



UNIVERSIDAD
SAN SEBASTIAN

Políticas para el desarrollo universitario: principios y evidencias

Hugo Lavados M.

Ramón Berríos A.

Prólogo de Pilar Armanet



UNIVERSIDAD
SAN SEBASTIAN
EDICIONES

Políticas para el desarrollo universitario:
principios y evidencias.

Autores:

Hugo Lavados M.

Ramón Berríos A.

Publicación académica de:

Bellavista 7, Recoleta, Santiago.

ISBN

N° 978-956-7439-41-6

Ninguna parte de este libro puede ser reproducida
sin permiso previo del autor y del editor.

Diseño:

Universidad San Sebastián.

Libro impreso en Chile por:

GRAFHIKA Impresores.

"Por lo general las personas tendemos a ver e interpretar las cosas en función de nuestro marco de referencia ideológico. También tenemos más probabilidades de buscar información favorable a nuestras ideas que buscar información que desafíe las posiciones asociadas a nuestro grupo de identidad o línea de pensamiento (búsqueda y asimilación sesgada)"

***Jesús González Fonseca
Heurísticos y sesgos cognitivos: los atajos de la mente***

Agradecimientos

La tarea de plasmar un libro genera contactos múltiples desde los cuales se reciben apoyos invaluable. Permite, de manera especial, abrir un espacio adecuado de crecimiento para jóvenes profesionales y estudiantes, así como también recibir opinión experta de especialistas. Es por esto que queremos agradecer los aportes recibidos desde diferentes actores: de los estudiantes universitarios Macarena Solís, Ignacio Vargas y Marcos Sepulveda; de los jóvenes profesionales vinculados al quehacer de nuestra universidad Nicolás Barrios, Gonzalo Gallardo y Pablo Volenski; de la mirada crítica de Luis Eduardo González y Óscar Espinoza; de los directivos de nuestra universidad Macarena Castilla, Fabián Riquelme, Jorge Campos y Alejandra Salazar; del cuidado por el estilo brindado por Daniela Ochoa y Eduardo Asfura; y, por último, un agradecimiento a Daniela González por su constante apoyo a todo el equipo de colaboradores y preocupación permanente a los infinitos detalles que permitieron dar curso a esta iniciativa. Con todo, cualquier error u omisión es responsabilidad de los autores.

ÍNDICE

Autores	8
Prólogo	17
Introducción	21
PARTE I:	33
Cómo llegamos hasta aquí y cómo avanzamos	
Capítulo 1:	35
Cambios de las universidades en los últimos 35 años: el aporte de las universidades privadas <i>Hugo Lavados Montes</i>	
Capítulo 2:	65
Ideas sobre modernización universitaria <i>Jaime Lavados Montes</i>	
Capítulo 3:	97
La calidad del proceso formativo a nivel de pregrado: comparación de indicadores para la educación superior universitaria <i>Hugo Lavados Montes – Ramón Berríos Arroyo</i>	
Sección I:	98
Consideraciones en torno a indicadores de consistencia y pertinencia del proceso formativo a nivel de pregrado en la educación superior universitaria	
Sección II:	105
¿Existe homogeneidad en calidad de formación de pregrado en el sistema universitario chileno?	

PARTE II:	127
Antecedentes sobre regulación y acreditación en las universidades chilenas	
Capítulo 4:	129
La regulación en la educación superior: Una mirada sistémica considerando ámbitos y niveles de ejecución <i>Óscar Espinoza Díaz – Luis Eduardo González Fiegehen</i>	
Capítulo 5:	171
Acreditación y aseguramiento de la calidad en la educación superior. Elementos analíticos para una reforma en Chile <i>Moisés Silva Triviño</i>	
PARTE III:	217
Financiamiento universitario	
Capítulo 6:	219
Prácticas de financiamiento universitario a nivel internacional <i>Hugo Lavados Montes – Ramón Berríos Arroyo</i>	
Capítulo 7:	263
Ingresos totales que financian la actividad universitaria actual <i>Hugo Lavados Montes – Ramón Berríos Arroyo</i>	
Capítulo 8:	287
Gratuidad puede ser inequitativa <i>Mauricio Olavarría Gambi</i>	
Capítulo 9:	301
Mecanismos de retribución y recursos involucrados en el inicio de la gratuidad <i>Hugo Lavados Montes – Ramón Berríos Arroyo</i>	

PARTE IV:	333
Admisión y formación centrada en los estudiantes	
Capítulo 10:	335
Consideraciones sobre el sistema de selección universitaria <i>Hugo Lavados Montes – Ramón Berríos Arroyo</i>	
Capítulo 11:	343
El proyecto educativo en la cultura de la Universidad San Sebastián <i>Erika Castillo Barrientos - Óscar Cristi Marfil</i>	
Capítulo 12:	359
Caracterización, nivelación y acompañamiento académico para estudiantes de ingreso a la educación superior <i>Sonia Micin Carvalho, Beatriz Carreño Mendoza, Sergio Urzúa Martínez</i>	
Glosario	399

Autores

Hugo Lavados Montes



Rector y Profesor Titular de la Universidad San Sebastián. Licenciado en Ciencias Económicas e Ingeniero Comercial, Universidad de Chile. Master of Arts y PHD (c) in Economía, Boston University. Ha sido Decano, Facultad de Economía y Negocios, Universidad San Sebastián. Profesor de Economía, Universidad de Chile, Universidad de Santiago (distinguido como Mejor profesor de la Facultad en 1983), UCV, Associate Researcher, Center for Latin American Development Studies, Boston University, Director de Investigaciones, Corporación de Promoción Universitaria (C.P.U.). Con publicaciones en revistas especializadas, apuntes docentes y libros.

En el sector público se ha desempeñado como Ministro de Economía, Director de Pro Chile, Superintendente de Valores y Seguros e Integrante de la Comisión Resolutiva Antimonopolios.

Es Presidente del Directorio AFP Cuprum. Ha sido Presidente del Directorio de Corpbanca, Corredores de Bolsa S.A. Gerente General Banco BHIF y Gerente General, Manpower de Chile S.A.



Ramón Berríos Arroyo

En la Universidad San Sebastián se desempeña como Director de Desarrollo y Proyectos; Profesor de la Facultad de Economía y Negocios; Investigador Asociado del Centro de Investigación para la Educación Superior (CIES); y, Presidente del Comité Académico del Programa de Magister en Gestión Estratégica en Salud.

Licenciado en Ciencias Económicas e Ingeniero Comercial por la Universidad de Chile. Diploma de Estudios Avanzados (DEA) y Máster en Dirección y Organización de Empresas por la Universidad de Lleida.

Ha tenido una importante trayectoria como académico, directivo y consultor, desarrollada en la Universidad de Chile y en diferentes instituciones del sector salud. Con publicaciones especializadas, apuntes docentes y libros.

En el sector educación superior ha sido Director del Departamento de Evaluación, Medición y Registro Educacional; Presidente de la Comisión Nacional Coordinadora del Proceso de Admisión de Alumnos a las Universidades Chilenas; Director de Escuela y Carrera de Ingeniería Comercial; Director Académico y Profesor de diversos cursos de pre y post grado. En la Corporación de Universidades Privadas (CUP), dirige actualmente el área de estudios.

Jaime Lavados Montes

Licenciado en Filosofía, Médico Cirujano y Neurólogo especialista, graduado y titulado en la Universidad de Chile. Además es doctorado en Ciencias Neurológicas en el Institute of Nervous Diseases de la Universidad de Londres.

Ex Rector de la Universidad de Chile, institución donde se ha desempeñado como profesor titular de Neurología en la Facultad de Medicina. Ha sido miembro del Consejo Superior, director del Servicio de Desarrollo Científico y Tecnológico, secretario general y director del Departamento de Ciencias Neurológicas y Vice Decano del Campus Oriente, de la Facultad de Medicina. Ha ocupado los cargos de director de la Unidad de Neuropsicología del Hospital del Salvador, presidente de la Sociedad Iberoamericana de Neurología, director Ejecutivo de Conycit, presidente de la Corporación de Promoción Universitaria, embajador de Chile ante la Unesco y consultor en desarrollo científico y académico de Naciones Unidas, del Banco Interamericano de Desarrollo y de la Organización de Estados Americanos.

Actualmente se desempeña como Presidente Corporación Promoción Universitaria (CPU).

Óscar Espinoza Díaz

Investigador de la Facultad de Educación y del Centro de Investigación para la Educación Superior (CIES) de la Universidad San Sebastián e investigador del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE). Además, ha ejercido como consultor de diversas universidades. Participa, igualmente, como miembro de comité en distintos programas de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT). Se ha desempeñado como investigador responsable o co-investigador en múltiples proyectos de investigación

en el área de educación superior. Ha trabajado en proyectos financiados por diversas agencias internacionales (incluyendo, USAID, UNESCO, Banco Mundial, PNUD, Fundación Ford, Fundación Equitas, Universia, Organización de Estados Iberoamericanos), y nacionales en temáticas referidas a acceso, equidad, movilidad social, aseguramiento de calidad, planificación, acreditación, gestión y políticas de educación superior, desempeño académico y educación técnico profesional. Autor de más de un centenar de publicaciones, incluyendo: 10 libros, y alrededor de 50 capítulos de libro y 60 artículos. Obtuvo su Doctorado en Policy, Planning and Evaluation in Education, University of Pittsburgh (2002).

Luis Eduardo González Fiegehen

Asesor de la USS en estrategia de desarrollo universitario. Doctor en Planificación Educacional y Master en Educación de la Universidad de Harvard (USA); Magíster en Educación e Ingeniero Civil Eléctrico de la Pontificia Universidad Católica de Chile

Director del Área de Políticas y Gestión Universitaria de CINDA. Como tal ha dirigido más de 50 proyectos con universidades de América Latina y Europa en áreas como: pedagogía universitaria, currículo, gestión de la calidad, postgrados, políticas universitarias.

Investigador del PIIE- Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Ha trabajado en área de políticas educacionales y en investigación y desarrollo en temas como: equidad, juventud educación y trabajo. Se ha desempeñado como Presidente de la Corporación y Rector de la Universidad.

Consultor en Ministerios de Educación y universidades latinoamericanas y organismos internacionales

Ha publicado como autor, o editor 60 libros y más de 400 trabajos especializados.

Moisés Silva Triviño

Asesor de la USS en Aseguramiento de Calidad. Profesor, consultor en educación superior con énfasis en aseguramiento de la calidad. Ha liderado procesos de acreditación, nacional e internacional, en distintas universidades chilenas, desempeñándose como consultor de organismos e instituciones educativas en Chile y el extranjero. Posee publicaciones producto de su participación en proyectos del Fondecyt.

El Dr. Silva se desempeñó como Profesor y Decano de Ciencias; Director de Autoevaluación Institucional de la U. de Concepción; Director de Análisis y Desarrollo Institucional de la U. Mayor; Vicerrector de Aseguramiento de la Calidad de la U. Andrés Bello; Miembro de la CNAP; Auditor Académico en la CONAP; y, Director Académico de la Agencia AcreditAcción. Posee un Doctorado en Química Organometálica, un Master en Enseñanza Universitaria y un Master en Estudios Interdisciplinarios, grados obtenidos en los EE.UU., y el título de Profesor de Estado de la Universidad de Chile. Tiene la certificación en Planificación y Evaluación Estratégica de la Society for College and University Planning.

Mauricio Olavarría Gambi

Profesor Titular de la Universidad de Santiago de Chile, es Doctor en Políticas Públicas por la Universidad de Maryland at Collage Park, Estados Unidos, Magíster en Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Licenciado en Ciencias del Desarrollo por ILADES y Administrador Público por la Universidad de Chile.

Ha ejercido diversos cargos directivos en Universidades. También fue consultor del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, EuroSocial y Organización Panamericana de la Salud. Es Editor Regional para América Latina y el Caribe de la “Global Encyclopedia

of Public Administration and Public Policy” de la Editorial Springer. Sus investigaciones, publicaciones y docencia se concentran en políticas públicas, pobreza, desigualdad y criminalidad. Además, es autor de nueve libros, 18 capítulos de libros, 30 artículos publicados en revistas académicas internacionales indexadas y numerosos informes profesionales presentados en Chile y el extranjero.

Erika Castillo Barrientos

Directora General de Pregrado de la Universidad San Sebastián, es Licenciada en Educación, Profesora de Español y Magíster en Literaturas Hispánicas de la Universidad de Concepción, especialista en investigación en Lengua y Literatura Española ICI, y Doctora en Filología Española por la Universidad Complutense de Madrid.

Cuenta con experiencia docente, en la gestión nacional de formación de docentes en el ámbito de Formación Continua e Inicial del Ministerio de Educación principalmente en la implementación de diseños de docencia y en la gestión formativa y curricular en instituciones de educación superior.

Ha desarrollado estudios de género, participando en la elaboración de instrumentos de apoyo a la docencia universitaria y a la incorporación estratégica de las líneas de género y educación en educación superior.

Actualmente desarrolla investigación en el ámbito de capacidades docentes y experimentación en la implementación de diseños para la docencia específica de formación de profesores, dirige el proyecto MADDO, mapa de competencias para la enseñanza de la lengua y la literatura, FONDEF.

Óscar Cristi Marfil

Vicerrector Académico y docente de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad San Sebastián. Fue Rector de la Universidad de Los Andes, y fundador y miembro de la Academia chilena de Políticas Públicas.

Ingeniero Comercial con mención en Economía de la Universidad de Chile, casa de estudios donde fue distinguido como el mejor egresado de su promoción y en la que también obtuvo su Master of Science en Economía Internacional. Además, es Master of Science y Ph.D. en Economía Agrícola y de los Recursos de la University Maryland College Park.

Posee una amplia trayectoria en el sector de educación superior como docente de las Facultades de Economía de la Universidad de Los Andes, Pontificia Universidad Católica de Chile, Universidad de Chile, Universidad de Concepción, Universidad de la Santísima Concepción, Universidad del Desarrollo, y Universidad San Sebastián. Además, se ha desarrollado como consultor en sus áreas de especialización de econometría, economía de los recursos, economía del agua, economía de riego, y dinámica del emprendimiento. Ha realizado diversas publicaciones, participado de conferencias y desarrollado proyectos Fondecyt vinculados con estas temáticas.

Sonia Micin Carvallo

Formó el Instituto de Rendimiento y Apoyo al Estudiante de la Universidad San Sebastián, CREAM-USS, que actualmente dirige y que posee centros en las cuatro sedes de la Universidad.

Psicóloga e Ingeniero Comercial, Magister en Psicología Clínica de la Universidad Católica, con formación de Post-título en Desarrollo Organizacional y en Psicoterapia Constructivista de la Universidad de

Chile. Posee veinte años de experiencia profesional en Instituciones de Educación Superior. Dirigió por diez años las áreas de Salud Mental (UAP) y Centro de Apoyo al Rendimiento Académico (CARA) de la Dirección de Salud Estudiantil UC. Fue Directora de Asuntos Estudiantiles del College - UC.

Posee amplia experiencia en el diseño y gestión de proyectos para Educación Superior y catorce años de experiencia docente en la Universidad Católica, Escuela de Psicología. Ha realizado investigaciones y publicaciones relativas a Equidad en ES, Salud Mental en estudiantes universitarios y evaluación de Programas de Nivelación y Acompañamiento Académico que impactan el rendimiento, la retención y adaptación en el contexto universitario.

Beatriz Carreño Mendoza

Dirige el área de medición e investigación del Instituto de Rendimiento y Apoyo al Estudiante de la Universidad San Sebastián, CREAR-USS.

Psicóloga Clínica y Educacional de la Universidad de Santiago, Magíster © en Psicología Educacional de la Pontificia Universidad Católica, con más de diez años de experiencia en Docencia en Educación Superior en U de Talca, UC y UAH, en las áreas de evaluación psicológica, psicometría, psicología educacional y del desarrollo. Se ha desempeñado también en contextos escolares municipales y privados.

Posee seis años de experiencia en Programas de acompañamiento y gestión de proyectos de evaluación con foco en el rendimiento académico y la retención de estudiantes universitarios.

Ha participado en el diseño, coordinación y realización de investigaciones relativas a la evaluación educacional y las estrategias de estudio en el contexto universitario.

Sergio Urzúa Martínez

Metodólogo e Investigador del Instituto de Rendimiento y Apoyo al Estudiante de la Universidad San Sebastián, CREAR-USS

Profesor de Estado en Filosofía y Magíster en Sociología de la Universidad Alberto Hurtado con especialización en metodologías de investigación e intervención social.

Se ha desempeñado por cinco años en CREAR-USS sistematizando y analizando información relevante en el área de educación superior. En este marco, sus principales líneas de investigación son: Políticas de equidad en educación superior, evaluación de programas institucionales para el acceso, la retención y la integración académica, y trayectorias y exclusión educativa.

Prólogo

*Pilar Armanet A.
Rectora Universidad de las Américas
Presidenta de la Corporación de Universidades Privadas
(CUP)*

El objetivo de este libro es aportar información para el análisis de las características del sistema de educación superior actual y recoger las visiones de especialistas en la materia para contribuir al debate sobre la reforma de la educación terciaria chilena. Es importante destacar, que el libro está orientado a un público amplio y no necesariamente erudito en temas de educación superior.

Plenamente compartida por los autores, es la premisa de base: Nos encontramos en un momento en que debemos consensuar la educación superior que el país requerirá para los próximos 30 años, para luego definir el conjunto de reformas que harán posible realizar esa visión compartida, reconociendo cuanto hemos avanzado y los desafíos que debemos enfrentar.

El texto evidencia que a más de 25 años de su formación, gran parte de las universidades privadas no tradicionales han experimentado un notable desarrollo institucional, destacándose un número creciente de universidades que han avanzado significativamente hacia mayores niveles de complejidad.

En el actual escenario es difícil, además de innecesario, concebir la oferta académica sin las universidades privadas. En ellas se educa la mitad de la matrícula universitaria y se titula, cada año, más del 50% de los nuevos profesionales. Sin duda, su principal aporte ha sido aumentar la cobertura y contribuir a la movilidad social con la incorporación a la educación superior de jóvenes pertenecientes a los primeros quintiles de ingreso de la población.

Los desafíos que estas instituciones enfrentan son: consolidar

una cultura de la calidad y la mejora continua; en el ámbito de la docencia es imprescindible abordar el tema de la actualización continua de los currículos, para hacerse cargo de los cambios de la ciencia y la tecnología, como también, de los requerimientos del mercado laboral y seguir mejorando los indicadores de retención, titulación y empleabilidad; mantener el dinamismo en la oferta de programas de pregrado; realizar investigación innovadora para la formación de pregrado y el desarrollo social y económico del país y fortalecer los vínculos con el entorno.

Los autores concuerdan en que es imprescindible definir qué vamos a entender por calidad a objeto de poder reconocer la diversidad de los distintos proyectos existentes –desarrollados desde múltiples visiones y objetivos distintos– lo que constituye un activo valorable para enfrentar los desafíos del futuro.

Existe consenso también, en que es necesaria una mejor regulación, lo que no significa aceptar que debe existir un modelo único de universidad. No parece razonable desperdiciar la diversidad institucional que ha contribuido significativamente a enriquecer las capacidades del sistema de educación superior chileno para servir objetivos impostergables, tales como la igualdad de oportunidades que todos los jóvenes y adultos chilenos merecen, y la formación del capital humano que el país necesita para su desarrollo.

La reforma de la educación superior debe considerar los avances ya logrados. A ello contribuye el análisis sistémico de la regulación existente en la educación superior universitaria, en especial los antecedentes que aporta el capítulo referido a la acreditación y aseguramiento de la calidad y el análisis riguroso del sistema de selección.

Algunos capítulos de este libro contribuirán sin duda, al debate. Por ejemplo, la propuesta de los autores respecto de la necesidad de diferenciar un grupo pequeño de universidades denominadas de investigación, que tendrían que recibir un trato preferente, consensuado en el diseño de la política pública, acorde a su cualificación si queremos tener como país instituciones de alta complejidad. Asimismo, será objeto

de discusión la opinión de que las instituciones acreditadas debieran ser tratadas en forma igualitaria en cuanto cumplan funciones públicas, conforme a una definición de los criterios y estándares exigibles para cumplir dicha misión y el cumplimiento de los compromisos acordados con el Estado. Esta propuesta concluye identificando un sistema futuro con la presencia de universidades privadas acreditadas sin aporte fiscal directo, las cuales podrían participar de fondos concursables en las áreas en que se encuentren acreditadas y, dado su nivel de calidad en la formación de pregrado, deberían contar con apoyo de becas y créditos para los estudiantes que cumplan con los requisitos definidos para obtenerlos. De igual forma, se plantea un apoyo especial del Gobierno a las universidades estatales con compromiso regional asociadas a los objetivos del Estado para las diferentes regiones.

El libro entrega evidencia que permite reconocer la disparidad de recursos por alumno de pregrado con los que cuentan las universidades chilenas, los cuales oscilan, según los autores y su metodología, entre los dos y los diecisiete millones de pesos. Sin duda, la desigualdad en el financiamiento explica las diferencias en el desarrollo institucional y los tipos de énfasis que cada universidad puede asignar a sus diferentes actividades. Por tanto, es inapropiado realizar comparaciones entre instituciones sin considerar la cantidad de recursos de que disponen.

En este mismo sentido, el capítulo correspondiente destaca que las 23 universidades de la muestra, que trabajan con recursos totales por alumno de pregrado inferior a los \$3.800.000 (13 de las 25 pertenecientes al CRUCH y 10 de las 19 privadas no tradicionales), no alcanzan en conjunto la producción de publicaciones WOS, ni el número de alumnos en programas de doctorado que exhibe la Pontificia Universidad Católica, cuyo monto de recursos totales por alumno de pregrado, conforme a la metodología seguida por los autores, es alrededor de diecisiete millones de pesos. La única institución del sistema que trabaja con montos similares es la Universidad de Chile.

Visto el análisis previo –que tiene la intención de aportar evidencia, que los autores esperan sea contrastada y discutida respecto tanto en

su análisis como en la metodología utilizada- para la elaboración de la política pública en educación superior, resulta difícil imaginar que todo el sistema universitario pueda realizar investigación de punta y programas de postgrado.

Es importante tener en consideración el capítulo referente a la gratuidad ya que, a través de una metodología descrita con máximo detalle, concluye que el monto de recursos adicionales para el Estado, en caso de llevar adelante la política de gratuidad para el 50% más vulnerable de los alumnos matriculados en las universidades escogidas para iniciar el proceso, alcanza a M\$ 55.863.064. A la luz de estas cifras, se calcula el costo adicional que implicaría para el Estado equiparar, como corresponde en justicia, el beneficio a los estudiantes que cumplan con los requisitos ampliando el número de instituciones participantes y al mismo tiempo continuar la senda hacia la gratuidad universal.

Finalmente, me parece válido, para el momento en que transita la educación superior universitaria, la incorporación de los dos últimos capítulos del libro referidos a dos temas específicos de la mayor importancia: El acompañamiento en la inserción al mundo universitario de los jóvenes representativos de la educación media chilena y, la presentación de un proyecto educativo desarrollado y concebido como un aporte real a la calidad del trabajo de formación de profesionales.

Introducción

Hugo Lavados Montes
Ramón Berríos Arroyo

“... los valores de la elite, que tan a menudo son públicamente denigrados, todavía están profundamente insertos en las opciones sociales y políticas y en sus redes, y aún son el fundamento de muchas prácticas institucionales. Aun cuando la movilidad social y un acceso amplio son promovidos pública, social e incluso financieramente, ellos se encuentran con techos formados por prácticas sociales que están sostenidas por valores que no son fácilmente deshechos mediante el mero deseo político”

Traducción de los editores

Dra. Sybille Reichert, European University Association, 2009.

Nos parece de primordial importancia enriquecer los fundamentos del debate en torno al proceso de reforma de la educación superior chilena. Ese es el propósito de esta publicación, que expone un conjunto de evidencias y visiones que, esperamos, contribuyan a ese indispensable debate. Considerando la variedad de aristas involucradas en la discusión, se presenta una mirada focalizada en la educación superior universitaria, como parte fundamental del conjunto de elementos que componen la educación terciaria del país.

En pos de lograr este objetivo, no se profundiza en otras dimensiones de la educación superior, que podrían estar presentes en publicaciones y estudios de este tipo. Los autores de los distintos capítulos presentamos los trabajos con la intención de documentar al más variado público con interés por el desarrollo de las universidades chilenas, no solo a los especialistas, de manera que cada uno pueda

formarse una opinión con más antecedentes respecto a la reforma.

Por cierto, el hecho que los editores seamos autores de varios capítulos y que, además, los restantes hayan sido especialmente solicitados para esta publicación, indica que la perspectiva del análisis propone una mirada desde la experiencia de una universidad privada. Nuestra vinculación con la Universidad San Sebastián no limita el análisis ni condiciona lo que los autores desean señalar, pero sí es el punto de vista desde el cual desarrollamos los planteamientos, siempre basados en evidencias que les sirven de soporte. No somos inmunes a lo que la Psicología define como uno de los sesgos del conocimiento, el llamado “sesgo de la confirmación”, pero hemos hecho un esfuerzo consciente para disminuirlo.

El sentido y forma de los estudios que se presentan, consideran el proceso político que estamos viviendo. En la actualidad, nos enfrentamos a una reforma que se plantea como una modificación sustantiva al sistema de educación superior consolidado en los últimos 35 años. Por lo tanto, las definiciones que esta reforma plantee, impactarán el desarrollo de esta actividad por mucho tiempo y de diversas formas. Frente a ese desafío, resulta especialmente desconcertante y genera frustración que la mayor parte del debate existente y de los análisis realizados, incluso algunos de los nuestros en este mismo libro, se concentren en formular o rebatir propuestas basadas en definiciones cuyo sentido primordial es defender posiciones o utilizar taxonomías superadas hace mucho tiempo. Todo el pretendidamente profundo debate sobre las universidades y su “función pública”, “bienes públicos” o “misión pública”, no es fecundo, porque no define categorías excluyentes entre instituciones, ni permite identificar políticas públicas más o menos efectivas para alcanzar los objetivos deseados.

Si usamos conceptos del análisis estratégico, parece conveniente enfocarnos en una misión que oriente los múltiples objetivos que deben alcanzarse para llegar a una visión definida. Debemos estar conscientes que no es posible configurar completamente ese punto de llegada, con detalle y precisión, como sería el ideal de un planificador, ya que

hoy solo podemos prefigurarlo, es decir, visualizar trazados más bien indefinidos de ese escenario futuro.

Para comprobar lo anterior, sólo basta analizar lo que ocurría con las instituciones universitarias en el mundo a comienzos de los años ochenta, respecto a su estructura, funcionamiento, planes de estudio, los métodos de enseñanza, el tipo de investigaciones realizadas, la tecnología aplicada en todos sus procesos, la cobertura socio económica de sus estudiantes, el impacto que pretendían tener en su entorno y lo que las sociedades esperaban de ellas.

Una reflexión muy simple nos lleva a concluir que, excepto en la estructura institucional y en la visión de sí mismas, todo el resto de los ámbitos de la gestión universitaria han cambiado en un sentido muy fundamental. Lo más probable es que en treinta años más las diferencias con nuestro presente sean aún más grandes.

Es necesario considerar que nuestras instituciones formadoras están insertas en un medio ambiente sociocultural y tecnológico que no terminamos de conocer y no manejamos cabalmente. Somos capaces de alterar el entorno, el que a su vez nos modifica, a través de una dinámica de cambios de toda índole no conocida antes por la humanidad.

Por eso, más que un modelo es posible identificar ciertas ideas fuerza, principios, determinados valores y algunas visiones que, con mucha flexibilidad, pueden orientar el trabajo de instituciones y de las políticas públicas en educación superior, que sean consistentes con una universidad del siglo XXI. Ese análisis abarca prácticamente todos los espacios del quehacer, desde la relevancia y pertinencia de la actividad desarrollada, hasta la estructura de gobierno y el financiamiento; así como también, los estudiantes y la docencia de pregrado, la investigación, posgrado, la equidad y, como elemento fundamental, la calidad.

Pareciera que la mirada de futuro a la que nos hemos referido, no se encuentra adecuadamente discutida ni consensuada. Desde otra perspectiva, es nuestra impresión que el punto de partida tampoco es

del todo nítido para los diseñadores de la política pública. Pareciera que la diversidad de instituciones de educación superior desarrolladas en Chile, durante los últimos treinta años, más que una oportunidad, o un aspecto positivo del sistema, ha pasado a ser considerada por algunos actores políticos y universitarios un problema, que debería ser eliminado para dar prioridad a un prototipo único de universidad. Este anhelo es extraído de mitos del pasado y que es discordante con las experiencias internacionales analizadas.

No podemos dejar de lado un tema fundamental para el diseño de cualquier reforma. A pesar del crecimiento experimentado y los esfuerzos realizados para que la cobertura alcance a todos los segmentos sociales, la educación terciaria se muestra altamente desigual. El nivel socioeconómico, las experiencias educativas previas y el capital cultural de los postulantes, condicionan no solamente el acceso a determinadas instituciones de educación superior, sino que también, su permanencia y los logros académicos que estos pueden alcanzar. Desafortunadamente, con demasiada frecuencia observamos “soluciones” que sólo tienen una apariencia de ser un abordaje a ese problema. No es posible tener políticas eficaces si no consideramos la evidencia y el conocimiento acumulado.

Si observamos el desarrollo de los capítulos, podemos indicar que entregamos mucha evidencia del aporte al país de las universidades privadas no tradicionales en los últimos 35 años, destacando su contribución a la movilidad social, al generar espacios para grupos sociales que se encontraban excluidos de la educación universitaria (capítulo uno). De igual forma, se destaca el hecho de que hoy, más del 50% de la matrícula universitaria se concentra en universidades que no pertenecen al CRUCH. También se muestra, que son estas universidades las que se encuentran aportando más de la mitad de los profesionales al país. Estos profesionales, al contrario de lo que se cree, evidencian tasas promedio de empleabilidad y remuneraciones muy por encima de las que hubiesen tenido sin acceso a educación superior.

Como un aporte a la imprescindible discusión en torno al

futuro del sistema, se abordan con detalle aspectos vinculados a la modernización universitaria (capítulo dos). En esta parte, se plantea lo ambicioso que resulta pensar en un modelo general de educación superior aplicable a toda América Latina. Por una parte, las realidades nacionales e institucionales en las que se desenvuelve la educación superior del continente son tan diversas, que cualquier esquema o modelo que pretenda ser altamente estructurado y definido, no sólo es imposible de lograr, sino también riesgoso. De hecho, el sistema de educación superior, en sus diversos objetivos y estructuras institucionales, responde a orientaciones y lógicas difíciles de cambiar por un mero acto de voluntad de un Gobierno particular.

Luego, se aborda el tema de objetivar la calidad en la formación de pregrado, al plantear la inquietud por los factores que hacen que una carrera de pregrado tenga mayor calidad que otra (capítulo tres). De acuerdo con nuestra visión, existen seis indicadores que dan cuenta de manera significativa de la calidad en la formación de pregrado: dos indicadores de calidad asociados a la consistencia global del proceso formativo, dos indicadores que evidencian la calidad con que se ejecuta el proceso mismo y dos que dan cuenta de la pertinencia para la realidad nacional del proceso formativo.

Asociado al tema de calidad en formación de pregrado, resulta evidente que la clasificación más amplia de “universidades del CRUCH” y “universidades privadas”, parece no reflejar adecuadamente la complejidad del sistema de educación superior universitario actual. Para evidenciar lo anterior, se realiza el ejercicio de “excluir” del CRUCH a las seis universidades que concentran, al interior de ese grupo, la mayor cantidad investigación de punta. Al hacer esto, se aprecia que el resto de las universidades integrantes del Consejo de Rectores (19) no presentan diferencias significativas, en ningún indicador comparable, con las diecinueve universidades privadas acreditadas no tradicionales existentes a enero del 2016.

El presente texto también analiza el tema de la regulación en el sistema de educación superior en Chile (capítulo cuatro). El análisis

se organiza considerando seis ámbitos que constituyen el objeto de la regulación: calidad, cantidad, institucionalidad, currículo, información pública, y financiamiento. En cada ámbito se explora lo que ha ocurrido en Chile en tres niveles de ejecución: el discursivo, el normativo, y el operativo.

Por otra parte (capítulo cinco), se debe considerar que tanto el Gobierno actual como la comunidad académica, la clase política, los medios de comunicación, y también, los estudiantes y postulantes a la educación superior con sus familias, prometen, anhelan, esperan o exigen calidad en la oferta educacional. Cabe preguntarse entonces, ¿cómo la sociedad puede saber si una institución posee calidad, específicamente calidad educativa? La respuesta a esta gran interrogante se logra respondiendo primero otras dudas anteriores, tales como: ¿Qué espera la sociedad y específicamente el sector de educación superior de un sistema de acreditación? ¿Cuáles son los elementos universalmente aceptados de acreditación y sus actores involucrados? ¿Cuál es la experiencia concreta de la acreditación y su efecto en Chile? ¿Cómo se compara con aquella en países con probada tradición en el tema? ¿Qué se propone como reforma y qué observaciones merece? ¿Cuáles son los desafíos que tiene un sistema de acreditación?

Mostramos la gran diferencia que tienen las universidades chilenas de mayor reconocimiento con respecto al financiamiento comparado con la realidad internacional (capítulo seis). Las dos instituciones ubicadas permanentemente en las primeras posiciones de los rankings a nivel mundial (MIT y Harvard), trabajan con un presupuesto de operaciones conjunto, que supera el gasto total en educación superior en Chile.

En el mismo capítulo queda demostrada la elevada valoración que tiene la educación superior en Chile, situándose entre los tres países de la OECD con mayor porcentaje del PIB destinado a la actividad. De igual forma, se aprecia que no existe diferencia sustantiva en la proporción del gasto público como porcentaje del PIB destinado a educación superior: en Chile es de un 1% y en los países miembros asciende al 1,1%. La diferencia sustantiva se advierte en la proporción

de gasto privado, espacio en el cual Chile se encuentra entre los tres países miembros, con un gasto privado superior al 1% del PIB.

Esta elevada proporción de gasto privado respecto del gasto total en educación terciaria, se asocia a dos fenómenos presentes en nuestra realidad: la rentabilidad privada de la educación terciaria, a nivel agregado, continúa siendo percibida como alta, además, existe una elevada valoración social otorgada a estudios de este nivel. Lo anterior hace que sea deseable para las personas poseer certificaciones de este tipo. Considerando que la reforma en marcha lo que busca es sustituir gasto público por gasto privado, cabe preguntarse cuánto avanzaremos en cobertura y participación de los quintiles de menores ingresos, así como en la calidad de la formación, a partir de la inversión gigantesca a la que se ha comprometido el gobierno.

En el plano de los recursos para el desarrollo de la actividad universitaria, nuestro análisis define un indicador denominado “arancel total” (capítulo siete). Este corresponde a la suma de tres elementos: arancel real cobrado por la universidad, ingresos fiscales per cápita e ingresos propios generados por la institución (también llevados a un per cápita). Es decir, denominamos arancel total a los ingresos totales que recibe una universidad dividido por el número de estudiantes de pregrado. Por cierto, esta denominación no significa que se trate de un cobro por alumno, ni que las actividades de las universidades se remitan sólo a docencia de pregrado. Lo que se plantea al hacer este ejercicio, es una primera aproximación para obtener un monto que permita comparar a las instituciones y posteriormente, analizar si este indicador permite explicar las diferencias entre ellas.

La disparidad de los montos observada en el valor resultante del arancel total, oscila entre dos y diecisiete millones de pesos, permite comprender el grado disímil de desarrollo y los distintos tipos de énfasis que cada universidad exhibe en sus diferentes actividades. Es así como las tres universidades que trabajan con el mayor ingreso total por alumno, (Pontificia Universidad Católica de Chile (\$17.010.977); Universidad de Chile (\$15.815.195) y Universidad de Concepción (\$

8.684.211), son las que dan cuenta a nivel nacional, de prácticamente la mitad de la investigación, que es la actividad más valorada por la academia clásica para evaluar la calidad de una institución universitaria.

Desde esta perspectiva, no parece razonable efectuar comparaciones entre instituciones sin considerar antes los recursos que manejan para el desarrollo de las diversas actividades propias del quehacer universitario.

En un análisis conceptual de la política pública, se examina la creencia de que la gratuidad beneficiará a los más pobres (capítulo ocho). Es así como se destaca que la política de gratuidad en la educación superior favorece a quienes son o serán los más ricos de la sociedad. Aunque esta política se fundamenta en el concepto de igualdad en el acceso - lo que llevaría a eliminar barreras de entrada a la educación superior, entre las que la capacidad de pago sería una de las importantes -, la evidencia muestra que una política de este tipo asigna recursos públicos que generarán beneficios a un grupo, que los usará para sí, sin obligación de generar ninguna retribución social concreta por estos recursos recibidos.

Lo anterior constituye un factor de inequidad social, pues se asignan recursos públicos a un grupo que goza o gozará de un mayor bienestar, aún sin que hubiese una política de gratuidad, quitándoles esos recursos a otros grupos cuyo bienestar presente y futuro depende de manera determinante de ellos. Así entonces, el análisis muestra una situación paradójica: una política pública que es presentada como una acción en pro de la igualdad, pero que en sí misma y por los efectos que genera, es fuertemente inequitativa ya que puede mantener o aumentar los grados de desigualdad que busca combatir. De forma más específica, en el texto se estiman los costos monetarios asociados a implementar el inicio de la gratuidad en el año 2016 (capítulo nueve). Para esto se realizan estimaciones que determinan el número de beneficiarios en 131.336 estudiantes, los cuales generarán un costo neto -costo bruto menos apoyos en ayudas estudiantiles ya entregadas- de M\$ 55.863.064.

Desde la perspectiva de la continuidad en la implementación de la política pública tendiente a la gratuidad universal, se deja en

evidencia el aumento exponencial en la cantidad de recursos que se requieren para continuar ampliando el beneficio. Estas diferencias sustantivas se generan de manera importante debido a la desigual distribución vigente que se observa en los tipos de apoyos y las cuantías de las ayudas estudiantiles. La implementación de la gratuidad requiere mayor cantidad de recursos netos del Estado en favor de los estudiantes matriculados en instituciones privadas, los cuales han tenido un acceso poco privilegiado a los apoyos de becas y a las condiciones de crédito.

En otro plano, el texto aborda con detalle otro gran tema, tal como dijimos, a pesar del crecimiento y los esfuerzos realizados para que la cobertura alcance a todos los segmentos sociales, la educación terciaria se muestra altamente desigual. Frente a esta problemática, se presentan tres miradas distintas, con un enfoque común: cómo incorporar adecuadamente en el sistema la diversidad cultural de los aspirantes a la educación terciaria. Estas miradas, en espacios diferentes, buscan impactar el quehacer universitario en la búsqueda de equidad e inclusión y, de forma más amplia, en la calidad del proceso de enseñanza aprendizaje.

La primera mirada, se centra en el sistema de selección universitaria (capítulo diez). Se postulan los elementos que debería considerar un sistema coherente con nuestra realidad y, sobre la base de los cuestionamientos previos, se realizan dos advertencias: debemos dejar de lado el anhelo de contar con un sistema de selección perfecto, ya que aquello no es posible en ningún sistema de educación superior, además, pretender desarrollarlo en Chile, sería altamente ineficiente, ésto porque las universidades que requieren de alta selectividad en nuestro país son un grupo muy reducido del total de instituciones; y, la segunda de ellas, es que debemos tener plena conciencia de que un instrumento que posea la calidad técnica adecuada, evidenciará una incómoda realidad, que en Chile cohabitan varios sistemas de educación escolar con muy diferentes niveles de calidad. No obstante, se plantea que este negativo resultado no es responsabilidad del instrumento de medición, ya que éste solo refleja una realidad que le

antecede. Pedir la eliminación de la prueba de selección universitaria por sus resultados es como clamar por la abolición del termómetro, por considerarlo patológico cuando se trata sólo del instrumento revelador de un síntoma.

La segunda mirada se concentra de plano en la esencia de la actividad formadora, aportando antecedentes de valoración y contenidos de un proyecto educativo. Es así como se relata el proceso de actualización del Proyecto Educativo de la Universidad San Sebastián, desde sus orígenes en el año 2008, hasta su última actualización en el año 2015 (capítulo once). Este capítulo centra la atención en un espacio considerado esencial para el éxito de una institución universitaria. Ante la pregunta por qué es una necesidad y cuál es la importancia de contar con un proyecto educativo explícito, conocido e implementado, queda en evidencia que se trata de un ejercicio que obliga a cada institución a declarar interna y públicamente cómo se define, a qué se compromete y cómo se orienta su estrategia metodológica. De este modo, lo expuesto en un proyecto educativo hace posible evaluar la propia consistencia de una institución, desde una mirada externa, como es el caso de los procesos de acreditación, o como un examen interno permanente que determine y de respuesta a los cuestionamientos sobre el nivel de su avance y desarrollo, así como de los rasgos de identidad de la institución.

El tercer enfoque presenta la exitosa trayectoria y experiencia del Instituto de Rendimiento y Apoyo al Estudiante CREAR-Universidad San Sebastián (USS), cuyos objetivos son: diseñar, implementar y evaluar dispositivos y programas de acompañamiento académico para estudiantes de la USS, con el fin de potenciar su aprendizaje, rendimiento y adaptación a la educación superior durante los primeros años; generar investigación y publicaciones de calidad sobre modelos y programas de acompañamiento para la educación universitaria; y contribuir a la socialización y desarrollo de programas de acompañamiento, que favorezcan la equidad en la educación superior (capítulo doce).

Estos dos últimos capítulos, muy propios de la experiencia

institucional de la Universidad San Sebastián, se incluyen por su vigencia y aporte en los temas relativos al éxito de una institución superior universitaria del Chile actual. Desafíos tan vigentes y distantes de los sueños de la elite. Como afirma Sybille Reichert: “Aun cuando la movilidad social y un acceso amplio son promovidos pública, social e incluso financieramente, ellos se encuentran con techos formados por prácticas sociales que están sostenidas por valores que no son fácilmente deshechos mediante el mero deseo político”.

Finalmente, sólo cabe destacar que no podemos desperdiciar esta gran oportunidad de desarrollo, discutiendo la creación de instituciones e instrumentos que sólo pretenden evitar los problemas que hemos tenido, o tratan de revitalizar quimeras que no respondieron y no responderán efectivamente a las dinámicas y problemáticas que enfrentaremos. El desafío supera con creces discusiones pequeñas llevadas adelante con una mirada concentrada “en el espejo retrovisor”. A la luz de los antecedentes aportados por este libro se pone de manifiesto, la complejidad que conlleva generar un diseño de arquitectura integrado para el heterogéneo sistema universitario chileno. Esta complejidad se refiere a los múltiples espacios que debe contemplar un diseño: la calidad entregada en la formación de pregrado, la eficiencia de las universidades que integran el sistema y el rol en la sociedad al que son convocadas las instituciones.

Ya lo dijimos, este libro busca contribuir con evidencia para el diseño de una política pública inclusiva y de calidad. Los ámbitos son variados, desde una visión de futuro de universidad al cuestionamiento de la generación de mayores niveles de equidad en la sociedad chilena producto de la política que establece la gratuidad. Pero fundamentalmente, la mayoría de sus capítulos busca aportar evidencia que permita centrar adecuadamente el punto de partida. En este último espacio se concentran muchas páginas, tal vez por experticia de los autores, o por considerar que el diagnóstico inicial se encuentra excesivamente distorsionado. Dicha distorsión complica la definición de futuro en educación y de igual manera, no permite su desarrollo, pues no encontrará el piso

sólido que este avance exige.

Es posible que tengamos una oportunidad histórica para dar forma a un nuevo sistema de educación superior, que sea capaz de enfrentar los requerimientos del país en un horizonte de por lo menos treinta años. Resulta imprescindible que como nación fijemos “nuestro sueño”, respecto de lo que debe ser la educación superior, a través de una visión de futuro clara, realista, flexible, funcional y acorde al país que aspiramos.

El camino que escojamos será correcto en la medida que nos conduzca a la dirección deseada, marcada por los principios. Pero, para que ello ocurra, también es imprescindible que se inicie la marcha a partir de la posición en que nos encontramos actualmente. De lo contrario, estamos irremediabilmente condenados al fracaso.

PARTE I

Cómo llegamos hasta aquí y cómo avanzamos



CAPÍTULO 1

Cambios de las universidades en los últimos 35 años: el aporte de las universidades privadas

Hugo Lavados Montes⁽¹⁾

¹Rector Universidad San Sebastián.

Agradecimiento especial por la colaboración de Jonathan Duarte R. y Ramón Berríos A., de la Universidad San Sebastián, para elaborar este capítulo.

1. Introducción

La educación superior en Chile, especialmente la universitaria, ha sido objeto de una mirada más detallada en los últimos años. Han aparecido una serie de estudios que profundizan en este ámbito, más allá de la presentación de anuarios estadísticos, indicadores o gráficos, se trata de estudios que buscan conocer qué está ocurriendo objetivamente, si se está ante una crisis y qué consecuencias tendría esta. Además se ha indagado en otras temáticas, como las características socio-económicas o el capital cultural de los estudiantes, entre otras.

Sin embargo, pocos estudios han indagado en las características de las universidades, aun cuando hay evidencia que no confirma la creencia que existen importantes diferencias entre instituciones pertenecientes al Consejo de Rectores (CRUCH) y aquellas privadas que no pertenecen a esta entidad.

Este capítulo se enfoca en hacer una revisión de los hechos más relevantes de la educación universitaria chilena, relacionados con el surgimiento de las universidades privadas y su impacto a nivel nacional. Para ello, se da a conocer una sinopsis del fenómeno de la educación superior en Chile en los últimos años, para luego presentar cómo se han comportado las universidades agrupadas en aquellas pertenecientes al CRUCH y aquellas que están fuera de este organismo.

Desde mediados de la década del setenta, se reformuló el papel del Estado, de la economía y el uso de los recursos públicos en Chile. Las políticas definidas por el Gobierno, afectaron significativamente las bases del orden social, iniciándose una profunda transformación del Estado, expresada en el cambio de las prioridades de las políticas públicas y en la utilización de los recursos fiscales. Se consolidan progresivamente nuevos escenarios sociales, como la creciente autonomía de las mujeres, su acceso gradual al mercado del trabajo y a niveles superiores de educación.

Aunque algunas políticas públicas implementadas desde los noventa hasta la actualidad, han permitido a una importante proporción de la población salir de la marginalidad y la pobreza, para un porcentaje

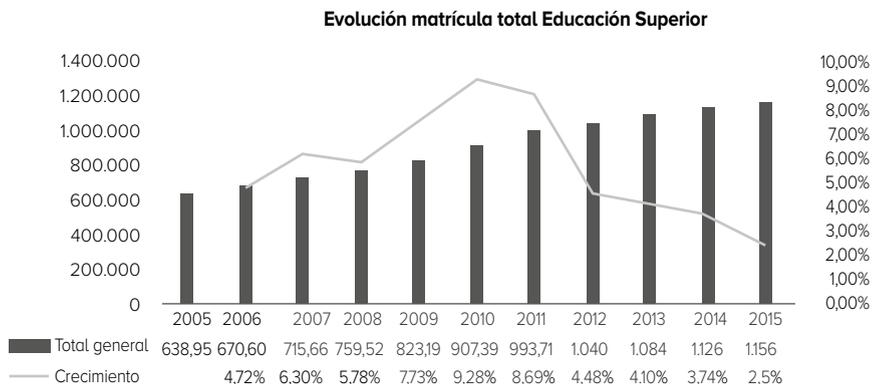
de los ciudadanos tener un trabajo remunerado no necesariamente supone salir de esa situación, debido a que su nivel de ingreso sigue siendo insuficiente para superarla. Según la definición de pobreza, un ingreso mínimo mensual no es capaz de entregar una calidad de vida mínima aceptable a una familia. Es por esto que la educación terciaria, especialmente la universitaria, se alza como una de las herramientas para salir de esta condición.

En Chile, la tasa de retorno de la educación superior es alta, por tanto el acceso a ese nivel representa una posibilidad real para mejorar el bienestar material de los estudiantes y sus familias. Tanto es así, que los estudiantes que terminan la universidad tienen ingresos de tres a cinco veces más que aquellos que sólo finalizan la educación media. Así, observamos que la educación superior ha tenido una gran expansión, especialmente en las dos décadas entre 1990 y 2010. La matrícula alcanza en el año 2015 a 1.165.654 estudiantes de pregrado, de los cuales 645.968 (52,4%) lo hacen en universidades⁽²⁾.

El gráfico 1.1. muestra la evolución de la matrícula total y la tasa de crecimiento en los últimos once años:

Gráfico 1.1.:

Evolución matrícula total y tasa de crecimiento anual educación superior.



Fuente: MiFuturo.cl

² <http://www.mifuturo.cl/index.php/bases-de-datos/matriculados>.

Se observa que el período de mayor expansión es entre los años 2009 y 2011, con un promedio de crecimiento de 8,6%, luego, se da paso a tasas decrecientes, producto de la maduración en la cobertura.

2. La gran transformación

Chile ha pasado de ser un sistema de educación elitista, financiado mayoritariamente por el Estado, a uno de carácter masivo y diversificado, que se financia en su mayoría con recursos privados. En la década de 1970, el sistema de educación universitaria constaba con ocho instituciones: dos pertenecientes al Estado, con el 65% del total de la matrícula y que contaban con un gran número de sedes regionales, las otras seis universidades pertenecían al régimen privado. Sin embargo, casi todo su financiamiento era asumido por el sector público.

En la década de los ochenta, el Gobierno descentralizó las dos grandes universidades estatales y la Universidad Católica de Chile y casi todas sus antiguas sedes regionales se convirtieron en institutos profesionales o universidades, llegando, con el tiempo a transformarse todas en universidades. Se introdujo a su vez, un sistema nuevo y diversificado de financiamiento para las universidades ya existentes, transfiriendo una parte considerable de los costos a los estudiantes y sus familias. La reforma de 1981 transformó la educación superior chilena. Por una parte, permitió crear dos tipos nuevos de instituciones: los Centros de Formación Técnica y los Institutos Profesionales, además posibilitó la creación de Universidades Privadas, que se agregaron a las universidades estatales y las privadas financiadas por el Estado (tradicionales), que estaban dentro del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH), y a las instituciones formadoras de oficiales de las Fuerzas Armadas y de Orden.

Tabla 1.1.:

Evolución universidades chilenas periodo 1980-2010.

Año	Universidades Estatales	Universidades Privadas Tradicionales	Universidades Privadas	total universidades
1980	2	6	0	8
1989	14	6	11	31
1999	16	9	45	70
2010	16	9	35	60

Fuente: CNED. 2014.

El funcionamiento de este nuevo esquema, con un acelerado desarrollo desde 1989, posibilitó el crecimiento de nuevas entidades. Lo anterior se observa en que, en el año 2015, de doce instituciones que tenían matrícula de estudiantes en pregrado por sobre los 16.000, y que concentraban el 50% del total de la matrícula universitaria, seis son privadas no tradicionales. De hecho, de las cinco más grandes, cuatro son privadas: Universidades Andrés Bello, Tecnológica (INACAP), Santo Tomás y San Sebastián.

Tabla 1.2.:**Concentración de la matrícula en universidades:**

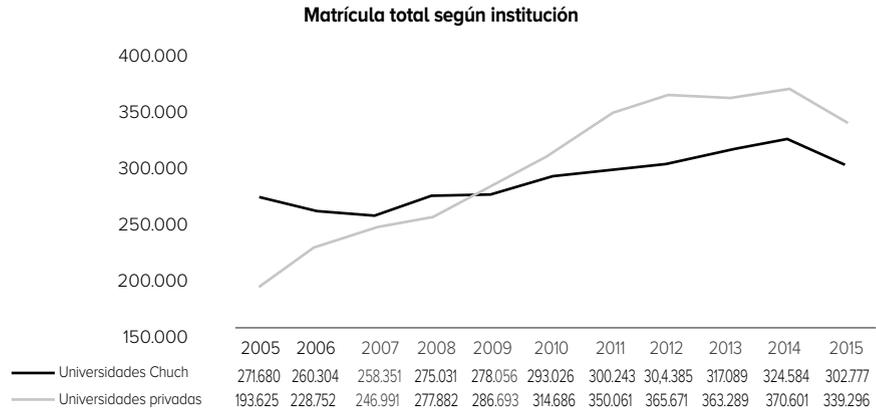
Institución	Total Estudiantes	Participación
UNAB	43.744	6,8%
UINACAP	34.857	5,4%
UCHILE	29.496	4,6%
UST	29.048	4,5%
USS	27.075	4,2%
UDLA	26.252	4,1%
PUC	25.456	4,0%
UDEC	24.139	3,8%
USACH	22.004	3,4%
UA	20.229	3,1%
UMAYOR	18.345	2,9%
UTFSM	18.045	2,8%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de: www.MIFuturo.cl, 2015.

La expansión de la matrícula se dio con mayor dinamismo en las universidades privadas, hecho que se observa en la evolución de la matrícula total. A partir del año 2009, estas instituciones superan en matrícula total al conglomerado perteneciente al CRUCH.

Gráfico 1.2.:

Matrícula total según institución.



Fuente: MiFuturo.cl

En todas las regiones del país se observa el mismo fenómeno.

Tabla 1.3.:**Crecimiento y participación de las universidades en el periodo 2005-2015.**

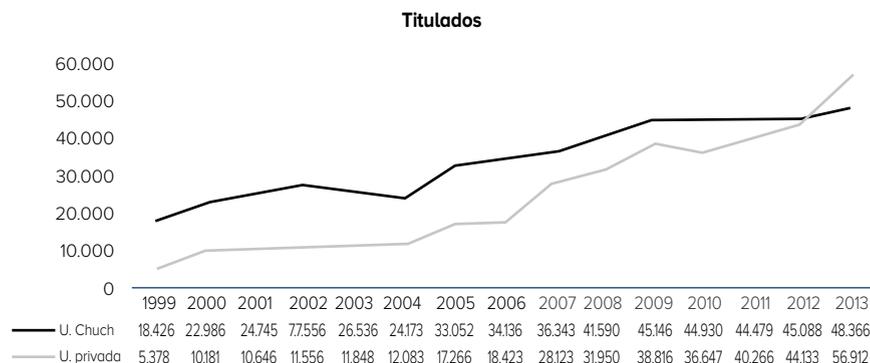
Región	Crecimiento 2005-2015		Participación 2005		Participación 2015	
	CRUCH	Privadas	CRUCH	Privadas	CRUCH	Privadas
Región de Arica y Parinacota	4,5%	50,9%	90,3%	9,7%	82,7%	17,3%
Región de Tarapacá	42,0%	28,1%	67,7%	32,3%	72,2%	27,8%
Región de Antofagasta	14,2%	64,0%	81,9%	18,1%	65,6%	34,4%
Región de Atacama	52,8%	54,9%	81,5%	18,5%	80,8%	19,2%
Región de Coquimbo	-3,9%	52,2%	69,2%	30,8%	50,9%	49,1%
Región de Valparaíso	3,3%	37,8%	67,3%	32,7%	56,9%	43,1%
Región del Gral. B. O'Higgins	51,5%	79,5%	27,3%	72,7%	13,7%	86,3%
Región del Maule	34,5%	49,7%	65,3%	34,7%	59,1%	40,9%
Región del Bío-Bío	26,5%	56,5%	68,5%	31,5%	56,3%	43,7%
Región de La Araucanía	29,7%	48,6%	68,4%	31,6%	61,2%	38,8%
Región de los Ríos	7,1%	88,9%	93,7%	6,3%	64,0%	36,0%
Región de Los Lagos	-50,0%	61,9%	82,1%	17,9%	53,8%	46,2%
Región de Aysén	57,4%	100,0%	100,0%	0,0%	69,6%	30,4%
Región de Magallanes	11,3%	-9,1%	85,8%	14,2%	88,1%	11,9%
Región Metropolitana	0,2%	36,3%	43,8%	56,2%	33,2%	66,8%

3. Las universidades privadas en la generación de profesionales.

Hasta aquí solo se ha descrito el crecimiento de la matrícula total y cómo esta ha tendido a concentrarse en universidades privadas. Esto indica que son estas las instituciones que han permitido la masificación de la educación universitaria en Chile. Sin embargo, el fenómeno es mucho más complejo y resulta necesario observar otras variables relevantes para entender la real dimensión del aporte de éstas al sistema universitario.

Un aspecto interesante a considerar, más allá del volumen total de estudiantes que posea cada uno de estos conglomerados (privadas no tradicionales, CRUCH), es determinar el volumen de titulados que están posicionándose en el mercado laboral, el que ha seguido una evolución muy similar al de la matrícula. Esto muestra tasas de retención y titulación que son muy semejantes entre estos dos grupos de instituciones

Gráfico 1.3.:
Titulados según conglomerado.



Hasta el año 2012 las universidades del CRUCH titulaban un volumen de estudiantes superior a las universidades privadas, aunque con proporciones cada vez más similares. Desde el 2013, esta proporción se invirtió y se proyecta un escenario similar para los próximos años, producto de la tendencia y evolución en la matrícula.

A partir de los antecedentes entregados en el gráfico 1.3, se aprecia que el año 2003 las universidades del CRUCH titulaban cerca del 70% del total de profesionales. Escenario muy distinto al observado una década después, momento en que alcanzaron cerca del 46%.

4. Ingreso de los titulados

En los acápite previos se ha demostrado la creciente participación de las universidades privadas en el número de estudiantes matriculados en este nivel, así como en el número de titulados a nivel nacional, evidenciando en ambos aspectos por sobre el 50% de participación respecto de los totales nacionales.

Un aspecto de alta relevancia, que debe ser considerado en el análisis, es el relativo a empleabilidad y renta. Respecto de estos dos indicadores, es importante destacar que el nivel de ingreso y junto a la empleabilidad se asocia de manera relevante con el capital socioeconómico y cultural de la familia de origen del estudiante. Este capital es fundamental en la generación de redes de contactos iniciales (colegios), y posteriormente resulta determinante en los resultados obtenidos en los exámenes de selección a la educación superior.

La evidencia empírica existente sobre los ingresos según nivel educacional se puede observar tanto en la tabla como en el gráfico a continuación:

Tabla 1.4.:

Ingreso autónomo promedio por nivel educacional (Individuos con edades entre los 25 y 35 años que no estudian).

Nivel Educacional	Ingreso Autónomo Promedio
Educación media incompleta o menos	\$ 247.710
Educación media completa	\$ 320.901
Educación superior incompleta*	\$ 548.422
Titulados de CFT o IP	\$ 503.757
Titulados de Universidad Privada	\$ 848.088
Titulados de Universidad del CRUCH	\$ 1.003.790

*Nota: Incluye todo el sistema de educación superior (universidades, CFT e IP)

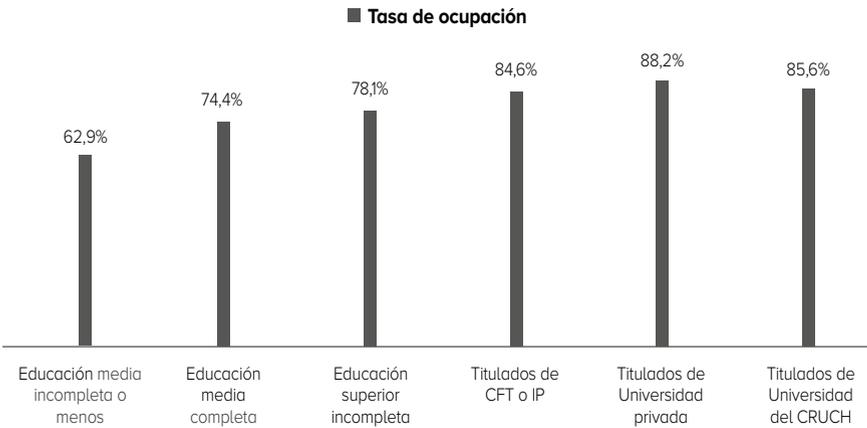
Fuente: Acción Educar sobre la base de CASEN 2013.

Existe una brecha, que ha disminuido, entre los titulados en cada grupo de universidades, y una parte de ella se explica por el tipo de carreras que se imparten en cada caso. Por otra parte, el ingreso promedio de aquellos que se titulan de una universidad privada es 2,6 veces más alto que quienes terminan sus estudios secundarios y 3,4 veces superior que el de aquellos que sólo poseen educación media incompleta.

En el otro ámbito, empleabilidad, se tienen los siguientes resultados:

Gráfico 1.4.:

Tasa de ocupación promedio por tipo de institución (individuos con edades entre los 25 y 35 años que no estudian).



Fuente: Acción Educar sobre la base de CASEN 2013.

Se puede apreciar que los titulados de universidades privadas poseen las tasas de empleabilidad más altas. Los egresados de CFT e IP por otro lado, poseen tasas de desocupación levemente más bajas que las del CRUCH.

5. Políticas de financiamiento y becas: realidades dispares

Por otra parte, las políticas públicas en torno a la educación universitaria han avanzado en la vía de incrementar los recursos para las instituciones del CRUCH, desde el aporte fiscal directo (AFD), el cual se ha incrementado con aportes basales y recursos para el

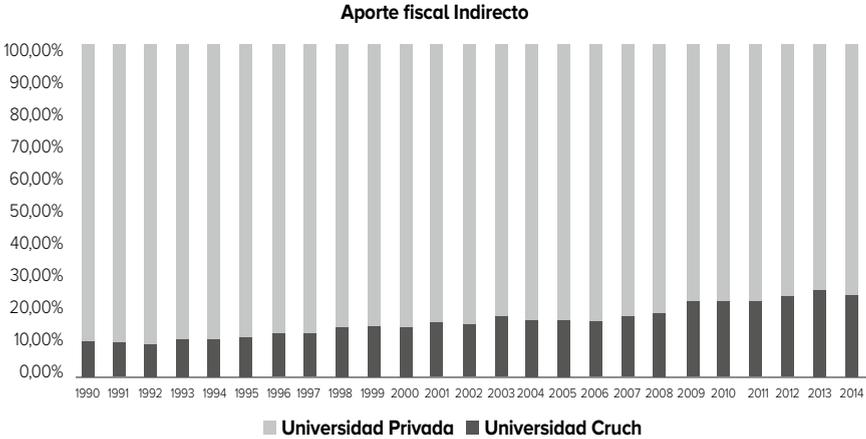
fortalecimiento de estas instituciones. Cabe destacar, que en la última década la sumatoria de estos fondos, llevada a un per cápita relativo al número de estudiantes, se ha duplicado en moneda corriente para las universidades estatales, ello ha permitido que muchas de éstas avancen en mayores grados de complejidad y años de acreditación. En el caso de las universidades privadas pertenecientes al CRUCH, estos aportes se han incrementado prácticamente en un 50% en moneda corriente para igual período, lo que ha generado efectos positivos equivalentes a las universidades estatales.

A partir de la década del noventa, se implementó el Aporte Fiscal Indirecto (AFI), que subvenciona a estudiantes con los mejores puntajes promedios en la Prueba de Selección Universitaria entre los alumnos de la promoción del año. Este aporte no distingue entre las instituciones del CRUCH y las instituciones privadas no tradicionales.

Al observar la evolución de la proporción del AFI, se observa que paulatina y sostenidamente las universidades privadas han incrementado su participación. Lo que denota que una mayor proporción de estudiantes entre los mejores puntajes en la PSU están escogiendo las universidades privadas como sus casas de estudios.

Gráfico 1.5.:

Distribución porcentual del Aporte Fiscal Indirecto (AFI) entre universidades pertenecientes al CRUCH y universidades privadas no tradicionales.



Fuente: Elaboración propia con datos del MINEDUC.

Esta participación de estudiantes con mejores puntajes en la PSU, es un fenómeno que se evidencia con claridad desde la incorporación de universidades privadas al denominado Sistema de Selección Integrado, que es operado desde la Universidad de Chile a través del DEMRE. Es así como de las cinco universidades que evidencian los mayores puntajes promedios PSU en los listados de postulaciones validas por universidad, dos son privadas no tradicionales. En el otro extremo, la universidad privada no tradicional participante del sistema integrado que tiene el menor promedio PSU en los listados de postulaciones validas por universidad, supera a cuatro universidades estatales.

Por otra parte, la asignación de becas, se diferencian según tipo de institución. Las dos becas con mayor asignación presupuestaria son la Beca Bicentenario, exclusiva para universidades del CRUCH, y la Beca Juan Gómez Millas que es asignable a todas las instituciones de educación superior acreditadas. Los montos presupuestarios asignados

el año 2014, según cifras oficiales⁽³⁾, fueron para la Beca Bicentenario de \$ 196.446 millones de pesos, mientras que para la Beca Juan Gómez Millas se asignaron \$ 44.280 millones de pesos. Se puede apreciar una diferencia estimable, considerando que el CRUCH concentra del orden de un cuarto de la matrícula de la educación superior. El fenómeno también resulta dispar al considerar solo la educación superior universitaria, esto considerando que el CRUCH concentra algo menos del 50% de la matrícula total.

Es importante destacar, como un aspecto adicional que diferencia los tipos de beneficios estatales, los montos que se asignan a cada beca. En el caso de la Beca Bicentenario, el monto por beneficiario corresponde al arancel de referencia de la carrera que estudia, mientras que en la Beca Juan Gómez Millas su monto es fijo de \$1.150.000. Esta definición hace que, en promedio, la Beca Bicentenario duplique en monto a la Beca Juan Gómez Millas.

En síntesis, si bien las políticas públicas han avanzado en aumentar los recursos públicos destinados a los estudiantes universitarios, éstos se han focalizado en las universidades del conglomerado CRUCH, en desmedro de los estudiantes que han escogido estudiar en universidades privadas. Es importante destacar que en un intento por asignar los recursos hacia aquellos que más lo necesitan, sin descuidar un componente de mérito académico, se ha establecido un mecanismo de asignación de becas que está basado, al mismo tiempo, en nivel socioeconómico y desempeño en la PSU.

De esta forma, tanto la beca Bicentenario como la Juan Gómez Millas tienen como condiciones para ser entregadas el pertenecer al 70% más vulnerable de la población y la obtención de más de 500 puntos en la PSU como promedio entre Lenguaje y Comunicación y Matemática. Por definición, la mitad de quienes rinden la PSU cada año cumple la condición de puntaje; no es lo mismo con el grupo socioeconómico. Numerosos estudios avalan (Antivilo, Barrios, Valdivieso,

3 Memoria Financiamiento estudiantil, 2014. División de Educación Superior. MINEDUC.

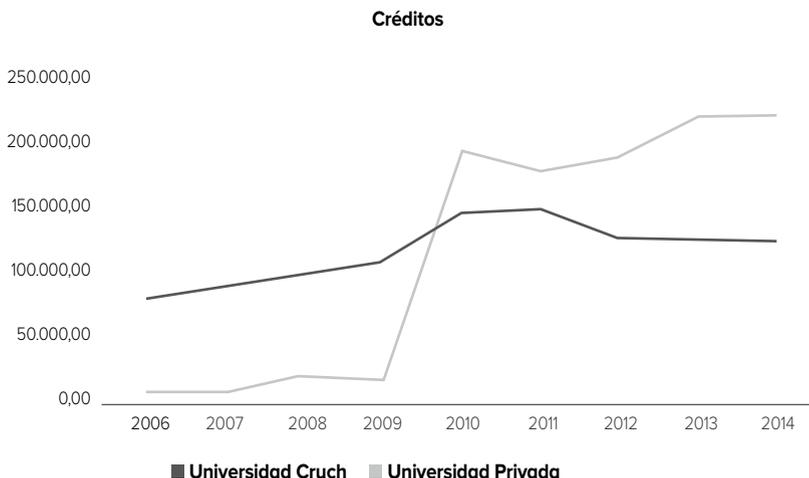
2006 y Contreras, Corbalán, Redondo, 2007) lo determinante que es el nivel socioeconómico que tiene un estudiante en el puntaje que logre en la PSU, lo que hace imposible para muchos jóvenes alcanzar el puntaje exigido, sobre todo para quienes pertenecen a los segmentos más vulnerables de la población. Las notas de educación media y el ranking son factores que disminuyen ese efecto, pero no completamente.

Finalmente, el Estado ha generado políticas de créditos subsidiados, las cuales también están diferenciadas según el tipo de institución. Los estudiantes que asisten a universidades del CRUCH poseen dos fuentes de crédito, el Fondo Solidario De Crédito Universitario (FSCU) y Crédito Con Garantía Estatal (CAE). Este último es la principal fuente de financiamiento de los estudiantes pertenecientes a universidades privadas.

A partir del año 2011, las condiciones del CAE para los estudiantes de universidades privadas mejoraron considerablemente, con una ostensible disminución en la tasa de interés y facilidades para el acceso, lo que gatilló un explosivo aumento de estudiantes que solicitaron el beneficio. No obstante ello, aún persisten dos diferencias importantes: el plazo en el cual se extingue la deuda y la proporción del ingreso máxima que puede alcanzar la cuota mensual. Una presentación detallada de las características de estos créditos subsidiados se expone en el Anexo 1 del capítulo 6: Prácticas de financiamiento universitario a nivel Internacional.

Gráfico 1.6.:

Evolución montos créditos para universidades del CRUCH y privadas:

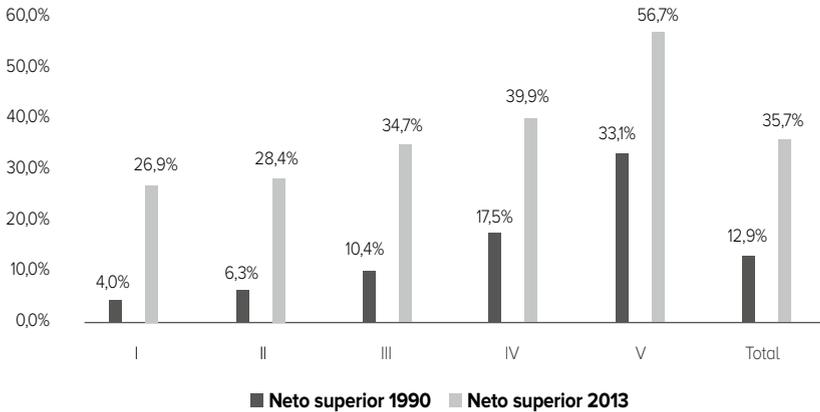


Fuente: Servicio de Información de Educación Superior, MINEDUC. Extractado de mifuturo.cl

6. Un aporte de equidad

Uno de los mayores aportes de las universidades privadas, radica en el aumento del acceso a la educación superior y universitaria de la población chilena. Esto se ve reflejado en las cifras de cobertura⁽⁴⁾ del sistema.

⁴ Se define "Cobertura en Educación Universitaria Neta" al cociente A/B en que: A: Todos los estudiantes de educación Universitaria entre 18 y 24 años. B: Población total entre 18 y 24 años.

Gráfico 1.7.:**Cobertura de educación superior neta, por quintil de distribución de ingresos.**

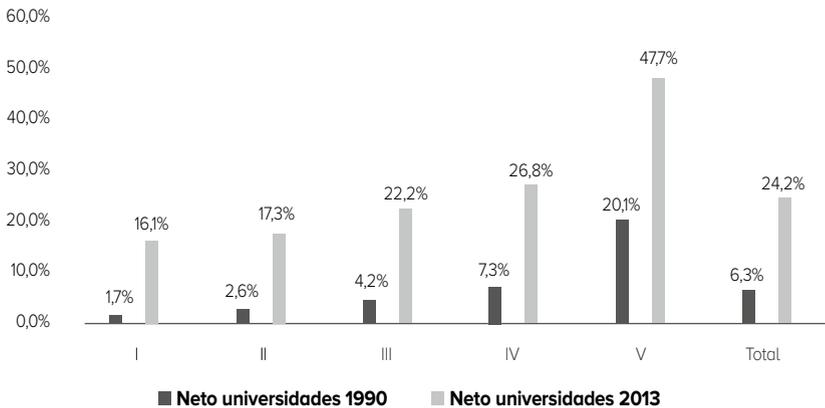
Fuente: Dirección de Estudios, USS con información de la Encuesta CASEN 1990 y 2013.

En 1990, antes de la expansión de instituciones de educación superior privadas ajenas al CRUCH en el sistema de educación superior chileno, un 4% de la población más vulnerable entre 18 y 24 años accedía a la educación superior. Esta proporción bajaba a un 1,7% en el caso de educación universitaria⁽⁵⁾.

⁵ Cabe recordar que la educación superior comprende la educación impartida por universidades, institutos profesionales, centros de formación técnica y otros institutos y academias civiles y militares que entreguen títulos equivalentes.

Gráfico 1.8.:

Cobertura de educación universitaria neta por quintil de distribución de ingresos:



Fuente: Dirección de Estudios, USS con información de la Encuesta CASEN 1990 y 2013.

Como es de esperar, las cifras de cobertura de educación superior neta, son superiores a las de cobertura de educación universitaria neta, lo que se refleja en la mayor matrícula que tienen los IPs y los CFTs en relación a las universidades. El impacto de las universidades privadas no pertenecientes al CRUCH ha sido importante en cuanto a la consolidación de un acceso más equitativo a la educación universitaria. Lo anterior se plantea ya que, al igual que en el caso de toda la educación superior, la educación universitaria ha permitido a los sectores más vulnerables beneficiarse con este cambio en la estructura del sistema de educación terciaria chilena.

Es así como en 1990, un 1,7% de los jóvenes más vulnerables entre 18 y 24 años, accedía a la educación superior universitaria, mientras que veinte años después, lo hacía un 16,1%, es decir, casi diez veces más. En el otro extremo, el 20% de ingresos más altos ha incrementado su participación en las universidades en poco más de dos veces. Esta participación tiene directa relación con la aparición

de universidades privadas en el sistema de educación superior chileno.

La siguiente tabla analiza la distribución de la matrícula universitaria para el año 2015 en los primeros cinco deciles, sobre la base de los antecedentes entregados por la encuesta CASEN del 2013.

Tabla 1.5.:

TIPO DE INSTITUCIÓN	Decil 1	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5	TOTAL
CRUCH	19.952	26.016	25.981	27.512	32.464	131.924
U. PRIVADAS	17.034	24.594	25.155	30.250	32.346	129.378
Total general	36.986	50.610	51.136	57.761	64.810	261.302

Fuente: Dirección de Estudios, USS, con información de la encuesta CASEN 2013.

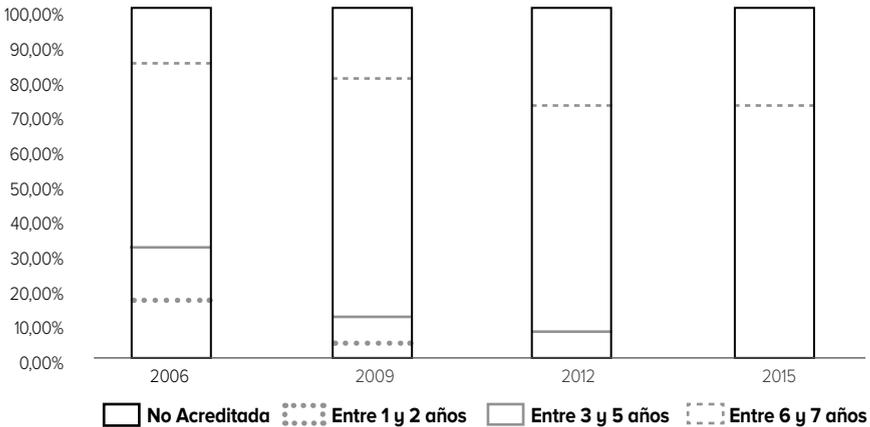
En el año 2015, se muestra que para los cinco primeros deciles de la población, la diferencia no es significativa entre matriculados en universidades privadas o pertenecientes al Consejo de Rectores. De esto se deriva que hoy, casi la mitad de los alumnos más vulnerables⁽⁶⁾ que estudian en universidades chilenas, lo hacen en una universidad privada no perteneciente al CRUCH. Si se considera la participación en la matrícula de las universidades privadas al inicio de los noventa y su fuerte expansión, resulta evidente que la paulatina situación de igualdad en los primeros cinco deciles, es resultado del fenómeno de crecimiento desarrollado en estos años, que ha ido acompañado de un financiamiento que permite matricularse sin pagar arancel o pagando un porcentaje significativamente reducido.

⁶ Pertenecientes al 50% más vulnerable de la población.

7. Respeto de la calidad en la formación de pregrado

Cabe destacar que el tema de los indicadores asociados a la calidad en la formación de pregrado, así como un análisis comparativo entre universidades privadas no tradicionales y universidades del CRUCH, se encuentra ampliamente tratado en el Capítulo 3 “La calidad del proceso formativo a nivel de pregrado: Comparación de indicadores para la educación superior universitaria”. De igual forma, este libro dedica el Capítulo 5 “Acreditación y aseguramiento de la calidad en la educación superior. Elementos analíticos para una reforma en Chile”, a temas asociados a las carreras y la acreditación institucional. No obstante ello, en este acápite parece conveniente un comentario respecto de este último tema.

Se observa que en los últimos diez años, las universidades del CRUCH han progresado en la cantidad de instituciones que han obtenido acreditaciones de seis y siete años, de igual forma, a diferencia del inicio de esta última década, hoy no quedan universidades sin acreditación. Esto implica que, en mayor o menor medida, éstas han evolucionado en la calidad de la formación y otras actividades de su quehacer (Cancino & Scham, 2014).

Gráfico 1.9.:**Evolución acreditación CRUCH.**

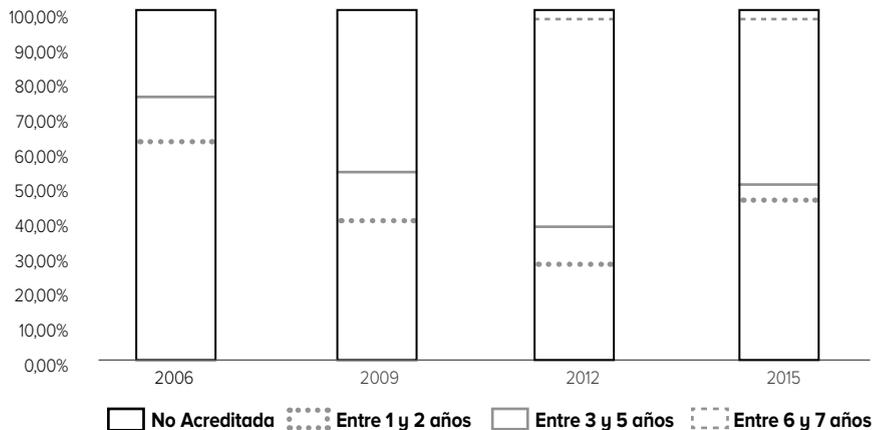
Fuente: Comisión Nacional de Acreditación CNA (2016).

Por su parte, las universidades privadas presentan niveles irregulares de evolución en este ámbito. A partir del año 2012 aparecen instituciones con acreditaciones de seis años, sin embargo, también ha aumentado a contar de ese año, la cantidad de universidades que pierden su certificación o las que han debido cerrar. Estos cambios se explican en parte, porque se han realizado modificaciones legales, que han incrementado los requisitos para obtener la acreditación, lo que se suma a las mayores exigencias por parte de los propios estudiantes respecto de la calidad del servicio que reciben. Desde luego una adecuada institucionalidad y regulación resultan ser determinantes para elevar la calidad que se observa en el sistema. Incluidos los resguardos adecuados para los estudiantes, se debe determinar el umbral mínimo aceptable de calidad que requiere un país con el grado de desarrollo chileno. Esta aseveración se traduce en que desde hace un tiempo se estima como necesario el reducir la oferta de “mala calidad”, pero es importante señalar que el hecho que exista una diversidad de proyectos

educativos, no constituye un problema, es más bien un activo que debe ser valorado.

Gráfico 1.10.:

Evolución acreditación Universidades Privadas.



Fuente: Comisión Nacional de Acreditación CNA.

8. El ámbito del postgrado: publicaciones científicas y doctorados

Las universidades privadas son instituciones recientes, cuyo origen se explica, como se señaló, por las modificaciones a la arquitectura del sistema universitario ocurridas en la década del ochenta. Estas instituciones lograron pronto ocupar un lugar relevante en el sistema universitario, con la entrega de educación no sólo a más estudiantes de pregrado, sino que, recientemente, también con una participación mayor en la proporción de titulados en Chile. Por su propia dinámica, existen aspectos de la labor universitaria en que el aporte de las

instituciones privadas ha tardado más en causar impacto. Uno de ellos es la investigación y producción de ciencia y nuevo conocimiento, la que se ha dinamizado más recientemente en esas universidades, proceso habitual en el desarrollo de una institución de este tipo.

Si bien la participación en investigación y desarrollo de ciencia no implica necesariamente una mayor calidad de la docencia de pregrado⁽⁷⁾, ésta sí resulta relevante para el desarrollo estratégico de cualquier país, especialmente si éste pretende competir en el mundo y alcanzar el desarrollo por primera vez en su historia.

Uno de los indicadores relevantes de producción científica, es el número de publicaciones científicas publicadas en la Web Of Science (WOS), un servicio de indexación de artículos científicos que es ampliamente reconocido por la calidad de las publicaciones que contiene.

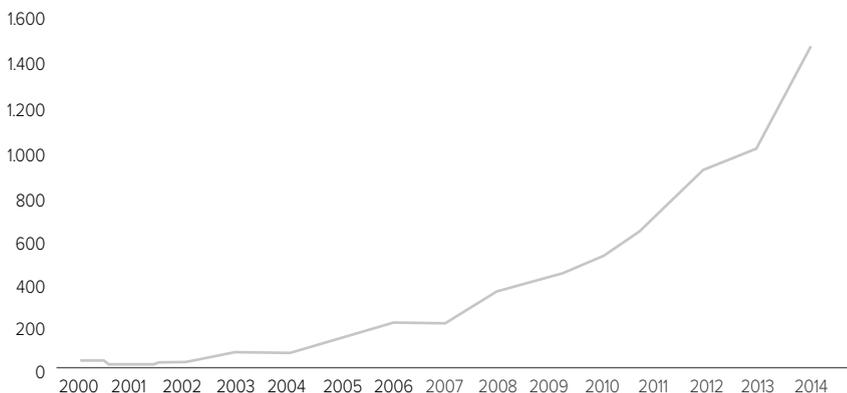
Se puede observar que las universidades CRUCH concentran la mayor parte de la actividad científica, reflejada en número de publicaciones WOS. En realidad son solo tres de las 25 universidades integrantes del CRUCH las que concentran prácticamente la mitad de la producción científica de ese nivel. Sin embargo, desde el inicio del nuevo milenio se aprecian incrementos anuales en el número de publicaciones WOS hechas por universidades privadas. Se observa además, la baja volatilidad comparada en el crecimiento de la producción científica en universidades privadas, lo que sugiere una estabilización en las estructuras y presupuestos diseñados para estos fines.

Este desarrollo ha permitido a las universidades privadas incrementar su participación en la producción científica nacional, medida en publicaciones WOS, desde niveles insignificantes quince años atrás, hasta un 15,6% de la producción total el año 2014.

⁷ Too Much Emphasis on Research? An Empirical Examination of the Relationship Between Research and Teaching in Multitasking Environments. Hee-Je Beck & Do Han Kim, Research in Higher Education

Gráfico 1.11.:

Evolución número de publicaciones WOS por universidades privadas



Fuente: CONICYT

Esto ha significado un esfuerzo considerable por parte de las instituciones sin ingresos basales, como es el Aporte Fiscal Directo.

Aunque la publicación de papers WOS es uno de los indicadores de producción científica más valorados, el número de estudiantes que siguen programas de doctorado también refleja potencial de producción científica, ya que durante la realización de sus estudios los alumnos de doctorado son colaboradores en la producción de ciencia y nuevo conocimiento. De hecho, el número de doctorandos con el de número de publicaciones WOS presentan una correlación muy significativa.

Gráfico 1.12.:



Fuente: Servicio de Información de la Educación Superior SIES

Según este gráfico, hay un desarrollo sostenido a contar del año 2011 en el número de estudiantes en programas de doctorado. Los recursos del Estado destinados a la actividad universitaria suelen ser asignados con mayor intensidad hacia universidades pertenecientes al colectivo CRUCH, a pesar de ser tan importantes para el desarrollo de la actividad científica, este desarrollo suele requerir mayor subsidio del Estado que la educación profesional de pregrado, al ser esta menos financiada por los estudiantes. Por ejemplo, la universidad privada que más ciencia desarrolla en Chile trabaja con un aporte fiscal per cápita equivalente a un 2,1% del aporte fiscal con el que trabaja la universidad CRUCH que más ciencia desarrolla. Esto a pesar de que esa universidad privada publica trabajos WOS equivalentes a un 21,3% de los que publica la universidad CRUCH más intensiva en ciencia⁽⁸⁾.

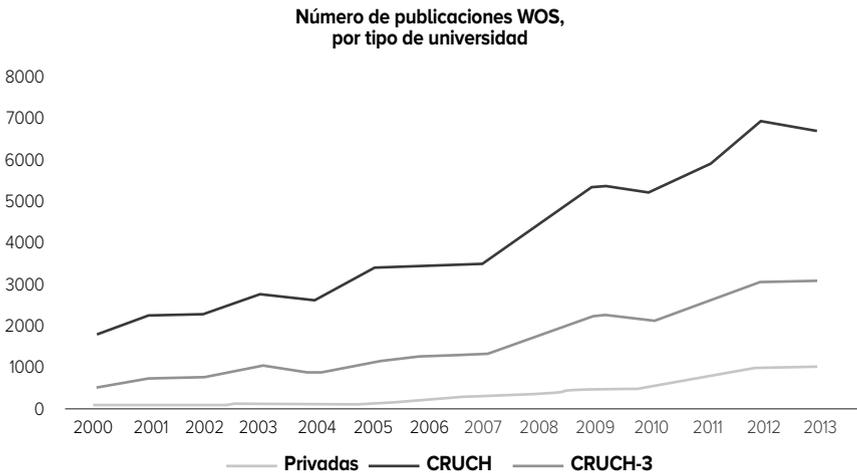
El prestigio y la antigüedad de una casa de estudios superiores

⁸ El tema es abordado en extenso en el Capítulo 7: Ingresos totales que financian la actividad universitaria actual.

también son factores que favorecen el desarrollo del trabajo de investigación, ya que una universidad con vasta trayectoria en la materia, probablemente contará con estructuras, presupuestos y financiamiento más estables, así como un equipo humano y reconocimiento de la comunidad científica consolidados.

Recordando que las universidades privadas más antiguas se alistan a cumplir apenas 35 años, varias han sido capaces de crear las condiciones para albergar áreas de investigación estables y consolidadas. Es importante mencionar que la diferencia que aún persiste entre la producción científica de universidades privadas y aquellas pertenecientes al CRUCH, se ve abultada de manera importante por el efecto de tres universidades que podrían catalogarse como “universidades de investigación”.

Aunque ahondaremos más adelante en esta distinción, estas son universidades que se caracterizan por ser especialmente intensivas en el área de la investigación. Podemos distinguir este tipo de universidades en la mayoría de los sistemas universitarios desarrollados del mundo, y típicamente sólo una pequeña proporción de universidades en cada país son consideradas universidades de investigación. Es posible apreciar en el siguiente gráfico, que el efecto de las universidades de investigación sobre el total de publicaciones CRUCH es importante, y ha ido aumentando con el tiempo.

Gráfico 1.13⁽⁹⁾:

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Web of Science, publicados en el sitio en www.conicyt.cl

Considerando que ninguna universidad privada reúne las condiciones para ser considerada como una universidad de investigación, excluir el efecto de las tres universidades más intensivas en investigación de Chile permite advertir que, al comparar universidades de un mismo tipo, las diferencias en cuanto a producción científica son menores a lo que una primera impresión podría sugerir.

9. Comentario final

En definitiva, a más de 25 años del nacimiento de gran parte de las universidades privadas, estas han experimentado un notable crecimiento en prácticamente todas sus áreas, convirtiéndose en el

⁹ Se denomina "CRUCH -3" al conjunto que agrupa a todas las universidades del CRUCH con excepción de las tres intensivas en investigación: Pontificia Universidad Católica de Chile, Universidad de Chile y Universidad de Concepción.

principal oferente en carreras de pregrado, a través de un heterogéneo grupo de instituciones que, debido a sus diferencias de calidad, evidencian cierta falta de regulación en su funcionamiento por parte del Estado. A pesar de ello, un creciente número de instituciones han avanzado con fuerza en su consolidación y complejidad.

En el actual escenario es impensado concebir la oferta académica sin las universidades privadas ya que gracias a ellas en Chile se ha incrementado notablemente la proporción de profesionales.

Los desafíos restantes están en la línea de mejorar la calidad, específicamente en temas de currículo, abordando la adaptación de los estudiantes en los primeros años⁽¹⁰⁾, con la consiguiente mejora en la retención y también en la mejora en la titulación oportuna. Mantener el dinamismo en la oferta de programas de pregrado⁽¹¹⁾, incorporar investigación aplicada que contribuya al pregrado, y fortalecer los vínculos con el entorno, de forma tal, que las universidades se inserten de modo constructivo y participativo, siendo sensibles a los cambios sociales y también propiciándolos desde su posición social.

La presencia más robusta de las universidades privadas no tradicionales en el ámbito de la innovación y el desarrollo de la ciencia es un tema que debería ser abordado como una política de Estado, ya que no parece razonable desperdiciar una capacidad instalada que ha evidenciado eficiencia en su funcionamiento, al punto que con muy escaso apoyo comienza a mostrar una participación que se empieza a distinguir a nivel nacional.

10 Colleges Climate for Low-Income Students Shapes Academic Confidence. Beckie Supiano, Dec/21/2015. The Chronicle in Higher Education.

11 Education Under Review. Robert Kelchan. The Chronicle in Higher Education, 2016.

10. Bibliografía

- MIFUTURO. (2015). MIFUTURO. Recuperado de <http://www.mifuturo.cl/index.php/bases-de-datos/matriculados>.
- CNED. (2014). Estadísticas. Recuperado de http://www.cned.cl/public/secciones/SeccionIndicesEstadisticas/indices_estadisticas_sistema.aspx
- Accioneducar. (2015). Reducción del AFI y modificaciones al Proyecto de Ley de Presupuestos 2016: Se acentúan las discriminaciones. Recuperado de <http://accioneducar.cl/wp-content/uploads/2015/11/Disminución-AFI-20151113.pdf>
- MIFUTURO. (2015). Recuperado de <http://www.mifuturo.cl/index.php/estudios/estructura-compendio>
- Cancino, V. y Scham, R. (2014). Sistema de Acreditación Universitaria en Chile: ¿Cuánto hemos avanzado? *Estudios Pedagógicos*, 40 (1).
- MIFUTURO. (2015). Recuperado de <http://www.mifuturo.cl/index.php/estudios/estructura-compendio>

CAPÍTULO 2

Ideas sobre modernización universitaria

Jaime Lavados Montes⁽¹⁾

¹ Profesor, Doctor, Presidente Corporación Promoción Universitaria; Ex Rector Universidad de Chile.

1. A propósito de las discusiones actuales

El famoso semiólogo italiano Umberto Eco sostiene en su libro *A pasos de Cangrejo* (2006), que hay revolucionarios “reaccionarios”, que desean retrotraer el mundo hacia un pasado (o una idea del pasado) que represente sus más profundas esperanzas. En este sentido, cabe señalar que cuando en Chile se discute sobre universidad, la izquierda “tradicional” de nuestro país vuelve una y otra vez a los principios de la mítica Reforma Universitaria de Córdoba (Argentina), que se extendió por América Latina desde la primera mitad del siglo XX. En la discusión actual sobre políticas públicas de educación superior estos principios han reaparecido, reclamando su relativa vigencia histórica. Dichos principios son, esencialmente, tres: cogobierno, gratuidad e ingreso libre (de cualquier estudiante egresado de educación media).

El cogobierno, entendido como la participación con derecho a voto de representantes estudiantiles y no académicos en los órganos de Gobierno y en las elecciones de autoridades, apareció en las primeras propuestas del Gobierno como requisito de gratuidad, con controles de aranceles (fijados por la burocracia estatal) y de matrícula para que las universidades no sobrepasen, con una autonomía que así se deroga, el financiamiento disponible por el Estado.

La gratuidad parece un tópico nuevo. Pero esto se debe, simplemente, a que en las Reformas Chilenas (1968-1970), la gratuidad existió en las ocho universidades que por entonces tenía el país, cuya matrícula total era menos del 10% de los estudiantes actuales. Algunas de las privadas, seis de las ocho tenían pago de matrículas no de aranceles diferenciados.

El tema del ingreso libre me resulta un misterio por qué se ha dejado de lado en Chile, aun cuando ha habido intentos de plantearlos.

Al plantear estos asuntos, dotados de una especial relevancia por las políticas públicas del actual Gobierno, lo hago pensando también en los demás temas críticos que debe enfrentar una universidad

moderna. Asimismo, estimo que pensar en cogobierno y gratuidad sin mirar el conjunto de tareas de una institución central para la cultura del conocimiento, en la que Chile debe competir, si pretende llegar a ser social y económicamente desarrollado, es un enorme despropósito. Es en este contexto en el que he considerado necesario desarrollar las ideas que se exponen a continuación.

Es pretencioso pensar en un modelo general de educación superior para América Latina. Por una parte, las realidades nacionales e institucionales en las que trabaja la educación superior son tan diversas que cualquier esquema o modelo altamente estructurado y definido no solo es imposible de lograr, sino también peligroso. De hecho, la educación superior misma en sus diversos objetivos y estructuras institucionales responde a orientaciones y lógicas difíciles de cambiar por un mero acto de voluntad del Gobierno. Sin embargo, creo posible encontrar más que un “modelo”, ciertas ideas fuerza, determinados valores y algunas visiones que, con mucha flexibilidad, pueden orientar el trabajo de una institución y de políticas públicas en educación superior, que sean consistentes con una universidad del siglo XXI.

Sin duda, algunas orientaciones son muy antiguas y están presentes desde los comienzos mismos de la institución universitaria, a la que restringiré mis comentarios. Como sabemos, la universidad medieval nació vinculada a la Iglesia, y por tanto, a sus orientaciones doctrinarias. Sin embargo, muy pronto fue seguida por las universidades dependientes de los poderes políticos (ya fueran éstos de príncipes o reyes). En el siglo recién pasado y con el enorme aumento de las universidades privadas en Chile y demás países de América Latina (y del resto del mundo), encontramos que ellas suelen responder a las más diversas y respetables visiones ideológicas, doctrinarias, sociales, intelectuales o puramente económicas.

Así, las tenemos de estirpe racionalista masónica, con orientaciones económicas neoliberales, socialistas o comunistas, con diversos grados de asimilación al marxismo; cristianas no vinculadas a iglesia

alguna, protestantes e incluso entre las católicas, las hay pontificias o dependientes de órdenes religiosas (Jesuitas y Salesianos).

También las hay vinculadas con empresas internacionales, de sostenedores con talentos a veces indescifrables, con pocas o muchas sedes distribuidas a lo largo del país. Entre las estatales, hay las centrales (de Chile, de Santiago), de las cuales se desprendieron las regionales derivadas, que son comparables con las privadas, excepto en sus sesgos ideológicos. Así, a las universidades chilenas se les califica según la investigación y el posgrado que entregan, además del pregrado. Y en estas clasificaciones, las universidades no se distinguen según a quien pertenecen, el Estado u otros dueños o a qué principios doctrinarios responden.

Dada esta abigarrada variedad institucional, que en realidad considero una riqueza de Chile, la tarea de proponer una especie de modelo universitario deseable con vistas al futuro del país es sin duda una labor riesgosa y prácticamente imposible. No existe un “catecismo” universitario, y cuando se cree que lo hay (por ejemplo, la Reforma de Córdoba) se cae con frecuencia en la mitificación y los peligros de la verdad revelada. Sin embargo, me parece posible y, eventualmente fructífero, intentar describir mi parecer sobre las buenas prácticas que en general logran instituciones universitarias de buena calidad y de algún modo modernas. Naturalmente, mi opinión es discutible, por lo que espero abrir un espacio de diálogo y debate.

2. Elementos constituyentes de una agenda moderna para la discusión

Cualquier reflexión sobre la universidad debe atenerse a una agenda que en los últimos años se ha estandarizado. Dicha agenda contiene habitualmente los siguientes puntos:

- Visión y misión.
- Calidad.
- Equidad.

- Financiamiento.
- Estructura y gobierno.

Naturalmente, las universidades no viven en el vacío. Están en una sociedad concreta con variables económicas, políticas y sociales que deben tenerse en cuenta. Por lo que el análisis institucional debe contener, además, el estudio de las regulaciones políticas, administrativas y económicas del país en el que se desenvuelven y de las políticas públicas que, por una parte las afectan, y por otra, ellas mismas pueden inducir o reclamar.

2.1. Visión y misión

La planificación estratégica, tan de moda en los últimos decenios, ha insistido en la necesidad de definir con precisión, en cualquiera organización, sus propósitos últimos, sus fines prioritarios y sus objetivos más generales, de modo que esta “visión” de la orientación global y de largo plazo de la institución tenga frutos no sólo para sí misma (como podría ocurrir en alguna empresa comercial), sino para la sociedad específica para la cual trabaja.

Formalmente se llama misión a las maneras estratégicas en las que se intentará aplicar los principios de la visión. En mi larga experiencia esta diferencia “teórica” es en general imperceptible. En el ámbito universitario los latinoamericanos hemos sido especialistas en generar ideas sobre el rol y papel de la universidad en nuestras sociedades, al plantear propuestas históricas que han abarcado proyectos tan disímiles como la universidad para “el cambio social”, hasta la universidad para “estudiar y hacer deportes”. Además, hemos tenido universidades revolucionarias, orientadas a los pueblos originarios, o exclusivamente técnicas.

Por otra parte, es frecuente que la misión se formule de manera simple y quizás algo vacía. Pero no basta, por ejemplo, establecer como

misión el transmitir a sus estudiantes los valores humanistas esenciales, más allá de cualquier ideología política: democracia, pluralismo, justicia social, etc. Hay universidades que también hacen investigación o estudios para terceros, postgrados avanzados; distintas formas de animación cultural (arte, conferencias) o, actividades en las cuales una formulación tan general y vaga no tiene mucho sentido concreto.

Por eso es obvio que siempre es más adecuado formular misiones concretas y positivas, más que meras generalizaciones. Pienso que la misión de una universidad se sintetiza en los temas y disciplinas que le interesa desarrollar (pertinencia) y sus públicos objetivos; esto es, a quienes les sirven sus acciones (relevancia). Estas son definiciones simples y prácticas. Hay otras más complejas y teóricas que no plantearé aquí.

Por alguna extraña razón, en América Latina no nos preguntamos con la suficiente frecuencia y hondura acerca de la pertinencia de las actividades de la institución universitaria. Todos suponemos que esto es evidente y que las universidades, por el sólo hecho de serlo, tienen su función social y sobre todo educacional perfectamente clara. Sin embargo, puede probarse que uno de los asuntos que con mayor frecuencia diferencia a las instituciones universitarias es la elección de los temas y problemas que, por una parte, consideran pertinentes y, por otra, relevantes. En efecto, una universidad que privilegie una visión neoliberal con un libre mercado muy preponderante abrirá carreras de economía (en la línea de Chicago, claro está), mientras que una universidad revolucionaria y antiglobalización abrirá centros de estudios sobre la teoría de la dependencia, el imperialismo capitalista o la servidumbre de los pueblos autóctonos.

Por ejemplo, las universidades católicas en Chile, se preocupan prioritariamente de carreras como medicina, por su interés en los temas de reproducción y vida sexual humana, mientras que las de orientación más laica (que son, al mismo tiempo, más estatizantes) fundan unidades de Administración Pública y Derecho Civil “moderno”, Psicología basada en las neurociencias, o asuntos medio ambientales.

Aunque estos ejemplos podrían multiplicarse, es evidente que

para evaluar una universidad desde una perspectiva actual, se necesita definir con la mayor precisión posible cuáles son los temas y problemas que efectivamente le resultan pertinentes y definen su misión concreta, de acuerdo a sus propósitos de influencia en un determinado contexto. Se podría hacer un listado de temas más o menos obvios, pero de importancia para la innovación científica tecnológica, derechos humanos, economía social de mercado, estudios sobre pobreza y marginalidad, y muchos otros.

Aunque estos ejemplos podrían multiplicarse, mi intención es sólo rescatar la importancia que esta definición sobre problemas pertinentes y relevantes, tiene para cualquier universidad, y en particular, para una mirada que pretende servir al país con los instrumentos que posee el conocimiento científico. Naturalmente, existen disciplinas y saberes básicos que ninguna universidad moderna puede ignorar, pero las diferencias entre ellas surgen de sus preferencias (de segundo nivel) sobre temas y audiencias.

Sin embargo, el asunto es más fácil de exponer que de aplicar, puesto que en las realidades concretas de nuestros países existen vallas muy difíciles de superar, fundamentalmente de origen económico, aunque también socio-político. Por ello, no basta con definir lo que al pensamiento moderno le resulta pertinente y de mayor relevancia, puesto que al abrir una carrera, un centro de estudios o una línea de investigación, es necesario preguntarse ¿cómo se financiará esa actividad?, ¿qué jóvenes podrían interesarse en dichos estudios?, ¿habrá aportes para financiar investigaciones en áreas seleccionadas por la propia universidad?

Por otra parte, una universidad dejada solamente a las fuerzas del mercado o a la presencia de formas de financiamiento competitivo en organismos estatales, fundaciones y similares, puede ser exitosa desde un punto de vista económico, pero pudiera no tener una idea clara de futuro. Por supuesto, y como veremos, el financiamiento a través de fondos estatales competitivos dista mucho de ser una panacea económica. En todo caso, la cuestión más difícil, pero absolutamente

imprescindible, es encontrar modos de equilibrar las rentabilidades económicas con lo que podríamos llamar las “rentabilidades intelectuales y académicas” en tópicos específicos.

Naturalmente, el tema de la pertinencia y la relevancia no terminan aquí. De hecho, sólo comienza en estas definiciones generales de prioridades, puesto que es necesario descender varios peldaños más en el armazón institucional, en cada uno de los cuales serán indispensables algunas definiciones de prioridades más específicas. Cuando se crea una carrera de Derecho, por ejemplo, habrá necesidad de definir en los currículos concretos los tiempos dedicados a Derechos Humanos y Derecho Medioambiental, en relación con las horas que se dedican a asuntos como Derecho Internacional Privado, Derecho Comercial, etc. Lo mismo ocurre en otra carrera tradicional como Medicina, donde puede decidirse formar médicos de familia más que especialistas para trabajar en las grandes clínicas. Esto significa que aun en las carreras más tradicionales, la definición de pertinencia es importante, pero también la consideración de su viabilidad económica y el interés de los estudiantes, como también, la relevancia que estos procesos de formación profesional tendrán para los demás actores del escenario económico y social.

Es evidente que la necesidad de definiciones no termina tampoco en este nivel, puesto que aparecen cuestiones vinculadas con: a) los métodos de enseñanza que se adopten; b) la investigación y estudios concretos que se pueden desarrollar; c) los centros o institutos que se pueden establecer y d) finalmente, pero sobre todo, en relación a la selección de los profesores e investigadores que se contratarán (¿se seguirá solo un criterio de calidad académica o se considerarán otros factores personales?). Nuevamente, esto es más fácil de decir que hacer, puesto que no siempre se encuentran reunidos en la misma persona una alta calidad técnica, en una precisa área de interés, un alto nivel moral y conductual y que además comparta la visión institucional.

En síntesis, este párrafo nos alerta sobre la cascada de decisiones que cualquier universidad debe tener presente para incorporar, en los

distintos niveles de su actividad institucional, la orientación valorativa que la mueve, pero respetando la estructura del conocimiento y del desempeño profesional o científico. Y todo esto considerando, además, su viabilidad económica y la capacidad de penetración social de sus particulares perspectivas. Por supuesto, esto es la base de la indispensable autonomía universitaria, que opera con supuestos que en la historia del desarrollo universitario han demostrado ser generalmente fructíferos. Por ejemplo, para crear innovaciones intelectuales o tecnológicas, o discutir (entre académicos y estudiantes) temas nuevos o en los que no hay acuerdo político o sociocultural, la libertad institucional y de los académicos es indispensable. Claro que esto significa desarrollar los propios proyectos con alta calidad, cualquiera sea su orientación prioritaria.

2.2. Calidad

Respecto a la calidad, se debe insistir que cualquiera sea la orientación y prioridades de una universidad, sus actividades deben ser de la mayor calidad posible. En nuestro caso, la visión modernizadora la obliga especialmente a ser de muy alto nivel. Esto porque, naturalmente, no se trata de transformar estas universidades en cenáculos cerrados, o abiertos sólo a la discusión de sus miembros. De lo que se trata, y con esto volvemos al tema de la misión, es que nuestros estudiantes (mejor dicho, nuestros egresados, así como nuestros estudios e investigaciones) sean capaces de penetrar en el mercado de las ideas con competencias y acervos técnicos de un nivel tal que les permitan generar liderazgos sociales y profesionales, establecer puntos de vistas sólidos, que sean respaldados con evidencias científicas que les posibiliten influir en la vida cultural, social, económica y política de sus sociedades.

Este concepto de influir en las sociedades en que trabajarán los egresados de las universidades modernas es un asunto de primera

importancia y no fácil de resolver. Primero, porque los egresados tendrán diversos destinos según preferencias y oportunidades. Algunos serán políticos, otros científicos, los de más allá filósofos o pensadores. La mayoría trabajará como profesionales en las especialidades disponibles en sus propias áreas (Derecho, Medicina, Ciencias Sociales, Artes, etc.). La cuestión es cómo educar al conjunto para que cada uno de los estudiantes sea después influyente en sus propios desempeños y según sus destinos personales.

Hoy día parece claro que para lograr este propósito central de la educación universitaria no hay muchos atajos. Las universidades más exitosas definen sus programas educativos en algo así como tres escalones. El primero, de educación general, tiene varios nombres: Propedéutico, Bachillerato o College, los que duran entre tres y cuatro años. Al College debe seguir una educación propiamente profesional, bastante más corta de lo que hoy en día se realiza en Chile. En dicha etapa se deberían entregar solo los conocimientos fundamentales, pero éstos resultan siempre muy difíciles de definir.

Un tercer escalón es el posgrado y el postítulo, que debe ser lo suficientemente variado como para responder a los avances del conocimiento y a las preferencias de los estudiantes. En la actual sociedad del conocimiento, las universidades deben, además, abrir espacios para la educación continua, con cursos, diplomados y seminarios, que actualicen sobre el incesante incremento de conocimientos e innovaciones. Todo esto significa que la calidad de la educación universitaria tiene un componente “estructural”, que se suele olvidar. Es evidente que esta estructura escalonada, que tiene grandes beneficios es distinta a las “carreras tubulares” que usamos en Chile, en la cual el joven de 18 años entra por un extremo del tubo y sale como profesional, cinco o seis años después, formándose solo en los asuntos particulares de su profesión (y ello si ha sido buen estudiante, en una buena universidad, con buenos profesores, claro está).

Aunque en un artículo de carácter general no es posible tratar de forma exhaustiva los métodos docentes, es evidente que el modelo de la

clase magistral no beneficia el desarrollo del pensamiento crítico ni cumple con el propósito de dotar de autonomía a los futuros profesionales. Otra cosa, más técnica, es de qué modo las distintas disciplinas organizan su docencia a través de la resolución de problemas (mientras la Medicina tiene milenios enseñando de esta manera, las clínicas jurídicas se han desarrollado sólo en los últimos decenios). Pero muchas profesiones dejan esta cuestión para las “prácticas”, lo cual resulta completamente insuficiente. Hacerse cargo de las complejidades multidisciplinarias de cualquier problema es una habilidad superior, que requiere muchos entrenamientos y situaciones activas de aprendizaje.

Los insumos técnicos de la calidad son conocidos, por lo cual no me detendré mucho en ellos. Me gustaría sin embargo destacar que para tener programas y proyectos competitivos es necesario disponer de plantas físicas, equipos e instrumentos adecuados, de servicios académicos tales como bibliotecas, publicaciones, actividades extraprogramáticas, laboratorios y similares. Sobre todo, debe recalcarse la importancia de la planta académica, con abundantes profesores con postgrados, con una conveniente relación docente-alumno, que hagan estudios y publicaciones frecuentes, etc. Es obvio, sin embargo, que la infraestructura disponible, tanto física como de personal, debe confluir en programas y proyectos innovadores, que permitan no sólo incorporar la visión de la universidad, sino que estén al día con los incesantes avances del conocimiento mundial en cada campo.

La calidad, no cabe duda que no es un asunto que pueda ser considerado en abstracto, puesto que la pregunta que subyace en una universidad es siempre la siguiente: ¿cuáles son los requerimientos de calidad que el país demanda a la educación universitaria hoy y en el futuro próximo, vis a vis con los déficits que existan y pudieran existir? Desde hace mucho tiempo existe el acuerdo que el “bien” que la universidad maneja es el conocimiento. Este manejo significa producir y crear conocimiento; transmitirlo a través de la preparación de profesionales, científicos, artistas y difundirlo por medio de la educación continua y la extensión, así como promover su aplicación

a través de estudios y prestaciones de servicio. Pero conocimiento es más que mera información, puesto que se debe estructurar de manera orgánica y significativa para hacer inteligible el mundo actual y proponer transformaciones futuras. Tampoco basta el conocimiento puro, ya que cuando éste se aplica a transformaciones productivas, sociales, políticas o individuales significativas debe ser de manera multidisciplinaria y acompañarse de valoraciones morales. Este es el punto preciso donde se inserta la sabiduría en el trabajo universitario.

Esto nos lleva también a la importancia del aprendizaje a través de la solución de problemas. Los desafíos que los estudiantes deben enfrentar deben ser concretos y de cierta complejidad, tanto para correlacionar informaciones y conocimientos, como para la adquisición de criterios técnicos, políticos y morales.

Estos requerimientos generales de conocimientos pueden organizarse en, a lo menos, cuatro áreas o campos, dentro de los cuales cada universidad aplicaría sus propias perspectivas, la manera como la educación superior contribuye al desarrollo social, político, económico y productivo del país, impulsando el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y las necesidades de la producción de bienes y servicios.

En segundo lugar, cabe preguntarse, de qué modo la investigación científica y el desarrollo tecnológico, realizados en el sistema universitario, sirven como garantes y fundamentos de, por una parte, una educación de excelencia y, por otra, del mejoramiento de la competitividad internacional del país, tanto en lo económico y tecnológico como en lo político y cultural.

Por otra parte, es necesario que la universidad sea capaz de sostener la "fe pública" de los profesionales que de ellas egresan, de modo que la población a la cual dedican su trabajo no sufra menoscabos originados en incompetencias técnicas o en distorsiones morales. La fe pública necesita calidad y sabiduría.

En el mundo actual no es posible dejar de preguntarse sobre la manera en que la educación universitaria es capaz de reconocer y asumir

las profundas transformaciones éticas y culturales de la época actual a la que pertenece, de modo que sus estudiantes vivan y entiendan su tiempo con profundidad y amplitud, pero sin caer en las distorsiones espirituales que corrientemente presenciamos.

Es obvio que, además de los esfuerzos institucionales para asegurar la calidad, es necesario trabajar por políticas públicas que estimulen los procesos que lleven a asegurar que la tarea universitaria cumpla no sólo con sus objetivos más generales, sino con cada uno de los propósitos operacionales que se han detallado más arriba y que constituyen “el proyecto académico” de las mismas. Aquí cabe destacar el rol de los sistemas de acreditación y aseguramiento de la calidad y las formas de financiamiento, que veremos en un apartado especial.

Además, en las políticas públicas vale la pena destacar: las condiciones para abrir y operar instituciones; los requerimientos para acceso a recursos públicos; el examen de habilitación profesional de egresados externo a las universidades; los sistemas de información independiente y con indicadores objetivos sobre las instituciones (Superintendencia de Educación Superior, por ejemplo). Este conjunto de políticas públicas, de las cuales pueden darse muchos otros ejemplos, indican que el tema de la calidad es uno que las instituciones deben privilegiar, tanto internamente como en su acción política, en orden a obtener las políticas públicas adecuadas. Dichas políticas públicas son de primera importancia, al momento de difundir su mensaje en un mundo cada vez más competitivo y exigente. En realidad, cada universidad tiene un mensaje, una cierta visión de mundo que le interesa transmitir. Por eso es que su calidad debe ser muy alta para que su influencia se despliegue efectivamente a través de sus diversas actividades.

2.3. Equidad

Para una universidad moderna, el tema de la equidad es central. No hay dudas que necesitamos que los más pobres y con menos capital social y cultural tengan igualdad de oportunidades respecto de aquellos jóvenes que, sin pedirlo, nacieron en hogares con más recursos. Pero la equidad no se refiere sólo al financiamiento de los aranceles o de los gastos de vida de un joven de escasos medios. Lograr la igualación de oportunidades conlleva, además, considerar sus carencias de capital social, cultural y económico.

Como se sabe, el capital social tiene que ver con la red de relaciones que desde la primera infancia generan diferencias entre un joven y otro. A qué influencias de amigos y familiares tiene acceso, en qué vecindario se han desarrollado, cuáles son sus nexos con los liderazgos económicos y políticos de su entorno; en fin, con el conjunto de influencias y ligazones que lo acerca o alejan del núcleo de innovaciones intelectuales y profesionales de su contexto social y cultural. Es claro, que la mayor o mejor cercanía a los núcleos de poder social, cultural y económico, influirán más tarde en las posiciones laborales que los jóvenes logren. Y ello no sólo por influencias de amigos y parientes, sino también porque han aprendido cómo navegar en un mundo “conocido”. Existen varias experiencias en América Latina, aunque sobre todo en Canadá y Japón, de programas proactivos de universidades que generan riqueza de contacto, y por lo, tanto de oportunidades para sus estudiantes, particularmente a aquellos con menor capital social.

Por su parte, el capital cultural se refiere a las informaciones, conocimientos y otros saberes de que disponen los jóvenes al momento de ingresar a la universidad. Éste está determinado por sus familias de origen, las escuelas o colegios de los cuales provienen, los accesos disponibles a la información y al conocimiento, lo que por supuesto es particularmente relevante en el mundo actual. Naturalmente, estas

carencias generalmente están unidas a las dificultades del capital económico de sus familias o de la posibilidad de trabajos parciales que puedan financiar sus necesidades mientras estudia.

En estas circunstancias, la igualdad de oportunidades escasamente se logra con gratuidad y medidas académicas remediales. Claro que éstas algo ayudan, pero las diferencias de origen y de capitales económicos, sociales y culturales tienen una gran influencia. La razón, bastante evidente, es que estas influencias se ejercen desde muy temprano en la vida de los seres humanos. De cero a seis años, época en la cual el niño se incorpora a su propia cultura familiar con lenguaje, actitudes y preferencias, y en la etapa de entre siete y catorce, en la que el individuo asume los patrones socioculturales de su propio entorno. Naturalmente, estas actitudes y preferencias familiares y patrones socioculturales, que se aprenden en estas etapas de la maduración mental, no son solo decisivos para sus comportamientos y cogniciones posteriores, sino que además lo influyen profundamente para el resto de su vida. Esto tiene un sentido neuropsicológico muy fundamental. La mente del niño y de los muchachos que maduran, debe acoplarse a las características de sus propias subculturas para lograr una identidad sociocultural satisfactoria. Por cierto, los jóvenes que ingresan a la universidad son distintos según sus capitales de origen familiar y sociocultural. Este hecho, neuropsicológico, debería tener consecuencias profundas en las políticas públicas que buscan igualdad de oportunidades y que son bien conocidas por los estudios en educación contemporáneos.

Se observa entonces, la necesidad de fortalecer una educación preescolar de muy alta calidad y capaz de incorporar a todos los niños con menores capitales de origen. La experiencia francesa de incorporar a las familias muy fuertemente en esta etapa, ha sido muy positiva. Además, se debe mejorar de modo muy significativo la educación básica y media que proporcionan las escuelas públicas, pues es a ellas a las que estos niños y jóvenes, con déficit de origen, pueden asistir. Existe un porcentaje de alrededor del 5% de los niños, que en todas las poblaciones mundiales son capaces de salir adelante por su esfuerzo

personal. Se les llama “recilientes invulnerables”, un buen sistema pedagógico debe identificarlos y atenderlos de modo especial. Por supuesto, estas ideas están muy lejos de ser novedosas, sin embargo, las políticas públicas educacionales poco las aplican, malgastando recursos en gratuidad universitaria para todos, incluidos los que pueden pagar. Desde el punto de vista de la educación superior, el mejoramiento de los tramos educativos iniciales (de preescolar a enseñanza media), elevaría la calidad de los estudiantes, porque actuaría en los períodos de vida donde sus efectos son más decisivos. Aun así, hay algo adicional muy importante que hacer para lograr igualdad de oportunidades.

Más arriba sostuve que la educación superior moderna, logra sus objetivos estructurándose en cuatro etapas. También anuncié que la primera (Propedéutico, Bachillerato, College) requería una mención especial porque significa un cambio profundo de la estructura funcional de la educación superior universitaria en nuestro país. Las razones para instalar un College obligatorio a lo menos para las universidades del Estado, son las siguientes:

- a. El mundo actual, con razón llamado “Sociedades del Conocimiento”, es tan rico y variado en conocimientos útiles e innovaciones, que no tolera educaciones profesionales estrechas, ultra específicas y sin conexiones (con otros saberes), que produzcan egresados sin una visión amplia del mundo en que viven e incapaces de trabajar en asuntos multidisciplinarios (que están a la orden del día en el mundo moderno en la economía, la política los emprendimientos sociales o industriales). El College debe ocuparse en abrir la mente de los estudiantes a saberes que no son los propios de cada carrera.
- b. El virus de las “carreras tubulares” y que afecta a la mayoría de quienes piensan y diseñan la formación universitaria chilena, obliga a los estudiantes a decidir a los 18 años su vocación laboral (y de vida) a partir de las escasas informaciones que logren recoger. El College les debe abrir muchos más espacios vocacionales.

- c. Los jóvenes con déficit de origen deben tener la oportunidad de mejorar sus habilidades y desempeños antes de definir una profesión. El College debe ser capaz de estimular actitudes y preferencias profesionales, acordes con sus rendimientos y expectativas y suplir algunos déficits de origen.

Pienso que la puesta en práctica de esta idea puede ser difícil de aplicar en nuestro contexto, no tanto por problemas técnicos como sociopolíticos. La inercia y la rigidez conservadora con las que se consideran propuestas de este tipo, en asuntos que para los chilenos son tradicionales como la educación universitaria, sería, sin duda, paralizante frente a cualquier intento de política pública en esta dirección. Este no es un problema solo chileno o latinoamericano, ya que también lo ha sufrido la Unión Europea. Aunque hace alrededor de veinte años que se logró el Acuerdo de Bolonia, todavía no termina de implementarse. Desde un punto de vista más técnico, las posibilidades de establecer un College obligatorio son varias y dependen del tiempo que se le asigne a esta etapa formativa. Si pensamos que ella requerirá al menos tres años, debería incluir los dos primeros años universitarios actuales y un año del tiempo total preescolar-básico y medio. El necesario reforzamiento preescolar hace posible adelantar a los seis años de edad la etapa básica. Por lo demás, esta es la edad en que termina la maduración mental intrafamiliar. Más difícil es convencer a los profesores universitarios de concentrar la enseñanza profesional en cuatro años, aunque con el posgrado y postítulo, al que se desplazarían ciertos conocimientos especializados, la concentración es posible. También hay que considerar la experiencia anglosajona (UK y USA) en la cual el College, que tiene electivos, incorpora ciencias básicas fundamentales para las profesiones.

Por supuesto, no es esperable que todos los estudiantes tomen posgrado, tampoco que el College sea solo una etapa parcial. En varios países los Colleges construyen currículos que entregan una licencia terminal. El caso de Estados Unidos es muy ilustrativo, en dicho país, el

volumen total de estudiantes universitarios es algo más que el 60% de las cohortes (18 a 25 años). Sin embargo, solo la mitad de los jóvenes están en la etapa profesional. Así el tiempo de estudio universitario es cuatro años de College para el 50-55%, y tres o cuatro años adicionales para la obtención de un título profesional. Los demás pueden trabajar con la educación del College y además aprovechar oportunidades de educación continua para su progreso intelectual y laboral.

La pregunta obvia de las poblaciones de los países “de la medianía” es ¿para qué hacer todos estos trabajos? Ciertamente, esta pregunta no la formulan coreanos, chinos o japoneses. Ellos han asumido que pueden ser desarrollados sólo si tienen una educación superior de clase mundial, que pueda responder a los objetivos generales que aquí hemos resumido. Cuando existen poblaciones con déficit de origen y se procura igualdad de oportunidades, hay razones de equidad y justicia social adicionales. Claro que, para considerar válidas dichas razones, los dirigentes políticos y educacionales necesitan darse cuenta que la “gratuidad universal” de los aranceles no soluciona por sí sola los déficit de origen, al tiempo que distrae recursos hacia los más ricos.

2.4. Financiamiento

El tema del financiamiento universitario lo examinaremos separando sus componentes principales: a) estudiantes y docencia de pregrado; b) investigación y posgrado; c) institucional y relaciones con el medio sociocultural y económico.

2.4.1. Estudiantes y docencia de pregrado

Desde un punto de vista económico, es claro que el Estado (y no las propias universidades) es el que debe generar los instrumentos

financieros necesarios para posibilitar el pago de aranceles, de gastos de vida y de útiles y libros necesarios para los estudiantes más desposeídos. Como se sabe, hay una larga discusión sobre gratuidad de la educación superior, a partir de esta realidad, pienso que la gratuidad, debido a las diferenciales de capital económico, social y cultural, termina favoreciendo a los más pudientes (que son un mayor número de estudiantes, debido a los sistemas de selección de entrada), con lo cual no es un buen método de redistribución de la riqueza, puesto que los capitales que el Estado finalmente invierte en los estudiantes que pueden pagar aranceles, deberían ser utilizados, con mejores consecuencias, en programas de más alta rentabilidad social, como preescolar, educación básica y educación media. Tampoco me parece que las becas, es decir, el pago de aranceles sin retorno posterior, tengan un sentido social o económico, puesto que si se fijan tasas convenientes, con plazos adecuados a los ingresos que efectivamente tengan los egresados de la universidad, los créditos defienden mejor la solidaridad intergeneracional, pues vendrán detrás de ellos otros estudiantes pobres que también requieren recursos para su educación y mantención (los que, por supuesto, no son infinitos). Un dato a tener en cuenta es que, en promedio, un profesional universitario gana entre tres y cuatro veces más que el egresado de educación media, esto quiere decir que la educación superior es un bien público, pero también, uno que mejora el destino individual.

En este punto me parece necesaria una aclaración sobre mi concepto de la naturaleza humana, que como humanista debo explicitar. Psicológicamente, los humanos valoramos más los frutos de nuestro esfuerzo que los bienes y servicios que nos regalan, al respecto una muy larga lista de estudios neuropsicológicos que así lo atestiguan. De hecho, la misma noción de justicia: “obtener lo que a cada uno corresponde” tiene que ver con que aquello que nos corresponde sea el producto debido a nuestras propias acciones. Son de la responsabilidad (y benefician) al que trabaja. No hay razones para suponer que los más pobres sean irresponsables. Algunos países (Colombia, U.K., ciertos

estados de Estados Unidos) han desarrollado una especie de banco estudiantil (como nuestro BancoEstado) al que el Gobierno le entrega los recursos y las regulaciones para el financiamiento estudiantil, pero operan técnicamente de modo independiente. En este sentido, me parece apropiado que las universidades se dediquen a educar e investigar y no a la administración de una cartera de préstamos y de deudores.

Más arriba he indicado que no me parece que la gratuidad sea un buen mecanismo financiero para lograr equidad e igualdad de oportunidades. Muchos estudios de distintas partes del mundo así lo demuestran, de un modo tal que aún los ricos países europeos que tradicionalmente han sostenido los principios de gratuidad (Francia, Italia, Alemania) están revisando esta cuestión. Inglaterra y los países escandinavos y la mayor parte de las repúblicas del Este europeo han desarrollado distintas fórmulas para establecer aranceles pagados por los estudiantes o por el Estado, en el caso de los jóvenes sin recursos propios. Estados Unidos y los países no socialistas de Oriente hace muchas décadas que no tienen gratuidad para la educación universitaria.

Las razones de esta revisión, que también puede hacerse en Chile, son varias. En primer lugar, porque hay una correlación entre gratuidad de la educación superior e imposibilidad de expandir la matrícula universitaria más allá de un cierto límite, que obviamente depende de la fortaleza de las finanzas públicas y de los gastos e inversiones alternativas que todo Estado moderno debe realizar. Cuando la matrícula no puede exceder cierto volumen por razones de su costo, se presentan dos caminos alternativos. El primero, que han seguido muchos países latinoamericanos, es expandirse pero a costa de la calidad, puesto que no hay recursos para infraestructura o pago adecuado para académicos o para el desarrollo de investigación. El segundo camino es no expandir la matrícula y proponer un ingreso muy competitivo de los estudiantes a la universidad, con lo cual terminan accediendo aquellos con mayor capital social y cultural, que son al mismo tiempo quienes tendrían los recursos para cancelar sus aranceles. De esta manera, se generan universidades elitistas, gratuitas, pero cuya cuenta la paga el Estado y

no las familias más pudientes.

Me parece claro que estas disyuntivas son conocidas por el actual Gobierno chileno, dado que incorpora ciertos requisitos para las universidades que se acogen al sistema de gratuidad que propone. En primer lugar, la fijación de aranceles, no por parte de la propia universidad sino por parte del Ministerio de Educación. En segundo lugar, un control del crecimiento de matrícula de las universidades estatales, públicas o privadas que reciben recursos del Estado para hacer posible la gratuidad. En tercer lugar, lo ya mencionado al iniciar este artículo, la insistencia de algunos en que la universidad debe instalar un sistema de participación triestamental, que otorga derechos a voz y voto a distintos estamentos.

De esta manera, es evidente que la gratuidad, como está planteada por el Gobierno actual, persigue políticas ideológicas más que académicas o de justicia social, ya que: a) traslada las responsabilidades económicas de la formación profesional de los jóvenes a las instituciones universitarias receptoras de los recursos, negándose a considerar el sistema de becas que funcionaba bien desde hace 25 años en el país; b) obliga a las instituciones elegibles para participar en el sistema de gratuidad a entregar al Gobierno, más bien a su burocracia, dos decisiones cruciales desde el punto de vista de su autonomía: el precio de los aranceles (autonomía financiera) y el tamaño de su alumnado (autonomía académica). Para fundar una nueva carrera o para incrementar la matrícula, los planteles universitarios deben pedir permiso a las burocracias gubernamentales. Esto lleva a que el sistema universitario y su autonomía pase a ser manejado por planificadores centralizados.

Por supuesto, podría sostenerse que es posible tener una alta expansión de la matrícula y con ello otorgar posibilidades de ingreso a los menos pudientes, que así lograrían igualdad de oportunidades, manteniendo o incrementando la calidad del trabajo universitario. Lamentablemente, esta ecuación: expansión, gratuidad, alta calidad, resulta de un costo fiscal de tal nivel que, finalmente, no se produce.

Siendo así las cosas, pienso que disponiendo de un sistema de ayuda estudiantil poderoso y bien administrado, todas las universidades, incluyendo las públicas y estatales, deberían ser pagadas, dejando para estas últimas un subsidio adicional para atender estudiantes de interés nacional o regional.

Por otra parte, hay evidencias numerosas y potentes en América Latina (México, Argentina, etc.) de que este financiamiento del pregrado impide la tan deseada inclusión. En efecto, las universidades privadas que no se acogen a la gratuidad concentran las poblaciones de estudiantes provenientes de los grupos sociales más acomodados. Dado que estos planteles pueden cobrar aranceles elevados, mejoran su calidad (excelente infraestructura, profesores bien pagados, entre otros.) con lo que pueden competir exitosamente con las universidades gratuitas empobrecidas. Esta mecánica es conocida en Chile, ocurre con la educación particular pagada, cuyos alumnos tienen ventajas considerables en las pruebas de ingreso a la educación superior. De este modo tendremos a poco andar un país con dos pisos educativos. Los más ricos, de colegios particulares pagados, terminarán sus estudios en universidades particulares pagadas. Nunca en toda su vida interactuarán con los más pobres, carentes de capitales económicos, sociales y culturales.

2.4.2. Investigación y postgrado

Respecto del financiamiento de la investigación y posgrado, es necesario distinguir entre la investigación fundamental (no sólo en Ciencias Exactas y Naturales sino también en Ciencias Sociales y Humanidades) y la investigación aplicada y de desarrollo, que tienen tratamiento financiero distinto. Para la primera, que es el nivel más propiamente universitario, los sistemas de fondos concursables de carácter nacional (esto es, ajenos a la propia institución) han demostrado su validez y eficiencia, sobre todo cuando tienen una diversidad y volumen

adecuados como para estimular y fomentar la actividad investigativa, la que en muchas de nuestras universidades prácticamente no existe. Este es un problema mayor, puesto que los sistemas de concursos de investigaciones, siendo necesarios y eficientes, no ofrecen incentivos a nuevas universidades y dificultan el trabajo científico de las más antiguas. Por razones técnicas evidentes, los concursos de investigación financian solo los costos directos de cada proyecto. Sin embargo, las instituciones universitarias tienen costos adicionales, que no son financiados. Equipos mayores (un microscopio electrónico, por ejemplo), que pueden servir a muchos proyectos específicos, son casos frecuentes y no es posible incluirlos en un determinado proyecto. Construcciones como laboratorios, plantas pilotos y campos experimentales (Agronomía, Veterinaria, Medicina, etc.) ejemplifican la misma situación. Pero además de equipos e instalaciones, la actividad investigativa requiere personal, no solo el pagado por el proyecto, administrativos, asistentes técnicos expertos en computación, etc. No es raro que el investigador principal o algunos de sus ayudantes en un proyecto dediquen la mayor parte de su tiempo contratado a desarrollar el proyecto (laboratorios, asistencia a congresos o preparación de informes) por lo que sus horas de docencia de pregrado, las debe realizar un suplente, lo que con frecuencia significa un gasto adicional para la institución. Un cálculo realizado hace varios años por el autor de estas líneas demostró que entre el 30-40% de los gastos reales de investigación en la Universidad de Chile, no eran provistos por los proyectos. La fuente alternativa de recursos (en este caso y sin duda en la generalidad), es la docencia de pregrado. Los efectos de esta situación son evidentes: a) la disminución del financiamiento (y la calidad) de la docencia; b) las nuevas universidades con presupuestos estrechos no pueden enfrentar estos costos y pierden interés en investigar. La solución es simple y conocida. Incrementar el overhead hasta 30-40% del costo de las investigaciones.

En la experiencia de Estados Unidos, este es un incentivo para que nuevas universidades hagan investigaciones. En Chile, el overhead (17% o 10% del total) que paga gastos de administración

general de cada proyecto es mucho menor a los costos adicionales indicados más arriba. Además se incluye en las remesas que Conicyt entrega al investigador por lo que éste, muy rara vez, si alguna, no lo traspasa a la institución. En Estados Unidos se entrega directamente a la universidad, por lo que ésta lo ve como un incentivo para desarrollar tareas investigativas. Una buena excepción son los proyectos Milenios, que tienen varias ventajas como lazos más largos, incluyen inversiones en plantas físicas y equipos y pagan el total de los gastos corrientes (insumos, remuneraciones, etc.).

Por su parte, la investigación aplicada y de desarrollo debería vincularse mucho más estrechamente con las necesidades productivas, sociales y educacionales del país. En este caso son importantes los distintos esquemas de relación universidad-empresa que se han desarrollado en el mundo y también en países de América Latina, (algunas universidades de Brasil y México). Proporcionar servicios de investigación aplicada a las empresas públicas y privadas, con el consiguiente retorno financiero, sigue pareciendo en muchas universidades chilenas, especialmente las estatales, una especie de “pecado” que lesiona la independencia y la autonomía institucional, particularmente cuando el “cliente” es una empresa privada.

Esta errada percepción tiene dos problemas, el primero es que impide que en la práctica la universidad trabaje en innovaciones científicas y técnicas de la única manera que esto efectivamente tiene resultados, su asociación con las empresas (públicas o privadas) que producen bienes y servicios. Este es el objetivo de los Parques Científico Tecnológicos, los que bien administrados, han tenido gran éxito en todo el mundo, al asociar físicamente laboratorios universitarios con empresas basadas en la ciencia. El segundo problema es que hace difícil o imposible ingresos propios, adicionales a los que provee el Estado o la atención a estudiantes. Debo reconocer que estas restricciones autoimpuestas están cambiando en nuestro país. La Universidad de Chile y la Universidad Católica de Chile tienen ingresos propios de más del 80% de su ingreso total. Un tercio de ellos se originan en

investigación aplicada.

Respecto al posgrado y demás formas de especialización (postítulos, diplomados, educación continua, etc.), me parece que hay tres asuntos verdaderamente vitales, que de alguna manera cruzan de manera horizontal este artículo.

Los posgrados propiamente académicos (doctorados y magísteres) necesitan estar fundados en actividades de investigación de alto nivel que se realicen en el o los departamentos en que en ellos participan.

Los máster (nombre que se da en Estados Unidos a los postítulos profesionales) y demás postítulos y especializaciones (especialidades médicas, agropecuarias, económicas, etc.) deberían considerar además de laboratorios propiamente científicos, exposición de los estudiantes a conocimientos prácticos y útiles para su desempeño profesional, los que se adquieren con profesores y en lugares donde se desarrollen las mejores prácticas de la especialidad (hospitales docentes, centros de investigación agropecuarias, empresas industriales, centros financieros, u otros.

El financiamiento de los posgrados y los postítulos debe ser suficiente y específico, de modo que la universidad no les transfiera recursos desde el pregrado, como corrientemente ocurre en Chile. La administración de éstos debe ser especializada y técnicamente solvente.

2.4.3. Financiamiento institucional

Es claro que este conjunto de soluciones (cobro de aranceles, overhead suficiente, ventas de servicios de investigación y de estudios) necesita para su implementación políticas públicas consistentes y capaces de generar los instrumentos financieros y los mecanismos administrativos y legales adecuados. Sin embargo, estas vías de financiamiento no son suficientes. Una universidad actual debe estar, de hecho, siempre modernizándose ya que la planta física y los equipos mayores se deterioran y se hacen obsoletos. Hay que mejorar la dotación

y los ingresos monetarios de académicos y personal de servicio. En pocas palabras, se requieren recursos institucionales distintos a los de docencia de pregrado y de investigación y posgrado.

Hay distintas formas de suplir estas necesidades institucionales. En Chile se han probado varias con resultados disímiles pero en general positivos para las universidades más antiguas del Consejo de Rectores (las ocho originales), pero más limitados para las regionales derivadas (Aporte Fiscal Directo, AF Indirecto, MECESUP), el problema es el sistema de cálculo con excepción en el MECESUP. El Estado simplemente agrega un porcentaje anual de AFD parejo a la base tradicional (menos el 5% que se recalcula), que naturalmente es más alto para las instituciones antiguas, con lo que las diferencias de origen se mantienen casi indefinidamente.

En mi opinión, el problema principal de este sistema de cálculo es que mantiene los ingresos institucionales sin ninguna relación con dos condiciones decisivas para una universidad moderna, no toma en cuenta la calidad de cada una para manejar sus recursos (accountability), y tampoco considera nuevos proyectos importantes y de largo plazo que cada una de ellas debería presentar (excepto MECESUP). Así, se puede decir que se trata de una forma estática y burocrática de distribuir recursos basales. No se premian los buenos desempeños y tampoco se estimula la instalación de proyectos innovadores.

En resumen, los tres sistemas de financiamiento de las universidades chilenas tienen problemas que, sumados, no dan un buen pronóstico para el futuro de las universidades del país.

2.5. Estructura y gobierno

El explosivo y constante incremento de los conocimientos científicos y tecnológicos, el enorme aumento del acceso a la educación superior y del volumen de sus estudiantes y las nuevas circunstancias financieras en las que se desenvuelve el trabajo universitario han hecho de la “gestión”,

tanto académica como administrativa y financiera, el principal objetivo de las autoridades universitarias y de los esquemas organizacionales y de gobierno que éstas deben manejar. En esta “revolución de la gestión” se encuentran algunos principios fundamentales. Principalmente: flexibilidad, funcionalidad, descentralización y participación. Vale la pena analizar brevemente estos principios uno por uno.

2.5.1. Flexibilidad

En el enorme incremento del conocimiento, en el que antiguas disciplinas desaparecen o se suman a nuevos ámbitos del conocimiento, mientras que otras nuevas se transforman en prioritarias, se generan áreas del quehacer académico hasta hace poco insospechadas. En este escenario, la persistencia de estructuras académicas tradicionales hacen particularmente difícil estos incesantes reacomodos disciplinarios.

Lo mismo pasa con los departamentos, que antiguamente se ordenaban alrededor de disciplinas bien establecidas, sin porosidades o relaciones con otras que les eran totalmente ajenas. Pero en el mundo de la Biotecnología o en el de la Ecología o los estudios medioambientales, o en el de las redes neuronales, tales compartimentos no son ya posibles. De esta manera, tanto los estudios de pre y postgrado, como la investigación fundamental o aplicada no pueden organizarse en relación a disciplinas que operen como compartimentos independientes ni en carreras que no consideren la variedad de grados y títulos posibles hoy en día, y la diversidad de conocimientos y saberes que se requieren para lograr competencias profesionales.

De esta manera, las estructuras académicas (departamentos, institutos, centros, escuelas) difícilmente corresponden hoy a una clasificación predeterminada y deben ser manejadas por la institución de acuerdo a sus intereses académicos en flujo constante (por ejemplo, necesitamos un Centro de Estudios Multidisciplinarios del Medio Ambiente, requerimos un Instituto de Biotecnología), a sus recursos

humanos (¿cuáles son los profesores más competentes para esta nueva carrera?), o sus recursos financieros (¿se puede financiar un Centro de Estudios Espaciales?). Lo cierto es que la antigua estructura ha entrado en crisis y en el ámbito de la docencia cabe preguntarse, por ejemplo, ¿cuál es la utilidad de las antiguas facultades?

Estas son hoy día una especie en extinción, por la selección (académica) natural, pues aparte de ser una traba burocrática adicional, no se le divisan tareas propias en una universidad moderna. O, como hemos visto, ¿no sería interesante iniciar los estudios a través de esquemas de formación general como el College?, ¿no sería posible transferir al posgrado y al postítulo especializaciones de carreras tubulares tales como Periodismo, Derecho, Psicología, y todas las demás, acortando el pregrado? De esta manera, la flexibilidad académica es un elemento fundamental para lograr estructuras que permitan enseñar e investigar de modo actualizado y con alta calidad.

2.5.2. Funcionalidad

La flexibilidad académica no es posible si la gestión administrativa, financiera y de gobierno de la universidad no es “funcional” a los objetivos académicos perseguidos. Esta situación es prácticamente la inversa a la que vivimos en la universidad tradicional. En ésta, al abrir una carrera o al iniciar algún estudio o investigación, la primera pregunta era ¿en qué facultad debemos ubicar esta iniciativa? Mientras que ahora la pregunta es cómo hacemos para que los ingenieros, los médicos, los ecólogos, los abogados, los sociólogos, los psicólogos, los periodistas que se requieren para trabajar, por ejemplo sobre el medio ambiente, se reúnan en alguna estructura que permita lenguajes comunes e intercambios multidisciplinares fructíferos.

Si se contase con un cierto número de departamentos más o menos especializados y fundamentales, se podrían generar una multitud de carreras que, organizadas en torno a escuelas más o menos virtuales,

armaran para cada una de estas carreras una multitud de currículos que dieran cuenta de los diversos conocimientos que cada una necesita. Esto, por supuesto, significa un cambio muy importante en la forma de organizar y gestionar la universidad, pero requiere la desaparición de estructuras intermedias (como las facultades) nacidas de las tradiciones Napoleónica del siglo XIX. Claro que también necesita cierto valor para cerrar centros o institutos inútiles o carreras sin futuro.

2.5.3. Descentralización

Es muy difícil concebir el manejo financiero y administrativo totalmente centralizado de una institución con la multitud de centros, carreras, posgrados, institutos y las otras actividades que constituyen las actuales universidades más complejas. Esto significa que es necesario encontrar maneras eficaces de descentralizar la operación mientras se mantiene la centralización de normas, procedimientos y visiones que permitan hacer de esta “multiversidad” una unidad de propósitos académicos y espirituales comunes. Tal tarea no es fácil, pero tiene especial relevancia para las universidades que, buscando modernizarse, deben orientarse a la multitud de actores y procesos que la academia moderna convoca.

2.5.4. Participación

De lo dicho queda claro que a una universidad moderna no le sirve una organización con una estructura rígida y permanente y tomar unas decisiones que consideran los más mínimos detalles en un gobierno central. Es evidente que son los académicos quienes le dan calidad y permanencia a cada una de las unidades, por lo que deben tener en éstas una voz prioritaria, pues de ellos depende la salud y continuidad técnica y espiritual de cada departamento, centro

o instituto. De igual manera, la participación estudiantil es necesaria y bienvenida en las discusiones de las escuelas con las cuales ellos tienen una experiencia directa.

Sin embargo, dicha participación no es tan sencilla, y a veces es incluso imposible, en otros estamentos y espacios de la vida universitaria, como por ejemplo en los departamentos, en donde conviven estudiantes de diversos niveles y carreras.

Por su parte, el gobierno central no puede ver los detalles de la gestión académica, administrativa o financiera de cada una de las unidades de la "multiversidad", sino la orientación estratégica y programática del conjunto, (donde vale la pena tener la presencia y la opinión de los estudiantes, aunque prescindiendo de su voto). El problema práctico de esto es que para otorgar solidez a las decisiones de largo plazo se requiere un tiempo de permanencia en la universidad que, en general, los jóvenes de buen desempeño no tienen, porque salen pronto al mundo del trabajo. En la contraparte, los estudiantes que permanecen por largo tiempo, suelen no ser los mejores. Por otra parte, en los distintos niveles de la multidiversidad, los funcionarios no académicos deben ser acogidos y bien tratados por las autoridades económicas, pero es difícil considerarlos en torno a asuntos estrictamente académicos (aunque en ocasiones su opinión resulta necesaria y valiosa). Se hace evidente que para todo esto necesitamos flexibilidad.

En general, en América Latina se ha gastado mucho tiempo discutiendo el modo de elegir autoridades. La actual tecnificación de la gestión académica y financiera hace difícil que la simple elección de candidatos, en general partidista, tenga real utilidad en la universidad moderna. Probablemente, la solución actual más apropiada es el llamado Comité de Búsqueda, con el cual se logra participación pero en relación a candidatos seleccionados por sus competencias.

Por último, la historia universitaria de América Latina ha demostrado que el cogobierno tiene un impacto definitivo en la calidad de las instituciones, las desmejora. Y lo que es igualmente importante: han decaído las organizaciones propiamente estudiantiles

o de funcionarios, absorbidos por la politización burocrática de sus representantes. Con esto se pierde un contrapunto de mucha relevancia. Las autoridades universitarias requieren gremios bien organizados (estudiantes, trabajadores, académicos) de modo de conocer opiniones, protestas e iniciativas de asociaciones realmente representativas. Esto no se logra con el “derecho a voto” de algunos, representantes, ya que rápidamente se transforman en aliados de grupos de profesores, muchas veces unidos por intereses partidistas, antes que académicos.

3. Palabras finales

En este artículo no he pretendido tratar todos los temas importantes del quehacer universitario actual. Me he limitado a destacar aquellos que me parecen centrales para la discusión actual en Chile sobre política universitaria y que han adquirido un papel protagónico en las propuestas del actual Gobierno: gratuidad, cogobierno y autonomía institucional. A su lado, también considero centrales algunos problemas que el Gobierno actual no ha destacado o más bien ha olvidado, eludido o simplemente ignorado: el financiamiento e investigación, métodos de aprendizaje, la gestión y estructura de gobierno universitario. Claro que quedan muchos asuntos que aquí no se tratan. Para hacerlo, debería escribir un libro al respecto, asunto que, por ahora, está fuera de mis posibilidades.

CAPÍTULO 3

La calidad del proceso formativo a nivel de pregrado: comparación de indicadores para la educación superior universitaria

Hugo Lavados Montes⁽¹⁾
Ramón Berríos Arroyo⁽²⁾

1 Rector Universidad San Sebastián.

2 Director de Desarrollo y Proyectos Universidad San Sebastián.

SECCIÓN I: Consideraciones en torno a indicadores de consistencia y pertinencia del proceso formativo a nivel de pregrado en la educación superior universitaria

I.1. Introducción

Como sabemos, las escuelas de pregrado tienen como el eje central de su quehacer formar profesionales para el país. Este proceso se origina en el acto voluntario de un joven que, respondiendo a su vocación e intereses, decide integrarse a algún plantel universitario. A partir de esta decisión, se ponen en juego tanto las características personales del estudiante, como la implementación dinámica, en el amplio sentido de la palabra, del currículo, cuyos requerimientos y directrices dotan de sentido al proceso de aprendizaje-enseñanza y posibilitan el desarrollo de las competencias necesarias para el futuro desempeño profesional.

Frente a esta realidad común, cabe preguntarse por las diferencias que hacen que una escuela de pregrado tenga mayor calidad que otra. ¿En qué residen dichas diferencias? ¿Qué indicadores pueden objetivar la calidad de un proceso formativo?

Al respecto, es relevante destacar que la dimensión de los indicadores de calidad en la educación superior es un tema ampliamente debatido en la literatura. Específicamente en nuestro país, se distingue como un primer aporte integrador al análisis de esta dimensión; el libro: indicadores universitarios: experiencias y desafíos internacionales, del Centro Interuniversitario de Desarrollo – CINDA, que fue editado en septiembre del año 2002⁽³⁾.

3 El texto citado es el resultado de un trabajo y seminario internacional llevado adelante durante los años 2001-2002 por representantes académicos de once universidades del CRUCH denominado: "Estudio de un Modelo para el Diseño y Aplicación de Indicadores de Calidad para la Gestión Docente". El objetivo central del proyecto fue el análisis, diseño y aplicación de indicadores relativos al trabajo universitario, integrando aspectos académicos, administrativos y financieros con el fin de mejorar la gestión de la función docente.

I.2 Indicadores de calidad en la formación de pregrado

Considerando la amplitud de puntos de vista con que el tema ha sido abordado, el siguiente desarrollo busca simplificar la comprensión del fenómeno, al concentrar el análisis en indicadores, que a nuestra impresión, dan cuenta de manera significativa de la calidad en la formación de pregrado.

Es así como este enfoque considera en total seis indicadores: dos indicadores de calidad asociados a la consistencia global del proceso formativo, dos indicadores que evidencian la calidad con que se ejecuta el proceso mismo y dos que dan cuenta de la pertinencia para la realidad nacional del proceso formativo.

I.2.1 Indicador de calidad asociado a la consistencia global del proceso formativo

Desde nuestra perspectiva, para evaluar la consistencia de un proceso formativo al interior de una carrera, se debe contar con evidencia referida al menos, con los siguientes elementos:

- Un proyecto educativo claramente definido, en el que se aprecie la identidad formativa de la unidad y una clara orientación de las características del proceso formativo y de la práctica docente. Desde luego estas definiciones deben ser consistentes con el perfil de ingreso de los estudiantes de las carreras y con la definición del perfil de sus académicos.
- Una especificación del perfil de egreso, es decir, una clara definición del tipo de profesional que “entregará” la universidad al país. Es muy importante que en la definición de este profesional se trabaje desde múltiples enfoques y no sólo desde el académico.
- La definición de planes de estudios y programas que respondan con detalle, coherencia y realismo, a las necesidades del estudiante en su proceso de formación profesional y que en

su articulación y progresión al interior de la carrera y hacia otros niveles educativos, posea mecanismos de aseguramiento de calidad, que permitan la genuina adquisición del perfil de egreso declarado.

La presencia de estos elementos, su consistencia y coherencia con un plan de desarrollo estratégico claro, sumado a una infraestructura que facilite el desarrollo de la actividad académica (biblioteca, edificios, laboratorios, etcétera), nos permiten aseverar, que nos encontramos en presencia de un proyecto capaz de demostrar calidad en la formación de pregrado.

En gran medida, los años de acreditación obtenidos por una carrera deberían entregarnos una clara visión de la calidad en la consistencia con que se lleva adelante el proceso de formativo.

Desde luego, el entorno institucional en que la carrera desarrolla su actividad, es un factor que ineludiblemente debe ser considerado. Desde esta perspectiva, la acreditación institucional constituye el segundo indicador de consistencia global de la calidad en el proceso formativo.

Nuestra impresión es que superados los escándalos denunciados y sancionados hace algunos años atrás, la Comisión Nacional de Acreditación ha tenido un desempeño técnico más que adecuado en la labor que realiza. De esta forma, el resultado de la acreditación institucional y el de carreras, se convierten sin duda en dos indicadores válidos para evidenciar la calidad asociada a la consistencia global del proceso formativo a nivel de pregrado.

I.2.2 Indicadores de calidad en la ejecución del proceso formativo

Chile evolucionó desde un sistema de educación superior selectivo a uno masivo, financiado mayoritariamente por privados y en el que coexisten diversidad de realidades. El año 2015 nos encontramos con un sistema de educación superior conformado por 156 instituciones, total que se subdivide en 16 universidades estatales y 44 universidades privadas, 42 institutos profesionales (IP) y 54 centros de formación técnica (CFT)⁴. En la actualidad, el sistema en su conjunto ofrece más de 14 mil programas académicos diferentes, con una matrícula total de 1.232.791 estudiantes, según el Informe Matrícula 2015 del SIES.

Estos indicadores evidencian el fuerte crecimiento del sistema de educación superior durante los últimos 35 años, éste ha sido en gran parte sustentado y mantenido en el tiempo, por el hecho de que muchas de las instituciones educativas que lo conforman, han implementado políticas de admisión que dan la oportunidad de proseguir estudios terciarios a una gran parte de la población, lo que ha producido que se incorporen sectores que tradicionalmente se encontraban excluidos. Obviamente el desafío del currículo es asumir esta gran heterogeneidad de jóvenes, condición que se aprecia, conforme a la mayor cobertura descrita, en que se integran cada vez más estudiantes con una cultura diferente a la tradicional observada hasta fines del siglo pasado.

Sin embargo, este oficioso panorama se ve afectado al menos por dos problemas significativos y aún presentes: la tasa de egreso no ha registrado mayores variaciones a través del tiempo, avanzando de un 9% en el año 1999, a un 13% el año 2010. Junto con ello, la tasa de retención en el sistema también ha mostrado escasa variación, manteniéndose en torno al 71% en el primer año de ingreso y 58% al segundo año (Berríos, Duarte & Córdova, 2013). Esto implica por una

⁴ El número total de instituciones de educación superior se incrementa al considerar instituciones provenientes de las diferentes ramas de las Fuerzas Armadas.

parte, que en promedio cerca del 42% de los estudiantes que ingresan a la educación superior abandona sus estudios durante el primer o segundo año; y, por otra parte, que la proporción de egresados que está aportando el sistema de educación superior es mucho menor al potencial esperado.

Estos indicadores reflejan un fenómeno social de magnitud. La población que no prosigue sus estudios superiores no sólo se encuentra en desventaja en términos de nivel de ingresos, valoración y ascenso social con respecto a quienes sí los han completado, sino que además, presenta menores tasas de productividad laboral, niveles considerables de frustración, baja motivación al logro y en su mayoría, una carga económica difícil de asumir (González, Uribe & González, 2005).

Visto así el problema, el vector que determina calidad en la formación de pregrado debería incorporar - de manera adicional a los años de acreditación institucional y de la carrera - los dos aspectos ya mencionados: tasa de titulación y tasa de retención (Engle, 2016)⁵. Su incorporación como datos relevantes de la calidad en el proceso formativo de pregrado, aporta evidencia respecto del currículo diseñado. Esto, desde la perspectiva de un plan de estudio que debe ser consistente con el perfil de ingreso del estudiante que se acoge en las aulas universitarias.

1.2.3. Indicadores de pertinencia para la realidad nacional del proceso formativo ejecutado

Desde luego, el análisis estaría incompleto si no tomamos en consideración un par de elementos adicionales a los que hemos señalado. Es necesaria una evaluación externa y objetiva que refleje tanto la calidad en la formación, como la necesidad de la sociedad en cuanto

⁵ Answering the Call: Institutions and States Lead the Way Toward Better Measures of Postsecondary Performance. Jennifer Engle, PhD. Bill & Melinda Gates Foundation, 2016.

al tipo de profesional que se está formando, es decir la pertinencia del proceso formativo para la realidad nacional. En este orden de ideas, el mercado provee un par de indicadores muy determinantes para esta apreciación (Engle, 2016), la empleabilidad y nivel de renta⁽⁶⁾.

Es importante señalar el hecho de que estos dos últimos indicadores se verán afectados por el entorno socioeconómico familiar del estudiante (Kantrowitz, 2016)⁽⁷⁾, además de la calidad de las propias redes generadas por éste durante su proceso formativo. Por esta razón, sería recomendable realizar la medición transcurridos algunos años del egreso, con el objetivo de aminorar en parte la carencia de redes que faciliten una ventajosa inserción laboral.

También es relevante pensar en la dispersión observada a nivel nacional en los promedios de renta en las diferentes regiones. Consideraciones de este tipo nos obligan a generar una metodología para fijar un ajuste inter instituciones que facilite una correcta interpretación de los resultados y, en ocasiones, el ajuste será necesario al interior de una misma institución para obtener indicadores sintonizados provenientes de sus diferentes sedes. De igual forma, amerita un trabajo adicional el determinar las ponderaciones más adecuadas que se otorgarán a cada uno de los indicadores determinados. Toda esta actividad implica un diseño metodológico complejo, hecho que en ningún caso justifica descartar la adecuada obtención de estos parámetros y la inclusión de estos indicadores al momento de construir el vector de calidad en la formación de pregrado.

Es nuestra impresión que estos seis indicadores: años de acreditación de la carrera, años de acreditación institucional, tasa de retención, tasa de titulación, empleabilidad del titulado y nivel de renta, al ser ponderados adecuadamente, dan cuenta de manera significativa de la calidad en el quehacer formador a nivel de pregrado.

6 Answering the Call: Institutions and States Lead the Way Toward Better Measures of Postsecondary Performance. Jennifer Engle, PhD. Bill & Melinda Gates Foundation, 2016.

7 In Darwinian World of Performance-Based Funding, the Neediest Students Are the Losers. The Chronicle of Higher Education. Mark Kantrowitz, Abril 2016.

Más de uno considerará que en este análisis faltan múltiples elementos incluidos habitualmente al estructurar diferentes rankings y que se supone, reflejan la calidad de la educación impartida por las instituciones de educación superior⁽⁸⁾. Pero, en el actual contexto, se trata de variables que no inciden de manera determinante en la calidad del pregrado; y su consideración otorga, una vez más, ventajas al selecto grupo de instituciones que educan a la élite de este país⁽⁹⁾, lo que no está acorde con un sistema de educación superior que cada vez ofrece más espacios de desarrollo para aquellos que históricamente no han tenido acceso al sistema.

El desafío para la mayor parte del sistema universitario es demostrar claridad y consistencia con respecto a sus procesos formativos; en tanto que para las autoridades está en orientar los incentivos hacia la dirección correcta, apoyando a aquellas instituciones que contribuyen, con calidad evidenciable, al logro de una adecuada movilidad social.

8 Erróneamente se ha creído que para asegurar la calidad de la educación ofrecida por un docente, éste debe poseer el mayor grado académico y dedicar largas horas a la investigación y publicación de artículos que reflejen el resultado de su labor investigativa; sin embargo, abundante literatura internacional da cuenta que la relación entre investigación/publicación y calidad en la formación de pregrado es más bien débil. La búsqueda específica en este campo debería potenciarse en el marco de una transferencia efectiva del posible conocimiento generado en el proceso de enseñanza-aprendizaje. No obstante ello, para procesos de calidad en formación, la prioridad en la asignación del tiempo la deberían tener las actividades de formación y de evaluación del progreso educativo de los estudiantes que requieren de especial dedicación.

9 Too Much Emphasis on Research? An Empirical Examination of the Relationship Between Research and Teaching in Multitasking Environments. Hee-Je Beck & Do Han Kim, *Research in Higher Education*. Mayo 2015.

SECCIÓN II: ¿Existe homogeneidad en calidad de formación de pregrado en el sistema universitario chileno?

II.1. Introducción

Del contenido conocido sobre la reforma a la educación superior que se encuentra en marcha, podemos rescatar que se trata de una propuesta con transformaciones sustantivas en todos los componentes del sistema de educación superior. En este sentido, es importante destacar que la gradualidad que se propone para su implementación, no descarta la radicalidad que tiene el cambio planteado al sistema universitario.

En ese contexto, resulta imprescindible poseer una idea clara sobre la naturaleza del sistema real en el que se proyectan las reformas o modificaciones, así como de la relación de éstas con su entorno. Si aquello no se toma suficientemente en cuenta, se puede caer en el error de elaborar propuestas absolutamente ajenas a la realidad del Chile actual y muy discordantes con lo que el mundo evidencia como avances y tendencias en este ámbito.

Sobre este particular, y dado el actual desarrollo del sistema de educación universitaria, es posible reflexionar sobre si es ésta una gran ocasión para cuestionar o replantear las clasificaciones utilizadas habitualmente para las instituciones de educación superior universitaria. Lo anterior, se realiza en pos de reconocer los diversos roles que se observan en la realidad universitaria y de asociar a ellos las acciones de política pública más específica y congruente con dicha realidad.

Desde esta perspectiva, creemos necesario abordar el tema de la homogeneidad del sistema universitario en Chile a partir del análisis de sus características y de indicadores concretos, los que demuestran el grado de desarrollo y de calidad en la formación de pregrado. En esta

comparación, adicional a las mediciones más próximas disponibles en las publicaciones oficiales a los indicadores señalados en la Sección I de este capítulo, se adicionan elementos de evolución del sistema, tanto cómo otros antecedentes comúnmente mencionados al trabajar en estos temas.

II.2. En Chile, al igual que en los países con sistemas de educación superior altamente desarrollados, el número de universidades denominadas de investigación es reducido

Con base en los debates ocurridos, tanto mediáticos como académicos, y los antecedentes aportados por diferentes actores a partir del momento en que se anuncia el inicio parcial de la gratuidad en la educación superior para el año 2016, (el mes de mayo de 2015), resulta evidente que la clasificación más amplia de “universidades del CRUCH” y “universidades privadas”, parece no reflejar adecuadamente la complejidad del sistema de educación superior universitario actual. Es más, al interior del CRUCH se hace cada vez más notoria la tensión entre las universidades estatales, agrupadas en el Consorcio de Universidades Estatales (CUECH) y las universidades privadas auto clasificadas como públicas, integrantes del denominado G9.

Se aprecia que más allá de cualquier clasificación artificial para generar políticas públicas, nuestra realidad tiene características que son propias de los sistemas de educación superior más consolidados a nivel mundial⁽¹⁰⁾. Se observa en ellos, que no todas las universidades integrantes del sistema son “universidades de investigación”, clasificación comúnmente utilizada a nivel internacional. En cualquier sistema desarrollado, éstas representan un porcentaje muy menor del total de

¹⁰ Ver en: e.g.: <http://carnegieclassifications.iu.edu/>.

instituciones, habitualmente por debajo del diez por ciento⁽¹¹⁾.

Sin que el objetivo de este capítulo sea determinar con precisión qué universidades en Chile pudieran ser calificadas en esta categoría, nos parece importante evidenciar el cumplimiento de esta realidad en nuestro sistema, con el ánimo de aportar a que la definición de políticas públicas sea realizada sobre una base incuestionable y explícita.

De esta forma, si combinamos por una parte, la presencia de elementos tales como publicaciones científicas de máximo nivel y programas conducentes al mayor grado académico, con antecedentes tales como el promedio PSU de los estudiantes seleccionados y/o los años de acreditación institucional y de carreras, nos encontramos con un grupo reducido de universidades de investigación en Chile, las que dependiendo del criterio utilizado, deberían ser entre dos y seis.

En nuestro país el fenómeno descrito se aprecia con nitidez al observar en la Web of Knowledge, la cantidad de publicaciones científicas de primer nivel medidas como artículos WOS (ex ISI) por universidad, en los últimos dos años. En total, a nivel nacional existe una producción de algo más de 17.000 artículos, sólo tres universidades adscriben el 47% del total de ellos. En otro plano, las mismas tres instituciones concentran el 64% de la matrícula en programas de doctorado a nivel del país y prácticamente la mitad de los programas ofertados.

En consecuencia, en Chile sólo tres universidades dan cuenta de prácticamente la mitad de la actividad más valorada por la academia clásica al momento de evaluar la calidad de una institución universitaria. Profundizando aún más, si se desagrega la producción al interior de este pequeño grupo, se encuentra un patrón permanente, dos de ellas concentran del orden del 80% de las actividades señaladas (Pontificia Universidad Católica de Chile y Universidad de Chile).

¹¹ A manera de ejemplo, en los Estados Unidos, la clasificación más empleada ubica en esta categoría a 151 universidades—102 estatales y 49 privadas sin fines de lucro—que representan un 3,8% del total de la plataforma institucional de educación superior. Reconoce, además, a un grupo adicional de universidades que poseen una menor cobertura de programas de doctorado, 110 en total. Sumados ambos grupos representan un 6,6% del total de instituciones de educación superior de dicho país (Brunner, Elacqua, Tillet, Bonnefoy, González, Pacheco & Salazar, 2005).

Si se amplía el rango de estas universidades, podríamos considerar como universidades integrantes del grupo que denominaremos Universidades de Investigación, a las que el ranking estructurado por el Grupo de Estudios Avanzados Universitas califica como universidades de investigación y doctorado, es decir, su máxima jerarquía: Pontificia Universidad Católica de Chile, Universidad de Chile, Universidad de Concepción, Universidad de Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso y Universidad Austral de Chile.

Siguiendo en la misma línea del análisis anterior, al extender el número de universidades a las seis integrantes de la categoría contempladas en el ranking mencionado, se progresa desde un 47% a un 60% de las publicaciones WOS para los últimos dos años y desde el 64% al 73% de la matrícula total de profesionales cursando programas de doctorado a nivel nacional.

Observamos que el aporte incremental de las últimas tres universidades incorporadas es significativamente menor, hecho que amerita una discusión amplia respecto del reconocimiento de universidades en la categoría señalada.

A la luz de estos resultados, es evidente que la realidad nacional no difiere de lo que se observa en el mundo desarrollado respecto de la estructura del sistema de educación superior. Por tanto, siguiendo el padrón de comportamiento internacional, en nuestro caso no deberían ser menos de dos ni más de seis, las universidades que pudiéramos calificar como de investigación.

Al respecto, tres comentarios son pertinentes: suponemos que en el límite de la categoría, existirán dos o tres universidades que podrían desplazar a algunas de las incluidas con diversos argumentos que pueden estimarse como válidos; lo que resulta cierto, es que en el agregado, el aporte marginal es cada vez menos relevante. Lo segundo, es destacar que el resto de las universidades en Chile, 54 en total, aportan solo un 36% de los artículos WOS generados en los últimos dos años y un 27% de la matrícula de alumnos cursando programas de doctorado. Por último, subrayar que en el límite del subconjunto de

universidades de investigación, aparecen dos universidades privadas no tradicionales, las cuales a la luz del número de publicaciones y el número de programas de doctorados en curso, pueden aspirar legítimamente a ser consideradas en la categoría.

Sin realizar un cuestionamiento y con el fin de continuar con el análisis, aceptaremos como universidades de investigación las seis mencionadas, esto porque la determinación específica de cuáles son las universidades que ostenten esta categoría a nivel nacional, tal como ya lo mencionamos, debería ser materia de una discusión amplia, considerando además, que a éstas correspondería otorgarles formalmente un trato diferente, con un aporte fiscal especial acorde a su cualificación y con un sistema de financiamiento especial para alumnos provenientes de los primeros quintiles que logran sortear sus sistemas de selección.

II.3. ¿Se debería distinguir alguna otra agrupación especial de universidades para efectos de política pública?

Desde luego la respuesta a esta interrogante considera múltiples aristas. No obstante, desde el punto de vista de los indicadores de calidad en la formación de pregrado vistos en la Sección I de este capítulo - adaptados a la disponibilidad oficial de cifras – más algunos elementos adicionales que ayudan a visualizar evolución y contexto el resto de las universidades acreditadas a nivel nacional, no pertenecientes a la anterior categoría, evidencian total equivalencia en los indicadores que se elija comparar.

A continuación entregamos una comparación de diversos indicadores asociados a desarrollo, consistencia, calidad y pertinencia en la formación de pregrado para dos agrupaciones “tradicionales” de universidades, con cuatro años o más de acreditación. Este requisito en años de acreditación se determina exclusivamente en atención a

la iniciativa gubernamental de utilizar esta medida para determinar las instituciones elegibles para iniciar el proceso de adscripción a la gratuidad en la educación superior.

Las dos agrupaciones de universidades con cuatro años o más de acreditación que comparamos son:

Grupo 1:

Compuesto por las universidades privadas no tradicionales con más de cuatro años de acreditación, en total doce universidades:

NOMBRE INSTITUCIÓN	AÑOS DE ACREDITACIÓN
UAI	5
UAH	5
UNAB	4
UA	4
UCSH	4
UANDES	5
UVM	4
UDD	5
UDP	5
UFINIS	4
UMAYOR	5
USS	4
PROMEDIO AÑOS ACREDITACIÓN	4,5

Fuente: <https://www.cnachile.cl>, al 20 de enero del 2016.

Grupo 2:

Contempla las universidades del CRUCH, no incluidas en la categoría de universidades de investigación, con cuatro años o más de acreditación. Este conjunto lo conforman las siguientes 16 universidades:

NOMBRE INSTITUCIÓN	AÑOS DE ACREDITACIÓN
UCSC	4
UCT	4
UCM	5
UCN	6
UANTOF	4
UATA	4
UFRO	5
ULS	4
UMAG	4
UPLA	4
UTALCA	5
UTA	5
UV	5
UBB	5
UMCE	4
UTFSM	5
PROMEDIO AÑOS ACREDITACIÓN	4,6

Fuente: <https://www.cnachile.cl>, al 20 de enero del 2016.

El Grupo 2 no incluye a las universidades de Los Lagos, Tecnológica Metropolitana y Arturo Prat, por encontrarse acreditadas sólo por tres años.

II.3.1. Comparación de indicadores de contexto para grupo 1 y 2

II.3.1.1. Evolución de la matrícula:

Tabla II.3.1.:

Evolución de la matrícula universitaria regular, presencial de pregrado. Período 2011 – 2015.

TIPO DE CLASIFICACIÓN	2011	2012	2013	2014	2015
GRUPO 1	145.613	155.634	164.362	169.907	173.171
GRUPO 2	123.149	122.308	127.122	127.465	128.135
TOTAL GENERAL	268.762	277.942	291.484	297.372	301.306

Fuente: Dirección Nacional de Estudios Universidad San Sebastián sobre la base de matrícula SIES 2015.

Se aprecia que la tasa de crecimiento de la matrícula para los últimos cinco años ha sido dispar entre ambos grupos. Con un crecimiento acumulado de 19% para las universidades privadas no tradicionales, versus un 4% para las universidades del CRUCH pertenecientes a esta categoría.

Analizando estos valores, resulta paradójica la férrea oposición, llevada adelante por las universidades del CRUCH, a aceptar la limitación impuesta al crecimiento en la oferta de cupos anuales por sobre un 2,7%. Esta fue contemplada en la propuesta original de glosa presupuestaria en que fueron tratados los temas asociados a la gratuidad. Se debe destacar, que la baja tasa de crecimiento comparada para este conjunto de universidades, no resulta comprensible dada la existencia de una beca especial a la cual sólo acceden las universidades

del CRUCH (Beca Bicentenario), la que prácticamente duplica el monto entregado por la principal beca a la que pueden acceder las universidades privadas no tradicionales (Beca Juan Gómez Millas), además de contar con un crédito, también otorgado en condiciones más ventajosas, el Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU), versus el Crédito con Garantía Estatal (CAE).

II.3.1.2. Evolución del número de titulados:

Tabla II.3.2.:

Evolución del número de titulados. Período 2010 – 2014.

TIPO DE CLASIFICACIÓN	2010	2011	2012	2013	2014
GRUPO 1	11.601	13.492	14.464	17.803	18.423
GRUPO 2	12.982	12.504	13.911	14.552	15.394
TOTAL GENERAL	24.583	25.996	28.375	32.355	33.817

Fuente: Dirección Nacional de Estudios Universidad San Sebastián sobre la base de titulados SIES 2015.

En consonancia con el crecimiento observado en la matrícula de pregrado de las universidades privadas no tradicionales, el número de titulados perteneciente a este subconjunto, se incrementó en un 59% en el período analizado, versus el 19% de crecimiento de titulados provenientes de las universidades del CRUCH de la categoría analizada.

Sobre el total de titulados pertenecientes a estos dos grupos de universidades, el subconjunto de universidades privadas no tradicionales, acreditadas por más de cuatro años, aportó al país el 55% de los titulados totales el año 2015. Este aporte de las universidades privadas no tradicionales con más de cuatro años de acreditación, resulta relevante de ser considerado al momento de diseñar políticas públicas que las afecten directa o indirectamente.

II.3.1.3. Distribución de estudiantes matriculados según condición socioeconómica⁽¹²⁾:

Tabla II.3.3.:

Distribución de la matrícula universitaria para el año 2015 en los primeros cinco deciles construida a partir de los antecedentes entregados por la encuesta CASEN 2013.

TIPO DE INSTITUCIÓN	DECIL AUTÓNOMO NACIONAL					TOTAL
	I	II	III	IV	V	
CRUCH	19.952	26.016	25.981	27.512	32.464	131.924
U. PRIVADAS	17.034	24.594	25.155	30.250	32.346	129.378
Total general	36.986	50.610	51.136	57.761	64.810	261.302

Fuente: Dirección Nacional de Estudios Universidad San Sebastián sobre la base CASEN 2013

Se puede apreciar que no existen diferencias sustantivas en la distribución de estudiantes (de los primeros cinco deciles de ingreso) entre las universidades del CRUCH y las universidades privadas no tradicionales. La diferencia acumulada para los estudiantes pertenecientes a estos deciles, sobre un total de 261.302 estudiantes, alcanza el 1%.

¹² Para este único caso en este acápite el resultado que se presenta abarca a la totalidad de los estudiantes matriculados en universidades del CRUCH y los compara con la totalidad de los estudiantes matriculados en las universidades privadas no tradicionales. La razón es exclusivamente metodológica, considerando la disponibilidad de datos contenidos en la fuente.

II.3.2. Comparación de indicadores de consistencia, pertinencia y calidad en la formación de pregrado para los grupos 1 y 2

Tabla II.3.4.:

Indicadores de calidad en la formación de pregrado comparados⁽¹³⁾.

INDICADORES	GRUPO 1	GRUPO 2
Promedio de años acreditación de las carreras	4,7	4,8
Porcentaje de carreras acreditadas	44%	40%
Porcentaje de estudiantes en carreras acreditadas	58%	58%
Promedio años de acreditación institucional	4,5	4,6
Tasa de deserción primer año	20%	18%
Promedio de duración real en egresar (semestres)	13	13,6
Promedio empleabilidad al primer año	81	86
Porcentaje de carreras con titulados al cuarto año con renta superior a 1 millón de pesos	49%	45%
Estudiantes por profesor JCE	20	21,1
PSU ponderada	568	579

Fuente: Dirección Nacional de Estudios Universidad San Sebastián sobre información oficial SIES 2015.

Como se observa en la tabla II.3.4., no se aprecian diferencias significativas entre las universidades privadas no tradicionales acreditadas por cuatro o más años y las entidades del Consejo de Rectores con igual categoría de acreditación, no pertenecientes al grupo denominado de universidades de investigación.

Al respecto, hay dos temas que ameritan comentarios por ser habitualmente incluidos en estas discusiones:

- a. Considerando que la PSU es lo que técnicamente se denomina

¹³ Los indicadores presentados corresponden al promedio ponderado por los alumnos matriculados en las universidades pertenecientes a cada grupo.

una prueba referida a la norma⁽¹⁴⁾, se destaca que la diferencia de once puntos en el puntaje promedio estándar observado entre ambos grupos, corresponde a tres preguntas correctas de diferencia sobre un total de 80 preguntas totales en cada una de las pruebas. La diferencia señalada corresponde tanto para la PSU de Matemática, como para la de Lenguaje y Comunicación.

- b. La encuesta CASEN 2013 revela un promedio de 88,2% de empleabilidad para los egresados de universidades privadas no tradicionales en el grupo etario de 25 a 35 años que no estudian, éste se puede asumir como equivalente al nivel de la empleabilidad de los egresados de las universidades del CRUCH para el mismo segmento, que es 85,6%. Este antecedente resulta relevante, por cuanto la empleabilidad en primer año de egreso se encuentra influida de manera significativa por el capital socio económico y cultural de la familia del estudiante.

En un plano diferente, para finalizar la comparación desarrollada, se puede señalar que la producción científica de las universidades privadas no tradicionales acreditadas, medida en publicaciones WOS (ex ISI) para los últimos dos años (2013–2014), supera la producción de doce universidades estatales derivadas; ventaja que se mantiene aún adicionando la producción de tres universidades católicas pertenecientes a esta categoría. El mismo fenómeno se observa al comparar la matrícula de profesionales cursando programas de doctorado.

14 Los puntajes estándar individuales se calculan de acuerdo con el rendimiento observado en el grupo de sujetos del que forma parte el individuo. De esta forma, el puntaje estándar de un candidato en una prueba adquiere significación sólo cuando se le compara con los de todos aquéllos que rindieron esa prueba en el mismo proceso.

II.4. ¿Son muy diferentes los indicadores presentados en la comparación anterior para el conjunto de universidades denominadas de investigación?

A continuación se presentan los indicadores para el conjunto de universidades que hemos denominado como de investigación, ordenados de igual forma, para los mismos criterios y calculados con metodología equivalente:

NOMBRE INSTITUCIÓN	AÑOS DE ACREDITACIÓN
PUC	7
UCHILE	7
UDEC	6
USACH	6
PUCV	6
UACH	6
PROMEDIO AÑOS ACREDITACIÓN	6,3

Fuente: <https://www.cnachile.cl>, al 20 de enero del 2016.

Tabla II.3.5.:

Evolución de la matrícula universitaria regular, presencial de pregrado. Período 2011 – 2015.

MATRICULADOS UNIVERSIDADES DE INVESTIGACIÓN					
TIPO DE CLASIFICACIÓN	2011	2012	2013	2014	2015
MATRÍCULA TOTAL	114.672	116.676	119.488	119.052	121.951
TOTAL GENERAL	114.672	116.676	119.488	119.052	121.951

Fuente: Dirección Nacional de Estudios Universidad San Sebastián sobre la base de titulados SIES 2015.

Tabla II.3.6.:**Evolución del número de titulados. Período 2010 – 2014.**

TITULADOS DE UNIVERSIDADES DE INVESTIGACIÓN					
TIPO DE CLASIFICACIÓN	2010	2011	2012	2013	2014
TITULADOS	12.419	12.800	14.124	14.276	16.302
TOTAL GENERAL	12.419	12.800	14.124	14.276	16.302

Fuente: Dirección Nacional de Estudios Universidad San Sebastián sobre la base de titulados SIES 2015

Tabla II.3.7.:**Indicadores de calidad en la formación de pregrado comparados:**

INDICADORES UNIVERSIDADES DE INVESTIGACIÓN	GRUPO INVESTIGACIÓN
Promedio de años acreditación de las carreras	5,7
Porcentaje de carreras acreditadas	57%
Porcentaje de estudiantes en carreras acreditadas	64%
Promedio años de acreditación institucional	6,3
Tasa de deserción primer año	18%
Promedio de duración real en egresar (semestres)	14,0
Promedio empleabilidad al primer año	84%
Porcentaje de carreras con titulados al cuarto año con renta superior a 1 millón de pesos	58%
Estudiantes por profesor JCE	15,5
PSU ponderada	642

Fuente: Dirección Nacional de Estudios Universidad San Sebastián sobre información oficial SIES 2015.

En los indicadores presentados, se aprecia que existen diferencias significativas respecto de los dos grupos anteriores en: el porcentaje de carreras con titulados al cuarto año que obtienen una renta igual o superior a un millón de pesos, en el promedio ponderado PSU y en los antecedentes asociados a la acreditación, tanto la de carreras como la institucional.

Desde luego al interior de este grupo de universidades que hemos denominado de investigación, también existen diferencias significativas en lo que a estos indicadores de calidad se refiere, distinciones que se explican de manera importante por la tradición, al nivel de ingreso familiar de los estudiantes aceptados y a condiciones de densidad poblacional en la región de origen.

II.5. ¿Son muy diferentes estos indicadores para el conjunto de universidades acreditadas no analizadas hasta este momento?

Para responder esta interrogante presentamos a continuación dos agrupaciones adicionales:

Grupo 3:

Compuesto por las tres universidades pertenecientes al CRUCH con 3 años de acreditación:

NOMBRE INSTITUCIÓN	AÑOS DE ACREDITACIÓN
UNAP	3
ULAGOS	3
UTEM	3
PROMEDIO AÑOS ACREDITACIÓN	3

Grupo 4:

Compuesto por las siete universidades privadas no tradicionales con tres o menos años de acreditación:

NOMBRE INSTITUCIÓN	AÑOS DE ACREDITACIÓN
UAHC	3
UNACH	3
UBO	3
UCENTRAL	3
UPACIF	2
UST	3
UINACAP	3
PROMEDIO AÑOS ACREDITACIÓN	2,9

Fuente: <https://www.cnachile.cl>, al 20 de enero del 2016.

Tabla II.3.8.:

Evolución del número de matriculados. Período 2011 – 2015.

TIPO DE CLASIFICACIÓN	2011	2012	2013	2014	2015
GRUPO 3	17.202	16.210	16.489	16.508	17.180
GRUPO 4	79.552	81.713	84.619	85.147	86.209
TOTAL GENERAL	96.754	97.923	101.108	101.655	103.389

Fuente: Dirección Nacional de Estudios Universidad San Sebastián sobre la base de titulados SIES 2015.

Tabla II.3.9.:

Evolución del número de titulados. Período 2010 – 2014.

TIPO DE CLASIFICACIÓN	2010	2011	2012	2013	2014
GRUPO 3	4.743	4.048	2.435	2.540	2.309
GRUPO 4	4.594	6.139	6.606	9.291	10.186
TOTAL GENERAL	9.337	10.187	9.041	11.831	12.495

Fuente: Dirección Nacional de Estudios Universidad San Sebastián sobre la base de titulados SIES 2015.

Tabla II.3.10.:

Indicadores de calidad en la formación de pregrado comparados.

INDICADORES	GRUPO 3	GRUPO 4
Promedio de años acreditación de las carreras	3,9	4,4
Porcentaje de carreras acreditadas	17%	64%
Porcentaje de estudiantes en carreras acreditadas	25%	72%
Promedio años de acreditación institucional	3	2,9
Tasa de deserción primer año	25%	26%
Promedio de duración real en egresar (semestres)	13,9	12,3
Promedio empleabilidad al primer año	87%	79%
Porcentaje de carreras con titulados al cuarto año con renta superior a un millón de pesos	57%	68%
Estudiantes por profesor JCE	28,8	26
PSU ponderada	547	524

Fuente: Dirección Nacional de Estudios Universidad San Sebastián sobre información oficial SIES 2015

A partir de las cifras expuestas, es posible plantear algunas diferencias significativas entre ambos grupos:

- c. El crecimiento en la matrícula de las universidades privadas no tradicionales es de un 8% en el período, versus un 1% en las universidades del CRUCH. Lo apropiado para una mejor comprensión de las cifras, sería llevar adelante una investigación que establezca los factores que determinan la diferencia en el crecimiento de la matrícula.
- d. Concordante con lo anterior se aprecia que la participación de las universidades privadas no tradicionales en el total de titulados en esta categoría es de un 82% para el año 2014.
- e. Se aprecia una diferencia importante en la empleabilidad de primer año que es favorable a las universidades del grupo 3, CRUCH, 87% versus 79%.

- f. También, se observa una diferencia importante en el porcentaje de carreras con titulados con renta superior a un millón de pesos al cuarto año de titulación (57% versus 68%). Este indicador es favorable a las universidades del grupo 4, privadas no tradicionales, acreditadas por menos de cuatro años.
- g. La diferencia en puntaje promedio estándar PSU de 23 puntos corresponde, conforme a la explicación contenida en el punto II.3.2. de este capítulo, a cuatro preguntas correctas de diferencia sobre un total de 80 preguntas. La diferencia señalada corresponde tanto para la PSU de Matemática, como para la de Lenguaje y Comunicación.
- h. Existe una clara diferencia en favor de las universidades privadas no tradicionales respecto al porcentaje de carreras acreditadas, al porcentaje de estudiantes cursando estudios en carreras acreditadas y en el promedio de años de acreditación de las carreras, hecho que resulta relevante considerando que en esa dimensión se centra la evaluación de la calidad del proceso formativo.

II.6. Conclusiones

A la luz de los antecedentes aportados, nos parece razonable que para efectos de diseño de la política pública, se determine un nuevo ordenamiento, que se distinga del que se ha utilizado de manera clásica para agrupar a las universidades en distintas categorías.

Así, debería diferenciarse un grupo pequeño de universidades denominadas **de investigación**, que tendrían que recibir un trato preferente en el diseño de la política pública, acorde a su cualificación. Las universidades que integran esta categoría deben ser materia de discusión amplia, considerando como marco de referencia el enfoque estratégico del país en esta materia.

De manera natural, considerando que no existen diferencias significativas de la calidad en la formación de pregrado entre las agrupaciones más clásicas, la otra categoría propuesta consistiría en **universidades acreditadas invitadas a cumplir una función pública**, grupo que se registraría conforme a una definición común de los patrones exigibles para cumplir dicha función y un nivel de compromisos acordados con el Estado, lo cual les permitiría obtener un aporte fiscal directo para docencia, investigación de relevancia regional y/o nacional y para vinculación con el medio.

Finalmente, se reconocen **universidades privadas acreditadas sin aporte fiscal directo**, las cuales podrán participar de fondos concursables en las áreas en que se encuentren acreditadas y, dado su nivel de calidad en la formación de pregrado, deberían contar con apoyo de becas y créditos para los estudiantes que ameriten su obtención.

El apoyo especial del Gobierno a las universidades estatales no selectivas con compromiso regional, se estima pertinente a través de la entrega de aportes según el cumplimiento de metas de desempeño, asociadas a los objetivos del Estado para las diferentes regiones. Sin ese enfoque, los incentivos que tienen las universidades, que deberían tener una clara vocación regional, apuntan a crecer en matrícula sin conexión con su región; así, observamos apertura de carreras en la Región Metropolitana, CFT que pertenecen a esas universidades con expansión multiregional, programas de titulación rápida con dudosa calidad, etcétera. Esto es lo que ha ocurrido y seguirá ese comportamiento, si no existe claridad sobre los incentivos correctos, que apunten en la dirección de los objetivos declarados y no condicionen comportamientos fuera de esos propósitos.

Bibliografía

- Berríos, R., Duarte, J., Córdova, E. (2013). Retención y deserción en la Educación Superior Retención. ¿Por qué estudiarlas? Revista Iberoamericana de Educación. OEI. Recuperado de: file:///E:/Documents%20and%20Settings/Sebastian%20Valenzuela/My%20Documents/Downloads/5516Cordova.pdf
- CINDA. (2002). Indicadores universitarios: experiencias y desafíos internacionales. Centro Interuniversitario de Desarrollo – CINDA.
- Engle, J. (2016). Answering the Call: Institutions and States Lead the Way Toward Better Measures of Postsecondary Performance. Bill & Melinda Gates Foundation.
- González, L., Uribe, D., González, S.(2005). Estudio sobre la repitencia y deserción en la educación superior chilena. Santiago, Chile: Instituto Internacional para la Educación Superior en Latinoamérica y El Caribe. UNESCO.
- Hee-Je Beck & Do Han Kim. (2015). Too Much Emphasis on Research? An Empirical Examination of the Relationship Between Research and Teaching in Multitasking Enviroments. Research in Higher Education.
- Kantrowitz, M. (2016). In Darwinian World of Performance-Based Funding, the Neediest Students Are the Losers. The Chronicle of Higher Education. Recuperado de: <http://chronicle.com/article/In-Darwinian-World-of/236010>

- Ministerio de Desarrollo Social. (2013). Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, CASEN. Chile: Gobierno de Chile. Recuperado de: <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/resultados-encuesta-casen-2013/>
- Sistema de Información de Educación Superior. (2015). Informe de Matrícula. Chile: Ministerio de Educación.

PARTE II

Antecedentes sobre regulación y acreditación
en las universidades chilenas



CAPÍTULO 4

La regulación en la educación superior: una mirada sistémica considerando ámbitos y niveles de ejecución

Óscar Espinoza Díaz ⁽¹⁾
Luis Eduardo González-Fiegehen ⁽²⁾

1 Investigador de la Facultad de Educación, Universidad San Sebastián

2 Asesor del Rector de la Universidad San Sebastián

1. Introducción

El propósito del presente capítulo es analizar cómo se ha dado la regulación en el sistema de educación superior en Chile. El análisis se ha organizado considerando seis ámbitos que constituyen el objeto de la regulación, esto es: calidad, cantidad, institucionalidad, currículo, información pública, y financiamiento. En cada ámbito se explora lo que ha venido ocurriendo en tres niveles de ejecución: el discursivo, el normativo, y el operativo.

El capítulo se ha estructurado en cuatro apartados. Tras una breve introducción se describen algunos referentes conceptuales para orientar el análisis. Acto seguido, se discute el proceso de regulación que se ha implementado en Chile en las últimas décadas en los distintos ámbitos y niveles de implementación. Por último, se esbozan algunas conclusiones, comentarios y recomendaciones para mejorar la regulación en los distintos ámbitos.

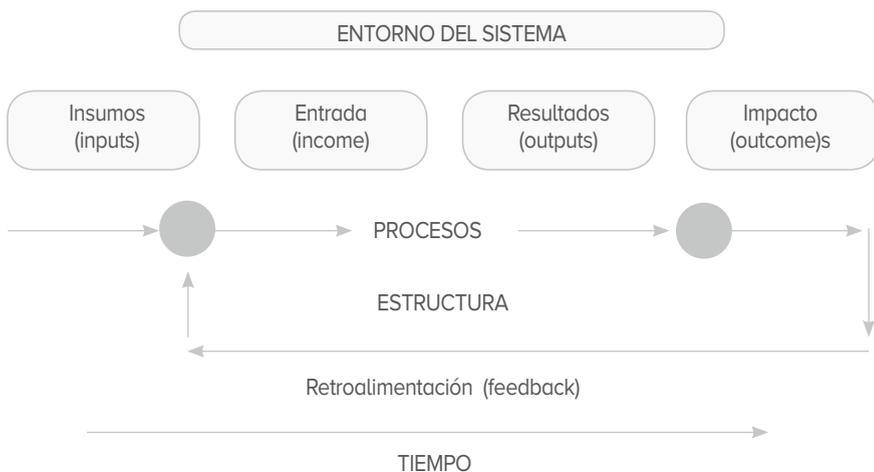
2. Un enfoque sistémico de la regulación

2.1. El concepto sistémico de regulación aplicado a la educación superior

Se puede entender por “regulación” la capacidad de un sistema para lograr el equilibrio entre los impactos deseados en el entorno (outcomes), los requerimientos de salida o resultados (outputs) y los insumos (inputs) necesarios para lograrlos. Para establecer la regulación se necesita de estructuras sistémicas adecuadas, de procesos predefinidos y de una permanente y oportuna retroalimentación correctiva (feedback). Esta retroalimentación permite dosificar la cantidad y calidad de los insumos requeridos (incomes). Toda regulación ocurre en un tiempo

determinado y adquiere sentido en la medida que impacta al entorno más amplio donde se inserta el sistema ⁽³⁾ (Gráfico 4.1).

Gráfico 4.1:
Esquema sistémico.



Aplicada esta concepción al Sistema de Educación Superior (SES), la regulación puede interpretarse como la capacidad para disponer, en forma oportuna, de los recursos humanos, materiales y de información, así como de la organización y la estructura necesaria para satisfacer los requerimientos de la sociedad en función de un proyecto educativo y social, utilizando procesos eficientes y éticamente coherentes. En el SES es posible identificar los siguientes componentes para su regulación:

- El entorno del sistema, se refiere al contexto social, político, económico y cultural en el cual se inserta el sistema educativo y que fija criterios para determinar su funcionamiento y su impacto.
- Los impactos (outcomes), están asociados a las transformaciones sociales que se logran a mediano y largo plazo por medio de la educación.

³ En otras áreas del conocimiento los componentes del sistema se suelen denominar insumos procesos y productos. Por otra parte, los procesos se identifican como función de producción o función de transferencia.

- Los resultados (outputs), dan cuenta del cumplimiento de las metas y productos previamente definidos.
- Los insumos (inputs), están dados por los recursos a) humanos (alumnos, profesores, funcionarios, directivos, etc.), b) materiales (infraestructura, equipamiento, financiamiento materiales de trabajo y disponibilidad de tiempo), y c) de información (producción, sistematización, manejo y utilización del conocimiento incluyendo acceso a datos, redes, bibliotecas, conocimiento científico, etc.) que se requieren para alcanzar los resultados esperados.
- La estructura del sistema, está conformada por su institucionalidad. Esto es, por aquellos organismos o entidades (por ejemplo, las instituciones de educación superior (IES), los organismos de fiscalización, los organismos de evaluación, los organismos colegiados, los organismos ministeriales, etc.) que desarrollan los procesos pre establecidos.
- Los procesos, representan el conjunto de procedimientos y mecanismos que operan en el sistema y que tienen por finalidad generar los resultados y el impacto que se pretende alcanzar (por ejemplo, procesos formativos, procesos de evaluación, procesos administrativos, procesos de levantamiento de datos, etc.).
- La retroalimentación correctiva (feedback), alude a la información que se obtiene a partir de los resultados y que permite adecuar los insumos en términos cuantitativos y cualitativos. Este aspecto también incide en el mejoramiento de los procesos.

En relación a los componentes para la regulación del sistema mencionados se puede señalar que el entorno del sistema condiciona los fines que orientan toda acción educativa y los respectivos roles que se le asigna al Estado como ente regulador (Estado centralista, Estado de bienestar o benefactor y Estado subsidiario) (CLAD 1998; González & Espinoza, 2010; Espinoza & González, 2014). En la educación superior chilena, lo que ha prevalecido en las últimas décadas, aunque con

diferentes énfasis, es el Estado subsidiario.⁽⁴⁾

En este caso los procesos están dados por las intervenciones del Estado y otros entes sociales para generar los resultados e impactos deseados en el SES. Estas intervenciones pueden darse en tres niveles de ejecución:

- El nivel discursivo dado por un conjunto de intencionalidades, de ideas fuerza, políticas, y criterios que orientan la implementación de la regulación;
- El nivel normativo que se asocia con lo que se denomina “marco regulatorio” y que se expresa en las normas, leyes y decretos que rigen y ordenan su implementación (Bernasconi, 2015) ⁽⁵⁾.
- El nivel operativo, que da cuenta de las acciones, e intervenciones para la aplicación de las normas.

Además, estos niveles pueden asociarse a seis ámbitos de intervención a saber: calidad, cantidad, institucionalidad, currículo, información y financiamiento.

De acuerdo a lo expresado, la regulación del SES consiste en lograr el equilibrio en el funcionamiento en torno a ciertos fines preestablecidos, lo que trasciende el accionar del Estado y otros agentes. En este sentido, la concepción de regulación que se utiliza en este capítulo trasciende al marco regulatorio y al control normativo del gobierno de turno.

El análisis sistémico de la regulación en educación superior utilizado en este documento considera dos grandes ejes: el de los

4 El Estado centralista planifica, ejecuta y evalúa. Asume que el bien social está por sobre cualquier bien individual. Todos los ciudadanos son considerados como iguales y por tanto tienen los mismos derechos y deberes. El Estado es predominantemente dueño de los medios de producción. El Estado benefactor garantiza el acceso a servicios básicos a través de la planificación y evaluación. Sin embargo, deja abierta la opción que la implementación de las acciones y planes pueda ser realizada tanto a través de entidades públicas como privadas bajo una normativa que resguarda el bien común. En este modelo de Estado también se destina una proporción significativa del gasto público para cubrir las demandas sociales básicas. El Estado subsidiario es concebido como un órgano de apoyo que interviene solo en aquellos casos donde el sector privado no desea intervenir. En esta perspectiva, el “laissez faire del Estado” constituye uno de los pilares fundamentales en su funcionamiento.

5 En el presente capítulo se asimila la noción de marco regulatorio con el nivel de ejecución normativo.

niveles de ejecución ya señalados y el de los ámbitos de intervención, tal como se esboza en el gráfico 4.2 que se presenta a continuación.

Gráfico 4.2.:

Esquema para guiar el análisis

Niveles de Ejecución	Ámbitos de Intervención					
	Calidad	Cantidad	Institucionalidad	Currículo	Información	Financiamiento
Discursivo						
Normativo						
Operativo						

Fuente: Elaboración de los autores.

3. La Regulación en la educación superior chilena

A continuación se analiza la regulación del sistema de educación superior chileno para los distintos ámbitos, considerando los tres niveles de ejecución. El análisis se sitúa en el periodo comprendido entre la reforma a la educación superior del año 1981 hasta los días actuales.

3.1. La regulación de la calidad en la educación superior chilena

La “calidad” en educación no existe como un término abstracto, sino que siempre está asociado a un patrón de referencia, con el cual se compara. Este patrón puede incluir varios componentes como son las instituciones, las carreras o programas, y los recursos, entre otros (Espinoza, et al., 1994).

Por medio de la regulación de la calidad se pretende satisfacer adecuadamente los requerimientos de la población, ser eficientes en

el uso de los recursos disponibles y, entregar un servicio satisfactorio a la comunidad. La regulación de la calidad se asocia en la literatura al aseguramiento la calidad que puede tener varios propósitos entre ellos: el Control; la Garantía; y el Mejoramiento del SES (González & Espinoza, 2008; Lemaitre & Zenteno, 2012). La regulación de la calidad, visto desde la perspectiva del Estado, ha evolucionado en muchos países desde un enfoque centrado en lo normativo y controlador a otro ex post-facto en que se evalúa sobre la base de los resultados obtenidos. Dentro de esta nueva concepción le compete al Estado, entre otros aspectos: apoyar el desarrollo de las instituciones, de modo tal de lograr el macro equilibrio del sistema, con una visión integradora de largo plazo; velar por el bien común, por sobre los intereses de los particulares, además de ser garante del cumplimiento de todas aquellas acciones que propendan a este fin. Por otra parte, le compete a las instituciones de educación superior estar en permanente proceso de evaluación de su quehacer, en docencia, investigación y extensión.

3.1.1. La regulación de la calidad a nivel discursivo

A nivel discursivo la regulación de la calidad ha estado supeditada, desde la reforma del año 1981 hasta el día de hoy, por una concepción fundamentada en el supuesto de la ley de la oferta y la demanda. Se asume, en este contexto, que la calidad se regularía mediante la selección del alumnado, donde las mejores instituciones reclutarían a más y mejores estudiantes. Si bien se han introducido algunas mejoras para el funcionamiento del sistema, tales como, el uso de la información y la canalización de ciertos incentivos económicos, especialmente a través del Programa de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad (MECESUP), siguen aún vigentes para la regulación los principios consagrados en la reforma del año 1981.

En fecha reciente, la presidenta Michelle Bachelet ha estructurado un nuevo discurso asociado a la “Reforma de la Educación Superior”

comprometida en el programa de Gobierno, en el cual se postula la intención de establecer una mayor intervención del Estado en distintos ámbitos (MINEDUC, 2015a, 2015b). Se ha postulado la idea de instaurar un sistema estatal en reemplazo del actual sistema mixto de aseguramiento de la calidad. En dicho discurso, se ha propuesto que todas las instituciones: a) Estarían obligadas a acreditarse desde sus inicios; b) Deberían cumplir exigencias mínimas de operación en términos cualitativos y cuantitativos; c) Se constituiría un régimen de acreditación integrado de carreras e instituciones; d) Se modificaría la composición de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), incorporando, entre otros, a académicos de destacada trayectoria; y, e) Se propiciaría el cumplimiento de estándares definidos y evaluados por el Estado (MINEDUC, 2015b).

3.1.2. La regulación de la calidad a nivel normativo

Para implementar la reforma del año 1981 se promulgó un cuerpo normativo en el cual se consignaron las bases de la regulación de la calidad. Esta legislación fue ratificada en marzo de 1990, mediante una Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE)⁶. Dicha ley estableció que al obtener la autonomía las nuevas universidades no quedaban sujetas a ningún tipo de regulación de la calidad por parte del Estado y la oferta de carreras se hacía sobre la base de las demandas por matrícula (Espinoza y González, 2011a, 2012c; González & Espinoza, 2011). Posteriormente, los cuerpos normativos han acoplado a la LOCE ciertos principios, tales como: el respeto por la autonomía institucional; el carácter voluntario de la acreditación (con excepción de las carreras de medicina y pedagogía); la consideración de la autoevaluación y evaluación de pares como aspectos primordiales del aseguramiento de la calidad; la existencia de agencias públicas y privadas; la promoción

⁶ Ley 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), publicada en el Diario Oficial el 10 de Marzo de 1990.

de la autorregulación; y la generación de información orientada a la toma de decisiones por parte de los usuarios y de las instituciones (Espinoza y González, 2011a, 2011b, 2012c).

3.1.3. La regulación de la calidad a nivel operativo

En términos operativos para la regulación de la calidad se pueden considerar cuatro funciones que debieran ejecutar el Estado u otros agentes. Estas son: evaluación (emitir juicios valorativos); superintendencia (supervisión de cumplimiento de las normas); certificación (reconocimientos socialmente aceptados tales como: autonomía o autorización para el funcionamiento institucional, licenciamiento para el funcionamiento autónomo y acreditación); e información pública (comunicación y recomendaciones de los antecedentes). Dichas funciones se dan en distintas etapas de la vida de las instituciones: la fundacional, la de funcionamiento con supervisión y la de funcionamiento autónomo (González & Espinoza, 2008). La evolución que han tenido a lo largo del tiempo estas cuatro funciones, para cada una de las etapas señaladas, permite identificar el comportamiento que ha tenido la regulación de la calidad a nivel operativo a través de las últimas décadas.

En efecto, desde la perspectiva de la regulación de la calidad estas funciones, han tenido algunas variaciones en su implementación. Así, por ejemplo, en la década del ochenta las principales formas de regular la calidad de la oferta eran, por una parte, mediante la exanimación a los estudiantes y por otra, por la vía del fortalecimiento de las instituciones con mayor demanda. La actividad en cuestión estuvo focalizada en la supervisión y el licenciamiento de las nuevas instituciones de educación superior.⁽⁷⁾

Posteriormente, a comienzos de los años 90, con la promulgación de la LOCE se creó el Consejo Superior de Educación (CSE) como

⁷ A pesar que en la legislación de la época se hablaba de acreditación.

organismo responsable de la regulación de la calidad. Su principal labor estuvo focalizada en el licenciamiento, que implicaba la entrega de la autonomía plena a las instituciones, en caso de ser aprobado. Años después, en el marco del Programa Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Superior - MECESUP (1998) se crearon, de manera experimental, la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP) y la Comisión Nacional de Acreditación de Postgrado (CONAP) que tenían por finalidad velar por la calidad de las instituciones, carreras y programas de postgrado. Recién en el año 2006 la ley 20.129 dio origen a la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) que asumió las funciones de acreditación institucional y de los programas de postgrado. Conjuntamente con ello, dicha ley sentó las bases para la generación de las agencias privadas de acreditación, que se orientarían a velar por la calidad de las carreras de pregrado y las maestrías profesionales. Poco tiempo después (2009), una nueva ley creó el Consejo Nacional de Educación (CNED) que reemplazó al Consejo Superior de Educación cuya misión ha sido cautelar y promover la calidad de la educación.

Como se puede observar en cuanto a la regulación de la calidad a nivel operativo, a pesar de algunas debilidades, ha existido un desarrollo significativo de las funciones de evaluación y certificación. En ello es necesario reconocer la labor realizada por la CNA, el CNED y el MINEDUC a través del MECESUP. Por otra parte, ha habido esfuerzos importantes por instaurar fuentes de información pública adecuadas (SIES, Mi Futuro, INDICES). Dichas fuentes pueden ser perfeccionadas y concatenadas con otros sistemas relacionados, de modo de ser más útiles para la toma de decisiones.

En relación con la función de superintendencia los avances han sido incipientes. En efecto, aun cuando han existido proyectos que han buscado instaurar una superintendencia de educación superior, hasta la fecha varias de las responsabilidades que debería haber abordado el mentado organismo, han sido asumidas básicamente por los tribunales de justicia y el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC).

Cabe mencionar que un actor con una participación relevante

para promover el mejoramiento de la calidad ha sido el estamento estudiantil, que ha forzado el involucramiento de los gobiernos en esta línea.

3.2. La regulación de la cantidad en la educación superior chilena

Uno de los temas más controversiales de la regulación es la determinación de la cantidad de recursos humanos que debe proveer un sistema de educación superior equilibrado y armónico para satisfacer los requerimientos de la sociedad. En tal sentido, la regulación de la cantidad dice relación con el número de instituciones y con la cantidad de profesionales y técnicos que se necesitan, lo cual redundaría en la determinación de la matrícula, como asimismo en las condiciones de empleo y en las trayectorias ocupacionales de los egresados.

En el campo más conceptual, los esquemas más frecuentes de la regulación están vinculados: a la curva de ingresos versus la oferta de mano de obra; a las estimaciones de las tasas de retorno privado; a la extrapolación de datos censales y encuestas de empleo por sector productivo; y a las encuestas directas por profesión u oficio. En el caso de la educación superior, la proyección de la oferta se puede estimar sobre una extrapolación del stock de profesionales disponibles para ingresar al mundo laboral y la proyección de egresados por carrera. Las debilidades de estas proyecciones pueden explicarse por las constantes variaciones del empleo, por la estructura segmentada del campo laboral de profesionales, por lo complejo que resulta visualizar las modas e intereses vocacionales de los estudiantes de nivel post secundario, y, por la celeridad de los cambios científico-tecnológicos que inciden en la demanda.

En lo que concierne a la aplicación de los mecanismos de regulación, la experiencia indica que la simple aplicación del modelo de oferta y demanda resulta insuficiente, porque no opera con la presteza

requerida, impidiendo que se adopten decisiones regulatorias oportunas.⁽⁸⁾ La regulación centralizada y absoluta por el Estado tampoco parece recomendable por transgredir los intereses vocacionales, así como la autonomía universitaria. La entrega de información pública indicativa o estimuladora mediante incentivos por parte del Estado puede ser uno de los mecanismos más recomendables para la regulación cuantitativa de la educación superior en la cual se respetan los intereses personales, la autonomía de las instituciones, y el bien común que se persigue con un desarrollo armónico del sistema. Ello requiere de un esfuerzo significativo para disponer de un diagnóstico certero sobre los resultados y el impacto. Por otra parte, en término de resultados, se debe contar con antecedentes sobre el stock de profesionales en ejercicio, y el número anual de egresados y titulados, así como de datos laborales y de empleabilidad, que por lo general son insuficientes. Para estos fines se necesita contar con información confiable y con procedimientos de aseguramiento de la calidad adecuados que eviten el crecimiento desmedido, inorgánico y en muchas ocasiones desconocido para los beneficiarios que se observa en la actualidad (González & Espinoza, 2011). Finalmente, también hay debilidades en el ajuste cualitativo entre las demandas del sector laboral y la formación que reciben los egresados de la educación terciaria.

3.2.1. regulación de la cantidad a nivel discursivo

Hasta el año 2014 en el nivel discursivo el Estado no se había pronunciado sobre la cantidad de instituciones, sedes, carreras o programas, matrícula, número de egresados, ni sobre las condiciones empleo y las trayectorias laborales. No obstante, en la actualidad se ha propuesto, a nivel discursivo, modificar el procedimiento que rige la creación de instituciones de educación superior privadas, construyendo

⁸ Cuando se planifica la creación de una carrera, su implementación tarda al menos 6 o 7 años, tiempo en el cual la demanda ha experimentado cambios de distinta índole.

un esquema donde convergerían la Subsecretaría de Educación Superior (que revisaría los estatutos de la institución) y la Comisión Nacional de Acreditación (que evaluaría la viabilidad académica del nuevo proyecto y el cumplimiento de umbrales básicos de calidad).

3.2.2. Regulación de la cantidad a nivel normativo

En el plano normativo no existen regulaciones formales sobre la cantidad de instituciones, número de carreras, programas de postgrado, matrícula, número de egresados, ni condiciones de empleo. En concreto, el Estado no ha regulado estos aspectos pero ha descansado en la autonomía que disponen las instituciones y ha mantenido la lógica de regulación entre la oferta de vacantes y las demandas de los postulantes. Esto implica que, desde el momento que una institución de educación superior logra su autonomía, el Estado no interviene en su quehacer. Sin embargo, en agosto del año 2013 la CNA en su Circular N°20 estableció que los responsables de las carreras acreditadas deberían informar de todos los cambios relevantes que se produjeran durante la vigencia de la acreditación (por ejemplo, la creación de carreras en nuevas sedes, la apertura de nuevas jornadas y/o nuevas modalidades) (CNA, 2013). Igualmente, a contar de agosto del 2016 entrarán en vigencia nuevas normas de la CNA (criterios de evaluación) para la acreditación de las carreras de pregrado.

3.2.3. Regulación de la cantidad a nivel operativo

En el plano institucional no existe ninguna restricción para crear una nueva institución de educación superior. No obstante, por razones de incumplimiento con las normas de calidad el Estado ha cerrado un número importante de entidades. Por otra parte, la carencia de postulantes y alumnos para algunas carreras, ha implicado el cierre voluntario de

muchas instituciones, en particular de centros de formación técnica e institutos profesionales. Parte del crecimiento de la matrícula ha estado asociado a la creación de nuevas sedes, muchas de las cuales ni siquiera se declaran ante los organismos pertinentes para efectos de proveer una adecuada información (Espinoza & González, 2013). En el plano de la cobertura territorial no existe una regulación efectiva para la apertura de sedes institucionales. Sin embargo, recientemente se han creado dos nuevas universidades estatales en aquellas regiones donde no existían y se ha establecido la creación gradual de quince centros de formación técnica estatales a lo largo del país. Ello, con la idea de tener presencia y ofrecer alternativas que contribuyan a la regulación y a la nivelación de la oferta por parte de las instituciones del Estado.

En relación con la regulación de las carreras cabe destacar que un total de 2.608 de ellas equivalente al 24% de la oferta estaba en proceso de cierre a fines de la década pasada (Rodríguez, 2009). Con respecto a la regulación de la matrícula, si bien no hay participación del Estado, las universidades pertenecientes al Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH) acordaron tener un crecimiento limitado de ella. En cambio, el sector privado, que ha experimentado un crecimiento acelerado en su matrícula, no ha definido ningún parámetro de crecimiento. En la actualidad las IES privadas concentran el 75% de la matrícula total.

Como consecuencia del incremento de la matrícula ha habido un aumento significativo en el número de egresados y titulados en todas las áreas del conocimiento. En efecto, en el quinquenio 2008-2012 hubo un incremento del 50% en el número de titulados y en algunas áreas como Salud alcanzó al 97%, mientras que en Derecho bajó en un 15% (Espinoza & González, 2015a).

En lo que respecta a la empleabilidad no es fácil encontrar patrones consistentes debido a que los datos que entregan las IES no siempre son rigurosos, porque los parámetros para la construcción de algunos indicadores difieren. A lo anterior, se agrega que existe mucha variabilidad en el plano de la empleabilidad por carrera y por área del

conocimiento. En este contexto, en el portal Mi Futuro del MINEDUC se ha buscado orientar a los estudiantes de enseñanza secundaria para que tomen decisiones más informadas al momento de postular a las IES, transformándose en una herramienta de regulación de carácter indicativo. Junto con ello, dicha plataforma entrega información relativa a empleabilidad y niveles de renta de los titulados. Además, existen algunos estudios que proporcionan evidencia sobre renta, empleabilidad y stock de profesionales que deben ser considerados en cualquier análisis (Meller & Brunner 2009; González, Espinoza y Uribe, 1998).

Complementando lo anterior se puede señalar que, en términos relativos, los jóvenes (25-35 años) egresados de las universidades han tenido un incremento relativo de sus remuneraciones (1,6%) en el periodo 1996-2009, mientras que aquellos jóvenes que solo tienen estudios secundarios completos incrementaron su renta en 11% en el mismo lapso (Espinoza & González, 2015a)⁽⁹⁾. Estos antecedentes podrían estar indicando que ha disminuido la intensidad de la demanda por recursos humanos con estudios universitarios completos en comparación con otros niveles de escolaridad. La saturación que se está observando en la oferta de profesionales en algunas disciplinas amerita llevar adelante algunos estudios, de manera de orientar efectivamente las futuras postulaciones de egresados de la enseñanza media sobre la base de datos de empleabilidad y no de oferta de matrícula.⁽¹⁰⁾

Otro aspecto referido a la regulación de la cantidad dice relación con el número de instituciones y de carreras acreditadas. En los últimos años se ha producido un incremento gradual de entidades acreditadas, tanto públicas como privadas. En esa perspectiva, se verifica que al año 2015 todas las universidades del CRUCH estaban acreditadas. Entre las privadas, 19 de las 35 universidades existentes estaban acreditadas, pero estas entidades cubrían el 75% de la matrícula de su sector (CNA,

9 El dato se calculó sobre la base de Urzúa (2012) y de las encuestas CASEN.

10 El desbalance entre oferta y demanda ha quedado en evidencia en una encuesta de la INJUV (2011) que muestra que un 60% de los profesionales universitarios no estaba trabajando en lo que estudió, lo que es coherente con el 66% encontrado en un estudio de Laborum del año 2006 (Espinoza & González, 2012b).

2014). Por otra parte, del orden del 40% de los institutos profesionales y solo uno de cada cuatro centros de formación técnica se habían acreditado, pero estos cubrían alrededor del 80% de la matrícula de este nivel (CNA, 2014, 2015). Estas cifras podrían sugerir que los centros de formación técnica e institutos profesionales no acreditados no cumplen con los estándares mínimos de calidad exigidos (Espinoza & González, 2012c, 2013). En el ámbito de las carreras de pregrado acreditadas ha habido también un crecimiento sostenido. Parte de este crecimiento obedece a la obligatoriedad de acreditar las carreras de pedagogía y medicina. Cabe destacar que al año 2014 una de cada tres carreras profesionales y una de cada siete carreras técnicas tenía ese status (CNA, 2015). En cuanto a la acreditación de los programas de postgrado, se constata que al año 2014 dos de cada tres programas de doctorado estaban acreditados, mientras que solo uno cada cuatro de maestría ostentaban la misma condición (CNA, 2015).

3.3. La regulación de la institucionalidad en la educación superior chilena

En términos conceptuales, la institucionalidad del sistema de educación superior depende de la orientación política y social y del rol que se le asigne al Estado. Cuando predomina la concepción de Estado subsidiario los organismos para la regulación estatal quedan minimizados. A su vez, en un Estado centralizado la institucionalidad para la regulación es más compleja y con mayor poder de fiscalización. En cualquier caso, un Estado moderno, requiere ser eficiente y efectivo tanto a nivel del sistema conjunto como de las instituciones (González & Espinoza, 2011).

3.3.1. Regulación de la institucionalidad a nivel discursivo

Con anterioridad a los años noventa la institucionalidad del SES se reguló, a nivel de discurso, de acuerdo al criterio de un Estado Subsidiario. En esta línea, cabe señalar que los movimientos estudiantiles de comienzos de este siglo se opusieron a esta concepción, postulando que el Estado debía ser garante y regulador de la educación de calidad. De igual forma, proponían la creación de una red nacional de educación técnica pública. El Gobierno de Sebastián Piñera, en respuesta a las demandas estudiantiles, proponía: crear una nueva subsecretaría de educación superior; instalar una agencia de becas centralizada; crear una superintendencia de educación superior; agilizar la gestión de las universidades estatales; y crear un sistema con cuatro tipos de instituciones: universidades estatales, tradicionales no estatales, y privadas no tradicionales, abriendo la posibilidad para que entre éstas últimas existieran entidades con y sin fines de lucro (Espinoza & González, 2012b). En este plano, se enviaron un par de proyectos de ley al congreso a fines del año 2013, los cuales fueron retirados al inicio del Gobierno de Michelle Bachelet para incorporarlos en el proyecto de reforma a la educación superior que está siendo elaborado por el MINEDUC (Espinoza & González, 2012b).

El Gobierno actual en términos discursivos asociados a la regulación de la institucionalidad ha propuesto crear un verdadero sistema, con un marco regulatorio ad hoc y una mayor participación del Estado que incluiría: la Subsecretaría de Educación Superior, la Superintendencia de Educación Superior, la Comisión Nacional de Acreditación y el Consejo Nacional de Educación. A ello se agrega la idea de instalar mayores restricciones para la creación de nuevas instituciones de educación superior (MINEDUC, 2015b).

3.3.2. Regulación de la institucionalidad a nivel normativo

La regulación de la institucionalidad del sistema chileno de educación superior se reformó drásticamente con la legislación del año 1981⁽¹¹⁾. En esa fecha pasó de estar conformado por sólo ocho universidades financiadas por el Estado (dos públicas de carácter nacional y seis privadas) a un sistema diversificado con cuatro tipos de instituciones: universidades, institutos profesionales, centros de formación técnica y establecimientos de educación superior de las fuerzas armadas y de orden⁽¹²⁾. La legislación permitió, además, la creación de nuevas instituciones privadas. En marzo de 1990 se publicó la (LOCE), que reguló la creación y la disolución de las instituciones de educación superior y estableció las bases de los actuales organismos de aseguramiento de la calidad.

En la actualidad existen normativas diferentes para las Universidades estatales del CRUCH, las universidades privadas del CRUCH y las universidades privadas nuevas (Squella, 1994). De acuerdo a las normativas, vigentes las universidades estatales son creadas por ley, eligen a sus autoridades sobre la base de normas legales, seleccionan a sus académicos por concursos públicos, su patrimonio es del Estado y deben ser pluralistas (MINEDUC, 2015b). Además de estar sometidas a la LOCE, sus funcionarios están adscritos al Estatuto Administrativo, a las Leyes Base del Estado y tienen control del Estado y de parte de la Contraloría General de la República. En términos jurídicos, el Estado se relaciona en forma especial con sus universidades 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 las normas que rigen el financiamiento del sistema, y, en el caso particular de la Universidad de Chile, por su consideración de “organismo asesor

¹¹ A través de los DFL N° 1 de diciembre de 1980, DFL N° 5 de febrero de 1981 y DFL N° 24 de abril de 1981.

¹² Dada la especificidad de las funciones de las instituciones de las Fuerzas Armadas y de Orden, éstas no se consideran en el presente estudio.

del Estado” en materias particulares como el reconocimiento de grados y títulos obtenidos en el extranjero (González & Espinoza, 2011).

En el caso de Chile, el Estado es mucho más riguroso en el control de la administración y gestión y más inflexible con sus propias instituciones ya que tienen mayores deberes y exigencias. Ello provoca que deban competir en desigualdad de condiciones con las instituciones privadas en la generación de fondos para su autofinanciamiento (González & Espinoza, 1994). Frente a esta situación las entidades estatales han buscado resquicios legales, dentro de las normativas vigentes, para poder operar con más competitividad en áreas como la prestación de servicios y la docencia de nivel técnico. Es así como han creado empresas relacionadas, dependientes de la universidad, pero más versátiles y con autonomía financiera. Además, han creado centros de formación técnica asociados (González & Espinoza, 2011)⁽¹³⁾.

La institucionalidad vigente ha generado tensiones entre las universidades estatales y privadas del CRUCH dado que no se ha clarificado el rol que debería tener el Estado para con sus instituciones. Los movimientos estudiantiles han relevado la disparidad de la regulación normativa para las instituciones privadas y públicas. Sobre esa base se ha venido exigiendo una mayor intervención del Estado en pro de la calidad de la oferta y la equidad en el acceso al sistema de educación superior (Espinoza & González, 2012c, 2013).

3.3.3. Regulación de la institucionalidad a nivel operativo

Desde 1981 el Estado no dispone de suficientes organismos especializados para velar por el cumplimiento de las normativas y acoger los reclamos de los usuarios del sistema de educación superior. No obstante, existen instancias que no son excluyentes ni especializadas, pero en relación a las cuales existe jurisprudencia. Tal es el caso de los

13 A pesar de que los centros de formación técnica de las universidades estatales son privados, desde el punto de vista legal, están sometidos a la supervisión de la Contraloría General de la República.

Tribunales de Justicia y del Consejo de Defensa del Consumidor, los cuales han operado en campos propios de su jurisdicción. Tampoco el Estado dispone de organismos formales para evaluar logros y avances de las políticas de educación superior que pudieran ser establecidas (González & Espinoza, 2011b). De igual forma, existe escasa capacidad del Estado para regular la institucionalidad de las entidades de educación superior una vez que han obtenido su autonomía. A manera de ejemplo, puede señalarse que en el año 2007 había 595 sedes de IES, de las cuales 141 no estaban formalmente declaradas ante la CNA (Rodríguez, 2009). A pesar de todas estas limitaciones, con la creación del CSE y la CNA y el incremento de la acreditación se ha generado un proceso de control de la calidad que ha logrado una mayor transparencia de la información y ha permitido intervenir en pro de la regulación institucional. Por ejemplo, como consecuencia de ello, se han cerrado instituciones, carreras, programas y sedes.

3.4. La regulación del currículo en la educación superior chilena

Desde la época napoleónica los académicos han defendido la autonomía universitaria y la libertad de cátedra, lo cual genera reluctancia a todo proceso de regulación. Como consecuencia de ello, se ha producido una enorme heterogeneidad en la oferta de títulos, grados y planes de estudio. Sin embargo, los procesos de acreditación y la definición de ciertas exigencias para garantizar tanto un desempeño profesional confiable de los egresados, en especial en el caso de las carreras de riesgo social, como las demandas del sector productivo, han generado nuevos derroteros en esta materia. Tal es el caso de la definición de perfiles profesionales basados en resultados o competencias y las exigencias curriculares mínimas para la acreditación de algunas carreras. A ello se suma el requerimiento legal de cierto número de horas de estudio para las carreras técnicas y la delimitación de años de

estudios para que los titulados reciban una asignación de título en los cargos públicos. En síntesis, se puede concluir que se han establecido algunas opciones para la regulación del currículo.

3.4.1. Regulación del currículo a nivel discursivo

Dado el contexto mencionado anteriormente, el actual gobierno ha planteado diversos cambios de carácter regulatorio referidos al currículo. Entre ellos, se ha definido que:

- Los principios orientadores y rectores de la educación superior en Chile sean: la educación como derecho social; la inclusión y no discriminación arbitraria; la libertad de enseñanza y la diversidad; la autonomía; la participación; la rendición de cuentas y la publicidad de la información; el respeto y promoción de los derechos humanos; y, la pertinencia (MINEDUC, 2015b).
- El fin específico de la educación superior sea: la formación de profesionales, graduados, postgraduados, investigadores, docentes y técnicos altamente cualificados y comprometidos ética y profesionalmente con la sociedad. De tal suerte que permita el desarrollo de la capacidad individual y colectiva, el pleno ejercicio de la ciudadanía, la igualdad de oportunidades y la participación del país en el desarrollo del conocimiento a nivel mundial.
- El objetivo de la función docente sea: avanzar en el cultivo del conocimiento al más alto nivel, con producción autónoma en sus múltiples aplicaciones; fomentar la cultura en sus diversas manifestaciones, con vistas a contribuir sustantivamente al desarrollo social, cultural, espiritual y material de los pueblos y las personas; y promover la responsabilidad ciudadana y el interés general del país.
- Se establezca un Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) para el sistema de educación superior chileno. Su función sería

dotar al sistema de orden, coherencia y transparencia; permitir itinerarios formativos que incluyan el cambio de carreras y programas; dar continuidad de estudios entre la educación técnica y la universitaria; facilitar la alternancia entre estudio y trabajo; y, ser un instrumento fundamental para el sistema de aseguramiento de la calidad⁽¹⁴⁾.

3.4.2. Regulación del currículo a nivel normativo

A partir de la reforma del ochenta las normativas relativas a la regulación curricular se han regido por los principios de la libertad de enseñanza, en cuanto implica la libre apertura, organización y mantenimiento de establecimientos educacionales. La Constitución de 1980, a su vez, reconoce y ampara el ejercicio de la autonomía de los cuerpos intermedios de la sociedad, para el cumplimiento de sus propios fines. Los principios anteriores constituyen la base de la autonomía académica, administrativa y económica de las instituciones estatales y privadas de educación superior. En este marco, el Estado, ha establecido algunas normativas reguladoras sobre títulos y grados académicos. Empero, la normativa es acotada, respetando más bien el principio de la autonomía universitaria y la competitividad en la oferta educativa. No obstante aquello, las demandas laborales, los procesos de acreditación, y las agrupaciones corporativas (consejo de rectores, colegios profesionales, asociaciones de decanos), han generado espacios complementarios para la regulación curricular de carácter voluntario (Espinoza & González, 2015b). Por ejemplo, la diferenciación entre títulos y grados, las restricciones impuestas para las carreras de riesgo

14 Una de las definiciones utilizadas por el MINEDUC señala que un Marco Nacional de Cualificaciones es un instrumento para el desarrollo, la clasificación y el reconocimiento de destrezas, conocimientos y competencias a lo largo de un continuo de niveles acordados. Es una vía para estructurar cualificaciones existentes y nuevas, que se definen a partir de resultados de aprendizaje, es decir, afirmaciones claras acerca de lo que el estudiante debe saber o ser capaz de hacer, ya sea que haya sido aprendido en una sala de clases, en el lugar de trabajo, o menos formalmente MINEDUC (2011).

social y las exigencias para el reconocimiento y validación de estudios.

3.4.3. Regulación del currículo a nivel operativo

Durante la década del ochenta el Estado intervino por la vía de los procesos de licenciamiento y de acreditación en algunos aspectos puntuales como la duración de las carreras de técnico (1.800 horas) pero sin indicar la modalidad de enseñanza. También definió los grados de licenciatura, maestría y doctorado, así como los títulos de técnico y profesional. En esta perspectiva, se controló que las carreras profesionales consideradas de riesgo social tuvieran efectivamente una licenciatura previa. A su vez, el Estado supervisó que estas últimas carreras así como el otorgamiento de grados académicos fueran dispensados solo por las universidades. Igualmente, mediante los procesos de licenciamiento y acreditación el Estado fiscalizó el cumplimiento de los planes y programas de estudio que habían sido aprobados en los proyectos originales. Empero, el Estado no se inmiscuyó en la definición de los requerimientos curriculares de las distintas carreras y programas. Ni tampoco fijó condiciones para otorgar los grados y títulos universitarios.

Con posterioridad a 1990 hubo una intervención indirecta del Estado por la vía de los incentivos financieros mediante proyectos concursables generados en el Programa MECESUP y, a posteriori, a través de los convenios de desempeño. Adicionalmente, los procesos de acreditación se han venido formalizando de manera más rigurosa.

En otro orden de cosas, el CRUCH optó por regular algunos aspectos curriculares acordando para sus instituciones la implementación del Sistema Nacional de Créditos Transferibles (SCT-CHILE) a contar de 2003. Luego, en el año 2005 se elaboró un instructivo y un manual para su implementación (CRUCH, 2005). Un estudio reciente (Marchant, 2013) muestra que a mediados de la década pasada solo seis universidades públicas tenían más de la mitad de sus programas de estudio en el pregrado operando efectivamente con el régimen SCT-Chile. En contraste

con ello, 11 instituciones del CRUCH tenían menos de la cuarta parte de sus programas de estudio bajo el régimen SCT -Chile. Para el año 2014 estaba previsto que el 62% de las carreras (sobre un total de 1.030 carreras que ofrecen las universidades del CRUCH) estuviesen regidas por el régimen SCT-Chile. Para el resto de las instituciones de educación superior privadas no se dispone de información sobre la aplicación del SCT-Chile, si bien en varias universidades ha habido preocupación por implementarlo (Espinoza & González, 2015b).

3.5. La regulación de la información en la educación superior chilena

La información pública es una herramienta relevante para la regulación ya sea por la cantidad o calidad de los datos entregados o por los destinatarios. Pero, además, es un “objeto de regulación” dado que por su intermedio se puede orientar la toma de decisiones (alumnos, autoridades, policy makers, y otros) en uno u otro sentido.

3.5.1. Regulación de la información a nivel discursivo

Con anterioridad al año 1990 la información pública como elemento de regulación no constituía un tema relevante ni prioritario para el gobierno ya que no se observan evidencias de propuestas y proyectos en este ámbito. Con posterioridad, se ha manejado la información con un criterio técnico, pero sin que a nivel de discurso se hiciera un esfuerzo centralizado de difusión. No obstante, cada vez más, el acceso a la información transparente se plantea como una demanda social.

3.5.2. Regulación de la información a nivel normativo

Hasta mediados de la década pasada la entrega de información a los distintos actores del sistema terciario, incluyendo, instituciones y organismos centralizados, tales como la CNA, el CSE y después el CNED, el MINEDUC, el Departamento de Medición, Registro y Evaluación (DEMRE), el CRUCH y Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT), no estuvo sujeta a normativa. Como consecuencia de ello, los postulantes a la educación superior, los orientadores de colegios, los estudiantes de enseñanza media y sus familias no tenían acceso a información relevante para orientar la toma de decisiones.

En el año 2008 se promulgó la Ley de Transparencia (Ley 20.285) que estableció la obligatoriedad para todas las instituciones públicas de entregar información de distinta índole, incluyendo la de carácter estadístico y los antecedentes académicos y de la gestión administrativa. En esa línea, tanto el Consejo Nacional de Educación como la Comisión Nacional de Acreditación han hecho públicas todas las normativas y los acuerdos adoptados.

3.5.3. Regulación de la información a nivel operativo

En la actualidad existen distintas instancias que proveen información relativa al sistema de educación superior las cuales contribuyen a su regulación. Sin embargo, no necesariamente satisfacen las condiciones que deberían reunir para proveer un servicio integral. Las condiciones que debería cumplir la información que administran las distintas entidades son las siguientes: homologabilidad, coherencia, consistencia, oportunidad, confiabilidad, validez y actualización (Espinoza & González, 2009).

Diversas fuentes entregan información útil para la regulación del sistema. Entre otras, cabe destacar:

- a) La publicación INDICES del Consejo Nacional de Educación que entrega antecedentes sistematizados sobre matrícula, oferta de programas, aranceles, vacantes y requisitos de ingreso.
- b) El Sistema de Información de la Educación Superior (SIES) que facilita el acceso a información asociada con número de instituciones, matrícula, graduados y programas de becas para cursar estudios de postgrado.
- c) La plataforma “Mi Futuro” que proporciona información concerniente al número de titulados por carrera y al nivel de remuneraciones de los egresados de las distintas carreras del sistema tras el segundo y quinto año de egreso¹⁵.
- d) Otros organismos que entregan información relevante para el sistema de educación superior son: el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) a través de los censos y las encuestas de hogares; la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) del Ministerio de Desarrollo Social; el DEMRE de la Universidad de Chile que provee datos sobre la Prueba de Selección Universitaria (PSU); el CRUCH que publica el anuario estadístico con los datos de sus universidades; la CNA que publica las cuentas públicas anuales con información relativa a los procesos de acreditación junto con los dictámenes de acreditación; y otros organismos internacionales como UNESCO, OECD, OEI, Universia, etc. (Espinoza & González, 2009, 2011b).

¹⁵ Las dos últimas dependen del Ministerio de Educación.

3.6. La regulación del financiamiento en la educación superior chilena

El financiamiento es uno de los insumos más relevantes para regular un sistema de educación superior. En el caso chileno hay dos fuentes de recursos: los privados, provistos por los propios estudiantes y sus familias y los recursos provistos por el Estado. Cabe señalar que Chile gasta un 2,4% de su Producto Interno Bruto en educación superior, lo que representa una proporción mayor que el promedio de los países que forman parte de la OCDE, superado solo por Estados Unidos y Canadá. Por otra parte, de acuerdo al modelo de Estado Subsidiario que se da en el país, el 65% del gasto en educación superior es aportado por el sector privado, siendo esta proporción una de las más altas del mundo (OECD, 2015). Los aportes estatales se entregan principalmente mediante dos vías: los fondos basales que se asignan a las universidades del CRUCH, y las ayudas estudiantiles que se entregan por la vía de créditos y becas, las que han venido aumentando notoriamente. A las ayudas mencionadas, se suma a contar del año 2016 la gratuidad. Además, el Estado asigna otros recursos por la vía de concursos y estímulos para fines específicos (CONICYT, MECESUP y Aporte Fiscal Indirecto (AFI)).

Como ya se ha mencionado, para entender los alcances y limitaciones de la regulación del financiamiento existen tres perspectivas, de acuerdo al rol que desempeña el Estado: Estado centralista, Estado benefactor y Estado subsidiario. En las dos primeras el Estado tiene una participación relevante en el financiamiento del SES asumiendo que la educación es un bien social y un derecho no transable. En cambio, en el caso de la tercera perspectiva, se concibe la educación superior como un bien de consumo y de alta rentabilidad privada, por lo cual debe ser financiada por los propios beneficiarios. Si bien este último enfoque ha primado en Chile hasta la fecha, a partir de los movimientos estudiantiles iniciados el 2011, se reforzó la idea de fortalecer el financiamiento estatal en reemplazo del régimen

de autofinanciamiento. Como consecuencia de ello, se aprobó la gratuidad de los estudios universitarios para los jóvenes provenientes de los primeros cinco deciles matriculados en universidades públicas y privadas acreditadas por al menos cuatro años y sin fines de lucro. Algunos partidarios del financiamiento privado temen que el mayor financiamiento del Estado pueda derivar en una intervención contraria a la autonomía universitaria.

Dos aspectos son relevantes para analizar la regulación del financiamiento. Por una parte, el lucro y, por otra, la preocupación por la equidad que inspira a muchas de las medidas del financiamiento. El financiamiento al igual que los otros objetos de la regulación está determinado por el origen de los fondos (privados o públicos), por la manera en que se distribuyen, por los incentivos para desarrollar ciertas áreas y por la forma de administrarlos⁽¹⁶⁾.

3.6.1. Regulación del financiamiento a nivel discursivo

Desde comienzos de los ochenta el discurso sobre la regulación del financiamiento se fundamentó en el marco del Estado subsidiario. Bajo esta perspectiva, las entidades de educación superior, tanto estatales como privadas, tuvieron que autofinanciarse. A raíz de ello, numerosas instituciones privadas, en especial los centros de formación técnica, se vieron forzadas a cerrar. A partir de los años noventa el discurso sobre el financiamiento se focalizó más bien en la equidad en el acceso. Se acuñó la frase: “que ningún chileno podría quedar fuera de la educación terciaria por no tener los recursos necesarios”. Solo en la última década se ha venido planteando una preocupación por lograr también una mayor equidad en la permanencia y en los resultados.

En el terreno del discurso el gobierno actual ha planteado que en

¹⁶ Esto último adquiere especial relevancia en Chile donde dos tercios del financiamiento son privados incluso en las entidades estatales. En el caso chileno los fondos que distribuye el Estado son: el Aporte Fiscal Directo AFD; el Aporte Fiscal Indirecto AFI, las ayudas estudiantiles por medio del Crédito Fiscal y Becas, los Aportes Fiscales Especiales y los Fondos Concursables.

los procesos de acreditación se evalúe la sustentabilidad financiera, y la disponibilidad de procedimientos de control interno, que le permita a las instituciones cumplir con sus fines y su proyecto académico (MINEDUC, 2015b). Del mismo modo, se ha planteado la necesidad de hacer efectiva la prohibición del lucro. Esta medida se aplicaría según la autoridad a todas las universidades, a los institutos profesionales y centros de formación técnica que reciban fondos públicos. Se prohibirían los contratos u otros actos con personas y empresas relacionadas exclusivamente, se aceptarían excepciones que aseguren la posibilidad de relaciones con empresas dependientes de la IES, para el desarrollo de los fines que le son propios. Entre éstas, puede haber sociedades (como, por ejemplo, una editorial, un laboratorio, etc.), donde la IES tenga facultades de administración y/o participación de las utilidades, o puede poseer acciones, capital social o derechos sociales. Si una entidad dependiente ostenta simultáneamente la calidad de persona o entidad relacionada, estará sujeta a prohibición (MINEDUC, 2015b).

3.6.2. Regulación del financiamiento a nivel normativo

Hasta el año 1980 no existían leyes especiales de financiamiento para la educación superior salvo lo establecido anualmente en la Ley General de Presupuestos. En esa fecha se promulgó el DFL 4 que fijó normas sobre financiamiento para las instituciones de educación terciaria, consagrándose el régimen de autofinanciamiento institucional vigente hasta hoy. Otros decretos y leyes asociados con la regulación del financiamiento promulgados hasta la fecha han buscado sentar las bases de algunos programas de becas, créditos estudiantiles, la repactación de deudas y, más recientemente, la gratuidad incluida en la Ley de Presupuestos para el año 2016. Por otra parte, se han fijado criterios para la distribución de fondos basales, incluyendo la asignación de un 5% para las universidades del CRUCH en función de su desempeño.

3.6.3. Regulación del financiamiento a nivel operativo

Hasta mediados de la década del sesenta el Estado se hacía cargo solo del financiamiento de sus propias instituciones. Fue el gobierno de Eduardo Frei Montalva que frente a la presión social por el acceso a la educación superior se vio forzado a discernir entre un crecimiento masivo de las dos universidades estatales existentes en la época (Universidad de Chile y Universidad Técnica del Estado) o abrirse a financiar las otras seis universidades privadas que reunían condiciones de calidad similares. Se optó por esta segunda alternativa y desde ese momento hasta 1973 la proporción de financiamiento directo fue creciendo paulatinamente hasta equiparar el trato a las universidades privadas y estatales, las que en la actualidad constituyen el CRUCH.

Con la reforma del año 1981 se promulgaron un conjunto de decretos con fuerza de ley que modificaron régimen de financiamiento imperante y redujo sustantivamente el aporte fiscal directo para todas las instituciones públicas y privadas del CRUCH. La reducción de los aportes estatales obligó a todas las instituciones, particularmente a las estatales, a generar recursos por distintas vías, incluyendo: venta de servicios y consultorías, aumento de los aranceles, apertura de nuevas carreras no vinculadas en muchos casos a la misión de origen de la institución, y apertura de nuevas sedes. Esta disminución de los aportes del Estado estuvo aparejada con una menor fiscalización de los recursos autogenerados.

El régimen de financiamiento imperante desde 1981 a la fecha contemplaba varios mecanismos fundamentales para la regulación de la asignación de recursos asociados al financiamiento institucional. El AFD, que no exige rendición de uso de los fondos y que representa alrededor del 20% del total de los aportes fiscales⁽¹⁷⁾. Otro mecanismo es el AFI que se otorga a las instituciones que matriculan a los 27,500 mejores puntajes en la PSU. Además, el Estado, como ente regulador

¹⁷ Se reparte sobre la base de criterios históricos con excepción del 5% que se distribuye en función de un conjunto de criterios de desempeño.

del régimen de financiamiento provee recursos para costear distintos programas de ayuda estudiantil, (créditos y becas) a través de los cuales se canalizan a los estudiantes los recursos que éstos requieran para financiar sus estudios. Se suma a lo anterior la incorporación del régimen de gratuidad que se comenzó a implementar a contar del año 2016. Esto constituye un cambio sustantivo en el rol regulador del Estado como garante del derecho a la educación y apuesta a una transformación del régimen de financiamiento imperante desde 1981.

4. Conclusiones y propuestas

4.1. Comentarios y conclusiones

Durante las últimas décadas en Chile ha predominado sin contrapeso la lógica del Estado subsidiario en la educación superior. Bajo este esquema, la participación del Estado es débil y limitada. Por ejemplo, el Estado no dispone de atribuciones legales en temas tan relevantes como la oferta de instituciones, sedes, carreras y programas debido a que las entidades, una vez que logran la autonomía, quedan en plena libertad para determinar su oferta educativa (González & Espinoza, 2011).

El crecimiento y la diversificación de la oferta han permitido un aumento notable de la cobertura en educación superior en todos los quintiles de ingreso. No obstante, no ha habido equidad en el acceso a instituciones que ofrecen una formación de mayor calidad. Como consecuencia de ello, se ha ido generando una segmentación de la matrícula para los distintos grupos sociales (Espinoza & González 2014).

Se podría decir que desde los años noventa se ha ido produciendo una creciente decepción ciudadana sobre la capacidad del modelo de oferta y demanda para regular el sistema, tal como lo evidencian las masivas y continuas movilizaciones estudiantiles acaecidas desde el

año 2006 en adelante. Junto con ello ha surgido una mayor convicción para que exista una regulación razonable del Estado que permita un desarrollo armonioso del sistema de educación superior en relación a los cinco componentes que se han analizado (calidad, cantidad, institucionalidad, currículo, información y financiamiento). Dicho descontento se ha expresado a través de los movimientos estudiantiles que han presionado a los últimos gobiernos para implementar cambios al sistema.

La situación antes descrita ha redundado en algunas acciones gubernamentales, tales como: el incremento de los aportes estatales a través de créditos y becas que han promovido el acceso; y la generación de un programa de equidad y calidad que ha contribuido a mejorar la infraestructura y modernizar el currículo. De igual modo, ha habido un esfuerzo por establecer un proceso de certificación de calidad más riguroso tanto a nivel institucional como a nivel de carreras y programas de postgrado. Se ha avanzado en la entrega de información pública a los usuarios (estudiantes, familias, policy makers, investigadores) y en el control de los recursos públicos. En la actualidad se ha implementado parcialmente la gratuidad en el marco de una política de inclusión que declara favorecer el acceso a una formación de calidad para todos los sectores.

Las acciones anteriormente descritas permiten concluir que ha habido avances significativos, aunque aún subsisten debilidades en materia de regulación en la educación superior, tales como: lograr mayor calidad en la oferta educativa en todos los niveles (universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica); tener mayor claridad sobre la demanda cualitativa y cuantitativa con una mirada prospectiva que fortalezca el desarrollo social y económico; disponer de una institucionalidad funcional que responda cabalmente a las demandas del sistema terciario; modernizar los currículos con estándares internacionales; entregar información de fácil lectura y útil para la toma de decisiones; e incrementar el financiamiento del Estado para las distintas funciones académicas (investigación, docencia, y vinculación

con el medio) de modo de mantener o aumentar el gasto en el sector en relación al PIB.

4.2. Propuestas

Con respecto a la regulación de la calidad se propone hacer un esfuerzo en diversas direcciones, tales como:

- Entregar mayores atribuciones a una única agencia de calidad de carácter estatal, pero que tenga independencia de otros poderes del Estado. Eso implica, entre otros aspectos, asignarle el personal calificado necesario, otorgarle recursos acorde a sus funciones y brindarle la capacidad operativa para que cumpla con su responsabilidad.
- Fomentar el autocontrol en las instituciones, ya sea a nivel individual o de asociaciones interinstitucionales. En este sentido, se debe prevenir que la mayor intervención estatal no vulnere la capacidad de las instituciones para innovar y generar nuevos proyectos siempre que ellos no transgredan las condiciones de los estándares mínimos consensuados a nivel nacional e internacional.
- Generar perfiles de egreso que sean efectivamente medibles y evidenciables, cuidando que la institución formadora se haga responsable de los aprendizajes comprometidos.
- Incorporar en los procesos de aseguramiento de la calidad y acreditación la medición de los niveles de aprendizaje de los egresados en función de los desempeños mínimos que deben garantizarse para un adecuado ejercicio laboral.
- Incrementar el control sobre carreras vespertinas o con modalidades especiales, exigiéndoles currículos adecuados a sus condiciones al momento de la acreditación.
- Revisar en profundidad el proceso de transición entre educación media y superior, complementando los vacíos y debilidades

que tienen los estudiantes secundarios y homologando sus potencialidades. Además, generar desde la educación superior cambios importantes en la orientación vocacional previa al ingreso.

- Estandarizar los procesos de acreditación, cambiando el número de años por plazos fijos, exigiendo el cumplimiento de un plan de mejora para mantener la acreditación.
- Mantener la acreditación institucional tomando en consideración criterios y estándares comunes para todas las sedes.
- Independizar la acreditación para las distintas áreas o funciones universitarias (investigación, docencia y vinculación con el medio).
- Mantener y hacer obligatoria la acreditación de carreras y programas (Hoy solo se aplica en carreras de Pedagogía y Medicina).

En lo que concierne a la regulación de la cantidad se propone:

- Requerir de un proyecto sólido, incluyendo un análisis cuantitativo para la apertura de nuevas instituciones y sedes.
- Exigir un análisis del campo laboral y de la viabilidad de nuevas carreras al momento de acreditarlas.
- Entregar a los postulantes un resumen con información relevante del campo laboral y las condiciones de empleabilidad de las carreras a las cuales postula (asumiendo una postulación vía electrónica).
- Proporcionar a los postulantes información detallada sobre el número de carreras que se imparte, la cantidad de matriculados, y el número de egresados que se da por carrera y región.
- Respetar tanto la autonomía de cada institución con respecto a la apertura de nuevas carreras como los intereses de los postulantes para escoger la carrera que deseen, pero conociendo las condiciones que enfrentarán al momento de egresar.

En relación con la regulación de la institucionalidad se plantea:

- Fomentar el modelo de universidad con sentido de servicio público.

- Establecer la superintendencia de educación superior con las funciones de controlar el cumplimiento de las normativas, velar por el desarrollo adecuado de los procesos establecidos, recibir y dirimir sobre reclamos o quejas de instituciones, académicos y estudiantes.
- Instalar un sistema de información que entregue datos y resultados (procesados y analizados) sobre la oferta institucional a nivel de regiones y localidades.
- Formular una política global y coherente para el SES en su conjunto, y en particular para sus propias instituciones que contemple aspectos relativos a la calidad de la oferta, la institucionalidad, y el régimen de financiamiento (González y Espinoza, 1994, 2011).
- Fomentar el autocontrol responsable de las propias instituciones en términos de su crecimiento, oferta y cierre.
- Homologar el sistema de gestión de las universidades estatales al de las empresas autónomas del Estado.

Con respecto a la regulación del currículo se plantea:

- Implementar el Marco Nacional de Cualificaciones (definiciones estandarizadas de los niveles y exigencias para los diferentes títulos y grados) que estandarice las certificaciones de títulos y grados, estableciendo normativas para su cumplimiento.
- Normar sobre la definición de perfiles de egreso en términos evaluables para las carreras habilitantes, que estén de acuerdo a lo establecido en el Marco Nacional de Cualificaciones.

En lo que respecta a la regulación de la información se recomienda:

- Concatenar las bases de información sobre educación superior de los distintos organismos nacionales que las proveen (Por ejemplo, SIES, Mi Futuro, CNED, INE, Ministerio de Desarrollo Social, etc.).
- Emitir boletines periódicos con información procesada y analizada

en rubros de alto interés público (oferta educativa, empleabilidad, tendencias en diversas áreas del conocimiento y aperturas de nuevas líneas de desarrollo) que faciliten la planificación y toma de decisiones a diferentes niveles del sistema, incluyendo a las instituciones, carreras y actores involucrados.

- Asegurar que la información utilizada sea homologable, oportuna, consistente, coherente, confiable, validada y actualizada.
- Administrar adecuadamente la recolección, sistematización, procesamiento y entrega de la información. Ello implica asumir un conjunto de responsabilidades, entre las cuales cabe mencionar:
 - Solicitar información a las distintas instancias con autoridad para exigir el envío de datos;
 - Definir variables e indicadores relevantes y consistentes para distintos ministerios, organismos y servicios;
 - Revisar la consistencia y confiabilidad de los datos que entregan los proveedores, incluyendo el análisis de series históricas;
 - Socializar la información de manera amigable pensando que se está apuntando a un público amplio y heterogéneo con distintas necesidades; y,
 - Garantizar que exista información oportuna y actualizada de los diferentes organismos y programas.

Con respecto a la regulación del financiamiento se propone:

- Asumir un criterio de rentabilidad social por sobre los intereses privados para efectos del financiamiento del sistema terciario.
- Incrementar el Aporte Fiscal Directo pero distribuirlo sobre la base de evaluaciones de desempeño.
- Distribuir separadamente los recursos fiscales para las distintas funciones universitarias (investigación, docencia, y extensión).
- Generar fondos compensatorios especiales para las entidades ubicadas en las regiones más lejanas del país.
- Apoyar las políticas de acción afirmativa que generen equidad

- en el acceso, permanencia, resultados, e inserción laboral y ciudadana de los egresados.
- Centrar las ayudas estudiantiles más en los requerimientos de los estudiantes que en las necesidades de las instituciones. Ello implica, otorgar becas de mantenimiento (alimentación, transporte, gastos en materiales) a los estudiantes de los sectores más vulnerables. Además, se sugiere como criterio de asignación de recursos, tener en cuenta el número de hermanos estudiando en la educación superior.

5. Bibliografía

- Bernasconi, A. (2015). Marco Regulatorio e Institucionalidad. En I. Sánchez, Ideas en Educación: reflexiones y propuestas desde la UC, pp.43-70. Santiago: Ediciones Universidad Católica.
- CLAD. (1998). "Una Nueva Gestión Pública para América Latina". Caracas: CLAD.
- CNA. (2015). Cuenta Pública (2014). Santiago, CNA. Recuperado de <https://www.cnachile.cl/Biblioteca%20Documentos%20de%20Interes/Cuenta%20P%C3%BAblica%202014%20-%20CNA.pdf>
- CNA. (2014). Cuenta Pública (2013). Santiago, CNA. Recuperado de <https://www.cnachile.cl/Biblioteca%20Documentos%20de%20Interes/Cuenta%20P%C3%BAblica%202013.pdf>
- CNA. (2013). Circular N°20 Imparte Instrucciones a las Agencias Acreditadoras Sobre Criterios y Procedimientos Aplicables a Cambios de Carreras y/o programas de Pregrado Acreditados. Recuperado de <https://www.cnachile.cl/Criterios%20y%20Procedimientos/Circular-N20-Agencias.pdf>
- Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado, CNAP (2003). Estudio de sedes de instituciones de educación superior en Chile. Santiago, Chile. Recuperado de <http://www.cnap.cl/publicaciones>
- Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas. (2005). Sistema de Créditos Transferibles (SCT). Manual de Medición de la Carga del Estudiante. Santiago: CRUCH.

- Espinoza, O. & González, L.E. (2015a). Equidad en el Sistema de Educación Superior en Chile: Acceso, Permanencia, Desempeño y Resultados. En A. Bernasconi (Editor), Educación Superior en Chile: Transformación, Desarrollo y Crisis (Capítulo XII) pp.517-580. Santiago: Ediciones de la Universidad Católica de Chile.
- Espinoza, O. & González, L.E. (2015b). El Impacto del Acuerdo de Bolonia en el Sistema de Educación Superior en Chile. En Maria de Lurdes Pinto de Almeida, Altair Favero & Afranio Mendes (Organizadores). O Espaço Europeu de Educação Superior (EEES) para além da Europa: Apontamentos e discussões o chamado processo Bolonha e suas influencias (Capítulo V) pp. 109-150. Curitiba, Brasil: Editora CRV & Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO.
- Espinoza, O. & González, L.E. (2014). El Impacto de las Políticas Neo liberales en el Sistema de Educación Superior Chileno. En Revista Latinoamericana de Administración y Política Educativa (RELAPAE), 1, 1 (septiembre) pp. 55-74. Buenos Aires: Ediciones UNTREF.
- Espinoza, O. & González, L.E. (2013). Accreditation in Higher Education in Chile: Results and Consequences. En Quality Assurance in Education, Vol.21 (1), pp.20-38. Sydney: Taylor & Francis.
- Espinoza, O. & González, L.E. (2012a). Las Protestas Estudiantiles y sus Implicancias para la Gestión Universitaria en Chile. En Norberto Fernández Lamarra (Compilador), La Gestión Universitaria en América Latina pp.245-281. Paraguay : Ediciones de la Universidad Nacional del Caaguazú.

- Espinoza, O. & González, L.E. (2012b). Estado Actual del Sistema de Aseguramiento de la Calidad y del Régimen de Acreditación en la educación superior en Chile: Balance y perspectivas. En Revista de la Educación Superior (ANUIES) Vol. XLI (2), N°162, pp.87-109. México: ANUIES.
- Espinoza, O. & González, L.E. (2011a). Impacto de la Acreditación en Instituciones y Actores: El Caso de Chile. En Alicia Servetto & Daniel Saur (Comp.). Sentidos de la universidad pp.63-96. Córdoba, Argentina: Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba.
- Espinoza, O. & González, L.E. (2011b). Experiencias y Aspectos a Considerar para la Implementación de un Sistema de Información de Apoyo para el Aprendizaje a lo Largo de la Vida en Chile. En Revista Calidad en Educación, 34 (julio), pp.125-163. Santiago, Consejo Nacional de Educación. Recuperado de: http://www.cned.cl/public/Secciones/SeccionRevistaCalidad/doc/70/cse_articulo974.pdf
- Espinoza, O. & González, L.E. (2009). Sistemas de Información que Apoyan el Aprendizaje a lo Largo de la Vida: Experiencias y Propuestas para Chile. Informe Final. Santiago: CNIC, Ministerio de Economía.
- Espinoza, O.; González, L.E.; Poblete, A.; Ramírez, S.; Silva, M. y Zúñiga, M. (1994). Manual de autoevaluación para instituciones de educación superior. Pautas y procedimientos. Santiago: CINDA.
- González, L.E. & Espinoza, O. (1994). Propuestas para la modernización de la educación superior chilena. Santiago: PIIIE. Mimeo. Recuperado de http://www.piiie.cl/documentos/documento/politica_ed_superior2.pdf

- González, L.E. & Espinoza, O. (2008). Calidad de la educación superior: Concepto y modelos. En Revista Calidad en la Educación N°28, pp.248-276, julio. Santiago: Consejo Superior de Educación.
- González, L.E. & Espinoza, O. (2010). Relaciones entre Universidades Públicas y Gobiernos para el fortalecimiento de la Gestión Pública en Iberoamérica. Santo Domingo, República Dominicana.
- González, L.E. & Espinoza, O. (2011). El Rol del Estado Frente a las Universidades Públicas y Privadas. En J.J. Brünner & C. Peña (Eds.). El Conflicto de las Universidades: Entre lo Público y lo Privado, pp.249-275. Santiago: Ediciones U. Diego Portales.
- González, L.E., Espinoza, O. y Uribe, D. (1998). Disponibilidad y ocupabilidad de recursos humanos con estudios superiores en Chile. Informe de Avance. Primera Etapa. Santiago: MINEDUC.
- INJUV. (2011). Sexta Encuesta Nacional de Juventud. Recuperado de http://www.injuv.gob.cl/injuv2010/encuestas_juventud
- Lemaitre, M.J. & Zenteno, E. (2012). Aseguramiento de la Calidad en Iberoamérica. Educación Superior. Informe 2012. Santiago: CINDA.
- Marchant, E. (2013). Diagnóstico Planes de Estudio en SCT-Chile. Santiago: Universidad de Santiago.
- Meller, P. & Brunner, J.J. (Comps.) (2009). Educación Técnico Profesional y Mercado Laboral en Chile: Un Reader. Santiago: MINEDUC.

- MINEDUC. (2015a). Reforma de la Educación Superior. Directrices de la DIVESUP. Santiago: MINEDUC.
- MINEDUC. (2015b). Bases para una Reforma al Sistema Nacional de Educación Superior. Documento de Trabajo (julio). Santiago: MINEDUC.
- MINEDUC. (2011). Diseño de un Marco Nacional de Cualificaciones para la educación superior chilena Santiago, MECESUP Proyecto UCN0701 OECD (2015). Education at a Glance 2015 Chart B3.1. Paris, France.
- Rodríguez, E. (2009). Rendición de Cuenta Pública de la Comisión Nacional de Acreditación. Santiago: Comisión Nacional de Acreditación.
- Squella, A. (1994). Aportes al Documento del Grupo de Trabajo CINDA. Valparaíso, julio.
- Urzúa, S. (2012). La Rentabilidad de la Educación Superior en Chile. ¿Educación Superior para Todos? Documento de Trabajo N°386. Santiago: Centro de Estudios Públicos.

CAPÍTULO 5

Acreditación y aseguramiento de la calidad en la educación superior. Elementos analíticos para una reforma en Chile

Moisés Silva Triviño ⁽¹⁾

1 Ph.D., M.Ed., Consultor en Aseguramiento de la Calidad, Ex Decano de Ciencias y ex Director de la Oficina de Autoevaluación Institucional de la U. de Concepción; ex miembro de la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP); ex Director de Análisis y Desarrollo Institucional de la U. Mayor; ex Vicerrector de Aseguramiento de la Calidad de la U. Andrés Bello; y ex Director Académico de AcreditAcción, agencia especializada de acreditación. Consultor de la Universidad San Sebastián.

El Gobierno actual de Chile, la comunidad académica y política, los medios de comunicación y especialmente los estudiantes y postulantes a la educación superior y sus familias, prometen, anhelan, esperan o exigen calidad en la oferta educacional.

Pero, ¿cómo la sociedad puede saber si una institución posee calidad, específicamente calidad educativa? El prestigio es por cierto una forma de saberlo. Claro que la buena reputación requiere historia, pues se alcanza luego de largo tiempo, cuando son muchas las generaciones de egresados que pueden dar testimonio de la educación recibida. Los rankings aportan también información; aunque la mayoría de ellos centran su medición en aspectos como la investigación y otros que no tienen necesariamente una relación directa con la calidad de la formación inicial de profesionales. Y por cierto, la publicidad no resulta suficiente ni confiable. La respuesta que crecientemente han dado los países a esta interrogante, es la aplicación de un sistema de acreditación.

La acreditación es una herramienta que ha probado ser clave, si es bien diseñada y aplicada, para fomentar la calidad y para dar una garantía de la misma a la sociedad, empleando ciertas pautas y procedimientos universalmente ya bien establecidos. Chile ha acumulado aquí un importante aprendizaje que le destaca en América Latina, lo que no obstante demanda ajustes. Cambios que más allá de elementos técnicos, deben considerar las experiencias y tendencias en países con sistemas consolidados y, más de fondo, respetar principios y valores inherentes y así transversales a un sistema democrático de convivencia. Y si bien las ideas de reforma conocidas a la fecha (abril, 2016) abordan ciertas deficiencias actuales, causarán otras, y no parecen considerar aquellas tendencias y probadas experiencias. Pero lo que es más grave, comprometen aquellos principios y valores.

El hilo conductor de este texto lo constituyen algunas interrogantes: ¿Qué espera la sociedad y específicamente el sector educación superior de un sistema de acreditación? ¿Cuáles son los elementos universalmente aceptados de acreditación y sus actores involucrados? ¿Cuál es la

experiencia concreta de la acreditación y su efecto en Chile? ¿Cómo se compara con aquella en países con probada tradición en el tema? ¿Qué se propone como reforma y qué observaciones merece? ¿Cuáles son los desafíos?

Las respuestas se asientan esencialmente, en la experiencia y observación en terreno del autor, vivida desde los preámbulos del sistema de acreditación en Chile. Esto, sin obviar alusiones a estudios y visiones de otros expertos. Se hace asimismo un esfuerzo por simplificar las cosas, obviando tecnicismos, como sea posible, pues se tiene como foco primario, la audiencia que está al margen de las tareas mismas de acreditación y no la iniciada en esta área.

1. ¿Qué espera la sociedad y el sector de educación superior de un sistema de acreditación?

Es un hecho observable, desde hace mucho en Chile, que los jóvenes y sus familias continúan valorando en alto grado la educación, especialmente la educación superior. La razón es clara pues ha probado ser una vía clave para la movilidad social y asegura un significativo aumento en el ingreso familiar. De aquí, dicho sea de paso, la importancia de ampliar los mecanismos que faciliten el acceso a la educación superior, de tal forma que los jóvenes de los sectores vulnerables puedan tener la oportunidad real de alcanzar tan apreciado bien. Las vías para ello puede ser un sólido sistema de becas (arancel y aporte a la mantención) y/o de crédito razonable. Desde luego, pagan directamente su educación quienes pueden hacerlo. Después de todo, la educación superior es un bien de índole público y privado, con una tasa de rentabilidad social y privada. Sin embargo, es igual o más importante que la oferta educacional sea de calidad.

Así, la sociedad espera que el sistema de acreditación provea una garantía razonable (difícilmente puede darse garantías absolutas

en educación) de la calidad de la oferta educacional.

Pero, además, la sociedad espera tener una certeza razonable de la autenticidad de las instituciones de educación superior (IES). Es decir, si se puede creer o confiar respecto de si las instituciones, sus carreras y programas educacionales, responden realmente a lo que declaran que son.

Por su parte, todos esperan, y especialmente las IES y la comunidad académica en general, que el sistema de acreditación fomente el mejoramiento continuo de su accionar y sobre todo los procesos formativos. Es decir, que establezca políticas y disponga mecanismos que apunten a fortalecer las instituciones, las carreras y programas.

Se espera asimismo, que un sistema de acreditación facilite la innovación y el cambio, y que de ninguna manera se constituya en un obstáculo para la evolución de la naturaleza de la oferta educacional y los medios para implementarla. En este marco, el sistema debiera facilitar también la articulación entre las IES y la movilidad de los estudiantes.

Considerando un mundo crecientemente globalizado, en el cual Chile ha decidido insertarse, se espera que el sistema de acreditación aplique estándares y criterios comparables internacionalmente, y que sea mutuamente reconocible con el sistema de otros países, de tal forma que facilite la movilidad internacional de estudiantes y egresados.

No es una esperanza menor de los usuarios internos y externos de la educación superior que en el ámbito de los procesos de acreditación se provea una información clara, útil, confiable y sobre todo que revista integridad. Específicamente, en lo que dice relación con la promesa educativa que hacen las IES (requisitos de ingreso y egreso, perfiles de egreso, planes de estudio) y con las recomendaciones u observaciones para mejoramiento que se plantean en los informes de evaluación y en los dictámenes o decisiones de acreditación que emiten las diferentes agencias acreditadoras.

Finalmente, y esta es una cuestión de fondo y trascendental, se

espera que el sistema de acreditación reconozca y proteja la diversidad de las IES. Esto implica el respeto por la diversidad de misiones, valores y modelos educativos. Esta diversidad no solamente ha estado en la tradición de la educación superior chilena, sino que es propia de un sistema libertario de convivencia. Algo que incluye la libertad de elegir según los intereses y anhelos de las personas y sus familias.

2. ¿Cuáles son los elementos universalmente aceptados de acreditación y sus actores involucrados?

Si un sistema de acreditación intenta evaluar calidad, es preciso asumir un concepto o noción de calidad que aporte elementos, esto es pautas y procedimientos, adecuados y consecuentes con dicha noción. En otras palabras, corresponde asumir una noción que sea operativa de abordar.

2.1. Calidad

Calidad en educación es un concepto escurridizo, difícil de asir, y por cierto, discutible en cualquier audiencia, ya sea de expertos o de legos, pues todos se sienten habilitados para dar una opinión. Después de todo, la educación se confunde con la vida misma de una nación y así legítimamente todos pueden decir algo al respecto.

De cualquier manera, la noción que se utiliza en la mayoría de los sistemas, no siendo la excepción el chileno, es la que se traduce como “idoneidad para el logro de los propósitos”, vale decir, la efectividad en alcanzar los propósitos declarados o aceptados. Se trata de cuán efectivamente una institución, carrera o programa posee ciertos atributos, aspectos o cualidades que son los propios o esperados de una educación superior. Y estos atributos incluyen el logro de la promesa,

especialmente educativa, que la institución hace a la sociedad. Una caracterización de tales atributos se establece mediante un conjunto de estándares y criterios que se aplican entonces en los procesos de evaluación y acreditación.

En concreto, la institución, carrera o programa posee calidad si provee evidencia suficiente del cumplimiento de un conjunto de estándares y criterios, los cuales han sido previamente conocidos y aceptados por la institución. Por cierto, los estándares y criterios de calidad pueden variar, o el énfasis de sus contenidos o de su aplicación, tanto por la naturaleza de la institución a la cual se aplican (universidad, instituto profesional, centro de formación técnica) como por el ámbito o nivel que se evalúa y acredita (institución, carrera, programa).

El conjunto de estándares y criterios puede organizarse de distintas maneras. Pero usualmente hacen referencia a aspectos como la idoneidad y suficiencia del cuerpo académico; la disponibilidad, calidad y utilización de recursos de infraestructura y educacionales; la integridad y efectividad del gobierno, la administración, los servicios de apoyo al estudiante, la enseñanza y el aprendizaje, los mecanismos de regulación interna, entre otros. Al aplicar tales referentes, los elementos específicos pueden variar como también el foco de los mismos (mayor o menor atención a los insumos, los procesos o los resultados).

Desde ya debe enfatizarse que la calidad no es un atributo estático, que se logra absolutamente. Como señala Eduardo Deming (1996), la calidad debe gestionarse, lo cual “requiere de un proceso constante, el mejoramiento continuo, donde la perfección nunca se logra, sino que siempre se busca”. Y como la sentencia clásica de John Ruskin, “La calidad nunca es un accidente; siempre es el resultado de un esfuerzo de la inteligencia”. Palabras que quienes gestionan las instituciones debieran tener presente.

2.2. Procedimientos

Cabe aquí resaltar que hay ciertos principios o premisas, aceptados en países con sistemas consolidados, que enmarcan el procedimiento de acreditación de una institución, carrera o programa.

En primer lugar, se encuentra la relevancia central de la evaluación que hace la propia institución, de ella misma como tal o de una carrera o programa (autoevaluación). Luego está la participación imprescindible de pares académicos y de expertos reconocidos por la academia como tales en una revisión externa de la institución, carrera o programa (evaluación externa); es que muy difícilmente la academia soportará una evaluación por agentes que no posean las credenciales ni compartan los saberes y pautas de acción, y cierto lenguaje, metodología de trabajo, valores y estrategias de prueba y refutación propias de la ciencia en su sentido orteguiano. Finalmente, es necesario que la administración de la acreditación, y así la decisión de su otorgamiento o denegación, corresponda a un organismo (agencia acreditadora) independiente de la institución, con competencia técnica y legal, con autonomía para tomar decisiones, y en la que participan académicos y expertos reconocidos como tales por las instituciones.

En la práctica entonces, un proceso de acreditación contempla tres fases distintivas: una de evaluación interna o autoevaluación, organizado por la propia institución, a la luz de los estándares y criterios, lo que genera un informe de evaluación interna; luego una de validación o evaluación externa, aplicando los mismos estándares y criterios, conducido por la agencia acreditadora, y que produce un informe de evaluación externa; y el análisis y decisión de acreditación por parte de la agencia acreditadora, que se traduce en un dictamen o acuerdo de acreditación, vigente por un cierto plazo pues el proceso es cíclico, debiendo renovarse entonces el estatus de acreditación. El dictamen o acuerdo de acreditación debiera señalar acciones o recomendaciones de mejoramiento, a cumplirse antes de optar a la renovación de la acreditación.

Un sistema más evolucionado integra, o debiera integrar, una fase de seguimiento, por parte de la agencia, del cumplimiento de las acciones o recomendaciones prescritas en el dictamen o acuerdo de acreditación.

2.3. Actores implicados

Los actores involucrados en un sistema de acreditación son muchos y variados: académicos, estudiantes, egresados, empleadores, líderes, directivos y sostenedores educacionales. Cabe agregar a organizaciones como colegios profesionales, asociaciones de facultades, dependencias del Ministerio de Educación, comisiones de educación y otras de índole política en el poder legislativo, medios de comunicación especializados, entre otros. Todos ellos se insertan ya sea en las instituciones, las agencias acreditadoras o en el entorno de las últimas, pudiendo asumir roles distintos en más de un ámbito y sus procesos, o incidir, en algún grado, en las políticas, pautas y procedimientos de acreditación.

3. ¿Cuál es la experiencia concreta de la acreditación y su efecto en Chile y cómo se compara con aquella en países con probada tradición en el tema?

3.1. Algunos antecedentes

El sistema de aseguramiento de la calidad (SAC), y con ello el de acreditación, nace legalmente en 2006 (ley 20.129), creándose la actual CNA-Chile, heredera de la CNAP (Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado, creada en 1999). Dicha ley abrió además la participación de agencias privadas, especializadas en la acreditación de carreras (pregrado) y de programas de postgrado (nivel magíster),

que son autorizadas y supervisadas por la CNA, y estableció el Sistema de Información de la Educación Superior (SIES).

Conviene clarificar aquí el campo del llamado aseguramiento de la calidad en educación superior. En un sentido amplio, dice relación con el conjunto de acciones que apuntan a fomentar y garantizar la calidad en la educación superior. De esta forma, comprende los procesos de autoevaluación y medidas de ajuste para mejoramiento que aplican las propias IES, así como diversos procesos tales como acreditación, evaluación, supervisión, auditorías, exámenes nacionales, etc., que aplican o promueven otras entidades públicas y privadas.

Los últimos procesos enumerados, externos a las instituciones, pueden tener distintos énfasis o características según los objetivos. Así, si se trata de ejercer un control de calidad, el foco es verificar el cumplimiento de ciertos requisitos o criterios mínimos ya sea para autorizar el funcionamiento de una institución u otorgarle el estatus de plena autonomía. Aquí el instrumento clave es el denominado licenciamiento y la evaluación externa posee una mayor ponderación.

Si la finalidad es dar una garantía de calidad, vale decir dar cuenta del cumplimiento de un conjunto de estándares o criterios básicos, el instrumento primario es la acreditación y la evaluación interna y externa tienden a equiparar su ponderación. Por otra parte, si el propósito principal es el mejoramiento continuo, siendo la autorregulación el pivote del sistema, el instrumento preferido es la auditoría académica, esto es la verificación del buen funcionamiento de los procesos internos en las instituciones, esto es la autoevaluación y los consecuentes ajustes de calidad, los cuales poseen aquí el mayor peso.

De cualquier manera, en los hechos, el sistema de aseguramiento de la calidad empezó a conformarse en Chile a inicios de la década de los años 90, cuando se aplica, vía el Consejo Superior de Educación, CSE (hoy Consejo Nacional de Educación, CNED), el proceso de licenciamiento de las nuevas universidades privadas, institutos profesionales y centros de formación técnica, cuyo objetivo era otorgarles eventualmente el estatus de instituciones plenamente autónomas. Un proceso que

reemplazó al previo de examinación, en el que una universidad, usualmente tradicional, analizaba y aprobaba las carreras y programas de la nueva institución, otorgándole luego la plena autonomía.

A dicha supervisión estatal se suma después, a inicios de la siguiente década, el proceso de acreditación experimental, administrado por la CNAP. Cabe mencionar el proceso también inédito de acreditación de programas de postgrado, conducido inicialmente por la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT), a comienzos de los años noventa, y luego por la Comisión Nacional de Acreditación de Postgrado (CONAP).

Así, hoy, las agencias especializadas acreditan las carreras de pregrado y los programas de magíster, según las áreas en que estén autorizadas por la CNA. Y esta última, administra exclusivamente la acreditación institucional y de los programas de doctorado, pudiendo operar en carreras y programas donde las agencias no tengan autorización.

Aparte de estas acciones formales que aportaron a la génesis del SAC en la educación superior, hubo también, en la década de los noventa y con antelación al accionar formal en acreditación de la CNAP, iniciativas de algunas universidades para incursionar por sí mismas en el ejercicio de procesos que son propios de una acreditación. Ello consistió en la implementación de procesos de autoevaluación centrados en unidades académicas (departamentos, facultades, escuelas), con validación o verificación externa. La evaluación podía focalizar en todas las funciones académicas de la unidad, dándosele prioridad a la formación de profesionales (carreras, programas de postgrado).

En este contexto, puede destacarse aquí, por la formalidad y sistematización con que operaron, los casos de la Universidad de Concepción (desde 1993), la Universidad de Chile (desde 1995) y la Universidad de Santiago (desde 1997) ⁽²⁾. Estas experiencias tuvieron elementos que resultan hoy relevantes. Así, por ejemplo, se adelantaron

² El autor tuvo participación en el diseño y conducción de los procesos en la U. de Concepción, y fue consultor en los pasos iniciales de las universidades de Chile y Santiago, y posteriormente en otras universidades del CRUCH (U. de La Serena, U. del Bío Bío, U. Católica del Maule, U. de Tarapacá, entre otras).

con la práctica de incluir siempre, de forma adicional o exclusiva, evaluadores extranjeros de alto nivel que operaban in-situ; y el propósito primario del ejercicio fue el mero mejoramiento. En efecto, considerando tanto las conclusiones de la autoevaluación como el informe de los pares evaluadores externos, la unidad académica y la autoridad superior (usualmente Rectoría o Vicerrectoría Académica) procedían a concordar o negociar un plan de cambios de mejora, en el marco de las políticas institucionales y vinculado a presupuesto, con la exigencia de resultados a evidenciarse en plazos determinados ⁽³⁾.

Lo cierto es que resulta difícil afirmar que se dispone hoy en Chile de un sistema de aseguramiento de la calidad, en el sentido técnico del término, pues no hay evidencias de una articulación o coordinación efectiva entre sus componentes, esto es entre la CNA, las agencias acreditadoras especializadas, el Sistema de Información de la Educación Superior (SIES), la División de Educación Superior del Ministerio de Educación (DIVESUP), el CNED y las instituciones. Como tampoco se cuenta con una política nacional, concertada y estable de educación superior en la cual pueda insertarse el sistema; ni menos una estrategia como país para su desarrollo. Además, elementos que apunten a incentivar o facilitar la calidad en las instituciones y a verificar el mejoramiento continuo, asociados con los procesos de acreditación, son aún incipientes y débiles y con una cobertura parcial de las instituciones.

3 Es interesante que en el caso de la U. de Concepción tales planes concordados eran establecidos muy formalmente, a veces en un acto público, y se les denominaba contratos o convenios de desempeño, similares a los posteriormente implementados bajo el alero del Programa Mecesusup.

3.2. Características y efectos de la experiencia chilena

De cualquier manera, en la breve experiencia alcanzada en este ámbito, cabe reconocer que el país ha logrado significativos avances y ha acumulado un aprendizaje, que por cierto aún no termina y que no es de ningún modo despreciable. Esto es algo que no debería ser opacado por algunos lamentables hechos (negociaciones improcedentes), puntuales y superados por lo demás, acaecidos hace algunos años, y que han sido resaltados por los medios de comunicación, instalando mensajes equívocos en la comunidad, internalizados a su vez por el sector político, lo que ha conducido, en el fragor de la contienda, a ideas, proyectos o propuestas y aún decisiones poco afortunadas.

Cabe notar desde ya que la experiencia chilena, específicamente en acreditación, ha tenido algunos ribetes que no se observan en otros países. Y que tienen aspectos positivos y negativos. Por ejemplo:

- a. La acreditación se inició focalizando en el plano institucional (acreditación de instituciones), y posteriormente de manera importante en carreras de pregrado. La experiencia local e internacional muestra que el impacto es más profundo, en términos de cambios, y el aprendizaje institucional es más efectivo si se focaliza primero en carreras.
- b. La evaluación y los dictámenes de acreditación institucional se han hecho por áreas (Gestión Institucional, Docencia de Pregrado; Investigación, Docencia de Postgrado; Vinculación el Medio) y los plazos de otorgamiento de la misma han sido diferenciados (entre dos y siete años). Esto ha generado contradicciones e inconsistencias de resultados entre instituciones, y no ha habido plena claridad respecto de la distinción en los plazos. Esta diferencia, en los hechos, se terminó interpretando como un ranking de instituciones, algo absolutamente alejado del propósito de un genuino sistema de acreditación.
- c. Se han aplicado ciertos términos de referencia o criterios para

evaluar instituciones, y no estándares en su sentido riguroso o tradicional. Esto ha dejado un margen muy amplio para los juicios y las decisiones; algo que puede abrir la puerta a elementos como la mera aura o halo de una institución o incluso el prejuicio o sesgo respecto de su naturaleza jurídica o misional.

- d. Los informes de pares evaluadores no son vinculantes a las decisiones de acreditación, y se permite instancias de recursos de reposición y de apelación a los dictámenes. Dado que no se consideraron todas las variantes de gestión en estos procedimientos, ha habido resultados contrarios a lo debidamente esperado.
- e. Los resultados, desde muy temprano, aún en la etapa experimental del sistema, se vincularon a consecuencias económicas o financieras para los estudiantes e instituciones (crédito con aval del Estado, becas, elegibilidad para fondos concursables). Si bien esto incentivó la incorporación de las IES al sistema, impuso, antes de consolidarse una efectiva cultura por el mejoramiento continuo y la calidad, una actitud más bien defensiva o de supervivencia en las instituciones.
- f. Se abrió la participación de agencias acreditadoras especializadas, privadas, dada la incapacidad de un único organismo central (CNAP, CNA) para administrar en tiempos razonables y con la experticia suficiente la demanda por acreditación de carreras y de programas de postgrado. Esto permitió un avance en el sistema, pero surgieron algunas inevitables diferencias en el accionar de las agencias sin haber una efectiva regulación y apoyo de la parte de la CNA, organismo que ha privilegiado el control más bien administrativo y meramente burocrático.
- g. Hubo, desde el inicio, una importante participación de las nuevas universidades privadas. Esto es relevante si se considera que el mayor crecimiento de la oferta académica y matrícula ha sido del sector privado. Y que fue este sector, a diferencia del público (instituciones que reciben un aporte fiscal directo y

permanente), el que logró una primaria experiencia en regulación de calidad al tener que someterse al proceso de licenciamiento para obtener la plena autonomía.

La experiencia chilena, si bien es breve, ha tenido efectos positivos. Cabe resaltar que el bagaje empírico acumulado ha contribuido a fomentar y desarrollar lo que puede denominarse una cultura de evaluación en el ámbito académico. No necesariamente una cultura de plena calidad, pero sí ha instalado definitivamente la calidad en la agenda del sistema de educación superior. Los siguientes son algunos efectos o impactos de la experiencia, tema que debe aún ser cabalmente objetivizado:

- a. Se ha establecido, con distintas modalidades, estructuras organizacionales al interior de las instituciones con el fin de facilitar o conducir los procesos evaluativos, y se han integrado conceptos y lenguaje que son propios de los mecanismos de la evaluación institucional y de carreras y programas y del aseguramiento de la calidad en general. Cabe destacar aquí, en particular, el desarrollo de instancias formales de análisis institucional que han facilitado la recopilación y análisis de información y su aplicación en la gestión⁽⁴⁾.
- b. Se ha logrado, específicamente, un aprendizaje en el diseño y desarrollo de los procesos de autoevaluación y de evaluación externa. De la observación empírica y algunos estudios parciales, los directivos académicos, en distintos niveles de gestión, reconocen que los procesos de acreditación (institucional y de carreras y programas) han sido un aporte al mejoramiento de la gestión en general y en particular el desarrollo de la docencia

4 "Creating an Impetus for Institutional Analysis in South America: Quality Assurance". Michael Middaugh, Moisés Silva, Soledad Ramírez and Ricardo Reich, in *International Perspectives on Accountability, Affordability, and Access to Postsecondary Education*, Karen Weber, Ed., *New Directions for Institutional Research, Assessment Supplement*, 2008 (Jossey Bass).

- y la aplicación de recursos⁽⁵⁾.
- c. A la luz de los informes de autoevaluación y de pares externos y los dictámenes o acuerdos de acreditación, aparece evidente que la acreditación ha incidido en revisiones y ajustes en aspectos como gobernanza, planificación, gestión de personal, modelo educativo, currículo, servicios de apoyo al estudiante, relación con el entorno profesional y social en general, investigación y seguimiento de egresados.
 - d. Se ha capacitado personal en el desempeño como pares evaluadores externos, tanto en el accionar de la CNA como de las agencias especializadas, capacitación que abarca las áreas de la gestión, en especial la elaboración de planes de acción y de desarrollo en general.
 - e. En concreto, las instituciones, mayoritariamente las universitarias, han estado acreditando de manera creciente carreras de pregrado (algunas sobre ya el 70% de su oferta legalmente elegible de acreditación), lo que supone un avance hacia el cumplimiento de los objetivos y compromisos declarados y de los criterios o estándares que han sido aceptados y aplicados.
 - f. Es hoy evidente que para un postulante a la educación superior el estatus de acreditación de la institución y sobre todo de la carrera de su interés constituye un factor muy importante en su decisión. Y los medios de comunicación y sectores políticos han aceptado que la acreditación traduce el nivel de calidad de las instituciones y las carreras y programas.

En qué grado y efectividad y bajo qué condicionantes ha ocurrido esta suerte de permeabilización de la cultura evaluativa en la cultura organizacional y especialmente se ha avanzado hacia una cultura de la calidad y de la evidencia constituye aún un tema abierto de trabajo⁽⁶⁾.

5 "Sistema de Acreditación y Calidad de la Educación Superior", Emilio Rodríguez, en Seminario Académico (Agencias AcreditAcción y Akredita QA), Santiago de Chile, Julio de 2012.

6 "Building a Culture of Evidence and Accountability through Authentic Institutional Renewal: MSCHE in Latin America", Moisés Silva and Soledad Ramírez in MSCHE Annual Conference, December 2008, Baltimore, Maryland, USA.

4. Contraste de sistemas de acreditación

Las iniciativas para establecer sistemas de aseguramiento de la calidad en América Latina, específicamente procesos de evaluación y acreditación de instituciones y de carreras y programas de postgrado, surgieron en la década del noventa. En la mayoría de los casos por la acción gubernamental, y han sido de carácter más bien obligatorio que voluntario. Países como Argentina, Brasil, Costa Rica, Colombia, Chile y México son los que han alcanzado, comparativamente, una mayor consolidación de sus sistemas. Por su parte, en Europa ha primado la revisión o auditoría de programas y de unidades académicas, con variaciones entre los países, desarrollándose la acreditación como se entiende hoy solo en el último par de lustros.

Pero sin duda, la experiencia de los Estados Unidos es por lejos la más extensa y consolidada y es la que ha inspirado la mayoría de los sistemas posteriores en al menos América Latina, no siendo Chile una excepción. Aunque por cierto cada país le ha incorporado aspectos propios de su tradición y cultura en educación superior.

Es novedoso que en América Latina ha surgido el interés creciente de IES por buscar una acreditación institucional precisamente con agencias que oficialmente acreditan instituciones en los EE.UU.⁽⁷⁾, específicamente con algunas de las seis agencias denominadas regionales, y que están reconocidas por la Secretary of Education y el Council for Higher Education Accreditation de ese país. Todas ellas son generadas y administradas de forma muy similar y mantienen estándares o criterios y procedimientos muy semejantes y que son mutuamente reconocibles o equivalentes⁽⁸⁾. Esto ya está ocurriendo en instituciones de países

⁷No se aborda aquí las iniciativas de acreditación internacional de carreras y programas de postgrado con agencias especializadas de EE.UU. y de Europa, principalmente en el área de la ingeniería, la administración de negocios y la arquitectura, ni aquellas en el marco del Mercosur.

⁸Las agencias son: Middle States Commission on Higher Education (MSCHE), Northwest Commission on Colleges and Universities (NWCCU), WASC Senior College and University Commission (WASC – SCUC), Higher Learning Commission (HLC), New England Association of Schools and Colleges – Commission on Institutions of

como México, Costa Rica, Brasil, Ecuador, Perú y Chile. Recientemente (noviembre de 2015), Uniersia auspició un primer seminario sobre acreditación internacional para universidades de América Latina, realizado en Miami; ahí las instituciones que ya han logrado este reconocimiento compartieron su experiencia, y algunas de aquellas agencias regionales de EE.UU. expusieron sus pautas y procedimientos. La motivación de las instituciones incluye aspectos como asegurar una validación y diferenciación positiva en el escenario de sus países, facilitar la movilidad internacional de alumnos y académicos, aumentar el prestigio institucional, y reforzar la posición ante un sistema de acreditación local que puede ser aún incipiente y de escaso reconocimiento nacional, o que se juzga como amenazante, en términos de sesgo ideológico o político. Cabe señalar que las instituciones que han participado en esta experiencia internacional son todas privadas.

En Chile, dos instituciones iniciaron un proceso de acreditación internacional y lograron el estatus formal de acreditada a la fecha: la Universidad Mayor en 2010, que renovó el estatus en 2015, y la Universidad Andrés Bello, en 2015. En ambos casos con la Middle States Commission on Higher Education (MSCHE), que opera desde 1919 y en mayor extensión fuera de los EE.UU.

Dado que Chile camina hacia la implementación de cambios en el sistema de acreditación, institucional, de carreras y de programas de postgrado, es importante destacar aquí, a la luz de la experiencia de aquellas dos universidades, algunos contrastes y semejanzas entre el sistema norteamericano (MSCHE) y el chileno (CNA), en lo que a acreditación institucional se refiere, teniendo presente que el primero ha operado por casi un siglo⁽⁹⁾:

- a. La CNA integra un representante del Ministerio de Educación, y su presidente es designado por el Presidente de la República, siendo la mayoría de los restantes miembros designados por

Higher Education (NEASC – CIHE), Southern Association of Colleges and Schools (SACS).

9 El autor lideró el equipo de gestión de acreditación internacional en ambas universidades.

IES. Mantiene cuerpos consultivos en diferentes áreas y un banco de evaluadores.

La MSCHE es constituida por una asociación de IES de la región correspondiente del país, y se le otorga plena autonomía, sin injerencia del Gobierno central. Mantiene un banco de evaluadores y expertos en distintas áreas.

- b. El proceso CNA se extiende por alrededor de ocho a catorce meses, y el estatus de acreditación, aplicado por un plazo variable (dos a siete años), con recomendaciones de mejoramiento, puede ser renovado al cumplirse la vigencia de este plazo. No hay seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones, pero sí se demanda el haber abordado las mismas en el proceso de renovación. Se contempla una única visita de evaluación en terreno.

El proceso MSCHE hasta el otorgamiento de la llamada Acreditación Inicial toma alrededor de cinco años, con recomendaciones de mejoramiento, y contempla una fase primaria conducente al estatus de institución candidata a acreditación. La acreditación puede ser luego renovada por diez años. El proceso implica tres o cuatro visitas de evaluación en terreno, con distinto foco, ampliando y detallando así información respecto del comportamiento de la institución en el tiempo, lo que tiende a disminuir el margen de error en el dictamen final. En cualquier caso, la agencia mantiene un seguimiento de las recomendaciones y puede haber reconveniones que pueden llevar a la pérdida del estatus otorgado.

- c. Los criterios de la CNA son aplicados por áreas, siendo obligatorias las de Gestión Institucional y la de Docencia de Pregrado, y optativas las de Investigación, Docencia de Postgrado y Vinculación con el Medio, de esta forma, la evaluación y acreditación es realizada por área. La elegibilidad para ingresar al sistema incluye la voluntad formal de hacerlo, y tener el estatus de plena autonomía y al menos una cohorte de egresados.

Los estándares y criterios de la MSCHE son únicos y se aplican según las funciones declaradas y efectivamente realizadas por la institución. Así el estatus es único, lo que se complementa con un sistema amplio y público de información acerca de cada institución. Los requisitos de elegibilidad incluyen evidenciar la legitimidad de la existencia institucional y de la oferta educacional, y tener la acreditación institucional del organismo local competente, que en Chile corresponde a la CNA.

Es interesante que el programa de la visita final de evaluación externa, que incluye un comité compuesto por nueve a doce pares académicos y expertos en ciertas áreas, demanda que la institución haya montado una o más salas de evidencias, donde se exhiben respaldos (impresos, fotografías, posters, muestra de testimonios, tesis de grado, publicaciones seleccionadas, documentos importantes digitales, etc.) de la producción académica y aportes y logros en general de profesores y estudiantes.

- d. En el sistema CNA, el informe de los pares evaluadores no es vinculante para la decisión de acreditación, y así el contenido del dictamen de acreditación, que es público, puede o no coincidir cabalmente con aquel informe. La institución tiene derecho a replicar al informe e interponer un recurso de reposición o apelar al dictamen. Existe cierta variabilidad en el cumplimiento de los criterios.

En el sistema MSCHE, el informe de los pares evaluadores es prácticamente vinculante para la decisión de acreditación. La institución puede replicar al informe de pares. No existe la apelación. Una IES debe satisfacer el ciento por ciento de los estándares y criterios para recibir la acreditación.

- e. La CNA y los pares evaluadores asumen más bien una actitud de inspección y de indagación hacia la institución. La MSCHE lleva el proceso de manera colaborativa con la institución. Esto implica visitas de expertos para ilustrar a la

comunidad universitaria las características del proceso y las exigencias para acreditar; puede asimismo establecerse una continua comunicación de un ejecutivo de la agencia, que opera como enlace con la institución, con el rector y usualmente con el ejecutivo o enlace de acreditación de la institución (Accreditation Liaison Officer) para atender consultas y dar orientaciones en general; y, según el caso, puede designarse una suerte de consultor que verifica y apoya con recomendaciones el progreso de la institución. De esta manera, se establece un acompañamiento que tiende a asegurar el cambio y el mejoramiento.

- f. La CNA ofrece talleres de capacitación para evaluadores y una reunión anual de rendición de cuenta de la agencia a representantes de las IES, y dispone información respecto de los aspectos a evaluar en cada criterio.

La MSCHE amplía la oferta a talleres y seminarios, algunos en terreno, en distintas áreas como evaluación (assessment) de la efectividad institucional y del aprendizaje; diseño y desarrollo de un autoestudio; planificación y presupuesto; tareas de los enlaces de acreditación; desarrollo del área de educación general, etc.; y dispone también información de las evidencias múltiples que se espera que una institución provea como respaldo del cumplimiento de los estándares y criterios. Esto último otorga un espacio para la diversidad misional y los énfasis funcionales y en general las características particulares de las IES.

5. Reflexiones respecto de las acreditaciones internacionales

- a. El avanzar en experiencias de acreditación internacional no debiera implicar el abandono del sistema nacional de acreditación. Sin embargo, bien podría este último asimilar prácticas, exigencias y pautas que tiendan a hacerlo reconocible o comparable internacionalmente. Podría también estudiarse las condiciones para dar un reconocimiento formal y oficial por parte del sistema nacional a acreditaciones internacionales de alta exigencia. Además, la medición externa de calidad, con organismos competentes y reconocidos internacionalmente, se condice con las recomendaciones de la OECD, en cuanto someter el sistema local a estándares más exigentes e internacionalmente comparables⁽¹⁰⁾. Al parecer, el sistema local no ha tomado, a la fecha, ventaja del aporte que estas experiencias internacionales podrían hacer.
- b. Es razonable, por otra parte, que puedan coexistir acreditaciones y certificaciones múltiples que satisfagan distintos objetivos de las instituciones. Así, independientemente de someterse al sistema nacional de acreditación institucional y de carreras y programas, una institución podría lograr una acreditación con alguna agencia internacional competente para facilitar la oferta de grados conjuntos con instituciones acreditadas por tal agencia; al mismo tiempo, lograr la acreditación de algunas carreras en sistemas de la comunidad europea, a fin de favorecer la movilidad estudiantil con centros de ese continente y obtener certificaciones ISO 9000 para ciertos servicios o programas con el objeto de tener ventajas en la oferta de capacitaciones u actualizaciones al sector empresarial u otro.

¹⁰ Informe sobre la Educación Terciaria en Chile (OECD, 2009).

- c. En otra perspectiva, la acreditación internacional es un mecanismo importante que tiende a romper la autorreferencia como país, lo cual es sano, especialmente en un mundo crecientemente global. La sociedad profesional y académica nacional es más bien pequeña y todavía, quiérase o no, persiste una suerte de paradigma o visión monolítica impuesta de hecho por algunas de las universidades más tradicionales (cuyo bagaje académico y capital social e histórico es innegable), todo lo cual incide en el establecimiento de cierto modelo educacional implícito, en desmedro de una visión más amplia que reconozca la creciente diversidad vigente.
- d. Una acreditación internacional, con organismos reconocidamente competentes, facilita sin duda la movilidad estudiantil y académica en general de una IES, y adiciona valor social a los títulos y grados que otorga.
- e. La experiencia acumulada demuestra que una acreditación internacional, de la envergadura que implica lograrlo con un organismo como la MSCHE, es absolutamente posible para muchas de las instituciones, públicas y privadas, que operan en el sistema chileno. Se sabe del claro interés de otras en seguir un camino similar con el mismo u otro organismo extranjero. De señalar esto una tendencia y concretarse nuevas experiencias, muy pronto estaría emergiendo un nuevo sector de instituciones, caracterizadas por un aval internacional. Esto elevará el nivel de competitividad y en última instancia el beneficiado será no solamente el sistema, sino que, y es lo más importante y de fondo, los estudiantes.
- f. De las experiencias internacionales realizadas a la fecha en el país, dos condiciones aparecen como claves para un proceso exitoso: en primer lugar, un fuerte liderazgo desde la cúpula estratégica, en términos de compartir con la comunidad interna una visión, dar prioridad a los objetivos y recursos pertinentes y, en general, mantener un compromiso permanente con el

proceso; y luego, establecer un equipo profesional solvente, con experiencia de terreno en aseguramiento de la calidad, especialmente en la gestión de procesos de evaluación institucional y acreditación, y “empoderado” para actuar. En otras palabras, la decisión férrea por llevarlo adelante y la capacidad profesional interna para conducirlo.

6. Mirada global analítica de la experiencia chilena

En una visión gruesa y analítica, de la experiencia chilena, a partir del bagaje empírico acumulado, aparece el siguiente FODA, expresado de manera muy sucinta:

- **Fortaleza:** Instalación de una infraestructura para el aseguramiento de la calidad en las instituciones, principalmente universitarias, en términos de estructuras organizacionales; aprendizaje en diseño y conducción de procesos de autoevaluación y de evaluación externa; y desarrollo de criterios y estándares, lenguaje, conceptos, etc. Es la instalación de una idea y el avance hacia una cultura de la evaluación.
- **Oportunidad:** Aprendizaje acumulado en una academia que podría asumir el liderazgo y ser efectivamente proactiva, en términos de propuestas y aún de instalación de iniciativas propias ante reformas desde el sector oficial. Lamentablemente, la historia muestra que las IES han sido más bien reactivas en este tema, lo cual ocurre ante la inminente imposición de reformas o cambios.
- **Debilidad:** Asimilación de la acreditación como una calificación, el logro de una posición en una suerte de ranking, conformándose esto en el eje de la autoevaluación y no en el mejoramiento en sí mismo. La acreditación “por años”, y la vinculación

temprana a efectos económicos para las IES han sido aquí factores determinantes.

- **Amenaza:** Menor credibilidad en el sistema, especialmente en el sector de usuarios. A ello ha aportado la irregularidad detectada hace un tiempo en el liderazgo de la CNA, el embate ideológico desde un sector político, y la percepción de insuficiencia de cambios en las instituciones. No obstante, es un hecho que las IES ostentan su acreditación lograda (institucional, de carrera y programas de postgrado) en su difusión y publicidad. Puede agregarse el riesgo de que el país quede al margen de las tendencias internacionales al desmerecer, por ejemplo, la acreditación de carreras y la incursión en acreditaciones con agencias extranjeras competentes y reputadas y la aplicación de estándares internacionalmente comparables en procesos locales.

De cualquier manera, una vez más el sector gubernamental ha tomado la iniciativa. Así, el Gobierno del Presidente Piñera presentó un proyecto de reforma, que no terminó su tramitación, siendo retirado posteriormente por el Gobierno de la Presidenta Bachelet, cuya administración, ha avanzado en el borrador de un nuevo proyecto que se comenta a continuación (datos a abril 2016).

7. ¿Qué se propone como reforma y qué observaciones merece?

En efecto, en diciembre de 2015, el Mineduc avanzó un borrador de un nuevo proyecto de ley (en adelante el Borrador), donde se detallan casi todos los aspectos pertinentes para una reforma del sistema de aseguramiento de la calidad. Sin embargo, recientemente (abril de 2016) trascendieron tres minutas desde el Mineduc: una referida al sistema de aseguramiento de la calidad (en adelante la Minuta); otra a una superintendencia de educación superior; y una tercera sobre el sector o subsistema de IES estatales. La Minuta modifica algunos de los aspectos de lo planteado en el Borrador, y simplemente no alude a otros, debiendo entenderse entonces que éstos no se modifican.

De lo planteado en el documento avanzado (borrador de un proyecto) puede destacarse:

- a. La calidad de las IES, se entiende que medida por la acreditación, será un factor en la elegibilidad para integrarse al sistema de gratuidad y de financiamiento público en general y para la determinación de aranceles regulados y la variación máxima de nuevas vacantes⁽¹¹⁾.
- b. El sistema de aseguramiento de la calidad estará compuesto por organismos cuyos jefes constituirán el siguiente comité coordinador del sistema: el Subsecretario de Educación Superior, que lo preside; el Presidente del Consejo Nacional de Educación, que actuará como secretario; el Presidente de la Agencia de la Calidad de la Educación Superior; y el Superintendente de Educación Superior.
- c. La Agencia de la Calidad de la Educación Superior, que reemplaza a la CNA-Chile y de hecho a las agencias acreditadoras especializadas, administrará el sistema de acreditación y, a la

¹¹ Por su parte, el CRUCH ha comunicado que las universidades que postulen a ingresar a este consejo deberán, entre otros requisitos, cumplir con tener una acreditación institucional de cuatro años.

letra del documento, evaluará y acreditará las IES y los programas de doctorado. Puede entenderse que otorgará asimismo la acreditación de carreras y otros programas docentes mediante un esquema integrado de acreditación institucional y de carreras y programas docentes.

El Borrador implica que el nuevo organismo reemplaza asimismo a las agencias privadas especializadas en su función acreditadora de carreras y programas de Magíster y explicita que se aplicará un esquema integrado de acreditación institucional y de carreras y programas de postgrado. Sin embargo, la Minuta alude ahora a la participación de agencias privadas como entidades evaluadoras (no se precisa si en acreditación institucional y de carreras y programas de postgrado o en ambos casos). La Minuta establece además que la acreditación institucional será integral, sin diferenciación de áreas, como ocurre hoy, y en un proceso separado de la acreditación de carreras y programas de postgrado.

- d. La Agencia de Calidad contará con un Consejo de la Agencia, compuesto de once miembros y un director ejecutivo. Todos ellos designados por el Sistema de Alta Dirección (Ley 20.882). El presidente será elegido por los consejeros de entre ellos mismos. Para integrar el Consejo, se les exige en general una dilatada y destacada trayectoria en ES y elevadas credenciales y aportes a la academia. Se les impone asimismo inhabilidades para ser nombrados en el Consejo, esencialmente no mantener una asociación contractual o de servicio profesional con IES. La Minuta hace igualmente referencia a un Consejo de la Agencia de Calidad, pero indica que su composición está pendiente. Sin embargo, sí enfatiza que este cuerpo colegiado ejercerá potestades normativas y resolutivas, y será independiente en el ejercicio de sus funciones y atribuciones en el ámbito de la acreditación y fomento de la calidad.

La Minuta reitera la existencia de un Director Ejecutivo con alto

poder (Jefe superior del servicio) y delicadas funciones según se detalla en el Borrador. Entre otras responsabilidades, le corresponde liderar la propuesta ante el Consejo de estándares y criterios de evaluación y de pares evaluadores (personas naturales y jurídicas).

- e. La incorporación al proceso de acreditación institucional será obligatoria, comprenderá las tres fases o etapas tradicionales, y se realizará a la luz de ciertos criterios y estándares. La evaluación externa implicará a lo menos dos visitas de evaluadores, una focalizada en el quehacer institucional y otra en las sedes, carreras y programas que hayan sido seleccionados. Esta fase se puede extender por algunos meses.

Las IES se acreditarán a través de un procedimiento en el cual se evaluará, en un mismo proceso formal, su quehacer institucional y la calidad de los programas de estudios que imparten y que han sido seleccionados para dicho efecto, considerado integralmente la calidad de la educación que se imparta. En lo institucional, se integrarán las dimensiones de gestión, investigación, enseñanza y vinculación con el medio. Se señala que habrá especial consideración por el tipo de institución de que se trate, los niveles formativos y el tipo y modalidad de programa de estudios impartidos.

La Minuta reitera la obligatoriedad de la acreditación institucional, no así las de carreras y programas, y enfatiza que los estándares y criterios de evaluación que se diseñen deberán considerar al menos aspectos pertinentes a la gestión institucional, la docencia de pregrado y de postgrado, la investigación y la vinculación con el medio. Pero sí deja en claro que ya no se tratará de una acreditación integrada, institucional y de carreras y programas de postgrado, sino que se aplicarán diferenciadamente ambos procesos, en términos de pautas, procedimientos y decisiones. La Minuta añade que el progreso de la IES en la acreditación de carreras será un factor a incidir en la evaluación institucional,

especialmente en aspectos de la docencia de pregrado.

- f. El Borrador y la Minuta prescriben que la acreditación institucional será otorgada asignando un nivel de calidad según el cumplimiento gradual de los criterios y estándares, y por una cierta vigencia en años, como asimismo las consecuencias en cada caso. Sin embargo, difieren en el número de niveles y la definición de los mismos.

Así, el Borrador propone los siguientes niveles de acreditación, aparte del estatus de No Acreditación:

- Nivel A (cumplimiento óptimo), con vigencia de ocho años
- Nivel B, con vigencia de seis años.
- Nivel C, con vigencia de cuatro años.
- Nivel D (cumplimiento mínimo). En este caso, la institución queda impedida de abrir nuevas sedes y ofertas de carreras y programas y deberá cumplir específicas acciones antes de volver a postular a acreditación. De mantenerse en este nivel, eventualmente perderá la acreditación.

Indica asimismo que si una IES no es acreditada, se le designará un administrador provisional quien dentro de un año de su nombramiento presentará la institución a acreditación. Las IES podrán presentar ante el mismo Consejo un recurso de reposición contra la resolución de acreditación.

Sin embargo, la Minuta propone, aparte del estatus de No Acreditación, los niveles de:

- Acreditación Básica (cumplimiento mínimo), con vigencia de 4 años.
- Acreditación Satisfactoria (cumplimiento satisfactorio), con vigencia de 6 años.
- Acreditación de Excelencia (se supone que se trata de un cumplimiento igualmente satisfactorio, pero debiendo

acreditarse, además, específicamente en el área de investigación), con vigencia también de 6 años.

La Minuta precisa que una institución con acreditación denegada deberá presentarse nuevamente en un plazo de 2 años.

El Borrador nada indica sobre el resultado de la acreditación de carreras y programas de postgrado, pero sí lo hace la Minuta indicando que será binario, esto es Acredita o No Acredita, pero no se señala la vigencia de la acreditación que se otorgue.

Respecto a apelaciones, la Minuta establece que el Consejo funcionaría en plenario y en salas. Añade que las IES, en caso de no estar satisfechas con el resultado de la decisión, ya no podrán presentar una apelación ante un organismo externo a la Agencia, como ocurre hoy (ante el CNED), sino que lo podrán hacer ante el plenario del mismo Consejo.

- g. Las evaluaciones externas de la calidad serán llevadas a cabo por personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras y deberán cumplir ciertos requisitos. Las inhabilidades son las usuales, adicionándose el no tener con alguna autoridad, directivo, consultor u otro similar de la institución a ser evaluada, amistad que se manifieste por actos de estrecha familiaridad, como ser cónyuge, conviviente civil, alguno de sus ascendientes o descendientes, o alguno de sus parientes colaterales dentro del segundo grado. La Minuta explicita la participación de agencias privadas autorizadas, pero no explicita las inhabilidades y se entiende entonces que se aplican las establecidas para los pares evaluadores.
- h. Se indica que el proceso de acreditación se inicia por solicitud de la IES, bajo cumplimiento de ciertas condiciones y plazos, o si la Agencia de Calidad constata o verifica incumplimientos graves de las condiciones que justificaron el otorgamiento de la previa acreditación. La Minuta no aborda este procedimiento y se entiende así vigente como propuesta.

- i. El documento cierra con disposiciones de transición para cuando entre en vigencia la nueva ley. Entre otros aspectos, señala que las IES que estén acreditadas bajo la ley actual, por siete años, se asimilan al nivel A y aquellas por cinco o seis años, se asimilan al nivel B. Nada dice respecto de la asimilación de acreditaciones inferiores a 5 años.

La Minuta, por su parte, no hace alusión alguna a disposiciones de transición.

Al tiempo de la redacción de estas líneas, el Jefe de la División de Educación Superior del Mineduc ha señalado la idea, ante los rectores de las universidades estatales, de que las IES pueden establecer sus metas o niveles a alcanzar de calidad, medida por acreditación. Lo que generó una oposición de los rectores. Sorprendente debate pues, en principio, la diversidad de la oferta educacional, en términos de misión y modelo educativo, es inherente a un sistema libertario de convivencia, como es el chileno.

Así, no se espera ni es necesario que todas las instituciones impartan las mismas funciones con igual desarrollo y en todos los ámbitos del saber. Sin embargo, sí se espera que todas realicen su gestión focalizando en el mejoramiento continuo. Y un sistema de acreditación debe precisamente fomentar y facilitar dicho mejoramiento, y no imponer la uniformidad absoluta.

8. Observaciones a ideas del proyecto de la reforma

El Borrador y la Minuta avanzan propuestas que tienden a mejorar lo establecido, pero contiene otras que desmejoran el sistema o ahondan las dificultades o alejan al sistema de las prácticas y tendencias internacionales. Por cierto que el debate que debiera ocurrir al interior de los actores del sistema, las IES, sin exclusiones, los organismos como la propia CNA, el CNED y las agencias acreditadoras especializadas, y asociaciones de expertos y estudiosos del tema, como también en el

ámbito legislativo mismo, podría mejorar la legislación que finalmente entre en vigencia.

- a. En principio, un sistema de educación superior, en un esquema libertario, debiera autorregular la calidad, especialmente la oferta educativa. Y así, la acreditación, institucional y especializada (carreras y programas de postgrado), debiera ser voluntaria, asumiendo las IES los riesgos de imagen, reputación y accesibilidad a fondos públicos para ellas mismas y sus estudiantes, si decide no incorporarse al sistema oficial de acreditación.

Sin embargo, dada la aún limitada experiencia en acreditación, la demanda de los usuarios de la educación y de la sociedad en general por disponer de una garantía razonable de la calidad de la oferta educacional y la necesidad de asegurar la extensión y efectividad del aprendizaje de las IES en este ámbito, resulta conveniente darle a la acreditación el carácter de obligatorio.

Lo anterior es válido para la acreditación especializada. Sin embargo, en este caso es racional establecer también obligatoriedad, como señal, para ciertas carreras y programas de postgrado.

Por lo demás, la experiencia muestra que la mera acreditación institucional no es garantía de la calidad de todas y cada una de las carreras y programas que imparte. En efecto, hoy existen IES bien acreditadas que tienen carreras y programas de postgrado acreditados, pero asimismo mantiene otros no acreditados o aún con acreditación rechazada.

Lo anterior podrá revisarse con la madurez que alcance el sistema en el futuro, cuando se haya internalizado y consolidado una “cultura de la calidad”.

- b. El Sistema de Aseguramiento de la Calidad y el Comité Coordinador del mismo presentan un acusado carácter estatal, y con injerencia del Gobierno, lo que facilitará la contaminación política partidista y le restará independencia y autonomía.
- c. La Agencia de Calidad se genera por el sistema de alta dirección cuya imparcialidad se ha visto cuestionada en los hechos. La

injerencia de las IES y de otros sectores de la sociedad en la designación de los consejeros, como ocurre hoy, es adecuada en principio en cuanto amplía y diversifica los participantes que designan, lo que no obvia introducir cambios en la metodología misma de designación.

Por otra parte, se establecen elevados estándares profesionales y académicos para integrar el consejo, lo que es sin duda positivo. Sin embargo, las inhabilidades para ser designados son tales que muy probablemente quienes puedan asumir las funciones no tendrán aquellos estándares o simplemente ya no serán reconocidos como iguales o pares por la academia.

- d. No parece claro que el Consejo será efectivamente independiente y autónomo, pues se establece como un servicio público y no como un organismo público. Además, la minuta sobre la superintendencia de educación superior le asigna a ésta un acusado poder de fiscalización o supervisión en lo que dice relación con aspectos de las IES como son la mantención de los requisitos que dieron lugar al otorgamiento de la autonomía y la acreditación; la viabilidad académica; y el cumplimiento del proyecto educativo. Si bien se advierte que en estas funciones la superintendencia se coordinaría con el Mineduc y la Agencia de Calidad, ello enfatiza la injerencia de organismos estatales, dependientes del gobierno de turno.
- e. Dado el carácter de Jefe del Servicio del Director Ejecutivo propuesto, es probable que surja un conflicto de poder con el Presidente del Consejo; algo que ya se ha observado en algunas de las administraciones de la CNA, entre su presidente y el secretario ejecutivo, al cual se le otorga hoy el mismo carácter. Pero más allá de ello, debiera entenderse que el Director Ejecutivo no puede asimilarse de manera alguna a la figura del actual Secretario Ejecutivo de la CNA. En atención a su autoridad, funciones y responsabilidades, debiera al menos corresponder

- a un perfil no inferior al de un miembro del Consejo ⁽¹²⁾.
- f. Si bien la Minuta parece modificar la propuesta del Borrador en cuanto en este último se impone una acreditación integrada del plano institucional y de carreras y programas, es conveniente aquí enfatizar el error mayúsculo de la propuesta original; esto en atención a la persistencia en el tiempo de esta idea desde el gobierno anterior, y por asesores del Mineduc de entonces y de hoy. En primer lugar, es técnicamente complejo de implementar y el resultado puede ser muy probablemente equívoco pues implica la provisión de una suerte de certificación extendida a toda la oferta educacional, evaluando algunas carreras y programas seleccionados, lo que desmerece la relevancia de la acreditación especializada. El resultado sería difícilmente creíble dentro y fuera del país. Todas las IES tienen sedes, carreras y programas disímiles en nivel de desarrollo y de calidad.

Es bueno reiterar que la experiencia nacional, la tendencia internacional y la voz de expertos señalan que es la acreditación de carreras y programas la que posee un mayor y más efectivo impacto en las IES, en términos de cambios de mejora efectiva tales como ajustes de calidad en el currículum, los profesores y los medios de enseñanza y aprendizaje. Por lo demás, los postulantes, los estudiantes, los empleadores y la comunidad en general otorgan cada día más valor social a la acreditación, institucional y de carreras.

Además, facilita la internacionalización de la educación objetivo en la mayoría de las IES, y la movilidad estudiantil ni de egresados.

Esto porque crecientemente se espera o demanda la certificación de carreras y programas para fines de homologación y de

12 En las agencias de acreditación institucional en EE.UU., el cargo equivalente y miembros adjuntos al mismo (suerte de Secretaría Técnica) lo ocupan académicos o ex académicos de alto nivel (ex rectores, ex decanos, ex vicerrectores, expertos reconocidos en educación superior, etc.).

continuación de estudios entre instituciones de distintos países. Más aún, están operando agencias internacionales de acreditación especializada que exigen precisamente, entre otros requisitos, la acreditación especializada local.

Por otra parte, en términos técnicos, cabe señalar que los focos y estándares y criterios de acreditación institucional y de carreras y programas de postgrado son distintos, y exigen acreditadores especializados pues corresponde aquí verificar el proceso que conduce al logro de un perfil de egreso específico, el cual contempla competencias genéricas, disciplinarias y profesionales. Esto no obvia que en el proceso de acreditación institucional se de una mirada evaluativa a ciertas unidades académicas (facultades, escuelas) o carreras y programas de postgrado a fin de verificar la efectividad con que operan las políticas y mecanismos institucionales. En este contexto, es interesante la opinión de algunas fuentes expertas ^{(13) (14) (15)}.

Finalmente, en un marco de gratuidad, no parece razonable entregar recursos públicos para que los alumnos estudien carreras sobre las que no se tiene certeza específica de su

13 Alfonso Muga, presidente de la CNA (en informe ante propuesta de acreditación integrada del Mineduc: "... la Comisión estima de difícil implementación la idea de hacer ambos procesos simultáneamente: las visitas se harían muy extensas, los comités de pares muy numerosos y de complicada coordinación. Además, sería tensionante en extremo para las IES...")

14 María José Lemaitre y María E. Zenteno (CINDA): "No puede ignorarse que es en el nivel de la evaluación de carreras donde se producen efectos importantes, que podrían perderse si se abandona en función de la acreditación institucional. En efecto, el desarrollo de procesos de evaluación y acreditación de programas o carreras pone la preocupación por la calidad en la base del sistema de educación superior y asegura el involucramiento de los actores principales ...facilitando así la generación de una cultura de la calidad en un nivel en que la acción de mejoramiento es más directa, concreta y visible". "Por otra parte, lo que muchos de los usuarios necesitan es información sobre la calidad de los programas: estudiantes, padres de familia, empleadores, quieren conocer qué programas son confiables, y cuáles no, y la información a nivel institucional no agrega mucho al conocimiento intuitivo disponible a ese nivel. Para las instancias que promueven la movilidad de estudiantes, de académicos, de profesionales, la información más significativa nuevamente se encuentra a nivel de programas o carreras, más que de instituciones".

15 La Presidenta Bachelet planteó que la calidad debiera ir de la mano con la gratuidad: "Queremos que haya gratuidad, pero que, además, haya calidad, porque gratis y malo no lo necesita nadie". En este contexto, el Coordinador Nacional de Educación 2020, Mario Waissbluth, en una entrevista dada a Tele13 Noche, formuló a su entrevistador la siguiente contra-pregunta, respecto del tema en cuestión: "¿Parece sensato dar gratuidad a una carrera no acreditada, le parece sensato?"

calidad. Lo peor que podría pasar en un futuro cercano, es descubrir que el país invirtió una inmensa cantidad de dinero en estudiantes que cursaron carreras o programas de mala calidad. Eso sería inaceptable y constituiría un escándalo de proporciones, causaría un daño irreparable a esos estudiantes, al erario nacional y a la sociedad en su conjunto.

- g. Una de las críticas unánimes al sistema actual es la acreditación institucional por áreas y principalmente por plazos variables (2 a 7 años). Si bien el Borrador como la Minuta no proponen ya una acreditación institucional por áreas, se insiste en establecer varios niveles de acreditación con plazos también variados que se asocian, quiérase o no, con niveles distintos de calidad. Así, se mantiene un esquema que tiende a distorsionar y confundir los resultados de acreditación pues una institución (y carrera o programa) cumple o no cumple los criterios o estándares. Lo que no obvia que deba continuar trabajando en una línea de mejoramiento continuo, según recomendaciones u acciones específicas que se le señalen como resultado de la evaluación aplicada. La graduación planteada sigue conformando una especie de ranking, lo que contradice la esencia de una acreditación. Así, si bien hay una clara diferencia entre la denegación de acreditación y la Acreditación Básica, en cuanto que una no cumple los estándares y criterios y la otra los cumple de manera aceptable, en el último caso se aplican consecuencias que implican fuertes sanciones, pero no obstante se le otorga una vigencia de 4 años.
- h. El caso que reviste menos racionalidad es la diferenciación entre la Acreditación Satisfactoria y la Acreditación de Excelencia. En ambas situaciones la institución cumple de manera satisfactoria los estándares y criterios, y habría que concluir que lo hacen más allá de lo requerido para una Acreditación Básica. Y aquí surge como condicionante curiosa que para aparecer con excelencia una IES debe lograr una acreditación específica y particular en el

área de investigación; lo que contradice la definición establecida en la misma Minuta para la acreditación institucional, esto es que debe ser de índole integral, sin diferenciación por áreas.

De cualquier manera, la experiencia ha mostrado que una acreditación “por áreas” no resulta consistente entre distintas instituciones, a la luz de sus misiones y realidades y la acreditación especializada que haya alcanzado (especialmente en caso de programas de postgrado), y da señales contradictorias a los usuarios. Cosa distinta es dar ciertos énfasis a las evaluaciones según las funciones declaradas por las propias IES.

Por otra parte, y más de fondo, las IES, en un sistema libertario de convivencia nacional, pueden legítimamente establecer misiones y cobertura o énfasis de funciones distintas, y no obstante alcanzar un nivel de excelencia. Esto sin contar con que los institutos profesionales y los centros de formación técnica muy difícilmente podrían lograr dicho nivel ⁽¹⁶⁾.

Por otro lado, es obvio que las IES que han decidido enfatizar la investigación se distinguen en este camino según el grado de desarrollo, las áreas o disciplinas de cobertura y el carácter mismo de la investigación. ¿Qué criterio establecería lo que es acreditable en esta área? Finalmente, la experiencia demuestra que una fortaleza en investigación no necesariamente implica una fortaleza en la formación inicial de profesionales.

Al parecer, la Minuta simplemente intenta forzar una diferenciación entre ciertas IES de una manera semejante a como ocurre hoy con la asignación de “años de acreditación”, cuestión que, como se ha dicho, ha generado una amplia oposición en la academia. Porque, además de ser muy difícil distinguir al interior de ciertos rangos de años de acreditación y proveer un claro significado

16 En el sistema de los EE.UU. (país con la mayor experiencia y tradición en acreditación), un mismo conjunto de estándares y criterios se aplica a una institución como la Escuela Naval, Princeton University o Albright College, reconociendo vía énfasis y foco evaluativo las diferencias en misión, metodología de trabajo y audiencia en la focaliza. Y las tres por cierto bien pueden cumplir cabalmente los requisitos y ser catalogadas de excelentes. Pero nadie podría por ello confundirlas o igualarlas.

de la diferencia, se tiende a asimilar a una calificación y así a un ranking.

- i. En principio, es positivo que La Minuta plantee un resultado binario para las carreras y programas; pero no señala el plazo, que usualmente se da en años, de vigencia de la acreditación. Es que una acreditación es siempre cíclica, implicando un período de tiempo en el cual debe la institución abordar observaciones planteadas en el proceso de acreditación, en un marco de mejoramiento continuo. No hay IES ni carrera o programa de postgrado perfecto; siempre hay espacio para progresar más allá del mínimo que demande un estándar y criterio.

Sin embargo, es un hecho que algunas IES tienen aún escasa experiencia en autoevaluación y en evaluación externa de carreras y programas de postgrado, y que mucha de esta oferta educacional no se ha sometido nunca a un proceso de acreditación, existiendo así todavía un espacio para aumentar el aprendizaje en esta área. Podría entonces establecerse un estatus de acreditación inicial para la carrera o programa de postgrado que se somete por primera vez, con vigencia única de 3 años, y una vigencia mayor y única para quien ya posee la acreditación inicial (5 o quizás 6 años).

- j. En lo que dice relación con una fase de réplica a las decisiones, la Minuta no deja claro de su redacción si se refiere a la decisión de acreditación o de evaluación. Se trataría de una suerte de apelación ante el plenario de una decisión (¿propuesta?) de la sala que haya abordado el caso. Sin embargo, dado que los miembros de la sala son asimismo integrantes del plenario, entonces en concreto las IES no disponen de una efectiva instancia de apelación como se entiende en un sistema donde debiera primar el debido proceso ⁽¹⁷⁾.
- k. El Borrador y la Minuta aluden a que el proceso de evaluación,

¹⁷ Dada la experiencia con la CNAP, cuando las IES podían aplicar solamente un recurso de reposición ante ella misma, como única instancia de réplica, el rechazo era prácticamente automático en la mayoría de los casos.

interna y externa, cerrará con una decisión de acreditación que implicará recomendaciones o prescripción de acciones que tendrán un seguimiento o verificación de cumplimiento. Esto es sin duda un cambio positivo respecto de la actual situación. Lo anterior puede vincularse con la indicación en el Borrador, no referido en la Minuta, de que una de las situaciones para demandar de una institución el inicio del procedimiento de acreditación es que “se constate incumplimientos graves de las condiciones que justificaron el otorgamiento de la previa acreditación”. Esto implica el seguimiento ya aludido. La verdad es que, en principio, una institución acreditada debiera no solamente abordar las observaciones que se le hayan hecho en la evaluación previa, sino que debiera comprometerse a mantener siempre el cumplimiento de los criterios y estándares bajo los cuales fue acreditada. En otras palabras, estos debieran ser su norma de comportamiento institucional.

- I. La Minuta reitera el rol y carácter de los evaluadores externos, en cuanto pueden ser personas naturales o jurídicas, explicitando que en este último caso se trata de agencias privadas autorizadas. Puede suponerse que tales agencias se asimilan a las que operan hoy como acreditadoras, las cuales son autorizadas, supervisadas y reguladas por la CNA.

De cualquier manera, el Borrador enumera una serie de inhabilidades que se aplicaría a los pares evaluadores, (¿y a los pares que utilicen las agencias?), que son comunes con las actuales. Sin embargo, se agrega específicamente que no podrá un profesional ser designado como par evaluador si tiene con alguna autoridad, directivo, consultor u otro similar de la institución (¿y carreras o programas) a ser evaluada, amistad que se manifieste por actos de estrecha familiaridad, o tenerla su cónyuge, conviviente civil, alguno de sus ascendientes o descendientes, o alguno de sus parientes colaterales dentro del segundo grado. Surge la interrogante de cómo podrá establecerse

una “amistad manifestada por actos de estrecha familiaridad” del interesado o de alguno de sus parientes, con el cual bien podría no tener cercanía ni conocimiento en los hechos, por razones geográficas u otras.

Llama la atención la extrema rigurosidad o celo que se aplica sobre la academia. No solamente para el caso de los pares evaluadores, sino que también para integrar el Consejo, lo que puede, por mera consistencia, extenderse a cuerpos consultivos y otros organismos que operen desde la Agencia de Calidad. Al parecer, existe aquí una suerte de sospecha exagerada sobre la probidad y profesionalismo de los académicos que no se observa en otros sectores. Cabe recordar que se trata de académicos que operan transversalmente en el sistema como consejeros de acreditación y pares evaluadores, o que asumen tareas de gestión en unidades de aseguramiento de la calidad y en facultades, escuelas y carreras, comités de autoevaluación y agencias acreditadoras⁽¹⁸⁾.

Como es usual, las IES pueden razonablemente objetar a pares evaluadores por razones fundadas, las que el Consejo (como hoy la CNA) no necesariamente puede conocer. Cabe suponer que también podrán hacerlo ante una agencia privada que le asigne el Consejo. Hoy son muy escasas las agencias autorizadas, todas bien conocidas por las IES pues algunas han operado ya por ocho años. Sería necesario entonces fomentar la creación de un notable mayor número de agencias. No se señala el incentivo para ello pues, dado el contexto político en que se ha dado el planteamiento reformista, podría suponerse que se les exigiría no tener fines de lucro⁽¹⁹⁾.

m. Respecto de la participación de agencias privadas. Según la

18 Al parecer, pesa aquí el espectro de irregularidad, puntual y ya superada, detectada en la presidencia de la CNA hace varios años.

19 Hoy, las instituciones estatales deben elegir una agencia vía licitación; un procedimiento que puede extenderse a todas las IES.

Minuta, éstas actuarían como meras evaluadoras (hoy son acreditadoras). Cabe recordar que se llamó a la participación de agencias acreditadoras especializadas ante la incapacidad de un organismo único (CNA) para administrar de manera eficiente, en términos de tiempo, efectividad y experiencia, todos los procesos de acreditación (institucional y de carreras y programas de postgrado). Ahora bien, dado que el análisis y decisión final de acreditación sería responsabilidad del Consejo, se producirá muy probablemente una congestión que generará, tal cual sucedió en el pasado, dilación en los resultados ⁽²⁰⁾ ⁽²¹⁾. Hay medios para agregar eficiencia al proceso. Aparte de facilitar el accionar de las agencias, es posible, por ejemplo, programar evaluaciones simultáneas de carreras y programas de una misma área o quizás facultad, en una misma institución o en más de una con perfil similar. Algo que lograría un mayor avance, en menos tiempo, y utilizaría menos evaluadores y recursos, pues habría evaluadores comunes o transversales a varias de las carreras y programas. Esto requeriría por cierto que las instituciones programaran una simultaneidad e integración de sus procesos de evaluación interna. Podría asimismo instituirse la evaluación de unidades académicas (facultades, departamentos, escuelas), procediéndose por esta vía a la acreditación de la oferta educacional que dispongan.

De cualquier manera, resulta interesante que de forma creciente hay IES, especialmente universidades, que están alcanzando

20 Lo cierto es que los argumentos en favor de prescindir de la participación de las agencias especializadas que han operado son discutibles; no hay datos, hechos y cifras, que avalen cabalmente las falencias que se les asignan, y que éstas, en todo caso, se expliquen por el mero accionar de las agencias. En todo caso, la regulación ha funcionado pues, en un período de ocho años, una agencia debió discontinuar por falencias en su gestión financiera, y otra por denegación de la renovación de la autorización para funcionar por incumplimiento de ciertas normativas.

21 La CNA ante la propuesta original del Mineduc de una acreditación integrada, que minimizaba la acreditación de carreras y excluía el accionar de las agencias especializadas (Bases para una Reforma de la Educación Superior en Chile, 2015) señaló: “...En relación a la acreditación de carreras, la Comisión estima que debería mantenerse el mecanismo de agencias, siempre que se implementen cambios sustanciales en la operación de las mismas...”

o superando el 70% de su oferta educacional acreditada, lo que implica una decisión por la calidad y una focalización de recursos ⁽²²⁾.

Finalmente, en cuanto al costo de la acreditación de carreras, una preocupación constante expresada desde el Mineduc, cabe señalar que el arancel actual de un estudiante/año financia, con leves variaciones según la carrera, el costo externo de una acreditación por cinco años ⁽²³⁾.

- n. Ni el Borrador ni la Minuta aluden a la creación por ley de nuevas IES estatales, las cuales no se someten a una supervisión de calidad y desarrollo del proyecto educativo como lo deben hacer las nuevas instituciones privadas. Existe aquí una asimetría difícilmente justificable.

Ambos documentos tampoco aluden a la relevancia de que las IES y/o sus carreras y programas incursionen en acreditaciones y certificaciones internacionales, y en general a la inserción del sistema de acreditación en un esquema de reconocimiento de certificaciones y de aplicación de estándares y criterios de calidad internacionalmente comparables.

En breve, la propuesta de reforma del sistema de aseguramiento de la calidad y específicamente de acreditación del Mineduc, conocida hasta inicios de abril de 2016, se visualiza como sigue:

- a. Es positiva en cuanto: i) La acreditación institucional ya no sería por áreas según funciones y se impone su obligatoriedad a la IES; ii) el proceso se cierra con explícitas recomendaciones a

22 Es el caso de IES como el DUOC y las universidades de Talca, Católica del Maule, Católica del Norte, Austral de Chile, Católica de Valparaíso, del Bío Bío, Central, Metropolitana de Ciencias de la Educación y Católica Silva Henríquez.

23 Al respecto, es interesante lo afirmado por el ex ministro de Educación Sergio Bitar durante la tramitación de la ley vigente 20.129: "En cuanto a los reparos que han sido formulados por las supuestas cargas económicas que impondría la acreditación a las instituciones, ha quedado demostrado que se trata de costos marginales." Y más adelante indicaba que: "El verdadero costo para las instituciones radica en las inversiones que deberán realizar para mejorar sus deficiencias y apostar decididamente por la calidad de su enseñanza, en concordancia con proyectos serios de desarrollo institucional".

- abordar, estableciéndose un seguimiento de su cumplimiento y se infiere una verificación periódica de indicadores/estándares que impliquen la mantención de cierto nivel de calidad; iii) se mantienen exigencias de alto nivel para los evaluadores externos y los miembros del Consejo de la Agencia de Calidad; iv) se vincula el estatus de acreditación con la elegibilidad para fondos estatales y la adhesión al sistema de gratuidad de la IES (si bien las precisiones en este último punto han ido variando); v) explicita la participación de pares y agencias evaluadoras; y vi) mantiene la acreditación separada de carreras y programas de postgrado.
- b. Sin embargo, la propuesta no resulta adecuada, incluso aparece regresiva, en cuanto: i) el sistema de aseguramiento de la calidad tiene una fuerte injerencia estatal y concentra la administración total de la acreditación en una única agencia, incluyendo apelaciones, sin contrapeso y con riesgo de una composición más bien burocratizada; algo que ya probó ser ineficiente en la atención oportuna de las instituciones, con escasa capacidad de cobertura en la acreditación de carreras y programas; ii) desecha el aprendizaje acumulado en al menos tres lustros y el del sistema de agencias especializadas; iii) aunque reducido respecto de lo actual, mantiene la asignación de plazos diversos de acreditación, lo que distorsiona la naturaleza de la acreditación, dificulta la tarea evaluativa y confunde al usuario y la comunidad interna; iv) introduce una asignación discutible de IES de excelencia vía una mera acreditación especial en investigación; v) no alude a acreditaciones internacionales y otras certificaciones, en contrario a la tendencia en un mundo global; vi) tampoco alude a la situación de nuevas IES creadas por ley (estatales), que quedarían fuera de un licenciamiento y verificación de calidad del proyecto educativo, naciendo investidas de calidad de manera automática; y vii) se observa más bien un énfasis en el control y la fiscalización, vía una

superintendencia de educación superior, que en el incentivo al mejoramiento continuo.

En general, la propuesta última conocida a la fecha, mueve el eje del sistema de acreditación vigente desde la autorregulación, validada por cierto a través de la evaluación externa, hacia uno con un más acusado control o fiscalización (estatal) del accionar de las IES, que tiende a lesionar la autonomía y el grado de libertad para innovar. Al parecer, se traduce aquí un desconocimiento o desconfianza y una escasa valoración de los procesos de autorregulación implementados crecientemente por la mayoría de las instituciones en los últimos años. Procesos que en muchos casos han sido apoyados y aún financiados por el propio Mineduc, vía el Programa Mecesus y los llamados Convenios de Desempeño.

9. ¿Cuáles son los desafíos?

De lo ya expuesto y observando la evolución de la educación superior y lo que se discute y sucede en el exterior, es posible concluir algunos de los principales desafíos en el ámbito del aseguramiento de la calidad que debieran visualizarse y enfrentarse decididamente, y que se resumen a continuación:

9.1. En cuanto a los organismos reguladores, CNA o el futuro Consejo de la Agencia de Calidad y otros agentes reguladores, debieran tener presente:

- a. La flexibilidad necesaria ante el creciente cambio en las IES, en lo que dice relación con elementos como el tamaño y complejidad de funciones y de metodología, la continua y legítima diversificación de misiones y modelos educativos e innovación curricular y metodológica, y la diversidad del estudiantado (edad, intereses, dedicación, experiencia previa, carácter étnico, etc.), y del profesorado (dedicación contractual, autonomía de trabajo, edad, aporte en distintas instituciones u organismos, etc.).
- b. La atención a demandas externas como la estandarización de logros en aprendizaje o competencias vía exámenes nacionales u otras imposiciones más directas, y la exigencia de transparencia, cuidando qué y cuánto informar públicamente de tal manera de no distorsionar el propósito del sistema de acreditación.
- c. La internacionalización, inserta en el fenómeno de la globalización, la cual va imponiendo una mayor movilidad académica (docentes y estudiantes), carreras y programas conjuntos entre dos o más IES, nacionales y extranjeras, y la participación de agencias

acreditadoras que operan en distintos países.

- d. Focalizar la evaluación en la efectividad de las funciones institucionales, especialmente de la enseñanza, demandando evidencias múltiples de la instalación de competencias relevantes para un profesional educado.

9.2. Por su parte, las IES debieran crecientemente:

- a. Centrarse y generar evidencias múltiples de la efectividad de procesos internos del fomento y aseguramiento de la calidad.
- b. Integrarse a sistemas de acreditación con estándares internacionalmente comparables.
- c. Promover y focalizar en el aprendizaje y en aquellas competencias que ya diversos estudios identifican como futuras, y evidenciar el desarrollo de un sistema de evaluación de la efectividad de la enseñanza y de la aplicación de sus resultados en un mejoramiento continuo.

9.3. Sin embargo, el desafío mayor, siempre vigente, es el reconocimiento y respeto por ciertos principios o valores que el sistema debiera compartir, específicamente:

- La calidad como un atributo mejorable.
- La autonomía académica de las IES.
- La diversidad misional y de modelos educativos de las IES.
- La evaluación y la decisión de acreditación por pares y expertos reconocidos por la academia.
- El control del currículum educativo por los profesores.

10. Reflexión final

Bueno es reiterar que la acreditación es solo una herramienta en el camino hacia el cambio y la calidad. Y en este camino se observan hoy dos vallas en el escenario de la educación superior chilena. Una tiene que ver con el distanciamiento que puede estar afectando a las IES, siendo esto más grave en las universidades, en cuanto a cómo se genera, se procesa y aplica el conocimiento superior, que es la “materia prima” de la industria universitaria. Dada la aceleración con que emergen los cambios e ideas en el entorno, está ocurriendo una suerte de enajenación o retraso de las IES respecto de las tecnologías y conceptos pertinentes a la formación de profesionales y de la investigación, afectando la estructuración y evolución de las disciplinas mismas y las unidades de trabajo.

La otra valla reside en la gobernanza de la IES. Hay aquí elementos inherentes a la academia como es la multiplicidad y debilidad de líneas jerárquicas y el déficit aún observable en la profesionalización de muchos cargos de gestión, lo que no provee la rapidez y coherencia necesaria para la toma de decisiones. Pero más allá de ello y del hecho que el Gobierno pueda ser burocrático u orgánico, en su sentido técnico, paternalista o autoritario o incluso democrático, en su sentido político, la mayor valla puede ser la carencia de un efectivo liderazgo. Es que el cambio y la calidad requiere de equipos directivos que dominen y transmitan una visión o proyecto educativo de largo alcance y que de verdad subordine la mera administración (y no que ocurra al revés). Un proyecto con el cual estén plenamente comprometidos en el discurso y la acción.

La calidad y la acreditación están definitivamente en la agenda de la educación superior. La presión externa y de los usuarios existe. Pero lo que finalmente ocurra dependerá de la decisión de las propias instituciones de ser o no protagonistas de su evolución.

PARTE III

Financiamiento Universitario



CAPÍTULO 6

Prácticas de financiamiento universitario a nivel internacional

Hugo Lavados Montes ⁽¹⁾
Ramón Berríos Arroyo ⁽²⁾

1 Rector Universidad San Sebastián.

2 Director de Desarrollo y Proyectos Universidad San Sebastián.

1. ¿Chile gasta “mucho” o “poco” en educación superior?

Conceptos como “mucho” o “poco” naturalmente tienen significados relativos, la adjetivación estará condicionada por el uso que le otorgue el individuo que emita el juicio. Así, se evidencia que lo que es “mucho” para algunos es “poco” para otros. A modo de ilustración, trabajando con dólares ajustados por paridad del poder adquisitivo (PPA), el año 2012 Alemania gastó 42.000 millones de dólares en educación terciaria, mientras que Chile solo gastó 9.210 millones de dólares, según estas cifras: ¿Quién gasta “mucho” y quién “poco”? ¿Para quién la educación terciaria es un valor máspreciado?

Desde luego la percepción del tema puede cambiar si se consideran las características del contexto. El Producto Interno Bruto (PIB) de Alemania ese año fue de 3.506.641 millones de dólares PPA y el de Chile alcanzó los 368.340 millones de dólares PPA, eso significaría que Alemania gastó el 1,2% de su PIB en educación terciaria, mientras que Chile gastó el 2,5%. También puede ser importante para una evaluación, saber que el PIB per cápita de Alemania es del orden de los 44.000 dólares PPA, mientras que el de Chile se empina por sobre los 21.000 dólares PPA.

Seguro no escapa al lector el hecho de que las respuestas a las interrogantes planteadas, requieren de forma adicional una mayor cantidad de datos contextualizados. En el ánimo de aproximarnos a una respuesta a la interrogante que da inicio a este contenido, analizamos el Producto Interno Bruto (PIB) y el PIB per cápita⁽³⁾.

A continuación, presentamos la tabla 6.1., en esta se evidencia el porcentaje que representa el gasto total en educación superior sobre el Producto Interno Bruto (PIB), desagregado en su componente de gasto público y gasto privado. Los valores asociados al PIB que están

³ Desde luego un análisis más acabado a nivel país, requiere consideraciones a la distribución del ingreso e indicadores de calidad de vida, no obstante ello, el análisis que continúa, está basado en estos dos antecedentes lo que permite emitir un primer juicio.

representados en la tabla, corresponden al año 2012 y están ajustados por paridad del poder adquisitivo (PPA). La tabla expone el Producto Interno Bruto convertido a dólares, utilizando las tasas de paridad del poder adquisitivo, así, el dólar PPA tiene el mismo poder adquisitivo sobre el PIB que el que posee el dólar de los Estados Unidos en ese país.

Tabla 6.1.:**Gasto en educación terciaria en países miembros de la OECD.
Dólares PPA, año 2012.**

	Gasto en educación terciaria como porcentaje del PIB. Año 2012			Mediciones en dólares internacionales. Año 2012	
	Gasto Público	Gasto Privado	Gasto Total	PIB (En millones)	PIB per Cápita
ALEMANIA	1,2	0	1,2	3.506.642	43.601
AUSTRALIA	0,9	0,7	1,6	979.558	43.099
AUSTRIA	1,7	0	1,7	378.088	44.850.40
BÉLGICA	1,4	0	1,4	459.786	41.317
CANADA	1,5	1	2,5	1.469.441	42.281
CHILE	1	1,5	2,5	368.340	21.183
COLOMBIA	0,9	1	1,9	565.053	12.053
COREA	0,8	1,5	2,3	1.601.229	32.022
ESLOVENIA	1,2	0	1,2	58.497	28.436
ESPAÑA	1	0,2	1,2	1.514.893	32.388
ESTADOS UNIDOS	1,4	1,4	2,8	16.163.158	51.457
ESTONIA	1,4	0,2	1,6	33.403	25.254
FINLANDIA	1,8	0,1	1,9	217.692	40.209
FRANCIA	1,3	0,2	1,5	2.445.463	37.256
HUNGRÍA	0,8	0,4	1,2	223.767	22.556
IRLANDA	1	0,2	1,2	210.032	45.790
ISLANDIA	1,1	0,1	1,2	12.988	40.498
ISRAEL	0,9	0,7	1,6	252.539	31.925
ITALIA	0,8	0,1	0,9	2.114.542	35.515
JAPON	0,5	1	1,5	4.540.945	35.598
LETONIA	1	0,3	1,3	42.291	20.789
LUXEMBURGO	0,4	0	0,4	48.503	91.351
MEXICO	1	0,4	1,4	1.967.367	16.117

NORUEGA	1,6	0	1,6	333.049	66.363
NUEVA ZELANDA	1,2	0,7	1,9	145.169	32.932
PAISES BAJOS	1,4	0,3	1,7	777.075	46.379
POLONIA	1,2	0,1	1,3	888.379	23.340
PORTUGAL	0,9	0,4	1,3	283.905	27.000
REINO UNIDO	1,2	0,6	1,8	2.395.635	37.608
REPUBLICA CHECA	1,2	0,2	1,4	300.940	28.632
REPUBLICA ESLOVACA	1	0,1	1,1	139.528	25.802
SUECIA	1,5	0,2	1,7	417.609	43.869
SUIZA	1,2	0	1,2	446.684	55.857
TURQUÍA	1,2	0,2	1,4	1.348.311	18.196

Fuentes: Columnas referidas a porcentaje de gasto fueron recuperadas de: <https://data.oecd.org/edure-source/education-spending.htm#indicator-chart>. Columnas referidas a PIB y PIB per cápita fueron recuperadas de: <http://datos.bancomundial.org/indicador>

Sobre la base de los antecedentes contenidos en la tabla 6.1., se puede deducir que el porcentaje promedio del PIB que gastan los países miembros de la OECD en educación terciaria, es de 1,5%. Dicho porcentaje promedio no varía de manera significativa en las sub agrupaciones ordenadas según PIB per cápita. El porcentaje promedio del PIB gastado en educación superior es de 1,6% en países con ingreso per cápita superior a USD 40.000, dicho valor también corresponde al promedio para países con ingreso promedio de menos de USD 20.000.

En los países miembros de la OECD con PIB per cápita entre 20.000 y 30.000 dólares internacionales, grupo en el cual se encuentra Chile, el porcentaje promedio del PIB gastado en educación superior es de 1,5%.

Chile con un gasto total de 2,5% del PIB en educación terciaria, se sitúa muy por encima del promedio OECD y en el segundo lugar del total de países que la integran, es superado sólo por Estados Unidos

(2,8%) y se encuentra en igual posición que Canadá, país que también gasta el 2,5% del Producto Interno Bruto en educación superior.

Desde esta perspectiva, la cantidad de recursos totales relativos al PIB destinados a educación terciaria a nivel internacional, no parece demostrar que Chile subvalora la inversión en esta actividad. Más bien, y sin considerar la composición del gasto, habría que investigar aspectos tales como la valoración que como sociedad le estamos entregando a la educación terciaria, estimación que se puede observar en la alta proporción del producto destinado a este fin; o cuestionarnos la presencia de ineficiencias en el sistema, entendido éste como una estructura global; o, preguntarnos si nos estamos comparando a través de mediciones que no reflejan una metodología homologable.

Desde nuestro punto de vista, el foco en el que se debe centrar el análisis para el caso chileno se encuentra en la composición del gasto.

Al desagregar el gasto total en sus componentes gasto público y gasto privado, se observa que el porcentaje del PIB que gastan los países miembros de la OECD en educación terciaria, en su componente gasto público, se sitúa en promedio en un 1,1%. Por otra parte, el porcentaje promedio del PIB gastado en educación superior por ese conjunto de países, en su componente gasto privado, es de 0,4%.

Chile tiene un gasto público de 1% del PIB en educación terciaria, lo que nos sitúa en un orden de magnitud semejante al promedio de la OECD. Por otra parte, el promedio de gasto privado expresado como porcentaje del PIB es de un 1,5%, es decir, supera por sobre tres veces el promedio OECD. Según lo anterior, se ubica en el primer lugar junto a Corea, entre los tres países miembros con un gasto privado promedio superior al 1% (Chile, Corea y Estados Unidos). Esta elevada proporción de gasto privado respecto del gasto total en educación terciaria, puede ser el resultado de dos fenómenos presentes en nuestra realidad: la rentabilidad privada de la educación terciaria a nivel agregado, continúa siendo percibida como alta, además existe una alta valoración social otorgada a estudios de este nivel, lo cual hace deseable para las personas poseer certificaciones de este tipo.

2. ¿Desde esta perspectiva, qué órdenes de magnitud de recursos son necesarias para la implementación de la gratuidad total en educación superior?

De los antecedentes presentados en la tabla 6.1., se deduce que el gasto total en educación superior en Chile para el año 2012, alcanzó los 9.209 millones de dólares PPA. De esta cifra, el 40% corresponde a gasto público (3.684 millones) y el 60% a gasto privado (5.525 millones).

Visto así el tema y según las definiciones conocidas de la reforma a la educación superior en marcha, el desafío de otorgar gratuidad universal consistiría en asumir el 1,5% del PIB de gasto privado en educación terciaria.

De esta forma, el costo anual de una reforma en que la educación superior en Chile fuera totalmente gratuita para todos los participantes en ésta, ascendería a 5.525 millones de dólares PPA, según los precios y condiciones del año 2012. Desde luego esta aseveración supone retribuir a todas las instituciones conforme a lo observado en la realidad 2012, aspecto que, obviamente, requiere de ajustes con el fin de precisar un orden de magnitud.

Sobre este límite, es pertinente aportar dos consideraciones que son necesarias con el objetivo de aproximarnos al costo de la reforma. La primera de ellas es que desde luego, el Gobierno no financiará utilidades para las instituciones participantes que estén facultadas para obtenerlas, y la segunda es que se preocupará además, del apego fiel a la ley que deben demostrar los actores participantes. También es necesario realizar un supuesto respecto de la eficiencia operacional con la que se trabajará en la nueva realidad. Realizados estos ajustes, la disminución de utilidades totales cuando corresponda y el aumento/diminución de la eficiencia con la que operaran las instituciones en la nueva realidad, se determina el costo real de la reforma en condiciones equivalentes al 2012.

Cabe destacar que en información aparecida en El Mercurio el 23 de febrero de 2016 se señala: "... de los cinco grandes proyectos educacionales que impulsa el Gobierno, el que creará el nuevo sistema de educación superior será el más costoso. Según un informe del Ministerio de Hacienda, esta reforma costará 1,11 puntos del PIB hacia 2025".

Según lo anterior, si se convierte el PIB a precios corrientes en dólares a la tasa de paridad del poder adquisitivo, se determina un costo estimado por las autoridades de Gobierno de la reforma del orden de los 4.048 millones. Es importante destacar, que este monto se ve afectado por el gasto que realiza el Gobierno y que es entregado en ayudas estudiantiles como apoyo al gasto privado.

La pregunta que surge naturalmente es cuánto avanzaremos en cobertura y participación de los quintiles de menores ingresos, así como en la calidad de la formación producto de la inversión gigantesca a la que se ha comprometido el Gobierno.

Es importante destacar, que las proyecciones de gasto público incremental, trabajan sobre la base de la participación actual de los diversos quintiles de ingreso en la educación superior. Ahora, frente a un incremento en la participación de los grupos que hoy poseen menor cobertura, se debería considerar un aumento en la matrícula total, aspecto que de restringirse solo a las instituciones sujetas a gratuidad, se traducirá en una mayor demanda sobre la oferta privada de universidades que no participan en el proceso de gratuidad.

3. ¿Cuál es la posición internacional de Chile, a partir del nivel absoluto de gasto que se está ejecutando a nivel universitario?

La tabla 6.2. presenta el presupuesto operacional de algunas de las universidades mejor posicionadas en los rankings a nivel mundial, el presupuesto de operaciones y la distribución de éste en un per cápita por alumnos totales.

Tabla 6.2.:

Gasto operacional y posición en ranking internacional de algunas universidades. Miles de dólares corrientes, año 2013.

País	Institución	Posición ranking QS 2015/16	Gasto operacional	Gasto per cápita
EEUU	MIT	1	2.744.585	248.356
EEUU	Harvard	2	4.041.698	186.185
EEUU	Stanford	3	3.766.310	229.555
TOTAL	ESTADOS UNIDOS		452.568.424	
INGLATERRA	Cambridge	3	1.834.028	96.645
INGLATERRA	Oxford	6	1.414.861	71.490
TOTAL	INGLATERRA		47.348.514	
AUSTRALIA	Australian National University	19	696.611	52.267
AUSTRALIA	University of Melbourne	42	1.292.189	31.557
TOTAL	AUSTRALIA		24.599.645	
MÉXICO	Universidad Nacional Autónoma	160	1.670.764	12.288
TOTAL	MÉXICO		16.582.998	
CHILE	PUC	170	478.684	18.657
CHILE	U. de Chile	209	409.273	10.998
TOTAL	CHILE		6.630.790	
PORTUGAL	Universidade do Porto	308	316.497	14.474
TOTAL	PORTUGAL		2.812.786	

Fuente: http://vpf.mit.edu/site/financia_accounting_reporting/reports_publications/treasurer_s_report
<http://finance.harvard.edu/annual-report>
http://bondholder-information.stanford.edu/financials/annual_reports.html
<https://www.ox.ac.uk/about/organisation/finance-and-funding?wssl=1>
<https://www.cam.ac.uk/annual-report>
<http://www.anu.edu.au/about/plans-reviews>
<http://www.uChile.cl/portal/presentacion/informacion-publica/77243/estados-financieros-balances-resultados-y-flujo-de-efectivo>
<http://www.mifuturo.cl/index.php/2013-03-06-18-20-53/noticias/316-estados-financieros-auditados-de-las-instituciones-de-educacion-superior>
http://www.transparencia.unam.mx/ca982002/CUENTAS_ANUALES.htm
<https://data.oecd.org/eduresource/spending-on-tertiary-education.htm#indicator-chart>
<http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD>

Una de las conclusiones más evidentes que podemos extraer de la tabla, es la relación entre el nivel de gasto operacional per cápita y el ranking internacional de la universidad, sobre este punto, la excepción destacable la constituyen las universidades inglesas. Queda de manifiesto como mayores niveles de gasto por alumno redundan en una posición mayor en el ranking internacional. No obstante la evidencia anterior, es necesaria una conversación en profundidad sobre lo que entendemos por calidad en la educación universitaria.

Es cierto, en muchísimos aspectos una elevada posición en un ranking es reflejo de una formación de calidad, pero ¿esto ocurre en todos los aspectos relevantes para una formación de calidad?, ¿reflejará el ranking calidad aspectos que sean poco importantes para una formación de calidad? Por ejemplo, una formación de calidad en el pregrado normalmente requiere elementos diferentes a una formación de calidad en el postgrado⁽⁴⁾, ya que los objetivos, naturaleza y razones de ser de estas dos etapas de la formación académica son diferentes. De esta forma, atributos valiosos para un postgrado de calidad, no necesariamente son importantes para un pregrado de calidad o viceversa.

La actividad universitaria contempla acciones, aspectos y recursos que se retroalimentan y generan sinergias entre sí. Esta es una de las razones por las que se hace necesaria una definición del tipo de calidad que buscamos, antes de emprender una reforma destinada a mejorar la calidad de la formación del sistema de educación universitario.

Resulta significativo el hecho de que el gasto en operaciones del año 2013 de las dos universidades de Estados Unidos situadas con frecuencia en los primeros lugares en los rankings mundiales de calidad (Harvard y MIT), supera el gasto total en educación superior que realizó nuestro país. De igual forma, cabe destacar que el gasto en operaciones de esas universidades, se encuentra en una proporción promedio de siete a uno con respecto a la universidad chilena mejor

⁴ Too Much Emphasis on Research? An Empirical Examination of the Relationship Between Research and Teaching in Multitasking Environments. Hee-Je Beck & Do Han Kim, *Research in Higher Education*. P 848. Mayo 2015.

posicionada a nivel internacional. Esta distancia se incrementa a más de 12 a 1 cuando el gasto operacional se relativiza por alumno.

Antes de emitir un juicio respecto de las diferencias observadas, y muy vinculado con lo expuesto en el párrafo anterior, es relevante destacar que en el caso de esas dos universidades el número de alumnos de pregrado no supera el 40% del total de su matrícula, situación contraria en el caso de las dos universidades chilenas presentadas, en éstas la matrícula de pregrado bordea el 80% de la matrícula total, proporción esta última, muy diferente al grueso de las universidades nacionales.

La cuantía de estas diferencias, causa cierto escepticismo en los especialistas o en la opinión pública, respecto a la capacidad que pueda tener esta reforma, del orden de los cinco mil millones de dólares anuales, para impactar significativamente la calidad global del sistema universitario chileno. Esto, si se continúa en la senda más clásica de lo que se ha definido como relevante para nuestro país en esta materia. Es así que para lograr algún impacto, debemos centrar la atención en la eficiencia y concentración de los recursos destinados a educación superior, utilizando innovadoras formas de abordar la problemática, entre ellas, debemos revertir la creencia de que en nuestra realidad todas las universidades deben aspirar a la categoría de lo que internacionalmente se denomina universidad de investigación. Así también, se debe revalorar el rol de la universidad docente, la que junto con realizar una formación de calidad en el pregrado, debe concentrarse en investigación aplicada a su realidad regional y sumar un fuerte desarrollo de la vinculación con el medio, conforme a la definición actual entregada por la Comisión Nacional de Acreditación⁽⁵⁾.

5 "La vinculación con el medio, en el marco del proceso de acreditación institucional, se refiere al conjunto de nexos establecidos con el medio disciplinario, artístico, tecnológico, productivo o profesional, con el fin de mejorar el desempeño de las funciones institucionales, de facilitar el desarrollo académico y profesional de los miembros de la institución y su actualización o perfeccionamiento, o de cumplir con los objetivos institucionales." Fuente: <https://www.cnaChile.cl/SiteAssets/Lists/Acreditacion%20Institucional/AllItems/Gu%C3%ADa-de-evaluaci%C3%B3n-interna.pdf>

4. Algunas consideraciones para la estructuración de la política pública en educación superior universitaria, a la luz de los antecedentes entregados

A partir de los antecedentes presentados, cabe preguntarse si la búsqueda por parte del sistema universitario chileno de un mejoramiento de la calidad, desarrollo y aporte al progreso del país, pasa por sustituir gasto privado por gasto público, o más bien, lo presentado ratifica que el cambio propuesto responde exclusivamente a una concepción ideológica de la sociedad.

Esta duda adquiere mayor validez en la medida que la educación superior universitaria vista desde una perspectiva económica -aparte de generar externalidades positivas a la sociedad y el hecho de que algunas de las acciones que le son propias como la investigación, poseen característica de bien público- es una fuente de beneficios privados. En el caso Chileno, es claro que la inversión realizada por un sujeto de manera individual reditúa un incremento en los ingresos laborales futuros⁽⁶⁾. Existen variados documentos que demuestran la alta rentabilidad privada de los estudios universitarios en nuestro país, hecho concordante con el número de titulados universitarios que se gradúan de una cohorte determinada de jóvenes que egresan de cuarto medio. Dicho número, a pesar de la fuerte expansión de la matrícula universitaria, se sitúa hoy en día en el orden del 17% del total de estudiantes graduados de una cohorte de cuarto medio.

Si el tema de fondo es la baja participación en la educación superior de los jóvenes provenientes de los dos primeros quintiles de ingreso nacional, parece, no solo razonable, sino también una acción de justicia social, un apoyo total y decisivo del Estado con el objetivo de que ningún joven chileno con talento suficiente, quede excluido

⁶ Conforme a datos de la encuesta CASEN 2013, para individuos con edades entre 25 y 35 años que no estudian, la renta promedio de un titulado de una universidad privada (\$ 848.088) supera en 2,6 veces la renta promedio de un joven que solo posee educación media completa (\$320.901).

de la educación universitaria por carecer de los recursos necesarios para asumir el desafío. También parece razonable y solidario, que ese joven carenciado el día de hoy y que mañana se transformará en un profesional con una situación socioeconómica superior al promedio nacional, contribuya, en la proporción que corresponda, con el costo que significó su formación universitaria.

En esta perspectiva, y sin cuestionar la valoración social que tienen otras necesidades de los ciudadanos más carenciados de este país, la misma cantidad de recursos que se va a gastar en la reforma que busca otorgar gratuidad, se podría utilizar en potenciar un número mayor de universidades para el desarrollo de ciencia de estándar internacional, acción que afectaría de manera positiva al desarrollo del país y generaría un consecuente incremento de la calidad de vida, además podría financiar el otorgamiento de créditos subsidiados para estudiantes, éstos deberían contemplar el costo de arancel, matrícula y mantención del alumno.

Este último punto, pareciera ser hoy en día el aspecto que más limita el acceso de los primeros quintiles a la educación superior universitaria. El grado de participación de esos jóvenes –visto a la luz de la participación comparada de esos quintiles en la educación superior latinoamericana, donde la educación superior universitaria es gratuita- hoy en día no se encuentra detenido por el costo de aranceles y matrícula, su limitación de manera sustantiva, proviene de haber hecho un ciclo educacional previo de muy baja calidad y de la imposibilidad de alcanzar una renta que les permita mantenerse mientras estudian⁽⁷⁾.

Los recursos comprometidos para la reforma, permitirían desarrollar estos apoyos en muy buen grado y situarían a Chile como un país que aborda el problema en el nivel de lo que hoy se encuentran haciendo

7 Interesante, por aportar evidencia adicional a la latinoamericana, resulta el estudio de: Psacharopoulos, Papakonstantinou. (2005). The real university cost in a “free” higher education country. En él se demuestra que en un país como Grecia, con un PIB per cápita equivalente al de Chile y donde la educación universitaria es gratuita, el gasto privado al final es mayor que el gasto público en gratuidad. Esto, además de la existencia de una sobrerrepresentación en el universo de estudiantes, de hijos de profesionales con las mayores rentas promedio del país.

países que son visualizados como modelos en educación superior.

Sin que sea la intención ahondar en el detalle de estas soluciones, ya que su abordaje requiere de un espacio diferente que debería ser generado y trabajado con una premura razonable, se presenta a continuación como anexo de este capítulo, una visión de modelos de créditos brindados como apoyo a la educación superior en Australia, Reino Unido, Nueva Zelanda y Portugal, así como también, una caracterización breve de las dos modalidades de créditos subsidiados que existen en Chile, lo que permite situar el avance a nivel nacional que tienen estos mecanismos de apoyo a la participación de estudiantes carenciados en la educación superior universitaria.

5. Bibliografía

- Australian National University. Annual Reports. Recuperado de <http://www.anu.edu.au/about/plans-reviews>
- Banco Mundial. (2016). Indicadores. Recuperado de <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD>.
- Cambridge University. (2015). Annual Report 2015. Recuperado de <https://www.cam.ac.uk/annual-report>
- Comisión Nacional de Acreditación, CNA. Guía para la evaluación interna acreditación institucional. Santiago de Chile: CNA. Recuperado de <https://www.cnaChile.cl/SiteAssets/Lists/Acreditacion%20Institucional/AllItems/Gu%C3%ADa-de-evaluaci%C3%B3n-interna.pdf>
- Presupuesto final de la reforma a la educación superior será definido en marzo. 23 de febrero de 2016. El Mercurio, Cuerpo C, p. 5.
- Harvard University. (2015). Annual Financial Report. Recuperado de <http://finance.harvard.edu/annual-report>
- Hee-Je Beck & Do Han Kim. (2015). Too Much Emphasis on Research? An Empirical Examination of the Relationship Between Research and Teaching in Multitasking Enviroments. Research in Higher Education.
- Massachusetts Institute Technology. Financial accouting and reporting. Recuperado de http://vpf.mit.edu/site/financial_accounting_reporting/reports_publications/treasurer_s_report

- Mifuturo.cl. (2015). Estados financieros de las instituciones de educación superior. Chile: Ministerio de Educación. Recuperado de: <http://www.mifuturo.cl/index.php/2013-03-06-18-20-53/noticias/316-estados-financieros-auditados-de-las-instituciones-de-educacion-superior>
- Ministerio de Desarrollo Social. (2013). Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, CASEN. Chile: Gobierno de Chile.
- OECD. (2016). Education Resources. Recuperado de: <https://data.oecd.org/eduresource/educationspending.htm#indicator-chart>
- Oxford University. (2015). Finance and funding. Recuperado de: <https://www.ox.ac.uk/about/organisation/finance-and-funding?wssl=1>
- Psacharopoulos G., Papakonstantinou, G. (2005). The real university cost in a “free” higher education country. *Economics of Education Review* n° 24, pp. 103–108. Recuperado de: <http://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/PPP445/Psach%20%26%20Papak.pdf>
- Stanford University. (2015). Annual Reports. Recuperado de: http://bondholderinformation.stanford.edu/financials/annual_reports.html
- Universidad de Chile. (2015). Estados financieros: Balances, resultados y flujo de efectivo. Recuperado de: <http://www.uChile.cl/portal/presentacion/informacion-publica/77243/estados-financieros-balances-resultados-y-flujo-de-efectivo>
- UNAM. Cuentas anuales. Recuperado de: http://www.transparencia.unam.mx/ca982002/CUENTAS_ANUALES.htm

ANEXO 1: Principales características de los créditos subsidiados utilizados en la educación superior universitaria: Australia, Reino Unido, Nueva Zelanda, Portugal y Chile

A1.1. El sistema de financiamiento australiano

A Australia también llegó el espíritu de asignar a los estudiantes responsabilidad en el financiamiento de sus carreras universitarias, ya que hasta 1989, este país tenía un sistema de gratuidad total en las universidades. En ese año, el Gobierno laborista de Bob Hawke impulsó la política del Higher Education Contribution Scheme, HECS (Esquema de Contribución a la Educación Superior), en la que se fijaba un aporte de A\$1.800 al año, igual para todos los estudiantes. Bajo la política del HECS, el estudiante podía diferir los pagos, creando así un primer sistema de crédito a la educación superior. Los créditos se entregaban y, de hecho aún lo hacen, a una tasa real de 0%. En 1996, el HECS se perfeccionó, al aplicar la regla de fijar la tarifa de contribución en función (inversa) a la rentabilidad (estimada por una oficina estatal) de las carreras y cursos a financiar. De esta manera, por ejemplo, los cursos de las líneas de medicina tenían tarifas de contribución mucho mayores a las de las líneas de artes.

El 2005, un Gobierno de coalición llevó a cabo importantes cambios en el sistema educacional australiano, dentro de los que destacan la desregulación parcial de las tuition fee. De esta forma, se introduce, al igual que en el Reino Unido, el concepto de “student contribution”, en el que el Estado australiano fija un límite máximo al tuition anual de las carreras, agrupándolas en tres grupos que tienen un límite máximo distinto, dependiente de la rentabilidad de las mismas. Ese mismo año, se pone un límite de un 25% al aumento máximo que pueden experimentar las tuition fees pagadas por los estudiantes y cuya diferencia queda subvencionada por el Estado.

Desde entonces el sistema de financiamiento de la educación superior australiana, descansa fundamentalmente en las políticas de crédito. Existen varios programas de créditos. Probablemente, el más importante es el HECS-HELP⁽⁸⁾ (Higher Education Loan Programme o Programa de Préstamos de la Educación Superior), aunque también está FEE-HELP, SA-HELP, entre otros. Difieren muy poco unos con otros y su principal diferencia está en la cobertura y uso de fondos, dependiendo del status legal del solicitante, así como del tipo de estudio terciario que desea cursar.

Junto con esto, el Student-Income Support es otro programa, paralelo al HELP, para entregar créditos en condiciones favorables para manutención. Montos, tasas y condiciones de pago, dependen del programa a utilizar, que a su vez depende del status legal del solicitante, tipo de grado al que postula, edad, entre otros. De cualquier forma, los programas HELP se repagan a una cuota anual que varía dependiendo del ingreso del deudor. En todo caso, la proporción del ingreso anual que se paga, no puede ser inferior al 4% para un ingreso anual antes de impuestos de A\$54.520 o menor, al año tributario 2015/2016, ni superior al 8% para un ingreso anual antes de impuestos de A\$105.520 o superior, al año tributario 2015/2016.

De este modo, el Higher Education Loan Programme (HELP) se perfila como un interesante programa de apoyo para el financiamiento de un sistema caracterizado por la convivencia de dos tipos de instituciones de educación terciaria. Por un lado, están las instituciones subsidiadas, a las que el Estado paga directamente parte del arancel y los estudiantes solo deben pagar una “contribución estudiantil”. Por otra parte, en las instituciones que no reciben subsidio, los estudiantes deben pagar directamente sus aranceles.

El programa HELP consta de cinco esquemas de préstamo para apoyar a los estudiantes a financiar sus estudios. De ellos, detallaremos los tres principales:

⁸ Como expresión de la importancia del programa HECS-HELP, baste señalar que el 2010, el 80% de los alumnos a los que les correspondía pagar una contribución estudiantil lo utilizó para pagar por lo menos una parte de esta.

- HECS-HELP, para ayudar a pagar las contribuciones estudiantiles de instituciones subsidiadas.
- FEE-HELP, para ayudar a pagar los aranceles de instituciones no subsidiadas.
- SA-HELP, para asistir a los estudiantes en el pago de tarifas por servicios y comodidades.

A1.1.1. Requisitos

Para acceder a estos sistemas de préstamos, los estudiantes deben cumplir con alguno de los siguientes requisitos de ciudadanía:

- Ser ciudadano australiano.
- Ser estudiante neozelandés con visa de categoría especial, que cumple con ingreso a Australia hace diez años o más como menor de edad dependiente.
- Haber vivido en Australia de forma regular los últimos diez años.
- Ser portador de una visa humanitaria permanente y residir en Australia por la duración del periodo académico.

En cuanto a los requisitos académicos, los estudiantes deben:

- Estar inscritos en una institución de educación terciaria a la que corresponda el crédito que se solicita (subsidiada HECS-HELP, no subsidiada FEE-HELP, SA-HELP cualquiera de las dos).

A1.1.2. Costo del préstamo

En general, los préstamos recibidos bajo la categoría FEE-HELP tienen tasa de interés de cero y sufren un recargo del 25% por sobre el total solicitado.

Todo el dinero recibido a modo de préstamo por cualquiera de las vías del HELP pasa a formar parte de la “Deuda HELP acumulada”. Esta deuda no está sujeta a intereses, pero es ajustada según el IPC el primero de junio de cada año, una vez cumplidos 11 meses del comienzo de la deuda.

A1.1.3. Pago del préstamo

El pago del préstamo es hecho por medio de los impuestos una vez que los ingresos del prestatario superan un determinado umbral, para el año 2016 asciende a A\$54.126 anuales. El monto respectivo a pagar cada año corresponde a un porcentaje del ingreso. Este porcentaje aumentará según incrementen los ingresos, tal como se muestra en la tabla a continuación:

Ingreso 2016-2017	Porcentaje del ingreso a pagar
Bajo A\$54.869	No corresponde efectuar pago
A\$54.869 - A\$61.120	4.0%
A\$61.121 - A\$67.369	4.5%
A\$67.370 - A\$70.910	5.0%
A\$70.911 - A\$76.223	5.5%
A\$76.224 - A\$82.551	6.0%
A\$82.552 - A\$86.895	6.5%
A\$86.896 - A\$95.627	7.0%
A\$95.628 - A\$101.900	7.5%
A\$101.901 o más	8.0%

Además de los pagos obligatorios, el prestatario tiene la opción de realizar pagos adicionales por el monto que desee y en cualquier momento.

Para pagos adicionales, por sobre A\$500 y efectuados hasta el 31 de diciembre del 2016, existe una bonificación de un 5% del monto pagado por adelantado. Este beneficio dejará de regir a contar del 1° enero del año 2017.

Para quienes hayan incurrido en una deuda bajo el esquema de préstamo HECS-HELP y hayan estudiado carreras en Matemática y Ciencias, Educación o Enfermería, existe el beneficio HECS-HELP, que consiste en una reducción de los pagos de su deuda. Esta disminución se calcula de manera proporcional a la cantidad de semanas del año que hayan trabajado en las áreas asociadas a este beneficio. De esta forma, una persona que haya trabajado 52 semanas en un área que aplique para este beneficio, recibirá un descuento del 100% del máximo posible para ese año, ascendiente a A\$1.798,48 para el periodo 2015-2016, mientras que quienes hayan trabajado 26 semanas recibirán un descuento del 50% del descuento máximo para ese año y así según corresponda.

A1.1.4. Topes del préstamo

Para el 2016, el límite de préstamo por la vía FEE-HELP está fijado en A\$124.238 para estudiantes de Medicina, Odontología y Veterinaria, y en A\$99.389 para los estudiantes de otras carreras.

A1.2. El financiamiento de la educación superior en el Reino Unido

El sistema de financiamiento de la educación superior en el Reino Unido (UK), mantuvo relativamente estable hasta 1998. Antes

de esa fecha, la educación terciaria era financiada por el Estado en un 100% para todos quienes cumplieran con las condiciones de admisión⁹ del momento. Aunque los Gobiernos conservadores mantuvieron dicho financiamiento estatal de la educación superior, desde comienzos de los años noventa, una serie de influyentes intelectuales ingleses redactaron recomendaciones técnicas en distintos artículos, sugiriendo políticas públicas que le entregasen más responsabilidad al estudiante en el financiamiento.

En esta dirección, en 1990 la Ley "Education (Students Loans) Act" autoriza la entrega de préstamos estudiantiles, inicialmente para la "manutención" de los estudiantes. La administración financiera de los dineros queda a cargo de una empresa estatal, sin fines de lucro y con representaciones proporcionales de los tres Gobiernos del Reino Unido, creada para estos fines: la Student Loan Company (SLC).

En sus primeros ocho años de funcionamiento, la SLC sólo entregaba montos por debajo de £400, ya que durante este periodo la educación superior fue gratuita en UK. Estos montos se pagaban a un plazo fijo de 60 meses, independiente del estatus laboral del pagador. Después del proceso de admisión 1998-1999, cuando el primer Gobierno laborista introdujo la política de un tuition máximo de £1.000/año, se adoptó un nuevo mecanismo de repago dependiente del ingreso, estableciéndose un monto máximo de un 9% del ingreso anual.

Desde que este sistema de repago entró en régimen, el límite de 9% sobre el ingreso se ha mantenido estable, pero las tasas de interés han cambiado, en concordancia con los cambios en el sistema financiero y los valores de tuition máxima. Hoy existe un complejo sistema de determinación de tasa de interés asociado a ingreso, situación

⁹ Asunto que ha sufrido transformaciones desde los 60's, cuando el UK comenzó a adoptar políticas públicas para la planeación de un sistema universitario moderno. En el Reino Unido las universidades (públicas o estatales) actúan con relativa independencia en sus criterios de admisión. Antes del '60 lo hacían con total independencia, y el sistema de admisión comenzó a desarrollarse como una solución al caos informático que implicaban múltiples postulaciones, sin regulación de límites o compartir información entre las universidades. Aunque se han desarrollado mucho, las organizaciones de admisión (en este momento UCAS=DEMRE) mantienen el espíritu de ser recolectores de información, y facilitadores para la comunicación entre postulantes y universidades. Las universidades británicas siguen manteniendo independencia al determinar criterios de admisión, compartiendo solamente la plataforma de admisión.

laboral, monto del tuiton pagado, entre otros factores, los que estipulan anualmente la tasa de interés a pagar por el crédito.

A1.2.1. Cobertura financiera

Desde la imposición de un tuiton fee máximo, este ha tenido dos incrementos importantes. El monto inicial de £1.000 del proceso 1998-1999 aumentó a £3.000 en el proceso 2006-2007. Y desde el proceso 2012-2013 se ha mantenido en £9.000. Actualmente se discute la posibilidad de mantener la tarifa indexada a la inflación. La política vigente es de financiar en un 100% el tuiton fee máximo para universidades estatales (£9.000), pero sólo un máximo de £6.000 para universidades privadas. Adicionalmente se entregan créditos de manutención, los cuales en este momento, ascienden a una deuda promedio de la SLC de £3.750 para un recién egresado en el Reino Unido, con poca variación a través de los años.

En cuanto a los plazos de pago, los tres países que componen el Reino Unido tienen diferentes políticas al respecto. Hay desde una extinción automática a los 25 años de comenzar a pagar hasta el cumplimiento de 65 años del deudor, dependiendo del país y del año de estudio.

A1.2.2. Los dos principales sistemas de cobertura

De esta manera, la cobertura actual de la educación terciaria de los estudiantes en el Reino Unido se expresa principalmente en dos sistemas⁽¹⁰⁾:

10 En febrero de 2016 se eliminó la Maintenance Grant for Living Costs, una beca de manutención pagada a la cuenta bancaria del prestatario. La extinción total de este beneficio, fijada para el término del periodo académico 2015-2016, no ha estado exenta de polémica y sería interesante como tema de análisis para discusiones futuras.

- Un préstamo de arancel (Tuition Fee Loan), pagado directamente a la institución de educación terciaria, con un monto máximo de £9.000 para estudiantes de universidades estatales y de £6.000 para las privadas⁽¹¹⁾.
- Un préstamo de manutención (Maintenance Loan for Living Costs), pagado directamente a la cuenta bancaria del prestatario y cuyo límite depende de dónde y con quiénes vivirán los estudiantes durante el periodo académico:
 - Viviendo en casa, pueden postular hasta a £6.904.
 - Viviendo fuera de casa y fuera de Londres, pueden postular hasta a £8.200.
 - Viviendo fuera de casa y en Londres, pueden postular hasta a £10.702.
 - Viviendo fuera del país durante un año de intercambio, pueden postular hasta a £9.391.

A1.2.3. Requisitos

Están habilitados para aplicar a estos beneficios quienes cumplan con todos los siguientes aspectos:

- Tener nacionalidad británica o tener estatus de residente.
- Vivir normalmente en el Reino Unido.
- Haber vivido en el Reino Unido los últimos tres años previos al inicio del periodo académico para el que postula.

También pueden ser elegibles para el beneficio los siguientes:

- Miembros de la Unión Europea o un miembro de su familia (pero no pueden acceder a beneficios de manutención).
- Refugiados.
- Personas bajo protección humanitaria.

¹¹ Estos montos son los establecidos para el periodo 2016-2017.

- Trabajadores inmigrantes del Espacio Económico Europeo.
- Hijos de ciudadanos suizos.
- Hijos de trabajadores turcos.

A1.2.4. Requisitos académicos:

Pueden optar a este beneficio quienes estudien en una institución de educación terciaria reconocida (lista disponible para los alumnos en el sitio web del Reino Unido).

Para optar a este beneficio se debe además cursar estudio a tiempo completo o un ritmo del 25% del equivalente de tiempo completo cada año.

A1.2.4.1. Estudios previos:

Por norma general estos beneficios aplican solo para quienes estén cursando sus primeros estudios. Sin embargo, es posible aplicar a financiamiento parcial si:

- El postulante cambió de carrera de estudio.
- El postulante había dejado sus estudios, pero decide empezar nuevamente.
- El postulante está completando un título de educación superior.

A1.2.5. Costo del préstamo

Quienes hayan tomado los préstamos de arancel y/o de manutención de septiembre de 2015, pagan desde septiembre de ese año un 0,9% de interés. Esto puede ser observado en un cuadro histórico de dicho interés que se detalla en la tabla siguiente:

Período	Interés	Período	Interés
2014/2015	1.5%	2010/2011	1.5%
2013/2014	1.5%	2009/2010	0.0%
2012/2013	1.5%	6 de marzo del 2009 – 31 de agosto del 2009	1.5%
2011/2012	1.5%	6 de febrero del 2009 – 5 de marzo del 2009	2.0%

Por su parte, para préstamos tomados a contar de septiembre del 2012, el préstamo está sujeto a un interés que comienza a aplicarse a contar del día en que se efectúe el primer pago y hasta el momento en que se complete de pagar la deuda. El interés está basado en el RPI (“Retail Price Index”, medida de inflación británica) y su monto depende de las circunstancias del prestatario, según muestra la siguiente tabla⁽¹²⁾:

Circunstancias del Prestatario	Interés
Mientras cursa sus estudios y hasta el mes de abril posterior a que los concluya.	RPI + 3% (3.9% para 2015/2016)
Realizó un curso corto o terminó sus estudios de manera temprana y debiese haber empezado a pagar antes de abril del 2016.	RPI + 3% (3.9% para 2015/2016) hasta el mes de abril posterior a concluidos sus estudios, luego RPI + 0.9% hasta abril del 2016
Comenzó sus pagos después de abril del 2016.	Variable según ingreso. RPI + 0.9% para ingresos menores a £21.000, subiendo hasta RPI + 3% para ingresos superiores a £41.000
Si no responde a las solicitudes de información o evidencia.	RPI + 3%, hasta que haya entregado la información correspondiente

¹² Nótese que bajo el sistema actual (descrito en este documento) la fecha más temprana para comenzar a pagar será abril del 2016.

A1.2.5.1. Pago del préstamo

En relación a los pagos de los préstamos de arancel y manutención, existen las siguientes categorías:

Pagos base (obligatorios)

Los pagos son descontados del salario, cada vez que el sueldo bruto para dicho periodo supere el umbral de pago que corresponda, es decir £17.335 para quienes hayan tomado su préstamo antes de septiembre del 2012 y £403 semanales, £1750 mensuales o £21.00 anuales, para quienes hayan tomado su préstamo a contar de septiembre del 2012.

El pago será del 9% del ingreso por sobre el umbral del pago. De esta forma, si el sueldo bruto anual de una persona fuese de £30.000 le correspondería pagar $(30.000-21.000)*9\% = £810$ ese año. Monto que distribuido en los 12 meses del año daría un pago mensual de £67,5.

Pagos voluntarios adicionales

Los prestatarios pueden efectuar pagos adicionales en caso de que lo deseen. Esto puede ser hecho de manera puntual como un pago único, programando un pago adicional mensual o solicitando pagar su deuda restante con un solo pago, para lo cual se debe solicitar primero el cálculo del monto exacto al que ascenderá el pago.

Pagos desde el extranjero

En caso de dejar el país por más de tres meses, el prestatario deberá enviar un formulario de evaluación de ingreso en el extranjero, con el que se calculará el monto de sus pagos en función de los umbrales de ingreso determinados para cada país.

A1.2.5.2. Extinción de la deuda

Para préstamos tomados antes de septiembre del 2012:

- Préstamos tomados durante o antes del periodo académico 2005/2006 se extinguirán una vez que el prestatario cumpla 65 años.
- Préstamos tomados durante o después del periodo académico 2006/2007 se extinguirán después de pasados 25 años del primer pago (35 años para Escocia).

Para préstamos tomados a contar de septiembre del 2012:

- Estos préstamos se extinguirán después de 30 años del primer pago.

A1.2.5.3. Otros beneficios destacables

Además de estos créditos de arancel y manutención, el sistema británico propone beneficios adicionales a los que pueden acceder alumnos en situaciones particulares:

Apoyo de ingresos

Pueden aspirar a subvenciones de entre £57,90 y £114,85 semanales, quienes cumplan con los siguientes cinco criterios:

- Estar embarazada, ser cuidador o padre/madre soltero/a de un hijo menor de cinco años o en algunos casos estar inhabilitado para trabajar por una discapacidad o enfermedad.
- Tener entre 16 años y la edad de pensión estatal.
- No tener ingresos o tener bajos ingresos y tener menos de £16.000 en ahorros.
- Trabajar menos de 16 horas a la semana (la pareja debe trabajar menos de 24 horas a la semana).
- Vivir en el Reino Unido (Inglaterra, Escocia o Gales).

También califican quienes estudien a tiempo completo, tengan de 16 a 20 años y cumplan alguna de las siguientes:

- Ser padre.
- No vivir con los padres o alguna figura que cumpla dicho rol.
- Ser un refugiado que esté aprendiendo inglés.

Subvención por cuidado de niños

Estudiantes con hijos menores de 15 años pueden optar a subvenciones de:

- Hasta £155,24 semanales por 1 hijo.
- Hasta £266,15 semanales por 2 hijos o más.

Pensión para estudios de padres

Los estudiantes Ingleses con hijos dependientes que cursen estudios de tiempo completo pueden obtener entre £50 y £1.573 al año, según sus ingresos familiares.

Subvención para adulto dependiente

Los estudiantes que cursen estudios de tiempo completo y tengan adultos que dependan de ellos (familiares, esposo/esposa que no estudia u otros) pueden acceder hasta a £2.757 anuales, dependiendo de sus ingresos familiares.

Pensión para alumnos con discapacidad

Pueden optar a este beneficio aquellos estudiantes de educación terciaria que tengan algún tipo de discapacidad o dificultades de aprendizaje particulares, como la dislexia o la dispraxia.

Los montos a recibir dependen de las necesidades del estudiante y tienen topes distintos por área y por tiempo de estudio, según se indica en la tabla siguiente:

Tipo de estudio	Subvención por equipos especiales	Subvención por ayudante no-médico	Subvención general
Full-time	Hasta £5.212 por el curso completo	Hasta £20.725 al año	Hasta £1.741 al año
Part-time	Hasta £5.212 por el curso completo	Hasta £15.543 al año	Hasta £1.305 al año

A1.3. El sistema de financiamiento neozelandés

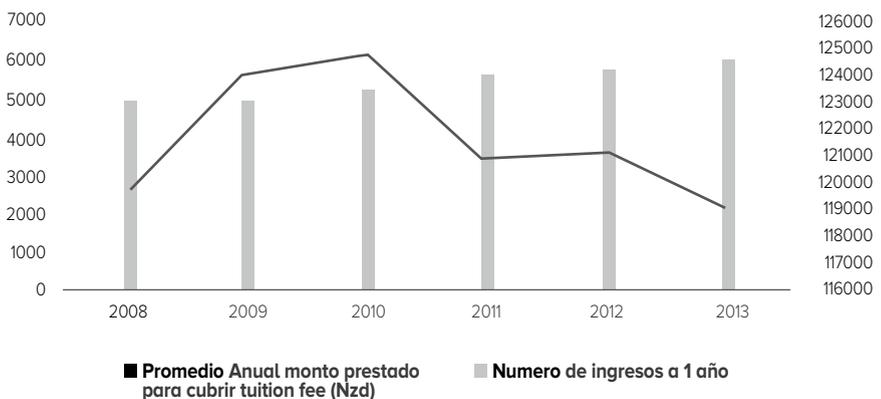
El sistema neozelandés entrega crédito estatal a través de aporte directo a las universidades por curso que dictan. Desde 1992 existe un sistema estatal de préstamos a estudiantes, que partió inicialmente entregando créditos con muy poca regulación del uso o cantidad prestada, a las tasas más bajas del sistema financiero. Esto se prestó muy pronto para que los estudiantes utilizaran los dineros para inversiones financieras, siendo este uno de los primeros “talones de Aquiles” de un sistema carente de regulaciones.

Para solucionar el problema se impuso un sistema que divide los dineros prestados en tres: Tution fee (directo a la universidad) + NZ\$1.000/año “para comprar materiales y servicios para tu curso” + manutención que no puede superar los NZ\$175.96/semana, y que pueden ser retirados semana a semana. Las condiciones de repago establecen un ingreso mínimo anual de NZ\$19,084 para comenzar a pagar, aunque no establecen un número máximo de años para negociar la deuda, la cual se espera que sea cancelada en un 100%, independiente del plazo de pago de la misma. La tasa es de 0% real.

Junto a lo anterior, el sistema enfrenta un problema de “fuga de cerebros”. El 80% de la cartera en mora proviene de deudores que adquirieron su deuda estudiando en Nueva Zelanda, pero que después de terminar sus estudios se fueron al extranjero y actualmente viven y trabajan fuera del país. Diversas medidas, desde la implementación de “borrones” de varios años de interés en la deuda de algunos “morosos

overseas”, y la ejecución de medidas judiciales de cobranza, incluyendo la detención al ingreso del país de algunas personas en situación de mora, se han implementado desde el año 2001 para atacar este problema.

Evolución promedio anual préstamos / Ingresos 1 año sistema de educación superior neozelandés



Fuente: Education Counts y New Zealand Statistics, Gobierno de Nueva Zelanda.

En este escenario, el principal sistema de financiamiento de la educación terciaria en Nueva Zelanda es el Student Loan. Se trata de un préstamo compuesto de tres partes:

- Cobertura de arancel (pagada directamente a la institución de educación terciaria).
- Costos asociados al estudio.
- Costos de manutención.

Los dos últimos pagados a la cuenta bancaria del solicitante. El estudiante tiene la posibilidad de elegir qué partes de este préstamo necesita y los montos que requiere de cada una.

A1.3.1. Requisitos de ciudadanía

Para acceder a este beneficio se debe cumplir con alguna de las siguientes exigencias:

- Ser un ciudadano neozelandés.
- Ser un residente de Nueva Zelanda, que:
 - Presenta derecho de residencia indefinida por a lo menos tres años.
 - Ha vivido a lo menos tres años en Nueva Zelanda.
 - Reside de manera habitual en Nueva Zelanda.
- Ser un refugiado con derecho de residencia indefinida en el país.
- Estar tutelado en Nueva Zelanda por un familiar que es un refugiado o protegido en el país, con derecho de residencia indefinida y que posea un permiso de residencia o una visa de clase residente al momento del ingreso al país.

A1.3.2. Estudios cubiertos

Es posible acceder a este préstamo si se realiza un estudio terciario en una institución acreditada por la Comisión de Estudios Terciarios (Tertiary Education Commission). En caso de estudios en el extranjero se podrá acceder a este beneficio si se está inscrito con un proveedor de estudios neozelandés.

A1.3.3. Valores tope del préstamo

Aunque el sistema posibilita la cobertura total del arancel, el límite de préstamo por costos asociados al estudio es de NZ \$1.000 por año. De igual modo, el límite de préstamo por costos de manutención es de NZ \$176.86 por semana, mientras que el límite acumulado

presenta un valor tope de solicitud de préstamos equivalente a 7 EFTS, que corresponde aproximadamente a 7 años de estudio a tiempo completo.

A1.3.4. Pago del préstamo

El préstamo está sujeto a un costo anual de manutención de NZ \$40 para toda deuda vigente superior a NZ \$20, en tanto no se haya cobrado el mismo año una tarifa de establecimiento.

Mientras el prestatario resida en Nueva Zelanda, el préstamo no estará sujeto a ningún tipo de interés y le corresponderá pagar doce centavos de dólar por cada dólar de renta gravable obtenida por sobre el umbral de renta anual de NZ \$19.084 o sus equivalentes para plazos menores de tiempo.

En caso de dejar Nueva Zelanda, el préstamo comenzará a acumular intereses tras 184 días, 5,3% para el periodo 1 abril 2015 a 31 marzo 2016, y el prestatario deberá realizar pagos mínimos en función del monto actual de su deuda. Estos pagos pueden ser hechos hasta el 30 de septiembre y el 31 de marzo de cada año. Además, el prestatario tendrá a su disposición un servicio de transferencias gratuitas en el sitio web Inland Revenue.

Balance del Préstamo	Monto anual a pagar
Bajo NZ \$1.000	Balance completo
NZ \$1.000 hasta NZ \$15.000	NZ \$1.000
Sobre NZ \$15.000 y hasta NZ \$30.000	NZ \$2.000
Sobre NZ \$30.000 y hasta NZ \$45.000	NZ \$3.000
Sobre NZ \$45.000 y hasta NZ \$60.000	NZ \$4.000
Sobre NZ \$60.000	NZ \$5.000

El prestatario tiene la obligación de notificar que estará fuera de Nueva Zelanda por más de 184 días. Al hacerlo debe indicar su día de partida y cuánto tiempo presume que estará fuera del país. Existe la posibilidad de solicitar un cese temporal de sus pagos hasta un año, trámite que debe ser hecho previo a dejar el país o antes de haber transcurrido 183 días en el extranjero y designando a una persona de contacto que resida en Nueva Zelanda. El cese temporal de pago no implica una exención de intereses sobre el préstamo.

Además de los pagos obligatorios, el prestatario tiene la opción de realizar pagos adicionales de forma directa o por descuento del sueldo. Estos pagos adicionales pueden hacerse en cualquier momento del año desde Nueva Zelanda o el extranjero.

A1.3.5. Otras vías de apoyo del sistema neozelandés

Además de estas alternativas de crédito ofrecidas por el Estado neozelandés, existen dos instancias de apoyo en manutención para los alumnos de educación terciaria. Estas son las llamadas “Student allowance” (pensión estudiantil), que consiste en una entrega semanal de dinero para ayudar a cubrir los gastos básicos del estudiante durante el periodo académico y “Jobseeker Support Student Hardship”, que consiste en un apoyo monetario semanal para alumnos que están buscando y aún no han encontrado empleo durante su periodo vacacional y que presentan una limitada o nula capacidad de manutención sin dicho empleo. Ninguno de estos comprende la devolución al Estado del dinero recibido.

Student Allowance	Jobseekers Support Student Hardship
<p>Pueden acceder:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estudiantes de nacionalidad neozelandesa o que cumplan con los requisitos de nacionalidad. • Mayores de 18 años (en casos particulares, mayores de 16 años). • Que estén estudiando a tiempo completo. • Inscritos en un centro de educación terciaria. • Hayan aprobado más de la mitad de sus créditos de estudio en el periodo académico previo (si aplica). <p>Los montos obtenibles por esta vía fluctúan entre NZ\$210.13 y NZ\$350.20 semanales, según la situación económica del postulante.</p>	<p>Pueden acceder:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estudiantes de nacionalidad neozelandesa o que cumplan con los requisitos de nacionalidad. • Mayores de 18 años (en casos particulares, mayores de 16 años). • Que estén actualmente buscando empleo de manera activa. • Hayan estado estudiando a tiempo completo el periodo académico previo y planeen volver al estudio en el periodo siguiente. <p>Los montos obtenibles por esta vía fluctúan entre NZ\$175.10 y NZ\$300.98 semanales, según la situación económica del postulante.</p>

A1.3.6. Uso de estos beneficios

Para el año de ingreso 2011 el 74% de los estudiantes elegibles para los créditos estudiantiles del Estado decidió hacer uso de ellos. Para el mismo año el monto promedio de los préstamos fue de NZ\$7.633, con una media de NZ\$6.709.

Para cada componente independiente del préstamo estudiantil los préstamos promedio para el año 2011 fueron:

- Cobertura de arancel: préstamo promedio de NZ\$5.441.
- Gastos asociado a estudio: préstamo promedio de NZ\$3710.
- Costos de manutención: préstamo promedio de NZ\$990.

A1.4. El sistema portugués

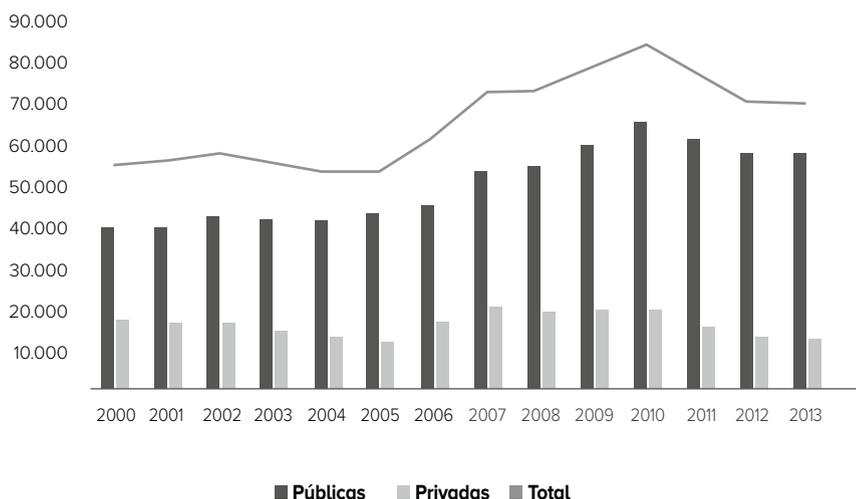
Hasta el año 2007, el sistema de financiamiento portugués de la educación superior universitaria había descansado, además de en las becas estatales, en la banca privada. Con garantías personales y un sistema de mercado basado en la libre competencia, la banca privada portuguesa se interesó en el negocio de financiar la educación superior. Sin embargo, al carecer de cualquier tipo de garantía o subsidio, las condiciones y las tasas hacían inasequible o inconveniente este tipo de crédito para muchos estudiantes portugueses.

A partir del año 2008, entró en vigencia la Ley 309-A/2007, que lanzó un programa para garantizar los créditos universitarios de la banca privada. En una línea semejante a la del Crédito con Garantía Estatal (CAE) chileno, el crédito bancario con garantía mutua portugués es entregado por instituciones financieras privadas, y los dineros son garantizados por el Estado conforme a la ley. Esto permite obtener tasas más bajas para estos créditos con dineros privados. En el caso portugués, el Estado negoció que la tasa dependiese del rendimiento académico del estudiante medido año a año, pero que esta no podía superar el 1% real y para aquellos estudiantes que evidencien el mejor desempeño, la tasa de interés real es de un 0,25%.

El crédito con garantía estatal se entrega a cualquier estudiante portugués aceptado en una institución de educación superior acreditada, con la única condición de no poseer antecedentes judiciales o incidentes en el sistema financiero. El crédito se entrega por un máximo de 25.000 euros y, además de financiar el costo de la carrera, permite cubrir algunos gastos de hospedajes fuera del lugar de residencia, con fines de estudios, entre otros muy selectos de manutención.

Cabe destacar que el sistema portugués no contempla condiciones de pago preferenciales en cuanto a extinción de la deuda o cuota máxima. La deuda debe pagarse en un 100%, comenzando por los intereses, y en un plazo inferior a 10 años, sea cual sea la realidad laboral o de ingresos del deudor.

Ingresos 1 vez 1 año universidades portuguesas



Fuente: DGEEC/MEC (Dirección General de Estadística de la Educación y Ciencia, Ministerio de Educación y Ciencias). Datos actualizado a 09/15.

Los años 2012 y 2013 se registraron menos ingresos a primer año en las universidades portuguesas que el 2007, último año sin el crédito con garantía del estado portugués. El 2013, después de cinco años de funcionamiento del sistema de garantía mutua, ingresan por primera vez a primer año en universidades portuguesas un 4,35% menos de estudiantes que el 2007.

A pesar de la reducida tasa de interés que logró negociar el Gobierno portugués, en este momento la incapacidad de pago de varios estudiantes, junto con el impacto social de las consecuencias de esta morosidad, son uno de los principales problemas del sistema. Un plazo tan acotado, para un monto que puede ser bastante grande, en un país que desde el 2010 se ve enfrentado a una crisis que lo tiene con tasas de desempleo de dos dígitos, forman un sustrato fértil para que algunos se vean imposibilitados de seguir pagando sus deudas estudiantiles y pasen por las consecuencias que esto conlleva.

A1.4.1. Hallazgos de interés en el análisis comparado de los sistemas de financiamiento de la educación superior

A lo largo de esta investigación, han surgido las distintas soluciones que los países estudiados han implementado para subsanar posibles situaciones de conflicto asociadas al financiamiento por medio de créditos de la educación universitaria. Los párrafos siguientes tendrán por objetivo enunciarlas, para su futura profundización y discusión en el contexto de la educación universitaria en Chile.

Un factor de gran peso a la hora de rendir en el contexto universitario es si un estudiante necesita trabajar para solventar sus gastos o no, muchas veces llegando esta situación a impedir el acceso a la educación universitaria a quienes necesiten trabajar para mantenerse. Ante esta situación, Inglaterra y Nueva Zelanda plantean la posibilidad de acceder a préstamos exclusivamente pensados en la manutención del estudiante, independientes de los préstamos para costear los aranceles de sus estudios. Nueva Zelanda considera además un monto adicional para gastos asociados al estudio, los que muchas veces generan mayores cargas económicas cerca del primer mes del periodo académico (análogo el “fenómeno marzo” en Chile), así como apoyos monetarios sin carácter de préstamo para sus estudiantes más vulnerables, llegando incluso a subvencionar a quienes estén en proceso de encontrar empleo durante vacaciones.

Australia incluye el concepto del SA-HELP para permitir que sus estudiantes cubran sus gastos por servicios y comodidades en los centros educacionales, lo que si bien no tiene el mismo peso que sus equivalentes ingleses o neozelandeses, constituye un apoyo para los alumnos con peor situación económica.

Otro tema relevante en los préstamos estudiantiles es el cómo afectará el pago del crédito a los egresados con menores sueldos. Los países analizados comparten la idea de un umbral de ingresos bajo el cual no se le solicita al prestatario realizar ningún pago, esto hasta que sus ingresos superen el umbral correspondiente. Posteriormente, los métodos utilizados difieren.

Inglaterra y Nueva Zelanda, por un lado, cobran un porcentaje del pago obtenido por sobre el umbral de ingresos, de modo que dicho umbral sigue siendo el mínimo ingreso neto que el prestatario estaría obteniendo después de pagar la cuota del préstamo que le corresponda y cuando así esté indicado. Por otra parte, tenemos a Australia, que cobra un porcentaje creciente del sueldo que declara el prestatario según estratos de pago, de modo que mientras más bajos sean los ingresos de un prestatario, menor será el monto que le corresponda pagar de su deuda.

Finalmente, un tema que suele generar discusión es cuánto crecerá la deuda de un estudiante entre que egrese y finalmente termine de pagar el préstamo que obtuvo para pagar sus estudios (crecimiento asociado al cobro de un interés). Australia muestra el sistema más llamativo en este ámbito, ya que no cobra un interés por sobre la deuda, sino que ajusta el monto de ésta, en función de un indicador de inflación y en el caso de los préstamos para estudiar en instituciones no subvencionadas por el Estado, cobrando además una cuota adicional correspondiente al 25% de lo prestado, pero que sin embargo no crecerá con el tiempo.

A1.5. Características de los créditos subsidiados utilizados en Chile

A1.5.1. El Fondo Solidario Crédito Universitario (FSCU o Fondo Solidario)

El año 1994 es impulsada la primera iniciativa pública de crédito a la educación superior en Chile: el Fondo Solidario del Crédito Universitario (FSCU o simplemente “Fondo Solidario”). Esta línea de financiamiento aún existe y ha cambiado poco hasta el día de hoy.

En la actualidad, financia hasta el 100% del arancel de referencia⁽¹³⁾ de carreras de pregrado, para todo alumno chileno que cumpla con los siguientes requisitos:

- No contar con un título profesional o técnico anterior.
- Pertenecer al 80% más vulnerable de la población.
- Haber obtenido un puntaje igual o superior a 475 puntos en la PSU (en los exámenes de selección a la educación superior la media se estandariza en los 500 puntos).
- Matricularse en una carrera de pregrado de alguna universidad adherida al Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas CRUCH.
- Aprobar al menos un 50% de los créditos inscritos por el alumno cada año como condición para seguir recibiendo el beneficio. Esta exigencia aplica a partir del tercer semestre de la carrera.

El crédito se comienza a pagar 24 meses después del egreso, a través de una cuota que no supere el 5% de la remuneración mensual del deudor.

Actualmente, el plazo máximo de devolución de los dineros

¹³ La descripción detallada del concepto y evolución de arancel de referencia se encuentra desarrollada en este libro en el Capítulo 10 “MECANISMOS DE RETRIBUCIÓN Y RECURSOS INVOLUCRADOS EN EL INICIO DE LA GRATUIDAD”.

es de 15 años. Una vez finalizado este compromiso, se extingue automáticamente la obligación de pagar, independiente del saldo insoluto que se mantenga a la fecha. La tasa de interés que se aplica es equivalente al 2% real anual, la que es subvencionada por el Estado chileno.

Aunque desde su creación el Fondo Solidario ha sido una solución para que más de medio millón de jóvenes puedan acceder a la educación superior en Chile, entregando financiamiento por más de 3.135 millones de dólares, ha excluido del beneficio desde un inicio a las universidades privadas creadas a contar de los ochenta.

A1.5.2. Crédito con Garantía Estatal (Crédito con Aval del Estado o CAE)

Con el propósito de aumentar la cobertura en el sistema de financiamiento de la educación superior, el Gobierno del presidente Ricardo Lagos impulsa y promulga el año 2005 la Ley 20.027, en virtud de la cual, el Estado de Chile “garantizará los créditos destinados a financiar estudios de educación superior”. Se constituye así, a partir del mismo 2005, el Crédito con Garantía Estatal, mejor conocido como Crédito con Aval del Estado o CAE.

El Crédito con Aval del Estado para estudiantes chilenos que ingresan a primer año en cualquier universidad acreditada por el Estado de Chile, a través de la Comisión Nacional de Acreditación CNA cuenta con las siguientes características y requisitos:

- Financia hasta el 100% del arancel de referencia (al igual que el FSCU)
- Exige haber obtenido un puntaje mínimo igual o superior a 475 puntos en la PSU.
- El estudiante debe matricularse en una carrera de pregrado de cualquier universidad chilena acreditada.
- Exige un requisito de aprobación de al menos un 70% de los

créditos inscritos por el alumno cada año para seguir recibiendo el beneficio. Este porcentaje puede ser flexibilizado por la institución, la cual también participa como codeudor solidario.

El crédito se comienza a pagar 18 meses después del egreso, a través de una cuota que no supere el 10% de la remuneración mensual del deudor.

El CAE es un mecanismo de financiamiento mucho más amplio en lo que a cobertura se refiere, pero con una menor carga financiera para el Estado, ya que los fondos son prestados al estudiante por un banco, y depositados directamente a la universidad. El Estado y las universidades beneficiarias se constituyen en avales de los préstamos, según las formas que el reglamento de la ley especifica.

Esto permite a los estudiantes acceder a tasas de financiamiento más bajas a las ya disponibles, las cuales no contaban con este tipo de avales para los estudios superiores. De todas maneras, las tasas por este sistema, hasta el año 2011, nunca llegaron a ser tan bajas como el 2% real del FSCU, al no existir un subsidio directo bajo el sistema del CAE.

En un nuevo esfuerzo por perfeccionar el sistema crediticio de la educación terciaria chilena, y como respuesta a las manifestaciones estudiantiles del 2011, el Gobierno del presidente Sebastián Piñera anunció el establecimiento de un subsidio al sistema CAE de más de 100.000 millones de pesos al año con cargo fiscal, para igualar la tasa del CAE que en ese momento era de 5,8% real, al 2% real del crédito del Fondo Solidario.

Durante cuatro años, la geografía del financiamiento de la educación superior estuvo dominada (además de una batería de becas) por los créditos FSCU y CAE, con iguales tasas y asimilables condiciones de repago. El año 2016, y en el marco del conjunto de reformas anunciadas por la relecta presidenta Michelle Bachelet, el sistema de financiamiento de la educación superior pasa por una nueva transformación: el inicio de la gratuidad universal.

A inicios del año académico 2016, se garantizó la gratuidad en la educación universitaria para alrededor de 150.000 estudiantes: el 50% de los más vulnerables y que fuesen aceptados en carreras de las universidades elegibles para recibir el financiamiento. Dichos criterios de elegibilidad, así como las condiciones y montos a financiar y, de hecho, la extensión misma de la política, son aún materia de discusión nacional.

CAPÍTULO 7

Ingresos totales que financian la actividad universitaria actual

Hugo Lavados Montes⁽¹⁾
Ramón Berríos Arroyo⁽²⁾

1 Rector Universidad San Sebastián.

2 Director de Desarrollo y Proyectos Universidad San Sebastián.

1. Introducción

Chile se caracteriza por tener un sistema de educación superior universitario heterogéneo, representado por múltiples proyectos educativos. No obstante la presencia de énfasis diversos, en términos generales, se trata de un sistema que cumple con el rol asignado tradicionalmente a las instituciones de educación superior universitarias. Desde la definición original de la composición de la universidad como la triada docencia –investigación- extensión, hasta las concepciones actuales, que con variadas formas de expresión, amplían estos tres espacios originales, aportando mayor precisión al trabajo realizado y al énfasis puesto en cada una de las actividades. Estas conceptualizaciones han permitido definir y articular de mejor manera cada proyecto educativo universitario.

En los últimos años, ha resultado significativa la valoración de la figura “universidad docente” y el creciente reconocimiento a los alcances de su accionar en el sistema. Asimismo, el énfasis puesto especialmente producto de los procesos de acreditación, en el ámbito de la vinculación con el medio, amplía el vínculo de la universidad con su entorno. Este nexo abarca espacios que superan el rol asignado tradicionalmente a la universidad como institución generadora de conocimiento que posteriormente puede ser traspasado a la sociedad. A través de esta nueva concepción de vinculación con el medio, se busca generar un círculo virtuoso compuesto por el binomio sociedad–universidad, en el que ambos elementos se retroalimentan para desarrollarse en los espacios que les son propios.

Lo anterior es coherente con la perspectiva actual que define esta relación universidad-sociedad, la que en palabras de la Comisión Nacional de acreditación (CNA) es: “La vinculación con el medio, en el marco del proceso de acreditación institucional, se refiere al conjunto de nexos establecidos con el medio disciplinario, artístico, tecnológico, productivo o profesional, con el fin de mejorar el desempeño

de las funciones institucionales, de facilitar el desarrollo académico y profesional de los miembros de la institución y su actualización o perfeccionamiento, o de cumplir con los objetivos institucionales.”⁽³⁾

Independiente del rol y énfasis asignados a las diferentes actividades por cada universidad en particular, existe un costo total asociado a la actividad que cada institución realiza. El objetivo del presente capítulo, consiste en homogenizar en una medida que denominamos “arancel total”, el costo que tiene generar la totalidad de la actividad universitaria. Para esto, estandarizamos a una medida común a todas las instituciones, ésta es, sus estudiantes de pregrado.

Dos aspectos son relevantes para determinar la medida de “arancel total”. En la práctica resulta difícil separar de manera certera los costos e ingresos de las diferentes actividades propias del quehacer universitario, esto porque para su desarrollo, las actividades universitarias se requieren, se retroalimentan y se potencian en un funcionamiento que es articulado. Dada esta dificultad, se optó por generar una medida que refleje este quehacer global de las instituciones, en segundo lugar, se estimó necesario generar una base homogénea a fin de trasladar todos los costos a esa unidad común. Esta base común, presente en todas las instituciones, es lo que permite compararlas. Para efectos de esta determinación utilizamos la modalidad más clásica, que incluye los siguientes elementos: alumnos del nivel de pregrado, modalidad presencial, plan de estudios regular, matriculados en carreras profesionales y técnicas.

La consideración de las carreras técnicas se realiza por la relevancia de su matrícula para el sistema actual, especialmente en algunas universidades del CRUCH. Sobre este último punto, cabe destacar que la matrícula en carreras profesionales, en la categoría mencionada y para el conjunto de universidades estatales, creció en un 3% en los últimos cinco años (2011 – 2015), mientras que en igual período, la matrícula de técnicos aumento en un 66% para esas mismas

3 <https://www.cnachile.cl/SiteAssets/Lists/Acreditacion%20Institucional/AllItems/Gu%C3%ADa-de-evaluaci%C3%B3n-interna.pdf>

universidades. Este último hecho resulta relevante de ser observado al momento de definir la creación y operación de los centros de formación técnica estatales en las diferentes regiones del país.

En la determinación del arancel total, se consideran tres fuentes de ingreso por institución: el arancel efectivo publicado por la institución para los alumnos que ingresan en el proceso de admisión regular (lo denominamos arancel real); el total de recursos transferidos por diferente vía desde el Gobierno y lo que llamamos otros ingresos propios gestionados por la institución (donaciones, asesorías, postítulos y otros). En el caso de los ingresos fiscales y los ingresos propios, son llevados a una medida per cápita utilizando la matrícula de pregrado ya identificada. La suma de estos tres valores – arancel real, ingresos fiscales per cápita e ingresos propios per cápita - es lo que llamamos arancel total.

Por último, la disponibilidad de antecedentes oficiales a la fecha de la presente publicación, para las tres componentes de ingreso más matrícula, obliga a trabajar con datos correspondientes al año 2014. El análisis que sigue se centra en las universidades acreditadas al 20 de enero de 2016.

2. Determinación de arancel real promedio ponderado

La existencia de múltiples aranceles por carrera al interior de cada institución, hace que se deba generar un arancel promedio ponderado institucional. Esta determinación se realiza a partir de los diferentes aranceles publicados por cada institución en el proceso de admisión 2014, para las diferentes carreras profesionales y técnicas (de modalidad presencial, en plan de estudios regular) y es ponderado por el número de alumnos matriculados en cada una de éstas ese año.

Las siguientes tres tablas presentan la matrícula total de pregrado y el arancel promedio ponderado.

Tabla 71.:

Número de matriculados en pregrado en carreras profesionales y técnicas en el año 2014, en modalidad presencial, plan de estudios regular y arancel real promedio ponderado para proceso de admisión 2014, en universidades estatales.

	Matrícula Total (Número)	Arancel Real (\$ año 2014)
UCHILE	25.484	3.496.966
USACH	20.963	2.928.075
UTALCA	8.740	2.700.030
UTA	7.277	2.592.620
UFRO	8.997	2.496.747
UV	14.257	2.570.993
UBB	10.579	2.228.248
UANTOF	5.914	2.800.347
UNAP	8.110	1.421.855
ULS	6.837	2.469.532
UMCE	4.465	2.034.067
ULAGOS	7.970	1.513.007
UPLA	7.128	1.916.190
UMAG	3.650	2.121.674
UTEM	6.121	2.493.717
UATA	5.065	1.954.036
PROMEDIO		2.358.632

Fuente: MiFuturo.cl, BecasyCreditos.cl, Ministerio de Educación, Gobierno de Chile. Extractado de: <http://www.mifuturo.cl/index.php/bases-de-datos/matriculados>; <http://portal.becasycreditos.cl/>

Tabla 7.2.:

Número de matriculados en pregrado, modalidad presencial, plan de estudios regular en carreras profesionales y técnicas del año 2014 y arancel real promedio ponderado para proceso de admisión 2014, en universidades privadas del CRUCH.

	Matrícula (Número)	Arancel Real (\$ año 2014)
PUC	23.508	4.188.001
UDEC	24.002	2.695.021
UTFSM	18.002	2.541.951
PUCV	13.357	2.854.855
UACH	12.457	2.751.121
UCN	9.687	2.821.517
UCT	8.051	2.193.185
UCM	6.357	2.450.231
UCSC	11.648	1.830.594
PROMEDIO		2.702.942

Fuente: MiFuturo.cl, BecasyCreditos.cl, Ministerio de Educación, Gobierno de Chile. Extractado de: <http://www.mifuturo.cl/index.php/bases-de-datos/matriculados>; <http://portal.becasycreditos.cl/>

Tabla 7.3.:

Número de matriculados en pregrado, modalidad presencial, plan de estudios regular en carreras profesionales y técnicas del año 2014 y arancel real promedio ponderado para proceso de admisión 2014, en universidades privadas acreditadas.

	Matrícula (Número)	Arancel Real (\$ año 2014)
UAHC	3.100	2.079.953
UAI	6.668	4.222.170
UNACH	1.686	2.059.245
UAH	5.332	2.959.158
UA	19.738	2.871.111
UBO	4.378	1.959.705
UCSH	4.961	2.339.240
UCENTRAL	10.947	2.619.972
UANDES	5.398	4.206.992
UVM	7.404	2.857.495
UDD	13.308	4.260.425
UPACIF	4.667	2.888.423
UDP	14.234	3.693.482
UFINIS	5.291	3.778.591
UMAYOR	16.385	3.629.074
UNAB	43.737	3.677.277
USS	24.947	3.536.079
UST	26.117	2.988.599
UINACAP	22.844	1.531.035
PROMEDIO		3.060.949

3. Determinación aportes fiscales por Institución

Las siguientes tres tablas muestran los aportes fiscales desagregados por institución, para las agrupaciones de universidades ya presentadas: estatales, privadas del CRUCH y privadas acreditadas.

Tabla 7.4.:
Aportes fiscales a las universidades estatales año 2014 (M\$)

	Aporte Fiscal Directo, Fondo de Fortalecimiento y Fondo Basal por Desempeño	CONICYT	AFI	Otros Aportes*	TOTAL
UCHILE	39.985.369	23.536.540	4.829.024	21.199.987	89.550.920
USACH	13.262.265	3.092.294	1.249.695	1.479.188	19.083.442
UTALCA	14.360.466	1.300.746	404.264	2.628.534	18.694.010
UTA	9.423.247	194.129	36.903	2.911.638	12.565.917
UFRO	8.775.494	1.561.955	406.631	1.256.131	12.000.211
UV	5.172.214	1.086.960	571.233	1.954.302	8.784.709
UBB	5.954.293	829.517	156.943	1.475.311	8.416.064
UANTOF	4.731.353	1.080.153	113.077	1.518.816	7.443.399
UNAP	2.986.424	957.659	18.382	1.988.668	5.951.133
ULS	4.810.615	129.342	182.706	647.466	5.770.129
UMCE	5.125.477	105.223	202.898	210.851	5.644.449
ULAGOS	3.366.910	455.779	11.698	1.485.754	5.320.141
UPLA	3.165.380	72.406	32.168	1.773.025	5.042.979
UMAG	2.742.176	189.709	15.318	1.587.438	4.534.641
UTEM	4.376.247	31.291	39.828	40.483	4.487.849
UATA	2.042.368	52.427	44.562	539.892	2.679.249
TOTAL	130.280.298	34.676.130	8.315.330	42.697.484	215.969.242
PROMEDIO	8.142.519	2.167.258	519.708	2.668.593	13.498.078

Fuente: "Financiamiento Fiscal a la Educación Superior", 2014 y "Base de Datos Informe de Financiamiento Fiscal a la Educación Superior", 2014, Contraloría General de la República.

* Esta categoría considera los fondos entregados por concepto de: Fondo de Desarrollo Institucional (FDI), Convenio Universidad de Chile, Fondo de apoyo la Innovación en Educación Superior (INES), Aplicación Ley 20.374 (Retiro), Convenios con los Ministerios de Interior (financiamiento ONEMI) y de Vivienda y Urbanismo (convenio MINVU), Desarrollo de las Humanidades, Ciencias Sociales y Artes (DHCSA), Educación Superior Regional (ESR), Gobierno Regional (GORE) y Plan de Emergencia de Infraestructura y Equipamiento de Instituciones (PEIE).

Tabla 7.5.:

Aportes fiscales a las universidades privadas del CRUCH año 2014 (M\$)

	Aporte Fiscal Directo, Fondo de Fortalecimiento y Fondo Basal por Desempeño	CONICYT	AFI	Otros Aportes*	TOTAL
PUC	26.208.374	14.113.717	4.512.075	2.307.909	47.142.075
UDEC	15.831.872	9.568.657	1.475.013	4.241.620	31.117.162
UTFSM	12.416.177	4.003.135	1.618.726	1.654.379	19.692.417
PUCV	12.318.553	1.972.297	864.648	2.322.598	17.478.096
UACH	10.194.787	2.877.434	454.397	1.802.570	15.329.188
UCN	9.923.562	1.189.796	355.106	1.800.173	13.268.637
UCT	1.941.280	718.955	56.260	2.435.323	5.151.818
UCM	2.725.644	314.427	158.893	1.074.768	4.273.732
UCSC	1.927.153	128.755	130.763	772.221	2.958.892
TOTAL	93.487.402	34.887.173	9.625.881	18.411.561	156.412.017
PROMEDIO	10.387.489	3.876.353	1.069.542	2.045.729	17.379.113

Fuente: "Financiamiento Fiscal a la Educación Superior", 2014 y "Base de Datos Informe de Financiamiento Fiscal a la Educación Superior", 2014 Contraloría General de la República.

* En esta categoría se considera los fondos recibidos por concepto de: Fondo de Desarrollo Institucional (FDI), Fondos desde Gobierno Regional (GORE), Convenio con Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Apoyo a la Innovación en la Educación Superior (INES) y Educación Superior Regional (ESR).

Tabla 7.6.:

Aportes fiscales a las universidades privadas acreditadas año 2014 (M\$)

	AFI	Fondo de Desarrollo Institucional	CONICYT	Otros aportes*	TOTAL
UAHC	7.938	-	93.058	-	100.996
UAI	1.143.441	487.133	448.858	-	2.079.432
UNACH	139	4.950	-	-	5089
UAH	129.649	144.984	330.189	-	604.822
UA	75.478	90.544	-	-	166.022
UBO	418	10.398	20.235	-	31051
UCSH	7.520	266.479	6.486	380.000	660.485
UCENTRAL	21.724	67.770	8.746	226.030	324.270
UANDES	905.172	722.384	307.837	550.000	2.485.393
UVM	2.089	63.780	7.816	474.157	547.842
UDD	623.176	197.373	429.385	217.116	1.467.050
UPACIF	15.458	-	179.487	102.798	297.743
UDP	825.656	501.040	453.526	189.988	1970210
UFINIS	191.200	50.000	1.103	-	242.303
UMAYOR	542.268	438.138	254.855	25.526	1.260.787
UNAB	640.305	216.780	1.559.956	837.482	3254523
USS	408.302	162.708	139.922	9.655	720.587
UST	44.423	100.000	192.397	467.976	804.796
UINACAP	16.154	56.360	-	33.813	106.327
TOTAL	5.600.510	3.580.821	4.433.856	3.514.541	17.129.728
PROMEDIO	294.764	188.464	233.361	184.976	901.565

Fuente: "Financiamiento Fiscal a la Educación Superior", 2014 y "Base de Datos Informe de Financiamiento Fiscal a la Educación Superior", 2014 Contraloría General de la República.

* Incluye fondos recibidos del Gobierno Regional, Fondo de Apoyo a la Innovación en Educación Superior y Educación Superior Regional.

4. Determinación de otros ingresos gestionados directamente por la institución

A continuación, se presentan otros ingresos generados por las diferentes instituciones universitarias de educación superior acreditadas analizadas en el presente punto. Corresponden a ingresos gestionados por la institución que son diferentes a los aportes estatales y a los ingresos provenientes del cobro de aranceles de pregrado: ingresos de cursos y programas, prestación de servicios, donaciones y otros⁽⁴⁾.

Con respecto a este conjunto de datos, es importante destacar que en promedio para el conjunto de universidades, la variación 2012/2013 se sitúa en un 1% y al analizar las variaciones más significativas, solo en una universidad se observa un cambio de dos posiciones relativas en el ordenamiento que se determinará más adelante conforme al arancel total. El resto de las instituciones mantiene su posición en el ordenamiento general.

⁴ Corresponden a la suma de las clasificaciones: otros ingresos e Ingresos no operacionales contenidos en las fichas financieras institucionales recuperados de: <http://www.mifuturo.cl/index.php/informes-sies/informacion-financiera>

Tabla 7.7.:**Otros ingresos autogestionados por las universidades estatales, año 2014 (M\$)**

Institución	Ingresos de cursos y programas	Prestación de servicios	Donaciones	Otros ingresos*	Total
UCHILE	27.237.053	137.406.868	4.621.955	55.100.950	224.366.826
USACH	115.186	204.514	205.534	2.489.195	3.014.429
UTALCA	-	11.614.909	60.397	1.120.626	12.795.932
UTA	670.684	233.474	88.298	2.090.132	3.082.588
UFRO	2.197.475	751.476	288.925	22.711.487	25.949.363
UV	311.819	1.914.469	99.881	2.277.193	4.603.362
UBB	812.761	132.067	18.453	4.722.494	5.685.775
UANTOF	169.553	1.599.776	-	10.284.314	12.053.643
UNAP	169.767	2.831.148	3.012	1.649.573	4.653.500
ULS	-	790.908	154.798	1.807.796	2.753.502
UMCE	144.732	74.157	-	286.883	505.772
ULAGOS	-	255.481	7.875	5.842.736	6.106.092
UPLA	201.754	649.434	-	3.738.038	4.589.226
UMAG	208.524	893.772	98.173	152.952	1.353.421
UTEM	82.644	935.613	1.439	1.161.312	2.181.008
UATA	-	-	-	1.520.424	1.520.424
TOTAL	32.321.952	160.288.066	5.648.740	116.956.105	315.214.863
PROMEDIO	2.020.122	10.018.004	353.046	7.309.757	19.700.929

Fuente: Mi Futuro.cl, Ministerio de Educación. Extractado de:
<http://www.mifuturo.cl/index.php/informes-sies/informacion-financiera>

* Incluye los denominados otros ingresos e Ingresos no operacionales de las fichas financieras institucionales entregadas al MINEDUC.

Tabla 7.8.:

Otros ingresos autogestionados por las universidades privadas pertenecientes al CRUCH, año 2014 (M\$)

Institución	Ingresos de cursos y programas	Prestación de servicios	Donaciones	Otros ingresos	Total
PUC	29.799.614	197.404.245	14.397.398	12.699.186	254.300.443
UDEC	1.016.770	14.440.238	-	97.178.380	112.635.388
UTFSM	1.945.091	15.811.803	351.320	2.519.362	20.627.576
PUCV	1.650.885	9.899.331	747.207	2.106.707	14.404.130
UACH	1.053.429	5.098.781	136.251	3.355.229	9.643.690
UCN	1.705.490	7.297.356	421.779	5.897.004	15.321.629
UCT	1.382.531	1.125.591	22.734	215.431	2.746.287
UCM	393.414	304.342	24.942	1.437.843	2.160.541
UCSC	559.324	1.570.198	37.342	1.005.151	3.172.015
TOTAL	39.506.548	252.951.885	16.138.973	126.414.293	435.011.699
PROMEDIO	4.389.616	28.105.765	1.793.219	14.046.033	48.334.633

Fuente: Mi Futuro.cl, Ministerio de Educación. Extractado de: <http://www.mifuturo.cl/index.php/informes-sies/informacion-financiera>

Tabla 7.9.:**Otros ingresos auto gestionados por las universidades privadas acreditadas (M\$ 2014):**

Institución	Ingresos de cursos y programas	Prestación de servicios	Donaciones	Otros ingresos	Total
UAHC	30.600	82.944	-	154.812	268.356
UAI	12.114.524	214.217	87.807	3.658.795	16.075.343
UNACH	-	-	-	-	-
UAH	703.839	1.553.767	340.970	1.747.672	4.346.248
UA	919.472	249.262	35.607	2.384.228	3.588.569
UBO	272.208	-	5.006	99.531	376.745
UCSH	1.005.741	111.867	36.960	1.372.611	2.527.179
UCENTRAL	659.074	436.631	18.196	1.008.861	2.122.762
UANDES	489.305	6.220.868	8.655.465	1.219.393	16.585.031
UVM	-	-	-	-	-
UDD	-	-	260.023	5.755.249	6.015.272
UPACIF	165.262	-	3.942	344.687	513.891
UDP	2.364.261	-	1.029.665	790.355	4.184.281
UFINIS	547.170	-	461.958	458.623	1.467.751
UMAYOR	1.600.488	2.599.632	315.082	2.055.959	6.571.161
UNAB	1.489.674	-	460.411	2.492.561	4.442.646
USS	1.154.097	1.219.773	62.057	1.242.174	3.678.101
UST	1.374.925	900.377	22.329	2.925.611	5.223.242
UINACAP	9.501.655	96.744.322	-	9.667.472	115.913.449
TOTAL	34.392.295	110.333.660	11.795.478	37.378.594	193.900.027
PROMEDIO	1.810.121	5.807.035	620.815	1.967.294	10.205.265

Fuente: Mi Futuro.cl, Ministerio de Educación. Extractado de: <http://www.mifuturo.cl/index.php/informes-sies/informacion-financiera>

5. Determinación del arancel total por institución

A partir de los antecedentes entregados en las nueve tablas anteriores, se puede construir la tabla 7.10., esta presenta el arancel real, el aporte gubernamental per cápita por institución y los otros ingresos gestionados por la institución, también per cápita, en el conjunto de universidades acreditadas en Chile. La suma de estos tres valores es lo que denominamos arancel total institucional:

Tabla 7.10.:

Arancel total por Institución (\$ 2014):

Institución	Arancel Real	Aporte Fiscal per cápita	Otros ingresos per cápita	Arancel total
PUC	4.188.001	2.005.363	10.817.613	17.010.977
UCHILE	3.496.966	3.514.006	8.804.223	15.815.195
UDEC	2.695.021	1.296.440	4.692.750	8.684.211
UANDES	4.206.992	460.428	3.072.440	7.739.860
UAI	4.222.170	311.852	2.410.819	6.944.841
UFRO	2.496.747	1.333.801	2.884.224	6.714.772
UINACAP	1.531.035	4.654	5.074.131	6.609.820
UTALCA	2.700.030	2.138.903	1.464.065	6.302.998
UANTOF	2.800.347	1.258.607	2.038.154	6.097.108
UCN	2.821.517	1.369.736	1.581.669	5.772.922
PUCV	2.854.855	1.308.535	1.078.396	5.241.786
UDD	4.260.425	110.238	452.004	4.822.667
UTFSM	2.541.951	1.093.902	1.145.849	4.781.702
UACH	2.751.121	1.230.568	774.158	4.755.847
UTA	2.592.620	1.726.799	423.607	4.743.026
UDP	3.693.482	138.416	293.964	4.125.862
UMAYOR	3.629.074	76.948	401.047	4.107.069
UFINIS	3.778.591	45.795	277.405	4.101.791
USACH	2.928.075	910.339	143.798	3.982.212
UAH	2.959.158	113.432	815.125	3.887.715

Institución	Arancel Real	Aporte Fiscal per cápita	Otros ingresos per cápita	Arancel total
UNAB	3.677.277	74.411	101.576	3.853.264
UMAG	2.121.674	1.242.367	370.800	3.734.841
ULS	2.469.532	843.956	402.735	3.716.223
USS	3.536.079	28.885	147.437	3.712.401
UTEM	2.493.717	733.189	356.316	3.583.222
UBB	2.228.248	795.544	537.459	3.561.251
UV	2.570.993	616.168	322.884	3.510.045
UCM	2.450.231	672.288	339.868	3.462.387
UMCE	2.034.067	1.264.154	113.275	3.411.496
UPLA	1.916.190	707.489	643.831	3.267.510
UST	2.988.599	30.815	199.994	3.219.408
UCT	2.193.185	639.898	341.111	3.174.194
UPACIF	2.888.423	63.798	110.112	3.062.333
UA	2.871.111	8.411	181.810	3.061.332
UCSH	2.339.240	133.135	509.409	2.981.784
ULAGOS	1.513.007	667.521	766.135	2.946.663
UVM	2.857.495	73.993	-	2.931.488
UCENTRAL	2.619.972	29.622	193.913	2.843.507
UATA	1.954.036	528.973	300.182	2.783.191
UNAP	1.421.855	733.802	573.798	2.729.455
UCSC	1.830.594	254.026	272.323	2.356.943
UAHC	2.079.953	32.579	86.566	2.199.098
UNACH	2.059.245	3.018	-	2.062.263
UBO	1.959.705	7.093	86.054	2.052.852

Fuente: Elaboración propia a partir de la información presentada en las Tablas anteriores del presente capítulo.

6. Comentarios finales respecto de la información presentada

6.1. Respecto de la eficiencia

El arancel total determinado es entonces, lo que evidencia la disponibilidad de recursos de las diferentes instituciones, que son obtenidos de diversas fuentes para realizar las actividades que son propias del quehacer universitario. Tal como se indicara al inicio de este capítulo:

- La suma de tres valores, arancel real, ingresos fiscales per cápita e ingresos propios per cápita, es lo que se denomina arancel total.
- Con el objetivo de presentar todos los ingresos referidos a la unidad común que está presente en todas las instituciones, se utiliza la modalidad más clásica, que articula los siguientes elementos: alumnos a nivel de pregrado, modalidad presencial, plan de estudios regular, matriculados en carreras profesionales y técnicas.

La disparidad en los montos, que oscilan entre los dos y los diecisiete millones de pesos, permiten comprender el grado disímil de desarrollo y los tipos de énfasis que cada universidad evidencia en las diferentes actividades.

Es así como las tres universidades que trabajan con el mayor arancel total (Pontificia Universidad Católica de Chile; Universidad de Chile y Universidad de Concepción) son las que dan cuenta a nivel nacional, de prácticamente la mitad de la actividad más valorada por la academia clásica para evaluar la calidad de una institución universitaria. Las instituciones mencionadas, aportan el 47% de los artículos WOS (ex ISI) publicados en los años 2013 y 2014 y concentran el 64% de la matrícula en programas de doctorado.

Profundizando aún más, si se desagregan las actividades mencionadas al interior de este grupo de universidades, se encuentra

un patrón permanente, la Pontificia Universidad Católica de Chile y Universidad de Chile concentran del orden del 80% de las actividades señaladas, distribución que concuerda plenamente con la cuantía relativa de los aranceles totales (\$17.010.977, \$15.815.195 y \$ 8.684.211, respectivamente).

Respecto a la importancia relativa que tienen en el arancel total los tres componentes que lo integran, se destaca que para estas tres universidades, el mayor aporte al arancel total proviene de otros ingresos autogestionados per cápita, en una cuantía que oscila entre el 54% y un 64%. Es decir, en el arancel total los ingresos per cápita provenientes de esta vía, superan en importancia al arancel real cobrado por la institución más el ingreso per cápita aportado por el fisco.

Respecto de la importancia relativa de las fuentes de estos ingresos autogestionados (Ingresos de cursos y programas, prestación de servicios, donaciones y otros ingresos), existe disparidad (tablas 7.7. y 7.8.). En el caso de la Universidad de Chile y la Pontificia Universidad Católica de Chile, el principal ingreso proviene de prestación de servicios (61% y 77% del total respectivamente), en el caso de la Universidad de Concepción, el 86% proviene de la componente otros ingresos⁵, pero no es posible determinar con precisión, a partir de la información oficial, el origen exacto de la fuente de éstos. Una tesis plausible, es que son fondos provenientes de las empresas relacionadas con la universidad.

Por último, para completar el análisis, es importante destacar que el coeficiente de correlación entre el arancel total y las variables número de alumnos en programa de doctorado 2014, número de programas de doctorado 2014 y publicaciones WOS 2014, es superior en todos los casos al 80%, lo que correlaciona de manera equivalente toda esta actividad con la variable denominada otros ingresos.

El otro coeficiente de correlación que resulta ser muy significativo, asciende a 98%, se verifica entre número de alumnos en programas

⁵ Incluye los denominados Otros ingresos e Ingresos no operacionales de las fichas financieras institucionales entregadas al MINEDUC.

de doctorado y el número de publicaciones WOS.

En coherencia con lo expuesto, se destaca que las 23 universidades de la muestra que trabajan con arancel total inferior a los \$3.800.00 (13 de las 25 pertenecientes al CRUCH Y 10 de las 19 privadas no tradicionales), no alcanzan en conjunto la producción de publicaciones WOS, ni el número de alumnos en programas de doctorado que exhibe la Pontificia Universidad Católica.

En el caso de las 13 universidades del CRUCH, su producción conjunta de publicaciones WOS es equivalente a las de la Universidad de Concepción. Esta última supera en una proporción de dos a uno, el número de alumnos en programas de doctorado de las otras trece instituciones.

Expuesto el análisis previo -que tiene la intención de aportar evidencia para la elaboración de la política pública en educación superior, demostración que esperamos sea contrastada y discutida respecto de su importancia y metodología- cabe preguntarse hasta dónde es posible pensar que todo el sistema universitario está llamado a desarrollar investigación de punta, (que sea capaz de desplazar la frontera de la Ciencia) y a desarrollar programas de postgrado del mayor nivel. Si bien la intención resulta estimable, no parece del todo factible desde la perspectiva que nos da el conocer los montos de recursos que se requieren para el desarrollo de las actividades señaladas.

También resulta importante destacar los argumentos que permiten hacer comparaciones en cuanto a los logros entre universidades, éstos se deben realizar a partir de la disponibilidad de recursos equivalentes, tema que en nuestra impresión, facilita el arancel total determinado.

En este mismo ámbito de comparaciones, cabría destacar la eficiencia de la Universidad de Santiago, que se ubica prácticamente en cuarto lugar entre las universidades del CRUCH respecto de los indicadores de producción analizados, con un arancel total de \$ 3.982.212.

Desde luego, existen otros múltiples aspectos⁽⁶⁾ cualitativos (calidad de la infraestructura, importancia estratégica regional) y cuantitativos (indicadores de calidad en la formación de pre grado) que deben ser analizados antes de emitir un juicio definitivo con respecto a la eficiencia en el sistema universitario chileno, no obstante ello, se estima relevante considerar en dicho juicio, la información aportada para la determinación y cuantía del denominado arancel total.

6.2. Comentarios respecto de las fuentes de financiamiento

En otro ámbito comparativo, se puede apreciar la disparidad que existe respecto de las fuentes de financiamiento de las universidades incluidas en el análisis.

Si ordenamos a las instituciones de forma decreciente respecto de la importancia relativa del arancel real, que es el financiamiento proveniente de los estudiantes, en la determinación del arancel total, nos encontramos con que las primeras 15 posiciones las ocupan universidades privadas no tradicionales, esto de un total de 19 universidades pertenecientes a esta categoría.

Los rangos observados oscilan entre el 99,9% y el 78,5%, estas instituciones son: Adventista de Chile (99,9%); Universidad de Viña del Mar (97,5%); Universidad Bernardo O'Higgins (95,5%); Universidad Andrés Bello (95,4%); Universidad San Sebastián (95,3%); Universidad Academia de Humanismo Cristiano (94,6%); Universidad del Pacífico (94,3%); Universidad Autónoma de Chile (93,8%); Universidad Santo Tomás (92,8%); Universidad Central de Chile (92,1%); Universidad Finis Terrae (92,1%); Universidad Diego Portales (89,5%); Universidad Mayor (88,4%); Universidad del Desarrollo (88,3%); Universidad Católica Silva Henríquez (78,5%).

Estas cifras no son poco importantes cuando se enjuicia la

⁶ Answering the Call: Institutions and States Lead the Way Toward Better Measures of Postsecondary Performance. Jennifer Engle, PhD. Bill & Melinda Gates Foundation, 2016.

eficiencia en la producción de publicaciones científicas y la presencia en programas de doctorados en las instituciones⁽⁷⁾. Desde esta perspectiva, en la medida en que se avance en el establecimiento de la gratuidad universal, es necesario considerar el impacto que puede generar en el accionar de las instituciones la fijación del arancel regulado, pues éste constituirá la principal fuente de financiamiento de las universidades⁽⁸⁾.

Resulta también interesante, destacar que al ordenar el total de universidades presentes en la muestra (44) por el criterio de la importancia relativa del aporte fiscal per cápita, las primeras cinco instituciones que figuran son: Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación (37,1%); Universidad de Tarapacá (36,4%); Universidad de Talca (33,9%); Universidad de Magallanes (33,3%); Universidad Arturo Prat (26,9%). Se puede calcular que la importancia del aporte fiscal per cápita en el arancel total promedio para estas cinco universidades estatales, es de 34%, porcentaje bastante inferior al aporte relativo del arancel real que asciende en promedio para el grupo a un 53,2%.

En el otro extremo, al centrarnos ahora en el subconjunto de universidades estatales, la menor importancia relativa del aporte fiscal per cápita en el arancel total, se puede observar en las universidades: Valparaíso (17,6%); Atacama (19%); Los Lagos (22,7%) y de Chile (22,2%). Desde luego, al trasladar estos porcentajes a valores, las diferencias resultan ser significativas, de hecho el aporte fiscal per cápita promedio para las tres primeras universidades estatales es de \$604.000, mientras que el aporte fiscal per cápita de la Universidad de Chile es de \$3.514.006.

Esta diferencia se expande de diez a uno al comparar en valor absoluto los aportes fiscales totales a la Universidad de Chile (ochenta

7 Con todo, en el ámbito de publicaciones WOS, este grupo de universidades genera en conjunto algo más del 60% de la producción evidenciada por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Superando en un 30% la producción de la Universidad de Concepción. En el ámbito de los profesionales en programas de doctorados su incursión es más reciente y alcanza un 50% del número que maneja la Universidad de Concepción y un 30% de la PUC.

8 Se debe considerar que este conjunto de 15 universidades representa el 40% del total de la matrícula para el conjunto de universidades acreditadas a nivel nacional.

y nueve mil millones) con los de la Universidad de Valparaíso (ocho mil millones). Distancia que se expande de treinta y tres a uno al comparar el aporte absoluto de la Universidad de Chile con la Universidad de Atacama (dos mil setecientos millones).

Obviamente los antecedentes aportados ponen de manifiesto la complejidad que conlleva generar un diseño de arquitectura integrado para el heterogéneo sistema universitario chileno.

7. Bibliografía

- Comisión Nacional de Acreditación, CNA. Guía para la evaluación interna acreditación institucional. Santiago de Chile. CNA. Recuperado de: <https://www.cnaChile.cl/SiteAssets/Lists/Acreditacion%20Institucional/AllItems/Gu%C3%ADa-de-evaluaci%C3%B3n-interna.pdf>
- Contraloría General de la República. (2014). Financiamiento Fiscal a la Educación Superior. CGR, División de Análisis Contable. Santiago, Chile. Recuperado de: http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA+Repository/Portal/Bases/Contabilidad/Universidades_del_Estado/Estudios/2014/FFES.pdf
- Contraloría General de la República. (2014). Base de Datos Informe de Financiamiento Fiscal a la Educación Superior. CGR, División de Análisis Contable. Santiago, Chile. Recuperado de: http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA+Repository/Portal/Bases/Contabilidad/Universidades_del_Estado/Estudios/2014/FFES.pdf
- Engle, J. (2016). Answering the Call: Institutions and States Lead the Way Toward Better Measures of Postsecondary Performance. Bill & Melinda Gates Foundation.
- Mifuturo.cl. Información Financiera en Educación Superior. Chile: Ministerio de Educación. Recuperado de: <http://www.mifuturo.cl/index.php/informes-sies/informacion-financiera>
- Mifuturo.cl. Bases de datos. Chile: Ministerio de Educación. Recuperado de: <http://www.mifuturo.cl/index.php/bases-de-datos/matriculados>; <http://portal.becasycreditos.cl/>

CAPÍTULO 8

Gratuidad puede ser inequitativa

Mauricio Olavarría Gambi⁽¹⁾

1 Profesor titular de la Universidad de Santiago de Chile, Doctor en Políticas Públicas por la Universidad de Maryland at Collage Park, Estados Unidos. Magíster en Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Licenciado en Ciencias del Desarrollo por ILADES y Administrador Público por la Universidad de Chile. Consultor del Banco Mundial, BID y O.P.S.

La política que establece la gratuidad para los estudiantes de la educación superior ha sido promovida como una política pública basada en el principio de igualdad que, como consecuencia, generaría mayores niveles de equidad en la sociedad chilena⁽²⁾. Un examen detallado de sus preceptos y alcances muestra, sin embargo, que la señalada política, apunta en una dirección contraria a sus declarados objetivos, generando mayores niveles de inequidad social.

1. Acerca de los alumnos universitarios

El costo de la educación superior consistía en un insignificante pago de matrícula hasta 1978, lo que en el hecho implicaba gratuidad universal. La cobertura a la época era bastante limitada. En 1950, 11.000 personas estudiaban en las universidades chilenas, 25.000 en 1960, 78.000 en 1970 (Cousiño 2001) y 118.978 en 1980, cifra esta última que representaba un 7,48% de la cohorte de 18 a 24 años de edad (Bernasconi y Rojas 2003). Entre ellos escaseaban los jóvenes pertenecientes de familias de bajos ingresos. Sobre esto Aníbal Palma (2004) señala que “una encuesta de 1962, que el presidente Allende citó en varias ocasiones, mostraba que el 98% del alumnado de la Universidad de Chile, principal plantel de enseñanza superior en el país, pertenecía a las clases altas, solamente el 2% eran hijos de obreros y no se registraba entre sus estudiantes ningún hijo de campesino”.

Es decir, la política de gratuidad universitaria fue, en el hecho, un subsidio estatal a los sectores más acomodados de la sociedad

² La idea de igualdad en que funda esta política pública es que la eliminación de pago en el sistema educacional implicaría igualdad de trato y que ello traería mayor equidad en las oportunidades de movilidad social ascendente. El programa de gobierno de la Presidenta Bachelet señala: “El rol del Estado es lograr que el derecho a una educación de calidad no dependa de la capacidad de pago de las familias y que por lo tanto su nivel de ingreso o endeudamiento no determine el acceso a la educación y con ello su futuro ... La educación superior debe ser un derecho social efectivo. Se establecerán garantías explícitas para los ciudadanos en materia de educación superior ... Para cumplir con dichas garantías se requiere de un Estado activo tanto en la entrega directa de servicios educativos como en la estricta fiscalización de los oferentes, tarea a la que nos abocaremos con especial dedicación y premura” (Bachelet 2013: 17 y 20).

chilena, para que formaran e incrementaran su capital humano, lo que luego les permitiría mantener sus posiciones de privilegio en la economía, política y diversos ámbitos sociales.

Al año 2014, la matrícula universitaria era de 709.854 alumnos, de los cuales 26,56% estudiaba en una universidad estatal, 20,42% lo hacía en una universidad no estatal del CRUCH y 53,02% en una universidad privada (MINEDUC 2015, p.53). Adicionalmente, 357.575 estudiaban en un Instituto Profesional y 147.984 en un CFT, totalizando 1.215.413 alumnos en la educación superior.

Tabla 8.1.:

Cobertura bruta de superior por ingreso autónomo per cápita del hogar, 1990 – 2013.

Quintiles de ingreso	Años	
	1990	2013
I (más pobre)	4,5	34,4
II	7,4	38,4
III	12,1	48,7
IV	22,1	59,8
V (más rico)	39,7	89,6
Total	15,5	51,2

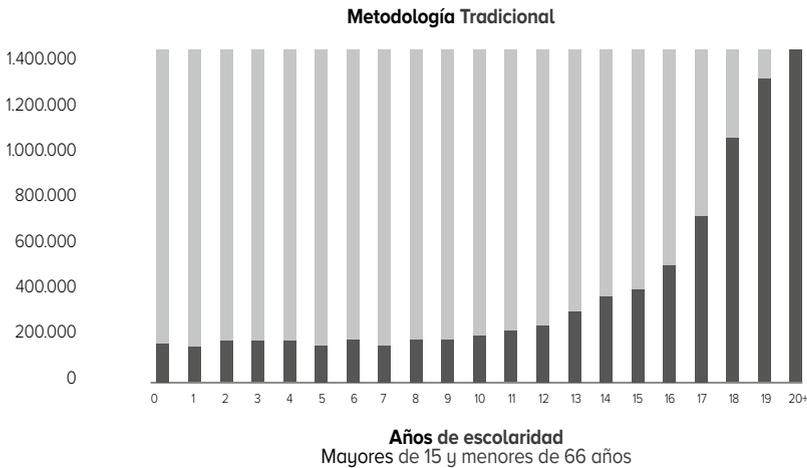
Fuente: CASEN 1990 y 2013.

Datos de la encuesta CASEN muestran que entre 1990 y 2013 (tabla 8.1.) se produce un ritmo de incorporación más acelerado de los segmentos de menores ingresos a la educación superior, respecto de los sectores más acomodados; aunque a 2013 casi la totalidad de los jóvenes del quintil más rico asiste a la educación superior, en contraposición a sólo un tercio de los jóvenes más pobres.

2. Ingresos de los titulados

Gráfico 8.1.:

Ingresos según años de escolaridad 2013.



Fuente: CASEN 2013

Por otro lado, datos del gráfico 8.1. muestran que las personas con educación universitaria completa (17 años), en promedio, triplican el ingreso de aquellos que tienen licencia secundaria y que quienes han logrado completar un postgrado (20 o más años de escolaridad), en promedio, sextuplican los ingresos de los que obtienen quienes solo han logrado finalizar cuarto medio.

Adicionalmente, una encuesta efectuada a 746 titulados de la promoción 2013, de diversas carreras de la Universidad de Santiago de Chile, muestra que, en promedio, el ingreso per cápita del hogar luego de un año de la titulación se incrementa en 60% respecto del ingreso per cápita del hogar al momento en que esa persona rindió la PSU. La misma encuesta muestra que el ingreso del primer empleo –a un año de la titulación en la Universidad de Santiago– es, en promedio,

un 34,26% superior al ingreso que tenía el hogar de origen de esa persona al momento de rendir la PSU (USACH 2016).

En resumen, lo que la evidencia muestra es que quienes acceden a la educación universitaria desproporcionadamente pertenecen a los segmentos de mayores ingresos y que quienes alcanzan un título universitario – de pre o postgrado – alcanzan ingresos tres o seis veces superiores a quienes solo logran terminar la educación media. Es decir, quienes acceden a la universidad son o serán los más ricos de la sociedad.

3. El costo de la gratuidad y usos alternativos

El costo para el año 2016 de la gratuidad en la educación superior para los estudiantes pertenecientes al 50% de los hogares más pobres del país es de \$536.620 millones, a lo que se agregan \$26.621 millones para becas de alimentación, a quienes cursen estudios en universidades del CRUCH, CFT e IP acreditados y sin fines de lucro, y en universidades privadas que cumplan criterios de acreditación y de cogobierno (Gobierno de Chile 2016, p.7).

Luego de este primer paso, la Presidenta ha reafirmado “que habrá gratuidad universal” (El Mercurio 2016, C6). Las estimaciones de costo de la gratuidad universal varían. Salas y otros (2015) estiman que el costo anual de esta política, considerando solo a las universidades, pública fluctuaría entre US\$2.325,07 millones y US\$3.349,9 dependiendo si, en el primer caso, se considera solo el arancel de referencia de las carreras o si, en el segundo caso, el cálculo recoge los aranceles efectivos. El mismo estudio afirma que en caso que las transferencias del Estado consideren solo los aranceles de referencias, la reducción en los ingresos por docencia de pregrado para las universidades estatales sería de 21,15%, para las tradicionales privadas sería del 23,86% y para las privadas sería del 37,2%.

Acción Educar (2015) estima el costo de la gratuidad universal de la educación superior en US\$3.063 millones anuales. Basado en los aranceles de referencia de la Universidad de Chile e INACAP, Sergio Urzúa estimó que el costo incremental de la gratuidad para toda la educación superior sería de US\$5.201 millones (El Mostrador 2014). Paredes (2014) estima que el costo bruto de la gratuidad en la educación superior variaría entre US\$4.800 y US\$8.050 millones de dólares. Manuel Agosín (2015), Decano de la Facultad de Economía de la Universidad de Chile, estima que el costo de proveer educación superior gratuita para los alumnos provenientes de hogares del 20% más rico del país cuesta US\$1.500 millones al año.

En contraposición, a educación pre-escolar se asignaron \$117.373 millones para construir nuevos jardines infantiles, \$45.617 millones para ampliar la cobertura en 11.133 casos y otros \$83.168 millones para mayores gastos operacionales de JUNJI e Integra (Gobierno de Chile 2016, p. 6), aunque no es claro que este último gasto sea uno con efecto directo y certero sobre los niños que asisten a los jardines infantiles.

Según la encuesta CASEN 2013, la tasa neta de asistencia en pre-escolares de 0 a 3 años de edad es 28,4% y en el quintil más pobre alcanza a 24,4%, al año 2013. El 59,2% de los pre-escolares provenientes de hogares del quintil más pobre que asiste a educación pre-escolar lo hace a un establecimiento municipal, de la JUNJI o INTEGRAL, el 55,7 y 41,8 de los menores del segundo y tercer quintil respectivamente asiste al mismo tipo de establecimiento pre-escolar (CASEN 2013).

Sobre el impacto de la educación pre-escolar, un estudio del MINEDUC expone que “la evidencia indica que la estimulación temprana de calidad tiene efectos positivos incluso hasta la vida adulta y en ámbitos tan diversos como en la salud, en el desarrollo cognitivo, en el lenguaje y en el desarrollo socioemocional. Asimismo, permite ahorrar recursos a los países al disminuir la delincuencia y la necesidad de servicios estatales, entre varios otros” (MINEDUC 2014, p.1).

En la misma línea de los usos alternativos de los recursos que implica la gratuidad de la educación superior, Agosín (2015, p.10) anota que con los mismos recursos que se destinarían a la gratuidad de los jóvenes más ricos, “se podría más que duplicar el aporte al sistema de salud y al fondo de pensiones de los hogares más modestos” para que ellos pudieran acceder a una mejor salud y mejores pensiones.

4. ¿Racionalidad de la gratuidad?

Las inversiones en educación superior son altamente rentables para quien recibe esa educación. Anteriormente ya se ha señalado que quien completa su educación post-secundaria obtiene ingresos que, en promedio, triplican los de aquellos que solo alcanzan cuarto medio. Así, entonces, los beneficios que genera esta inversión son apropiados privadamente por el pequeño grupo que accede a la educación superior.

Si la inversión es hecha por el Estado, a través de políticas de gratuidad, implica que los beneficios de un esfuerzo social o comunitario son apropiados privadamente por este grupo privilegiado, sin necesidad de aportar o devolver nada a cambio del beneficio recibido.

La sección anterior ha mostrado algunos usos alternativos de los recursos orientados a financiar la gratuidad educación superior que generan mayor beneficio social, particularmente el de la educación pre-escolar.

Desde un punto de vista de la economía política, la política de gratuidad puede ser entendida como una concesión, ventaja, regalía o privilegio que la autoridad llamada a decidir sobre la materia quiere otorgar a este pequeño grupo. Por otro lado, la demanda por gratuidad en la educación superior puede ser entendida como la acción de un grupo de interés (o de presión) orientada a exigir que recursos públicos sean usados en su beneficio particular (obtener un título profesional y triplicar sus ingresos respecto de los que obtendrían solo con licencia

secundaria), no obstante que esos recursos podrían generar mayor bienestar social de invertirse en otros ámbitos de política pública.

De este modo, lo que se configura es que la gratuidad en la educación superior es una política basada en una relación clientelista de la autoridad llamada a decidir sobre ella y el grupo de presión que la recibe, en la que la autoridad otorga este privilegio o regalía, sin consideración a si hay alternativas que generen mayor beneficio social, en la expectativa de que con ella logrará las simpatías, apoyo o el voto de quienes reciben esta concesión o ventaja.

Así entonces, la política de gratuidad en la educación superior nada tiene de socialista, comunitaria o solidaria, sino que puede ser entendida como el puro y desnudo juego de intereses egoístas: el de la autoridad por captar las simpatías y apoyo de aquel grupo con el que establece una relación de favoritismo y el del grupo que presiona por obtener regalías que, desde una perspectiva de las opciones que generan mayor beneficio social, no le correspondería.

5. Opciones de política pública

¿Deben recibir ayuda los jóvenes provenientes de hogares de menores ingresos para acceder a la educación superior? Sí, porque con ello se refuerzan las capacidades de grupos desaventajados, se incentiva la movilidad social ascendente, se genera un acceso más equitativo al disfrute de los bienes sociales, se reducen las brechas de ingreso y se avanza a una sociedad más equitativa, integrada e inclusiva.

¿Debe ser una ayuda sin obligaciones? No, porque la ayuda que se les da a esos jóvenes es un esfuerzo colectivo solidario que realiza la sociedad para permitir que jóvenes desaventajados económicamente mejoren su prospecto futuro de bienestar. Dado que gracias a ese esfuerzo colectivo y solidario esos jóvenes alcanzarán, en promedio, ingresos que triplican los que habrían obtenido de haber solo alcanzado

licencia secundaria, lo que los llevará a ubicarse entre los más ricos de la sociedad, entonces es lícito que ellos solidariamente devuelvan la ayuda para que otros, en el futuro, que estarán en su misma condición inicial, puedan también mejorar su prospecto de bienestar.

Así entonces, se configura una política pública de apoyo al acceso a la educación superior basada en un sistema de crédito estudiantil solidario, sustentado en la responsabilidad social, de ayudar al que lo necesita y merece, pero también de responsabilidad individual, del que recibe la ayuda, para cumplir con el objetivo para el que le fue otorgada la ayuda y retribuir el esfuerzo social, devolviendo la ayuda en el futuro, para que otros también puedan acceder a ella cuando lo necesiten y merezcan. Ello, a su vez, permite que los recursos públicos sean invertidos en iniciativas que generan mayor beneficio social, como expandir la educación pre-escolar de calidad, reforzar la salud pública o mejorar las pensiones de los jubilados más pobres, por ejemplo.

La evidencia muestra que la disponibilidad de crédito favorece el acceso a la educación superior, particularmente de los jóvenes de segmentos de menores ingresos (Olavarría y Allende 2013; De Elejalde y Ponce 2015). Las opciones de crédito a las que los jóvenes puedan acceder deben, sin embargo, cumplir requisitos que eviten que su bienestar futuro se comprometa: debe tener un plazo acotado y razonable de devolución en el tiempo (diez a quince años), debe tener un periodo de gracia, debe ser contingentes al ingreso, debe tener una tasa de interés social baja, debe permitir el pre-pago y debe tener el aval del Estado. Los inicios del Crédito con Aval del Estado (CAE) no cumplieron con estas características y ello generó un agudo problema a quienes lo obtuvieron que, como ya se ha anotado, hubo de ser rectificado.

Se ha planteado que este tipo de ayuda no debería ser devuelta por quienes la reciben, pues sería el equivalente a un capital de riesgo que se invierte en actividades que no tienen retornos asegurados. Los recursos destinados a ayudas a quienes la necesitan y merecen para alcanzar formación post-secundarias no son inversiones especulativas, pues la educación no es un bien de consumo. La educación es un

proceso que contribuye decisivamente a la expansión de capacidades humanas, las que “constituyen una parte importante de la libertad individual” (Sen, 2004).

La no devolución de los aportes otorgados en un esfuerzo colectivo, por un lado, rompe el círculo de solidaridad que este esfuerzo significa, pues obliga al Estado a sacar recursos de otros ámbitos que general mayor bienestar social para destinarlos a llevar a un grupo privilegiado a ubicarse entre los más ricos de la sociedad, sin la obligación de retribuir a este esfuerzo colectivo; y, por otro, relaja la responsabilidad de los favorecidos con esta ayuda de cumplir con la meta de completar la formación en educación post-secundaria en tiempo, forma y en estándares de rendimiento. Desafortunadamente, la experiencia latinoamericana de la gratuidad universitaria muestra una excesiva demora en los plazos de culminación de los estudios y excesivos costos que ello significa para el Estado.

6. Corolario

La evidencia expuesta en las páginas previas, indica que la política de gratuidad en la educación superior favorece a quienes son o serán los más ricos de la sociedad. Aunque esta política se centra en una concepción de igualdad en el acceso, lo que llevaría a eliminar barreras de entrada a la educación superior, en la que la capacidad de pago sería una importante; la evidencia muestra que una política de este tipo asigna recursos públicos que generarán beneficios a un grupo, los que los apropiarán para sí sin obligación de generar ninguna retribución social concreta por los recursos recibidos.

Ello se constituye en una inequidad pues se asignan recursos públicos a un grupo que goza o gozará de un mayor bienestar, aún sin la política de gratuidad, quitándoles esos recursos a otros grupos cuyo bienestar presente y futuro depende de manera determinante de ellos.

Entre estos se ubican los ya anotados casos de niños(as) pobres cuyas posibilidades de inclusión social futura dependen en gran medida de las posibilidades de estimulación temprana que reciban en la educación pre-escolar, de las mujeres que desean incorporarse al ámbito laboral pero que la falta de acceso a salas cunas y/o jardines infantiles se los impide, de los sectores pobres que no pueden acceder a una atención de salud oportuna y de calidad por falta de recursos en el sistema público de salud, o del caso de los ancianos que deben contentarse con pensiones muy bajas porque el pilar público solidario no dispone de mayores recursos públicos para incrementarlas a un nivel que les permita satisfacer sus necesidades más esenciales.

La gratuidad en la educación superior ya existió en Chile. El resultado fue que con recursos públicos se consolidó la situación de privilegio de quienes pudieron acceder a la educación superior, sin que tuvieran que devolver la ayuda. Hoy, la desigualdad de ingresos está asociada a los años de escolaridad de las personas.

Entonces, el análisis anterior muestra una situación paradójica: una política pública que es presentada como una acción en pro de la igualdad, pero que, en sí misma y por los efectos que genera, es fuertemente inequitativa y que puede mantener o aumentar los grados de desigualdad que busca combatir.

7. Bibliografía

- Acción Educar. (2015). Costo de entregar gratuidad en la educación superior: escenarios y propuestas. Año 2, N° 29.
- Agosín. (2015). ¿Vale la pena la gratuidad en la educación superior?. Diario La Tercera, Cuerpo Negocios, pp.10. Domingo 27 de septiembre de 2015.
- Bachelet. (2013). Chile de Todos. Programa de Gobierno, Michelle Bachelet, 2014 – 2018.
- Bernasconi y Rojas. (2003). Informe sobre la Educación Superior en Chile: 1980 – 2003. Digital Observatory for Higher Education in Latin America and the Caribbean. UNESCO, Documento IES/2003/ED/PI/55.
- CASEN. (2013). Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional 2013. Recuperado de: <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/resultados-encuesta-casen-2013/>.
- CASEN. (1990). Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional 1990. Recuperado de: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/casen_usuarios.php.
- Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE). (2014). Financiamiento de la Educación en Chile: ¿Quién debe pagar?. Ciclo de Diálogos sobre el Futuro de la Educación Chilena. CEPPE, Universidad Alberto Hurtado y Centro de Investigación Avanzada en Educación (CIAE), Universidad de Chile.

- Contraloría General de la República. (2014). Financiamiento Fiscal a la Educación Superior. División Análisis Contable. Área de Empresas Públicas y Universidades.
- Cousiño. (2001). Populismo y radicalismo político durante el gobierno de la Unidad Popular. Estudios Públicos N°82, pp. 189-202.
- De Elejalde y Ponce. (2015). Nada es gratis: reflexiones sobre la gratuidad en la educación superior. Observatorio Económico N°97, pp. 4-6, Revista de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad Alberto Hurtado.
- El Mercurio. (2016). Bachelet reafirma que habrá gratuidad universal, pero expertos lo condicionan al Gobierno y los recursos de los próximos años. Jueves 3 de marzo de 2016, C6.
- El Mostrador. (2014). Cerca de US\$5.000 millones costaría la gratuidad para la educación superior. 7 de Mayo de 2014. Recuperado de: <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2014/05/07/cerca-de-us-5-000-millones-costaria-la-gratuidad-para-la-educacion-superior/>.
- Gobierno de Chile. (2016). Proyecto de Ley de Presupuesto 2016. Recuperado de: http://www.gob.cl/wp-content/uploads/2015/09/Informativo_LeyPresupuesto2016.pdf.
- MINEDUC. (2015). Panorama de la Educación Superior en Chile 2014. Servicio de Información de Educación Superior, Ministerio de Educación. Recuperado de: http://www.mifuturo.cl/images/Estudios/Estudios_SIES_DIVESUP/panorama_de_la_educacion_superior_2014_sies.pdf.

- MINEDUC. (2014). Nueva evidencia sobre el impacto de la educación parvularia. Centro de Estudios MINEDUC, Serie Evidencias, Año 3, N°26.
- MINEDUC. (2012). Evolución de la inversión y gestión pública en educación superior, 1990 – 2011. División de Educación Superior. Recuperado de: http://www.divesup.cl/usuarios/1234/imagen/2013/inversionygestion90_11/files/memoria_historicaedsuperior.pdf.
- Olavarría y Allende. (2013). Endeudamiento estudiantil y acceso a la educación superior en Chile. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, N°141, pp. 91-112.
- Palma. (2004). Una educación democrática y participativa. En: CIDE 40 años, 1964-2004. Santiago, Chile: CIDE.
- Paredes. (2014). Reflexiones sobre las propuestas de gratuidad para la educación superior en Chile. Centro de Políticas Públicas UC, Temas de la Agenda Pública, Año 9, N° 69, agosto 2014.
- Salas, Gaymer, Carimán, Pardo y Núñez. (2015). Gratuidad en las universidades chilenas: costos y efectos. Observatorio de Políticas de Educación Superior, Minuta 2. Santiago, Chile: USACH, Facultad de Administración y Economía.
- Sen. (2004). Capacidad y bienestar. En: Martha C. Nussbaum y Amartya Sen (Compiladores), "La Calidad de Vida", 4ta Reimpresión. México: The United Nations University y Fondo de Cultura Económica.
- Universidad de Santiago de Chile (USACH). (2016). Datos Ingreso Encuesta Promoción 2013, Planilla Excel. Dirección de Desarrollo Institucional, USACH.

CAPÍTULO 9

Mecanismos de retribución y recursos involucrados en el inicio de la gratuidad

Hugo Lavados Montes⁽¹⁾
Ramón Berríos Arroyo⁽²⁾

1 Rector Universidad San Sebastián.

2 Director de Desarrollo y Proyectos Universidad San Sebastián.

1. Retribución a través de un arancel regulado

El mecanismo de retribución que explicitó el Gobierno para dar inicio al proceso de gratuidad para la educación superior, se encuentra contenido en una glosa de la Ley de Presupuesto para el año 2016. En ella se señala:

“El monto que corresponda a cada una de las instituciones de educación superior que cumplan las condiciones establecidas previamente, se establecerá sumando los siguientes valores para la respectiva institución, incluyendo todos sus programas de estudios de pregrado presenciales, conducentes al título de técnico nivel superior, profesional o grado de licenciado:

a) El resultado de multiplicar el valor del arancel regulado, por el número de estudiantes beneficiarios en los programas de estudios correspondientes, al año 2016.

b) El resultado de multiplicar la diferencia entre el valor del arancel real y el del arancel regulado, por el número de estudiantes beneficiarios en los programas de estudios correspondientes al año 2016.

Con todo, este valor no podrá superar el 20% del valor resultante del literal inmediatamente anterior.

Mediante decreto dictado por el Ministerio de Educación, que deberá ser firmado por el Ministro de Hacienda, se determinará el valor del arancel regulado para cada programa de estudios, en base al promedio ponderado de los aranceles de referencia por grupos de programas de estudio de las instituciones que cuenten con el mismo número de años de acreditación y los derechos básicos de matrícula promedios. Dicho decreto dispondrá la fórmula de cálculo del arancel regulado.”⁽³⁾

Como se aprecia, es el arancel de referencia el elemento central con el cual se trabajará en la búsqueda de determinar el arancel regulado,

³ Ley de presupuesto, Glosa 05, correspondiente a la asignación 201, del ítem 03, subtítulo 24 en partida 09. Ministerio de Educación de Chile. Año 2016.

el que es definido como el mecanismo de retribución por alumno para las instituciones que adscriban al proceso de inicio de la gratuidad el año 2016. A partir de esta consideración, nos parece razonable detenernos en una mirada al origen y evolución del denominado arancel de referencia.

2. Consideraciones en torno al arancel de referencia como elemento central para determinar el arancel regulado

El origen del arancel de referencia se remonta al año 2001, surge a partir de la búsqueda de un indicador conocido que normara la distribución de recursos fiscales para los estudiantes pertenecientes a las universidades del Consejo de Rectores. Quedó definido como el monto máximo que el Estado se encuentra dispuesto a financiar a través de becas y/o créditos otorgados como ayudas estudiantiles. El arancel de referencia original se obtuvo de promediar los aranceles publicados (arancel real) por las diferentes instituciones en los tres años previos. Este indicador fue determinado para cada una de las carreras de pregrado impartidas por las instituciones.

En el año 2006, con la aparición del Crédito con Aval del Estado (CAE), se hace necesario extender la determinación del arancel de referencia a las diferentes carreras de las instituciones privadas. Para esto, se determinó una nueva metodología de cálculo. Este nuevo sistema, consideró en su inicio una lógica diferente a la utilizada en su primera determinación, que consistió en concentrar a las universidades en cuatro categorías, conforme al resultado obtenido de la combinación de cinco indicadores. Éstos se dividían en dos agrupaciones, “académicos” y “de eficiencia docente”.

Los indicadores académicos correspondieron a la cantidad de docentes por alumno matriculado, la cantidad de proyectos CONICYT y

el número de publicaciones ISI y Scielo por docente. Para la construcción de estos indicadores se consideraron sólo académicos con el grado de magíster y doctor. Para la otra categoría, la de eficiencia docente, se tomaron en cuenta la tasa de retención en primer año y la tasa de titulación oportuna.

Como paso posterior a la agrupación de universidades conforme a los indicadores definidos, se generó al interior de ellas, un subconjunto con carreras que fueron estimadas como similares. Los criterios que definieron la semejanza fueron el nombre de la carrera, el área de estudio y la duración teórica de la misma. Finalmente, se definió como arancel para el subconjunto, el arancel de referencia de la carrera que pertenezca a la universidad con mayor cantidad de años de acreditación. En caso que exista igualdad en años de acreditación entre dos o más universidades del subconjunto, se utiliza el arancel de referencia más bajo del grupo de universidades igualadas. Sin embargo, si el arancel escogido es inferior al promedio del subconjunto, éste se igualará al promedio.

El arancel determinado se reajustará según el ajuste de remuneraciones del sector público.

A contar de estas modificaciones, se estableció un sistema de incentivos que permitía a las universidades subir un punto porcentual por cada categoría de indicadores mejorados. Estos incentivos se han modificado a largo del tiempo, hoy se ofrecen diez puntos porcentuales por mejorar el conjunto de indicadores.

La ponderación inicial otorgada a los diferentes componentes del vector determinado, también ha tenido modificaciones que se sustentan en diversos argumentos. Las ponderaciones al día de hoy corresponden a las presentadas en la tabla 9.1., que muestra la importancia relativa entregada a cada indicador en la construcción del vector:

Tabla 9.1.:

Incidencia de los indicadores para la construcción del vector:

JCE/Alumnos de pregrado	25%
Proyecto CONICYT/JCE	21%
Publicaciones/JCE	21%
Tasa de titulación oportuna	1%
Tasa de retención primer año	32%

Fuente: Ministerio de Educación. (2015). Metodología de determinación de arancel de referencia 2016 para universidades acreditadas. Recuperado de: http://portales.mineduc.cl/usuarios/becasycréditos/doc/201512211026540.metodologia_aranceles_UES2016.pdf

Cabe destacar que en las discusiones asociadas al arancel de referencia en el año 2012, se afirmó la necesidad de añadir a los indicadores vigentes una categoría “de desempeño profesional”, la cual incorporó un indicador de empleabilidad y otro de renta. Esta nueva categoría tuvo vigencia en la fijación de los aranceles de referencia sólo para el año 2014, ya que se regresó al vector original vigente para la fijación del arancel año 2015. Esto, en atención a las críticas a su incorporación hechas por el Consejo de Rectores.

Más allá de las críticas que ha generado la fórmula de cálculo y la determinación del arancel de referencia,⁽⁴⁾ en nuestra impresión, lo que resulta improcedente de la fórmula escogida para retribuir a las instituciones que se incorporan al proceso de gratuidad en la educación superior, entre otros aspectos que analizaremos con detalle en este capítulo, es que a través de ella se busca retribuir el costo asociado a la docencia de pregrado. Lo anterior es complejo por cuanto ni en su origen, ni en su desarrollo, el arancel de referencia tuvo como especial motivación representar dicho costo. Por otra parte, el 42% de la incidencia relativa (publicaciones y proyectos CONICYT por JCE) se encuentra asociada a factores que tienen una baja influencia en la

⁴ Un extenso análisis en este sentido se encuentra contenido en el documento: Dirección de presupuestos. (2012). Aranceles de Referencia de la Educación Superior. Recuperado de: http://www.dipres.gob.cl/572/articles-98100_doc_pdf.pdf

calidad de la docencia en pregrado⁽⁵⁾. Esta afirmación se encuentra abordada en extenso por bibliografía internacional relevante, y es un hecho poco concordante con la heterogénea realidad institucional que tienen los aspectos evaluados, situación que ha sido observada en más de un capítulo de este libro.

Desde la perspectiva de lo planteado, resultaría interesante redefinir el punto de inicio, con una metodología equivalente a la utilizada en los orígenes del arancel de referencia. Debiéndose utilizar para sus evoluciones posteriores, incentivos asociados directamente a la calidad en la formación de pregrado. Es nuestra impresión que la tasa de retención, la tasa de titulación oportuna, la empleabilidad del titulado, el nivel de renta, los años de acreditación de la carrera y de la institución, al ser ponderados adecuadamente, dan cuenta de manera significativa de la calidad en el quehacer formador a nivel de pregrado⁽⁶⁾.

Desde luego, estas mediciones deben considerar un factor de ajuste asociado a los quintiles de proveniencia de los estudiantes matriculados, a la realidad regional y a la relevancia y aporte social de algunas carreras. Realizados estos ajustes, existiría un claro incentivo para mejorar la calidad en la formación de pregrado, lo que para las instituciones participantes, serían estímulos adecuados para avanzar en la dirección deseada.

5 Too Much Emphasis on Research? An Empirical Examination of the Relationship Between Research and Teaching in Multitasking Enviroments. Hee-Je Beck & Do Han Kim, Research in Higher Education. Mayo 2015.

6 En el capítulo 3 de este libro, se aborda el tema de la determinación de indicadores de calidad en la formación de pregrado.

3. Consideraciones en torno al déficit que genera la aplicación del arancel regulado en las instituciones participantes de la gratuidad

El contenido de este punto se centra en determinar el déficit que se pudiera generar por universidad producto de retribuir por alumno sujeto de la gratuidad en base al arancel regulado, no se propone realizar consideraciones respecto de los derechos básicos de matrícula.

Debido a la ausencia de una metodología específica y concreta para abordar este contenido al momento de desarrollar el presente texto, para la determinación del arancel regulado se optó por la siguiente aproximación a su valor: determinar - a partir del arancel de referencia de cada una de las carreras y programas de estudios de pregrado presenciales, conducentes al título de técnico nivel superior, profesional o grado de licenciado - un arancel de referencia promedio ponderado, representativo del total de carreras ofrecidas por las instituciones con igual cantidad de años de acreditación.

De igual manera, se determinó el arancel real promedio ponderado para cada una de las instituciones participantes, esto, con el objetivo de calcular la diferencia entre el arancel real y el arancel regulado.

Considerando la disponibilidad de información oficial, los cálculos se realizan sobre la base de lo publicado por las instituciones. En el caso de los aranceles reales y de referencia corresponde a los informados para el proceso de admisión 2016 y en el caso de la matrícula de primer año en programas de estudios de pregrado presenciales, conducentes al título de técnico nivel superior, profesional o grado de licenciado corresponden al año 2015. Con estos antecedentes se puede establecer el monto a retribuir para cada una de las instituciones participantes en el inicio de la gratuidad, tal como se aprecia en la siguiente tabla:

Tabla 9.2.:**Arancel regulado y arancel real, promedio ponderado para las dos instituciones que tienen siete años de acreditación, (\$ al año 2016).**

Institución	Arancel real promedio ponderado
PUC	\$ 4.545.252
UCHILE	\$ 3.874.181
ARANCEL REGULADO \$3.119.482	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información extraída de:
http://portal.becasycreditos.cl/index2.php?id_contenido=25666&id_portal=74&id_seccion=4754
<http://www.mifuturo.cl/index.php/informes-sies/matriculados>

En el caso de la Universidad de Chile, su arancel promedio ponderado real 2016, según su matrícula 2015, asciende a \$ 3.874.181. Por otra parte, el arancel regulado de la institución, al igual que el de la PUC, resulta ser de \$3.119.482.

Con los antecedentes presentados en la tabla se puede obtener el reembolso por alumno sujeto de gratuidad en cada una de estas instituciones. Específicamente, en el caso de la Universidad de Chile, conforme a lo señalado en la glosa presupuestaria, para un alumno sujeto de gratuidad se tiene:

“El monto que corresponda a cada una de las instituciones de educación superior que cumplan las condiciones establecidas previamente, se establecerá sumando los siguientes valores para la respectiva institución...”

“a) El resultado de multiplicar el valor del arancel regulado, por el número de estudiantes beneficiarios en los programas de estudios correspondientes, al año 2016.”

$$\mathbf{\$ 3.119.482 * 1 = \$ 3.119.482}$$

“b) El resultado de multiplicar la diferencia entre el valor del arancel real y el del arancel regulado, por el número de estudiantes beneficiarios en los programas de estudios correspondientes al año 2016.”

$$\mathbf{(\$ 3.874.181 - \$ 3.119.482)*1 = \$ 754.699}$$

“Con todo, este valor no podrá superar el 20% del valor resultante del literal inmediatamente anterior.”⁽⁷⁾

Dado que \$754.699 es mayor que el 20% de \$ 3.119.482 (\$623.896), entonces a la Universidad de Chile se le retribuiría por alumno sujeto de gratuidad la suma de \$ 3.119.482 + \$ 623.896, es decir, \$ 3.743.378. Al comparar este valor, obtenido a partir de la fórmula de retribución diseñada, con el arancel real publicado por la universidad, implica que para la Universidad de Chile cada alumno sujeto de gratuidad el año 2016, podría generar un déficit respecto del ingreso esperado de \$130.803. El monto del déficit se ubica en condicional debido a que:

- El arancel real calculado corresponde al valor de arancel publicado para la admisión 2016, es decir, para alumnos ingresados en el actual proceso, valor que no representa la realidad del total de estudiantes matriculados en esa casa de estudios. Estudiantes de cohortes anteriores deberían ser analizados con aranceles menores. No obstante ello, en ausencia de mayor información, se asume que el conjunto trabaja con el valor obtenido según la información 2016.
- La universidad ofrece apoyos institucionales que son otorgados con recursos propios para los estudiantes más vulnerables. Las asignaciones son diferentes por institución, e incluso, según la realidad socioeconómica de los estudiantes.

El efecto combinado de estas dos situaciones, determina el déficit por alumno producto de la diferencia entre el arancel regulado y el arancel real. Para obtener el déficit total por estudiante, al valor obtenido se le deben adicionar los derechos básicos de matrícula.

Hablamos de déficit, pues en ningún caso existe la posibilidad de superávit, esto por cuanto si el arancel regulado más un 20%, es mayor al arancel real promedio ponderado, entonces se retribuye por

⁷ Ley de Presupuesto, Glosa 05, correspondiente a la asignación 201, del ítem 03, subtítulo 24 en partida 09. Ministerio de Educación de Chile. Año 2016.

arancel real promedio ponderado.

Basados en la metodología descrita, se calcula el déficit por alumno para cada una de las universidades invitadas a participar del inicio de la gratuidad el año 2016. Las tablas que continúan se estructuran a partir de una metodología idéntica a la presentada, se adiciona una columna respecto de la tabla anterior, ésta explicita el déficit por alumno generado por la diferencia entre arancel regulado y arancel real.

Tabla 9.3.:

Arancel regulado, arancel real promedio ponderado y déficit por alumno para instituciones con siete años de acreditación, (\$ año 2016).

Institución	Arancel real promedio ponderado	Déficit por alumno
PUC	\$ 4.545.252	-\$ 801.874
UCHILE	\$ 3.874.181	-\$ 130.803
ARANCEL REGULADO \$3.119.482		

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de: http://portal.becasycreditos.cl/index2.php?id_contenido=25666&id_portal=74&id_seccion=4754 <http://www.mifuturo.cl/index.php/informes-sies/matriculados>

Tabla 9.4.:

Arancel regulado, arancel real promedio ponderado y déficit por alumno para instituciones con seis años de acreditación, (\$ año 2016).

Institución	Arancel real promedio ponderado	Déficit por alumno
PUCV	\$ 3.246.247	-\$ 145.758
UACH	\$ 3.105.901	-\$ 5.411
USACH	\$ 3.238.269	- \$ 137.779
UCN	\$ 3.194.152	-\$ 93.663
UDEC	\$ 2.969.982	-
ARANCEL REGULADO \$2.583.741		

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de: http://portal.becasycreditos.cl/index2.php?id_contenido=25666&id_portal=74&id_seccion=4754 <http://www.mifuturo.cl/index.php/informes-sies/matriculados>

Tabla 9.5.:

Arancel regulado, arancel real promedio ponderado y déficit por alumno para instituciones con cinco años de acreditación, (\$ Año 2016).

Institución	Arancel real promedio ponderado	Déficit por alumno
UDP	\$ 4.122.482	-\$ 1.317.348
UTFSM	\$ 2.794.600	-
UAH	\$ 3.363.654	-\$ 558.520
UTALCA	\$ 2.955.461	-\$ 150.327
UTA	\$ 2.869.342	-\$ 64.207
UV	\$ 2.823.806	-\$ 18.672
UBB	\$ 2.352.384	-
UFRO	\$ 2.727.947	-
UCM	\$ 2.723.331	-
ARANCEL REGULADO \$2.337.612		

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de: http://portal.becasycréditos.cl/index2.php?id_contenido=25666&id_portal=74&id_seccion=4754 <http://www.mifuturo.cl/index.php/informes-sies/matriculados>

Tabla 9.6.:

Arancel regulado, arancel real promedio ponderado y déficit por alumno para instituciones con cuatro años de acreditación, (\$ año 2016).

Institución	Arancel real promedio ponderado	Déficit por alumno
UCSH	\$ 2.648.684	-\$ 207.756
UMCE	\$ 2.237.604	-
UCT	\$ 2.586.151	-\$ 145.223
UA	\$ 2.956.436	-\$ 515.509
UMAG	\$ 2.365.564	-
UFINIS	\$ 4.132.984	-\$ 1.692.057
UPLA	\$ 2.157.248	-
UCSC	\$ 2.072.729	-
UANTOF	\$ 2.986.449	-\$ 545.521
UATA	\$ 2.145.955	-
ULS	\$ 2.538.789	-\$ 97.862
ARANCEL REGULADO \$2.034.106		

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de: http://portal.becasycréditos.cl/index2.php?id_contenido=25666&id_portal=74&id_seccion=4754 <http://www.mifuturo.cl/index.php/informes-sies/matriculados>

Tabla 9.7.:**Arancel regulado, arancel real promedio ponderado y déficit por alumno para instituciones con tres años de acreditación, (\$ año 2016).**

Institución	Arancel real promedio ponderado	Déficit por alumno
UTEM	\$ 2.735.616	-\$ 749.550
UNAP	\$ 1.539.797	-
ULAGOS	\$ 1.726.899	-
ARANCEL REGULADO \$1.655.055		

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de: http://portal.becasycréditos.cl/index2.php?id_contenido=25666&id_portal=74&id_seccion=4754 <http://www.mifuturo.cl/index.php/informes-sies/matriculados>

Como se puede observar, existe gran dispersión en los resultados respecto de la fórmula de retribución propuesta para el inicio de la gratuidad.

Se aprecian doce universidades, de las treinta invitadas a participar de esta etapa, en las cuales no se generaría déficit respecto de la retribución propuesta. Más aun, considerando la existencia de becas internas otorgadas directamente por la institución, la fórmula diseñada pudiera incluso beneficiarlas. De este conjunto de universidades, ocho son estatales y cuatro privadas tradicionales, es decir todas pertenecen al CRUCH.

En el otro extremo, se observan siete universidades con déficit por sobre quinientos mil pesos por alumno, producto de la diferencia entre el arancel regulado y el arancel real cobrado por la institución. Estas siete universidades son: Finis Terrae (\$ 1.692.057); Diego Portales (\$ 1.317.348); Pontificia Universidad Católica de Chile (\$ 801.874), Tecnológica Metropolitana (\$ 749.550), Alberto Hurtado (\$ 558.520), De Antofagasta (\$545.521) y Autónoma de Chile (\$ 515.509).

Se aprecia que entre las siete instituciones con mayor déficit, cuatro son universidades privadas no tradicionales, una privada tradicional y solo dos son estatales.

Considerando la importancia relativa que posee el arancel

cobrado a los estudiantes (arancel real) entre las diferentes fuentes de financiamiento para realizar las actividades propias del quehacer universitario, las mayores dificultades las enfrentarán las universidades privadas no tradicionales. Esto porque en concordancia con la información aportada en el capítulo siete “Ingresos totales que financian la actividad Universitaria Actual”, la importancia relativa en el arancel total⁸ del arancel real representa entre el 76% (Universidad Alberto Hurtado) y el 94% (Universidad Autónoma). Es decir, el ingreso proveniente de esta vía, constituye la fuente más relevante de financiamiento para este conjunto de universidades.

En el caso de las universidades del CRUCH presentes en el grupo de las siete que reflejan los mayores déficit, la importancia relativa del arancel cobrado a los estudiantes es de un 24% (Pontificia Universidad Católica de Chile), 46% (Universidad de Antofagasta) y un 70% (Universidad Tecnológica Metropolitana). Tal como se ha manifestado, el grado de complicación que se enfrenta producto de la fórmula de retribución diseñada, es inverso a la importancia relativa del arancel real respecto de las otras fuentes de ingresos.

La evidencia presentada lleva a cuestionarse, de manera razonable, cuál es la factibilidad real de participación de las universidades privadas no tradicionales con el esquema de retribución propuesto, considerando tienen un acceso restringido a los apoyos gubernamentales existentes y a los apoyos adicionales diseñados para las universidades estatales.

⁸ Arancel total: el costo de generar la totalidad de la actividad universitaria estandarizado a una medida común a todas las universidades: sus estudiantes de pregrado. Corresponde a la suma de tres valores: arancel real; ingresos fiscales per cápita e ingresos per cápita auto gestionados por la propia institución.

4. Estimación del costo neto de la gratuidad para el 50% más vulnerable de los estudiantes matriculados en las treinta instituciones seleccionadas para iniciar la política pública

La determinación del costo neto de la gratuidad para el 50% más vulnerable de los estudiantes matriculados en las treinta instituciones seleccionadas, requiere la concurrencia de cuatro parámetros: el arancel real; el arancel regulado; el porcentaje de estudiantes pertenecientes a los cinco primeros deciles matriculados en programas de estudios de pregrado presenciales, conducentes al título de técnico nivel superior, profesional o grado de licenciado; y, el monto de ayudas estudiantiles entregadas por el Estado de manera previa a los estudiantes beneficiados. Esto último se incluye, pues es necesario descontar del costo bruto los montos ya ejecutados en estas ayudas para los estudiantes que son ahora beneficiarios de gratuidad.

De estos cuatro parámetros, dos están determinados y presentados en el acápite anterior, arancel real y arancel regulado, queda por determinar el porcentaje de estudiantes vulnerables respecto de la matrícula total y el monto de ayudas estudiantiles ya otorgados a esos estudiantes.

Consideraciones en torno al número de estudiantes vulnerables en las Instituciones participantes de la gratuidad

La determinación del número de estudiantes vulnerables que son sujetos de gratuidad para las instituciones participantes, es un tema que al momento de generar el presente texto no se encuentra resuelto, falta aún ratificar situaciones pendientes de estudiantes que postularon, además, se encuentran abiertas las postulaciones para nuevos candidatos. No obstante ello, en el ánimo de poder estimar un costo neto del inicio de la reforma, realizamos un cálculo aproximado de los estudiantes pertenecientes a los cinco primeros deciles, utilizando diferentes vías y los antecedentes oficiales disponibles. En la tabla siguiente se presentan estimaciones distintas, obtenidas de diferentes estudios realizados:

Tabla 9.8.:

Universidad	USS por dependencia	USS por CASEN	La Tercera MINEDUC	La Tercera Educación 2020	Promedio
PUC	18%	12,00%	12%	14%	14%
UCHILE	36%	30,00%	23%	27%	29%
UDEC	46%	45,50%	41%	49%	45%
UFRO	48%	54,70%	47%	53%	51%
UTALCA	54%	45,50%	48%	52%	50%
UANTOF	50%	33,40%	20%	25%	32%
UCN	41%	33,40%	25%	29%	32%
PUCV	32%	33,40%	29%	42%	34%
UTFSM	35%	33,40%	35%	35%	35%
UACH	50%	54,70%	42%	45%	48%
UTA	53%	33,40%	44%	47%	44%
UDP	26%	37,00%	25%	-	29%
UFINIS	20%	37,00%	39%	-	32%
USACH	44%	54,70%	37%	41%	44%
UAH	37%	37,00%	36%	-	37%
UMAG	54%	54,70%	30%	35%	43%
ULS	41%	33,40%	40%	45%	40%
UTEM	46%	54,70%	40%	58%	50%
UBB	50%	45,50%	54%	58%	52%
UV	37%	33,40%	38%	45%	38%
UCM	56%	45,50%	53%	58%	53%
UMCE	47%	54,70%	34%	49%	46%
UPLA	45%	33,40%	44%	53%	44%
UCT	51%	54,70%	55%	61%	55%
UA	47%	37,00%	-	-	42%
UCSH	38%	37,00%	-	-	38%
ULAGOS	66%	54,70%	52%	58%	58%
UATA	55%	33,40%	35%	41%	41%
UNAP	56%	33,40%	40%	25%	39%
UCSC	57%	45,50%	49%	56%	52%

Fuente: Elaboración propia con base en estudios de la Universidad San Sebastián e información aparecida en la prensa nacional

La primera columna corresponde a una estimación interna de la Universidad San Sebastián efectuada sobre la base de la dependencia de los establecimientos educacionales de los alumnos matriculados el año 2015. Para esto se asume que el 100% de los alumnos matriculados provenientes de colegios con dependencia municipal, son beneficiarios de la gratuidad, mientras que solo tienen el beneficio un 25% de los provenientes de colegios con dependencia particular subvencionada.

La segunda columna, corresponde a una estimación de gratuidad sobre la base de los resultados de la última encuesta CASEN realizada por el Departamento de Estudios de la Universidad San Sebastián.

Las columnas tres y cuatro corresponden a antecedentes informados por la prensa. La tercera columna⁽⁹⁾ expone las cifras publicadas sobre el porcentaje de los seleccionados para la gratuidad, por universidad, publicada según información del MINEDUC.

Por último, la cuarta columna⁽¹⁰⁾ corresponde a estimaciones realizadas por la fundación Educación 2020, en las que se detalla el porcentaje de alumnos que pertenece al 50% más vulnerable de las instituciones consideradas en la gratuidad para el 2016.

A partir de esta información, se trabajó el porcentaje que se utilizará para determinar el número de estudiantes vulnerables de las distintas instituciones. Para ello se consideró el promedio de las estimaciones presentadas. Sin embargo, considerando que la fuente más reciente es la entregada por La Tercera en enero del 2016, estructurada sobre la base de información oficial MINEDUC, si el porcentaje contenido en esta última fuente fuese mayor al del promedio, entonces aplicará el valor señalado por esta fuente.

⁹ Diario La Tercera, 12 de enero del 2016.

¹⁰ Diario La Tercera, 6 de agosto del 2015.

Consideraciones en torno a las ayudas estudiantiles recibidas por los estudiantes beneficiarios de la gratuidad

El documento base para la determinación de las ayudas estudiantiles recibidas por los beneficiarios de la gratuidad, es la última información oficial disponible sobre esta materia⁽¹¹⁾ que fue preparada por el Departamento de Financiamiento Estudiantil de la División de Educación Superior (DIVESUP). En este documento se presentan estadísticas y resultados de las becas y créditos de arancel para estudios de pregrado gestionados durante el 2014. Esta información es la utilizada en todas las determinaciones que realizamos en este espacio de análisis.

Tres consideraciones son relevantes de realizar ya que corresponden a determinaciones metodológicas no explicitadas en el documento de la DIVESUP. La primera es que el texto trabaja la información sobre la base de quintiles, teniendo en consideración que para la determinación buscada, se requiere conocer las asignaciones a los primeros cinco deciles, se optó por considerar que la población del quintil 3 se distribuye de manera homogénea. Es decir, los cinco primeros deciles corresponden a la sumatoria de los quintiles 1 y 2, más un medio del quintil 3. Esta consideración aplica cada vez que se enfrenta la situación descrita. La segunda consideración refiere al hecho de que la distribución de las ayudas estudiantiles en el documento base, se presenta en dos modalidades: como “monto ejecutado”, que corresponde a los recursos que aporta el Estado cada año al sistema de financiamiento estudiantil, por otra parte, están los “montos asignados” que se refieren a los recursos totales, fiscales o no, utilizados en ayudas estudiantiles (difieren en recursos obtenidos por aportes de los beneficiarios en régimen de pago del Fondo Solidario de Crédito Universitario, y los montos otorgados por instituciones financieras privadas con el respaldo del fisco, para Crédito con Garantía Estatal).

Considerando que el desglose por institución se presenta solo en

11 Memoria Financiamiento Estudiantil, 2014, División de Educación Superior, MINEDUC. Extractada de: <http://portales.mineduc.cl/usuarios/mineduc/doc/memoria2014/index.html>

la modalidad de “montos asignados”, para efectos de trabajar solo con los aportes estatales, se eligió reducir dicho monto al porcentaje que representa el “monto ejecutado” (aporte del Estado) sobre el “monto asignado” (suma del aporte del Estado más aporte de privados). Con todo, el “monto ejecutado” para las universidades en análisis se sitúa en el orden de un 80% del “monto asignado”.

Por último, respecto de los estudiantes matriculados en las universidades del Consejo de Rectores que solicitaron Crédito con Garantía Estatal (CAE) para financiar sus estudios - 9.458 casos en total, de los cuales 2.345 pertenecen a los primeros cinco deciles - se supuso que los créditos de los alumnos vulnerables sujetos de la gratuidad, fueron comprados por la Tesorería General de la República (TGR). Asumiendo para éstas universidades no existirán diferencias a favor ni en contra respecto de los recursos involucrados por el Estado producto del inicio de la política pública en análisis. Se debe indicar, que el supuesto no es irreal para las universidades del CRUCH en atención a que del total de estudiantes de estas universidades que solicitaron el beneficio, prácticamente el 50% de la cartera fue comprada por el organismo mencionado.

4.1. Estimación del costo neto de la gratuidad para el 50% más vulnerable de los estudiantes matriculado en las universidades del CRUCH

Sobre la base de los antecedentes previos aportados en este capítulo, se presentan las siguientes dos tablas, que dan cuenta del costo neto para el Estado de implementar la política de gratuidad para el 50% de los estudiantes más vulnerables de las instituciones de educación superior universitaria pertenecientes al CRUCH.

Tabla 9.9.:

Estimación del costo neto de la gratuidad al 50% más vulnerable de las universidades estatales.

Nombre institución	Arancel real (\$ Año 2016)	Arancel regulado (\$ Año 2016)	Matrícula 2015	Porcentaje 50% más vulnerable	Número de estudiantes beneficiarios gratuidad	Costo Bruto MINEDUC por gratuidad (M\$ 2016)	Monto Asignado en ayudas (M\$ 2014)	Monto asignado en ayudas año 2014, al 50% más vulnerable (M\$ 2014)
UNAP	\$ 1.539.797	\$ 1.655.055	7.862	39,0%	3.066	4.721.295	5.191.680	3.954.928
UANTOF	\$ 2.968.449	\$ 2.034.106	5.744	32,0%	1.838	4.486.619	5.690.880	4.335.210
UATA	\$ 2.145.955	\$ 2.034.106	4.154	41,0%	1.703	3.654.862	3.885.960	2.960.254
UCHILE	\$ 3.874.181	\$ 3.119.482	27.973	29,0%	8.112	30.366.922	38.450.100	29.290.594
UFRO	\$ 2.727.947	\$ 2.337.612	9.253	51,0%	4.719	12.873.264	14.172.220	10.754.244
ULS	\$ 2.538.789	\$ 2.034.106	6.964	40,0%	2.786	6.799.447	7.365.540	5.610.936
ULAGOS	\$ 1.726.899	\$ 1.655.055	7.544	58,0%	4.376	7.556.081	5.325.840	4.057.129
UMAG	\$ 2.365.564	\$ 2.034.106	3.730	43,0%	1.604	3.794.128	3.219.060	2.452.222
UPLA	\$ 2.157.248	\$ 2.034.106	7.489	44,0%	3.295	7.108.477	8.003.580	6.096.983
USACH	\$ 3.238.269	\$ 2.583.741	21.116	44,0%	9.291	28.806.769	29.264.040	22.292.819
UTALCA	\$ 2.955.461	\$ 2.337.612	9.075	50,0%	4.538	12.728.297	15.011.880	11.435.780
UTA	\$ 2.869.342	\$ 2.337.612	8.052	44,0%	3.543	9.938.255	10.053.420	7.658.514
UV	\$ 2.823.806	\$ 2.337.612	13.818	38,0%	5.251	14.729.312	20.647.380	15.728.802
UBB	\$ 2.352.384	\$ 2.337.612	10.039	54,0%	5.421	12.752.415	16.078.920	12.248.632
UMCE	\$ 2.237.604	\$ 2.034.106	4.658	46,0%	2.143	4.794.469	5.459.220	4.158.736
UTEM	\$ 2.735.616	\$ 1.655.055	6.879	50,0%	3.440	6.831.074	8.690.760	6.620.465
TOTAL			154.350		65.124	171.941.686	196.455.480	149.656.248
							Costo Neto M\$	22.285.438

Fuente: Elaboración propia con antecedentes de: Memoria Financiamiento Estudiantil, 2014, División de Educación Superior, MINEDUC.

Tabla 9.10.:

Estimación costo neto de la gratuidad al 50% más vulnerable de las universidades privadas tradicionales.

Nombre institución	Arancel real (\$ Año 2016)	Arancel regulado (\$ Año 2016)	Matrícula 2015	Porcentaje 50% más vulnerable	Número de estudiantes beneficiarios gratuidad	Costo Bruto MINEDUC por gratuidad (M\$ 2016)	Monto Asignado en ayudas (M\$ 2014)	Monto asignado en ayudas año 2014, al 50% más vulnerable (M\$ 2014)
PUC	\$ 4.545.252	\$ 3.119.482	23.166	14,0%	3.243	12.140.675	25.961.040	19.356.551
PUCV	\$ 3.246.247	\$ 2.583.741	13.180	34,0%	4.481	13.893.912	19.540.920	14.569.710
UACH	\$ 3.105.901	\$ 2.583.741	11.767	48,0%	5.648	17.512.059	20.659.800	15.403.947
UCSC	\$ 2.072.729	\$ 2.034.106	11.802	52,0%	6.137	12.720.421	13.911.240	10.372.221
UCT	\$ 2.586.151	\$ 2.034.106	8.286	55,0%	4.557	11.124.038	11.688.600	8.715.020
UCM	\$ 2.723.331	\$ 2.337.612	6.367	53,0%	3.375	9.189.908	10.379.040	7.738.612
UCN	\$ 3.194.152	\$ 2.583.741	9.605	32,0%	3.074	9.529.664	11.133.360	8.301.033
UDEC	\$ 2.962.982	\$ 2.583.741	24.068	45,0%	10.831	32.090.873	40.028.520	29.845.265
UTFSM	\$ 2.794.600	\$ 2.337.612	17.259	35,0%	6.041	16.881.200	19.638.360	14.642.361
TOTAL			125.500		47.386	135.082.749	172.940.880	128.944.720
							Costo Neto M\$	6.138.029

Fuente: Elaboración propia con antecedentes de: Memoria Financiamiento Estudiantil, 2014, División de Educación Superior, MINEDUC.

Tal como se aprecia, **el número total de estudiantes beneficiarios de la gratuidad en las universidades del CRUCH, se estima en 112.510** (65.124 de universidades estatales y 47.386 de universidades privadas tradicionales). Estos estudiantes demandarán a las instituciones, conforme a la fórmula de retribución propuesta, un **monto bruto de recursos estimado en MM\$ 307.025** (MM\$ 171.942 para universidades estatales y MM\$ 135.083 a las universidades privadas tradicionales).

Para calcular los recursos netos adicionales que se requieren para financiar el inicio de la política pública tendiente a la gratuidad universal, se requiere descontar los **apoyos ya otorgados por conceptos de ayudas estudiantiles** a los ahora beneficiarios de la gratuidad. **Este monto asciende a MM\$ 278.601** (MM\$ 149.656 para universidades estatales y MM\$ 128.945 de universidades privadas tradicionales). De esta forma, los recursos adicionales requeridos para las universidades integrantes del CRUCH corresponden a **MM\$ 28.423** (MM\$ 22.285 para universidades estatales y MM\$ 6.138 para universidades privadas tradicionales), éstos son equivalentes a un orden de magnitud de 40 millones de dólares.

¿Resulta razonable el orden de magnitud de los recursos adicionales requeridos para financiar la gratuidad al 50% de estudiantes más vulnerables matriculado en las universidades del CRUCH?

Parecería ser adecuado sólo a la luz de muy pocos antecedentes. A modo de ejemplo, la Beca Bicentenario, que es exclusiva para estudiantes del CRUCH, cubre el 100% del arancel de referencia (elemento base para el cálculo del arancel regulado) y se entrega a estudiantes provenientes de los tres primeros quintiles. El año 2014, los estudiantes beneficiados con esta beca fueron 85.910 y los recursos fiscales asignados a ésta fueron MM\$ 196.446, de estos totales, el 89% corresponde a estudiantes con condiciones económicas familiares que los sitúan como beneficiarios de la gratuidad. Este solo aporte en beneficios ya entregados, cubre algo menos del 60% de los recursos brutos totales requeridos y beneficia a prácticamente el 68% de los estudiantes estimados en el 50% más vulnerable.

En otro espacio, en mucha menor cuantía, se encuentra la Beca Vocación de Profesor que cubre el arancel real de la carrera. Este beneficio financió el arancel de 6.961 estudiantes del CRUCH e implicó una inversión de recursos por MM\$ 14.832. De estos montos, el orden del 50% es asignado a estudiantes beneficiarios de la gratuidad.

Por último, cabe destacar el hecho que por sobre 85 mil estudiantes solicitaron Fondo Solidario de Crédito Universitario que es exclusivo para universidades del CRUCH y cuyos fondos son aportados directamente por el Estado. El monto de recursos promedio fue superior a novecientos mil pesos, de estos créditos, el 63,3% pertenecen a estudiantes provenientes de los cinco primeros deciles de ingreso.

Este conjunto de antecedentes otorga un respaldo suficiente al monto que ha sido presentado y definido como los recursos adicionales requeridos para el financiamiento del inicio de la gratuidad para este conjunto de universidades.

Finalmente, resulta importante destacar que se trabajó sobre la base de estudiantes matriculados el año 2015, este número para el año 2016 tendrá alguna variación. En lo sustantivo, se debe adicionar la admisión 2016 y restar los abandonos y titulaciones que realizaron los alumnos matriculados el 2015, cabe destacar, que el promedio anual de crecimiento en la matrícula de las universidades del CRUCH entre el 2013 y 2015 fue de 2,2%.

Por otra parte, teniendo en consideración la disponibilidad de datos oficiales al momento de escribir este capítulo, las ayudas estudiantiles corresponden a las otorgadas el año 2014, por tanto el monto presentado subvalora el aporte real entregado el año 2015 a los estudiantes con los cuales se trabajó para realizar las estimaciones. Conforme a antecedentes de la Dirección de Presupuesto el monto en becas para educación superior aumento un 20% el año 2015 respecto del 2014. Con todo, se optó por asumir suma cero de estos dos elementos que permitirían alcanzar un valor más afinado, esto con el ánimo de utilizar solo la información oficial, publicada y disponible al momento de escribir este capítulo.

4.2. Estimación del costo neto de la gratuidad para el 50% más vulnerable de los estudiantes matriculados en las cinco universidades privadas no tradicionales (UPNT)

La estimación del costo neto de la gratuidad para el 50% más vulnerable de los estudiantes matriculados en las cinco universidades privadas no tradicionales reviste una complejidad un tanto mayor, esto en atención a que el grueso de las ayudas se concentra en Crédito con Garantía Estatal (80%), representando las becas otorgadas por el Estado el porcentaje menor (20%).

A continuación se presenta una tabla en la cual se explicitan los primeros antecedentes tendientes a determinar el costo adicional que tiene entregar gratuidad a los estudiantes más vulnerables de las UPNT.

Tabla 9.11.:

Antecedentes para la determinación del costo neto de la gratuidad para el 50% más vulnerable de las universidades privadas no tradicionales.

Nombre institución	Arancel real (\$ Año 2016)	Arancel regulado (\$ Año 2016)	Matrícula total 2015	Porcentaje 50% más vulnerable	Número estudiantes beneficiarios gratuidad	Costo Bruto MINEDUC por gratuidad (M\$ 2016)	Monto asignado total en ayudas (M\$ 2014)
UAH	\$ 3.363.654	\$ 2.337.612	5.495	37,00%	2.033	5.703.259	9.120.000
UA	\$ 2.956.436	\$ 2.034.106	19.776	42,00%	8.306	20.274.146	33.485.000
UCSH	\$ 2.648.684	\$ 2.034.106	5.260	38,00%	1.999	4.878.925	4.036.000
UDP	\$ 4.122.482	\$ 2.337.612	14.344	29,00%	4.160	11.668.686	18.693.000
UFINIS	\$ 4.132.984	\$ 2.034.106	5.970	39,00%	2.328	5.683.211	5.427.000
TOTAL (\$)			50.845		18.826	48.208.227	70.761.000

Fuente: Elaboración propia con antecedentes de: Memoria Financiamiento Estudiantil, 2014, División de Educación Superior.

La tabla 9.11., se elaboró sobre la base de “monto asignado” a cada institución. Esto significa, conforme a la definición utilizada en la Memoria de Financiamiento Estudiantil 2014, que la columna Monto asignado total en ayudas (M\$ 2014), representa los recursos aportados por el Estado y los recursos aportados por privados. Específicamente en este último caso nos interesa centrar la atención en los recursos correspondientes al Crédito con Garantía Estatal (CAE). Esto porque en un esquema de gratuidad, el Estado se ahorra el monto correspondiente a las becas otorgadas a los estudiantes más vulnerables y, en alguna medida, asume mediante el pago del arancel regulado los fondos entregados por la banca privada. Es importante destacar, que en el caso de las universidades privadas, este último aporte resulta ser sustantivo en el contexto de las ayudas estudiantiles, para el caso específico de las universidades analizadas, el aporte del CAE dentro del total, fluctúa entre el 64% y el 86% del monto en ayudas.

Visto así el argumento, se debe descomponer la columna monto asignado total en ayudas en becas y CAE, para posteriormente determinar la proporción de estos mismos montos otorgados a los estudiantes vulnerables sujetos de la gratuidad.

La Tabla 9.12., desagrega el monto total asignado en ayudas estudiantiles en dos conceptos: becas y CAE.

Tabla 9.12.:

Monto desagregado de becas y créditos otorgados al 50% más vulnerable de las universidades privadas no tradicionales.

Nombre institución	Costo Bruto MINEDUC por gratuidad (M\$ 2016)	Monto asignado total en ayudas (M\$ 2014)	Monto total asignado en becas	Monto total asignado en CAE	Monto asignado en becas al 50% más vulnerable (M\$ 2014)	Monto asignado en CAE al 50% más vulnerable (M\$ 2014)
UAH	5.703.259	9.120.000	2.760.945	6.359.055	2.291.584	4.196.977
UA	20.274.146	33.485.000	4.546.581	28.938.419	3.773.662	23.440.120
UCSH	4.878.925	4.036.000	1.457.237	2.578.763	1.209.507	2.011.435
UDP	11.668.686	18.693.000	3.522.413	15.170.587	2.923.603	8.040.411
UFINIS	5.683.211	5.427.000	744.832	4.682.168	618.211	2.434.727
TOTAL (\$)	48.208.227	70.761.000	13.032.008	57.728.992	10.816.567	40.123.669

Fuente: Elaboración propia con antecedentes de: Memoria Financiamiento Estudiantil 2014 División de Educación Superior, MINEDUC.

Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores, Comisión Ingres(12).

A partir de los antecedentes aportados en las dos anteriores tablas, se deduce el **costo bruto para el Estado** de entregar gratuidad al 50% de los estudiantes más vulnerables matriculados en las cinco universidades privadas no tradicionales **es de M\$ 48.208.227 y beneficia a 18.826 estudiantes.**

El aporte realizado en becas para estos estudiantes se estimó en M\$ 10.816.567, este monto debe descontarse del costo bruto para comenzar a aproximarnos al costo neto que asumirá el Estado. Para esto falta aún por descontar los ahorros por concepto de garantías entregadas y por re compra de cartera por parte de la Tesorería General de la República. Sólo por acceso a las fuentes de información centraremos nuestra atención en este último valor.

Las dos tablas que se presentan a continuación aportan información desagregada por institución para el total de beneficios CAE otorgados. En ellas la información se desagrega además, en lo que técnicamente la Comisión Ingres denomina: **asignaciones**, créditos otorgados por

primera vez, y **renovantes**, estudiantes que ya poseen créditos y han solicitado su renovación.

Tabla 9.13.:

Número de estudiantes con CAE y montos solicitados por institución.

Nombre IES	N° Renovaciones con desembolso	N° Asignaciones	N° Total de Créditos	Arancel Solicitado Renovantes (\$ de 2014)	Arancel Solicitado Asignación (\$ de 2014)	Arancel Total Solicitado (\$ de 2014)
UAH	2.554	871	3.425	4.833.819.366	1.525.236.020	6.359.055.386
UA	12.829	2.681	15.510	24.162.505.448	4.775.913.693	28.938.419.141
UCSH	1.330	371	1.701	2.049.924.239	528.838.774	2.578.763.013
UDP	5.534	1.854	7.388	11.444.853.376	3.725.733.137	15.170.586.513
UFINIS	1.467	618	2.085	3.327.029.349	1.355.138.579	4.682.167.928
Total general	23.714	6.395	30.109	45.818.131.778	11.910.860.203	57.728.991.981

Fuente: Elaboración propia con antecedentes de: Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores, Comisión Ingresos

Tabla 9.14.:

Número de estudiantes con CAE por institución y quintil de ingreso per cápita.

Nombre IES	N° Renovaciones con desembolso	N° Asignaciones	N° estudiantes Quintil 1	N° Renovaciones con desembolso	N° Asignaciones	N° estudiantes Quintil 2	N° Renovaciones con desembolso	N° Asignaciones	N° estudiantes Quintil 3
UAH	642	181	823	585	193	778	575	182	757
UA	5.068	875	5.943	3.325	614	3.939	2.358	516	2.874
UCSH	429	103	532	364	98	462	287	81	368
UDP	1.007	269	1.276	1.071	335	1.406	1.230	307	1.537
UFNIS	278	98	376	296	83	379	290	105	395
TOTAL	7.424	1.526	8.950	5.641	1.323	6.964	4.740	1.191	5.931

Fuente: Elaboración propia con antecedentes de: Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores, Comisión Ingresos

A partir de los antecedentes presentados en las tablas anteriores se puede deducir que el 54% del número total de asignaciones año 2014 pertenece a los primeros cinco deciles. Por otra parte se encuentra entre los antecedentes públicos aportados por la Comisión Ingres a el hecho que el 55% de la cartera total asignada para este grupo fue comprada por la TGR. A partir de estos dos antecedentes, asumiendo linealidad en la asignación de los créditos, extrapolamos que el monto en créditos comprados por la TGR para este grupo de estudiantes es de M\$ 3.537.525. Monto que pasará a constituir un ahorro para el Estado al momento de iniciar la política de gratuidad.

Para el caso de los **renovantes** de CAE se puede observar, a partir de los datos oficiales hechos públicos por la Comisión Ingres a, que el 14% de los recursos asignados como crédito a los cinco primeros deciles fue adquirido por la TGR. Aplicando esta proporción al total de recursos solicitados por los estudiantes que renuevan su crédito en las cinco instituciones en análisis se puede estimar en M\$ 6.414.538 el total de recursos adquiridos por TGR a los estudiantes pertenecientes a los cinco primeros deciles que se encuentran renovando sus créditos. Al igual que en el caso anterior, este monto pasará a constituir un ahorro al iniciar la política de gratuidad.

De esta forma, el **costo bruto** de otorgar gratuidad a los estudiantes de los cinco primeros deciles de las **cinco universidades privadas no tradicionales** invitadas a participar del inicio de la gratuidad **se estimó en M\$ 48.208.227**. Para calcular el costo neto de la implementación de la política pública se deben descontar los montos asignados por conceptos de becas a estos estudiantes M\$ 10.816.567. De manera adicional el estado también se ahorrara el monto correspondiente a los fondos utilizados en recompra de cartera por parte de la Tesorería General de la República, monto estimado en M\$ 9.988.063 (M\$ 3.537.525 por recompra de cartera de primeras solicitudes y M\$ 6.414.538 por concepto de recompra de cartera para estudiantes renovantes). Por tanto, **el costo neto adicional para el Estado de otorgar gratuidad para este grupo de estudiantes es de M\$ 27.439.597**.

5. Comentarios finales

El número de beneficiarios de la gratuidad, conforme a la información contenida en este capítulo, se estiman en 131.336 estudiantes (65.124 de universidades estatales; 47.386 de universidades privadas tradicionales y 18.826 de universidades privadas no tradicionales).

El costo bruto de otorgar el beneficio – retribuyendo a las instituciones conforme a lo señalado en la glosa de la ley de presupuesto que trata esta materia - se estima en MM\$ 355.232.662 (MM\$ 171.941.686 por universidades estatales; MM\$ 135.082.749 por universidades privadas tradicionales y MM\$ 48.208.227 por universidades privadas no tradicionales). El conjunto de estudiantes beneficiarios recibía apoyos estudiantiles directos financiados por el Estado estimados en MM\$ 289.417.535 (MM\$ 149.656.248 por universidades estatales; MM\$ 128.944.720 por universidades privadas tradicionales y MM\$ 10.816.567 por universidades privadas no tradicionales).

En el caso específico de las universidades privadas no tradicionales se estimó un ahorro adicional asociado a la no recompra de cartera por parte de la TGR, para el grupo de estudiantes beneficiarios, estimado en M\$ 9.988.063. **De esta forma el costo adicional para el Estado de poner en marcha la política de gratuidad para el presente año debería ascender a MM\$ 55.863.064 (MM\$ 22.285.438 por universidades estatales; MM\$ \$ 6.138.029 por universidades privadas tradicionales y MM\$ 27.439.597 por universidades privadas no tradicionales).**

Desde la perspectiva de la continuidad en la implementación de la política pública tendiente a la gratuidad universal queda en evidencia la cantidad de recursos requeridos para continuar ampliando el beneficio. Esto, en consideración a que el costo bruto de implementar la gratuidad en las instituciones escogidas fue equivalente para las diferentes instituciones, en un orden de magnitud a 2,6 millones de pesos por estudiante. No obstante ello, existen diferencias sustantivas respecto del costo neto – es decir el costo bruto menos los apoyos ya

entregados - de implementar la política. El costo neto de implementar la gratuidad por estudiante en el caso de las universidades estatales se estimó en \$ 342.193; en el caso de las privadas CRUCH dicho costo neto se sitúa en \$ 130.587; para las cinco universidades privadas no tradicionales elegidas para la gratuidad 2016 el costo neto por estudiante asciende a \$ 1.457.537.- Estas sustantivas diferencias son reflejo de la desigual distribución vigente, en tipos de apoyos y cuantías, de la asignación de ayudas estudiantiles.

Considerando que la principal beca para las universidades del CRUCH, Beca Bicentenario, se asigna hasta el tercer quintil, restan muy pocos estudiantes matriculados en esas universidades dónde el llevar adelante la gratuidad resulta a un menor valor, de ahí en adelante el monto por estudiante se tornará equivalente al de las universidades privadas.

En otro espacio, a la fecha se encuentran cubiertos el 100% de los estudiantes pertenecientes a los cinco primeros deciles matriculados en universidades del CRUCH. Para las universidades privadas no tradicionales acreditadas se estima que el porcentaje de estudiantes cubiertos por la gratuidad pertenecientes a los cinco primeros deciles alcanza al 15% del total, restando aún del orden de 100.000 estudiantes, que en condiciones de equidad con sus pares del CRUCH, deberían ser sujetos de gratuidad.

6. Bibliografía

- Ley de Presupuesto. (2016). Dirección de Presupuestos. Gobierno de Chile. Recuperado de: <http://www.dipres.gob.cl/594/w3-propertyvalue-22939.html>
- Escobar, L., Eguiguren, J., Sánchez, R. (2012). Aranceles de Referencia de la Educación Superior, Estado actual, metodología de cálculo y desafíos. Dirección de presupuestos. Gobierno de Chile. Recuperado de: http://www.dipres.gob.cl/572/articles-98100_doc_pdf.pdf
- Hee-Je Beck & Do Han Kim. (2015). Too Much Emphasis on Research? An Empirical Examination of the Relationship Between Research and Teaching in Multitasking Enviroments. *Research in Higher Education*.
- Gratuidad: 19532 seleccionados estarán en deuda hasta el 9 de febrero. (12 de enero del 2016). *La Tercera*, p. 16.
- ¿Dónde estudian los alumnos con gratuidad? (6 de agosto del 2015). *La Tercera*, p. 4.
- Mineduc. (2014). Memoria Financiamiento Estudiantil. División de Educación Superior. Chile: Ministerio de Educación. Recuperado de: <http://portales.mineduc.cl/usuarios/mineduc/doc/memoria2014/index.html>
- Mineduc. (2015). Metodología de determinación de arancel de referencia 2016 para universidades acreditadas. Recuperado de: http://portales.mineduc.cl/usuarios/becasycreditos/doc/201512211026540.metodologia_aranceles_UES2016.pdf
- Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores, Comisión Ingresas. Estadísticas. Recuperado de: <http://portal.ingresa.cl/estadisticas-y-estudios/estadisticas/>

PARTE IV

Admisión y formación centrada
en los estudiantes



CAPÍTULO 10

Consideraciones sobre el sistema de selección universitaria

Hugo Lavados Montes⁽¹⁾
Ramón Berríos Arroyo⁽²⁾

1 Rector Universidad San Sebastián.

2 Director de Desarrollo y Proyectos Universidad San Sebastián.

1. Introducción

Existe evidencia de que prácticamente todos los cuestionamientos a la Prueba de Selección Universitaria (PSU), ya han sido discutidos latamente durante los últimos años. Debido a esta constatación, es pertinente realizar un giro en el análisis, que contemple las características de nuestra realidad. Entre éstas, se destaca que las universidades que requieren de alta selectividad en nuestro país son un grupo muy reducido, además, existe una diversidad de proyectos educativos y hay presión en estudiantes de diferentes modalidades educacionales por participar en el proceso de admisión en condiciones equivalentes.

Se considera que para una selección adecuada, el 90% de las universidades chilenas debe disponer del promedio de notas de enseñanza media, del puntaje ranking del estudiante y el resultado de una prueba estandarizada. Este instrumento debe permitir la evaluación de la capacidad de operar intelectualmente con los dos tipos de lenguajes que representan los pilares fundamentales del aprendizaje y de los procesos educativos, tanto formales como informales: el verbal y el matemático.

Asumiendo que aun cuando a nivel nacional existe un currículo único, en la práctica hay una gran diversidad en la aplicación de éste entre establecimientos, razón por la cual, el referente curricular debe ser restringido. De esta forma, las diferencias entre los individuos se evidencian en la capacidad de aplicar determinados conocimientos, y no solo en la oportunidad de acceso a más contenidos curriculares.

2. Desarrollo histórico de los debates en torno al examen de selección

En un momento como el actual, en que se deberían abordar los ámbitos de la educación superior desde un enfoque integral y multidisciplinario, nos parece pertinente aportar nuestra visión respecto del sistema de selección a la educación superior universitaria existente en nuestro país.

En este plano, es importante destacar que prácticamente todos los cuestionamientos que escuchamos a la Prueba de Selección Universitaria (PSU), han sido discutidos ampliamente. En efecto, desde la segunda mitad del siglo pasado, el organismo técnico antecesor del DEMRE trabajó con diversos elementos de medición educacional. Este accionar comienza a cosechar sus frutos el año 1964, cuando se aplicó una versión experimental de la Prueba de Aptitud Académica, PAA, a muestras de postulantes egresados de la enseñanza media. En este período, incluso se utilizó como instrumento de selección en algunas escuelas de la Universidad de Chile.

Hasta 1966, el sistema de selección de las universidades se basaba en pruebas especiales y entrevistas personales, junto al llamado Bachillerato, que consistía en exámenes escritos de lengua materna y extranjera, de Historia y Geografía de Chile, además de pruebas específicas que correspondieran a la mención a la que se postulaba, tales como Letras, Matemática y Biología.

Cabe destacar que el Bachillerato es desechado fundamentalmente por dos razones: el número de postulantes comenzaba a ser cada vez más elevado y además, se le atribuía arbitrariedad y poca transparencia al proceso. Al desaparecer el Bachillerato en 1967, comienza la aplicación a nivel nacional de la PAA como parte integrante del examen de admisión, en un nuevo sistema al que se integraron las ocho universidades existentes a la fecha.

A cinco años de su instauración, se genera el primer gran debate

asociado al naciente instrumento de selección, el cual obliga al organismo técnico encargado de su elaboración a distribuir una declaración que, en uno de sus párrafos, expresaba: “Pedir su eliminación por “clasista” es como clamar por la abolición del termómetro revelador de un síntoma patológico. Todo elemento de selección utilizado mostrará igual estado de cosas (...) en tanto que la PAA por lo menos mide habilidades básicas en que lo innato tiene un papel importante (...)”⁽³⁾ Es decir, hace más de cuarenta años ya se expresaba uno de los argumentos más repetidos en cada uno de los grandes debates ocurridos en torno a los exámenes nacionales de selección a la educación superior.

El segundo gran debate se genera en 1986. En el nivel de la discusión comienza a perfilarse el que será el tenor de futuros cuestionamientos: argumentos que mezclan elementos de forma y de fondo y que son tratados mayoritariamente de manera intuitiva y poco meditada.

En la discusión de esos años aparece por primera vez, con posterioridad se ha incorporado permanentemente, la solicitud de que los exámenes de ingreso a la educación superior midieran el espectro completo de aptitudes y habilidades que debería poseer un estudiante para acceder a esos estudios. El organismo técnico a cargo de la admisión el año 1987 planteaba: “Si se piensa en la enorme variedad de carreras y especialidades que imparten las universidades, cada una con un determinado nivel de exigencias...se concordará en que solo a través de pruebas especiales, aplicadas por cada unidad educativa, se podrá cumplir este proceso de seleccionar a los más aptos para una determinada actividad”⁽⁴⁾.

Esta declaración fue hecha hace prácticamente treinta años

3 La frase fue extraída de documento de trabajo interno elaborado desde el Instituto de Investigaciones Estadísticas y la Oficina de Selección y Admisión de Alumnos (OSAA) - unidad encargada de administrar todos los aspectos relacionados con la entonces PAA, desde diciembre de 1966 hasta 1975 – por el comité de lenguaje con motivo de los debates públicos asociados al examen de selección.

4 La frase fue extraída de documento de trabajo interno elaborado por el Servicio de Selección y Registro de Estudiantes (SSRE), servicio que fusiona el accionar del Instituto de Investigaciones Estadísticas y la Oficina de Selección y Admisión de Alumnos (OSAA). Cabe destacar que todas estas unidades son organismos antecesores del actual Departamento de Evaluación, Medición y Registro Educativo (DEMRE), creado el primero de agosto de 1996.

con un sistema universitario muy distinto, en todos sus aspectos, de lo que es hoy en día. Se puede extrapolar con facilidad la fuerza del argumento en las actuales condiciones.

El último gran cuestionamiento terminó con la PAA, sustituyéndola a contar del año 2003 por la propuesta incluida en la denominada PSU, que propone el currículo de los Planes y Programas de la enseñanza media como el referente curricular para su construcción, en contraposición a la PAA que consideraba como referente los contenidos abordados en el ciclo inicial de enseñanza media.

El debate se caracterizó por la pugna entre una prueba conocida, con sus bondades y defectos, la PAA, versus una propuesta que parecía solucionar todas las deficiencias observadas en ella. Nos entrapamos en un debate ficticio, y aun cuando formalmente hubo voces, instituciones y cuerpos colegiados que solicitaron medida, plantearon dudas y exigieron más experimentación; primaron otros criterios, hasta hoy no muy claros.

3. ¿Tiene sentido, en la realidad actual, discutir en extenso estos temas nuevamente?

Es nuestra impresión que la energía argumental del debate, debería enfocarse en analizar el conjunto de elementos mínimos necesarios de ser entregados a las instituciones de educación superior por el organismo técnico encargado del proceso. Las instituciones, en conformidad con sus propios proyectos educativos y realidad pueden considerar aspectos que deseen añadir.

Dada la realidad nacional, ¿cuáles deberían ser los criterios de selección al sistema de educación superior?

La respuesta a esta interrogante puede y debe ser abordada

desde múltiples enfoques⁽⁵⁾, no obstante ello, debido a la necesidad de eficiencia que requiere un sistema de selección masivo que funciona de forma adicional a los resultados obtenidos en la enseñanza media, nos centraremos en las pruebas estandarizadas, que tienen por objetivo ser utilizadas como requisito de ingreso a la educación superior universitaria.

De los múltiples lenguajes que la humanidad ha desarrollado, el verbal (tanto en su dimensión oral como en la escrita) y el matemático han permitido, en casi exclusivo grado, el desarrollo de la inteligencia y de la cultura. Por ende, constituyen factores fundamentales en el proceso de incorporación y transformación del ser humano y su contexto; es decir, representan los pilares fundamentales del aprendizaje y de muchos procesos educativos.

De esta forma, el examen de selección a la educación superior debe evaluar la capacidad de operar intelectualmente con estos dos lenguajes. La medición de estas capacidades se debe realizar a través de estímulos provenientes de los dos lenguajes respectivos, pero éstos deben constituir medios para lograr dichas operaciones cognitivas y no ser objetivos por sí mismos. Es decir, los contenidos deben suponerse conocidos por los sujetos, ya que están dando cuenta de su capacidad de razonar con ellos; de esta forma, la diferencia entre los individuos se evidencia por la capacidad de actuar con determinados conocimientos y no solo por poseer dichos conocimientos.

Desde luego, la afirmación anterior obliga a fijar con precisión el marco de contenidos y capacidades que deben ser considerados en las pruebas de selección. Se debe tener en mente que el currículo es común hasta segundo año de enseñanza media. A partir de tercero medio, se aprecia una primera gran diferenciación en cuanto a los contenidos enseñados y la distribución de horas de las asignaturas, por la separación en orientaciones Humanista-Científico y Técnico

⁵ Center for Community College Student Engagement. (2016). Expectations meet reality: The underprepared student and community colleges. Austin, TX: The University of Texas at Austin, College of Education, Department of Educational Administration, Program in Higher Education Leadership.

Profesional⁶). A su vez, cada una de estas dos ramas presenta múltiples opciones.

Cabe destacar que, si bien formalmente en nuestro país el currículo es de carácter nacional, la experiencia demuestra que su homogeneidad se da sólo en teoría. En la práctica existe una gran diversidad entre establecimientos de una misma comuna, región y dependencia administrativa. El cómo dar forma a esta evaluación, la capacidad de operar intelectualmente con los dos lenguajes fundamentales, es un desafío relevante para quienes trabajarán en el cambio del sistema de selección a la educación superior. Es importante destacar, que este insumo, sumado a las notas de enseñanza media y el puntaje de ranking de notas, constituye información más que suficiente para, al menos, el 90% de las universidades del país.

El resto de los antecedentes que se necesite para seleccionar a los aspirantes a una determinada carrera o casa de estudios superiores (conocimientos específicos, otras habilidades y actitudes), debería ser tarea de cada institución en particular, la que conforme a su proyecto educativo determinará sobre qué bases y evaluaciones garantizará el perfil de ingreso deseado para sus estudiantes.

De manera extraordinaria, pudiera evaluarse la conveniencia para el sistema de contar con pruebas estandarizadas para conjuntos de carreras en universidades altamente selectivas, en temas tales como habilidades en ciencias naturales y/o una prueba de “civilidad” y/o adicionar un test que permita evaluar la capacidad para generar textos escritos. Obviamente, en este último caso, se debe exigir un umbral mínimo de resultado en el test que evalúa la capacidad de operar intelectualmente con el lenguaje verbal.

Los planteamientos hasta aquí desarrollados, cobran especial

6 Conforme a la información oficial del Ministerio de Educación para el año 2015, la matrícula total (jóvenes y adultos) en cuarto medio ascendió a 320.319, de estos un 28% asistió a la modalidad técnico profesional. La participación en la matrícula total a nivel de cuarto medio de la educación técnico profesional aumenta a un 40% si se considera solamente la clasificación de estudiante joven. De este último universo, equivalente a 78.896 estudiantes, rindieron PSU en el proceso de admisión año académico 2015 un total de 49.866 postulantes.

relevancia en el momento histórico actual. Debemos dejar de lado el anhelo de contar con un sistema de selección a la educación superior “perfecto”, ya que aquello no existe en ningún lugar del mundo, además, embarcarnos en su desarrollo, sería altamente ineficiente, esto porque las universidades que requieren de alta selectividad en nuestro país, son un grupo muy reducido del total de instituciones.

De igual forma, debemos tener plena conciencia de que un instrumento que posea la calidad técnica adecuada, evidenciará una realidad que ya nos incomoda: en Chile cohabitan varios sistemas educacionales con muy diferentes niveles de calidad, aun cuando esta situación, negativa por cierto, no es responsabilidad del instrumento de medición, ya que éste solo refleja una realidad que le antecede.

Desde otra perspectiva, siempre existe la alternativa de abrir las puertas a la educación universitaria sin selección previa. En este último caso, la selección se producirá inevitablemente en los dos primeros años de universidad, se ejecutará a un mayor costo y con alta probabilidad, evidenciará resultados finales equivalentes o similares a un sistema de selección bien estructurado y realista como el que se propone.

CAPÍTULO 11

El proyecto educativo en la cultura de la Universidad San Sebastián (USS)

Erika Castillo Barrientos⁽¹⁾
Óscar Cristi Marfil⁽²⁾

¹Directora General de Pregrado, Universidad San Sebastián.

²Vicerrector Académico, Universidad San Sebastián.

El presente capítulo intenta relatar el proceso de actualización del Proyecto Educativo (Universidad San Sebastián, 2015), por el valor que se le otorga como una oportunidad de mejora en la gestión. En efecto, este proceso ha permitido identificar los elementos centrales que se evidencian en la historia reciente de la Universidad, transformándose en una suerte de visibilización de sus sentidos, alcances y desafíos en el quehacer universitario; lo que genera insumos que aportan a su identidad institucional.

Esta experiencia si bien es de utilidad para la mejor comprensión de la propia comunidad USS, también puede serlo para otras instituciones que en sus procesos de mejora asumen este tipo de desafíos.

Al preguntarnos el porqué de la necesidad e importancia de contar con un Proyecto Educativo explícito, conocido e implementado; más propio de instituciones escolares en sus inicios, nos damos cuenta que es un ejercicio que obliga a cada institución a declarar interna y públicamente cómo se define, a qué se compromete y cómo se orienta su estrategia metodológica, permitiendo de este modo evaluar su propia consistencia, sea esta vista desde una mirada externa como es el caso de los procesos de acreditación, y como una mirada interna que determina el permanente cuestionamiento sobre el nivel de avance y desarrollo así como de los rasgos de identidad.

En estricto sentido, un proyecto educativo viene de una tradición escolar, muy desarrollada en países que tienen modelos educativos centralizados y que a su vez dejan espacios de libertad a las instituciones para sus definiciones curriculares propias. En este punto los Ministerios de Educación de dichos países, reconocen los currículums propios cuando las instituciones escolares evidencian contar con un proyecto educativo consistente, que otorgue garantías de que la innovación curricular puede ser exitosa. Se lleva al ámbito de la escuela la gestión estratégica como una manera de apoyar a establecimientos que necesitan mejorar, para lograr una mayor autonomía e identidad.

Del mismo modo, y en los últimos años, Chile ha observado una explosión de estos instrumentos en las instituciones de educación

superior, utilizándose como referente para apoyar desarrollos con fondos públicos y generando internamente acuerdos que se relacionan con aspectos disciplinarios, éticos y actitudinales, así como con compromisos de mediano y largo plazo.

1. Antecedentes de la actualización del Proyecto Educativo

El Proyecto Educativo de la Universidad San Sebastián, se delinea en varios documentos institucionales⁽³⁾, materializándose en un texto publicado el año 2012; sin embargo, los antecedentes que lo sustentan datan desde el Plan Maestro del año 2008 que declara la centralidad de la docencia en el aprendizaje de sus estudiantes⁽⁴⁾.

Este enfoque, promovido desde la gestión estratégica de la Universidad, ha permitido el desarrollo de innovaciones que hacen de la experiencia USS una oportunidad tanto para estudiantes como para sus equipos académicos, generando una genuina experiencia de voluntades, conocimientos, investigación y actualización que dinamiza la labor formativa a pasos agigantados.

La Universidad San Sebastián ha tomado una serie de medidas en pro de garantizar las oportunidades de aprendizaje de sus estudiantes que ingresan. Prueba de ello es la existencia de una Vicerrectoría de Asuntos Estudiantiles que ha procurado acercar los elementos del Proyecto Educativo a las acciones complementarias de la formación, bajo el convencimiento de que los estudiantes aprenden y se desarrollan más allá de las experiencias de docencia directa, y la existencia del Instituto CREAR, que desarrolla la caracterización inicial y desarrolla

3 Universidad San Sebastián, Plan Maestro, 2008. Universidad San Sebastián, Proyecto Educativo, 2010. Universidad San Sebastián, Vive la experiencia USS, 2012. Universidad San Sebastián, Plan de Desarrollo Institucional, 2012-2015. Universidad San Sebastián, Plan Quinquenal, 2013-2018. Universidad San Sebastián, Crear, Crear y Empezar, 2014.

4 Universidad San Sebastián, Plan Maestro, 2008.

un programa de nivelación, entre otros. Otro elemento ha sido la instalación de perfiles de egreso construidos con la participación de los equipos académicos, estudiantes y comunidad profesional, y que se declaran en “desempeños esperados”. De este modo se hace un guiño interesante a garantizar evidencias para el hito del egreso, así como en el sentido de proyección inherente a todo proceso formativo.

El proceso de transformación de programas de asignatura a “Resultados de Aprendizaje”, iniciado hace más de cinco años, ha permitido diseñar la docencia en términos de lo que se espera pueda demostrar un estudiante al finalizar un curso, permitiendo el trabajo en equipo de docentes y directivos, para discutirlos y acordarlos aproximándose a la relevancia y pertinencia de los mismos, a su consistencia respecto de las demás asignaturas y el perfil de egreso, comprendiendo de este modo, la mirada sistémica y recursiva necesaria de desarrollar en una formación que se preocupa de mirarse a sí misma.

La capacitación asociada a estos trabajos curriculares, así como el apoyo al diseño e implementación, ha fortalecido a académicos y a la estructura de apoyo al desarrollo de la docencia, lo que ha generado más comprensión y mayores necesidades de avance proveniente desde los mismos núcleos académicos.

El movimiento y la sinergia vivida en estos años, determinó la necesidad de actualizar y revisar el Proyecto Educativo, de manera que su contenido respondiera de manera satisfactoria a este tránsito entre el decir y el aprendizaje producto de la transformación de equipos y cambios en su propia cultura de gestión académica. Es por ello, y a solicitud de la Vicerrectoría Académica, se desarrolla un trabajo de revisión documental, de conversaciones grupales y entrevistas en profundidad en actores claves, para condensar y priorizar los elementos que definen su sentido y función formativa⁽⁵⁾.

En este trabajo intenso, complejo y autocrítico, fue posible

⁵ La revisión documental consideró textos oficiales desde el año 2008, se realizaron 19 entrevistas en profundidad y más de una decena de reuniones formales. En esta etapa del trabajo se contó con la colaboración de una asesoría externa.

reconocer la importancia del sello valórico de la USS, el grado de fidelización que la comunidad manifiesta con sus valores y descubrir muchas acciones instaladas y naturalizadas que son una expresión altamente potente de los Principios Orientadores de la USS. Indudablemente que el libro “Vive la Experiencia USS” (Universidad San Sebastián, 2012) marca en la historia documental de la USS, un antes y un después; en él es posible encontrar las convicciones, los desafíos, la conexión con la educación superior a nivel nacional e internacional y referirse también, a elementos de gestión curricular acotados y específicos. Es un ensayo en el que se trazan los bordes más claros de una institución joven y con ganas de hacer y crecer.

Un ejemplo importante de ello fue la discusión sobre el valor de la “alegría”, cuestionado desde el conocimiento oficial, por ser considerado un elemento no axiológico, sino más bien parte de la emocionalidad humana; sin embargo, al preguntar sobre su exclusión, la comunidad consideraba que si bien en términos estrictos no era un valor, sí es una señal de identidad.

Otro elemento interesante de este transcurso, ha sido el proceso de “reconocimiento”, vivido por las facultades y sus equipos académicos. Para ello se realizó el ejercicio de responder cuales eran las acciones que las facultades no debieran suprimir “por ningún motivo”. Las respuestas fueron una manifestación quizás no tan consciente del Proyecto Educativo. Entre ellas se pueden señalar: tutorías, remediales, innovaciones metodológicas que poco a poco se han instalado en el espacio curricular. Entonces, la experiencia resultó relevante porque era consistente con el Proyecto Educativo, transmitido.

2. Definición del Proyecto Educativo USS: su sentido y alcance

El Proyecto Educativo USS se define como un proceso en permanente construcción, permitiendo de este modo incorporar los desafíos propios de una institución viva, proactiva y que dialoga con su entorno permanentemente, a través de sus distintos niveles de su gestión. Esto desafía a la mirada internacional y nacional de la educación superior, la consistencia interna, el desarrollo de su docencia y la investigación como un componente que le tributa virtuosamente, a la evolución de las características de sus estudiantes y al afinamiento de sus metodologías, como consecuencia propia de un mayor conocimiento de las particularidades y necesidades de aprendizajes.

La visión constructiva del proyecto interpela permanentemente a la gestión académica, respondiendo a las preguntas sobre qué nivel de actualización se considera, cuál es la profundidad esperada, cuál es la metodología más adecuada, cuáles son los criterios de base para la evaluación y sobre todo, impone la noción de evaluación para la mejora con base en la retroalimentación. Este trabajo se actualiza diariamente en la interacción pedagógica, en los equipos docentes, en la gestión de facultades, departamentos y carreras; generando un proyecto construido desde todos.

Los principios orientadores del Proyecto Educativo (Universidad San Sebastián, 2015, págs. 15 - 19), sintetizan los elementos centrales del quehacer formativo, generando un horizonte claro de expectativas y ofreciendo un rol a sus actores. El cruce e interacción de sus potencialidades semánticas, genera un espacio de equilibrio entre las libertades propias y particulares, y las definiciones estratégicas que alinean la gestión en una dimensión gobernable y organizada.

El respeto por el estudiante y su modo de aprender⁽⁶⁾, la centralidad del estudiante se expresa en este principio considerando, al reconocer que la individualidad de cada estudiante que ingresa a la Universidad es reconocido en tanto su particularidad, para ello se cuenta con dispositivos que caracterizan su condición de aprendizaje al ingreso, generando información para la gestión académica, trabajo que acompaña al estudiante durante su carrera con el apoyo de sus académicos.

La enseñanza enfocada al logro de los aprendizajes⁽⁷⁾, con base en el principio anterior, éste nos ofrece la mirada desde la enseñanza, reconociendo su condición de aprendizaje que le es propia, y que es el producto de la historia y experiencias previas de aprendizaje. Esta declaración moviliza la importancia de la diversidad metodológica con la que se compromete la USS.

6 "El respeto por el estudiante se sustenta en la convicción de que es una persona humana dotada de una dignidad superior y trascendente. Ello se proyecta en el proceso educativo a través del diseño, implementación y evaluación del proceso de enseñanza y aprendizaje en el que conoce responsablemente las condiciones de ingreso de sus estudiantes, adecuando a ellas las estrategias y recursos de la enseñanza, para favorecer la generación de oportunidades de desarrollo. Junto con ser un eje de la gestión académica, esta demanda educativa se formaliza a través del Instrumento de Caracterización Académica Inicial (ICAI); sistema de caracterización de variables relacionadas con el rendimiento, el aprendizaje y la adaptación al contexto universitario. Gracias a ello, la Universidad cuenta con información relevante sobre las características de ingreso de sus estudiantes, para dirigir acciones pedagógicas oportunas y significativas, que potencien sus capacidades y les brinden apoyo en sus necesidades específicas.

La atención al estudiante es quizás uno de los rasgos característicos de nuestros académicos, el que involucra una interacción cercana, respetuosa y comprometida entre personas. Esta es la base que permite, además, entender la formación académica y los procesos de enseñanza y aprendizaje con una mirada de resultado, desde el trabajo cercano y continuo entre estos dos actores del proceso educativo". (Universidad San Sebastián, 2015; pág. 15).

7 "La comprensión y aceptación de la existencia de condiciones personales, de una historia previa y de conocimientos y desarrollos anteriores a la enseñanza formal, se traducen en una gestión académica que procura atender las características de ingreso de los estudiantes y que desafía a una construcción conjunta estudiante/docente/universidad. El eje curricular de dicha construcción es una formación integral con énfasis en el logro de aprendizajes, que potencien o expresen lo mejor de cada uno, en el marco de los valores USS. Así, se aspira a apoyar el movimiento de cada estudiante desde la caracterización de ingreso y a lo largo de los años que permanecerá en la Universidad, agregando valor en el transcurso de los procesos formativos. En el caso de las carreras de pregrado y de los programas de postgrado, la incorporación de valor es un proceso extendido a través del tiempo, que se evalúa gradualmente y que finalmente puede interpretarse en términos de los resultados respecto al perfil de egreso. Se busca que este tipo de acción también sea patente en los cursos de educación continua, tomando en cuenta sus propósitos, características y duración, entre otras variables. Lo anterior demanda en los académicos una visión de su docencia como una actividad vinculada con las necesidades de los estudiantes, por lo que la preocupación por las evidencias de dichas necesidades, así como de oportunidades formativas, orientan su quehacer profesional", extraído del documento Orientaciones para el Desarrollo de la Docencia elaborado por la directora de Desarrollo de la Docencia, Sonia Brálic. (Universidad San Sebastián, 2015; pág. 18).

La formación integral del estudiante⁽⁸⁾, este principio sintetiza una estrategia que logra materializar una visión de la persona en un camino de oportunidades formativas, para ello se cuenta con una línea curricular transversal a todas las carreras, que ofrece cursos en el área de sello USS y en formación general.

El estudiante como una persona vinculada a la comunidad universitaria y a su entorno⁽⁹⁾, se relaciona con la comprensión de que el estudiante se forma para ejercer en una comunidad. Durante el proceso formativo se organizan oportunidades de vinculación de carácter sistemático y que apuntan a desempeños que se espera logren en su egreso. Este vínculo permite dimensionar el rol de responsabilidad que implica una profesión y modela la interacción con esos entornos a través del acompañamiento protegido de los equipos académicos.

La formación como experiencia⁽¹⁰⁾, esta visión es probablemente el enfoque pedagógico de la Universidad, que está en la perspectiva de cómo se diseña, implementa y evalúa la formación, considerando que la experiencia significativa y consistente, genera desarrollos conscientes en sus estudiantes y en su comunidad educativa.

8 "La Formación Integral del egresado es un compromiso institucional; por ello, su presencia es transversal y complementaria con un conjunto de asignaturas y actividades intencionadas para apoyar el desarrollo de los estudiantes. Las actividades formativas vinculadas a los conocimientos, habilidades y actitudes que complementan la formación del futuro profesional, junto a los valores que conforman el sello USS, se definen en base a la firme convicción de que es necesario ofrecer diversas experiencias para alcanzar el fin propuesto, y para ello se trabaja con ambientes, programas, y recursos que favorezcan una convergencia integrada de todos los aspectos del proceso. Se procura ofrecer una formación de educación superior que atienda a la totalidad de la persona, en la que el desarrollo personal, ético y social se viva en un marco de ciudadanía activa y solidaria, y en la que los académicos y equipos de gestión contribuyan positivamente". (Universidad San Sebastián, 2015; pág. 18).

9 "Independiente de su rol en la sociedad y del lugar en el que vivan, los estudiantes de la Universidad San Sebastián se forman para ejercer su profesión como ciudadanos comprometidos y responsables; conscientes de que sus decisiones influirán en la vida de otras personas e instituciones. De esta demanda surge el imperativo de una formación humana y trascendente, que los docentes asumen de manera transversal, al propiciar un vínculo significativo con los estudiantes, y de éstos con su entorno. Dicho vínculo individual y colectivo se desarrolla en un ambiente de aprendizaje que busca irradiar su influencia más allá de lo estrictamente académico". (Universidad San Sebastián, 2015; pág. 19).

10 "Se espera que todas las personas que participan del proceso educativo estén insertos en un ambiente de aprendizaje que propicie una experiencia humana y académica. La dimensión experiencial no solo se orienta al logro de niveles crecientes de calidad, sino también a la instauración de la cultura de la autoevaluación, que redundará en una mejora continua de la calidad. Se trata de una concepción que, junto con hacerse cargo de la "prevención y reacción constantes", desarrolla una reflexión objetiva frente a lo experimentado por los estudiantes y egresados, en relación a mejorar su condición de vida y también a la retribución a los demás". (Universidad San Sebastián, 2015; pág. 19).

Estos cinco principios generan un cruce dinámico y permanente de sentidos, generando posibilidades que pueden desarrollarse en las distintas carreras y en distintos niveles de la formación. En esa interacción resulta interesante pensar la “ecualización”⁽¹¹⁾, reconocida como un criterio de calidad propio de la USS, en el sentido de que pareciera tener un rol regulador y articulador de tensiones, logrando armonizar y superar decisiones y cuestionamientos inherentes al seguimiento de la formación.

La “ecualización” es una llave en el concepto anglosajón, es decir un lugar a través del cual es posible entrar a un conocimiento o a una comprensión, en este caso, de la USS. Esta llave condensa una cultura y como tal es valorada y cuidada por su comunidad.

Este Proyecto Educativo es el texto básico de una serie de documentos técnicos de carácter más específico y operativo, denominadas “Orientaciones”; destacan los referidos al diseño curricular, tales como los referidos al Perfil de Egreso (Universidad San Sebastián, 2015), Formación Integral (Universidad San Sebastián, 2015) y Programas de Asignatura (Universidad San Sebastián, 2014). Todos ellos han sido levantados con la participación de los docentes de las carreras, por lo que logran unir aspectos de carácter técnico y actualizado con ejemplos auténticos desarrollados en la Universidad, para de este modo garantizar su pertinencia. Otros documentos aportan definiciones que abordan aspectos más específicos, considerados de alta relevancia, como las referidas a la evaluación (Universidad San Sebastián, 2016) y a la docencia en el marco del Proyecto USS (Universidad San Sebastián, 2015).

11 Definición 1: La ecualización nos permite garantizar un estándar de oportunidades de aprendizaje que reconoce las diferencias individuales y de contexto. Para ello se promueve un diseño curricular único (planes y programas) que permite adecuaciones que atiendan al contexto de aprendizaje (planificaciones) que en su conjunto y complementariedad permitan el logro de los Resultados de Aprendizaje y de los Desempeños Esperados. Estas oportunidades son concebidas equivalentes y no necesariamente idénticas. (texto preguntas y respuestas, VRA/DGPG 2015). Definición 2: Sintetiza la tensión entre la necesaria homogeneidad y adecuación de la experiencia formativa. Sinónimos: equivalencia, sintonización.

Comentario: Esta tensión es un dilema educativo que permite movilizar permanentemente la docencia y su gestión, las corrientes anglosajonas la llamarían “key”, porque es una llave que permite abrir oportunidades para pensar el proceso. Es un “buen dilema”, su presencia es movilizadora.

Es interesante destacar especialmente los principios contenidos en las Orientaciones para la Docencia USS (Universidad San Sebastián, 2016) que proponen una comprensión del Proyecto Educativo, contribuyendo al quehacer de los docentes y de los directivos colaboradores directos de la docencia, en sus estrategias destacan:

Aprendizaje centrado en el estudiante⁽¹²⁾, releva el reconocimiento de la diversidad e importancia del contexto de aprendizaje, en que la historia de aprendizaje de los estudiantes genera una manera de adaptarse a la trayectoria curricular propuesta. Este carácter diversificado de la docencia que se adapta a la heterogeneidad estudiantil para lograr resultados equivalentes resulta un desafío permanente de la docencia y la gestión académica. Es por ello que en la búsqueda de procesos de calidad, es importante asegurar su equivalencia tanto en las oportunidades como en sus resultados. La estrategia incorpora, además, el trabajo con directivos docentes, buscando fortalecer la gestión de la información disponible sobre los estudiantes, su rendimiento y progresión académica, de manera que sirvan de insumo útil y oportuno para las decisiones sobre el proceso de enseñanza y aprendizaje.

Aprendizaje activo, reflexivo y significativo, la noción de que el estudiante construye su aprendizaje se encuentra a la base del Proyecto Educativo USS, al relevar la triada de experiencia-reflexión y acción como las condiciones de un aprendizaje relevante. El rol de aprendiz activo es lo que se busca desarrollar y fortalecer durante todo el proceso formativo. De este modo para el docente resulta necesaria la sensibilización y manejo de metodología y herramientas que permitan a los estudiantes desarrollar experiencias de construcción de su aprendizaje. La metodología tiene sentido en la relación que conscientemente se establece entre los resultados de aprendizaje, las condiciones de los estudiantes y el contexto de aprendizaje.

La evaluación de aprendizajes se coloca al servicio del proceso de enseñanza y aprendizaje, por lo que la información sobre avances y

¹² Extraído del documento de Orientaciones para el Desarrollo de la Docencia, 2015.

logros, así como sobre debilidades, errores o vacíos, sirve para orientar los ajustes que se requieran en la enseñanza por parte del profesor, y para iluminar los focos y esfuerzos de aprendizaje por parte del estudiante.

Aprendizaje apoyado por la tecnología, la importancia que se asigna a la comunicación en el proceso de enseñanza, obliga a comprender que actualmente la comunicación se soporta en distintos formatos y expresiones generando significados de resonancias semánticas más allá que la organización sintagmática, propia del lenguaje escrito y también oral. La generación de códigos nuevos y vinculaciones generan una forma de comunicación que modela una forma de pensamiento. Nuestros estudiantes viven en esos contextos comunicativos, por lo que reconociendo sus mismas experiencias, es necesario abordar en la enseñanza dichos formatos para así garantizar interlocución y aprendizaje. “Se reconoce que la comunicación es hoy en día mucho más que la palabra escrita y hablada, adquiriendo protagonismo la imagen, el lenguaje audiovisual y el soporte tecnológico, lo que hace hoy imperativo que la experiencia de enseñanza y aprendizaje se apoye en las tecnologías de la información, ya que a través de ellas se publica y se accede al conocimiento, constituyéndose en una vía de comunicación y de creación de redes de colaboración” (Universidad San Sebastián, 2012).

El desarrollo docente en comunidad de pares, la estrategia adoptada para el desarrollo de la docencia considera el fortalecer y reorientar las competencias docentes hacia un modelo centrado en el aprendizaje. Para ello, desde hace casi una década, la USS ha fomentado las comunidades académicas⁽¹³⁾ como una instancia de aprendizaje entre pares, que permite socializar sus saberes pedagógicos, analizar sus experiencias de trabajo, discutir concepciones y creencias, buscar nuevas formas de trabajo de aula, con el fin transformar sus prácticas, coordinar acciones y estrategias pedagógicas, y mejorar

¹³ Instancia de trabajo colaborativo que ofrece un espacio de crecimiento, enriquecido por la transferencia de prácticas, el conocimiento actualizado de investigaciones y la reflexión sobre la toma de decisiones. (Proyecto Educativo, 2015 pp.24).

así los aprendizajes de sus estudiantes. En este aspecto es importante considerar que así como los estudiantes construyen su aprendizaje, de igual modo los académicos de manera personal construyen su saber docente a través de las experiencias de enseñanza y sus propias experiencias de aprendizaje, que unido a la voluntad de trabajos en equipo, tales como las Comunidades Académicas permite construir y validar criterios para la docencia.

La innovación en docencia es una condición inherente a la definición de construcción permanente del Proyecto Educativo USS. Es por ello que desde una perspectiva sistémica, las estrategias de apoyo a la docencia (capacitación y aprendizaje entre pares) se combinan con mecanismos de incentivo que estimulen propuestas de mejoramiento e innovación de los propios profesores, movilizándolo su creatividad, y transformándolos en colaboradores del proceso de traducción del Proyecto Educativo en práctica cotidiana. Para ello se ha implementado un fondo concursable que apoya la realización de proyectos de innovación en docencia. Complementariamente, se han instalado Encuentros de Prácticas Pedagógicas Innovadoras en todas las sedes, destinadas a facilitar la comunicación, difusión e intercambio de experiencias pedagógicas que hayan sido realizadas con el fin de resolver algún problema o necesidad detectada en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

La gestión de la docencia, el mejoramiento de la docencia requiere no sólo un cambio de las prácticas docentes, sino también del modo en que se planifica y se toman decisiones sobre docencia, optimizando el uso de la información pertinente disponible. Es por ello que se consideran líneas de acción con directivos para fortalecer sus competencias en gestión de la docencia, de manera que puedan liderar y apoyar las condiciones para una docencia efectiva, incluyendo el clima, los recursos y el contexto en que ella se desarrolla, pues de éstos depende la viabilidad y perdurabilidad de los cambios que se logren. La comprensión, orientación y apoyo a la docencia por parte de la gestión es un elemento clave para su desarrollo.

Las ideas que aportan estas orientaciones han permitido promover conocimientos, generando comprensiones a nivel individual y de equipos para así analizar las decisiones y prácticas de la propia gestión académica. Destaca que cada uno de estos documentos ha sido elaborado con la participación de los académicos de las carreras, específicamente en el caso de los documentos que apoyan la elaboración de instrumentos, estos han sido probados previamente en una carrera concreta para luego transferirlos a otras. Del mismo modo, las reuniones de socialización y discusión de las Orientaciones desarrolladas en las sedes han permitido que las facultades y carreras desarrollen sus propias comprensiones, alcances y compromisos.

3. Los desafíos para su (permanente) implementación

El Proyecto Educativo USS genera oportunidades de desarrollo que requieren el ejercicio de una permanente comprensión por parte de la comunidad, a lo menos en equilibrar la relación que se genera en el reconocimiento de las individualidades, de sus estudiantes y académicos; el contexto de la enseñanza, determinado por la diversidad geográfica y microculturas de las comunidades de especialidad; y el desarrollo propio de las disciplinas y definiciones profesionales; así como las mayores coherencias que se requieren desde la mirada de la calidad. Este entramado de situaciones obliga a pensar y pensarse desde cómo se garantiza el resultado que se espera, la modalidad del trabajo y la evidencia que se obtiene desde la cual es posible aprender y mejorar.

La situación antes descrita permite comprender algunas cuestiones centrales con las cuales se trabaja en el día a día. **La paradoja de planificar y definir, para siempre modificar, porque la realidad de la vida así lo determina.** Esta constatación nos lleva, por un lado, a reconocer la limitación de las planificaciones, pero al mismo tiempo a reconocer su

importancia en la gestión tanto docente como estratégica. En este punto el elemento que articula el trabajo es el levantamiento de criterios que permiten comprometer desarrollos que se traducen en hitos menores dentro de un proceso, sin perder la mirada de que ese mismo proceso genera nueva información para el diseño mayor. Un ejemplo elocuente de este proceso ha sido la transformación de Programas de Asignatura en Resultados de Aprendizaje, promoviendo el tránsito desde una docencia centrada en la enseñanza –objetivos- a los aprendizajes como parte de una armonización curricular comprometida a nivel estratégico. La paradoja ha sido que en este trabajo que ha concentrado a cerca de 1.000 académicos de la Universidad en talleres de transformación, reuniones y trabajo individual, ha generado una demanda importante por nuevas estrategias metodológicas y evaluativas, así como de revisar la consistencia de las asignaturas respecto de la integración con otras afines y su articulación con las anteriores y posteriores.

Otra cuestión que ha surgido en este trabajo ha sido la necesidad de definir algunas tensiones del Proyecto Educativo, por ejemplo en la relación diversidad y homogeneidad; en efecto, el comprometer Perfiles de Egreso únicos y reconocer con tanta vehemencia el reconocimiento y respeto al estudiante y a su modo de aprender, justifica el valor que en la comunidad universitaria tiene el concepto de “eigualización” como un nombre que sintetiza esta tensión y asigna al equilibrio en las oportunidades de aprendizaje, como en las decisiones de gestión académica. Un ejemplo de esta situación han sido las Evaluaciones Nacionales Transversales (ENT), entendidas en la mayoría de las carreras como una evaluación de carácter idéntico que por su estabilidad de instrumento permitiría evaluar con absoluta propiedad el aprendizaje. La experiencia vivida en la Universidad ha demostrado que más que promover evaluaciones idénticas, se requiere promover evaluaciones equivalentes, para lo cual los mismos equipos académicos han ido encontrando soluciones tales como acordar el uso de una tabla de especificaciones y garantizar la consistencia de ella y el acuerdo de los equipos en su definición, o bien en el levantamiento de evaluaciones

que consideran un porcentaje de preguntas para que el profesor de un curso específico pueda determinar. Ambos ejemplos se acercan a la noción de adecuación curricular que permite garantizar su sintonía con el contexto.

Finalmente, un elemento que ha surgido como espacio de desarrollo es la gestión académica con foco en el aprendizaje, en la consideración que un Proyecto Educativo que interpela permanentemente a la comunidad, requiere de agentes activos en la organización de grupos, generación de criterios y actitud de revisión permanente. La mejora continua que se requiere, necesita de equipos y liderazgos que centran su acción en el aprendizaje. Con el objetivo de atender a esta necesidad la Universidad ha diseñado un Sistema de Seguimiento a la Implementación Curricular que organiza las distintas informaciones, acciones y documentos del ámbito curricular, evaluativo y del desarrollo docente para articular sus componentes y generar comprensiones para la toma de decisiones que retroalimenta el proceso formativo.

El trabajo desarrollado en la actualización del Proyecto Educativo ha sido posible por la comprensión y reflexión activa de las autoridades y equipos; así como por el trabajo de un equipo interdisciplinario de la Dirección General de Pregrado que ha abordado cada desarrollo con capacidades y recursos técnicos actualizados; junto a una disposición al reconocimiento de las particularidades disciplinarias, profesionales y culturales de las carreras y sedes.

3. Bibliografía

- Universidad San Sebastián. (2015). Orientaciones para la Implementación Curricular de la Formación Integral.
- Universidad San Sebastián. (2012). Vive la Experiencia USS.
- Universidad San Sebastián. (2014). Orientaciones para la modificación de un Programa de Asignatura.
- Universidad San Sebastián. (2015). Orientaciones para el Desarrollo de la Docencia.
- Universidad San Sebastián. (2015). Orientaciones para la Elaboración de un Perfil de Egreso.
- Universidad San Sebastián. (2015). Proyecto Educativo. Santiago: Universidad San Sebastián (impresiones).
- Universidad San Sebastián. (2015). Proyecto Educativo (actualización).
- Universidad San Sebastián. (2016). Orientaciones para la docencia en el marco del Proyecto Educativo USS. Santiago.
- Universidad San Sebastián. (2016). Orientaciones para la Evaluación de Aprendizajes.

CAPÍTULO 12

Caracterización, nivelación y acompañamiento académico para estudiantes de ingreso a la Educación Superior⁽¹⁾

Sonia Micin Carvallo⁽²⁾
Beatriz Carreño Mendoza⁽³⁾
Sergio Urzúa Martínez⁽⁴⁾

1 Este texto reúne el trabajo desarrollado por el Instituto CREAR durante el período 2011-2015 y que ha sido presentado de forma más extensa en dos libros publicados previamente: "Instrumento de Caracterización Académica Inicial ICAI. Aportes al proyecto educativo. Evidencias de impacto", de Micin et al. (2016a) y "Programas de Nivelación Inicial y Acompañamiento continuo anual. Aportes al proyecto educativo. Evidencias de impacto, de Micin et al. (2016b).

2 Directora CREAR, Universidad San Sebastián.

3 Sub Directora ICAI, Universidad San Sebastián.

4 Metodólogo CREAR, Universidad San Sebastián.

1. Antecedentes

En 1990 la matrícula de la educación superior ascendía a 245.408 estudiantes, lo que representaba el 14,2% de la población de 18 a 24 años (Espinoza y González, 2015). Según datos del Consejo Nacional de Educación (CNED), para el 2015 más de 1.152.000 estudiantes participaron del sistema, alcanzando una cobertura bruta del 60%⁵.

El crecimiento observado durante los últimos 25 años, sitúa a Chile en el grupo de países que se encuentran en la fase de acceso universal (Trow, 2006; Brunner, 2015). Entre los factores que inciden en dicho aumento se encuentran: las políticas de financiamiento que permitieron el ingreso a la educación terciaria de sectores que históricamente habían sido excluidos (SIES, 2014; OCDE, 2009), la participación de privados en el sistema de educación superior que contribuyó principalmente a la diversificación de la oferta educativa (Brunner, 2015; 2008) y el carácter aspiracional que la educación terciaria tiene para la familia chilena, que ve en ésta, oportunidades de movilidad social y mejora de la calidad de vida (Fukushi, 2010).

No obstante, el crecimiento experimentado y los esfuerzos realizados para que la cobertura alcance a todos los segmentos sociales por igual, la educación terciaria se muestra altamente desigual; el nivel socioeconómico, las experiencias educativas previas y el capital cultural de los postulantes condicionan no solamente el acceso a determinadas instituciones de educación superior, sino que también, su permanencia y los logros académicos que estos pueden alcanzar (García Huidobro, 2006).

Por ejemplo, respecto del acceso, aún persisten sectores subrepresentados y con escasas posibilidades de ingresar a la educación superior. Así, mientras la cobertura bruta del decil de mayor ingreso bordea el 91%, en el de menor ingreso sólo el 27% participa de este nivel

⁵ La cobertura bruta es la razón entre el número total de estudiantes que asisten a la educación superior y la población total entre 18 y 24 años.

(CASEN, 2011). Una vez que los estudiantes provenientes de contextos socioeducativos desfavorecidos logran superar las barreras de acceso, se ven enfrentados a contextos educativos que históricamente han estado reservados a un perfil de estudiante “tradicional”, y que muchas veces no considera el capital cultural, ni el estado de desarrollo de las habilidades que requieren los jóvenes para integrarse exitosamente a la educación superior. En este sentido, existe amplia evidencia sobre las dificultades que deben enfrentar quienes provienen de contextos desfavorecidos para permanecer en la educación superior (Leyton, Vásquez y Fuenzalida, 2012; Castillo y Cabezas, 2010; Canales y De los Ríos, 2009; Ezcurra, 2005). Esto se manifiesta en las altas tasas de deserción, en particular durante el primer año académico. Según datos del SIES (2014) el 30% de los estudiantes que ingresa a la educación superior la abandona al cabo del primer año, cifra que aumenta a 50% cuando se analiza la deserción de quienes provienen de los dos quintiles de menores ingresos (Donoso, Donoso y Frites, 2013).

Los estudiantes con menor preparación preuniversitaria presentan dos brechas importantes: la primera, entre el nivel de conocimiento de entrada que poseen en disciplinas de alta complejidad y el que se requiere para acceder al nivel universitario. La segunda brecha se observa en el uso de estrategias de estudio y aprendizaje, las que se encuentran distantes a las requeridas para enfrentar un contexto de mayor exigencia académica. Un factor importante de la deserción a nivel superior, serían las deficiencias en el manejo de contenidos más complejos y de mayor volumen, así como las dificultades en hábitos de estudio y en estrategias de aprendizaje (Readi, 2011; Canales y De los Ríos 2009). Como sostiene Ezcurra (2011) estas estrategias son saberes que sólo algunos poseen al momento de ingresar a la universidad, no se enseñan, se presuponen (los planes de estudio no proveen unidades orientadas a su desarrollo progresivo), por lo que los estudiantes deben desarrollarlas solos, en muchos casos por ensayo y error, lo que impacta negativamente sobre su rendimiento académico y sobre sus intenciones de permanecer en la educación superior.

Estas brechas que presentarían los estudiantes al momento de ingresar a la educación terciaria, interpelan en mayor medida a aquellas instituciones cuya población mayoritaria proviene de sectores educativos en desventaja, por lo que deben promover el desarrollo de estrategias cognitivas, metacognitivas y afectivas, ya que estas constituyen herramientas significativas a la hora de enfrentar un contexto de mayor exigencia académica. Por el contrario, esta problemática se atenúa en las universidades “selectivas”, ya que según Scheele (2015), estas universidades poseen mecanismos para identificar e incorporar principalmente a aquellos estudiantes que presentan mayores probabilidades de tener éxito en la educación superior.

Bajo este contexto, la integración académica y social de estudiantes con un nuevo perfil se ha convertido en un importante desafío para las instituciones de educación superior. Estas han optado preferentemente por la implementación de programas remediales y de acompañamiento académico para mejorar la permanencia de sus estudiantes. Al mismo tiempo, como parte de las políticas públicas se ha reconocido la necesidad de orientar y potenciar dichos esfuerzos a fin de instalar una cultura que reconozca la responsabilidad de las instituciones en lograr; en primer lugar, un conocimiento responsable de sus estudiantes, y luego generar los soportes necesarios que hagan viable su trayectoria académica.

Para hacer frente a la necesidad de equidad en la permanencia, las diferentes instituciones de educación superior han desarrollado estrategias que buscan mejorar el desempeño académico y disminuir las tasas de deserción de los estudiantes, especialmente de aquellos que provienen de contextos menos habilitadores. Esto requiere un abordaje integral que permita trabajar en contenidos de asignaturas de alta complejidad y a la vez empoderar al estudiante sobre cómo estudiar para aprender y qué estrategias utilizar para obtener mejores resultados académicos (Micin, Farías, Carreño y Urzúa, 2015).

Las diferentes estrategias de retención que se han desarrollado durante la última década en Chile, están centradas principalmente en

programas propedéuticos, de orientación (consejería), de tutorías o mentorías, de formación docente y compensación económica (Donoso, Donoso y Frites, 2013). Estas iniciativas se han nutrido de los aportes de aquellos países que han acumulado y sistematizado experiencias y que los posiciona en un lugar de referencia en el tratamiento de la deserción a nivel superior. La experiencia desarrollada en Estados Unidos, país pionero en investigaciones en torno a modelos explicativos de retención (Donoso et al. 2010), así como en la generación de programas de acompañamiento académico y psicoeducativo, reconoce que el tratamiento de las dificultades iniciales resulta relevante para la permanencia de los estudiantes en la educación superior.

Se estima que un paso previo en el abordaje de estas barreras iniciales, sería conocer el perfil de los estudiantes que ingresan a cada institución, según sus necesidades y potencialidades, a fin de gestionar aquellos apoyos académicos que sean más pertinentes y que les permitan cursar con éxito la educación superior (Micin, Carreño y Urzúa, 2016).

2. La experiencia de la Universidad San Sebastián

El año 2011, la Vicerrectoría Académica formaliza la creación del Centro de Rendimiento y Apoyo al Estudiante, centrando su quehacer en mejorar el rendimiento académico de los estudiantes que ingresan a la universidad, y acompañándolos en su integración a la vida universitaria desde un punto de vista académico y vocacional. Tres años más tarde, a partir de la necesidad de generar conocimiento y socializar la experiencia acumulada, se formaliza la creación del Instituto de Rendimiento y Apoyo al Estudiante CREAR-USS. Si bien su trabajo continuó al servicio del estudiante y sus procesos de aprendizaje, se incorporaron objetivos asociados a la investigación y la extensión, que han permitido potenciar y retroalimentar las intervenciones desarrolladas, aportar a la docencia universitaria e intercambiar experiencias con

otras instituciones de educación superior.

De esta forma, los objetivos del Instituto se asocian a tres ejes de desarrollo: intervención, investigación y extensión.

- Diseñar, implementar y evaluar dispositivos y programas de acompañamiento académico para estudiantes de la USS, con el fin de potenciar su aprendizaje, rendimiento y adaptación a la educación superior durante los primeros años.
- Generar investigación y publicaciones de calidad en modelos y programas de acompañamiento para la educación universitaria.
- Contribuir en la socialización y desarrollo de programas de acompañamiento, que favorezcan la equidad en la educación superior.

El Instituto CREAR, se encuentra presente en las cuatro sedes de la universidad, específicamente en los campus de Tres Pascualas en Concepción, Bellavista y Los Leones de Providencia en Santiago, Pichi Pelluco en la sede De la Patagonia y también en la sede de Valdivia. La infraestructura de cada centro fue diseñada para acoger las necesidades de los estudiantes, considerando oficinas para atención psicoeducacional individual y salas de estudio para tutorías grupales y masivas. Cada centro cuenta con un equipo de profesionales, (pedagogos y psicólogos educacionales), con vasta experiencia en programas psicoeducativos en población universitaria y cuyo foco es acompañar el proceso académico de los estudiantes.

El modelo general de todas las intervenciones desarrolladas por CREAR considera:

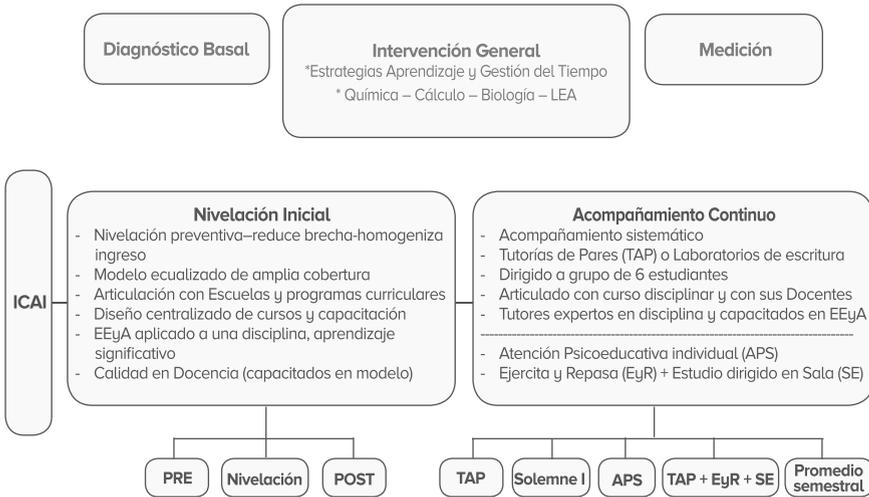
- a. Un Diagnóstico Basal determinado en primer lugar, por el Instrumento de Caracterización Académica Inicial (ICAI) que evalúa variables sociodemográficas, habilidades cognitivas y estrategias de estudio y aprendizaje; y en segundo lugar, considera mediciones sobre el nivel de conocimientos al ingreso para las disciplinas de Química, cálculo, Biología o lectura y escritura académica, dependiendo de la carrera a la

- que ingrese el estudiante.
- b. Dos Programas de intervención: la Nivelación Académica Inicial que aborda contenidos esenciales en asignaturas de alta complejidad, los que son articulados con Estrategias de Aprendizaje; y el Programa de Acompañamiento Continuo que brinda apoyo académico sistemático a través de tutorías de pares y la atención psicoeducativa durante el primer año.
 - c. Un Sistema de Medición que permite evaluar el impacto de los Programas en el rendimiento académico de los estudiantes, principalmente a través de las calificaciones y tasas de aprobación que ellos obtienen en la evaluación post nivelación, en la primera prueba solemne y en el promedio semestral. Los resultados, junto con constituir una evaluación del proceso de aprendizaje, contribuyen a retroalimentar y mejorar el diseño de las intervenciones.

El modelo de diagnóstico e intervención implementado por CREAR cuenta con un sólido respaldo institucional, a través de políticas y lineamientos que han permitido institucionalizar la ejecución de las intervenciones año tras año, y también movilizar actores relevantes, facilitando el escalamiento y la sustentabilidad de las iniciativas. Dicho apoyo se ha observado en el aumento sistemático de la cobertura de los programas e intervenciones desarrollados por el Instituto.

Esquema 12.1.:

Modelo CREAR-USS.



Fuente: Elaboración propia.

2.1. Instrumento de Caracterización Académica Inicial (ICAI)⁽⁶⁾.

La Universidad San Sebastián, en su proyecto educativo establece como uno de los principios rectores del proceso formativo “el respeto por el estudiante y su modo de aprender” (Proyecto Educativo-USS, 2015). Esta decisión institucional comprende una adecuación de estrategias y recursos de la enseñanza al perfil del estudiante que ingresa a la universidad.

De este modo, a nivel institucional se busca que el diseño, la implementación y la evaluación de los procesos de enseñanza y

⁶ Elementos generales de este apartado serán publicado por la revista Cuadernos de Investigación Educativa, en el artículo “Una caracterización inicial para el logro académico de estudiantes de primer año universitario” de autoría de Micin, Carreño y Urzúa (2016).

aprendizaje se basen en el conocimiento responsable de las condiciones de ingreso de los estudiantes (Proyecto Educativo-USS, 2015). En consistencia con este principio, se realizan estudios de caracterización estudiantil desde el 2009 y desde entonces, se ha ido perfeccionando el sistema de medición en términos de su cobertura, calidad de medición y su alcance como estrategia de intervención para cumplir de la mejor forma con su objetivo. Así, desde el año 2012, el Instituto CREAR ha desarrollado el Instrumento de Caracterización Académica Inicial (ICAI), mediante el cual se evalúa a los estudiantes que ingresan cada año y que se basa en el modelo de Aprendizaje Estratégico desarrollado por Claire Weinstein. (Weinstein & Palmer, 2002).

Se considera que el Instrumento de Caracterización Académica Inicial es una herramienta de evaluación compleja y multidimensional, que se compone de tres pruebas estandarizadas.

- a. Cuestionario sociodemográfico (CSD): se construyó a base de una revisión bibliográfica sobre procesos de aprendizaje, retención e integración académica en educación superior. Se recogió evidencia nacional (Díaz, 2008; Donoso y Schiefelbein, 2007; Canales y De los Ríos, 2007) e internacional (Pineda y Pedraza, 2011; Salinas y Llanes; 2003; Corominas, 2001; Tinto, 1989; entre otras) a fin de seleccionar aquellas variables que pueden afectar con mayor fuerza la permanencia de los estudiantes. Entre las principales variables consideradas se encuentran: red de apoyo durante el período académico, nivel educacional y situación laboral de los padres, condición laboral del estudiante, notas de enseñanza media, puntajes PSU, entre otras.
- b. Test de habilidades cognitivas (PMA)⁽⁷⁾: dada la importancia de estimular las habilidades de pensamiento y el aprendizaje de los estudiantes universitarios, se incorporó en ICAI el test de Aptitudes Mentales Primarias (PMA). Este instrumento se basa en las contribuciones de L.L. Thurstone sobre el estudio de las

- habilidades cognitivas y permite identificar en los estudiantes un perfil de desarrollo en cuatro áreas: verbal, numérica, espacial y de razonamiento lógico. (Cordero, Seisdedos, González & De La Cruz, 1999).
- c. Cuestionario de estrategias de estudio y aprendizaje (CEEA)⁽⁸⁾: Desarrollado por Weinstein y Palmer (2002), este instrumento evalúa el uso que los estudiantes hacen de estrategias de aprendizaje y estudio, relacionadas con los componentes del aprendizaje estratégico (habilidad, voluntad y autorregulación). Evalúa pensamientos, actitudes, conductas, motivaciones y creencias que se relacionan con un proceso de adaptación exitosa a la universidad y que pueden ser modificadas y mejoradas por medio de intervenciones educativas. Así, este test permite evaluar las estrategias de estudio y aprendizaje desarrolladas por los estudiantes en contextos educativos anteriores y su proyección al contexto universitario actual.

ICAI cuenta con una metodología de evaluación válida y confiable que permite recolectar datos de calidad para conocer las necesidades y potencialidades de los estudiantes de la USS. La información recabada posibilita retroalimentar las iniciativas educativas que se implementan a lo largo del proceso académico y orientar intervenciones dirigidas a los estudiantes que presentan mayor necesidad de apoyo psicoeducativo. La evaluación se realiza en base a un protocolo definido y probado para controlar variables externas que pudiesen incidir en los resultados. Considera examinadores, seleccionados y capacitados, y procedimientos para garantizar que la aplicación sea estándar y rigurosa.

Esta caracterización inicial constituye un censo de toda la cohorte que ingresa a la Universidad San Sebastián. Por tratarse de una evaluación con alcances institucionales, desde la Vicerrectoría

⁸ Coeficientes de confiabilidad entre 0,73 y 0,89. 2ª edición en español, H&H Publishing y CREAR-USS.

Académica se entregan los lineamientos para que las diferentes carreras y unidades garanticen que al menos, el 90% de los nuevos matriculados sean evaluados al inicio del periodo académico. El año 2015, un total de 5.456 estudiantes fueron caracterizados, representando el 93,2% de los matriculados en primer año.

La información generada en estos cuatro años de aplicación ha permitido identificar las características de más de 20.000 estudiantes, pertenecientes a las cohortes de ingreso 2012-2015.

Entre los datos significativos, se ha encontrado que para los últimos tres años, el porcentaje de estudiantes de primera generación supera el 50% y más de un cuarto de los estudiantes de la universidad reporta que al menos uno de sus padres no ha finalizado la educación secundaria. También aparece de manera consistente a través de los años, que los estudiantes provienen en su mayoría de establecimientos particulares subvencionados, alcanzando 62% el año 2015. Respecto de las variables que pueden facilitar u obstaculizar la adaptación académica, en promedio cerca del 25% de estudiantes trabajará durante el año académico, porcentaje que ha ido aumentando en los cuatro años considerados. Igualmente, se ha incrementado el porcentaje de estudiantes que presenta algún cambio de residencia el primer año universitario, alcanzando 26% el 2015.

Respecto a los resultados del Test de Aptitudes Mentales Primarias (PMA), para todos los años, se han encontrado promedios de percentiles significativamente descendidos en habilidad verbal y numérica; y promedios de percentiles alrededor del percentil 50 en habilidades de razonamiento lógico y espacial. Esto sugiere una adecuada potencialidad cognitiva para habilidades de pensamiento abstracto (razonamiento lógico y espacial), las que aparecen interferidas en aquellas habilidades mediadas en mayor grado por el contexto socioeducativo (verbal y numérica)⁽⁹⁾.

Finalmente, los resultados del Cuestionario de Estrategias de

⁹ Según normas para población estudiantil en Chile, ver: Pinto, Gallardo y Wenk 1991.

Estudio y Aprendizaje (CEEA), informan que las estrategias de estudio presentan entre 36% y 56% de estudiantes con niveles de desarrollo bajos en las escalas que componen el instrumento⁽¹⁰⁾. El año 2015 concentra, para todas las escalas, los más altos porcentajes de estudiantes en niveles bajos, siendo mayores las dificultades en las estrategias de “gestión de la concentración”, “selección de ideas principales”, “manejo de la ansiedad académica” y “administración del tiempo”.

Toda esta evidencia releva la importancia de que los estudiantes de la Universidad San Sebastián cuenten con programas de apoyo académico a fin de subsanar posibles deficiencias y actualizar sus potencialidades en un contexto de mayor complejidad y exigencia académica.

2.2. Acciones derivadas de ICAI

Los resultados de la aplicación ICAI son sistematizados y analizados por el equipo de metodólogos de CREAR para la universidad en su conjunto y para las carreras reconociendo las especificidades de cada una de ellas. Esta caracterización académica entrega productos en siete niveles:

- a. Retroalimentación a los estudiantes: durante el Programa de Nivelación Inicial, cada estudiante recibe su diagnóstico individual del Cuestionario de Estrategias de Estudio y Aprendizaje (CEEA). En módulos diseñados para abordar su perfil de fortalezas y oportunidades de mejoramiento, se establece un plan de trabajo académico basado en estas habilidades específicas. Además, durante el semestre estos resultados son profundizados en sesiones de atención psicoeducativa individual.
- b. Identificación de Estudiantes con mayor necesidad de apoyo

¹⁰ Las escalas que componen el CEEA son: Actitud, Motivación, Administración del Tiempo, Manejo de la Ansiedad, Concentración, Procesamiento de la Información, Selección de Ideas Principales, Ayudas de Estudio, Autoevaluación, Preparación de Exámenes.

psicoeducativo: sobre la base de los resultados ICAI, se informa a los directores de carreras aquellos estudiantes que presentan mayor necesidad de apoyo psicoeducativo. Luego, se realizan asesorías personalizadas a sus directores y/o docentes con el fin de orientar intervenciones preventivas y pertinentes para este grupo de estudiantes. El porcentaje de estudiantes en esta categoría ha ido aumentando para el período de aplicación de ICAI, el que va de 32% el 2012 a 46% los últimos dos años, lo que sugiere un incremento a nivel de universidad del número de estudiantes con mayor necesidad de apoyo psicoeducativo.

- c. Informes de carreras, escuelas y universidad: a inicios del período académico, se entrega a cada directivo de carrera y de escuela el informe de caracterización de su respectiva población de ingreso. Cada año además, se elabora un informe general de resultados ICAI para las autoridades de la universidad.
- d. Asesorías a directivos y docentes: se realizan reuniones de análisis con los actores relevantes del proceso educativo y cuentan con la participación de decanos, directivos y docentes de cada carrera en particular. Su principal objetivo es facilitar la comprensión de la evaluación ICAI y entregar lineamientos generales de intervención. Se aprecia un importante aumento en la cobertura de estas reuniones, que van desde 21% de carreras asesoradas el año 2012 a 58% el 2014. Se evidencia que el 2015 se realizaron 50 reuniones con un total de 255 participantes.
- e. Capacitación en programa de nivelación y acompañamiento: para el 2016, en el marco de la Nivelación Académica Inicial, fueron capacitados 232 docentes en estrategias de aprendizaje y en el perfil de ingreso ICAI del estudiante USS. Esto implica un aumento exponencial respecto del año 2011, en la que se capacitaron cuarenta docentes. Del mismo modo, la capacitación en estrategias de estudio, perfil de ingreso ICAI y el modelo de tutorías, constituye un requisito básico para la selección y formación de los tutores, que participan del Programa de

Acompañamiento Continuo.

- f. Capacitación en estrategias didácticas docentes: su objetivo es entregar a los docentes la información pertinente y las herramientas concretas, para que incorporen en sus prácticas pedagógicas el desarrollo de habilidades para el aprendizaje de sus estudiantes. Incluye tres variables ICAI como focos centrales de la intervención: gestión de la concentración, selección de ideas principales y procesamiento de la información; dado su carácter deficitario en los estudiantes que ingresan a la USS en el primer año.
- g. Intervenciones a través de programas: uno de los sentidos primordiales de ICAI es orientar el diseño de intervenciones teóricamente articuladas y contextualizadas a la población USS en específico. Así, el modelo de diagnóstico ICAI y los Programas de Nivelación y Acompañamiento Académico que se generan, se sostienen en una misma base teórica: el modelo de aprendizaje estratégico. El diagnóstico ICAI también ha orientado la incorporación de nivelaciones temáticas. Por ejemplo, los Programas de Nivelación de Cálculo y de Lectura y Escritura Académica, se desarrollaron e implementaron a partir del diagnóstico deficitario observado en las variables verbal y numérica del test PMA respectivamente. Por otro lado, la información generada por ICAI ha permitido orientar decisiones estratégicas en torno a las carreras que requieren mayor acompañamiento. Esto ha permitido ampliar progresivamente el número de carreras que participan de los programas de nivelación y acompañamiento, pasando de nueve carreras-sede el 2011 a 58 el 2016. Actualmente se interviene el 63% de las carreras-sede de la universidad, dándole coherencia y eculización al modelo de diagnóstico-intervención.
- h. Orientación a cursos de formación integral. Los resultados de ICAI de cada cohorte son utilizados por los directivos de carrera para orientar la inscripción de los cursos de Formación Integral más pertinentes a las dificultades presentadas por sus estudiantes de primer año.

2.3. Programa de Nivelación Académica Inicial

El Proyecto Educativo de la Universidad San Sebastián ubica al estudiante en el centro de su quehacer académico. Esto implica la realización de múltiples esfuerzos para que quienes ingresan a la universidad puedan desarrollar con éxito sus estudios, independiente de sus condiciones de ingreso o formación académica previa. Una de las iniciativas, es el Programa de Nivelación Académica Inicial. Su implementación obedece principalmente al reconocimiento de una brecha importante que evidencian los estudiantes que ingresan a la USS en el nivel de conocimientos de entrada en las asignaturas de Química, Cálculo, Biología o Lectoescritura, y en el desarrollo de estrategias de estudio y aprendizaje.

Frente a este contexto, el Programa busca potenciar el aprendizaje y el rendimiento académico en asignaturas de alta complejidad y/o reprobación, tales como Química General y Orgánica, Introducción al Cálculo o Biología Celular. Sus objetivos son:

- Desarrollar habilidades cognitivas, metacognitivas y afectivas que participan en el proceso de estudio y aprendizaje.
- Desarrollar habilidades para organizar y administrar eficazmente el tiempo y planificar el proceso de estudio.
- Promover el empoderamiento académico de los estudiantes.
- Reforzar contenidos y nivelar deficiencias conceptuales en asignaturas de alta complejidad y/o reprobación.

Para Lectura y Escritura Académica (LEA) se consideró además el siguiente objetivo:

- Desarrollar estrategias de aprendizaje vinculadas a la lectura y producción de textos escritos, principalmente el ensayo académico.

El Programa de Nivelación se diseñó en función del modelo

de Aprendizaje Estratégico desarrollado por Claire Weinstein. Los cursos de Estrategias de Aprendizaje se articulan con los disciplinares para que la revisión de contenidos de Química, Cálculo, Biología o Lectura y Escritura Académica se realicen junto al desarrollo de habilidades en Estrategias de Aprendizaje, seleccionando aquellas que son más pertinentes tanto a los contenidos observados en clases como a su propio estilo de aprendizaje. La experiencia acumulada permite afirmar que el entrenamiento en estrategias asociadas a un campo disciplinar favorece positivamente el aprendizaje, al hacerlo más duradero, significativo y por lo mismo, con mayor posibilidad de ser transferido a nuevos contextos o demandas académicas. Así, se trata de facilitar que los estudiantes aprendan a planificar, controlar y valorar su actuación académica, intentando utilizar de forma reflexiva las técnicas y procedimientos aprendidos (Monereo, et al., 2009).

En este sentido, el Programa de Nivelación asume que las estrategias de estudio son procesos conscientes e intencionales, dirigidos a objetivos asociados al aprendizaje (González, Fernández, Cuevas y Valle, 1998). Dado que su utilización está relacionada con el desarrollo de procesos cognitivos básicos, conocimientos previos y procesos metacognitivos; pero además con la regulación de factores motivacionales, afectivos y contextuales que tienen influencia en el aprendizaje (Pintrich y de Groot, 1990), las estrategias constituyen herramientas que permitirían afrontar el aumento de complejidad de los contenidos propios de la educación superior.

El Programa de Nivelación es de carácter intensivo, contemplando en promedio 53 módulos (106 horas pedagógicas), distribuidos en dos semanas académicas previas al ingreso formal a clases. Durante este período se desarrollan dos cursos; uno asociado a la disciplina de Química, Cálculo, Biología o Lectoescritura, según la carrera a la que ingresa el estudiante; y el otro, correspondiente a Estrategias de Aprendizaje y Gestión del Tiempo. Se estima que el trabajo articulado de estos cursos, permite contextualizar y vincular estrechamente las Estrategias de Aprendizaje con el ámbito disciplinar de los estudiantes,

favoreciendo la transferencia a su proceso académico (Monereo et al., 2008) y alcanzando así aprendizajes altamente significativos (González, et al.1998). El Programa contempla la revisión de todos los contenidos de la primera evaluación semestral (solemne 1), es decir, aproximadamente el 30% de los contenidos de los cursos semestrales de Química General y Orgánica, Introducción al Cálculo y Biología Celular.

En este marco, los estudiantes reciben información oportuna y contextualizada acerca de las características y demandas que deberán enfrentar en la educación superior. Además, se entrenan en nuevas formas de adquirir y utilizar el conocimiento y de organizar los tiempos y recursos para el aprendizaje (Micin, et al., 2015). De este modo, los estudiantes pueden ajustar sus prácticas y favorecer su incorporación a la dinámica universitaria.

La participación de las carreras en el Programa de Nivelación se evalúa en función de las tasas de reprobación que estas presentan, las necesidades detectadas por ICAI, y el porcentaje de estudiantes que presentan mayor necesidad de apoyo psicoeducativo.

Una vez definidas las carreras participantes, se constituye una fuerza de tarea entre la facultad respectiva y CREAR, a fin de articular las siguientes actividades: revisión de programas de estudio, diseño de cursos disciplinares de nivelación (Química, Cálculo y Biología), producción de manuales de apoyo a la docencia (disciplinares y de estrategias de aprendizaje), realización de guías de trabajo y set de actividades para docentes y estudiantes. Además, le corresponde a las facultades el diseño de los instrumentos de evaluación disciplinar en las etapas diagnóstica-preevaluación, post intervención y solemne 1.

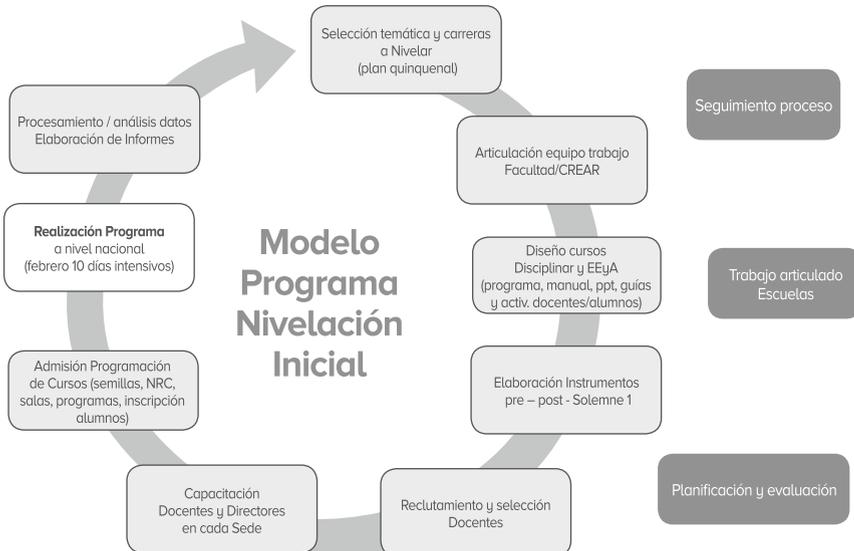
CREAR diseña en su totalidad los cursos de Estrategias de Aprendizaje y Gestión del Tiempo, y el curso de Lectura y Escritura Académica. Además, brinda apoyo técnico para el diseño de instrumentos de evaluación y cursos disciplinares. Luego, desarrolla un riguroso proceso de reclutamiento y selección de docentes quienes deben participar de una capacitación intensiva en estrategias de aprendizaje, el modelo de intervención CREAR y el diagnóstico ICAI de los estudiantes.

Posterior al proceso de admisión de la universidad, se realiza la inscripción de los estudiantes en los diferentes programas de nivelación (Química, Cálculo, Biología y Lectura y Escritura Académica), según la carrera por la que ellos optan. La participación en el programa, a través de estos cursos remediales, preceden a la malla curricular e impactan con un porcentaje de calificación en los cursos disciplinares semestrales.

Finalmente se analizan los resultados según programa, sede y carrera. Para valorar su impacto se desarrolla una evaluación al inicio y otra al finalizar la intervención, también se analiza el desempeño de los estudiantes en la primera solemne, y en la calificación final de los cursos semestrales en relación a su participación en el programa. Estos análisis se socializan mediante informes ejecutivos semestrales que son entregados a directores de escuelas y carreras.

Esquema 12.2.:

Modelo Programa de Nivelación Académica Inicial.



Fuente: Elaboración propia.

2.4. Programa de Acompañamiento Continuo

Este Programa constituye un apoyo académico sistemático para los estudiantes de la USS a través de dos servicios:

a) Tutorías Académicas de Pares (TAP).

Intervención de carácter anual que se planifica y ejecuta en conjunto con los docentes de las asignaturas disciplinares semestrales (Química General y Orgánica, Introducción al Cálculo, Evolución Histórica de la Psicología o Biología Celular, según corresponda). Se realizan en grupos de cinco a seis estudiantes, quienes son apoyados por un tutor par, estudiante de excelencia académica en dichos cursos, el que ha sido previamente seleccionado y capacitado tanto en estrategias de aprendizaje como en el perfil del estudiante USS.

El énfasis de las tutorías está en la ejercitación de problemas observados en clases y en el refuerzo o repaso de contenidos. Así, cada sesión de TAP se articula con el trabajo que se encuentra desarrollando el docente en su cátedra y que se expresa en la elaboración conjunta (docente-tutor) de guías de ejercicios y material didáctico que siguen el programa de estudio específico de cada carrera. Esto entrega sentido al estudiante, toda vez que asistir a las tutorías le permite reforzar y ejercitar los mismos contenidos revisados en clases en un ambiente más personalizado y protegido. Las sesiones se desarrollan sistemáticamente, con una regularidad semanal a lo largo de todo el primer año académico.

Además de las tutorías, se realizan actividades masivas denominadas “Ejercita y Repasa”, en que los estudiantes son acompañados por un tutor en la resolución de problemas y dudas específicas, previo a cada evaluación semestral o solemne.

El modelo de trabajo en TAP, requiere de la eficiente articulación entre el Instituto CREAR y la facultad participante del programa. Dicha articulación considera cinco fases. La primera es el reclutamiento y selección de tutores, vía concurso interno y externo, los que luego son evaluados en su perfil técnico y psicológico. Para la selección se

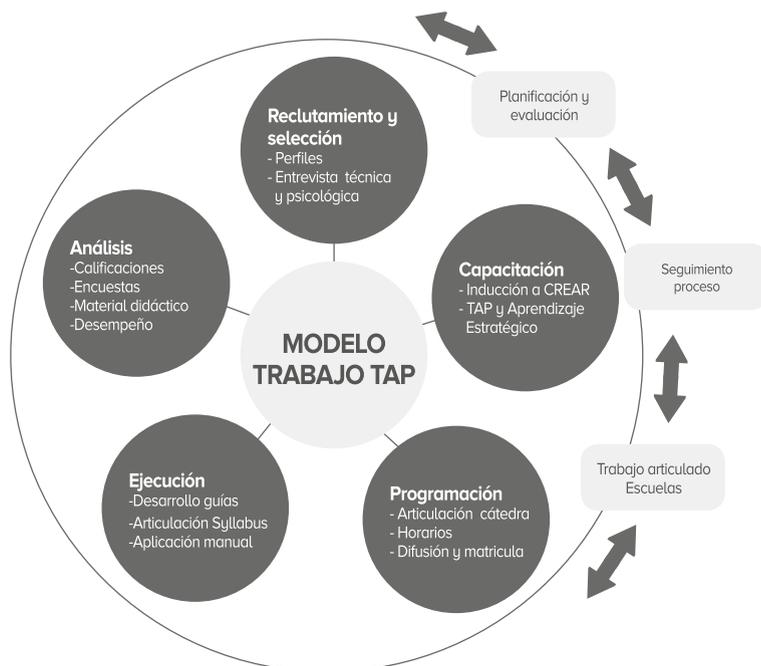
consideran las capacidades y conocimientos en una disciplina específica, y también aquellas habilidades de enseñanza personalizada que le permitirán atender a los estudiantes USS de acuerdo a las necesidades psicoeducativas que estos presentan.

La segunda fase implica la capacitación de los tutores en estrategias de aprendizaje y el modelo de tutorías desarrollado por CREAR. En la fase de programación, se compatibilizan los horarios de la cátedra con los de tutorías, y que el tutor conozca el programa de estudio y al docente disciplinar del curso semestral. La fase de ejecución, implica la realización en conjunto con el docente de guías de trabajo y ejercicios articulados con la cátedra. CREAR trabaja individualmente con cada tutor, a través de reuniones sistemáticas y de carácter formativo, para analizar las encuestas de satisfacción de los estudiantes y retroalimentar las observaciones realizadas en aula.

La última fase corresponde al análisis y tiene como insumo la medición de satisfacción de las tutorías, la evaluación de los estudiantes sobre el desempeño del tutor y la evaluación de las guías y material didáctico diseñado. Otra evaluación fundamental es la medición de impacto del programa, en que se analiza la asistencia a los distintos servicios y su efecto en el promedio y tasa de aprobación del curso semestral. La asistencia permite construir categorías: niveles de asistencia (“alto”, “medio” y “bajo”) y estados de intervención (“intervenidos” y “no intervenidos”), lo que posibilita observar las diferencias en el rendimiento académico entre los distintos grupos.

Esquema 12.3.:

Modelo Tutorías Académicas de Pares.



Fuente: Construcción propia.

b) La Atención Psicoeducativa (APS).

Este servicio académico procura hacer consciente y contextualizar las estrategias de aprendizaje en el proceso académico de cada estudiante, de modo de lograr un mayor efecto en su rendimiento. Sus objetivos específicos son:

- Facilitar el autoconocimiento del estudiante en el contexto universitario, a fin de favorecer la apropiación de estrategias, trabajadas durante la Nivelación Inicial, que le permitan optimizar su proceso de estudio-aprendizaje.
- Fortalecer el uso de estrategias de aprendizaje, según las propias características de cada estudiante reconociendo sus fortalezas y áreas a desarrollar.

- Generar una reflexión y búsqueda de alternativas centradas en las estrategias de aprendizaje y planificación del tiempo, para optimizar el rendimiento académico.

Durante la APS, se realiza un recorrido desde la propia experiencia del estudiante a la luz de sus resultados académicos y el reporte obtenido del Inventario de estilos de aprendizaje de Kolb, del Cuestionario de Estrategias de Estudio y Aprendizaje de Weinstein y de una Escala de Manejo del Tiempo. Las APS son realizadas por psicólogos y psicopedagogos capacitados en asesorar académicamente y levantar información de calidad acerca de las necesidades específicas de cada estudiante. Esto ha contribuido en primer lugar, a motivar al estudiante en asumir un rol activo en su proceso de estudio; y en segundo, a realizar seguimiento individual de aquellos estudiantes que presentarían mayor necesidad de apoyo psicoeducativo. Además, si se requiere pueden participar en sesiones de asesorías vocacionales, a fin de orientar su futuro académico.

3. Evaluación de los programas de nivelación y acompañamiento

3.1. Impacto del Programa de Nivelación Inicial

Para evaluar la efectividad de la intervención se realiza una prueba de conocimientos diagnóstica al inicio (medición PRE) y al término de los diez días del programa (medición POST) para cada nivelación académica. A continuación, se presentan algunos de los indicadores de estos resultados entre 2011 y 2015.

Tabla 12.1.:

Medias y diferencias de evaluaciones PRE-POST.

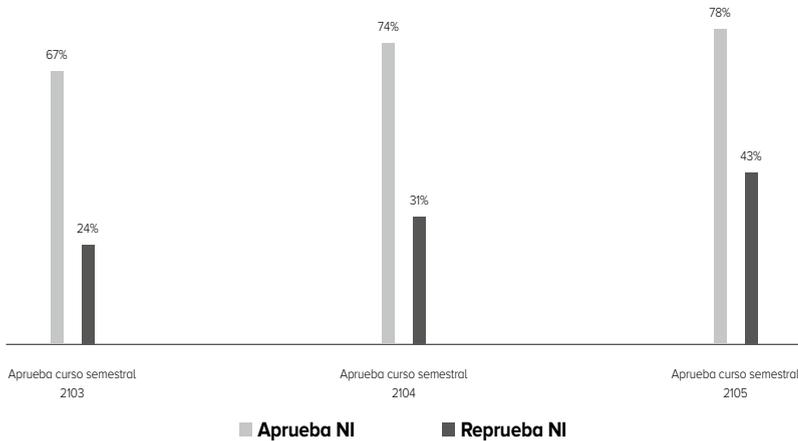
Indicador	2011	2012	2013	2014	2015
N válido	537	1.687	2.036	2.366	2.943
PRE	4,14	2,85	2,7	2,51	2,8
POST	5,6	5,4	4,62	4,37	4,5
Diferencia	1,46	2,54	1,92	1,86	1,7
Significación	[t(536)= 40,5;p<0,001]	[t(1686)= 122,0;p<0,001]	[t(2035)= 92,2;p<0,001]	[t(2365)= 98,5;p<0,001]	[t(2942)=9 3,4;p<0,001]
Nivelaciones	Sólo Química	Sólo Química	Química, Cálculo y LEA	Química, Cálculo y LEA	Química, Cálculo, LEA y Biología

Fuente: CREAR-USS

Las mediciones históricas evidencian incrementos estadísticamente significativos en los resultados para los cuatro Programas de Nivelación Inicial (Química, Cálculo, LEA y Biología). Durante los cinco años de aplicación del programa y luego de diez días de intervención, los estudiantes han avanzado en sus calificaciones con diferencias que van desde 1,46 a 2,54 puntos con una escala de dificultad al 60%. Para el 2015, el nivel de conocimientos de entrada alcanzó una calificación promedio de 2,8 y al término del programa, los estudiantes avanzaron hasta una nota 4,5.

Además, para el período 2011-2015, los datos han indicado que para todas las sedes, se han encontrado diferencias estadísticamente significativas entre la evaluación pre y post. Esto se replica para todas las escuelas y carreras participantes, lo que sugiere un efecto favorable en el aprendizaje de los estudiantes participantes en la Nivelación Inicial.

Consistentemente con esto, los resultados del siguiente gráfico muestran la relación positiva entre la aprobación de la nivelación inicial y la aprobación de los cursos semestrales.

Gráfico 12.1.:**Tasas de Aprobación en curso semestral según estado de aprobación en la Nivelación Inicial.**

Fuente: CREAR-USS

Se evidencia que un gran porcentaje de estudiantes que aprueba la Nivelación Inicial aprueba también el curso semestral, lo que podría indicar que cursar y aprobar la nivelación constituye un factor protector para el rendimiento académico durante el semestre. Así, del total de estudiantes que aprobó la Nivelación Inicial, el 78% aprobó el curso semestral. En el caso de quienes reprobaban la Nivelación, el 43% aprobó el curso semestral.

Nivelación Inicial, versión 2015.

En la siguiente tabla, se presenta la diferencia en la solemne 1 entre el grupo que participa y el que no participa de la Nivelación Inicial.

**Tabla 12.2.:
Pre y post v/s Solemne 1- 2015.**

Evaluación		N	Media	DS
Pre		2826	2,81	0.75
Post		2826	4,51	1.14
Solemne 1	Participa Nivelación Inicial	2826	4,47	1.14
	No participa Nivelación Inicial	1033	3,76	1.06

Fuente: CREAR-USS

Se evidencia en la tabla 12.2., una estrecha congruencia entre evaluación post (4,51) y la solemne 1 (4,47) para los estudiantes que participaron en la Nivelación Inicial y cursaron los ramos semestrales de Química General, Introducción al Cálculo, Biología Celular y Evolución Histórica de la Psicología. No así para el grupo que no participó, cuya calificación fue de 3,76. Entre el grupo participante y no participante existe una diferencia estadísticamente significativa que asciende a 0,71 puntos, $[t(1958,263)=18,050; p<0,001]$.

La siguiente tabla muestra la calificación alcanzada en la solemne 1 y en el promedio final semestral por los grupos que aprobaron y reprobaron la Nivelación Inicial.

**Tabla 12.3.:
Solemne 1 y promedio final curso semestral, según aprobación/
reprobación nivelación.**

Evaluación Post	N	Solemne 1	Promedio final semestral
Aprueba Nivelación Inicial	1878	4,84	4,5
Reprueba Nivelación Inicial	948	3,75	3,56
Diferencia de medias	--	1,09	0,94
Significación estadística	--	$[t(2824)=26,540;p<0,001]$	$[t(2824)=25,187;p<0,001]$

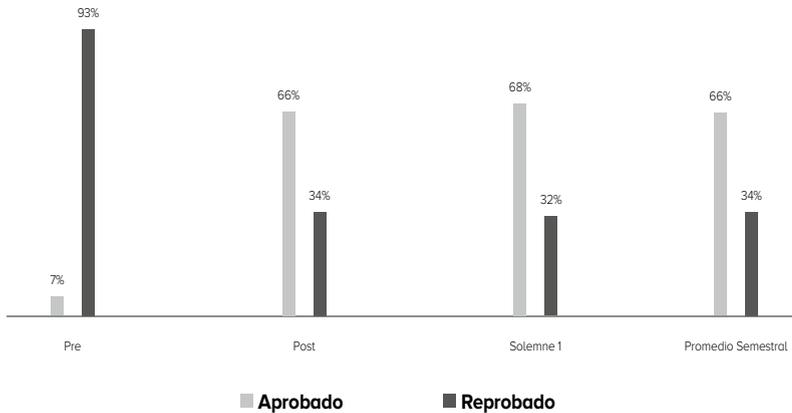
Fuente: CREAR-USS

En la tabla 12.3., se observa que los estudiantes que aprueban la Nivelación Inicial tienen un mejor promedio en la solemne 1 (4,84) y en el promedio final de los cursos semestrales (4,50), en comparación a los que reprueban la Nivelación (3,75 y 3,56 respectivamente).

El siguiente gráfico, muestra el estado de aprobación de los estudiantes según evaluaciones semestrales.

Gráfico 12.2.:

Tasas de aprobación pre, post, solemne 1 y promedio semestral 2015 (n=2.826).



Fuente: CREAR-USS

Sólo el 7% de los estudiantes que participaron en la Nivelación Inicial aprueban la evaluación diagnóstica, luego de la intervención de diez días, la aprobación aumenta a 66%. Este efecto se mantiene estable en la solemne 1 con un 68% y en el promedio semestral con una aprobación de 66%. Esto sugiere que participar en la Nivelación Inicial impacta favorablemente en las tasas de aprobación de los cursos semestrales.

Estos resultados son consistentes con la evaluación que realizan los estudiantes y docentes respecto de las intervenciones realizadas por CREAR. Así, la evaluación docente del curso de Estrategias de Aprendizaje durante el período 2011-2015, muestra una satisfacción que sobrepasa el 98,2% (muy de acuerdo y de acuerdo), mientras que en los cursos disciplinares, los estudiantes otorgan un 6,5 de calificación promedio a sus docentes.

También se aplican encuestas de satisfacción a los Docentes participantes desde el año 2012. Estos asignan una alta valoración a las distintas dimensiones evaluadas (capacitación, diseño y metodología y autoevaluación), alcanzando en todas las versiones y prácticamente para todas las dimensiones calificaciones sobre nota 6,0. De todas las dimensiones, la de “capacitación” es la mejor evaluada, lo que sugiere la necesidad de generar instancias de perfeccionamiento y actualización que apoyen su labor en aula.

3.2. Impacto del Programa de Acompañamiento Continuo Anual

Al término de cada semestre se realizan análisis de las calificaciones finales y tasa de reprobación en los cursos semestrales (Química, Introducción al Cálculo, Evolución Histórica de la Psicología y Biología Celular) de los estudiantes intervenidos por el Programa de Acompañamiento Continuo Anual, en comparación con quienes no han sido intervenidos⁽¹¹⁾.

Las siguientes tablas presentan los resultados históricos del curso de Química General y Orgánica y de Introducción al Cálculo.

¹¹ Se entiende como “intervenido” aquel estudiante que presenta una asistencia superior al 50% en el Programa de Acompañamiento Continuo.

Tabla 12.4.:**Tasa de reprobación en curso semestral de Química General y Orgánica.**

Año	Intervenidos	No intervenidos	Diferencia
2012	44,4%	61,8%	17,4%
2013	45,6%	72,6%	27,0%
2014	36,2%	68,9%	32,7%
2015	30,8%	63,0%	32,2%

Fuente: CREAR-USS

Tabla 12.5.:**Tasa de reprobación en curso semestral de Introducción al Cálculo, sede Santiago.**

Año	Intervenidos	No intervenidos	Diferencia
2012	-----	-----	-----
2013	40,0%	63,6%	23,6%
2014	38,3%	88,2%	49,9%
2015	29,5%	80,0%	50,5%

Fuente: CREAR-USS

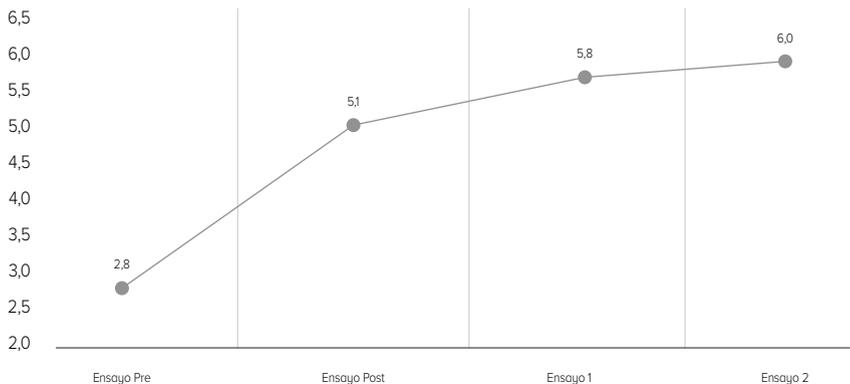
En las tablas se evidencia que el Programa de Acompañamiento Continuo ha impactado favorablemente en las tasas de reprobación de los cursos de Química General y Orgánica y de Introducción al Cálculo, logrando el año 2015 diferencias de 32% y 50% respectivamente, entre el grupo intervenido y el grupo no intervenidos por el programa.

Situación similar ha experimentado el curso de Evolución Histórica de la Psicología, en el que la tasa de reprobación ha sido menor para el grupo intervenido en Lectura y Escritura Académica (LEA), en comparación al grupo no intervenido. El año 2015 la diferencia entre ambos grupos fue de 36%.

El siguiente gráfico presenta un análisis longitudinal de las calificaciones obtenidas por los estudiantes en la elaboración de ensayos académicos LEA.

Gráfico 12.3.:

Calificaciones ensayo LEA Santiago 2015 (N=79).



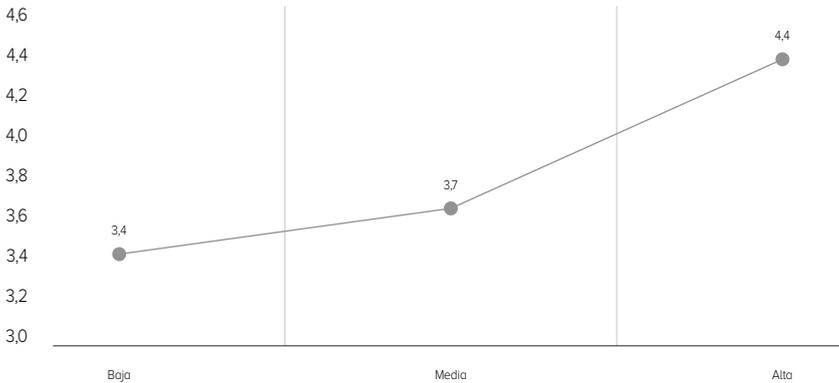
Fuente: CREAR-USS

Se observa un aumento de 3,2 puntos entre la calificación obtenida antes de la intervención (Ensayo pre=2,8) y la calificación al finalizar el semestre (Ensayo 2 = 6,0).

Biología en tanto, en su primera versión de Acompañamiento Continuo mostró que los estudiantes intervenidos presentan menores tasas de reprobación (13%) en el curso semestral de Biología Celular, al compararlos al grupo no intervenido (51%)

Acompañamiento Continuo, versión 2015.

El gráfico 12.4., muestra el impacto del Programa de Acompañamiento Anual en el promedio final de los cursos semestrales.

Gráfico 12.4.:**Promedio final cursos semestrales según nivel de asistencia a TAP.**

Fuente: CREAR-USS

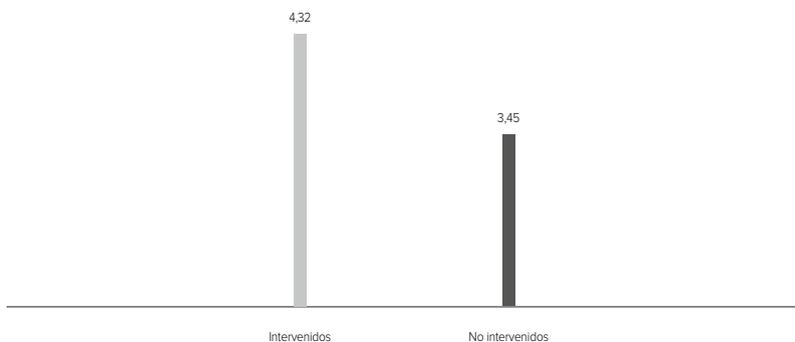
Se observa que a medida que aumenta la asistencia al Programa de Acompañamiento Continuo, aumenta también la calificación de los estudiantes, encontrándose diferencias estadísticamente significativas para los grupos [$F(2;1881)=90,98$; $p<0,001$].

Así, los alumnos que tienen “alta” asistencia a tutorías de pares, obtienen mejor promedio final (4.4), que quienes tienen “media” (3,7) y “baja” (3,4) asistencia, encontrándose la mayor diferencia (de 1 punto en el promedio final de los cursos semestrales) entre el nivel bajo y alto de asistencia.

El siguiente gráfico y tabla expuesta, muestra las diferencias en los promedios finales en los cursos semestrales que obtienen los estudiantes intervenidos y no intervenidos por el Programa de Acompañamiento.

Gráfico 12.5.:

Promedio final de Intervenido v/s no Intervenido.



Fuente: CREAR-USS

Tabla 12.6.:

Promedio final en cursos semestrales, según Intervenido v/s no Intervenido.

Cursos Semestrales	N	Intervenido	No Intervenido
Biología Celular	267	4,41	3,78
Evolución Histórica de la Psicología	124	4,81	4,03
Introducción al Cálculo	127	4,04	2,67
Química General y Orgánica	1.671	4,29	3,39

Fuente: CREAR-USS

En el gráfico 12.5., se observa que el grupo intervenido alcanza 0,87 puntos más en el promedio final que el grupo no intervenido. La misma tendencia se replica en la Tabla 12.6., donde se aprecia que en todos los cursos, los grupos intervenidos presentan mayor promedio, alcanzando diferencias de hasta 1,37 puntos.

La evidencia expuesta, es consistente con la evaluación que realizan los estudiantes sobre las tutorías de pares. Para el periodo 2011-2015, la satisfacción favorable alcanza el 97% (muy de acuerdo y de acuerdo), lo que sugiere el reconocimiento que los estudiantes hacen del apoyo académico sistemático que reciben en asignaturas de alta complejidad.

4. Reflexiones finales

En el marco de los principios rectores del Proyecto Educativo, la Universidad San Sebastián se plantea el desafío de diseñar, implementar y evaluar los procesos de enseñanza y aprendizaje con base en el diagnóstico del perfil de ingreso de sus estudiantes, para ir adecuando las estrategias pedagógicas a este perfil (Proyecto Educativo USS, 2015). En este sentido, es posible afirmar que:

- a. En los cinco años (2012-2016) de aplicación, sistematización y difusión de la información generada, ICAI se ha constituido en una importante herramienta para el conocimiento de las condiciones de ingreso de los estudiantes USS, la generación de dispositivos de apoyo para su integración y adaptación a la vida académica universitaria, y la orientación de estrategias de enseñanza para el proceso formativo. La gran cobertura lograda ha permitido que ICAI constituya una intervención en sí misma, dado que es una iniciativa visible a gran escala y que ha difundido el perfil psicoeducativo del estudiante USS, el que más allá de sus particularidades en algunas carreras,

comparte características comunes. Todas estas últimas relativas a la brecha que existe entre las habilidades requeridas para una adaptación exitosa durante los primeros años de universidad y las que presentan los estudiantes que ingresan a la educación superior.

- b. Coherentemente con el diagnóstico ICAI, los programas de Nivelación Inicial y de Acompañamiento Continuo que desarrolla la universidad a través del Instituto CREAM-US, se han orientado a reducir dicha brecha. Por medio de estas iniciativas, la Universidad se reconoce como corresponsable del futuro académico de los estudiantes que ingresan a sus aulas. Así, acorde con su Proyecto Educativo se compromete con la equidad en la permanencia, a fin de que todos sus estudiantes tengan las mismas oportunidades de persistir en sus estudios, sin importar sus condiciones de ingreso o su preparación académica previa.

La evidencia permite afirmar que la universidad ha desarrollado una sólida experiencia en el diseño e implementación de programas de nivelación y acompañamiento académico y ha avanzado en su consolidación, en cuanto a áreas temáticas y cobertura de estudiantes y carreras. En seis años de intervención (2011-2016), más de 26.000 estudiantes han sido caracterizados a través de ICAI, cerca de 15.000 estudiantes han sido nivelados, más de 12.000 acompañados en modalidad de tutorías de pares y 881 docentes y 357 tutores han sido capacitados en estrategias de aprendizaje; todo esto, observándose mejoras significativas en el rendimiento académico de los estudiantes y altos niveles de satisfacción respecto de su participación en los programas de nivelación y acompañamiento.

Estos indicadores evidencian el fuerte compromiso y la responsabilidad que la universidad tiene con sus estudiantes y su Proyecto Educativo. La importante cobertura alcanzada y la sostenibilidad en el tiempo de ambas intervenciones ha permitido brindar mayores

oportunidades a los estudiantes y socializar a la vez, una nueva cultura institucional que los coloca en el centro de la tarea educativa que realiza la Universidad San Sebastián.

5. Bibliografía

- Brunner, J. (2015). Medio siglo de transformaciones de la educación superior chilena: Un estado del arte. En A. Bernasconi (Ed.), *La educación superior de Chile. Transformación, desarrollo y crisis*, pp. 21-108. Santiago de Chile: Ediciones UC.
- Brunner, J. (2008). El sistema de educación superior en Chile: un enfoque de economía política comparada. *Avaliação: Revista Da Avaliação Da Educação Superior (Campinas)*, Vol. 2, N° 13, pp. 451-486.
- Canales, A. y De los Ríos, D. (2007). Factores explicativos de la deserción universitaria. *Revista Calidad en la Educación*, Ministerio de Educación de Chile N° 26, pp. 173-201. Santiago: Ministerio de Educación de Chile.
- Canales, A. y De los Ríos, D. (2009). Retención de estudiantes vulnerables en la educación universitaria chilena. *Revista Calidad en la Educación*, Ministerio de Educación de Chile. N° 30, pp. 49-83. Santiago: Ministerio de Educación de Chile.
- Castillo, J. y Cabezas, G. (2010). Caracterización de jóvenes de primera generación en la educación superior. *Nuevas trayectorias hacia la equidad educativa*. *Revista Calidad en la Educación*, Ministerio de Educación de Chile. N° 32, pp. 43-76. Santiago: Ministerio de Educación de Chile.
- Consejo Nacional de Educación (CNEED). (2015). *Estadísticas y bases de datos INDICES [base de datos en línea]*, Santiago de Chile. Recuperado de: http://www.cned.cl/public/Secciones/SeccionIndicesEstadisticas/indices_estadisticas.aspx

- Cordero, A., Seisdedos, N., González, M. y De La Cruz, M. (2007). Manual PMA, Aptitudes Mentales Primarias (12° Ed. revisada y ampliada). Madrid, España: Tea Ediciones.
- Corominas, E. (2001). La transición a los estudios universitarios. Abandono o cambio en el primer año de universidad. Revista de Investigación Educativa, Vol. 19, N°1, pp. 127-151. Murcia: Universidad de Murcia.
- Díaz, C. (2008). Modelo conceptual para la deserción estudiantil universitaria chilena. Revista Estudios Pedagógicos, N° 2, pp. 65-86. Valdivia: Universidad Austral de Chile.
- Donoso, S. (2009). Economía política del financiamiento de los estudios universitarios en Chile (1980-2010): debate de sus fundamentos. Innovar. Revista de Ciencias Administrativas y Sociales, N° 19, pp. 141-156. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Donoso, S. y Cancino, V. (2007). Caracterización socioeconómica de estudiantes de educación superior. Revista Calidad en la Educación, Ministerio de Educación de Chile. N° 26, pp. 203-244. Santiago: Ministerio de Educación de Chile.
- Donoso, S., Donoso, G. y Frites, C. (2013). La experiencia chilena de retención de estudiantes en la universidad. Revista Ciencia y Cultura, N° 30, pp. 141-171. Universidad Católica Boliviana.
- Donoso, S. y Schiefelbein, E. (2007). Análisis de los modelos explicativos de retención de estudiantes en la universidad: una visión desde la desigualdad social. Revista Estudios Pedagógicos XXXIII, N° 1, pp. 7-27. Valdivia: Universidad Austral de Chile.

- Espinoza, O. y González, L. (2015). Equidad en el sistema de educación superior de Chile: acceso, permanencia, desempeño y resultados. En A. Bernasconi (Ed.), *La educación superior de Chile. Transformación, desarrollo y crisis*, pp. 517-579. Santiago de Chile: Ediciones UC.
- Ezcurra, A. (2011) Abandono estudiantil en educación superior. Hipótesis y conceptos. En: Gluz N. (Ed.). *Admisión a la universidad y selectividad social. Cuando la democratización es más que un problema de "ingresos"*, pp. 23- 62. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Ezcurra, A. (2005). Diagnóstico preliminar de las dificultades de los alumnos de primer ingreso a la educación superior. *Revista Perfiles Educativos*, N° 107, pp. 118-133. Distrito Federal: UNAM.
- Fukushi, K (2010). El Nuevo alumno, y el desafío de la meritocracia: análisis del cambio cultural en la educación superior chilena. *Revista Calidad en la Educación*, Ministerio de Educación de Chile. N° 33, pp. 303-316. Santiago: Ministerio de Educación.
- González, C. (2015). Perspectivas y desafíos de la docencia en la educación superior chilena. En A. Bernasconi (Ed.), *La educación superior de Chile. Transformación, desarrollo y crisis*, pp. 371-408. Santiago de Chile: Ediciones UC.
- González, R., Fernández, A., Cuevas L. y Valle, A. (1998). Las estrategias de aprendizaje: características básicas y su relevancia en el contexto escolar. *Revista de Psicodidáctica*, 6, pp. 53-68. Bizcaia, España: Universidad del País Vasco.
- Leyton, D., Vásquez, A. y Fuenzalida, V. (2012). La experiencia de estudiantes de contextos vulnerables en diferentes instituciones de educación superior universitaria (IESU): Resultados de investigación. *Revista Calidad en la Educación*, N° 37, Ministerio de Educación de Chile. pp. 61-97. Santiago: Ministerio de Educación.

- Micin, S., Carreño, B. y Urzúa, S. (2016). Una caracterización inicial para el logro académico de estudiantes de primer año universitario. *Revista Cuadernos de Investigación Educativa* [en prensa].
- Micin, S., Carreño, B., Urzúa, S., Farías, N., Gutiérrez, C., Riquelme, R. y Fuentes, P. (2016a). Instrumento de Caracterización Académica Inicial ICAI. Aportes al proyecto educativo. Evidencias de impacto. Santiago, Chile: Universidad San Sebastián-Instituto CREAR-USS.
- Micin, S., Farías, N., Carreño, B. y Urzúa, S. (2015). Beca Nivelación Académica. La experiencia de una política pública aplicada en una universidad chilena. *Revista Calidad en la Educación*, Ministerio de Educación de Chile. N° 42, pp. 189-208. Santiago: Ministerio de Educación.
- Micin, S., Farías, N., Carreño, B., Urzúa, S., Gutiérrez, C., Riquelme, R. y Fuentes, P. (2016b). Programas de Nivelación Inicial y Acompañamiento continuo anual. Aportes al proyecto educativo. Evidencias de impacto. Santiago, Chile: Universidad San Sebastián-Instituto CREAR-USS.
- Monereo, C. (coord.), Badia, A., Baixeras, M., Boadas, E., Castelló, M., Guevara, I., Miquel B., Monte, M. y Sebastiani, E. (2008). *Ser estratégico y autónomo aprendiendo*. Barcelona, España: Graó.
- Monereo, C. (coord.), Castelló, M., Clariana, M, Palma, M. y Pérez, M. (2009). *Estrategias de enseñanza y aprendizaje. Formación del profesorado y aplicación en la escuela*, Barcelona, España: Graó.

- OCDE (2009). La educación Superior en Chile. Revisión de Políticas Nacionales de Educación. Recuperado de: http://www.opech.cl/educsuperior/politica_educacion/la_es_en_chile_ocde.pdf
- Pineda, C. y Pedraza, O. (2011). Persistencia y graduación: hacia un modelo de retención estudiantil para instituciones de educación superior. Bogotá, Colombia: Colciencias. Universidad de La Sabana.
- Pintrich, P. y de Groot, E. (1990). Motivational and Self-Regulated Learning Components of Classroom Academic Performance. *Journal of Educational Psychology*, 82(1), pp. 33-40. University of Michigan.
- Pinto, L., Gallardo, I. y Wenk, E. (1991). Determinación de normas para el PMA de L.L. Thurstone en estudiantes de 4° año de enseñanza media científico-humanista de la Región Metropolitana. *Revista de Psicología*, Vol. 1, N° 2, pp. 25-42. Santiago: Universidad de Chile.
- Proyecto educativo-USS (2015). Proyecto Educativo Universidad San Sebastián. Santiago, Chile: Vicerrectoría Académica USS.
- Salinas, A. & J. Llanes (2003). Student Attrition, Retention, and Persistence: The Case of the University of Texas Pan American. *Journal of Hispanic Higher Education*, Vol. 2, N° 1: pp. 73-97.
- Scheele, J. (2015). Logros y desafíos pendientes para la inclusión y retención en la educación superior. Informes para la Política Educativa, N° 7. Centro de Políticas Comparadas de Educación. Santiago: Universidad Diego Portales.
- Servicio de Información de Educación Superior (SIES), (2014). Panorama de la educación superior en Chile. Santiago: Ministerio de Educación.

- Tinto, V. (1989). Definir la deserción: una cuestión de perspectivas. *Revista de Educación Superior*, Vol. XVIII, N° 3. Distrito Federal, México: Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES).
- Trow, M. (2006). Reflections on the Transition from Elite to Mass to Universal Access: Forms and Phases of Higher Education in Modern Societies since WWII. In *International Handbook of Higher Education* pp. 243–280. Dordrecht: Springer Netherlands.
- Weinstein, C. & Palmer, D. (2002). *User's Manual for those Administering the Learning and Study Strategies Inventory*. (Second Edition). Clearwater: H&H Publishing Company, Inc.

Glosario de abreviaciones

AFD :	APORTE FISCAL DIRECTO
AFI :	APORTE FISCAL INDIRECTO
APS :	ATENCIÓN PSICO EDUCATIVA
CAE :	CRÉDITO CON AVAL DEL ESTADO
CEEA :	CUESTIONARIO DE ESTRATÉGIAS DE ESTUDIO Y APRENDIZAJE
CFT :	CENTRO DE FORMACIÓN TÉCNICA
CNA :	COMISIÓN NACIONAL DE ACREDITACIÓN
CNED :	CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN
CONAP :	COMISIÓN NACIONAL DE ACREDITACIÓN DE POSTGRADO
CONICYT:	COMISIÓN NACIONAL DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y TECNOLÓGICA
CORFO :	CORPORACIÓN DE FOMENTO FABRIL
CRUCH :	CONSEJO DE RECTORES DE UNIVERSIDADES DE CHILE
CSE :	CONSEJO SUPERIOR DE EDUCACIÓN
CSD :	CUESTIONARIO SOCIO DEMOGRÁFICO
CUECH :	CONSORCIO DE UNIVERSIDADES ESTATALES DE CHILE
CUP :	CORPORACIÓN DE UNIVERSIDADES PRIVADAS
DEMRE :	DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN, MEDICIÓN Y REGISTRO EDUCACIONAL
ENT :	EVALUACIONES NACIONALES TRANSVERSALES
DIVESUP:	DIVISIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN
ES :	EDUCACIÓN SUPERIOR
EUA :	EUROPEAN UNIVERSITY ASSOCIATION
FSCU :	FONDO SOLIDARIO DE CRÉDITO UNIVERSITARIO
ICAI :	INSTRUMENTO DE CARACTERIZACIÓN ACADÉMICA INICIAL

IES :	INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR
IP :	INSTITUTO PROFESIONAL
JCE :	JORNADAS COMPLETAS EQUIVALENTES
LOCE :	LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE ENSEÑANZA
MECESUP:	MEJORAMIENTO DE LA EQUIDAD Y CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR
MINEDUC:	MINISTERIO DE EDUCACIÓN
PAA :	PRUEBA DE APTITUD ACADÉMICA
PMA :	PRIMARY MENTAL ABILITY
PSU :	PRUEBA DE SELECCIÓN UNIVERSITARIA
PUC :	PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE
PUCV :	PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE VALPARAÍSO
SAC :	SISTEMA DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD
SES :	SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR
SIES :	SISTEMA DE INFORMACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR
UA :	UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHILE
UACH :	UNIVERSIDAD AUSTRAL DE CHILE
UAH :	UNIVERSIDAD ALBERTO HURTADO
UAHC :	UNIVERSIDAD ACADEMIA DE HUMANISMO CRISTIANO
UAI :	UNIVERSIDAD ADOLFO IBÁÑEZ
UANDES:	UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
UANTOF:	UNIVERSIDAD DE ANTOFAGASTA
UATA :	UNIVERSIDAD DE ATACAMA
UBB :	UNIVERSIDAD DEL BÍO BÍO
UBO :	UNIVERSIDAD BERNARDO O'HIGGINS
UCENTRAL:	UNIVERSIDAD CENTRAL DE CHILE
UCHILE :	UNIVERSIDAD DE CHILE
UCM :	UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL MAULE
UCN :	UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL NORTE
UCSC :	UNIVERSIDAD CATÓLICA DE LA SANTÍSIMA CONCEPCIÓN

UCSH :	UNIVERSIDAD CATÓLICA CARDENAL RAÚL SILVA HENRÍQUEZ
UCT :	UNIVERSIDAD CATÓLICA DE TEMUCO
UDD :	UNIVERSIDAD DEL DESARROLLO
UDEC :	UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
UDLA :	UNIVERSIDAD DE LAS AMÉRICAS
UDP :	UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES
UFINIS :	UNIVERSIDAD FINIS TERRAE
UFRO :	UNIVERSIDAD DE LA FRONTERA
UINACAP:	UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE CHILE INACAP
ULAGOS:	UNIVERSIDAD DE LOS LAGOS
ULS :	UNIVERSIDAD DE LA SERENA
UMAG :	UNIVERSIDAD DE MAGALLANES
UMAYOR:	UNIVERSIDAD MAYOR
UMCE :	UNIVERSIDAD METROPOLITANA DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN
UNAB :	UNIVERSIDAD NACIONAL ANDRÉS BELLO
UNACH :	UNIVERSIDAD ADVENTISTA DE CHILE
UNAP :	UNIVERSIDAD ARTURO PRAT
UPACIF :	UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO
UPLA :	UNIVERSIDAD DE PLAYA ANCHA DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN
USACH :	UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE CHILE
USS :	UNIVERSIDAD SAN SEBASTIÁN
UST :	UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
UTA :	UNIVERSIDAD DE TARAPACÁ
UTALCA:	UNIVERSIDAD DE TALCA
UTEM :	UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA METROPOLITANA
UTFSM :	UNIVERSIDAD TÉCNICA FEDERICO SANTA MARÍA
UV :	UNIVERSIDAD DE VALPARAÍSO
UVM :	UNIVERSIDAD DE VIÑA DEL MAR
WOS :	WORLD OF SCIENCE (ex ISI)



UNIVERSIDAD
SAN SEBASTIÁN
EDICIONES

Este libro busca contribuir con antecedentes y reflexiones al diseño de una política pública inclusiva y de calidad. Se trata de aportar evidencia que permita centrar adecuadamente el punto de partida para abordar los problemas reales del futuro de las universidades, porque no es posible tener políticas eficaces si no se considera la información y el conocimiento acumulado.

En el actual escenario es impensado concebir la oferta académica sin las universidades privadas, ya que gracias a ellas en Chile se ha incrementado la cobertura. Los desafíos están en la línea de mejorar la calidad para el conjunto del sistema, ya que no se aprecian diferencias significativas en los indicadores de calidad entre instituciones con similar acreditación.

Hugo Lavados M.
Rector



UNIVERSIDAD
SAN SEBASTIAN
EDICIONES

C I E S
Centro de Investigación
para la Educación Superior

ISBN: 978-956-7439-41-6



9 789567 439416