicho la sostenibilidad social del sistema. Es imperativo, a estas alturas, revisar a fondo los sistemas de admisión, permanencia y financiamiento estudiantil.
- **Las disparidades de calidad de las ofertas de programas de formación.** Este es un problema que inescapablemente se presenta en sistemas con instituciones altamente segmentadas y es particularmente serio en el nivel del pregrado. Instituciones que se encuentran en los segmentos más precarios del sistema se ven obligadas a abrir la matrícula a sectores de estudiantes con déficit de aprendizaje a los cuales no se le presentan alternativas de ingreso a otras instituciones, lo que a su vez les exige adoptar estrategias de sostenimiento y apoyo institucional, que resultan más caras y difíciles de implementar que una oferta tradicional a estudiantes de altas calificaciones. Se hace evidente una distribución desigual de la calidad en la oferta de programas de pregrado, que se esconde detrás de nombres iguales para carreras y títulos que reflejan una formación muy diferente. Los procesos de acreditación, que podrían dar

<sup>37</sup> En el contexto de este documento, educación superior pública es aquella cuyos procesos y resultados no son apropiables por un ente particular, sino que mantiene un compromiso prioritario con la generación de bienes públicos y que responde a las orientaciones emanadas de las políticas nacionales sobre educación superior. Toda institución estatal es, por definición, pública, y las características mencionadas son parte esencial de su funcionamiento. Sin embargo, el concepto no excluye la participación de instituciones privadas en el ámbito público, aunque para ello, estas instituciones deben operar de acuerdo a lo señalado más arriba.

cuenta de esta diferenciación, se encuentran cuestionados en la actualidad, pero una reflexión seria al respecto podría conducir al diseño de mecanismos de aseguramiento de la calidad capaces de dar cuenta de una diversidad responsable y pertinente y de apoyar a las IES para hacerse cargo de la diversidad de estudiantes que accede al sistema.

- **Aseguramiento de las tareas esenciales de la educación pública.** A pesar del debilitamiento de la educación superior pública, es de la esencia de esta última el hacerse cargo de las orientaciones fundamentales hacia el mérito y la equidad. En concreto, esto implica resolver la tensión entre la inversión en mérito y el gasto en equidad. Por otra parte, es también propio de esta educación hacerse cargo de modo preferente de la producción de bienes públicos lo cual también implica resolver la tensión entre programas con alta valoración en el mercado de las profesiones y actividades y programas con alto retorno social pero con bajo retorno económico, fuera de ese mercado. El estado debe proveer de reglas y recursos para el logro de esas orientaciones fundamentales.
- **Subsistencia y desarrollo de las universidades estatales.** Definir una política que asegure un espacio de existencia y pleno desarrollo de las universidades estatales en el contexto de un sistema altamente privatizado es un imperativo de gobierno, pues es preciso que el estado asuma la responsabilidad de estas instituciones que le son propias y que, al serlo, son de todos los chilenos. El estado debe hacerse cargo de establecer un adecuado marco de funcionamiento para las universidades estatales, definiendo una estrategia institucional que les permita cumplir cabalmente con su misión indisolublemente ligada a la producción de bienes públicos, fortaleciendo sus capacidades de gestión y delimitando claramente sus responsabilidades en los presupuestos y estados financieros de estas instituciones. Lo anterior requiere comenzar a construir y desarrollar un modelo universitario estatal, con funciones y responsabilidades claramente establecidas, asociadas a mecanismos de financiamiento acordes con dichas funciones; con una oferta extendida por todo el territorio nacional, con especificidades regionales; que promueva la flexibilidad curricular y la movilidad de estudiantes y académicos entre las instituciones. En nuestro medio, las universidades institucionalmente asimiladas a una lógica pública<sup>38</sup> no son todas estatales, pero una parte muy significativa de ellas sí lo son, de manera que un avance en el sentido de delinear con mayor nitidez un “modelo” apropiado de universidad estatal, tendría un impacto señero en cuanto a la

<sup>38</sup> Ello por razones históricas (el Estado reconoció tempranamente en el Siglo XX la labor de apoyo a las funciones de educación del Estado de las universidades privadas católicas y laicas-regionales), lo que se reflejó en la mantención de un mecanismo de financiamiento directo de uso discrecional tras la reforma de 1981.

evolución de todo el sistema de educación superior.

- **Revertir la cada vez más tenue distinción entre la educación superior pública y la privada.** En la fase de transición avanzada al estilo chileno, la distinción privado/público es, en este campo, cada vez más retórica que real; ya no se aprecian diferencias fundamentales en un sistema de educación terciaria con instituciones segmentadas donde todas ellas se adaptan –en una suerte de “neodarwinismo”, ahora de las instituciones (Boltanski & Chiapello, 2002)<sup>39</sup>– de manera similar a un entorno altamente privatizado en el mercado académico y de las profesiones. En el caso chileno, el componente público de un sistema como el que se ha configurado en el país, está referido a las 16 universidades estatales y las nueve privadas con aporte público que existen dentro de un conjunto mucho más amplio de instituciones de educación superior; sin embargo, la mayoría de estas instituciones ‘públicas’ operan con una lógica privada, sin diferencias sustanciales respecto del resto del sistema. El problema crucial respecto de las instituciones públicas es cómo y en qué medida pueden darse las condiciones necesarias para la sustentabilidad académica, social y financiera de estas instituciones, y para permitir que en su gestión y desarrollo, ellas no se vean irremisiblemente empujadas a adoptar criterios propios de instituciones privadas. En este contexto, es indispensable una reafirmación contundente del carácter no lucrativo de las universidades –y del resto de las IES–, con una regulación clara, explícita, que prevea de manera inteligente los mecanismos elusivos de esta condición. Las corporaciones sin fines de lucro deben ser verdaderamente tales.
- **Las instituciones estatales: orientaciones de su misión.** Las instituciones estatales están llamadas a asumir plenamente la responsabilidad pública de la educación superior. En un contexto en que la distinción público – privada se ha desdibujado en desmedro del ámbito público, como se ha señalado más arriba, se requiere hacer explícitas las bases sobre las cuales estas instituciones existen, así como los marcos de deberes y prerrogativas que justifican su existencia. Al respecto, vale la pena destacar algunas ideas fundamentales respecto de las tareas que corresponden esencialmente a las instituciones estatales, con el fin de constituir una base de legitimidad de estas instituciones y definir el contrato social que las posibilita.

Una tarea prioritaria de las instituciones estatales es la necesidad de identificar y dar respuesta a las nuevas situaciones, demandas y exigencias de la transformación económica de la sociedad que se derivan de los cambios

<sup>39</sup>Estas instituciones se han visto obligadas a adaptarse ante las lógicas del mercado; de lo contrario, quedan rezagadas en la férrea competencias por estudiantes y recursos de todo tipo.

técnicos, tecnológicos y organizacionales en el sistema productivo, expresados en nuevas áreas y actividades dinámicas regionalmente distribuidas en los territorios nacionales en el marco de economías crecientemente globalizadas. Otro propósito se refiere a su capacidad de respuesta a las transformaciones en la estructura ocupacional y a las nuevas modalidades de desempeño laboral que son efectos directos o indirectos de las transformaciones productivas señaladas. Esto es especialmente claro en las áreas donde se desarrollan las ocupaciones de servicios que plantean muy variadas exigencias de calificación y de desarrollo de capital educativo. Adicionalmente, se hace indispensable responder adecuadamente a las oportunidades y problemas que se derivan de una estructura social también sometida a una intensa dinámica de tensiones y de cambio, tanto en sus perfiles de estratificación social como en su composición (multi)cultural y en sus procesos de movilidad e inclusión, así como en el panorama de las aspiraciones, representaciones y expectativas que se construyen en ese marco. El contexto de transformación de las estructuras sociales, y la desigual distribución de oportunidades y recursos de todo orden – particularmente acentuados en una sociedad altamente desigual y diferenciada como es la chilena<sup>40</sup>– plantea exigencias específicas en cuanto a los procesos de admisión, permanencia y pertinencia de las cuales las instituciones estatales no pueden desentenderse.

Una parte importante de estos desafíos se refiere a la necesidad de contar con una presencia estatal no solo en el nivel universitario, sino también en la formación profesional y técnica, de la cual en la actualidad el estado se encuentra conspicuamente ausente. Hay también exigencias de formación personal y ciudadana, así como otras demandas de desarrollo cultural, que deben formar parte central de la definición de misión de las instituciones estatales.

Estas tareas –que pueden ser asumidas voluntariamente por instituciones privadas en una perspectiva de servicio público– son ineludibles para las instituciones estatales. Adicionalmente, estas deben asumir un rol de liderazgo en cuanto a la responsabilidad pública en el sistema educacional, es decir, en indicar hacia dónde debe orientarse la educación de régimen público, la que es preciso entender en una lógica de servicio por el carácter de bien público que tiene la educación.

Las universidades estatales, tanto desde una perspectiva nacional como regional, tienen la responsabilidad de contribuir decididamente al desarrollo económico, social, cultural y político del país, aportando al fortalecimiento de

la democracia y al mejoramiento de la calidad y equidad educativa en todos sus niveles, contribuyendo así al desarrollo humano —entendido como la expansión de las capacidades y de las libertades— y potenciando el desarrollo productivo y económico de Chile. Esta responsabilidad, así como la respuesta que cada institución de a los desafíos sociales previamente señalados, se ejerce de manera consistente con la forma en que cada institución estatal defina su misión. Por consiguiente, si bien existe una misión genérica para el sector estatal, que se traduce en misiones específicas acordes con la realidad de cada institución, se hace indispensable construir un marco de articulación entre las instituciones estatales de educación terciaria (no solo universitaria) de manera tal que todas ellas se vean fortalecidas y que el desempeño del conjunto sea llevado al máximo posible de efectividad, marco en el cual habrá que incluir las formas de gestión y de gobierno de las instituciones.

El conjunto de universidades estatales conforma una vasta red de universidades con presencia en todas las regiones del país. Se trata de una red que es de alcance nacional, lo cual constituye un primer rasgo de significativa importancia en el sistema de educación superior del país, que podría reforzarse significativamente si se asume como una tarea de política pública relevante. Asimismo, la mayoría de las universidades estatales está localizada en regiones. Solo cuatro universidades (de dieciséis) se encuentran en la Región Metropolitana. Esta distribución en las regiones imprime un sello distintivo a las universidades estatales, lo que se expresa en dos rasgos significativos: en primer lugar, ellas tienen una fuerte vinculación con agentes locales y regionales, (incluyendo a las entidades públicas de los gobiernos regionales y municipales), lo que les da un activo nivel de participación en la vida regional. En segundo lugar, derivado de lo anterior, son instituciones que hacen contribuciones efectivas a los procesos de descentralización hasta el punto que muchos analistas han sostenido que las universidades públicas localizadas en las regiones son uno de los factores más decisivos para dar impulso sostenido a tales procesos. Este nexo regional ha facilitado el que estas instituciones hayan generado una oferta académica que está en general sintonizada con las necesidades de la población regional.

Un rasgo adicional, que vale la pena destacar como una característica generalizada de las universidades estatales, es su relativa apertura al ingreso de estudiantes de menores recursos, cuyas familias deben recibir subsidios para sostener el esfuerzo económico que demanda la educación superior de sus hijos. En un sistema altamente privatizado como el chileno, este rasgo muestra con claridad la contribución que hacen las universidades estatales para mejorar las condiciones de equidad en el acceso a la educación superior.

<sup>40</sup> Por ejemplo, el 1% más rico se queda con el 30% del ingreso total del país; el 0,1% más rico con el 17% y el 0,01% más rico con el 10% durante el periodo 2004-2010 (López, Figueroa & Gutiérrez, 2013).

## E. Formación técnica profesional, una tarea pendiente

Una mirada histórica a la formación técnica profesional muestra que su desarrollo no ha estado exento de evoluciones significativas y, a la vez, de cambios que han marcado su geografía actual, particularmente su relación con el Estado.

La formación técnica profesional, en sus inicios, estaba conformada por una diversidad de Escuelas politécnicas que impartían cursos en sus respectivos campos ocupacionales. Para unificar las escuelas existentes, en 1947 estas se fusionaron en el marco de la creación de la Universidad Técnica del Estado (UTE). Así, antes de la reforma de 1981, la formación técnica profesional se concentraba esencialmente en Universidad Técnica del Estado, el Instituto Nacional de Capacitación Profesional (INACAP) y la Universidad Técnica Federico Santa María (UTSM); posteriormente, dicha reforma establece el marco constitucional para la entrada de las instituciones privadas.

En 1981 se dictaron decretos con fuerza de ley que dieron origen a la actual arquitectura del sistema; entre ellos, los más directamente relacionados con la formación profesional son el DFL N°2, que dio lugar a la creación de universidades e institutos profesionales derivados de la Universidad de Chile y la Universidad Técnica del Estado<sup>41</sup>; el DFL N° 5, que crea los Institutos Profesionales y el DFL N° 24, que crea los Centros de Formación Técnica.

A partir de esa legislación, toda la formación profesional y técnica (impartida por institutos profesionales y centros de formación técnica) quedó en manos del sector privado, sin que exista ningún IP o CFT de carácter público<sup>42</sup>. Esto se reforzó con el traspaso del control de INACAP a la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC), eliminando así una interesante alternativa de formación laboral y de capacitación desde el sector público.

En la práctica, por tanto, la responsabilidad del Estado se ha reducido al diseño de un marco regulatorio precario, asociado a los procesos de certificación de autonomía y acreditación, con escasos esfuerzos por hacerse cargo de la especificidad de este nivel de formación.

Por otra parte, durante las últimas dos décadas desde la DIVESUP se ha incentivado

<sup>41</sup> Si bien inicialmente varias de estas instituciones derivadas eran institutos profesionales, en alrededor de una década todas las IES inicialmente constituidas como institutos se convirtieron en universidades (Garrido, 2011, p. 74).

<sup>42</sup> La única excepción parcial a esta norma se encuentra en centros de formación técnica creados por algunas universidades estatales; sin embargo, aún en estos casos, se trata de corporaciones de derecho privado.

a las universidades, en particular del CRUCH, a organizar sus carreras técnicas por la vía de centros de formación técnica creados por ellas mismas (Allard, 2011, p. 58). Esto, sin embargo, ha sido fuertemente criticado por institutos profesionales y centros de formación técnica, que consideran que aquellos esfuerzos contradicen la definición de funciones y misiones de las instituciones.

Se hace indispensable considerar esta situación en el ámbito de las necesidades y requerimientos de los estudiantes y el sector productivo. Por una parte, se espera contar con una arquitectura de educación superior que sea capaz de absorber la creciente demanda a través del impulso de este tipo de formación, el que parece más apropiado a las necesidades de una población estudiantil de escasos recursos y bajo nivel de cualificaciones y, asimismo, de trabajadores que requieren actualizar sus competencias. Lo anterior sugiere la necesidad de una presencia activa del estado en este nivel para que entregue elementos regulatorios claros, y promueva una oferta de programas de corta duración (primer ciclo corto, como se denomina en Europa) articulados con los niveles siguientes, pensando en un espacio público de educación superior coherente y coordinado. Por otra parte, este sector no solo debiera responder a los vaivenes de la demanda y los requerimientos del mercado y del sector productivo, sino también analizar la viabilidad de potenciar la diversidad de la estructura productiva del país por medio de un permanente trabajo colaborativo con las estrategias nacionales de desarrollo y de innovación.

## F. El concepto de autonomía en las instituciones de educación superior

Cuando se pone atención al rol de Estado en la educación superior, surge de inmediato el tema de la autonomía institucional, central en la tradición latinoamericana. El concepto de autonomía ha estado históricamente vinculado a la educación superior universitaria, pero será importante considerarlo para todos los niveles y formas de educación en cuanto alcanza y atañe a la independencia institucional en diversos aspectos y adquiere cada vez mayor vigencia y valor en las discusiones sobre el derecho a la educación, la libertad de enseñanza y conceptos afines.

Es claro que hay una estrecha relación entre la autonomía de las instituciones de educación superior y el contexto político en el cual se dan las relaciones entre las IES y el Estado. En relación a la autonomía y las libertades académicas, se extiende y generaliza a mediados de los años sesenta la idea del vínculo de la universidad con el Estado, que ya había sido introducida en Alemania en el siglo XIX. La progresiva democratización del acceso, así como las luchas por la autonomía en la primera mitad del siglo XX, y las demandas estudiantiles en la década de los sesenta, hacen que la autonomía y las libertades académicas se asocien a las ideas de libertad y participación insertas en una dimensión política democrática.

La autonomía de las instituciones de educación superior es un concepto que se ha entendido y aplicado siempre en una perspectiva multidimensional. En 1918, el Manifiesto de Córdoba entendía la autonomía universitaria como su capacidad de autogobernarse, con participación de los distintos estamentos pero sin injerencia del poder político; de darse sus propios estatutos y definir sus programas de estudio; de desarrollar la actividad científica sin interferencia de carácter político o religioso; de disponer de financiamiento público, garantizado legalmente y administrado de manera autónoma (Roth Deubel, 2011).

En 1965, la *International Association of Universities (IAU)*, reunida en Tokio, publicó *“University Autonomy. It’s meaning Today”*. En este texto se establecen, como comenta Miñana (2011) cinco dimensiones de la autonomía: (i) Selección e incorporación de estudiantes; (ii) Recursos académicos y administrativos; (iii) Programas académicos y pedagogía; (iv) Investigación; y (v) Autogestión financiera. Por su parte, Brunner y Peña (2011) han señalado que la autonomía se expresa, con intensidad variada, en cinco dimensiones que abarcan una gran variedad: legal, estratégica, organizacional, económica e intelectual.

- autonomía legal (inmunidad en todos los aspectos relevantes de la institución);

- autonomía estratégica (discrecionalidad para fijar planes y objetivos);
- autonomía organizacional (la institución decide por sí misma los procedimientos de reclutamiento, remuneración y selección de sus recursos humanos);
- autonomía económica (libre disposición de su patrimonio y sus activos, incluyendo la búsqueda de fuentes de financiamiento);
- autonomía intelectual (capacidad de determinar las disciplinas y programas que imparten, la orientación de sus programas de investigación y la libertad de cátedra en los procesos de enseñanza y formación).

Elaborando un campo de atributos que se desprende de las diferentes dimensiones de la autonomía, es posible proponer una conceptualización de la autonomía que enfatiza su vínculo indisoluble con la responsabilidad. De este modo, “autonomía institucional” puede entenderse como la capacidad normativamente reconocida que tiene una institución para adoptar decisiones significativas en cuanto a sus efectos prácticos, tanto internos como externos, con un margen de discrecionalidad suficiente para asegurar que la institución posee la independencia que le permite asumir la responsabilidad de los efectos de sus decisiones.

En este sentido, dado la multidimensionalidad de la autonomía y el inescapable marco político en que ella se concreta, el escenario complejo y diverso de los intereses de los actores involucrados y del rol que le cabe al Estado en el campo general de la educación, los sistemas de educación superior, están invariablemente sometidos a tensiones o demandas que surgen, por una parte, de la necesidad de velar por la autonomía institucional, en todas sus dimensiones y, por la otra, la de alinear a las instituciones con objetivos públicos.

En un contexto de creciente heterogeneidad institucional, cobran especial importancia los procesos de regulación que respeten la “autonomía responsable” de las instituciones.

Regulación que respete la autonomía significa, de una u otra forma, el establecimiento de sistemas evaluativos para todas las instituciones, en los cuales se enfatice la importancia de la autorregulación. Esto no significa abdicar del derecho de la sociedad de obtener una cuenta pública del desempeño de todas las instituciones de educación superior.

Desde el punto de vista de las políticas públicas para la educación superior, la clave está en articular estas demandas de modo que no se produzca una situación de predominio excluyente de unas en desmedro de las otras. El predominio de la autonomía puede

conducir a la exacerbación del corporativismo al interior de las instituciones, especialmente de aquellas de carácter estatal. El predominio de los objetivos públicos, que se sustenta en la centralización y la jerarquización en el gobierno del sistema, conduce a la pérdida de la independencia crítica de las comunidades académicas pero, a la vez, a su potenciación dentro del sistema como actor clave para la legitimación de dichos objetivos públicos.

De este modo, es preciso encontrar un punto de equilibrio entre la independencia de la toma de decisiones internas de las instituciones –en todas las dimensiones anteriormente señaladas y de propiedad estatal o privada– y como estas se ajustan a los objetivos comunes que el sistema en su conjunto se ha trazado de manera previa.

## VI. La formación técnica profesional: un subsistema fundamental de la educación superior

### A. Funciones relevantes y contexto

La formación técnica profesional<sup>43</sup> cumple funciones específicas en el sistema de educación superior que resultan fundamentales de relevar y consignar adecuadamente. En efecto, dichas funciones complementan al sistema en su conjunto y, al mismo tiempo, determinan la eficacia de su coordinación interna. Entre las funciones que realiza se destacan las siguientes:

- **Formación de técnicos y profesionales.** Ofrece carreras técnicas de una duración máxima de dos años cuyo objetivo es entregar principalmente herramientas técnicas para la inserción y permanencia en el mundo laboral. Asimismo, ofrece carreras conducentes a un título profesional pero sin licenciatura en un máximo de cuatro años; su objetivo es formar profesionales capaces de desenvolverse en el mundo laboral por medio de competencias técnicas y genéricas.
- **Capacitación y actualización de competencias de los trabajadores.** Bajo la modalidad de módulos formativos de distinta duración se capacitan a los trabajadores para actualizar sus competencias y contribuir a su desarrollo laboral.
- **Articulación con la Educación Media Técnico Profesional (EMTP) y el subsistema universitario.** La formación técnica profesional puede ser vista como un puente entre distintas opciones de formación. De este modo, es la extensión lógica de la EMTP y la fase previa para optar a una carrera universitaria o posgrado en el marco de trayectorias formativas dinámicas y virtuosas.
- **Articulación con el mercado laboral.** Este nivel formativo tiene una directa relación con el mundo laboral; por una parte, es especialmente relevante la influencia de los requerimientos del sector productivo para que el diseño de los planes de estudio sea pertinente a su desarrollo; y, por otra, la capacidad de responder adecuadamente a las demandas de las personas por acceder en menor tiempo al mundo laboral y, de ese modo, mejorar su empleabilidad.

Ahora bien, estas funciones que se dan en el ámbito del proceso formativo se relacionan, a su vez, con dos propósitos interdependientes: contribuir al desarrollo

<sup>43</sup> Entendida u denominada también como formación vocacional o primer ciclo corto en el concierto internacional. La Comisión que elaboró un informe con las “bases para una política de formación técnico profesional en Chile” propuso llamar a este nivel formativo “Formación Profesional” (FP).

y competitividad del país, y al mismo tiempo, mejorar la empleabilidad y calidad de vida de las personas. Tanto las funciones como estos propósitos se enmarcan en cambios significativos que han ido caracterizando a la demanda por este nivel de formación, que cabe consignar.

Efectivamente, al observar el comportamiento de la matrícula total de primer año del último lustro se constata el fuerte crecimiento de la educación técnica profesional. De este modo, en 2011 por primera vez la matrícula de primer año de los IP y CFT superó a la universitaria. Esto, evidentemente, plantea nuevos escenarios y, por lo mismo, nuevas respuestas desde la arquitectura de la educación superior. Asimismo, la existencia de una política para el desarrollo de una oferta robusta, diversa y de calidad que permita responder adecuadamente a la creciente demanda por esta modalidad formativa. Esta política debe tomar en cuenta la actual organización industrial del sector, en particular, el tamaño, foco y diversas trayectorias de crecimiento de las instituciones, así como las principales tendencias en la matrícula y políticas de financiamiento vigentes. Por otra parte, no cabe duda que este nivel de formación necesita de esquemas institucionales y de financiamientos modernos para responder a los requerimientos cada vez más dinámicos de la demanda de los estudiantes, trabajadores y familias por acceder a sus respectivos programas formativos. Dichos requerimientos se entrelazan, además, con un perfil socioeconómico particular, característico en nuestro país: los que acceden a este nivel de formación son principalmente aquellos provenientes de los quintiles de menores ingresos y que, por lo mismo, no cuentan con el suficiente capital cultural y económico para cumplir con los actuales requisitos de ingreso al subsistema universitario tradicional<sup>44</sup>.

Al respecto, desde el 2008, se han estado llevando a cabo una serie de iniciativas desde la DIVESUP para potenciar en distintas dimensiones la formación técnica profesional, que merecen ser mencionadas, a la luz de su evolución reciente:

**Aumento de la cobertura y promoción de la articulación vertical.** Para aportar a esta situación se han creado distintas becas y otros instrumentos, tales como:

- Beca Nuevo Milenio: para cursar carreras exclusivamente técnicas.
- Beca Articulación: para egresados o titulados de carreras técnicas de nivel superior que deseen proseguir su trayectoria formativa en formación profesional.

<sup>44</sup> Esto ha implicado, a la larga, una desvalorización social de la formación técnica profesional a causa del perfil de los que acceden a esta formación. Adicionalmente, el mercado laboral al mantener una brecha tan grande entre los ingresos de los técnicos versus los profesionales universitarios (sobre todo en carreras “tradicionales”) contribuye y empuja a que este imaginario social se consolide (“introyección”).

- Becas Chile - Programa Técnicos para Chile: pasantías de perfeccionamiento de competencias técnicas en el extranjero.
- Franquicia Tributaria SENCE: beneficio tributario para empresas que contraten módulos en CFT para mejorar las competencias laborales de sus trabajadores<sup>45</sup>.

**Mejoramiento de la calidad de los programas formativos.** Debido a que es fundamental mantener altos estándares de calidad de los programas formativos, en investigación y en infraestructura, se han creado una serie de proyectos para potenciarlos. Adicionalmente, la calidad debe plantearse en un contexto más amplio, es decir, promoviendo las trayectorias formativas y la movilidad estudiantil entre los distintos niveles de formación. Uno de los paradigmas recientes que intentan abordar las distintas problemáticas de la educación superior dice relación con promover el aprendizaje a lo largo de la vida; para ello, es necesario consolidar el sistema de educación superior en todos sus niveles. En virtud de estos propósitos se han llevado a cabo una serie de iniciativas, que aun siendo parceladas y fragmentadas, apuntan a un cierto punto en común. Entre estas cabe destacar los Convenios de Desempeño en Formación Técnica Profesional; el Fondo de Innovación Académica (FIAC); la supervisión de los Centros de Formación Técnica no acreditados; y la franquicia tributaria SENCE para carreras técnicas de nivel superior modularizadas con enfoque en competencias<sup>46</sup>.

**Pertinencia de la formación técnica profesional.** Como parte del plan de mejoramiento de la pertinencia de los planes de estudio se han creado e instalado los denominados *Consejos Productivos*<sup>47</sup>. Estos “consejos” son responsables de generar estándares de formación, evaluación e información, entre la industria productiva y de servicios, las instituciones de educación y el gobierno; además de identificar las competencias requeridas por los sectores productivos. De esta forma, elaboran insumos para los centros de formación para que éstos diseñen sus programas de formación o capacitación de manera pertinente a los requerimientos dinámicos de los diversos sectores productivos<sup>48</sup>.

Adicionalmente, se cuenta con el Sistema Nacional de Certificación de Competencias

<sup>45</sup> Es necesario consignar, en este caso, que la franquicia tributaria ha sido escasamente utilizada para estos propósitos.

<sup>46</sup> Destacamos estos dos últimos a pesar de la insuficiencia de su puesta en práctica.

<sup>47</sup> Estos consejos responden a la experiencia de los *Skills Councils* propios del Sistema Profesional Australiano.

<sup>48</sup> En Australia existen 11 *Skills Councils* con sus respectivos *Training Package* y *Skill Tech*. Los primeros especifican las habilidades y conocimientos requeridos para desempeñarse efectivamente en el mercado laboral, siendo un catalizador de las necesidades y demandas de la industria y los conecta con la oferta formativa y las competencias de los usuarios; los segundos, por su parte, son institutos de formación que imparten cursos técnicos y de oficios.

(SNCCCL), en particular los organismos sectoriales, los que han certificado competencias laborales y levantado perfiles ocupacionales, los que han constituido un importante insumo para conocer los requerimientos del mundo laboral.

## B. Desafíos pendientes

A la luz de estos cambios en la formación técnica profesional, principalmente por medio del aumento de la demanda y, en virtud de ello, de su posicionamiento como subsistema fundamental en el sistema de educación superior, es posible delinear algunos desafíos pendientes. Estos se enmarcan en la búsqueda de una arquitectura que se apropie consistente y coherentemente con las diversidades internas –de políticas, de estudiantes, de instituciones, etc.– que caracteriza al sistema en su conjunto.

**Valorización de la formación profesional.** A pesar del aumento de la matrícula en la formación técnica profesional aún persiste el desafío de que estos títulos sean valorados por la sociedad en su conjunto. Es un hecho la permanencia de un imaginario social que vincula este nivel de formación con trabajo manual, de menor rango y con bajas remuneraciones y, por lo mismo, que supone un tipo de reproducción de clases sociales. Es de suma importancia superar estas concepciones, fuertemente arraigadas en la sociedad chilena, y avanzar hacia un sistema de educación superior en el cual todos sus componentes sean determinantes. En este punto el mundo laboral, empresas o empleadores, deben asumir la responsabilidad en tanto vayan estrechando las brechas salariales entre los técnicos y profesionales.

**Articulación con la educación secundaria y profesional universitaria.** Si bien existen buenas prácticas relacionadas con vincular estos distintos niveles formativos todavía no se realizan políticas nacionales que vayan en esta materia. Las iniciativas parciales pueden contribuir para identificar fortalezas y debilidades de los procesos y resultados, sin embargo, son infructuosos sin el marco general que regula, coordina y organiza las diversas formas de articulación. Sin una efectiva política nacional es sumamente difícil concebir un sistema que promueva el aprendizaje a lo largo de la vida<sup>49</sup>.

**Articulación con el mundo laboral.** Es imprescindible que este vínculo sea más virtuoso y fructífero puesto que el aprendizaje a lo largo de la vida depende en su mayor parte de esto. Para ello las distintas instancias gubernamentales y privadas, tanto de educación como del sector productivo, deben aunar esfuerzos para que la pertinencia de la oferta formativa sea eficaz y eficiente.

<sup>49</sup> Para una mayor profundización de este punto ver: “Articulación y Movilidad: apuntando hacia la eficiencia del sistema” en “Propuestas para la educación superior: ÆQUALIS y las transformaciones necesarias” (2011). de formación que imparten cursos técnicos y de oficios.

**Contribución al sector productivo para mejorar la competitividad y la innovación del país.** Existen distintos caminos para impulsar el desarrollo económico y social de un país. Ciertamente, no todas las economías eligen las mismas estrategias para alcanzar dicho desarrollo; algunos países consideran que el principal motor de generación de valor para el desarrollo –el que generalmente se refleja en la producción anual de valor por medio del PIB– es la calificación de su fuerza de trabajo que participa en procesos productivos de alta complejidad; otros asumen que el desarrollo se asienta en la capacidad de recibir gigantescas inversiones –principalmente extranjeras– que permitan el crecimiento económico y el flujo de capitales con escaso uso de la fuerza de trabajo local.

Esta diferencia no es superficial: mientras algunos países son verdaderamente competitivos y, por lo mismo, requieren de una fuerza laboral altamente capacitada para ingresar a la competencia internacional a través de la innovación; otros basan su competitividad en función de la calidad y escases de la oferta de productos que explotan. Los precios de los primeros, a causa de la competencia, tienden a la baja y a equipararse a los costos de producción; mientras los precios de los productos de los segundos se determinan a razón de la demanda en otras ramas productivas o en otros países.

La economía chilena se vislumbra más bien como la segunda: basa su producción en transferencias de valor emanadas de la demanda internacional de sus materias primas<sup>50</sup>. De este modo, se evidencia en Chile una seria contradicción: al mismo tiempo que la educación superior promueve la ampliación de la cobertura vía la formación técnica profesional, la estructura productiva del país no permite que aquella calificación sea canalizada en procesos productivos de agregación de valor. En rigor, las instituciones ligadas a la formación técnico profesional deben comprender que no es lo mismo una economía basada en la producción de valor en función de la calificación de la fuerza trabajo que ingresa a procesos altamente complejos que una economía basada en la exportación de materias primas.

**Acreditación.** En términos generales, la acreditación corresponde a un proceso que tiene como objeto la evaluación de que lo declarado en el proyecto institucional se cumple de manera eficaz y efectiva. En dicho proceso existen dos factores que de algún modo perjudican la evaluación de la formación técnica profesional: en primer lugar, los criterios de acreditación no contemplan las funciones propias de los CFT e IP y menos aún se hacen cargo de las diferencias entre los propósitos institucionales

<sup>50</sup> Por ejemplo, durante los últimos cuarenta años el 53% de la inversión extranjera directa materializada fue a dar a los recursos naturales: minería, gas, agua y madera. Adicionalmente, los proyectos aprobados para el quinquenio 2011-2015 muestran que solo la minería recibirá la mitad de los recursos. Por su parte, la fuerza laboral ocupada y que se requiere es 1,5% y 0,8% respectivamente, es decir, una mínima fracción de trabajadores activos y en formación.

de estos respecto a las universidades. Queda claro entonces que la formación técnica y profesional debe contar con especificaciones propias para el aseguramiento de la calidad y la acreditación dado que el actual sistema, al ser bastante general, no distingue la diversidad de funciones de las IES. En segundo lugar, los denominados “pares evaluadores” comúnmente pertenecen a universidades tradicionales, cuyo parámetro evaluativo se corresponde a las experiencias recogidas en dichas instituciones<sup>51</sup>.

**Institucionalidad.** Desde la actual institucionalidad estatal no es posible encontrar un lugar, con el peso y relevancia necesaria, que contribuya, analice y promueva la formación técnica profesional. Posiblemente, el abandono por parte del estado de este nivel formativo no ha empujado al establecimiento de una división, organismo u otro ente gubernamental, que canalice las demandas y necesidades de este sector. Como se mencionó anteriormente, es necesario que, a partir de los desafíos de desarrollo productivo e innovación, este nivel de formación juegue un papel más relevante en la educación superior. Entre otros, debiera analizarse seriamente la posibilidad de que el estado funde instituciones o impulse a algunas universidades estatales a hacerlo, que ofrezcan programas y certificaciones en este nivel, velando por su calidad y pertinencia, y ayudando a elevar el nivel de desarrollo del conjunto del subsistema.

## VII. Propuesta para una nueva arquitectura del sistema de educación superior

### A. Introducción

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

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

### Un análisis sistémico de la educación superior

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

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

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

<sup>51</sup> Efectivamente, si lo primero (es decir, los criterios de acreditación) estuvieran adecuadamente definidos –a partir de la diversidad de funciones existentes- lo segundo eventualmente no ocurriría.

- **Los recursos físicos y de infraestructura**, de elevado costo.
- **Los recursos financieros** que emanan de distintas fuentes y con un alto grado de variabilidad e, incluso, incertidumbre.

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

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

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

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

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

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

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

Una forma de reducir la complejidad –sin que esto implique una simplificación indebida– es precisamente organizarla a través de un enfoque sistémico mediante el cual se identifican una diversidad de elementos componentes del sistema, los que, a su vez, se organizan en subsistemas que tienen que relacionarse entre sí, y que mantienen una constante vinculación con el entorno, tanto el interno al sistema como el que existe fuera de él. Estos subsistemas no tienen el mismo peso ni los mismos

recursos sociales, lo que genera desequilibrios que es preciso reducir. Esta es una de las funciones centrales de la instancia de coordinación del sistema, que junto con velar por el logro de las metas del sistema, define las normas de operación y vela por su cumplimiento.

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

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

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

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

	Formación		Generación de conocimientos	Transferencia de tecnología / contribución al desarrollo
Niveles	General	Habilidades transferibles		
	Primer nivel (equivalente al técnico)	Carreras cortas		Contribución al desarrollo local, regional y nacional
	Segundo nivel (profesional)	Títulos profesionales	Identificación de potenciales investigadores	
	Segundo nivel (académico)	Licenciatura	Vinculación entre investigación y docencia de pregrado	
	Tercer nivel (profesional)	Diplomados Post títulos Maestrías profesionales	Actividades de investigación	Formación de capital humano avanzado  Maestrías y doctorados
	Tercer nivel (académico)	Programas de maestría	Formación de capital humano avanzado	
	Cuarto nivel	Doctorado		

Fuente: elaboración propia

## B. Hacia una nueva arquitectura: el régimen de lo público en el sistema de educación superior

El advenimiento de diversos procesos de modernización –caracterizados comúnmente en los conceptos de globalización y sociedad del conocimiento– requiere de respuestas adecuadas y pertinentes de cada uno de los sistemas que componen las sociedades del siglo XXI. De este modo, el sistema de educación superior, como parte esencial de dichas transformaciones, no puede quedar ajeno a estos procesos y precisa de una redefinición de los pilares y la lógica que lo sustentan. El sistema de educación superior está llamado a conducir y orientar a los países hacia un mayor desarrollo integral e inclusivo.

Los antecedentes planteados a lo largo del presente documento muestran que, como actualmente está concebido el sistema, la educación superior no garantiza el desarrollo de la sociedad en los términos esbozados. Es más, ha caminado hacia un esquema que ha implicado la pérdida de confianzas entre las IES –e incluso al interior de ellas– y una escasa credibilidad de la sociedad hacia estas y los órganos que las regulan. Lo anterior tiene su causa, entre otras, en la profunda mercantilización del sistema y la carencia de visión sistémica del mismo.

Es precisamente el reverso de estas distorsiones, es decir, la promoción de confianzas y cooperación lo que esta propuesta pretende promover, poniéndose en sintonía con las tendencias y experiencias internacionales. Y para resaltar estas características es fundamental partir de una nueva lógica, que no es sino la lógica de lo público y su correspondiente régimen en el sistema de educación superior.

Entendemos el régimen de lo público como un espacio de carácter sistémico constituido por objetivos y criterios de discernimiento comunes –definidos en instancias públicas de largo plazo– al cual ingresan instituciones que si bien pueden ser estatales o privadas, asumen un compromiso explícito con la función pública de la educación superior. Estas organizan sus funciones con el fin de cumplir estos objetivos en un marco de obligaciones y responsabilidades y, a la vez, de beneficios y retribuciones. En este espacio se fortalecen las confianzas y la credibilidad lo que incentiva la cooperación y articulación de sus componentes, los que aportan con su diversidad de funciones y propósitos al bien común del sistema.

Adicionalmente, el carácter de lo público supone una redefinición o revitalización de lo que se entiende por autonomía<sup>52</sup> y autodeterminación. La autonomía supone que los procesos, acciones y determinaciones de las instituciones requieren de un principio de responsabilidad y pertenencia distinta al actual, es decir, asumir que

las decisiones particulares deben estar referidas permanentemente a la continuidad y desarrollo del bien común del sistema. En rigor, ya no es sostenible un concepto de autonomía de carácter “liberal” purista, basada en los mecanismos de mercado inmunizada contra la intervención del Estado; al contrario, la noción de autonomía se erige desde lo público, es decir, donde las libertades adquieren sentido en la ley, que es igual para todos, la que establece deberes y responsabilidades, es decir, que imputa consecuencias jurídicas a las acciones institucionales (León, 2011). De este modo, los privilegios de pertenecer al régimen de lo público en educación superior conllevan una carga ineludible, que las IES deben cumplir en el contexto de la función social que han aceptado ejecutar. Siendo así, la autonomía no es absoluta<sup>53</sup> y, por lo tanto, se verá limitada y retroalimentada por razones de interés general, que no es sino la subsistencia del sistema mismo y de los principios que promueve<sup>54</sup>. De este modo, lo que son resulta, de manera esencial, del hecho de participar en un sistema cuyas *relaciones son constituyentes*<sup>55</sup>; y de la ponderación y delimitación recíproca entre el derecho fundamental de educación y libertad de enseñanza. Así, por ejemplo, la autonomía es mayor cuando no se requiere de financiamiento estatal y menor cuando se accede a él.

Asimismo, la autodeterminación, que es consustancial al contenido de la autonomía, es un elemento fundamental para la constitución del espacio público en que se desenvuelven las IES; este espacio debe ceñirse por la autodeterminación de las comunidades internas de las IES, en el entendido que estas no son expresión de intereses corporativos sino más bien agentes constitutivos de dicho espacio institucional.

En este sentido, la autonomía que se propone no se contradice con las acepciones más clásicas<sup>56</sup> que relevan la autodeterminación en los ámbitos académicos, administrativos y económicos. La clave es cómo el sistema es capaz de trazar el tablero de acción de

<sup>52</sup> La idea de autonomía que aquí se presenta es un intento, por supuesto tentativo e ingente, de superar la dicotomía que la ha caracterizado. Esta se ha traducido en los pares dicotómicos de determinismo versus contingencia; totalidad versus singularidad; intervencionismo estatal versus libertad, público versus privado, entre otros.

<sup>53</sup> En realidad, la autonomía de las IES nunca ha sido absoluta; un aspecto de esto lo hace explícito el proceso que significa el reconocimiento oficial de las instituciones, lo que implica la aceptación de una serie de prerequisites y deberes normados por la ley. Del mismo modo, la autonomía de las IES no es un derecho fundamental sino una garantía institucional (León, 2011).

<sup>54</sup> Esto ocurre, por ejemplo, con los municipios que son entidades autónomas y descentralizadas y, a la vez, orientados bajo criterios comunes. Asimismo, el espacio europeo de educación superior (EHEA) y el marco de cualificaciones europeo (EQF) se basan en esta misma lógica: se desarrollan criterios orientadores a partir de los cuales los distintos sistemas de educación superior de los países, en plena autonomía, conducen sus objetivos.

<sup>55</sup> Esto no es sino una redefinición del concepto de sistema y de las relaciones que lo constituyen; es, puesto en términos filosóficos, la ontologización de las relaciones, es decir, pasar de una noción de “relación” como conector de cosas a otra donde esta produce –los hace ser– a sus términos (Hegel, 1812).

<sup>56</sup> Principalmente vinculada con la libertad de cátedra sujeta a la libertad de la razón.

los elementos que lo constituyen para que cada institución, de acuerdo a la función que realizan, en un proceso autónomo y de autodeterminación y por medio de un espacio público de decisión, construya su rasgo particular de acción.

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

- **La educación superior es un derecho fundamental, que debe ser garantizado y promovido por el Estado.** En efecto, así lo señala nuestra Constitución Política, que asigna al Estado la obligación de “fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles, estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación” y establece el deber de la comunidad de “contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación”.
- **La educación superior**, en todos sus niveles y en la diversidad de funciones que cumple, **es un bien público**, que opera en una lógica que supone que existen objetivos comunes por sobre los intereses particulares, principio que excluye la posibilidad de actuar con fines de lucro. El estatuto público de la educación superior es de provisión mixta, es decir, pública y privada. Un sistema público de educación superior puede operar con instituciones estatales, particulares o privadas, puesto que lo relevante son los objetivos comunes que el sistema se traza, así como el acuerdo respecto de los mecanismos establecidos para lograrlos<sup>57</sup>.
- **La libertad de enseñanza es una libertad responsable** que debe entenderse en forma consustancial al derecho a la educación y no meramente como carencia o renuncia del Estado a desarrollar una actividad. Contempla no solo una facultad institucional sino también libertad académica y de pensamiento en la búsqueda de diversos conocimientos y saberes.
- **La educación superior es un sistema social**, que debe operar como un conjunto integrado de componentes en un régimen gobernado desde el estado. La concepción sistémica de la educación superior incluye la necesidad de convenir definiciones sobre el rol social de la educación superior, la estructura de gobierno, los mecanismos de relación entre sus componentes, las metas perseguidas y la provisión de los recursos necesarios.

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

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

En otras palabras, la necesidad de repensar la relación entre el Estado y la educación superior no significa pasar de un escenario de desregulación a otro de planificación centralizada, sino algo mucho más simple y complejo a la vez. Significa plantear que el Estado, en su función de articulador de la sociedad, debe asumir la responsabilidad de fomentar el desarrollo de la educación superior, poniendo en el centro de sus preocupaciones a la sociedad y su desarrollo y bienestar, y estableciendo las condiciones necesarias para que Estado y comunidad puedan articularse sistémicamente en función del beneficio social y no de intereses particulares.

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

<sup>57</sup> En este punto, cabe precisar, que no se trata solamente de generar bienes públicos independientemente del proceso de dicho bien. Resulta esencial considerar el cómo se realizan los procesos para lograr los resultados o bienes públicos. Una mirada solo a estos últimos, sin su proceso de constitución, puede ser sesgado respecto a la lógica de lo público que se propone.

## C. Elementos constituyentes del sistema

Con el objeto de especificar las características que debe cumplir el régimen de lo público en el SES a continuación se enuncian los elementos que lo componen. Cada uno de estos apunta a dimensiones distintas y a espacios de diversa índole, sin embargo, constituyen las orientaciones o requisitos que deben cumplir las instituciones de educación superior en el marco de su futura transformación.

### 1. Coordinación o gobierno del sistema

#### Fundamentación

El sistema de educación superior chileno está compuesto por una variedad de actores débilmente vinculados entre sí. La reducción significativa del rol del estado, la adopción del mercado como un mecanismo para la asignación de recursos y la regulación, unido a una concepción extremadamente amplia de la autonomía institucional ha tenido como consecuencia un sistema que difícilmente opera como tal. Es posible afirmar que nos encontramos ante una crisis de institucionalidad, por cuanto la definición de metas globales, la asignación de prioridades, la distribución de recursos, la exigencia de calidad, son el resultado del peso relativo de grupos de interés, sin una adecuada coordinación.

El gobierno del sistema está en manos de un conjunto de organismos, con atribuciones y recursos limitados, que operan esencialmente por la vía de incentivos financieros que promueven aquellas acciones preferentes, desde el punto de vista de las políticas del sector.

El principal organismo de gobierno es la División de Educación Superior del Ministerio de Educación, (DIVESUP) cuya función, de acuerdo a la ley, es “velar por el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias que regulan la educación superior en el ámbito de competencia del Ministerio; de asesorar en la proposición de la política de este nivel de enseñanza y de establecer las relaciones institucionales con las entidades de educación superior reconocidas oficialmente. En especial deberá proponer la asignación presupuestaria estatal a las instituciones de educación superior, de acuerdo a la normativa vigente”. La DIVESUP ejerce estas atribuciones esencialmente por la vía de incentivos financieros, a través de la asignación del cinco por ciento del aporte fiscal directo (AFD) y de la utilización de algunos fondos concursables.

En el campo de la ciencia y la tecnología, esta tarea corresponde a la Comisión Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, (CONICYT), que tiene como objetivo (ejecutado principalmente a través de los programas FONDECYT (28%)

y Becas Chile (36%) el de “Impulsar la formación de capital humano y promover, desarrollar y difundir la investigación científica y tecnológica, en coherencia con la Estrategia Nacional de Innovación, con el fin de contribuir al desarrollo económico, social y cultural de las/os chilenas/os, mediante la provisión de recursos para fondos concursables”. CONICYT comparte esta tarea con el Consejo para la Innovación, adscrito al Ministerio de Economía, que tiene como misión “promover las acciones que debe desarrollar CORFO en materia de innovación, emprendimiento innovador y transferencia tecnológica”.

La regulación se ejerce por la vía legislativa y mediante mecanismos de aseguramiento de la calidad, distribuidos en varios organismos. El licenciamiento de nuevas instituciones de educación superior, así como la apelación de las resoluciones de no acreditación de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), corresponde al Consejo Nacional de Educación (CNEC). La evaluación y acreditación de instituciones de educación superior y de programas de doctorado, así como la supervisión de agencias privadas de aseguramiento de la calidad, es atribución de la CNA. Operan además varias agencias privadas, responsables de la acreditación de programas de maestría y de carreras de pregrado.

En cuanto a la coordinación del sistema, el único organismo formalmente establecido es el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH), que agrupa a las 16 universidades estatales del país, a las seis universidades privadas creadas antes de 1980, y a tres universidades derivadas de la Pontificia Universidad Católica, establecidas en 1991. Si bien en sus orígenes el CRUCH era un organismo de gran importancia por su rol coordinador, este se ha visto ampliamente superado por el crecimiento del sistema. En la actualidad, el 53% de la matrícula universitaria está en universidades que no pertenecen al CRUCH, el que cubre menos del 30% de la matrícula total del sistema.

En síntesis, se trata de una institucionalidad que no responde adecuadamente a las necesidades del sistema. Se carece de una instancia capaz de identificar las prioridades nacionales en el campo de la educación superior y de diseñar políticas de largo plazo en función de dichas prioridades. El desarrollo de la ciencia y la tecnología se encuentra atomizado, en acciones que distribuyen los recursos no demasiado cuantiosos entre una diversidad de instituciones, sin una adecuada priorización en términos de los objetivos de incrementar la competitividad nacional en esta área.

En este sentido, la institucionalidad existente cumple funciones más bien administrativas que políticas. Los actores que participan de la institucionalidad son mayoritariamente equipos ejecutivos de gobierno o bien representantes de las instituciones de educación superior. Existen muy limitados espacios de participación de las comunidades académicas, investigadores, profesionales, estudiantes u otros actores no corporativos.

En cuanto al aseguramiento de la calidad, a pesar de la disposición legal que establece un organismo coordinador entre el CNED, la CNA y la DIVESUP, este no opera como tal, y las acciones no responden a orientaciones de política sino a las decisiones individuales de cada organismo. Esto se agrava por la escasa fiscalización respecto de las agencias privadas, con grandes diferencias en la aplicación de criterios y procedimientos.

Ahora bien, en toda sociedad organizada como una democracia representativa, la función de trazar el tablero institucional en el que opera un sistema social tan relevante como la educación superior, corresponde al estado. Su responsabilidad esencial es la de establecer políticas de largo plazo, regular el sistema, definir y supervisar la operación de adecuados mecanismos de vinculación entre los distintos componentes del sistema, proveer información y, en definitiva, mantener una preocupación prioritaria por la pertinencia, la calidad y la equidad de la educación superior.

Para ejercer estos roles, el Estado debe sustentar su acción en este campo en distintos tipos de agentes. En primer lugar, están aquellos que intervienen en el ámbito de las políticas generales. Estos tienen que operar en el marco del reconocimiento de la autonomía responsable de las instituciones (y aquí queremos llamar la atención acerca de la importancia de enfatizar la responsabilidad social como un condicionante esencial de la autonomía institucional). Se trata de organismos de deliberación y como tales tienen que tener una poderosa base de conocimiento y de representatividad. Exigen una muy alta cuota de legitimidad sustantiva.

Un segundo tipo de organismos son aquellos responsables de la coordinación entre agentes/instituciones. Exigen una alta cuota de legitimidad de trato con las instituciones y una adecuada combinación de legitimidad sustantiva por un lado, y legitimidad técnico/instrumental por otro. Es posible que sean los organismo más complejos de instalar, pero en un contexto de masificación y diversificación son esenciales para mantener la identidad del sistema y su capacidad para atender la amplia gama de demandas que la sociedad plantea a la educación superior.

Finalmente, hay agentes que implementan políticas específicas, entre los cuales deben considerarse las mismas instituciones de educación superior y, dentro de ellas, las universidades estatales que debieran ser capaces de ejercer un rol orientador para el conjunto del sistema. Los agentes de este tipo exigen mucha legitimidad técnica e instrumental, esto es, requiere de una organización interna que les permita operar de manera eficaz y eficiente, o en otros términos, de una muy buena burocracia (entendiendo burocracia en el mejor de sus sentidos).

En general, las políticas y programas aplicados en el ámbito de la educación superior

en Chile han tendido no solo a distanciarse de un estilo centralizador, sino más bien a reducir el rol del Estado a la administración de procesos y distribución de recursos, dejando el desarrollo de la educación superior sometido a su propia dinámica interna.

Hoy es esencial recuperar el rol orientador y rector del Estado, distinguiendo las siguientes funciones o roles básicos para configurar un Estado proactivo, no centralista pero tampoco prescindente:

- a. **Formulación de la política pública y determinación de las bases institucionales del SES y su vinculación con el desarrollo nacional, incluyendo la política de apoyo y fomento de la investigación científica y tecnológica.** Esto supone fortalecer la vinculación de las instituciones de educación superior con otros sectores sociales, pero también requiere definir, mantener y apoyar el desarrollo de un sector público responsable de velar por el logro de las metas globales del sistema.  
La experiencia acumulada y el conocimiento de los efectos no previstos – y a veces perversos – de instrumentos de políticas que suelen diseñarse por agregación y sin una visión relativamente coherente de las partes y de sus relaciones con el conjunto del sistema, permite poner legítimamente sobre la mesa de debate la cuestión de las orientaciones explícitas que emanen del Estado respecto de qué se quiere promover y qué se quiere desincentivar.
- b. **Regulación, evaluación y aseguramiento de la calidad de las ofertas académicas y profesionales en los niveles de pre y posgrado, y técnico de nivel superior a la luz de las orientaciones estratégicas ya mencionadas.** Esta función no puede inhibir, sino más bien estimular, la capacidad de innovación de las IES y sus programas para ofrecer una educación superior actualizada y pertinente.  
Para la efectiva aplicación de un sistema de evaluación y regulación eficaz es necesario contar con un compromiso general y explícito del Estado de jugarse por este objetivo, tanto en lo que se refiere a instalar el sistema como a incentivarlo y a financiarlo. Esto incluye definir exigencias para el reconocimiento y funcionamiento de las IES, mecanismos de garantía pública de calidad, y apoyo y promoción al mejoramiento continuo. Las necesidades actuales no apuntan a una desregulación del sistema sino, muy el contrario, hacia la legitimación de una nueva regulación, que respete la autonomía responsable de las IES, exija una cuenta pública de su desempeño; reconozca y resguarde la presencia de misiones y funciones diferentes, y promueva el desarrollo de mecanismos de autorregulación.
- c. **Financiamiento selectivo y priorizado de funciones e instituciones de la**

**educación superior que incluya el rendimiento de cuentas públicas del desempeño de todas las instituciones que reciban recursos del Estado.** Las políticas e instrumentos de financiamiento deben estar claramente sintonizadas con las orientaciones estratégicas del sistema. Si hay claridad en estas últimas, se evitarán los efectos de incentivos perversos que -muchas veces- hemos observado cuando las políticas e instrumentos de financiamiento se han diseñado para dar respuesta pronta a problemas coyunturales o de corto plazo. Una vez que una política o un instrumento de este tipo comienza a producir esos efectos -que ciertamente no son buscados y mucho menos anticipados-, se hace muy difícil revertir la nueva situación que se ha creado, con lo cual se generan escenarios muy adversos para la formulación de políticas sistémicas adecuadas. Los instrumentos de financiamiento con recursos del Estado deben diseñarse y aplicarse con una clara delimitación de los ámbitos fundamentales para el ejercicio de la autonomía responsable de las instituciones de educación superior, a fin de que tales instrumento cuenten con la legitimidad y la eficacia indispensable para hacerlos operativos.

- d. **Promoción de la equidad y la igualdad de oportunidades a lo largo del sistema, dimensionando y orientando en tal sentido el gasto social que se canaliza a través de las ayudas estudiantiles, cualquiera que estas sean.** La expansión del acceso a la educación superior ha puesto en evidencia la necesidad de promover el desarrollo de una oferta pertinente de oportunidades de estudio y de instalar mecanismos que minimicen el efecto perverso de la segregación y la desigualdad de la educación escolar, si queremos evitar que subsista una suerte de embudo de acceso y permanencia discriminados que puede poner en entredicho la sostenibilidad social del sistema.
- e. **Gestión de las instituciones estatales de educación superior.** En el actual esquema de financiamiento de la educación superior, las universidades que reciben aportes directos del Estado, -exiguos en todos los casos debido a que se asignan con criterios "históricos" hoy ya obsoletos- se ven obligadas a actuar al modo de las entidades privadas para cuadrar sus presupuestos de operación. Se hace ineludible una reflexión seria acerca de la responsabilidad del Estado de proveer una educación pública en todos los niveles (y no solo el universitario), que garantice el derecho a la educación superior como un bien público cuya única limitación sea el mérito cuando corresponda; que se haga cargo de modo preferente de la generación de bienes públicos, incluyendo la provisión de programas con alto retorno social pero con bajo retorno económico privado; que genere y sostenga la capacidad de creación artística y científica, y de desarrollo tecnológico; que asegure una cobertura regional equilibrada y promueva el desarrollo de capacidades de formación a lo largo del territorio

nacional. Lo anterior implica establecer mecanismos adecuados de gobierno y financiamiento que permitan a estas instituciones desempeñar las funciones requeridas de manera apropiada.

- f. **Registro, sistematización y amplia difusión de la información pública sobre el sistema de educación superior o terciaria y sus instituciones.** El establecimiento de mecanismos de información pública completos, abiertos, actualizados y confiables es imperioso para el buen funcionamiento del sistema en su conjunto.

En resumen, estos roles del Estado se vinculan con los tres tipos de agentes arriba indicados. Para eso tiene que haber una manera de entender cómo se relaciona el Estado con las instituciones en todos los niveles del sistema. Se trata de una relación compleja porque el Estado, en este ámbito, interactúa con instituciones que siempre van a demandar su derecho a un espacio de autonomía, incluidas por cierto las instituciones estatales. De aquí se deriva la necesidad de precisar la forma en que se entiende la autonomía en un contexto en que la educación superior ha adquirido un rol central en el proceso de desarrollo social y económico de los países.

#### Propuesta relativa al gobierno del sistema

El primer paso para iniciar la transformación de la educación superior que tenemos es definir cuál es la educación superior que el país quiere. Para eso, proponemos convocar a una reflexión sustantiva, equivalente, en la que, a partir de un proceso sistemático, sea posible identificar las metas nacionales para la educación superior, en un horizonte de largo plazo, y se definan las acciones necesarias para alcanzarlas. No se trata de una o más nuevas comisiones asesoras, sino de un proceso organizado, cuyo producto cuente con la legitimidad que le dan la participación activa de los actores involucrados, la consideración de la realidad, la apertura a cambios sustanciales y el respaldo político de un gobierno verdaderamente comprometido con una educación superior de calidad para el siglo XXI.

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

- **Una entidad central en el sistema, que asuma las tareas de definición de políticas de largo plazo** que contribuyen al diseño estratégico del sistema.
- **Una entidad central en el sistema, que asuma la gestión de las políticas.** Es decir, su instalación, implementación, y seguimiento.

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

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

Figura 3. Organización del gobierno del sistema de educación superior



**Orientación estratégica.** Este consejo tendrá el objetivo de orientar el diseño de las políticas relativas a educación superior, ciencia, tecnología e innovación con perspectiva de largo plazo y enmarcado en una participación pluralista. Deberá estar compuesto por un cuerpo permanente de profesionales que realicen la secretaría técnica y un consejo por temática que determine y resuelva el plan estratégico que se implementará, el cual se revisará por completo cada diez años sin perjuicio de ir evaluando y ajustando su implementación durante ese periodo. Este consejo se vinculará con el MINEDUC a través de las autoridades pertinentes y, en particular, siguiendo una pauta de trabajo previamente acordada.

**Diseño y normativa legal.** De acuerdo a esta propuesta, se crea el Ministerio de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, con una Subsecretaría de Educación Superior. Estas nuevas instancias gubernamentales tendrán como función el diseño y coordinación de las políticas propuestas por el Consejo Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación. En esta instancia se propone la instalación de un departamento de educación superior universitaria y otro de educación superior técnica profesional. Adicionalmente, se encuentra el servicio de información, el departamento jurídico y el departamento de relaciones institucionales. De este modo, la DIVESUP se reconfigura en esta subsecretaría.

**Aseguramiento de la calidad (regulación y evaluación).** En esta instancia se cuenta con los siguientes organismos estatales autónomos:

- **Comisión Nacional de Acreditación (CNA).** Encargada de la evaluación y acreditación de las IES, las carreras de pregrado y posgrado.
- **Consejo Nacional de Educación (CNED).** Encargado del licenciamiento de las IES y coordinación de estudios en la materia.
- **Agencia Marco Nacional de Cualificaciones (AMNC).** Responsable de proporcionar orientaciones estratégicas, definiciones y difusión del MNC. En una primera instancia, tendrá la tarea de convocar a un trabajo sistemático para el diseño del MNC y, posteriormente, su implementación. Esta agencia debe estar compuesta por una secretaría técnica y un consejo compuesto por representantes de distintos sectores públicos y privados.
- **Superintendencia de Educación Superior.** Responsable de fiscalizar el cumplimiento de la ley y sus respectivas normas. Cabe consignar que esta función de supervigilancia se utiliza en los sistemas en que existe una provisión descentralizada de un servicio de interés público. El estado no establece superintendencias para fiscalizar sus propias acciones; por eso, crear una

implica aceptar legislativamente una forma de provisión mixta de la educación superior a través de entes autónomos del gobierno central. Por eso, fijar las atribuciones de una superintendencia requiere decidir si ellas deben cubrir a todo tipo de establecimientos, sean públicos o privados (con lo que las IES estatales dejarían de estar sujetas al control de la Contraloría); o si, en cambio, el foco y modalidad de control debería variar en función de la naturaleza pública o privada de las IES, poniendo mayor énfasis en la regulación de las últimas (atendido que las estatales seguirían siendo, grosso modo, servicios públicos sujetos a la fiscalización de la Contraloría General de la República).

- **Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT).** Este organismo cumple una doble función, es decir, regular y evaluar las políticas relativas a ciencia, tecnología e innovación (y su relación con la educación superior) y, al mismo tiempo, la administración y provisión de recursos para promover dichas políticas nacionales.

**Provisión de recursos.** Para esta fundamental labor se propone la creación de una agencia de financiamiento integrado que administre y distribuya los recursos según la política de financiamiento que se adopte. En esta instancia se debería diferenciar por departamentos el financiamiento por funciones: para docencia de pregrado y posgrado; para investigación y para la vinculación con la sociedad.

## 2. Función Formativa

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

En este sentido, las tres vertientes que adopta la función de formación se sintetizan en la siguiente diferenciación:

- **Formación personal y ciudadana.** Esta formación corresponde al reconocimiento que el paso de una persona por una IES implica una apropiación de aprendizajes que no solo se realiza a través de las actividades curriculares. Lo anterior tiene su sustento en la idea que la educación superior no solo es un momento determinado de adquisición de competencias instrumentales sino que también es un espacio de construcción de ciudadanía. Las denominadas sociedades del conocimiento conducen a replantear las formas de apropiación del conocimiento, ampliando y superando las concepciones tradicionales que aún prevalecen. Los diferentes tipos de IES (universidades, IP y CFT) deben contemplar dicha situación y ajustar sus proyectos educativos para que incorporen aquella formación, principalmente asociada a la misión “vinculación con la sociedad” pero que no solo se restringe a ella. Asimismo, las IES debieran incluir procesos de sistematización de dichas actividades –no curriculares– para que en algún momento estas pueden ser reconocidas y valoradas por la misma institución y por la sociedad. Los actuales desafíos de la sociedad –cohesión e integración social, superación de la desigualdad y la pobreza, incorporación a un mundo global y de conocimiento ubicuo, entre otros– requieren de una formación que no solo sea a lo largo de la vida sino también a lo ancho de ella, esto es, que incluya la mayor cantidad de experiencias y aprendizajes para la conformación de una masa crítica que logre enfrentar e insertarse con apertura y comprensión a dichos fenómenos.

Sin perjuicio de lo anterior, existe la tendencia a incluir este tipo de desarrollo en el plan de estudio de las carreras, con el objeto de formalizar aquel proceso. Esto, sin duda, puede contribuir a que las IES promuevan la formación ciudadana –que se traduce en una formación integral– y, por lo tanto, favorecer diferentes mecanismos de asociatividad y participación.

- **Formación profesional.** Esta formación busca, en distintos niveles, la adquisición de competencias disciplinarias específicas con el objeto de incorporar eficaz y

eficientemente a los profesionales al mundo laboral.

- **Formación académica**<sup>58</sup>. Esta formación tiene el objetivo de entregar los conocimientos teóricos y metodológicos de una determinada área del conocimiento para la comprensión contextual de su disciplina. Tiene varios niveles de complejidad que se vinculan con la entrega de licenciatura, magister y doctorado.

Adicionalmente, para el cabal cumplimiento de esta función se requiere, a la vez, la redefinición de los tipos de IES y de los procesos relacionados con la estructura para la progresión formativa y la habilitación profesional.

### Fundamentación

**El marco institucional definido en la legislación se ha revelado insuficiente** para dar cuenta de la oferta educativa de manera eficaz y transparente; las definiciones legales no se ajustan a la realidad ni a las necesidades de la educación superior; establecen normas cuya formalidad no refleja la realidad de las instituciones y, en general, conduce a denominar de la misma manera a instituciones muy diferentes en sus funciones y características o a dar nombres diferentes a instituciones que desempeñan labores semejantes.

**Una arquitectura institucional apropiada debe ser capaz de dar cuenta de la diversidad del sistema**, estableciendo con claridad los límites de dicha heterogeneidad sin asfixiar los intentos innovadores. Es una tarea compleja, que no puede limitarse a definiciones formales que quedan rápidamente superadas por la realidad; tampoco puede dejarse entregada a la simple determinación de las IES, sino que tiene que estar sometida a instancias reguladoras eficaces.

Por los motivos esbozados **se debe avanzar hacia un sistema transparente y comprensible que sea capaz de apropiarse de la disparidad de las IES**. Un subsistema universitario y otro de formación profesional, regulado por un marco que promueva la articulación y movilidad por medio de niveles asociados a los distintos tipos de formación. El subsistema universitario incluye a las instituciones de investigación, con investigación, y docentes, las que entregan grados académicos y títulos profesionales; mientras el subsistema profesional, lo componen instituciones profesionales, y técnicas, que entregan títulos profesionales sin licenciatura, títulos técnicos, certificaciones

<sup>58</sup> Aquí destacamos la necesidad de incluir de manera transversal en el proceso formativo las humanidades en general, para el contacto con las estrategias y estilos epistemológicos que son propios de estos campos del saber.

de capacitación y oficio y formación general para la articulación con el subsistema universitario.

Asimismo, **se requiere un mecanismo que permita establecer claramente la distinción entre la formación disciplinar, tarea propia de las IES, y procesos de habilitación profesional complementarios**. Este último debe dar cuenta de las capacidades de desempeño de aquellas profesiones que necesitan un título para ejercer.

### Propuesta relativa a la función formativa

Las propuestas en este ámbito apuntan a tres objetivos:

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

### Estructura para la progresión formativa

La unidad propone una progresión formativa en función de niveles de complejidad y, a la vez, de acuerdo a los requerimientos que emanan de estos tipos de formación, con el objetivo de consagrar una suerte de ordenamiento de los tipos de formación por niveles. Ciertamente, este ejercicio es una suerte de preámbulo a un Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) y así lo ha asumido la unidad puesto que avanzar hacia este instrumento ordenador y clarificador es de suma importancia para el sistema de educación superior.

Un MNC es un instrumento de clasificación y reconocimiento de conocimientos,

habilidades y destrezas a lo largo de un continuo de niveles acordados. El sistema de educación superior chileno requiere acordar estos niveles siguiendo de algún modo la estructura propuesta por la unidad, que no es sino un aporte hacia ese objetivo.

A continuación se muestra la estructura de la propuesta y, posteriormente, el contenido que le da sentido en función de las características principales de cada nivel de formación.

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

Niveles/ características	Tipos de formación por niveles y sus características							
	Credencial	Duración	Requisitos de ingreso	Destinatarios Principales	Objetivo principal	Resultados de aprendizajes	Articulaciones posibles	Cuerpo docente
Primer nivel de formación general	Bachiller							
Primer nivel (equivalente al técnico)	TNS							
Segundo nivel (profesional)	Título profesional							
Segundo nivel (académico)	Licenciatura							
Tercer nivel (profesional)	Magister							
Tercer nivel (académico)	Magister							
Cuarto nivel (académico)	Doctorado							

PRIMER NIVEL - FORMACIÓN GENERAL <sup>59</sup>	
<b>Duración:</b>	Dos años
<b>Credencial otorgada:</b>	Grado de bachiller
<b>Requisito de ingreso<sup>60</sup>:</b>	Licencia secundaria
<b>Destinatarios principales:</b>	Egresados de la educación secundaria Científica Humanista o Técnico Profesional.
<b>Objetivo principal:</b>	Familiarizar a los estudiantes con los elementos centrales de un ámbito del conocimiento (humanidades, ciencias sociales,
<b>Resultados de aprendizajes:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Una base de conocimientos generales en una o más disciplinas, que permita continuar estudios profesionales o académicos de segundo nivel.</li> <li>- Manejo de conceptos teóricos y pensamiento abstracto en áreas seleccionadas.</li> <li>- Capacidad para asumir la responsabilidad por su aprendizaje en un contexto regulado.</li> <li>- Competencias genéricas transferibles aplicables en diversos contextos laborales.</li> </ul>
<b>Articulaciones posibles:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Segundo nivel académico o profesional</li> <li>- Medio laboral</li> </ul>
<b>Cuerpo Docente:</b>	Docentes con al menos grado de licenciado en un área pertinente del conocimiento.

<sup>59</sup> Hemos tenido una discusión acerca de la pertinencia de incluir este nivel como uno independiente. Si bien nos parece necesario considerar explícitamente la formación general, y abrir la posibilidad para estudios generales a quienes ingresan a la educación superior, no nos resulta claro si tiene sentido mantenerlo. Es una de las decisiones que quisiéramos adoptar con mayores elementos de juicio.

<sup>60</sup> Requisito de ingreso se refiere a la exigencia legal sin la cual no es posible acceder al nivel de formación aludido. Puede haber otros requisitos, establecidos en las políticas de admisión de instituciones específicas, pero a ellas no se hace referencia en este documento.

PRIMER NIVEL - FORMACIÓN PROFESIONAL	
<b>Duración:</b>	Dos años (por Ley 1.600 clases)
<b>Credencial otorgada:</b>	Título Técnico de Nivel Superior
<b>Requisito de ingreso:</b>	Licencia secundaria
<b>Destinatarios principales:</b>	Egresados de la educación secundaria Humanista Científico o Técnico Profesional; personas con experiencia en el mercado del trabajo que requieren especializarse en alguna área específica o formarse para cambiarse de sector o área.
<b>Objetivo principal:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollar competencias, tanto específicas como genéricas<sup>61</sup>, para lograr una efectiva inserción laboral y capacidad para aprender en forma permanente.</li> <li>- La formación técnica de nivel superior tiene como misión fundamental contribuir al desarrollo del país aportando personas competentes y ciudadanos responsables.</li> </ul>
<b>Resultados de aprendizajes:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Competencias para desempeñarse con efectividad en un contexto o ámbito profesional determinado.</li> <li>- Competencias genéricas transferibles aplicables en diversos contextos laborales.</li> <li>- Competencias genéricas que faciliten la empleabilidad principalmente en las en sus tres fases: ingreso, permanencia y desarrollo en el trabajo.</li> <li>- Competencias para asumir la responsabilidad por su aprendizaje.</li> </ul>
<b>Articulaciones posibles:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Segundo nivel académico o profesional</li> <li>- Sistema de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales</li> </ul>

<sup>61</sup> Usaremos como referencia la definición de Competencias específicas y genéricas que utiliza el Proyecto Tuning.

“Competencias: conjunto de conocimientos, habilidades y destrezas, tanto específicas como transversales, que debe reunir un titulado para satisfacer plenamente las exigencias de los contactos sociales. Fomentar las competencias es el objetivo de los programas educativos. Las competencias son capacidades que las personas desarrolla en forma gradual y a lo largo de todo el proceso educativo y son evaluadas en diferentes etapas. Pueden estar divididas en competencias relacionadas con la formación en general (competencias genéricas) y con un área de conocimiento (específicas de un campo de estudio).

<b>Cuerpo docente:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Docentes con experiencia relevante en el mercado del trabajo en el área en que enseñarán</li> <li>- Docentes con competencias para la docencia (especialmente en el ámbito de la formación por competencias)</li> <li>- Docentes con al menos un título técnico de nivel superior</li> </ul>
<b>Relación con Sector productivo/servicios:</b>	los programas, tanto en su definición como en su implementación, se desarrollan considerando las necesidades actuales y futuras de los sectores. Para ello las IES despliegan metodologías y actividades específicas.

<b>SEGUNDO NIVEL - FORMACIÓN PROFESIONAL</b>	
<b>Duración:</b>	Cuatro años
<b>Credencial otorgada:</b>	Título profesional
<b>Requisito de ingreso:</b>	Licencia secundaria
<b>Destinatarios principales:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Egresados de educación secundaria</li> <li>- Egresados del primer nivel de formación profesional y formación general</li> <li>- Adultos con licencia media y sin educación superior</li> </ul>
<b>Objetivo principal:</b>	Entregar al egresado las competencias teóricas, prácticas y técnicas necesarias para desempeñarse eficazmente en un contexto de desempeño no rutinario en un área específica.
<b>Resultados de aprendizajes:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Un cuerpo de conocimientos sistemático y coherente, incluyendo los principios y conceptos subyacentes</li> <li>- Habilidades para comunicar dichos conocimientos a una diversidad de auditorios</li> <li>- Capacidad para evaluar y aplicar en el ámbito laboral el conocimiento y las técnicas adquiridas en la resolución de problemas en su área de desempeño</li> <li>- Habilidades interpersonales y de trabajo en equipo para el desempeño laboral o para continuar estudios</li> <li>- Capacidad para trabajar con autonomía y para asumir responsabilidades de conducción y supervisión de equipos de trabajo</li> <li>- Competencias para el aprendizaje autónomo y continuo</li> </ul>
<b>Articulaciones posibles:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programas de licenciatura</li> <li>- Programas de maestría profesional</li> <li>- Postítulos</li> <li>- Programas de actualización / especialización</li> </ul>
<b>Perfil del cuerpo académico:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Título profesional o grado académico en el área</li> <li>- Una combinación equilibrada de docentes con formación académica y con experiencia profesional en el área</li> </ul>

SEGUNDO NIVEL - FORMACIÓN ACADÉMICA	
<b>Duración:</b>	Un año adicional al plan de estudios de un título profesional (título profesional + licenciatura).
<b>Credencial otorgada:</b>	Licenciatura
<b>Requisito de ingreso:</b>	Licencia secundaria
<b>Destinatarios principales:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Egresados de enseñanza media HC</li> <li>- Egresados del primer nivel de formación general</li> <li>- Estudiantes de una carrera conducente a un título profesional</li> </ul>
<b>Objetivo principal:</b>	Transmitir al graduado la comprensión de la teoría, conceptos y métodos referidos a una o más disciplinas, y en el conocimiento de principios y métodos de investigación asociados a dichas disciplinas.
<b>Resultados de aprendizajes:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacidad para revisar, analizar y sintetizar conocimiento y para dar soluciones a problemas complejos con independencia intelectual</li> <li>- Capacidad de pensamiento crítico; capacidad para participar en proyectos de investigación supervisados</li> <li>- Capacidad de actuar en contextos de aprendizaje nuevos con independencia, profesionalismo y ética</li> <li>- Capacidad comunicativa para presentar contenidos e ideas en el área de su disciplina a auditorios diversos</li> </ul>
<b>Articulaciones posibles:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Maestrías profesionales y académicas</li> <li>- Programas de doctorado</li> <li>- Carreras profesionales</li> </ul>
<b>Perfil del cuerpo académico:</b>	Con un perfil de competencias equivalentes al grado de maestría pertinente a la disciplina

TERCER NIVEL - FORMACIÓN PROFESIONAL	
<b>Duración:</b>	Uno- Dos años
<b>Credencial otorgada:</b>	Magíster profesional, incluye especialidades médicas
<b>Requisito de ingreso:</b>	Licenciatura o título profesional
<b>Destinatarios principales:</b>	Profesionales o licenciados
<b>Objetivo principal:</b>	Ampliar el ámbito del saber, habilitando para descubrir, integrar y aplicar conocimientos avanzados en un campo profesional, y gestionar procesos de transformación en diversos contextos.
<b>Resultados de aprendizajes:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comprensión crítica de los problemas y las perspectivas actuales y futuras en su área de desempeño y de los conocimientos teóricos y prácticos, debidamente actualizados.</li> <li>- Capacidad de actuar en contextos poco definidos y en una variedad de campos profesionales.</li> <li>- Capacidad para asumir liderazgo y conducir el trabajo de individuos y grupos.</li> <li>- Capacidad para analizar e interpretar resultados de investigación en su área de competencia.</li> <li>- Capacidad para autoevaluarse y tomar responsabilidades en su desarrollo profesional.</li> </ul>
<b>Articulaciones posibles:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Maestrías académicas</li> <li>- Doctorados</li> <li>- Postítulos</li> </ul>
<b>Perfil del cuerpo académico:</b>	Con un perfil de competencias equivalentes al grado de magíster o doctorado

TERCER NIVEL - FORMACIÓN ACADÉMICA	
<b>Duración:</b>	Uno- Dos años
<b>Credencial otorgada:</b>	Magíster académico
<b>Requisito de ingreso:</b>	Título o licenciatura
<b>Destinatarios principales:</b>	Profesionales o licenciados
<b>Objetivo principal:</b>	Ampliar el ámbito de un saber integral, habilitando para analizar, combinar y aplicar conocimientos avanzados en un campo profesional o académico y gestionar procesos de transformación en diversos contextos.
<b>Resultados de aprendizajes:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conocimientos avanzados que sustentan las bases de la investigación teórica y práctica, en un campo profesional o disciplina.</li> <li>- Capacidad para abordar problemáticas complejas a través del análisis y desarrollo crítico de la información en un área profesional o disciplinar.</li> <li>- Capacidad para diseñar y conducir proyectos de investigación en su área de competencia</li> <li>- Capacidad para conducir procesos de transformación que involucren liderazgo y eficacia para relacionar distintas estrategias de logro de los objetivos.</li> </ul>
<b>Articulaciones posibles:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Maestrías profesionales</li> <li>- Doctorado</li> <li>- Postítulos</li> </ul>
<b>Perfil del cuerpo académico:</b>	Con un perfil de competencias equivalentes al grado de magister o doctorado.

CUARTO NIVEL - FORMACIÓN ACADÉMICA	
<b>Duración:</b>	Tres- Cinco años
<b>Credencial otorgada:</b>	Doctorado
<b>Requisito de ingreso:</b>	Título profesional o grado de magíster
<b>Destinatarios principales:</b>	Profesionales con perfil académico
<b>Objetivo principal:</b>	Entregar conocimientos en los límites más avanzados de la disciplina para analizar, integrar y evaluar problemáticas que contribuyan a la producción de saberes nuevos en articulación con diferentes campos de la disciplina.
<b>Resultados de aprendizajes:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conocimientos avanzados de un área de estudio que permiten el análisis y la evaluación crítica de teorías y métodos.</li> <li>- Capacidad para resolver problemas abstractos y complejos que permiten desarrollar, ampliar y producir conocimientos o prácticas profesionales.</li> <li>- Capacidad para liderar y gestionar diferentes procesos de trabajo en contextos de alta incertidumbre y tensión, con la responsabilidad por la generación de nuevos conocimientos relevantes socialmente.</li> </ul>
<b>Articulaciones posibles:</b>	Postdoctorados y pasantías (internacionales)
<b>Perfil del cuerpo académico:</b>	Con un perfil de competencias equivalentes al grado de doctorado y postdoctorados.

### Tipos de instituciones de educación superior

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

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

Un sector universitario, donde se distingue, en primer lugar, un conjunto de universidades que dedican parte importante de sus recursos y su energía al desarrollo de la investigación. Estas podrán llamarse **universidades de investigación**, en la medida en que desempeñan esta actividad en una variedad de áreas del conocimiento, y la combinan con formación académica del más alto nivel, ofreciendo grados de maestría y doctorado. Pueden también incluirse en este grupo a **universidades con investigación**, que desarrollan actividades de investigación en áreas seleccionadas del conocimiento, y ofrecen programas de posgrado en estas mismas áreas. Estas instituciones deben demostrar que cuentan con una masa crítica apropiada de académicos con grados terminales en sus respectivas áreas, con los recursos necesarios para desarrollar investigación de alto nivel, integrada al sistema nacional de ciencia y tecnología.

Un segundo grupo son las **universidades docentes**, que ofrecen formación profesional y académica actualizada. Más que producir conocimiento lo integran, aplican y transforman, es decir, lo actualizan constantemente en sus procesos de enseñanza aprendizaje. Su cuerpo docente incluye tanto académicos con grados terminales como profesionales en ejercicio<sup>62</sup>.

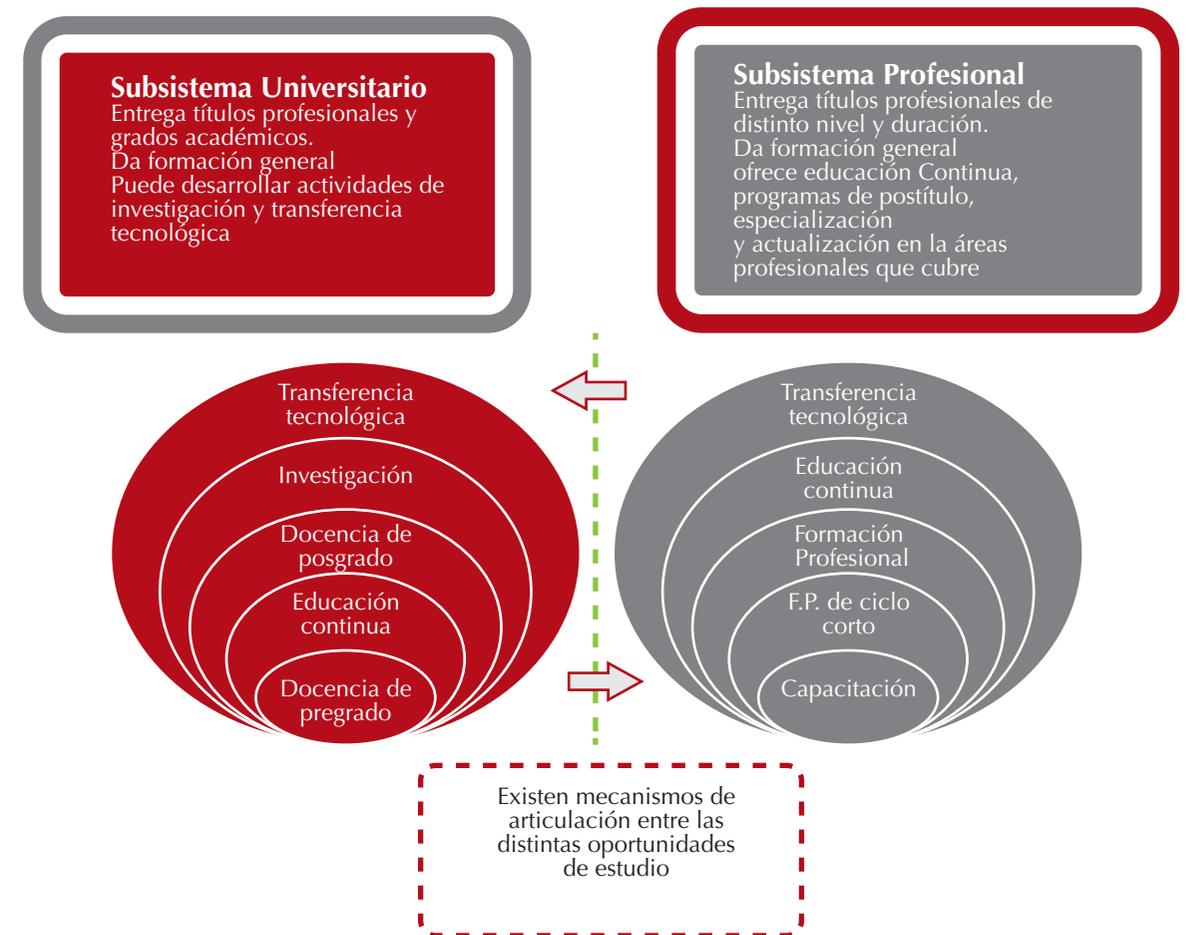
Finalmente, existen los **centros de formación profesional (CFP)**, centrados en la enseñanza de las profesiones y en la oferta de programas de ciclo corto destinados a satisfacer los requerimientos de empleabilidad y del medio laboral. Estas instituciones deben demostrar que cuentan con una planta docente con amplia experiencia en

<sup>62</sup> Este conjunto de tipos de universidades puede ser reformulado por un acuerdo político en el cual se decida, por ejemplo, que la definición de universidad incluye en todos los casos la generación de conocimiento en ciertas áreas disciplinares. Lo que se propone aquí tiene una dificultad de origen relacionada con el vacío existente, a esta altura histórica, de lo que se entiende por universidad (y el resto de las instituciones de educación superior).

el medio profesional y que tienen vinculaciones sustantivas con empresas u otros organismos del sector productivo.

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

Figura 4. Sistema de educación superior y sus subsistemas



A partir de lo anterior se espera:

- El **fomento de la diversidad** de misiones institucionales dentro del sistema.
- La **definición conceptual de tipos de instituciones**<sup>63</sup>. Se precisa un consenso descriptivo de los diferentes tipos de IES, incluyendo la que cumplen una misión regional.
- La **creación de criterios técnicos y de calidad asociados a cada tipo de institución**, según su función básica: gobierno, recursos humanos calificados, instalaciones, masa crítica, etc., que orienten su evaluación; por ejemplo, de organismos certificadores de calidad<sup>64</sup>.
- La **orientación para el diseño de políticas públicas** como, por ejemplo, financiamiento, programas, etc.
- El **mejoramiento de la información** sobre calidad académica de las IES disponible para los estudiantes, sus familias y el sistema en general.
- Una **base para estudios comparativos** de la calidad y desempeño de las IES con sus pares pertenecientes al mismo grupo.

<sup>63</sup> Por ejemplo, resulta evidente la ausencia de una adecuada definición de universidad por la multiplicidad de formas de clasificar a las 60 instituciones existentes en el país: según complejidad, indicadores, propiedad, ubicación, nivel de acreditación, etc. Por otro lado, la definición vigente es el resultado de la convergencia de diversas leyes (LOCE, DFL 1, Aseguramiento de la calidad y LEGE –especialmente la relativa a los títulos exclusivamente universitarios) cuya discusión y sustento conceptual no ha sido suficientemente analizado.

<sup>64</sup> Al respecto cabe rescatar el trabajo realizado por el Comité Consultivo convocado por la CNA en 2009 con el mandato de asesorarla en la elaboración y revisión de criterios, normas y procedimientos específicos para la evaluación de Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica en el ámbito de la acreditación institucional.

### 3. Función de generación del conocimiento

#### Fundamentación

Tradicionalmente, se ha justificado el cultivo de la ciencia por el valor cultural que esta encierra, y por su contribución al conocimiento universal. Sin embargo, si bien esta justificación sigue teniendo validez, otros aportes de la actividad científica y tecnológica han adquirido cada vez más preeminencia. Entre estos, cabe señalar su contribución a la formación de profesionales y futuros investigadores, y al desarrollo en diversos ámbitos<sup>65</sup>.

El aporte formativo dice relación con la posibilidad que los estudiantes de las carreras profesionales en las IES reciban un conocimiento actualizado en las disciplinas básicas que sustentan su profesión. Ese conocimiento actualizado es el resultado de estudios que muestran lo que está sucediendo en la frontera del conocimiento y del correspondiente desarrollo científico, y permite que los estudiantes y profesionales puedan usar en su actividad el conocimiento generado en otras partes del mundo, usufructuar del conocimiento universal en sus actividades profesionales y desarrollar en sus respectivos países actividades prácticas a partir de la ciencia y tecnología nacional e internacional.

La función formativa de la ciencia también realiza un segundo aporte, que tiene relación con el entrenamiento en el proceso de análisis racional de alternativas, lo cual consiste esencialmente en que todos los estudiantes que alguna vez han cursado una carrera científica hayan sido entrenados en racionalizar los problemas, evaluar alternativas de solución y elegir aquella que de acuerdo a los elementos objetivos de análisis existentes aparece como la más promisoría. Este incremento de racionalidad debiera permitir un mejor uso de los recursos tanto en las empresas como en los entes públicos.

Las funciones formativas descritas tienen un efecto difuso en la sociedad; si bien son difícilmente medibles en términos económicos, son también difícilmente sustituibles por aportes de otras actividades y son sustanciales y básicas al desarrollo social. Ellas reflejan un tipo de aporte que la ciencia está haciendo a la sociedad que va más allá del valor cultural de contribuir al conocimiento universal. Este conjunto de funciones, además, hacen insustituible la necesidad de que las sociedades desarrollen buena ciencia en su conjunto.

Una segunda forma de valorar el aporte de la ciencia está relacionada con su

<sup>65</sup> Los conceptos que siguen están tomados de Santelices, 2010, pp 29-35

contribución directa al desarrollo a través de la creación de nuevo conocimiento, que puede conducir a un desarrollo tecnológico, o al invento de un nuevo producto o servicio que incremente o mejore el bienestar social. Sin embargo, también existe un aporte importante de la ciencia al desarrollo se realiza en forma indirecta, a través del oficio del investigador, o sea a través de la capacidad que tienen los científicos y tecnólogos activos para resolver problemas.

Finalmente, el cultivo de la CT+I conlleva un fuerte impacto social en los sectores de producción, permitiendo y facilitando la incorporación de procesos más eficientes y efectivos, reduciendo el impacto ambiental de las actividades productivas y generando mejor competitividad en las empresas y una mayor inserción nacional en la economía global.

De este modo, las funciones de la investigación científica-tecnológica son tan variadas y de tanta importancia, que la existencia de una capacidad científica-tecnológica en un país dado es una condición ineludible para alcanzar el desarrollo.

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

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

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

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

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

en el campo del fomento de la CT+I, dotándola de los necesarios recursos humanos, físicos y financieros para cumplir adecuadamente esta función.

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

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

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

Para hacer realidad este objetivo, se requiere establecer criterios de productividad y de impacto de la inversión en investigación básica y aplicada y una mayor transparencia en los mecanismos de asignación de los recursos mediante estrategias tales como la rotación parcial de los equipos evaluadores y la incorporación de referentes internacionales. Asimismo, se hace necesario diseñar e implementar programas focalizados en problemas específicos de la realidad nacional, y evaluar y determinar ajustes en los actuales procesos de asignación de recursos (que tienden a distribuir un volumen relativamente bajo entre una diversidad de actividades, sin concentrar esfuerzos en aquellas áreas y grupos considerados prioritarios).

Es también esencial incrementar la relación de los planes y programas de CT+I con el sector productivo, a través de una diversidad de acciones, tales como el establecimiento de incentivos para que las empresas contraten especialistas con formación de posgrado, el otorgamiento de becas para los investigadores que efectúen partes significativas de sus proyectos en ellas o el diseño e implementación de proyectos que integren los grupos de investigación con el sector productivo de bienes y servicios tanto estatal como privado.

#### **Formación para el desarrollo de CT+I**

Un componente importante de la formación para el desarrollo de la actividad científica y tecnológica en el país es la formación de posgrado, lo que exige diseñar e implementar

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

Sin embargo, los esfuerzos en la formación de posgrado pueden ser muy poco eficaces si no se avanza en una formación temprana, que idealmente debe comenzar en el nivel escolar. En efecto, se hace indispensable mejorar, en los niveles de enseñanza básica y media, el diseño e implementación curricular de las asignaturas científicas y promover el perfeccionamiento de sus profesores. Se trata, en lo principal, de aportar a la enseñanza, especialmente desde los conocimientos científicos y tecnológicos fundamentales y actualizados, y desde estrategias y métodos que respondan de modo consistente a la curiosidad infantil y juvenil, colaborando al mejor entendimiento del medio natural, social y cultural en que se insertan. Igualmente, el establecimiento de relaciones permanentes entre las asociaciones de profesores de las asignaturas científicas con las correspondientes sociedades científicas permitirá sostener el interés y la actualización de estos docentes e incrementar la eficacia de su trabajo.

Otro elemento central en este campo incluye la revisión, ajustes y actualización permanente de los contenidos curriculares de las asignaturas científicas, entendiendo que éstos no son equivalentes a aquellos requeridos para la formación en ciencias, sino que tienen como objetivo esencial despertar el interés de niños y jóvenes por el aprendizaje y la indagación.

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

### **Dotación de recursos para CT+I**

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

En el orden nacional, si se estima como meta de la inversión en CT+I para el 2020 el asignar un 2,3% del PIB, debiera aumentarse el actual gasto en un 13% anual.

Sin embargo, el incremento de los recursos, siendo un componente necesario, no es suficiente. Se hace indispensable revisar los criterios de asignación de recursos, distribuyendo la inversión en CT+I de modo de entregar un mayor porcentaje a los planes, programas y proyectos vinculados al desarrollo tecnológico e innovativo, apoyando al sector productivo de bienes y servicios, para facilitar el acceso a nuevas tecnologías y acrecentar su nivel de competitividad.

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

## 4. Función vinculación con la sociedad

### Fundamentación

Actualmente, las IES deben servir a una variedad de grupos de interés; en el plano interno, a estudiantes, académicos y funcionarios de colaboración administrativo; en el entorno, a exalumnos, gobierno, empresas y comunidades locales.

En este segundo plano las IES realizan una serie de estrategias para la asociación con cada uno de estos actores relevantes.

En términos generales, la vinculación con la sociedad de las IES debiera cumplir los siguientes requisitos:

- **Bidireccionalidad:** entendido como el espacio de aprendizaje interactivo institución y entorno.
- **Retroalimentación con docencia e investigación:** entendiendo que la extensión forma parte de un sistema institucional.
- **Reconocimiento institucional explícito:** lo que implica una estructura institucional ad-hoc
- **Estar dentro del proyecto estratégico institucional:** explícitamente presente en la Estrategia de Desarrollo Institucional.
- **Estar conectado con la estrategia regional y territorial:** considerar los objetivos – e influir en ellos también – de las Estrategias Regionales de Desarrollo e Innovación.
- **Rendición de cuentas:** formando parte de anuario estadísticos y cuentas institucionales.
- **Financiamiento estable y diferenciado:** implicando un presupuesto estable que permita asumir compromisos de largo plazo.

En consecuencia, en un análisis riguroso, no serían asimilables a la conceptualización anterior como actividades de vinculación con el medio institucionales – salvo derivaciones muy calificadas- las siguientes:

- Cooperación entre instituciones, programas y actividades de educación

superior entre pares (de nivel nacional, internacional), más que con actores de su medio, a menos que dicha cooperación sea sobre temas o en actividades que comprometan explícitamente la vinculación con el medio, situación en la cual desde luego merecen ser reconocidas como tales.

- Marketing institucional de la imagen corporativa, oferta docente, programas académicos, etc.
- Promoción y venta de servicios o productos, a menos que en alguno de estos se genere en forma continua algún valor agregado importante y verificable para la calidad y pertinencia de actividades relacionadas de docencia e investigación.
- Convenios (marco, específicos), por si mismos no constituyen un vínculo, salvo que su gestación y desarrollo se realice en forma bidireccional e interactiva y sus impactos y resultados permitan comprobar la construcción de vínculos interactivos de mutuo beneficio entre la institución y la comunidad. En el fondo “convenios que tengan una vida más que formal”.
- Asesorías, a no ser que sean de carácter continuo y generadores de aprendizajes compartidos relevantes y verificables.
- Participación en actividades del Sistema de Acreditación.
- Otras: a identificar, según su cumplimiento de los Requisitos Básicos enunciados precedentemente y las políticas que sobre el particular establezca cada institución.

### Propuesta relativa a vinculación con la sociedad

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

En ese sentido, se precisa superar los modos tradicionales que aún prevalecen en las IES respecto a su vinculación con la sociedad, en el entendido de que los procesos de modernización requieren de nuevos métodos que respondan a los crecientes dinamismos de las sociedades.

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

- Se requiere de IES que se comprometan no solo a responder a las necesidades y demandas de su entorno sino también a anticipar, promover y orientar los cambios económicos y sociales que advienen de manera dinámica y con diferentes grados de complejidad. Para ello, es necesario potenciar la legitimidad de las IES con su entorno sobre la base de un cambio de paradigma en los mecanismos relacionales.
- Es imprescindible una nueva forma de producción de conocimiento que incluya en sus procesos una estrecha relación con los actores públicos, privados y sociales vinculados al desarrollo de la sociedad; es el paso de la denominada “torre de marfil” a un SES más interactivo. En ese sentido, debe existir un equilibrio entre la producción de conocimiento de forma aislada, que busca la objetividad y conocimiento nuevo, y la producción compartida de conocimiento. Esto último significa pasar desde un conocimiento generado en forma unilateral, vertical y unidireccional (de adentro hacia afuera, de arriba hacia abajo, de los que saben a los que ignoran), centrado principalmente en la académica, hacia un conocimiento generado en espacios compartidos, de forma horizontal, interactiva y bidireccional<sup>66</sup>, basado en las oportunidades de desarrollo, las demandas y el diálogo fecundo entre la academia y los actores sociales, culturales y productivos externos.
- En rigor, las IES deben asumir la vinculación con la sociedad como una función fundamental al igual que la docencia y la investigación. Sin embargo, los patrones de vinculación deben ser reorientados hacia una mayor participación y legitimidad con un fuerte compromiso y responsabilidad social de sus actividades.
- Lo anterior debe ir acompañado de un proyecto institucional que integre estas perspectivas en su gestión interna, de modo de establecer procesos continuos de vinculación con la sociedad, que consideren su diseño, ejecución y evaluación.
- Asimismo, el Estado debe financiar de manera estable aquellas iniciativas, principalmente locales y regionales, que muestren objetivos y resultados que contribuyan al desarrollo territorial.

<sup>66</sup> Esto presupone una sociedad civil más empoderada y participativa, con alto sentido de pertenencia territorial y local y, además, con capacidad de generar conocimiento independientemente de los campos legitimados de producción del mismo.

## 5. Función de promoción de la equidad y calidad

### Fundamentación

La masificación de la educación superior supone la entrada de estudiantes con perfiles socioeconómicos y culturales muy diversos. Estos se caracterizan por ser, en su mayoría, la primera generación de su familia que ingresa a la educación superior y, por lo mismo, con escasa experiencia del significado e implicancias de dicha experiencia, en términos de exigencias y responsabilidades principalmente.

Algunos de los problemas comunes en este sentido dicen relación con la escasa pertinencia de las pruebas de selección con la amplitud de conocimientos que se imparten en la educación secundaria, los altos niveles de deserción de carreras y del sistema y el atraso en la titulación oportuna (entendida como la titulación formal más un año) respecto de la duración formal de las carreras. Por ejemplo, al comparar los resultados de titulación oportuna entre las IES que pertenecen al CRUCH y las privadas se constata que estas últimas son “más eficientes” que las primeras, es decir, que logran titular más oportunamente a sus estudiantes en las diversas carreras que imparten. Según el informe del CRUCH sobre duración de carreras de pregrado (Pey, Durán & Jorquera, 2012) las IES del CRUCH tienen un incremento de un 38% entre la duración formal y la duración real; mientras en las IES privadas este incremento alcanza a un 31%. Adicionalmente, la duración formal de estas últimas es un 6% menor comparado con las del CRUCH.

Existen varias explicaciones para este fenómeno: las IES con mayores incrementos –de duración formal sobre la real– realizan procesos de titulación más complejos, ya que al desarrollar investigación los requisitos que deben cumplir los estudiantes en términos de tesis y memorias son mayores que el resto. Otra posible explicación puede derivar de que estas IES tienen estándares de aprobación de cursos mayores a sus pares. Por último, se podría indicar que las instituciones del CRUCH asumen en sus procesos formativos el hecho de que reciben una gran cantidad de estudiantes con deficiencias formativas, para los que destinan un tiempo importante a desarrollar programas de nivelación de competencias básicas. De este modo, ocurre algo que podría ser paradójico: las IES más complejas, de investigación y con investigación selectiva, son aquellas que tienen los porcentajes de incremento mayores de todo el sistema (Pey, Durán & Jorquera, 2012; Torres & Zenteno, 2011).

A partir de lo anteriormente expuesto, se puede inferir que muchas IES en vez de considerar procesos de nivelación adecuados y de establecer estándares exigentes para la aprobación de ramos, se esfuerzan por cumplir con las formalidades de manera eficiente, esto es, responder a los tiempos acordados previamente, sin considerar la

diversidad de estudiantes que reciben y las diferencias en el capital cultural y social de cada uno de ellos. La aceptación de estudiantes sin requisito alguno supone el diseño de planes de estudio que consideren dicha situación, sin embargo, lo que se constata es lo contrario: planes de estudio que incluso son menos exigentes que las IES más complejas<sup>67</sup>.

Por otra parte, existen algunos vacíos y duplicidades entre los distintos sistemas de educación, en este caso, entre la educación secundaria y la superior o terciaria. Esto no es sino la repetición de experiencias entre niveles formativos; o peor aún, el aumento de las brechas de conocimientos entre uno y otro. Es decir, no existe una correspondencia entre lo que las IES ofrecen en sus programas formativos y el perfil de entrada de los estudiantes –y, por supuesto, entre lo que se requiere nivelar y lo ofrecido– lo que conduce a vacíos y duplicidades que terminan perjudicando el itinerario de formación de estos últimos.

Es con respecto a estos desafíos que se requiere una arquitectura del sistema que responda pertinentemente con el objeto de promover la equidad y la calidad. En este sentido, surgen los temas relacionados con el acceso y permanencia en el sistema de educación superior.

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

#### Acceso

Se propone modificar el mecanismo de acceso o selección a la educación superior usando una batería de pruebas (algunas comunes, otras electivas) que den cuenta de las distintas calificaciones e intereses.

Una opción es reformular la Prueba de Selección Universitaria (PSU) a fin de que abarque los conocimientos de la educación científica humanista y la técnica profesional, o bien establecer un marco integrado para la evaluación de distintos contenidos y habilidades<sup>68</sup>.

A la luz de los resultados que arrojen estas pruebas existirán diferentes opciones de acceso y progresión formativa; los estudiantes de mejor rendimiento académico<sup>69</sup>

<sup>67</sup> Y como se vio en otra sección, los títulos ofrecidos son denominados con los mismos nombres. Esto, sin duda, es una de las principales causas de las desconfianzas, a estas alturas crónicas, del SES.

<sup>68</sup> Es importante contar con este tipo de pruebas –arraigada en la historia de nuestro SES– puesto que de esa forma se puede direccionar la progresión formativa de los estudiantes, y al mismo tiempo, considerar los elementos de equidad que debe contener el acceso a la educación superior.

<sup>69</sup> Esto incluye los resultados de la PSU, las notas de enseñanza media, entre otros mecanismos para ponderar el ingreso a la ES.

podrán acceder a programas de alto nivel de exigencia en cualquier subsistema, ya sea universitario o técnico profesional.

Por ejemplo, los que entran al subsistema de formación técnica profesional, como se señaló en la sección anterior, tendrán distintas opciones de progresión formativa, entre las que se incluye la opción de cursar los dos primeros años de formación general para la articulación con el subsistema universitario o la realización de programas conducentes a títulos técnicos o profesionales.

#### Permanencia

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

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

- **Ordenar y certificar el componente temporal de la progresión formativa considerando el trabajo del estudiante y sus logros de aprendizaje.** Esto significa, en la práctica, la formalización del Sistema de Créditos Transferibles (SCT-Chile), el que contiene la carga de trabajo y los logros alcanzados por los estudiantes, como mecanismo de certificación gradual de avance del proceso formativo. De este modo, es posible valorar la experiencia lograda por los estudiantes aunque esta sea incompleta; asimismo, reconocer la amplitud de dichas experiencias y plasmarlas en una certificación portable que favorezca la movilidad al interior del SES y que sea un insumo para el mundo laboral.
- **Generar instancias formales y permanentes en el tiempo de articulación horizontal y vertical entre los distintos niveles del SES.** Es fundamental que al interior de un sistema altamente diversificado se acuerden procesos formales de progresión formativa interinstitucional; esto le da coherencia al sistema en su conjunto, aportando a los distintos propósitos que persiguen los estudiantes. Para ello, sin embargo, se requiere eliminar una serie de trabas que impiden dicho tránsito, principalmente vinculados al esquema de financiamiento y la rigidez de la estructura curricular prevaleciente.

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

## 6. Articulación

### Fundamentación

Como se ha señalado anteriormente, la educación superior no cuenta con mecanismos que permitan su articulación eficaz, ni con la educación escolar, ni al interior de la educación superior, ni con el medio externo. Si bien existen algunos mecanismos parciales, que responden a la disposición de instituciones individuales ya sea para conectarse con establecimientos de educación media, con otras IES o con organismos del sector productivo, estos no logran resolver la situación actual; no es posible pensar en procesos de articulación entregados a la voluntad o a los intereses de instituciones individuales, sino que es preciso buscar mecanismos sistémicos, inducidos desde el organismo regulador de la educación superior.

### Propuestas relativas a articulación

#### Articulación con la educación escolar

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

1. **Articulación curricular.** Ya se mencionó la necesidad de modificar los mecanismos de selección y admisión, de tal manera de considerar las distintas capacidades y competencias de los postulantes a la educación superior, reduciendo así el sesgo actual que privilegia a los egresados de la modalidad humanista científica (EMHC). Adicionalmente, es preciso considerar que un elemento clave para el éxito y la permanencia de los estudiantes está dado por el ajuste entre las exigencias propias de la educación superior y las conductas de entrada de los estudiantes admitidos. Por consiguiente, se propone establecer como un elemento central de los procesos de evaluación y acreditación de carreras la consideración del perfil real de ingreso de los estudiantes admitidos en el diseño de los planes de estudio, ya sea a través de la estructura del plan de estudios o de la exigencia de cursos propedéuticos. Lo anterior incluye la propuesta de convalidación de conocimientos, tanto para egresados de la modalidad humanístico científica (EMHC) como de la técnico profesional (EMTP); esto es particularmente importante en el caso de egresados de la EMTP que ingresan a programas de carácter profesional en su misma área de especialización, que pueden convalidar cursos de especialidad pero requieren de reforzamiento en

otras áreas no cubiertas en el currículo escolar. Un componente importante de esta propuesta es el diseño y desarrollo de mecanismos que permitan reconocer aprendizajes previos, ya sea que estos se hayan adquirido en instancias formales, en el desempeño laboral o a través de otras actividades.

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

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

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

Ambas consideraciones avanzan en la dirección correcta; por una parte, se elevan los requisitos académicos para el ingreso a programas en pedagogía; por otra, se refuerza lo ya señalado más arriba, al reconocer que las mediciones estandarizadas son insuficientes por si solas para conocer las condiciones de los postulantes, lo que permitirá afinar los mecanismos de admisión y sobre todo, mejorar el ajuste entre el currículo ofrecido y las características de los estudiantes.

En ese sentido, la discusión nacional (cf. Elige Educar, 2013)<sup>70</sup> y la evidencia comparada indican como aspectos relevantes a considerar el desempeño durante la educación media, las capacidades de comunicación y uso del lenguaje, y la experiencia previa u otros indicadores de orientación vocacional que sean pertinentes. A esto debiera añadirse el

establecimiento de exigencias estrictas para que las universidades puedan ofrecer programas de formación docente, sin descartar, adicionalmente, la regulación de vacantes.

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

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

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

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

c. **La revisión de los mecanismos exigible para la habilitación profesional.** La prueba INICIA, surgida en 2008, no parece ser el instrumento adecuado para el fin buscado. Es preciso analizar los requisitos de habilitación en una lógica consistente con las exigencias planteadas a

<sup>70</sup> Documento Propuestas de Mejora en la Formación Docente. Marzo 2013. Resultado de las Comisiones de Trabajo 2012 con 11 universidades chilenas.

otras profesiones críticas para el país, considerando, por ejemplo, no solo el desempeño en una prueba de conocimientos sino el resultado de una práctica profesional supervisada.

- d. **En un plano de políticas globales, se propone la creación de una red nacional para la formación docente, tanto inicial como de desarrollo profesional docente.** Esta red permitiría avanzar en procesos de cambio y rediseño de la formación docente a nivel nacional, integrando la investigación y la docencia en educación y formación docente, desarrollando vínculos entre establecimientos escolares y universidades cualitativamente superiores en relación al objetivo de formar educadores.

### Articulación al interior del SES

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

- **Implementación del Sistema de Créditos Transferibles.** Parece imprescindible que todas las instituciones que ingresen al régimen de lo público de la educación superior implementen un lenguaje común en relación a la carga académica de los estudiantes. Para ello el SCT-Chile resulta fundamental y propicio tanto para generar dicho lenguaje como para favorecer la movilidad estudiantil entre las instituciones que compongan el SES. Esta implementación, sin embargo, podrá adquirir especificidades particulares a partir del cálculo de la carga académica de los estudiantes que cada institución realice.
- **Marco Nacional de Cualificaciones.** Parece imposible a estas alturas ignorar el peso que han ido adquiriendo los marcos nacionales de cualificaciones para lograr una mejor articulación entre los distintos niveles de la educación superior (o incluso, de todo el sistema educacional), así como su potencial para mejorar la transparencia de las cualificaciones otorgadas. El diseño de un marco nacional de cualificaciones es una tarea de largo plazo, que requiere de algunas condiciones básicas para que sea eficaz, entre las que se destacan las siguientes:
  - o Claridad en los propósitos buscados. Los MNC son un instrumento para lograr distintos objetivos; cada sistema nacional debe iniciar el trabajo explicitando los objetivos que espera alcanzar, para luego proceder al diseño del MNC más apropiado para lograr esos fines.

- o La existencia de un organismo público rector, capaz de convocar a los principales actores, definir y exigir el cumplimiento de plazos, dar el financiamiento necesario y mantener la motivación y el trabajo a lo largo del tiempo necesario.
- o Una amplia participación de los principales actores, particularmente de las IES.
- o Reconocimiento y uso de la experiencia internacional, y del conocimiento técnico que existe sobre el diseño e implementación de MNC.

### Articulación con el mundo del trabajo

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

- **Fortalecer y formalizar el diálogo entre IES y el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales (SNCCCL).** Esto implica la formalización de la certificación de competencias laborales como mecanismo de reconocimiento de aprendizajes previos para la facilitación del tránsito de los trabajadores hacia la obtención de títulos técnicos de nivel superior.
- **Utilizar los perfiles ocupaciones elaborados por Chilevalora en el diseño curricular y de programas formativos de los CFP.** Esto significa reconocer por parte de las IES el valor de los perfiles ocupacionales como expresiones legítimas de demandas de capital humano desde los sectores productivos, de modo de hacer más pertinente la oferta formativa para esos sectores.
- **Desarrollar mecanismos de habilitación profesional.** Si bien no se ha avanzado en una propuesta concreta, es evidente la necesidad de desarrollar mecanismos que permitan certificar la capacidad de los titulados en un programa de formación en profesiones reguladas para desempeñar efectivamente la labor que se espera de ellos. La propuesta, por tanto, reitera lo ya señalado en la ley 20.129: avanzar efectivamente hacia el diseño de mecanismos de habilitación profesional para profesiones reguladas, a través de un trabajo conducido por el Ministerio de Educación, con participación de instituciones formadoras y de asociaciones profesionales o representantes de empleadores significativos en el área.

## Reconocimiento de aprendizajes previos

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

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

En este sentido, ha emergido el concepto de Reconocimiento de Aprendizajes Previos (RAP) en la corriente internacional<sup>71</sup>, tratando de hacerse cargo de estos desafíos de articulación entre el mundo laboral y la educación formal.

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

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

<sup>71</sup> Algunas denominaciones en el plano internacional son las siguientes: en Australia, Nueva Zelanda y Sudáfrica se utiliza la expresión *Recognition of Prior Learning* (“Reconocimiento del Aprendizaje Previo”); en Estados Unidos, *Prior Learning Assessment* (“Evaluación del Aprendizaje Previo”); en el Reino Unido, *Accreditation of Prior (Experiential) Learning* (“Acreditación del Aprendizaje (Experiencial) Previo”); en Canadá, *Prior Learning Assessment and Recognition* (“Evaluación y Reconocimiento del Aprendizaje Previo”); en Francia, *Validation des Acquis Professionnels* (“Validación de los Aprendizajes Profesionales”).

Los requerimientos para promover este mecanismo son los siguientes:

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

## VIII. A modo de conclusión

La unidad de AEQUALIS abordó la redefinición de la arquitectura del sistema de educación superior intentando realizar un análisis por medio de un enfoque sistémico y con perspectiva de largo plazo. Se partió el trabajo asumiendo que la arquitectura actual resulta insuficiente para responder a las necesidades y demandas que significa el advenimiento de la sociedad chilena del siglo XXI. Ante estas deficiencias se hace insoslayable la reestructuración de los pilares que legitiman el actual modelo de educación superior.

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

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

Asimismo, en el marco del presente documento hemos intentado evitar la elaboración de una categorización de instituciones, planteando más bien una diferenciación basada en las diversas funciones del sistema de educación superior. En efecto, nos parece que resulta más útil definir con claridad las funciones propias de la educación superior, establecer los requisitos básicos para su correcto desempeño, y dejar que sean las propias instituciones las que demuestren al organismo regulador competente que cuentan con las condiciones necesarias para ejercerlas. De este modo, la clasificación se construye en una lógica de eficacia y ajuste de calidad, más que desde una lógica administrativa o jurídica, que corre el riesgo de enfatizar rasgos formales y descuidar los aspectos sustantivos que interesa cautelar. En este plano cabe destacar la necesidad

de tener criterios y delimitaciones claras respecto a los distintos tipos de instituciones que el sistema decide mantener; por ejemplo, ¿qué entenderemos por el subsistema universitario? ¿Con qué criterios lo vamos a evaluar y, por lo tanto, exigirles una serie de requisitos? Parece fundamental avanzar hacia un panorama que ponga límites y bordes a las normales diferencias –y cumplimiento de funciones– entre las instituciones.

Si bien con esta propuesta es plausible que la autonomía institucional sea vista como una reducción de la misma, hemos tratado de darle mayor peso y contenido a los objetivos comunes que a los intereses particulares. Lo fundamental para redefinir la arquitectura del sistema es precisamente esclarecer los distintos objetivos sistémicos para luego establecer los espacios de autonomía con que contarán las instituciones participantes.

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

Finalmente, ponemos a disposición del público interesado en estas materias el análisis y propuesta de arquitectura elaborada por la unidad de AEQUALIS con la confianza que contribuirán a las transformaciones que el sistema urgentemente requiere. Pensamos, además, que esta propuesta debe ser sancionada en la mayor cantidad de espacios de modo de generar mayor contenido a la misma. No nos queda sino esperar que las dinámicas de la sociedad presionen sostenidamente por los cambios que se necesitan.

## IX. Referencias

AEQUALIS (2011). *Propuestas para la educación superior: AEQUALIS y las transformaciones necesarias*. Ediciones AEQUALIS, Foro de Educación Superior, Santiago, Chile.

AEQUALIS (2013). *Transformando el sistema de educación superior: propuesta de AEQUALIS para una política nacional*. Ediciones AEQUALIS, Foro de Educación superior, Santiago, Chile.

Atria, R. (2012). *El enfoque del sistema social en la sociología*. Universidad de Chile, 2012.

Ávalos, B., Matus, C. (2010). *La formación inicial docente en Chile desde una óptica internacional*. Informe Nacional del Estudio Internacional IEA TEDS-M. MINEDUC. 222 pp.

Bellei, C., Valenzuela, J.P. (2010). *¿Están las condiciones para que la docencia sea una profesión de alto estatus en Chile? En ¿Fin de ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo*, S. Martinic & G. Elacqua (Eds.). UNESCO-OREALC/ PUC. pp. 257-284.

BID (2012). *Desconectados. Habilidades, educación y empleo en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo, BID.

Boltanski, L., Chiapello, (2002). *El nuevo espíritu del capitalismo*. Ediciones AKAL, Madrid, España.

Bueno, E. (2007). *La tercera misión de la universidad: El reto de la transferencia del conocimiento*, en La Universidad del futuro, Madrid N° 41, marzo-abril 2007.

CEPPE. (2011). *Examen de excelencia profesional docente y la asignación de excelencia pedagógica inicial: antecedentes y fundamentos para mejora del Proyecto de Ley*. Notas para Educación, n°6. 7 pp.

CINDA (2011a). *Educación superior en Iberoamérica. Informe 2011*. J.J. Brunner y Rocío Ferrada, eds., Centro Interuniversitario de Desarrollo, CINDA.

CINDA (2011b). *El proceso de transición entre educación media y superior. Experiencias universitarias*. Centro Interuniversitario de Desarrollo, CINDA.

Coriat, B. (1982). *El taller y el cronómetro. Ensayo sobre el taylorismo, el fordismo y la producción en masa*. Siglo Veintiuno de España editores.

Coriat, B. (1992). *El taller y el robot. Ensayos sobre el fordismo, la producción en masa en la era de la electrónica*. Siglo Veintiuno de España editores.

CNED (2012). *Índices*. Consejo Nacional de Educación, Santiago, Chile.

Hegel, G.W. F. (1812). *Ciencia de la Lógica*. Librería Hachette-Solar, Buenos Aires.

INE (2012). *Series estadísticas sobre ocupados y desocupados*. Disponible en [www.ine.cl](http://www.ine.cl)

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*. Ediciones AEQUALIS, Foro de Educación Superior, Santiago, Chile.

Oyarzún, P. (2011). *Las humanidades, lo público y la universidad*. En *El conflicto de las universidades: entre lo público y lo privado*. Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago, Chile.

Laszlo, A., & Krippner, S. (1998). *Systems Theories: Their Origins, Foundations, and Development*, en J.S. Jordan (Ed.), *Systems Theories and A Priori Aspects of Perception*. Amsterdam: Elsevier Science, 1998. Ch. 3, pp. 47-74.

Lemaitre, M. J., Atria, R. (2013). *Growing pains: The student experience in Chile*, en Kandiko, C. y Weyers, M., *The Global Student Experience*, Routledge, Abingdon, Oxon.

León, A., Martínez, J. (2001). *La Estratificación Social Chilena hacia fines del Siglo XX*. CEPAL, Serie Políticas Sociales, Santiago de Chile, julio de 2001, (LC/L. 1584-P).

León, J.J. (2011). *El conflicto de las universidades desde una perspectiva jurídica: lo público y lo privado en el debate sobre autonomía universitaria*. En *El conflicto de las universidades: entre lo público y lo privado*. Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago, Chile.

López, R., Figueroa, E., Gutiérrez, P. (2013). *La parte del león: nuevas estimaciones de la participación de los súper ricos en el ingreso de Chile*. Serie de documentos de trabajo SDT 379, Facultad de Economía y Negocios, Departamento de Economía, Universidad de Chile.

Santelices, B. (2010). *Desarrollo científico-tecnológico en Iberoamérica en la década 1998 – 2007 y el rol de las universidades*, en *El Rol de las Universidades en el desarrollo científico y tecnológico. Educación Superior en Iberoamérica, Informe 2010*, Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA).

Santelices, B. (2011). *Cumplimiento de las misiones universitarias por las Universidades chilenas*, en *Estudios Sociales N°119*, 2011, CPU.

Shulman, L. S. (2005). *Conocimiento y enseñanza, fundamentos de la nueva reforma*. Profesorado: Revista de currículum y formación del profesorado, Vol.9, n°2. pp. 1-30.

Superintendencia de Pensiones (2013). *Serie estadísticas sistema capitalización individual: afiliados y cotizantes*. Disponible en [www.spensiones.cl](http://www.spensiones.cl)

Pey, R., Durán, F., Jorquera, P. (2012). *Informe duración de carreras de pregrado en el CRUCH*. Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, mayo 2012, Santiago, Chile.

Ruiz, C., Boccardo, G. (2011). *Panorama actual de la estructura social chilena*. Documento de trabajo, Centro de Investigación de la estructura social (CIES), Santiago, Chile.

Torres, R., Zenteno, M. E. (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*. Ediciones AEQUALIS, Foro de Educación Superior, Santiago, Chile.

UNESCO (2009). *La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo*. Conferencia Mundial sobre la Educación Superior, Sede de la UNESCO, París, 5-8 de julio de 2009.

Van Vugt, F., et al. (2010), *U-Map, The European Classification of Higher Education Institutions*. CHEPS, Enschede.

