

PROPUESTAS

PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA

EDUCACIÓN SUPERIOR CHILENA

Borrador preparado por Luis Eduardo González y Oscar Espinoza para la discusión de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación. El documento ha sido elaborado para lectores no especialistas.

Santiago, Chile
Julio de 1994

INDICE

- I.- PROBLEMAS CENTRALES DE LA EDUCACION SUPERIOR CHILENA
 - 1.- SITUACION ACTUAL DE LA ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA
 - 1.1. Actual Definición de Niveles e Instituciones
 - 1.2. Actual Articulación y Coordinación del Sistema
 - 1.3. Gestión Actual de Instituciones Estatales
 - 2.- SITUACION ACTUAL DEL FINANCIAMIENTO
 - 2.1. Criterios Generales y Actuales Tipos de Aportes del Estado
 - 2.2. Actual Distribución Global de los Fondos
 - 2.3. Destinatarios, Accesibilidad y Mecanismos de Distribución Actual de los Fondos Estatales
 - 3.- REGULACION ACTUAL DEL SISTEMA
 - 3.1. Nomenclatura Actual Sobre las Diferentes Formas de Regulación Vigentes
 - 3.2. Procedimientos Actuales de Regulación para las Nuevas Instituciones
 - 3.3. Procedimientos Actuales de Regulación para las Instituciones con Plena Autonomía
 - 3.4. Actuales Mecanismos de Superintendencia
 - 3.5. Actual Sistema de Información
- II.- POLITICAS GENERALES Y PROPUESTAS DE MODERNIZACION
 - 1.- PROPUESTAS EN RELACION A LA ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE EDUCACION SUPERIOR
 - 1.1. Definición de Niveles e Instituciones
 - 1.2. Articulación y Coordinación del Sistema
 - 1.3. Gestión de Universidades Estatales

2.- PROPUESTAS REFERIDAS A FINANCIAMIENTO

- 2.1. Criterios Generales y Tipos de Aportes del Estado
- 2.2. Distribución Global de los Fondos
- 2.3. Destinatarios y Accesibilidad de los Fondos Estatales
- 2.4. Formas y Mecanismos de Distribución de los Fondos Estatales

3.- PROPUESTAS SOBRE REGULACION DEL SISTEMA

- 3.1. Nomenclatura y Criterios Generales para la Regulación del Sistema de Educación Superior
 - 3.1.1. Nomenclatura y Definiciones
 - 3.1.2. Criterios Generales
- 3.2. Procedimientos de Regulación en la Etapa Fundacional
- 3.3. Procedimientos de Regulación en la Etapa de Funcionamiento Asistido
- 3.4. Procedimientos de Regulación en la Etapa de Funcionamiento Autónomo

PRESENTACION

El supremo gobierno ha planteado al país la necesidad de establecer un tipo de educación que resulte relevante y adecuado a una sociedad democrática y dinámica, que aspire y rescate un rol activo en un ámbito internacional globalizado al cual se debe concurrir no sólo con los actuales productos exportables sino también, con mayores conocimientos incorporados a ellos así como con ideas y bienes culturales. Se postula además una educación que tienda a contribuir a la superación de las desigualdades y a generar una mayor equidad social.

Esta tarea le compete a todos los niveles educativos, pero en particular, le corresponde a la Educación Superior la realización de aportes al desarrollo científico tecnológico y la preparación del personal idóneo para incrementar la productividad. La respuesta del sector educativo y en especial de la Educación Superior debe tener en consideración que Chile es un país con un nivel de desarrollo intermedio, en el que subsisten importantes sectores de pobreza, lo cual obliga a ser altamente eficientes en el uso y manejo de los recursos que el Estado está en condiciones de destinar a este sector.

En este contexto, S.E. el Presidente de la República solicitó al Sr. Ministro de Educación que propusiera las medidas y modificaciones legales que fueran más urgentes para la renovación y readecuación de la Educación Superior chilena en la perspectiva de la modernización del país.

Para este fin, se ha estimado conveniente consultar a las diferentes partes involucradas, tomándose como base la experiencia del Ministerio de Educación y del Consejo Superior de Educación (CSE) como así también los trabajos y propuestas de la Comisión de Estudio creada en 1990, el Proyecto de Reforma a la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) formulada por el ejecutivo en 1992, y el conjunto de documentos de trabajo elaborados en el último tiempo.

En efecto, el Sr. Ministro de Educación a través de la División de Educación Superior convocó a diversos grupos de trabajo, a saber: Supervisión e Información, Formación de Técnicos, Acreditación y Evaluación Universitaria en conjunto con el Consejo de Rectores y una comisión de especialistas organizada por CINDA. Además, se solicitó la opinión del CSE, de autoridades de instituciones públicas y privadas y de

diversos organismos de investigación. Cada uno de estos grupos de trabajo realizó a su vez consultas a distintos personeros vinculados al tema que los convocaba.

De esta forma, se logró recoger una amplia y significativa cantidad de documentos y opiniones que reúnen el aporte del mundo intelectual y académico del país.

El presente documento representa la opinión del MINEDUC, habiendo escuchado previamente a todas las partes antes señaladas, con el fin de conseguir un consenso lo más amplio posible.

I.- PROBLEMAS CENTRALES DE LA EDUCACION SUPERIOR CHILENA

Existe un relativo consenso en que los problemas más urgentes por resolver en la Educación Superior chilena se condensan en tres temas: estructura y funcionamiento del sistema, financiamiento y regulación.

1.- SITUACION ACTUAL DE LA ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA

1.1. Actual Definición de Niveles e Instituciones

En Chile la ley define como Educación Superior al nivel post secundario de enseñanza e incluye también al conjunto de otras actividades no educativas que realizan las denominadas "universidades complejas" (Research Universities). Este sistema es diversificado y heterogéneo. De acuerdo al nivel de enseñanza impartido está compuesto en la actualidad por tres tipos de instituciones: universidades (Ues), institutos profesionales (IPs) y centros de formación técnica (CFTs). A ellos se suman los Institutos Superiores de las FFAA. Además, en la propuesta de LOCE se sugiere incorporar a los centros académicos independientes (CAIs), actualmente reconocidos por CONICYT y que realizan investigación y actividades docentes de nivel de post grado.

El presente documento se focaliza exclusivamente en las Ues, IPs y CFTs.

De acuerdo al tipo de propiedad las instituciones antes señaladas se dividen en estatales y privadas. Entre las primeras, en la actualidad, sólo hay universidades las que a su vez pueden diferenciarse en dos universidades matrices (U. de Chile y U. de Santiago) ambas localizadas en la capital y catorce derivadas, doce de las cuales están ubicadas en las distintas regiones del país.

Entre las entidades privadas se cuentan nueve universidades creadas antes de 1981 caracterizadas como universidades privadas tradicionales, autorizadas por ley, a las que se agregaron tres derivadas de la Pontificia Universidad Católica (PUC). El resto de las instituciones privadas suman un total de 261 todas ellas creadas con posterioridad a 1981, contándose entre las vigentes en la actualidad, 44 Ues, 74 IPs, y 146 CFTs.

Quienes idearon la reforma de la Educación Superior chilena de comienzos de los años ochenta, tenían una conceptualización algo distinta del sistema respecto a lo que se fue dando en la práctica. Esto ha generado algunos problemas posteriores.

Inicialmente, se pensaba en tres niveles de instituciones: las Ues, que constituirían un grupo más bien reducido de instituciones de élite que se caracterizarían por realizar investigación y tener programas de post grado vinculados a esta función; los IPs que estarían orientados fundamentalmente a la docencia y a la formación de profesionales, mientras que los CFTs estarían destinados a la formación de técnicos de nivel superior mediante carreras cortas de dos años y de fácil adaptación a las demandas del mercado ocupacional. Incluso algunos pensaban que estos podrían llegar a reemplazar a los técnicos de la enseñanza media con las consiguientes ventajas de costo comparativo (de hecho como medida complementaria se redujo entonces la subvención por alumno a los estudiantes de los dos primeros años de la educación media técnico-profesional).

Sin embargo, la conceptualización original cambió por la vía de los hechos. Ya en la legislación de 1981 se actuó con un criterio fundamentalmente centrado en la docencia y se dejó de lado el concepto elitario y tradicional de la universidad compleja. Se incorporó a cambio como peculiaridad del nivel universitario a doce carreras profesionales (las de mayor prestigio social según un estudio de la época), a las cuales se les exigiría la licenciatura. Como consecuencia de ello, y luego de superada la crisis económica hacia fines de los 80, se incrementó la creación de nuevas Ues privadas con la única exigencia de impartir alguna de las profesiones antes señaladas, provocando un crecimiento acelerado del nivel, en especial de las carreras de menor costo (Por ejemplo, en la actualidad existen 73 carreras de Ingeniería Comercial, 42 de Derecho, 39 de Psicología y 37 de Periodismo a lo largo del país. De ellas, el 75% se imparten en las Ues privadas creadas con posterioridad a 1981).

Dadas estas condiciones, los IPs han ido perdiendo su espacio propio en el sistema, desperfilándose en alguna medida su especificidad. La tendencia por tanto ha sido que los organizadores de IPs se han constituido en corporaciones dando origen a nuevas universidades, manteniendo su personalidad jurídica como IP lo que les permite generar carreras que difícilmente les serían aprobadas como universidades. A partir de fines de la década de los ochenta, 16 Universidades han

surgido de esta forma, de ellas sólo 2 han determinado cerrar los IPs que le han precedido. Incluso el propio Estado en 1993 transformó en Ues los únicos dos IPs que tenía a la fecha.

A su vez, los CFTs que estaban destinados a dictar carreras cortas (cuatro semestres) orientadas a personas con competencias técnicas de apoyo al nivel profesional¹, han diversificado el espectro de su oferta generando carreras de distintas características curriculares y de diferente duración. Al mismo tiempo, las Ues mantienen carreras técnicas y los IPs han creado también carreras técnicas como una forma de incrementar su matrícula. Es así como un 22% de los alumnos de carreras técnicas que estudian en cualesquiera de los tres niveles de la Educación Superior están formándose fuera de los CFTs.

Resulta interesante consignar que durante el período comprendido entre los años 1983 y 1992, la matrícula total en la Educación Superior creció en un 65%. Este crecimiento fue de 56% para las Ues, 71% para los IPs y 86% para los CFTs. Lo anterior implica que en este lapso la proporción de la matrícula en los CFTs pasó de un 23% a un 26% de la matrícula total; en los IPs se mantuvo prácticamente constante en un 15%; mientras que la representatividad de la matrícula universitaria descendió un 3% pasando del 62% al 59%.

Se constata que, aún cuando en la última década se ha incrementado la matrícula de los técnicos tanto en los CFTs como en los IPs, alcanzando una proporción de 1,3 profesionales por cada técnico, ésta se encuentra muy lejana a los estándares internacionales que se estiman en 4 a 7 técnicos por cada profesional ².

¹ Para algunas áreas del conocimiento se ha señalado que a los profesionales con una formación científica más amplia les corresponde el diseño de sistemas. En un segundo nivel estarían los profesionales con capacidades para adaptar sistemas a situaciones particulares mientras en un tercer plano estarían los técnicos con capacidad para operar dicho sistema.

² La proporción de técnicos respecto a los profesionales para 1992 corresponde a la siguiente estimación

168.292	Matrícula Total Ues
43.203	Matrícula Total IPs
<u>211.445</u>	Sub Total Profesionales y técnicos Ues e IPs
- 46.529	(22% Matr. Técnicos formados en Ues e IPs)
164.916	Total Profesionales
73.904	Matricula Total CFTs
+ <u>46.529</u>	Técnicos formados en Ues e IPs
120.433	Total Técnicos

El número de universidades se incrementó en forma acelerada en un corto período (de 8 en 1980, a 25 en 1987 y, a 70 en 1994) como asimismo la oferta de vacantes. La matrícula no ha variado sustantivamente en las entidades estatales pero se ha incrementado de modo importante con el surgimiento de las nuevas universidades privadas, tal como lo muestra el Cuadro siguiente.

EVOLUCION DE LA MATRICULA EN LAS UNIVERSIDADES

Tipo de Universidad / Año	1983	1993	% aumento
Estatales	69.902	72.441	3,6
Privadas con aporte	47.360	55.391	17,0
Sub total con aporte	117.262	127.832	9,1
Privadas sin aporte	2.708	40.690	1.402,6
Total Ues	119.970	168.522	40,5

Fuente: Elaborado a partir de Latorre Carmen Luz, Desarrollo de la Educación en Chile entre 1964 y 1993. Una lectura en cifras. Santiago, PIIIE, Diciembre de 1993. Anexos, Cuadros 10 y 11.

A pesar del importante incremento que ha tenido la matrícula en la Educación Superior en los últimos años, la proporción de estudiantes por cada 100.000 habitantes en Chile (2.144) es aún algo inferior a la que presentan otros países de la región, con un nivel de desarrollo similar, tal como acontece con Argentina (3,293); Venezuela (2,847); Costa Rica (2,548) y Uruguay (2,367). Igualmente, es inferior si se compara con países de mayor nivel de desarrollo como USA (5,678), Francia (3,242), España (3,007), Italia (2,656), Japón (2,328) y Reino Unido (2,192)³.

Empero, aunque las diferencias no son tan excesivas (salvo con USA), dadas las condiciones y características particulares de nuestro país, se estima que en el mediano plazo puede suscitarse un cierto nivel de saturación.

En lo que dice relación con el crecimiento por áreas, se puede señalar que en la última década la matrícula ha tendido a disminuir proporcionalmente en las ciencias básicas (de 3.0%

164.916 profesionales/ 120.433 técnicos = 1,37 profes x técnico
³ UNESCO, Anuario Estadístico 1993. París, UNESCO, 1993. Cuadro 3.10. pág. 3.232.

a 2.4% y en tecnología (de 29,5% a 25,7%), mientras que ha aumentado en las ciencias sociales (de 7,1% a 12,0%) y en administración y comercio (de 15,9% a 20.5%). Este crecimiento más que ajustarse a la lógica del mercado o los requerimientos de la modernización del país, obedece a "modas" y al crecimiento de la oferta en carreras que no demandan gran inversión.

En síntesis, se ha producido un crecimiento del nivel universitario más allá de lo esperado el cual se ha concentrado primordialmente en aquellas carreras que requieren de menor infraestructura. Esta situación ha generado una gran heterogeneidad tanto de la calidad del estudiantado como de las propias universidades. Además, la fisonomía propia de los tipos de institución en los tres niveles originales Ues, IPs y CFTs, se ha ido desperfilando.

1.2. Actual Articulación y Coordinación del Sistema

En un comienzo, cuando se ideó la reforma del sistema de Educación Superior, aplicada en 1981, se pensó que se generaría una articulación vertical de las instituciones, lo que facilitaría un flujo continuo de estudiantes de un nivel a otro. No obstante, en la práctica esta situación no se ha concretado y, más bien, se ha tendido a que cada nivel se mantenga compartimentado, compitiendo entre sí, con el consiguiente perjuicio para los usuarios.

Por otra parte, existen diferentes formas de articulación horizontal a través de asociaciones interinstitucionales de distinta naturaleza -ya sea creadas por Ley o por voluntad propia de acuerdo a sus intereses corporativos- tales como el Consejo de Rectores, el Consorcio de Universidades Estatales, Agrupaciones de Universidades Regionales entre las entidades estatales, y, entre las privadas algunas organizaciones como la Corporación de Rectores de Universidades Privadas y el CONIFOS. Sin embargo, estos organismos han tendido a ser más bien cerrados y no se ha logrado una adecuada coordinación del sistema, lo que es particularmente relevante para generar programas colaborativos y facilitar el flujo de estudiantes de un nivel a otro.

En síntesis, se han ido produciendo estancos competitivos entre los diferentes niveles lo que no ha contribuido a una mejor articulación del sistema, dificultando la continuidad de los estudios y la educación permanente que sin lugar a dudas, debiera ser una aspiración de toda sociedad moderna.

1.3. Gestión Actual de Instituciones Estatales

Las Ues estatales se caracterizan por ser creadas por ley; por tener un patrimonio del Estado; además, porque la sociedad considera que deben ser esencialmente no discriminativas, pluralistas y con una vocación de servicio público por encima de cualquier otra vocación.

El Estado se relaciona en forma especial con sus Ues a través de distintos mecanismos tales como: la presencia de un tercio de los miembros de las Juntas Directivas nombradas por el Presidente de la República, por el financiamiento otorgado, y, en el caso particular de la U. de Chile por su consideración de organismo asesor del Estado en materias particulares como el reconocimiento de grados y títulos obtenidos en el extranjero.

Las Ues estatales y las privadas tradicionales que hoy están representadas en el Consejo de Rectores, a pesar de su distinta naturaleza, reciben un financiamiento similar por parte del Estado. No obstante, la legislación es mucho más restrictiva en cuanto a la flexibilidad para la gestión de las Ues estatales, que están sujetas a tres cuerpos legislativos: la Ley Orgánica de Enseñanza, el Estatuto Administrativo y a las Leyes Orgánicas Constitucionales de Bases de la Administración del Estado. De igual manera, están sujetas al control de la Contraloría General de la República. Esta situación provoca que las Ues estatales tengan mayores deberes y exigencias, incluyendo: las restricciones de contratación de personal, el control de planta por parte de la Contraloría y, la obligatoriedad de asumir los reajustes del sector público. Al tener estas restricciones deben competir en desigualdad de condiciones con las instituciones privadas en la generación de fondos para su autofinanciamiento.

En síntesis, no se ha formulado aún una política global y coherente del Estado respecto a sus instituciones de Educación Superior. En consecuencia, existe la necesidad de adoptar una orientación lo más clara posible en la que se establezca una normativa no discriminatoria que junto con promover la eficiencia y la competitividad, garanticen un adecuado uso de los fondos públicos.

2.- SITUACION ACTUAL DEL FINANCIAMIENTO

2.1. Criterios Generales y Actuales Tipos de Aportes del Estado

En Chile tanto las universidades del Estado, las universidades privadas tradicionales existentes antes de 1981 y las derivadas de la PUC, reciben aportes directos del Estado y, sus estudiantes, tienen acceso al Crédito Universitario y becas de aranceles.

El hecho que el Estado entregue aportes directos (no concursables) a instituciones privadas es bastante particular en el mundo. Las razones para ello son de carácter histórico y por ser universidades complejas que realizan otras actividades de servicio público.

El gasto fiscal en Educación Superior durante 1993 fue de aproximadamente de un 20% respecto del total destinado al sector educación, proporción que equivale a 95 mil millones en pesos de 1994. Sin embargo, como ya se ha mencionado, el subsector de la Educación Superior no es comparable al resto del sistema educativo por la existencia de "universidades complejas" que realizan un conjunto de otras funciones no necesariamente educativas, como por ejemplo, el desarrollo científico, la prestación de servicios y el apoyo técnico al sector productivo. Por tanto, el tratamiento del Estado es también diferente para este nivel otorgándole fondos adicionales para el desarrollo científico tecnológico vía CONICYT los que en 1993 sumaron 19 mil setecientos millones de pesos en moneda de 1994. Estos fondos van en su mayoría a las denominadas universidades complejas y, fundamentalmente, a las cinco más grandes del país. En rigor, también deben considerarse como aportes los fondos que reciben las instituciones de las FF.AA. que están igualmente incluidos en la legislación actual dentro de la Educación Superior.

Cabe además acotar que, las instituciones que reciben aportes del Estado, -que cubren sólo un 54% del estudiantado en la Educación Superior y un 76,8% del alumnado universitario

⁴- financian parte importante de sus gastos por la vía de aranceles de matrículas y la venta de servicios al sector productivo. La proporción de ingresos por esta vía es muy variable para las diferentes instituciones.

Las instituciones que reciben aporte del Estado cubren en promedio un 46% de su presupuesto con los aportes que reciben del Estado, un 30% mediante el cobro de los aranceles y matrícula y, un 20% por la venta de servicios (**REVISAR CIFRAS**).

Los aportes del Estado se concentran básicamente en las universidades más tradicionales que, por su estructura histórica, tienen una gran cantidad de académicos de Jornadas Completas que, en su mayoría, son docentes de una larga trayectoria laboral (la edad promedio de estos académicos supera los 50 años).

En la actualidad, tanto en las Ues estatales como en las privadas tradicionales que reciben aportes del Estado, existe un total de 18.139 docentes de los cuales 8.342 son de Jornada Completa, 2.685 tienen media jornada o más y 7.112 docentes están contratados por horas.

La distribución y los costos por alumno es bastante dispar entre las distintas entidades del sistema. Por ejemplo, en el año 1986, la U. de Valparaíso tenía 7,5 alumnos por docente de Jornada Completa Equivalente (JCE), con un gasto por estudiante de \$253.000; la U. de Chile mostraba cifras parecidas, con 5,5 alumnos por docente de JCE y un gasto por estudiante de \$262.000 mientras que, por otra parte, la U. Católica de Valparaíso tenía 13,5 alumnos por cada docente de JCE con un costo de \$ 150.800 por alumno y, la U. de Santiago tenía 19,5 alumnos por cada JCE con un gasto por estudiante de \$143,600 ⁵.

Por cierto, el mantener una planta estable y sobredimensionada de académicos, tiene un costo elevado y, el reducirla implica un gasto igualmente alto que las instituciones no están en condiciones de solventar.

En las últimas décadas, ha habido muy poca renovación en las plantas docentes de las universidades tradicionales lo que

⁴ MINEDUC, Educación Superior. Anexo al Compendio de Información Estadística 1992.

⁵ CPU, Tendencias de la Educación Superior. Elementos para un Análisis Prospectivo. Santiago, CPU, 1990. Anexos, Cuadro 14. pág 217.

ha implicado un bajo ingreso de cuadros jóvenes al sistema. Esta situación ha suscitado un envejecimiento relativo de las plantas docentes. (**PEDIR MAYORES ANTECEDENTES A NELLY PINTO**). De ahí que algunas asociaciones de académicos hayan acordado la transformación de las plantas docentes a partir de las desvinculaciones, de tal manera de renovarlas en el corto o en el mediano plazo en su defecto.

Existe, por tanto, un problema estructural de difícil solución en el corto plazo, si bien las autoridades están procurando resolverlo. Este problema, afecta especialmente a las entidades estatales cuyo personal goza de la estabilidad propia del sector público. Esta situación ha generado déficit acumulativos en algunas instituciones las que han debido comprometer parte significativa de su patrimonio para solicitar créditos a fin de resolver las situaciones deficitarias.

Desde una perspectiva académica, se justifican las jornadas completas arguyendo que los profesores deben tener tiempo para estudiar, reflexionar, crear y para atender a los estudiantes con tranquilidad. Además, este cuerpo docente realiza un conjunto de otras funciones aparte de la docencia, como son las de investigación, extensión, administración académica y de perfeccionamiento. En esta concepción tradicional del académico de Jornada Completa resulta difícil diferenciar los tiempos de dedicación a las diferentes funciones de docencia, extensión e investigación y, en la actualidad, en la mayoría de las instituciones no hay un control al respecto.

Se suma a lo anterior para el caso de las Universidades del Estado que el personal administrativo está conformado por funcionarios públicos y, por tal razón, perciben los mismos beneficios (en particular reajustes) del sector. Esto ha llevado a incrementar significativamente los déficit de algunas instituciones obligando al Estado a destinar aportes especiales a las mismas.

En el otro extremo, las instituciones privadas que no reciben aportes del Estado prácticamente no tienen personal académico estable aparte de sus directivos. Así por ejemplo, el CSE ha solicitado a las instituciones en proceso de acreditación que tengan un núcleo básico de profesores de jornada completa o media jornada (exigiéndoles una jornada y media por unidad académica), situación que en promedio no se cumple. En el caso de las universidades privadas sin aporte, en su mayoría se nutren de los profesores que trabajan en

forma estable en las entidades estatales y privadas con aporte, lo que en definitiva es positivo desde la perspectiva de la homogeneidad de los estudios, pero es negativo en cuanto los docentes de las universidades con aportes no responden en forma óptima en materia de productividad, de acuerdo con el compromiso de dedicación adquirido con la universidad tradicional.

En síntesis, se podría sostener que el Estado está destinando parte substantiva de los recursos entregados al sector en mantener un cuerpo académico estable. Ello ha derivado en algunos casos en problemas de carácter estructural cuya solución es costosa. Del mismo modo, no existe delimitación de tiempos para las distintas funciones académicas. Tampoco se han desarrollado adecuadamente mecanismos de control de resultados y de incentivos a la eficiencia y la productividad, que permitan canalizar de mejor manera los recursos destinados por el Estado al sector.

2.2. Actual Distribución Global de los Fondos

Los aportes del Estado a la Educación Superior - considerando el presupuesto de la Educación Superior y CONICYT - se consignan en distintos rubros (fondos de desarrollo institucional 66,9%, fondos destinados a los estudiantes 18,9% y fondos concursables 14,2%), que se distribuyen como se indica en el Cuadro.

Distribución Porcentual de los Aportes Estatales (1993)

FONDOS	ACCESO A LOS FONDOS DEL ESTADO		
	Solo Ues Consejo de Rectores y ex sedes PUC	Todas las Institu ciones	Total
Fondos Institu cionales	AFD 47,6 ADI 4,1 Compensa torios 3,2	AFI 12,0	66,9
Fondos de Apoyo a Estudiantes	Complemento a Créditos y Becas 18.0	Becas Repara ción 0,9	18,9

Fondos Concursables	Fondef 6,8	Fondecyt 7,4	14,2
Totales	79,2	20,3	100,0

Total de fondos presupuestados para 1993 \$98.664.703.000

Fuente: MINEDUC, Educación Superior. Anexo al Compendio de Información Estadística 1992.

En 1993, el 54,9% de los fondos correspondieron a fondos fijos no concursables, de carácter histórico que no contribuyen a promover la eficiencia y la productividad (Aporte Fiscal Directo A.F.D, Aportes al Desarrollo Institucional A.D.I y Fondos Compensatorio para alcanzar una impondibilidad completa de las remuneraciones del personal universitario). Estos fondos de asignación fija, han ido disminuyendo paulatinamente en los últimos años ya que en 1989 representaban el 60,6% ⁶.

Un 26,2% de los fondos se asignaron por la vía de concursos o criterios tendientes a promover la calidad, la eficiencia y la competitividad (Aporte Fiscal Indirecto A.F.I. destinado a captar a los 27.500 mejores puntajes de la PAA, FONDEF para promover proyectos de investigación con el sector productivo y el FONDECYT destinado a financiar proyectos de investigación en ciencia y tecnología).

Cabe hacer notar que los recursos concentrados en los concursos FONDEF y FONDECYT fueron obtenidos fundamentalmente por las Ues con mayor capacidad tecnológica en desmedro de las Ues regionales derivadas.

Durante 1993, el A.F.I en un 89% se concentró en Ues que reciben aporte estatal y el 45% se concentró en las tres Ues más grandes de Santiago: U. de Chile, U.Católica y U. de Santiago. El A.F.I actual ha sido criticado por su carácter regresivo ya que indirectamente beneficia a los sectores de mejores ingresos.

Por otro lado, un 19,8% de los fondos fueron asignados a becas y aportes complementarios del Estado al Crédito que otorgan las Ues a sus estudiantes. Conviene destacar que estos fondos están orientados a fomentar prioritariamente la equidad pudiendo acceder a los créditos sólo los estudiantes de las Ues con aportes.

⁶ MINEDUC Educación Superior, Anexo al Compendio de Información Estadística 1992.

En síntesis, la actual distribución de recursos privilegia el A.F.D por sobre los fondos concursables, lo cual no promueve la eficiencia ni la productividad. Por otra parte, en los fondos concursables se hace competir de igual manera a instituciones con capacidades inicialmente muy desiguales, tal es el caso de las universidades derivadas regionales que en la mayoría de los casos no han tenido la oportunidad ni los recursos para formar cuadros de alta especialización para competir con las grandes entidades ya consolidadas en igualdad de condiciones.

2.3. Destinatarios, Accesibilidad y Mecanismos de Distribución Actual de los Fondos Estatales

Como se ha visto, en la actualidad los fondos estatales sólo van a las Ues que tienen representación en el Consejo de Rectores y a las derivadas de la PUC, con excepción del A.F.I y las becas de reparación. Además, el A.F.I se distribuye entre los estudiantes que obtienen los mejores puntajes en la PAA, que como se sabe, coincide con aquellos alumnos de mejor nivel socioeconómico quienes cursan, por lo general, su enseñanza media en establecimientos privados pagados (y que representan al 7% de la población estudiantil) y, a los mejores liceos de las grandes ciudades. De ahí que se argumente que el AFI es regresivo en términos de la equidad.

Por otra parte, están excluidos de cualquier sistema de crédito los alumnos de los IPs y, en especial, de los CFTs donde en promedio se concentran los estudiantes de menores ingresos (dar cifras de Encuesta Casen o del estudio del MINEDUC).

Como resultado de este sistema, los estudiantes provenientes de las familias de más altos ingresos tienen asegurada su educación, ya sea porque al recibir una educación media de mejor calidad se aseguran su incorporación a las entidades tradicionales o porque sus padres están en condiciones de financiar sus estudios superiores en una institución privada. En cambio, los estudiantes más pobres difícilmente, por su preparación, pueden ingresar a las universidades tradicionales y, si lo hacen, están obligados a seguir carreras profesionales de mayor duración. Por otra parte, no están en condiciones de financiar sus estudios en entidades privadas para lo cual no disponen de créditos ni apoyo del Estado.

Además, los estudios superiores están organizados en Chile de tal manera que resulta bastante difícil estudiar y trabajar en forma simultánea, -que es otra forma indirecta de autofinanciamiento- más aún cuando las posibilidades de seguir carreras cortas (de menor costo oportunidad para el estudiante) no permiten con facilidad la continuidad de los estudios de mayor nivel.

Por otro lado, la forma en que se distribuyen los fondos concursables para las diversas instituciones del sistema no favorece a las instituciones localizadas en zonas de menor densidad de población y, que por tanto tienen mayores dificultades tanto para captar un mayor número de estudiantes que permitan amortizar sus costos fijos, como para constituir un cuerpo de académicos de alta jerarquía, quienes de preferencia se concentran en la Región Metropolitana y lugares aledaños.

En síntesis, existe un problema en cuanto al acceso de los fondos y, a los destinatarios que los reciben, vulnerándose uno de los principios fundamentales en torno al rol del Estado cual es el de promover la equidad social.

3.- REGULACION ACTUAL DEL SISTEMA

3.1. Nomenclatura Actual Sobre las Diferentes Formas de Regulación Vigentes

En la actualidad existe alguna confusión entre diferentes conceptos asociados a la regulación, incluyendo a la evaluación institucional y de programas, con sus etapas, las formas de llevarla a cabo, los sistemas de información y, los procedimientos de certificación de los resultados.

Tanto en la actual Ley así como en el Proyecto de LOCE se utiliza el término "acreditación" para referirse al reconocimiento oficial y la autorización para funcionar que se otorga a una nueva institución. Este proceso lo realiza directamente el MINEDUC a los CFTs y, después de una resolución del CSE, tanto a los IPs como a las Ues. Por su parte, las nuevas Ues estatales deben crearse por ley. Igualmente, se denomina acreditación al proceso de evaluación de avance del proyecto institucional que realiza el CSE a los nuevos IPs y Ues en contraposición al sistema de examinación de estudiantes que desarrollan las Ues estatales y privadas tradicionales a las nuevas instituciones hasta que logren su

plena autonomía. Asimismo, se utiliza el término acreditación para referirse a todo el proceso de regulación antes señalado.

Por otro lado, en la literatura especializada el término acreditación (**accreditation** = dar confianza o respaldo, recomendar u otorgar credenciales) se emplea para referirse al proceso de evaluación de calidad de instituciones y, en especial, de programas. Se utiliza también como una forma de expresar la certificación con la cual termina dicho proceso⁷. A la fecha, este proceso no existe formalmente en Chile, aunque hay algunas experiencias concretas y existe bastante consenso en la necesidad de implementarlo.

Resumiendo, existe ambigüedad en la terminología lo que ha provocado confusiones, interpretaciones erróneas y desconfianza entre los usuarios. Se torna indispensable por tanto, clarificar la denominación y acepción de cada una de las etapas del proceso de regulación como así también de las formas de certificación.

3.2. Procedimientos de Regulación Actual para las Nuevas Instituciones

En la sociedad chilena existe una fuerte controversia respecto a la necesidad de evaluación y, a la forma en que ésta se materializa, en particular, en lo que respecta a las nuevas instituciones y programas. Algunos sostienen la conveniencia de que el Estado asuma un estricto control para garantizar el bien social y dar fe pública de la idoneidad de quienes realizan la labor educativa. Otro sector, sostiene que es el mercado el encargado de regular todo el sistema mediante la libre competencia, para lo cual basta un adecuado sistema de información. Dado que ya existe una experiencia acumulada desde 1981 tanto por el CSE como por el propio MINEDUC, éste no debería permanecer pasivo en cuanto a mejorar el sistema de evaluación que garantice una seguridad mínima a los estudiantes y sus familias pero que no cohiba la creatividad, la competitividad y la libre iniciativa.

Cabe señalar adicionalmente que el proceso de regulación del sistema de Educación Superior está en una etapa inicial muy marcada por el surgimiento de nuevas instituciones en los años ochenta, situación que cambiará sustancialmente en la

⁷ Esta homologación de un único término para un proceso y un resultado podría atribuirse a que frecuentemente en el idioma inglés la forma verbal en gerundio se usa también como sustantivo.

próxima década cuando la mayoría de éstas logren su plena autonomía.

En la actualidad, la regulación de las nuevas instituciones se realiza mediante diferentes procedimientos de evaluación - acreditación, examinación o supervisión - que son disímiles dependiendo del tipo de institución sujeta a evaluación, el período en que inició sus funciones y del organismo que la realiza. Es así como existen para las mismas funciones distintas entidades y diferentes criterios. Estos procedimientos se inician con la autorización para funcionar que otorga el MINEDUC a las nuevas instituciones, y, se extienden por períodos de seis años o del egreso de las dos primeras promociones, dependiendo de la forma de evaluación, hasta que las entidades alcanzan la plena autonomía.

Para los nuevos IPs y Ues coexisten dos formas de evaluación: a) la acreditación que realiza el CSE, b) la examinación que es efectuada por entidades examinadoras, c) además, se presenta una situación de excepción.

a) El denominado proceso de **acreditación** que realiza el CSE. Consiste en la aprobación de los proyectos institucionales y de carrera, la autorización para entrar en funciones y la verificación del desarrollo de dichos proyectos, de modo que cumpla los estándares mínimos de calidad requeridos para el tipo de institución de que se trate. Durante este período se utiliza tanto la autoevaluación como la verificación de pares externos como asimismo la examinación selectiva de estudiantes. Este proceso culmina con el otorgamiento de la plena autonomía.

A este proceso, están obligadas todas las instituciones creadas con posterioridad a marzo de 1990 (LOCE) y las creadas con anterioridad que voluntariamente hubiesen optado por este procedimiento. En la actualidad, hay 32 Ues y 29 IPs en proceso de acreditación. Por esta vía dos Ues lograron su plena autonomía y el CSE ha ordenado el cierre de una institución.

Cabe señalar que este proceso incluye la evaluación para las funciones de investigación, docencia y extensión en la medida que ellas se incorporen en el proyecto inicial.

b) La **examinación** consiste en que una vez aprobada la personalidad jurídica por el MINEDUC a alguna institución en formación, ésta es examinada por una entidad estatal o

privada tradicional que procede a aprobar los planes y programas de las carreras a impartir (usualmente las nuevas entidades, por conveniencia, usan los mismos planes y programas de la entidad examinadora) y, posteriormente, examina a los alumnos por dos promociones. Al cabo de este proceso, la entidad examinadora informa al MINEDUC que está obligado a concederle la plena autonomía sin mayor trámite legal.

A diferencia del proceso de acreditación del CSE no se requiere ningún proyecto global ni ningún tipo de evaluación institucional.

Por otra parte, la entidad examinadora no tiene ningún requerimiento especial por lo cual se da el caso de instituciones que examinan carreras que no dictan y, en las cuales, no tienen experiencia alguna.

Actualmente hay 10 Ues y 47 IPs supeditados a examinación. Por esta vía, 1 Universidad ha logrado su plena autonomía. Ninguna entidad creada con posterioridad a la LOCE de 1990 puede optar al sistema de examinación, por tanto, este procedimiento se tenderá a extinguir hacia fines de la presente década.

- c) Se agrega a esta disparidad, una situación anómala de siete carreras que por no existir en las entidades examinadoras (Relaciones Públicas, Diseño, Publicidad entre otras) fueron liberadas de la examinación a través de un Decreto Supremo, aprobándose sólo sus planes y programas por el MINEDUC. Por este motivo, 11 IPs imparten docencia en estas carreras sin ningún tipo de evaluación, lo que genera un vacío legal por cuanto, en los hechos, operan como autónomas pero nunca podrán tener la plena autonomía conforme a la Ley.

Los nuevos CFTs son regulados por el MINEDUC mediante dos procedimientos de evaluación distintos, en función del cuerpo legal que los creara (DFL 24 o LOCE).

- a) La supervisión que se aplica a las entidades creadas con anterioridad a marzo de 1990 (LOCE).

A través de este procedimiento, se evalúan los recursos docentes, didácticos y materiales, los requisitos mínimos establecidos en la Ley para los establecimientos educacionales, así como el cumplimiento de las normas reglamentarias y de administración académica. Estos

establecimientos reciben la visita anual de los supervisores del MINEDUC sin ser evaluados por especialistas ni pares académicos. Estas instituciones pueden crear nuevas sedes y carreras previa presentación de un proyecto.

Actualmente existen 109 instituciones adscritas a este sistema. En este caso, el MINEDUC debiera otorgar la plena autonomía al cabo de seis años, sin embargo, a julio de 1994 no se le ha otorgado a ninguno de ellos, habiendo tres en trámite, toda vez que carecen del proyecto institucional que la LOCE impone como requisito para tales efectos.

- b) La acreditación que se aplica a los CFTs creados con posterioridad a la LOCE en 1990.

Estos deben presentar un proyecto institucional referido a sus sedes y carreras, cuyo desarrollo debe verificar el MINEDUC con pares académicos. En esta condición hay actualmente 9 instituciones.

- c) De los 146 CFTs existentes a julio de 1994, se presenta una situación anómala en 28 de ellos que, aunque mantienen su vigencia legal, no imparten carreras desde hace algunos años a consecuencia de lo cual no se evalúan.

En síntesis, las situaciones problemáticas que se han generado en relación con las nuevas instituciones son las siguientes:

- *En la regulación del sistema coexisten varios procedimientos de evaluación y certificación (Examinación para las Ues e IPs anteriores a 1990; la denominada Acreditación para las Ues e IPs que optaron por este mecanismo y las creadas con posterioridad; la situación de las carreras autorizadas por Decreto de los IPs que no tienen evaluación; y la verificación y acreditación del MINEDUC para los CFTs).*
- *Existen distintas instituciones evaluadoras (CSE, MINEDUC y Ues autorizadas) que aplican criterios de evaluación diferentes.*
- *Los niveles de exigencia y los objetivos de la evaluación que corresponden a los distintos procedimientos son muy distintos (Supervisión evalúa recursos, funcionamiento y*

aspectos administrativos, Examinación evalúa sólo aprendizajes y Acreditación evalúa aprendizajes y el desarrollo de un proyecto institucional incluyendo investigación, docencia y extensión).

- *Se evalúa la calidad académica sólo en los 9 CFTs creados con posterioridad a la LOCE de 1990 del total de los 146 registrados. Cabe señalar que la matrícula total de los CFTs equivale al 28% de la población estudiantil existente en la Educación Superior. El estudiantado que atienden los CFTs corresponde al sector de menores ingresos.*

Como consecuencia, se tiene un sistema heterogéneo en el cual instituciones de un mismo rango exhiben niveles dispares de calidad. Incluso a juicio del CSE "...este sistema permite la existencia de instituciones de desempeño notoriamente deficiente".

3.3. Procedimientos Actuales de Regulación para las Instituciones con Plena Autonomía

En la actualidad, el sistema de acreditación que se da en los países industrializados no existe formalmente en Chile. En efecto, las instituciones con plena autonomía no están sujetas a una evaluación de la calidad que redunde en la acreditación de instituciones y programas, si bien se han dado algunas experiencias pilotos como por ejemplo: la evaluación de programas en la U. de Concepción, la Pontificia Universidad Católica y la U. de Talca.

En síntesis, esta situación refleja una deficiencia del sistema que es necesario resolver en pro de una mayor calidad y para mejorar la efectividad y eficiencia del mismo.

3.4. Actuales Mecanismos de Superintendencia

Un vacío importante en el sistema radica en la carencia de un organismo que se haga responsable de los reclamos de los usuarios, que vele por los derechos de los estudiantes en caso de cierre o discontinuidad de una institución de Educación Superior, analice e informe sobre abusos e infracciones a la legalidad y, que aplique sanciones en caso que la gravedad de las circunstancias lo ameriten. En parte, algunas de éstas responsabilidades las asume el CSE para las nuevas entidades que están siendo evaluadas por dicho organismo y, el MINEDUC para el caso de los CFTs y, en general, en cuanto al registro

de instituciones y al control de los recursos financieros que aporta el Estado. Sin embargo, sus atribuciones son limitadas e insuficientes. Las nuevas instituciones que están bajo el régimen de examinación no lo tienen y tampoco lo tienen las plenamente autónomas si bien es de suponer que en esta etapa es menos necesario.

También la función de superintendencia la ejerce la Contraloría General de la República en lo que se refiere al cumplimiento de las normas legales y al uso de los fondos para las instituciones que son estatales.

La función de superintendencia que actualmente existe en el país para entidades tan sensibles a la propiedad privada como son las sociedades anónimas o los bancos, y que también se da en los otros niveles del sistema educativo es cuestionada fuertemente por algunos sectores por considerarla lesiva a la autonomía y, a la libertad de enseñanza. Sin duda, existe un riesgo de ello pero la ciudadanía requiere tener un mínimo de resguardo, sobre todo en caso en que esté en juego el menoscabo de algunos de sus derechos fundamentales.

En síntesis, se torna necesario afianzar y fortalecer la función de superintendencia actualmente vigente.

3.5. Actual Sistema de Información

En la actualidad, no existe un mecanismo global de información que, evidentemente, debiera constituirse en un instrumento básico para garantizar la plena transparencia en un sistema que en la práctica se ha planteado con una lógica de regulación de mercado y con una competitividad libre de las instituciones.

En síntesis, existe pleno consenso en cuanto a la necesidad de resolver a la brevedad esta situación.

II. - POLITICAS GENERALES y PROPUESTAS DE MODERNIZACION

Analizados los antecedentes, le corresponde al MINEDUC pronunciarse como organismo que persigue el bien de la ciudadanía en su globalidad, estableciendo prioridades que beneficien a las mayorías por sobre los intereses -muchas veces legítimos- de grupos, sectores, o zonas geográficas determinadas.

Es cada vez más evidente la nueva significación que adquiere la función educativa para abordar las tareas prioritarias que exige la nación. Ello supone la búsqueda de un objetivo de equidad, sea por el imperativo ético de la superación de la pobreza, sea por el simple hecho que la elevación de la calidad educativa hay que lograrla preferencialmente entre las poblaciones de menores recursos. Calidad y equidad deben seguir siendo el motor del sistema educativo. Con la necesaria continuidad que, por su esencia, requiere el proceso educativo, al Chile de hoy corresponde una educación diferente a la de ayer.

De no cambiar, se acentuarán los desajustes entre los mensajes que transmite el sistema educacional y las características reales de la sociedad chilena. No es posible concebir, en los tiempos que se avecinan, que la educación siga persistiendo sólo en una transmisión vertical de información y en los aprendizajes pasivos y mecánicos. Ello desmotiva al alumnado en general⁸.

En consecuencia, el Estado moderno debería generar una actitud colaborativa entre los organismos de gobierno, que no pueden eludir sus responsabilidades sociales, y las entidades educativas, procurando que se facilite la interacción del sector productivo en un sentido amplio con dichas entidades.

Con esta perspectiva y dentro del marco de un proceso de renovación del Estado, se proponen a continuación algunas políticas que expresan la voluntad del MINEDUC en términos de mayor plazo y, algunas medidas concretas que se orienten a la consecución de dichos criterios generales.

Entre las políticas globales que se ha propuesto el MINEDUC se pueden enumerar entre otras las siguientes:

- a) Proponer modificaciones legales y administrativas que permitan mejorar la autorregulación del sistema, acreditar la calidad de las instituciones, asegurar la transparencia de la oferta y resguardar la fe pública.
- b) Poner en marcha y perfeccionar el sistema solidario de apoyo a los estudiantes de menores recursos.
- c) Favorecer el proceso de modernización de las universidades estatales, entregándoles los instrumentos jurídicos y operativos que permitan flexibilizar su gestión.

⁸ Clase magistral del Presidente de la República don Eduardo Frei Ruiz-Tagle en la Universidad de Chile dictada el 14 de abril de 1994.

- d) Apoyar el desarrollo de la investigación científica, sea a través del mejoramiento de la infraestructura básica de los centros de Educación Superior, de la ampliación u optimización de los Fondos concursables de apoyo y, especialmente, de un esfuerzo especial en favor de la formación de personal científico de excelencia ⁹.

1.- PROPUESTAS EN RELACION A LA ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE EDUCACION SUPERIOR.

Las tendencias modernas en educación propenden a privilegiar la educación permanente de modo que la persona a lo largo de su vida productiva pueda estar en constante perfeccionamiento y adecuarse a las condiciones cambiantes del sector productivo. Cada vez se ha ido valorando más la formación básica del individuo y su capacidad para adaptarse a los cambios. Asimismo, los empleadores valoran en mayor medida las competencias laborales por sobre las credenciales formales. En esta perspectiva, adquieren relevancia las posibilidades que tenga la persona para realizar estudios continuos, ya sea mediante carreras de mayor complejidad (niveles técnicos y niveles profesionales) o bien, por intermedio de programas de post título conducentes a una mayor especialización.

Por otra parte, cabe la posibilidad de reconocimiento de las capacidades de los estudiantes a través de diplomas o certificados -incluso como salidas intermedias- que no constituyen ni títulos ni grados ¹⁰ pero que dan cuenta de sus competencias para ejercer funciones laborales.

Estas ideas renovadoras, deberían reflejarse cada vez más en la estructura del sistema, de modo de crear la flexibilidad

⁹ MINEDUC División de Educación Superior, Construir un Sistema Educacional Moderno.

¹⁰ Los grados corresponden a una certificación de conocimientos teóricos y las capacidades científicas de los estudiantes. En Chile se han mezclado el sistema británico (Bachiller, Magister y Doctor) con el sistema francés (Licenciatura y Doctorado de primer, segundo y tercer grado). En el caso chileno se usa la caracterización de pre grado para el bachillerato y la licenciatura y de post grado para las maestrías y doctorados.

Los títulos en cambio corresponden a una formalización de las habilitantes laborales distinguiéndose dos niveles en la educación post secundaria: técnico superior y profesional. Los programas tendientes a una escolarización profesional reciben el nombre de post título.

y la permeabilidad que exige en el mundo actual la educación permanente.

1.1. Definición de Niveles e Instituciones

Fortalecer la actual estructura del Sistema de Educación Superior con sus niveles y tipos de instituciones y recuperar los principios originales con que fue concebido, resguardando tanto los principios del bien público como la libertad de enseñanza.

Ello implica:

Exigir niveles de alta excelencia académica y de solvencia de recursos para la creación de nuevas instituciones.

En especial, ser exigentes para la formación de nuevas universidades, atendiendo a que este nivel ha llegado a una cantidad más que adecuada en relación al requerimiento de profesionales que el país necesita.

Desincentivar por la vía de la información, la creación de nuevas universidades y, en especial, en las zonas geográficas de mayor cobertura. Desincentivar, asimismo, la creación de nuevas carreras en las áreas que en la actualidad han tenido un crecimiento demasiado acelerado.

Fomentar la creación de proyectos innovativos, particularmente, a nivel de IPs y CFTs que ojalá se desarrollen en áreas prioritarias en que el país tenga perspectivas de mayores demandas de recursos humanos calificados y, que se implementen en zonas geográficas menos atendidas.

Fortalecer el desarrollo de los actuales IPs, desincentivando su transformación en Ues y reconociendo sus estudios como equivalentes a los niveles de licenciaturas para efectos de la continuidad de los estudios de post título y postgrados.

Apoyar el desarrollo de las actuales instituciones estatales atendiendo a la labor particular que a ellas les corresponde dentro de esta etapa del proceso de modernización del país. Para este efecto, debiera exigirseles que se comprometan en campos de pertinencia regional o nacional; que sean relevantes y competitivas en su quehacer y eficientes en el uso de sus recursos humanos y materiales.

1.2. Articulación y Coordinación del Sistema

Propender a una mayor articulación y coordinación del Sistema de Educación Superior tendiente a facilitar la educación permanente.

Ello implica:

Promover los distintos tipos de asociaciones interinstitucionales que faciliten el intercambio y la colaboración entre ellas.

Facilitar el reconocimiento de estudios por la vía de convalidaciones, revalidaciones y homologaciones para los estudiantes de CFTs (en las carreras que lo permitan), quienes de este modo, podrían acceder a IPs y, posteriormente, a Ues, en el marco de una concepción de educación permanente. Incluir dentro de esta perspectiva la posibilidad de otorgar certificados y de establecer salidas intermedias no necesariamente conducentes a títulos.

Dar la posibilidad a las personas que tienen grados académicos para que obtengan títulos habilitantes que les generen nuevas potencialidades en el campo laboral.

Regular los mecanismos para la fusión o absorción de una institución por otra, resguardando la continuidad de los estudios para los alumnos.

Facilitar por la vía administrativa y tributaria la participación del sector empresarial en corporaciones de Educación Superior y la vinculación de estudiantes con el sector productivo.

No restringir las potencialidades de las instituciones de Educación Superior para realizar capacitación, otorgar certificados de cursos o actividades docentes, diplomas o post-títulos, siempre y cuando ellos no interfieran en las actividades docentes fundamentales, y, que se promuevan e informen estableciendo claramente las diferencias.

1.3. Gestión de Ues Estatales

Frente a la gestión de las Ues estatales se puede señalar que internacionalmente hay dos modelos. En el primero, el Estado sólo se hace cargo de las Ues estatales y no asume ninguna responsabilidad de carácter administrativo y

financiero respecto a las Ues privadas. En el segundo, todas las instituciones reconocidas como estatales y privadas tienen derechos y deberes similares, concursando competitivamente y con plena autonomía para obtener los recursos de que dispone el Estado.

En el caso chileno, ambos modelos no son aplicables debido a que históricamente ha existido un conjunto de universidades privadas con tradición en el servicio público que han sido apoyadas igualmente por el Estado. Por tanto, es necesario generar un modelo original mixto que incorpore esta situación de hecho y optimice las ventajas comparativas de ambos modelos convencionales. Esto significa que el Estado continúe otorgando apoyo a este grupo selecto de Ues tradicionales pero que, al mismo tiempo, tenga la voluntad de hacer más flexible y más eficiente la gestión de las Ues del Estado, de tal forma que les permita ser igualmente competitivas en la generación de recursos propios y en el acceso a los recursos concursables, sin perder la peculiaridad que les caracteriza. En función de ello se propone:

Tender a una mayor autonomía en la gestión de las instituciones estatales y fortalecer sus potencialidades de competitividad y eficiencia.

Ello implica:

Propender a un trato igualitario y más homogéneo para todas las instituciones que actualmente reciben fondos del Estado, tanto en cuanto a derechos como a deberes.

Generar nuevos estatutos que les permitieran mayor flexibilidad para su operación manteniendo sólo el control de Controlaría para aquellos fondos que el Estado les entregue con fines específicos. De este modo podría, asegurarse un adecuado manejo en el uso de los fondos públicos.

Promover la creación de corporaciones autónomas con reglas claras de funcionamiento que podrían tener carácter regional, con participación de la comunidad o bien, dar por la vía de los estatutos mayor flexibilidad a las entidades estatales existentes.

2.- PROPUESTAS REFERIDAS A FINANCIAMIENTO

Para que el país siga creciendo a tasas elevadas se torna necesario seguir invirtiendo en educación a fin de evitar el déficit de recursos humanos de mayor especialización, que

implica pasar de la etapa de país exportador en el sector primario de la economía, a un país productor de bienes con mayor valor agregado.

No es posible una educación de calidad y equitativamente distribuida, si no se moderniza la gestión y no se mejoran e incrementan los recursos profesionales y financieros que la implementan en los niveles pre básico, básico, medio y superior. Ninguno de los desafíos ya citados pueden cumplirse con el actual nivel de financiamiento y la forma en que se asigna, con las debilidades que hoy muestra la estructura y los procesos de gestión y si no se atiende debidamente a la situación profesional y laboral del personal de educación y, principalmente, de los docentes.

En consecuencia, se torna imprescindible elevar gradualmente la inversión en educación, combinando el incremento del aporte estatal con nuevos recursos provenientes del sector privado.

2.1. Criterios Generales y Tipos de Aportes del Estado

Sin lugar a dudas, un país moderno y una educación de calidad para todos, requieren esencialmente de la Educación Superior y de la investigación. En este sentido, las universidades son claves en el desarrollo científico tecnológico y en la formación de las profesiones más complejas. Son también indispensables para pensar el país y preservar y enriquecer su cultura.

Los criterios generales relativos al financiamiento se sustentan en tres ideas básicas:

Los mayores recursos en educación no deben reducir la proporción de los aportes que el Estado entrega a los otros niveles del sistema educativo en su conjunto.

Los nuevos fondos institucionales que se puedan aportar a la Educación Superior deben estimular la eficiencia y la productividad, lo que implica proporcionalmente incrementar los fondos concursables de modo que estimulen la competitividad (actualmente alcanzan al 26% y disminuir en términos relativos los fondos de asignación fija que actualmente representan el 55%).

Los fondos destinados a los estudiantes deben propender a generar una mayor equidad distribuyéndose entre los alumnos de menores recursos que lo ameriten, utilizando un patrón único y abierto de distribución, dondequiera que ellos cursen sus estudios.

Considerando estas tres ideas fuerza se pueden plantear dos grandes temas: la generación de nuevos fondos y su distribución.

A) Criterios Generales Referidos a Nuevos Fondos

En esta etapa del proceso de modernización, al Estado le compete una responsabilidad singular hacia sus propias Ues, que deben ser enclaves irradiadores de las políticas globales de la nación, en especial, en áreas difíciles de financiar como son la ciencia y la experimentación tecnológica. Ello no significa desconocer el importante aporte que en este plano efectúan las entidades privadas, y muy en particular, aquellas Ues tradicionales que han logrado altos grados de consolidación y que cuentan con los recursos humanos y materiales necesarios para contribuir a la modernización cultural y tecnológica del país. Por ello, el Estado no puede abandonar su compromiso histórico con éstas instituciones, manteniendo un sistema de financiamiento mixto.

Considerando estos criterios y asumiendo un posible crecimiento del gasto fiscal en educación, es de esperar que se produzca un crecimiento también de los recursos en Educación Superior donde la inversión tiene especial relevancia, puesto que en este nivel, se forman los cuadros de mayor grado de especialización que son fundamentales para el proceso de modernización del país y, dado que, en las instituciones que lo componen se realiza la mayor parte de la investigación científica y la innovación tecnológica del país.

En consecuencia, el incremento de los fondos de la educación de tercer y cuarto nivel (Post Grado) se generaría mediante un incremento global de los fondos destinados a educación, sin modificar sustantivamente la actual distribución de esos fondos en los diferentes niveles del sistema (Preescolar, básica y media). Mientras que un incremento adicional debería lograrse por la vía de fondos destinados al desarrollo científico tecnológico, de los cuales se beneficiarían, en especial, aquellas instituciones que estuvieran en condiciones de concursar (Ues complejas).

Para justificar un mayor gasto en educación, vale la pena recordar que en Chile el gasto público en el sector educacional alcanzó a al 5,38% del PGB en 1972¹¹. Esta proporción ha descendido drásticamente en las dos últimas décadas del 4,7% en 1970 al 4,1% en 1980 y al 2,8% en 1990¹². Medido con otros parámetros, el gasto público en educación como proporción del PNB en Chile era de un 3,7% en 1990, mientras que en otros países de similar nivel de Desarrollo Humano era mayor como son los casos de Costa Rica con 4,6%, Venezuela con 5,5%, México con 4,1% y Malasia con 6,9%¹³. Por otra parte, países desarrollados con mayores recursos registran proporciones también mayores de gasto público en educación. Tal es el caso de Japón con 4,7%, Francia con 5,8%, España con 4,2% y Reino Unido con 4,9%¹⁴.

Si se observan las cifras, se puede sostener que es razonable postular un mayor gasto público en educación en orden a propender a una mayor modernización del sistema y del país en su conjunto.

Con el fin de justificar el criterio de mantener la proporción del gasto en educación terciaria, que en Chile asciende al 21,6% del gasto público ordinario (No incluye inversiones) se puede argumentar que en países desarrollados esta proporción es igual e incluso inferior a la chilena. Por ejemplo, en Estados Unidos es de 24,3%, Japón 22,5%, Reino Unido 19,5%, Francia 13,8%, España 13,5% y Corea 7,2%¹⁵. Es decir, resulta válido el mantener, la actual proporción del gasto fiscal del sub sector de Educación Superior, en relación al gasto total en educación.

Otra forma de incrementar recursos para la educación terciaria es promoviendo el ahorro familiar mediante instrumentos estatales (Por ejemplo, con Bonos de Tesorería administrados por bancos privados¹⁶). Un pequeño ahorro mensual de las familias durante la niñez y adolescencia del joven (similar al que se utiliza para la vivienda), permitiría

¹¹ Arriaga Patricio El financiamiento a la Educación Superior en Chile. FLACSO, Santiago 1989.

¹² Latorre Carmen Luz, Desarrollo de la Educación en Chile entre 1964-1993. Santiago, PIIE, Diciembre de 1993. Cuadro 36. pág.146.

¹³ PNUD, Informe de Desarrollo Humano 1994. México, Fondo de Cultura Económica, 1994. Tabla 15. pág.174.

¹⁴ UNESCO, Anuario Estadístico 1993. París, Unesco, 1993. Tabla 4.1. pp.4-5.

¹⁵ UNESCO, Anuario Estadístico. París, Unesco, 1993. Tabla 4.3. pág. 445.

¹⁶ Ver Vega Humberto, Tesorería y el Mercado de Capital. Santiago, Universidad de Chile, Octubre de 1993.

allegar nuevos fondos al sistema y daría la opción de estudiar a una amplia proporción de población, preferencialmente, de los sectores medios, que hoy se ven impedidos de hacerlo. Dado el incremento constante que ha tenido el ingreso per cápita en el país, se torna perfectamente viable esta posibilidad.

El facilitar el aumento de las salidas intermedias y de jornadas vespertinas a contar del tercer año es otra forma indirecta de reducir el costo oportunidad de los estudios y dar acceso a muchos jóvenes que podrían compatibilizar el estudio con sus actividades laborales.

B) Criterios Generales sobre la Distribución de los Fondos

Un criterio importante a consignar, es el de orientar los aportes estatales a los ámbitos que sean más relevantes y difíciles de autofinanciarse, concentrando el gasto fiscal en Educación Superior en aquellas áreas con carreras de menor rentabilidad privada y alta rentabilidad social como las pedagogías, la formación de científicos y los post grados; la docencia en zonas de menor densidad poblacional y, por tanto, de mayores costos; y la investigación científica en áreas prioritarias. Para estos fines, se torna conveniente desagregar los fondos otorgados por funciones académicas (Investigación, docencia y extensión).

En este sentido, cabe recomendar a las Ues que perciben A.F.D que diferencien y delimiten los tiempos de dedicación a las distintas funciones universitarias (Docencia, extensión e investigación). De este modo, pueden medir productividad y eficiencia del personal docente.

Por otro lado, un criterio relevante a considerar es el de propender a una disminución de los aportes fijos (A.F.D., A.D.I y Fondos Compensatorio) e incrementar los aportes contra resultados y los fondos concursables (concursos más abiertos que den también oportunidad a las instituciones privadas que lo ameriten y que sean equitativos para los competidores.

Tampoco puede dejar de considerarse el reorientar la distribución de fondos a estudiantes de menores recursos que reúnan condiciones académicas adecuadas, cualesquiera sea la institución, sede o carrera en que cursen sus estudios.

Asimismo, se debe mejorar la equidad en la distribución de los recursos con la idea de lograr un desarrollo más armónico del sistema fortaleciendo la capacidad científica y tecnológica de aquellas Ues regionales estatales que

difícilmente se podrían fortalecer por sí mismas y, que en la actualidad, compiten en forma desventajosa.

Por último, un criterio fundamental es el establecer los cambios necesarios por etapas graduales que no generen crisis institucionales.

A continuación, se describen en términos más concretos las formas de distribución, los destinatarios y los mecanismos de distribución de los fondos.

2.2. Distribución Global de los Fondos

Como criterio general de la distribución de los fondos estatales se debe:

Tender a una disminución de la importancia relativa del aporte que no promueve la eficiencia e incrementar la proporción de fondos concursables para que las instituciones puedan competir en un plano de mayor igualdad.

Ello implica:

Congelar en moneda constante el actual A.F.D durante el próximo quinquenio. Paralelamente, incrementar la proporción que actualmente se entrega contra resultados y fórmulas de eficiencia destinando una proporción especial para fondos de infraestructura y equipamiento destinado únicamente a las entidades estatales.

Destinar la mayoría de los nuevos recursos del Estado para la Educación Superior a apoyos específicos con las orientaciones antes señaladas de áreas de menor rentabilidad social y alta rentabilidad privada y, distribuidos en lo posible, mediante concursos equitativos.

Dar las facilidades para que las Ues tradicionales que tienen un problema estructural de una planilla excesivamente recargada puedan aliviarla mediante retiros voluntarios adelantados.

Estimular mediante recursos específicos y plazos definidos, la creación y modernización de la infraestructura institucional como así también la creación de grupos de especialistas en las universidades estatales de regiones en áreas de interés local.

Mantener constante la actual proporción del A.F.I mejorando los mecanismos de distribución.

2.3. Destinatarios y Accesibilidad a los Fondos Estatales

Con el propósito de optimizar el uso de los fondos estatales se debe:

Mejorar la distribución de los fondos del Estado dando acceso a destinatarios que los requieran con mayor prioridad.

Ello implica:

Mantener el acceso al A.F.D a todas las instituciones que actualmente lo reciben (Ues estatales y particulares creadas antes de 1981 y las derivadas de la PUC) tendiendo a incrementar la proporción de fondos que se entregan por la vía de resultados y que hoy alcanzan sólo al 5%.

Mantener la asignación del A.F.I a cualquier institución que capte a alguno de los 27.500 mejores puntajes de la PAA.

Crear un fondo denominado A.F.I 2, abierto también a todas las instituciones del sistema, destinado a captar a los mejores alumnos de cada uno de los establecimientos de enseñanza media del país (en el entendido que obtengan un promedio mínimo ponderado en la PAA de 500 puntos). De este modo, se pretende alcanzar una mayor equidad en los mecanismos de selección de ingreso de los estudiantes a la Educación Superior, otorgándoles un cupo especial a aquellos establecimientos que tengan un alto número de estudiantes.

Ampliar la base de cobertura a las distintas instituciones y niveles del sistema (Estatales y Privadas) en lo que respecta al sistema de créditos y becas haciéndolo accesible a todos los estudiantes de las instituciones de la Educación Superior (CFTs, IPs, Ues públicas y privadas) que cuenten con un régimen de selección y admisión aprobados por el organismo acreditador. La primera etapa de esta política debería tener su inicio con los estudiantes de CFTs. De esta forma, se estaría beneficiando directamente a los sectores de menores ingresos.

Incrementar a partir de los nuevos fondos que puedan estar destinados a la Educación Superior los aportes fiscales especiales a todas las instituciones autónomas que tengan actividades poco rentables y muy necesarias para el país o región.

Contribuir a configurar fondos de desarrollo para entidades acreditadas y fondos de inversión para Ues estatales regionales (Fondo de Infraestructura y Desarrollo de Universidades Regionales, FINDER) que opere sobre la base de proyectos de mediano y largo plazo.

Dar acceso a todas las instituciones autorizadas tomando en consideración las diferencias cualitativas que existen entre las entidades que conforman el sistema. En particular, se convocaría a concursos restringidos a aquellas instituciones acreditadas y a las entidades estatales regionales

Establecer fondos concursables especiales para estimular la creación de grupos de investigación de excelencia que necesariamente deberán incluir a investigadores jóvenes para trabajar en proyectos de alta especialización (Fondo para núcleos de liderazgo científico, FONDELIC).

Establecer un programa de fondos concursables para apoyar el desarrollo en rubros como los post grados, infraestructura y proyectos de mediano plazo, en áreas relevantes para la región o país (Fondo de apoyo a áreas prioritarias, FONDAP).

Mantener el programa de Apoyo al Desarrollo Institucional.

Incrementar los fondos concursables para la investigación y desarrollo científico (FONDECYT) y los fondos concursables para desarrollo tecnológico en combinación con el sector productivo FONDEF.

En síntesis, se propone que el acceso de las diferentes instituciones a los distintos tipos de fondos debe ser el siguiente:

A.F.D a las Ues estatales y particulares que hoy lo reciben.

A.F.I a todas las instituciones de la Educación Superior tal como se distribuye actualmente.

Los Fondos de Apoyo a los estudiantes incluyendo los aportes fiscales para Créditos y Becas deben estar abiertos a todos los estudiantes cualquiera sea la institución donde cursen sus estudios.

Los fondos de apoyo institucional, se distribuirán, dependiendo de las características específicas de cada convocatoria. Ciertas convocatorias debieran estar abiertas a todas las instituciones con plena autonomía; otras a entidades acreditadas y, algunas, orientadas de preferencia a entidades estatales (Por ejemplo, los fondos destinados a infraestructura).

Los Fondos Concursables, dependiendo de su naturaleza, deberán estar abiertos a todas las instituciones autorizadas con excepción de aquellos fondos que requieran de cierto grado de consolidación institucional que estarán constreñidos sólo a entidades con plena autonomía y/o acreditadas.

2.4. Formas y Mecanismos de Distribución de los Fondos Estatales

Mejorar los mecanismos de distribución de los recursos estatales.

Ello implica:

Mantener la entrega del A.F.D directamente a las Ues tal como opera en la actualidad. Como ya se ha mencionado se sugiere que se incremente la proporción de estos fondos se entreguen sobre la base de resultados o fórmulas que estimulen la eficiencia (esta proporción es actualmente del 5%). Estos fondos estarían sujetos al control de la Controlaría General de la República.

Perfeccionar la distribución del A.F.I, separándolo en proporciones similares para los mejores puntajes de la PAA y para los mejores estudiantes de los establecimientos estatales y particulares subvencionados de educación media, con el fin de lograr mayor equidad.

Perfeccionar el procedimiento de apoyo estatal al sistema de créditos estableciendo un formulario único de postulación para todos los estudiantes.

Complementar el sistema de créditos con el sistema de ahorro previo que ya se ha mencionado.

Entregar las becas de aranceles a la institución a partir de postulaciones individuales de los estudiantes que las requieran, tal como ocurre en la actualidad.

Entregar los aportes fiscales especiales contra proyectos específicos y por plazos fijos.

Entregar los fondos concursables contra proyectos desarrollados según las bases de cada concurso y por plazos fijos.

3.- PROPUESTAS SOBRE REGULACION DEL SISTEMA

Se estima que están dadas las condiciones para avanzar hacia un sistema de Educación Superior diversificado que junto con permitir una amplia gama de actividades educacionales refuerce sus exigencias. Se debiera apuntar a un mayor ordenamiento y a un sistema moderno y flexible de normas que estimulen la evaluación y autorregulación institucional y la calidad, efectividad y eficiencia de sus actividades.

3.1. Nomenclatura y Criterios Generales para la Regulación del Sistema de Educación Superior

3.1.1 Nomenclatura y Definiciones

Dada la diversidad de términos que se emplea para referirse a las distintas funciones y procedimientos utilizados en la regulación del sistema se propone: *Clarificar la nomenclatura actual, tendiendo a una denominación común y estandarizada de las diversas funciones y procedimientos que se utilizan en el país por distintos organismos.*

Con este propósito se plantean a continuación algunas definiciones operativas necesarias.

Se entiende por **regulación**, la acción colaborativa y permanente que realizan el Estado ¹⁷ y las propias entidades de la Educación Superior, tendiente a lograr un desarrollo óptimo y armónico del sistema y de cada una de las instituciones que lo componen en función de dar un adecuado cumplimiento a la misión que la sociedad les ha encomendado. Esto es, el desarrollo cultural del país, el desarrollo científico

¹⁷ Para esos efectos se entiende por Estado al conjunto de organismos e instituciones dependientes directamente del poder ejecutivo como a otras entidades autónomas que representan a la sociedad organizada.

tecnológico y la formación de los cuadros científicos, profesionales y técnicos que requiere la sociedad chilena.

A través de esta vía, se pretende satisfacer adecuadamente las necesidades del país, ser más eficientes en el uso de los recursos disponibles y, entregar un servicio satisfactorio que de garantías a la ciudadanía toda.

Dentro de esta función le compete al Estado apoyar el desarrollo de estas instituciones, de modo tal de lograr el macroequilibrio del sistema, con una visión integradora de largo plazo, velar por el bien común por sobre los intereses de los particulares y, ser garante del cumplimiento de todas aquellas acciones que propendan a este fin. Le compete a las instituciones de la Educación Superior estar en permanente proceso de evaluación de su quehacer tanto en docencia, investigación y extensión. Para tal efecto, es imprescindible que generen opciones creativas e innovadoras en el marco de la libertad de enseñanza que garantiza la Carta Constitucional.

La acción de regulación se realiza a través de diferentes formas y procesos en la cual participan los dos actores centrales que son el Estado y las instituciones de la Educación Superior. Comprende las funciones de evaluación, de superintendencia, de certificación y de información.

A) La Función de Evaluación: Consiste en emitir juicios informados para apoyar la toma de decisiones. Comprende tres mecanismos secuenciales, a saber: acopio y sistematización de la información requerida, análisis de esta información y la emisión de un juicio fundamentado y de recomendaciones para la toma de decisiones. Se entiende que en esta evaluación deben participar tanto los propios involucrados (autoevaluación o auto estudio) como agentes externos idóneos (evaluación de pares) que contribuyan con una visión desprejuiciada y den mayores garantías de la fe pública. Dependiendo de la etapa en que se encuentre la institución, la función de evaluación se centraría en el proyecto institucional y de las carreras; supervisión del avance de dicho proyecto y evaluación de la calidad para aquellas instituciones que gocen de plena autonomía. Estos procedimientos se describirán con mayor detalle con posterioridad.

B) La Función de Superintendencia: Es aquella que desempeña el Estado para velar por el acatamiento de las normas legales y reglamentarias que rigen al sistema de Educación Superior. Esta función comprende, además, el registro de instituciones y sus estatutos, el examen de las operaciones y estados financieros de las instituciones en vías de alcanzar la plena

autonomía, la atención y resolución administrativa de reclamos y denuncias de los usuarios, la aplicación de sanciones administrativas a las instituciones que incurran en infracciones, y la eliminación de las instituciones que infrinjan reiteradamente la legislación y sus reglamentos o que no alcancen los estándares mínimos de desempeño.

C) **La Función de Certificación:** Consiste en la forma de otorgar una sanción socialmente válida y confiable que dé cuenta de los resultados emanados de un proceso de evaluación. Para efectos de la regulación, las certificaciones otorgadas son: el reconocimiento oficial para la iniciación de actividades al término de la evaluación del proyecto; el otorgamiento de la plena autonomía al término de la supervisión del proyecto y, la acreditación de instituciones y programas al término de la evaluación de la calidad. Todos ellos se describirán luego con más detalle.

D) **La Función de Información Pública:** Consiste en la difusión de los resultados -que se consideren relevantes para los usuarios- que arroje el proceso de evaluación y, en dar a conocer las características propias de cada institución. Esta función es fundamental cuando se opera con una lógica de libertad de enseñanza en un sistema en el que interactúan instituciones públicas y privadas a fin de dar plena transparencia a los usuarios y, por ende, darles la oportunidad de escoger la opción que estimen más pertinente. Para estos fines debe existir una información básica mínima y consistente, exigible a todas las instituciones del sistema. Además, aquellas instituciones autónomas que participen en forma voluntaria en el proceso de evaluación de calidad tendiente a la acreditación deberían proporcionar cierta información adicional al público en relación a sus características comparativas.

Esta información debe ser sistematizada por el MINEDUC y entregada posteriormente para su difusión a través de los mecanismos que resulten más convenientes (editores privados, periódicos, etc.).

Por otra parte, la publicidad que hicieran las instituciones en forma particular debería ser absolutamente consistente con la información entregada oficialmente manteniéndose para estos fines los canones legales actualmente existentes.

En consecuencia, la regulación propuesta comprende al conjunto de actividades que actualmente se desarrollan en tal

sentido, con distintas denominaciones, como son: la
examinación, la acreditación y la supervisión.

3.1.2 Criterios Generales

Teniendo como referente esta nueva nomenclatura se proponen algunos criterios generales para la regulación del Sistema de Educación Superior.

En la Educación Superior se debe tender en lo posible a un proceso de regulación generalizado y abierto que comprenda a todo el sistema; homogéneo para todas las instituciones de un mismo nivel y regulado por una sola entidad.

Por razones administrativas y de carácter pragmático, ello no resulta posible de implementar en el corto plazo, sin embargo, deberían tomarse las medidas orientadas en tal dirección.

Ello implica:

Incentivar a las Ues e IPs que actualmente se encuentran en régimen de examinación por entidades examinadoras para que se adscriban al proceso de supervisión por parte del CSE.

Modificar el actual régimen de examinación en los siguientes términos:

Exigir que la entidad examinadora tenga a lo menos diez años de experiencia impartiendo las carreras que examina, o que las haya acreditado.

Exigir a la entidad examinada la preparación de un proyecto institucional cuyo desarrollo deberá ser evaluado también por la entidad examinadora

Solicitar a la entidad examinadora que emita un informe sobre la entidad examinada el que deberá hacer llegar al CSE, que sería el organismo responsable de dar su aprobación para que la institución alcance la plena autonomía.

Requerir a los IPs cuyas carreras están autorizadas por decreto (que actualmente no están siendo examinadas) que se adscriban al proceso de supervisión que realiza el CSE, reconociéndoles para estos efectos la antigüedad que ya poseen con un máximo de cuatro años.

Mantener el actual régimen de evaluación del proyecto y supervisión obligatoria del CSE para los nuevos IPs y Ues tanto estatales como privadas que se creen a futuro; así como para todas las nuevas sedes, carreras y programas que se creen para todas los IPs y Ues que aún no alcanzan su plena autonomía.

Establecer tarifas y procedimientos de cobro para el autofinanciamiento de todos los procesos antes señalados.

En cuanto a los CFTs se requiere homogeneizar los dos regímenes actualmente existentes y hacerlos homólogos al de los IPs y las Ues. Además, debería tenderse a que las carreras técnicas que se dicten fuera de los CFTs (en Ues e IPs) estén reguladas por el mismo procedimiento. Esto es:

Tener etapas, criterios y formatos comunes para todas las instituciones de educación superior, si bien los proyectos son distintos las exigencias deben ser similares.

Requerir proyectos de desarrollo y planes y programas de estudio a todas los CFTs creados con anterioridad a la LOCE vigente (marzo de 1990), de igual forma a lo que se exige en la actualidad a los creados con posterioridad a esa fecha.

Establecer un procedimiento de supervisión obligatoria, que incluya la autoevaluación y la evaluación de pares para los CFTs no autónomos y de evaluación voluntaria de calidad que culmine con la acreditación para los CFTs autónomos.

Definir tarifas y procedimientos de cobro para el autofinanciamiento de todos los procesos antes señalados.

La función de evaluación de la Educación Superior debiera ser de responsabilidad de un único organismo a nivel nacional, que debiera dar plena garantía a todos los sectores. Por tal motivo, debiera ser un organismo público, autónomo, independiente del gobierno, no necesariamente presidido por el Ministro de Educación. Dicho organismo podría solicitar el apoyo de especialistas o entidades nacionales y extranjeras, independientes y precalificadas en un registro nacional, que

realizarían el trabajo de terreno y prepararían los informes ad hoc.

Dadas las condiciones actuales, no se torna recomendable instaurar un organismo único al corto plazo razón por la cual se propone para el próximo quinquenio lo siguiente:

Centrar toda la función de evaluación para las Ues (pregrado y postgrado) y los IPs en el CSE, que se ha ganado un reconocido prestigio, no innovando en relación a lo que actualmente se realiza. El CSE posee una vasta experiencia y está en condiciones para asumir esta responsabilidad.

Al CSE le competiría además el precalificar a los consultores y mantener un registro único nacional para todo el sistema.

Centrar toda la función de evaluación para los CFTs en la División de Educación Superior del MINEDUC. Para estos fines es necesario otorgarle los recursos necesarios por la vía del autofinanciamiento.

Centrar toda la función de evaluación de las carreras técnicas en la División de Educación Superior del MINEDUC, ya sea que éstas se impartan en CFTs, IPS o Ues.

Establecer los mecanismos de coordinación entre el CSE y la División de Educación Superior con el fin de operar colaborativamente y con criterios comunes en estas materias.

La acción reguladora adquiere diferentes formas dependiendo de la etapa de la evolución en que se encuentran las entidades de la Educación Superior en su desarrollo institucional. En este sentido, es posible distinguir tres etapas: fundacional, de funcionamiento asistido y de funcionamiento autónomo.

3.2. Procedimientos de Regulación en la Etapa Fundacional

La **etapa fundacional** es el período que media entre la decisión de crear una nueva institución y el reconocimiento oficial que le autoriza para iniciar sus funciones.

Durante esta etapa, el Estado, las personas o grupos que quieran dar origen a una nueva institución deben preparar un

proyecto institucional y de cada una de las carreras y/o programas que deseen impartir. Este proyecto debe comprender los aspectos financieros, legales y académicos que se requieren para justificar la relevancia del proyecto y su viabilidad, justificando además que se cuenta con los recursos humanos y materiales para llevarlo a cabo. Para estos efectos, el MINEDUC y el CSE han establecido pautas mínimas (formularios con formato único) para los distintos tipos de instituciones.

La presentación del proyecto debe ser hecha al MINEDUC (SEREMIS) que lo enviará al CSE cuando corresponda. Esta presentación debe ser hecha con a lo menos 9 meses de anticipación a la apertura de una nueva institución sede o carrera de entidades no autónomas.

En la actualidad, el sistema de regulación existente permite que no todas las instituciones dispongan de un proyecto de desarrollo institucional (las Ues e IPs adscritas al sistema de examinación y los CFTs creados antes de 1990) situación que debería ser subsanada a la brevedad.

A) Evaluación

Durante la etapa fundacional, la evaluación se focaliza en la revisión y análisis del proyecto centrándose en su factibilidad de implementación y, en que reúna las condiciones mínimas para operar responsablemente conforme lo exige la ley y las necesidades del país.

A este procedimiento están obligados todas las instituciones estatales y privadas (Ues, IPs y CFTs) que deseen iniciar actividades.

Este procedimiento debe aplicarse tanto a nivel institucional como a nivel de cada una de las carreras o programas de pre o post grado que se deseen impartir. También se aplica a las nuevas sedes o carreras que correspondan a modificaciones a los proyectos originales para las instituciones que no tienen plena autonomía.

Para los IPs y Ues este procedimiento lo debe asumir el CSE en tanto que para los CFTs lo debe hacer el MINEDUC, pudiendo para estos efectos subcontratar a personas o entidades especializadas previamente incorporadas en un registro de consultores que deberá manejar el CSE.

La presentación del proyecto debe ser hecha entre los meses de marzo y junio para iniciar actividades durante el año académico siguiente.

Para estos fines el CSE y/o el MINEDUC dispondrán de un plazo de 90 días. En caso de una acogida favorable se le comunicará al solicitante para que pueda iniciar funciones. En caso contrario, se le otorgará al solicitante un plazo adicional de 60 días para que realice las modificaciones correspondientes disponiendo nuevamente el MINEDUC y/o el CSE de 60 días adicionales para su aprobación. En caso de un segundo rechazo, la entidad no podrá constituirse como tal.

Los gastos que demanden estas operaciones deberán ser financiados por el solicitante de acuerdo a una tarifa que se establezca por el MINEDUC o el CSE.

B) Superintendencia

Este procedimiento se concentrará en el análisis de los estatutos y reglamentos de la institución postulante así como de otros aspectos legales atinentes a su constitución. Se aplica a todas las instituciones estatales o privadas que deseen iniciar funciones.

En esta etapa la función de superintendencia la efectúa el MINEDUC.

Los plazos tanto para su revisión como para posibles correcciones se ajustarán a los mismos establecidos para el proyecto en su conjunto.

C) Certificación

En esta etapa la certificación consiste en el **Reconocimiento Oficial** o **Autorización** que implica la aceptación del proyecto institucional y la autorización para operar. Se aplica a todas las instituciones que tengan un proyecto viable. El reconocimiento oficial lo otorga el MINEDUC mediante una resolución que requiere un informe previo favorable por parte del CSE para el caso de los IPs y las Ues. Y en el caso de los CFTs, lo efectúa directamente el MINEDUC. Para el caso de las entidades estatales se requerirá adicionalmente la dictación de la ley correspondiente.

El reconocimiento oficial se perderá cuando las instituciones informen de su cierre institucional o de carreras o programas, en el caso que las instituciones no abran carreras dos años después de haber sido aprobado el proyecto o después de tres años en que una carrera o programa no tenga estudiantes inscritos.

El MINEDUC deberá mantener un registro actualizado y público con las instituciones, carreras y/o programas vigentes que cuenten con reconocimiento oficial. Este mecanismo permitirá conformar una base única y actualizada de datos sobre instituciones y carreras.

D) Información

Deberán existir dos procedimientos de información, uno de carácter interno en el cual el MINEDUC le comunica a los organizadores sobre la certificación otorgada y otro mediante la difusión amplia a todos los usuarios sobre todas las instituciones, carreras y/o programas con reconocimiento oficial.

3.3. Procedimientos de Regulación en la Etapa de Funcionamiento Asistido

La **etapa de funcionamiento asistido** es el período comprendido entre el inicio de las actividades de una nueva institución y el otorgamiento de la plena autonomía.

A) Evaluación

Durante esta etapa la función evaluación se caracterizará como **Supervisión**, que consiste en otorgar apoyo al proyecto presentado por la nueva institución, a fin de asegurar su avance y cumplimiento y dar fe pública de ello. Este procedimiento, se aplicaría a todas las instituciones que no hayan logrado plena autonomía (CFTs, IPs y Ues tanto privadas como estatales) y tendría carácter obligatorio.

La supervisión debe contemplar procedimientos de autoevaluación, que desarrolla la propia institución, evaluación externa que realizan especialistas y pares académicos y, el análisis que efectúa el CSE o el MINEDUC según corresponda.

Para las nuevas Ues e IPs la supervisión sería realizada directamente por el CSE (tal como ocurre en la actualidad). Excepcionalmente, se mantendría la entidad examinadora para aquellas Ues o IPs actualmente bajo régimen de examinación que deseen mantener este sistema. Pero en estos casos se propone perfeccionar el proceso de examinación, en los términos que antes se han señalado (De alguna manera éstas instituciones examinadoras vendrían a constituirse en entidades consultoras precalificadas).

Para los CFTs la supervisión la realizaría el MINEDUC, pudiéndose contar para ello con el apoyo de entidades consultoras precalificadas y registradas en el CSE.

La supervisión se aplicaría tanto a nivel institucional, como a nivel de carreras y programas de pregrado y post grado.

En lo que respecta a plazos se propone que la supervisión dure 10 años para las Ues, 8 años para los IPs y 6 años para los CFTs, pudiendo extenderse hasta por prórrogas equivalentes a la mitad de estos plazos para cada tipo de institución, si la entidad no ha logrado la solidez institucional que se requiere para alcanzar la plena autonomía. Si ello no se logra al cabo de dos prórrogas la entidad deberá disolverse o fusionarse.

Las entidades que estén en proceso de supervisión tendrán derecho al A.F.I. De la misma manera, tendrán derecho al sistema de Créditos y Becas, siempre que cuenten con exigencias de admisión aprobadas por el CSE y equivalentes al de las entidades autónomas, que actualmente reciben apoyo del Estado para el caso de las Ues e IPs. En relación a los CFTs, las exigencias de admisión deben ser aprobadas por el MINEDUC.

B) Superintendencia

La función de superintendencia, consiste en esta etapa, en velar por el cumplimiento de los reglamentos internos y de las disposiciones legales vigentes para la Educación Superior. Asimismo, en atender los reclamos de usuarios, en detectar irregularidades y en cuidar que la información que se les entregue sea veraz. Del mismo modo, consiste en el adecuado acatamiento de las recomendaciones que emanen de los organismos evaluadores. En caso de reiterados incumplimientos o que se hubiese suscitado la pérdida de algunos de los requisitos fundamentales establecidos en el proyecto, se podrá llegar al cierre de las instituciones.

C) Certificación

La certificación que se entrega al término de esta etapa es el **Otorgamiento de autonomía** que consiste en dar fe pública a las instituciones que hayan logrado un adecuado desarrollo y consolidación de su proyecto.

La formalización de la autonomía, la otorgará el MINEDUC previo informe favorable del CSE para el caso de nuevas Ues e IPs, incluyendo aquellas que hayan optado por mantenerse en el régimen de examinación. En este caso, el CSE requerirá el informe de las entidades examinadoras. En caso de no cumplirse los requerimientos mínimos cabe la posibilidad de prolongar el período de supervisión. En casos extremos, podría decidirse el cierre de la institución, velando por la continuidad de los estudios del alumnado.

La autonomía da derecho a abrir carreras y sedes sin restricciones. Además, permite acceder a ciertos fondos especiales y concursables dispuestos por el Estado. La autonomía se otorga en forma indefinida salvo las cancelaciones de personalidad jurídica que contempla la Ley.

D) Información

El proceso de supervisión permitiría dar cuenta al público del estado de avance del proyecto institucional y de las características de los programas y carreras ofrecidas (Indicadores de calidad).

La información se aplica a todas las instituciones en supervisión. Sería realizada por el MINEDUC con apoyo del CSE mediante un Sistema Único Nacional de Información y la difusión al público se realizaría a través de una licitación abierta para una publicación anual. En esta publicación, se indicaría que la institución y sus programas están siendo supervisadas.

3.4. Procedimientos de Regulación en la Etapa de Funcionamiento Autónomo

La **etapa de funcionamiento autónomo** se inicia cuando las instituciones han adquirido su plena autonomía y se prolonga mientras perdure la institución al interior del sistema. En el caso chileno, se encuentran en la etapa de plena autonomía las instituciones estatales y privadas creadas con anterioridad al DFL 1 y DFL 5 de fines del año 80 y comienzos del 81 y, las

instituciones que se han derivado de ellas. Se encuentran en esta misma etapa, las instituciones privadas creadas con posterioridad a 1981 que han adquirido esta condición.

A) Evaluación

La evaluación, en esta etapa, es un proceso **voluntario y permanente** destinado al mejoramiento de instituciones autónomas y de sus programas, tendiente a reconocer su calidad. Comprende las fases de autoevaluación, evaluación de pares externos y análisis del organismo acreditador. Pueden participar en este proceso, todas las instituciones autónomas y sus programas de pre y post grado que voluntariamente se interesen en hacerlo.

Se entiende que las entidades, carreras y/o programas que se sometan a evaluación de calidad, para acreditarse reúnen desde ya condiciones de excelencia.

Se plantea que sea el CSE la entidad responsable del proceso de acreditación, organismo que podrá requerir apoyo de pares evaluadores externos y/u organizaciones especializadas nacionales o extranjeras que ameriten fe pública y que estén registrados y autorizados como tales por el CSE. Para las Ues e IPs, actuaría directamente el CSE, en tanto que, para los CFTs actuaría el MINEDUC como entidad coordinadora por la vía de consultores registrados.

La acreditación es un proceso continuo que debiera tener ciclos de 5 años y que actualmente no existe.

El proceso de evaluación de calidad tendría una duración de seis meses a un año para los programas y/o carreras y, de uno y medio a dos años para las instituciones en su globalidad, en particular, si éstas son complejas. Se propone además que la evaluación de calidad tendiente a la acreditación se realice en forma simultánea para las carreras o programas equivalentes.

B) Superintendencia

En esta etapa, la función de superintendencia, consiste en el control del cumplimiento de los reglamentos que se hayan fijado las propias instituciones y de la legislación vigente; en la atención de reclamos por parte de los usuarios y, en velar por los intereses de los estudiantes en caso de cierre o fusión.

La función de superintendencia se aplica a todas las instituciones, recayendo esta función en el MINEDUC con informes del CSE para los IPs y Ues. Esta función es permanente y permite a la ciudadanía contar con un adecuado respaldo de sus derechos.

C) Certificación

La certificación consiste en la **acreditación**¹⁸ que se otorgaría a las instituciones autónomas y sus programas que hayan logrado estándares satisfactorios en el proceso de evaluación de calidad.

La acreditación puede ser otorgada a nivel institucional, y/o de carreras y programas donde adquiere mayor relevancia. Se asume que las instituciones y programas acreditadas son más confiables.

La acreditación sería otorgada por el CSE previo informe del MINEDUC para el caso de los CFTs.

La acreditación de programas y/o carreras debería renovarse periódicamente cada cinco años.

La acreditación permitiría acceder a ciertos fondos públicos no abiertos a otras instituciones. Específicamente, las entidades estatales tendrían derecho a concursar a un fondo de inversión en infraestructura.

D) Información

La información consiste en la difusión del resultado de la evaluación de la calidad a que se hayan sometido voluntariamente instituciones y programas de las entidades autónomas.

El MINEDUC con apoyo del CSE establecería un rango especial dentro del Sistema Único Nacional de Información, destacando a aquellas instituciones y programas que hayan sido acreditadas. La difusión se realizaría mediante publicaciones anuales licitadas.

La acreditación permitiría acceder a un sistema de información pública.

¹⁸ Acreditar es dar seguridad de que una persona o cosa es lo que representa o parece.

ANEXOS

PROPUESTA PARA EL FINANCIAMIENTO ESTATAL

	Aporte Fiscal Directo	Aporte Fiscal Indirecto	Crédito Fiscal y Becas	Aportes Fiscales Especiales	Fondos Concursables
Orientaciones generales	Decrecer en términos relativos, congelándose en relación a nuevos fondos que se proporcionen al sistema de Educación Superior. Posibilidad de hacer diferenciación por resultados o fórmulas de eficiencia.	Se mantiene constante.	Se incrementa o al menos se mantiene.	Se incrementa en función de proyectos específicos. Por ejemplo, áreas prioritarias de investigación, apoyo a proyectos regionales, apoyo a carreras de menor rentabilidad privada con alto interés para el país (Ciencias Básicas, Pedagogías). Creación de un Fondo de Inversión e Infraestructura sólo para Ues estatales.	Se incrementan. Los concursos deben hacerse con criterios que permitan mayor equidad.
Quiénes tienen acceso	Las Ues estatales y particulares que hoy lo reciben.	Deberían ser beneficiarios todos los estudiantes que están en instituciones de Educación Superior (CFT, IP, Ues públicas y privadas).	Todos los estudiantes de las instituciones de la Educación Superior (CFT, IP, Ues públicas y privadas) que tengan un sistema de selección y admisión aprobado por el organismo acreditador.	Todas las instituciones autónomas que tengan actividades poco rentables y muy necesarias para el país o región. También Fondos de Desarrollo para instituciones acreditadas y Fondos de Inversión (destinados a infraestructura y equipamiento) para entidades estatales.	Todas las instituciones autorizadas, considerando las diferencias cualitativas de las entidades del sistema. Ciertas convocatorias restringida para instituciones acreditadas
Cómo se distribuye	Directamente a instituciones. Se propone que parte se entregue sobre la base de resultados o fórmulas que estimulen la eficiencia. Tienen control de Contraloría.	a) Con el sistema actual de los mejores puntajes en la PAA. b) A los mejores de cada establecimiento	a) Mantener fondo actual. b) Mediante bonos que estimulen el ahorro. c) Administración privada.	Se entregan contra proyectos específicos y por plazos fijos.	Contra proyectos y por plazos fijos.

PROPUESTA DE REGULACION DEL SISTEMA DE EDUCACION SUPERIOR

ETAPA DE FUNCIONAMIENTO AUTONOMO

	Función de evaluación	Función de Superintendencia	Función de Certificación	Función de Información
En qué consiste	Evaluar la calidad de instituciones y muy especialmente de programas comprende: Autoevaluación; evaluación externa y Análisis del Organismo Acreditador.	Control del cumplimiento de Reglamentos internos y de la legislación. Atención directamente de usuarios. Apoyo a estudiantes en caso de cierre o fusión.	Acreditación de instituciones y muy especialmente de programas idealmente podría hacerse simultáneamente por carreras.	Difusión de aquellas instituciones y en especial de programas acreditados los que se consideran de excelencia.
A que se aplica	A todas las instituciones autónomas y sus programas (pregrado y postgrado) que <u>voluntariamente</u> lo solicitan.	A todas las instituciones autónomas, en especial ante reclamos o situaciones reiterativas.	A todas las instituciones autónomas que ameriten fé pública.	A todas las instituciones acreditadas.
Quien la hace	Para los I.P. y Ues el CSE; Para los CFTs si tendrá apoyo de consultores.	El Mineduc con informes del CSE.	El CSE.	El Mineduc con apoyo de CSE, sistema único Nacional de Información. Se licita publicación.
Plazos	Permanente en ciclos cada 5 años. El proceso de evaluación de calidad de cada programa puede durar de 6 meses a 1 año.	Permanente	Cada 5 años.	Anualmente
Implicancias		Permite a los usuarios contar con un respaldo	Permite acceder a ciertos fondos públicos. (Fondos de Desarrollo y Fondos Concursables)	Da acceso al registro de programas acreditados.

ETAPA DE FUNCIONAMIENTO ASISTIDO

	Función de evaluación	Función de Superintendencia	Función de Certificación	Función de Información
En qué consiste	<u>Supervisión</u> del avance del proyecto. Comprende: Autoevaluación; evaluación externa y Análisis del organismo evaluador.	Verificación del cumplimiento de normas legales y reglamentarias. Aplicación de sanciones en casos extremos Registro oficial de instituciones.	Otorgamiento de <u>autonomía</u> plena	Difusión del Estado de Avance, y características de programas apreciados.
A que se aplica	<u>Obligatoria</u> para todas las instituciones (Ues, IPs, CFTs) de carácter estatal o privado que no sean autónomas.	A todas las instituciones.	A todas las instituciones que hayan desarrollado adecuadamente sus proyectos y se encuentren consolidadas.	A todas las instituciones en supervisión.
Quien la hace	El CSE directamente para las nuevas Ues e IPs. Con apoyo de consultores para CFT excepcionalmente las entidades examinadoras con sistema actual modificado.	El Mineduc con informes del CSE cuando corresponde.	El CSE Informa al Mineduc lo respalda legalmente y lo registra.	El Mineduc con apoyo de CSE, sistema único Nacional de Información. Licitación de publicación.
Plazos	10 años para Ues 8 años para IPs 6 años para CFT	Permanente	Al término de la etapa posibilidad de prolongación por 2 veces por 1/2 del tiempo. En caso contrario no se otorga definitivamente.	Anualmente
Implicancias		Permite a los usuarios contar con respaldo.	Permite acceder al AFI, y al sistema de crédito si tienen sistema de admisión aprobada por CSE. Las entidades autónomas podrán abrir o cerrar sedes y carreras sin restricciones.	Da acceso al registro de programas en supervisión al publicarse.

ETAPA FUNDACIONAL

	Función de evaluación	Función de Superintendencia	Función de Certificación	Función de Información
En qué consiste	Evaluación del proyecto institucional y de carreras y programas.	Análisis de estatutos, reglamentos y otros aspectos legales atinente a la constitución de la nueva entidad.	Se otorga <u>reconocimiento oficial</u> . Autorización y se registra en calidad de tal.	Se informa a organización y público del reconocimiento oficial.
A que se aplica	A toda nueva institución y a sedes y carrera no incluidas en el proyecto original para entidades no autónomas.	A toda nueva institución.	A toda institución cuyo proyecto sea factible y cumpla con lo estipulado en la ley.	A todas las nuevas instituciones.
Quien la hace	El Mineduc (SEREMIS) recibe solicitudes. CSE informa.	El Mineduc con informe del CSE.	El CSE Informa al Mineduc lo respalda legalmente y lo registra.	El Mineduc con apoyo de CSE, sistema único Nacional de Información. Licitación de publicación.
Plazos	Deben ser presentados al menos 9 meses antes de la apertura (Marzo a Julio para abrir en Marzo). 6 años para CFT.	90 días para informar el proyecto, 60 días para corregir, 60 días adicionales para informar.	Al término de los 90 días de presentado el proyecto.	Una vez reconocido y autorizado la institución y sus carreras y programas.
Implicancias	Indica que el proyecto como tal reúne los requisitos mínimos	Garantiza la legalidad del proyecto.	Permite operar como institución reconocida.	Da acceso al registro de instituciones y programas reconocimiento al publicarse.

