

ESTUDIOS SOCIALES

Nº 124 / 2016
ISSN 0716-0321

El futuro de la educación superior chilena

- Iván Navarro Abarzúa
- Ernesto Schiefelbein
- Andrés Bernasconi
- Gonzalo Zapata
- Andrés Sanfuentes
- Hugo Lavados Montes, Ana Luz Durán,
Oscar Espinoza Díaz, Luis Eduardo González
- Alejandro Espejo Silva
- Víctor Pérez Vera, Sergio Celis Guzmán



cpu

Corporación de Promoción Universitaria

ESTUDIOS SOCIALES



Corporación de Promoción Universitaria

Director

Dr. Iván Navarro Abarzúa

Profesor de Estado en Filosofía, Doctor en Filosofía,
Director Ejecutivo Corporación de Promoción Universitaria – CPU, Santiago, Chile.

Representante Legal

Dr. Iván Navarro Abarzúa

Editor

Ms. Marcelo Yáñez Pérez

Ingeniero Comercial, Máster en Dirección y Organización de Empresas,
Magíster en Dirección de Marketing, académico investigador universitario, Santiago, Chile.

Comité Editorial

Dr. César Vásquez Vásquez

Economista, Magíster en Administración de Empresas,
Vicerrector Sede Cuenca de la Universidad Politécnica Salesiana, Ecuador.

Dr. Jorge Baeza Correa

Sociólogo, Doctor en Ciencias de la Educación,
Rector Universidad Católica Silva Henríquez, Santiago, Chile.

Dr. Mario Alberto Martínez Rojas

Contador Público, Maestría en Administración, Doctor en Administración,
Doctor en Ciencias, Profesor Investigador de la Facultad de Contaduría y Administración,
Universidad Autónoma de San Luis Potosí, San Luis Potosí, México.

Dr. Rafael Ravina Ripoll

Licenciado en Ciencias Económicas y empresariales, Máster en Economía Social y Desarrollo
Local, profesor e investigador de la Universidad de Cádiz, Cádiz, España.

Dr. Robson Paniago

Administração, Doutor em Ciências Empresariais,
Diretor Presidente de www.clubedoadministradores.adm.br, Quirinópolis, Brasil.

Lic. María José Lemaitre Del Campo

Socióloga, con estudios de posgrado en educación,
Directora Ejecutiva de CINDA, Santiago, Chile.

Lic. Raúl Atria Benaprés

Sociólogo, Abogado, estudios de Doctorado en Sociología,
profesor asociado del Departamento de Sociología de la Universidad de Chile, Santiago, Chile.

Mg. Herbert Belloso Funes

Decano de Estudios de Postgrado de la Universidad Don Bosco,
El Salvador.

Mg. Juan Carlos Figueira Llaue

Contador Público – Contador Auditor, Magíster en Gestión Tributaria,
Director (I) Escuela de Contador Público y Auditor, Universidad Católica Silva Henríquez, Chile.

Ms. Víctor Salas Opazo

Ingeniero Comercial en Economía, Doctorandus in Economiche Wettenschappen,
Master of Arts in Economics, Profesor Titular Departamento de Economía
Universidad de Santiago de Chile, Santiago, Chile.



Corporación de Promoción Universitaria

ESTUDIOS SOCIALES

Nº 124 / 2016

El futuro de la educación superior chilena

Corporación de Promoción Universitaria - CPU	3
Misión y propósito de "Estudios Sociales"	5
Presentación	
El futuro de la educación superior chilena	
Dr. Iván Navarro Abarzúa	7
Articulación de la educación escolar con los niveles y contenidos demandados en la educación superior	
Ernesto Schiefelbein	13
Relaciones y tensiones entre la libertad académica y la autonomía de las universidades	
Andrés Bernasconi	29
¿Cómo mejorar la calidad de la educación superior?	
Problemas y perspectivas del proyecto de ley de reforma de la educación superior en Chile	
Gonzalo Zapata	53
Reforma de la educación superior y su financiamiento	
Andrés Sanfuentes	85
Propuesta de una categorización de universidades para facilitar la generación de políticas de educación superior efectivas en Chile	
Hugo Lavados Montes, Ana Luz Durán, Oscar Espinoza Díaz y Luis Eduardo González	135
La educación Técnico-profesional en el futuro	
Alejandro Espejo Silva	161
El rol de la universidad en la igualación de oportunidades para niños y jóvenes vulnerables	
Víctor Pérez Vera, Sergio Celis Guzmán	179
Normas para la presentación de artículos a Revista "Estudios Sociales"	205
Proceso de recepción, arbitraje y selección de artículos	211
Canje de revistas	215

Los artículos publicados en esta revista expresan los puntos de vista de sus autores y no representan necesariamente la opinión de la Corporación.

Corporación de Promoción Universitaria - CPU

La Corporación de Promoción Universitaria – CPU, es una institución de derecho privado sin fines de lucro, constituida en el año 1968 en Chile con el propósito de contribuir al desarrollo de la Educación Superior en la región y, a través de la capacidad instalada en la Universidades, promover el desarrollo político, económico y social de sus países en la perspectiva de los valores del humanismo y la democracia.

A partir de la década de los años 90, la Corporación organizó su programa de trabajo en torno a tres grandes ejes temáticos. El primero de ellos fue el de la administración de justicia, especialmente el de la justicia penal, lo que le significó transformarse en el articulador del diseño de la reforma procesal penal realizada en Chile. El segundo eje fue el de la descentralización del país, con especial énfasis en la transferencia de funciones y atribuciones al nivel local, asumiendo los requerimientos de formación de recursos humanos y el análisis de los problemas de la educación básica y media, la salud pública y el mejoramiento del hábitat y la vivienda, incorporando nuevas metodologías en innumerables municipios. El tercer eje, central en toda la historia de la institución, estuvo constituido por la masificación de la educación superior y sus problemas de calidad y equidad.

Iniciado el nuevo siglo, junto con mantener estos programas, la Corporación reinició el análisis de las políticas públicas en los sectores de la educación, la salud y el hábitat. Al mismo tiempo, dio un nuevo impulso a la capacitación y formación de jóvenes en los valores de la democracia y la participación ciudadana.

Además, CPU ha profundizado en el análisis del desarrollo local y regional de acuerdo a las prioridades del desarrollo nacional en

las últimas décadas. Para ello, ha generado estudios avanzados en materia municipal, como es la Serie "Estudios Municipales" y ha dado tratamiento sistemático a la regionalización y descentralización en su Revista "Estudios Sociales".

Actualmente, la Corporación ha retomado los grandes temas que definen su misión institucional: la Educación Superior y la Investigación, Ciencia y Tecnología, incorporando una especial preocupación por la educación temprana y el desarrollo de nuevos servicios vinculados a su misión institucional.

Desde sus inicios la Corporación ha difundido su trabajo a través de varias líneas de publicaciones, entre las que destaca la Revista "Estudios Sociales", la publicación más antigua del país en el área de las ciencias sociales y de gran prestigio en el medio académico, además de libros que dan cuenta de estudios y seminarios y de su Serie Documentos de Trabajo.

Para conocer mayores antecedentes de la Corporación así como de sus actividades, puede visitar su sitio web en www.cpu.cl.

Misión y propósito de “Estudios Sociales”

“Estudios Sociales” es una publicación periódica de carácter científico, editada por la Corporación de Promoción Universitaria - CPU, en Santiago de Chile, desde 1973, en idioma castellano.

El propósito principal de la Revista “Estudios Sociales” es dar a conocer en la comunidad académica, científica, en el medio político y en organismos vinculados a la gestión y políticas públicas de Latinoamérica, trabajos que se orienten a contribuir al desarrollo de la sociedad, a la inclusión social, a la mejora en la calidad de la educación y al fortalecimiento de la democracia y sus instituciones.

Por ello, en sus páginas recoge textos inéditos, producto de trabajos de investigación concluidos o en desarrollo, informes técnicos, ponencias presentadas en congresos, artículos de revisión o estados del arte, en el ámbito de la educación, ciencia y tecnología, regionalización, participación, desarrollo regional, desarrollo local, desarrollo social, organizaciones sociales, organizaciones territoriales, políticas públicas, gestión pública, ciencias económicas, contables y administrativas en general.

La presentación de un artículo al proceso de arbitraje y selección de Revista “Estudios Sociales”, supone el conocimiento y aceptación por parte del(la)(los)(las) autor(a)(es)(as) de sus normas de publicación, asumiendo total responsabilidad sobre su completo cumplimiento, en especial en cuanto al carácter inédito del trabajo enviado, que no ha sido publicado ni se encuentra en paralelo en el proceso de arbitraje de otra publicación seriada, la cesión de sus derechos de autor(a)(es) (as) y respecto de las buenas prácticas científicas.

Revista “Estudios Sociales” está incluida en **Clase – UNAM** (Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades), en el **Directorio Latindex** (Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal), en **IRESIE** (Base de datos sobre Educación - IISUE, UNAM) y en **HAPI** (Hispanic American Periodicals Index).

Finalmente, cabe mencionar que los trabajos que se publican en “Estudios Sociales” representan siempre los puntos de vista de su(s) autor(a)(es)(as), sin involucrar a la revista, su Comité Editorial o a la Corporación de Promoción Universitaria - CPU.

Los contenidos de las últimas ediciones de la revista se encuentran disponibles en www.cpu.cl.

Presentación

“El futuro de la educación superior chilena”

Dr. Iván Navarro Abarzúa*

En el contexto de la celebración de los 50 años de existencia de la **Corporación de Promoción Universitaria –CPU–**, se proyectó este número destinado a dar una mirada de futuro a la Educación Superior chilena, como contribución a la discusión, análisis y trámite legislativo del proyecto de ley que sobre la materia envió el Gobierno al Parlamento.

Este número 124 de la Revista “Estudios Sociales” fue preparado y promovido con especial dedicación por el entonces Presidente de la Corporación, Dr. Jaime Lavados Montes, quien lamentablemente falleció a principios del mes de octubre recién pasado. En honor y en recuerdo del fundador, quien desde sus inicios y hasta el final de su prolífica vida, condujo el Consejo de la Corporación e influyó decisivamente en lo que ha sido la trayectoria de CPU, reconocida como un aporte importante al desarrollo de la Educación Superior en nuestro país, especialmente en el período del gobierno militar, el más complejo de los últimos cincuenta años, que condiciona de alguna manera el presente y también el futuro de nuestra educación superior.

Respecto de este número de Estudios Sociales, su título es deliberadamente ambiguo. Puede significar los efectos que podrían tener a futuro las políticas públicas que propone el actual gobierno respecto de Educación Superior y que están contenidas

* Director Ejecutivo CPU, Santiago, Chile. Correo electrónico: ivannavarroa@gmail.com.

en el proyecto de ley que el poder ejecutivo ha enviado al Parlamento para su discusión y aprobación, o bien puede aludir a los efectos futuros de las propuestas de los Autores de este número de la Revista, que intentan mejorar y modernizar este nivel educativo en el país. En realidad lo que se quiere conseguir es una especie de diálogo crítico entre las políticas públicas definidas por el gobierno y las visiones de futuro sugeridas por los autores para los próximos 20 o 30 años.

Así, en el primer trabajo, cuyo autor es el Dr. Ernesto Schiefelbein de la Universidad Autónoma de Chile, se aborda el tema de la **“Articulación de la educación escolar con los niveles y contenidos demandados en la Educación Superior”**. Este tema, tan importante para el futuro de la educación y de tan reciente data en la preocupación por la implementación de políticas públicas en nuestro país, es analizado por el Autor desde la perspectiva del crecimiento de la cobertura de la educación superior, desde el trabajo específico de la enseñanza básica y media, desde la perspectiva de la educación superior, contrastando cuando es del caso con la referencia internacional. Finalmente, el trabajo propone algunas estrategias para mejorar la articulación entre la educación escolar y la superior, cerrando con una versada lista de fuentes bibliográficas, que permiten al lector profundizar en la materia.

En su artículo **“Relaciones y tensiones entre la libertad académica y la autonomía de las Universidades”**, el profesor de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Andrés Bernasconi, analiza la compleja y siempre actual temática de la autonomía universitaria y la libertad que deben tener los profesores para desarrollar adecuadamente su función propia. Su afirmación de base es que “la autonomía de las Universidades existe para proteger la libertad académica de los profesores”... y que ésta, la libertad académica, “es esencial para que la universidad entregue a la sociedad el servicio que la define como institución, a saber, descubrir y comunicar el conocimiento”. Esta relación exige a la Universidad garantizar que su acción esté determinada por el bien común, al que ésta debe ordenarse. La propuesta del Prof. Bernasconi le lleva a analizar el rol del Estado y del mercado

frente a la universidad, a la libertad académica y la autonomía institucional de éstas, a los límites, regulaciones y posicionamientos que la autonomía va teniendo en la compleja realidad de las Universidades a las que se aplica. Una reflexión interesante, que abre espacio a la búsqueda de consonancia entre libertad académica y autonomía universitaria.

El Dr. Gonzalo Zapata, Académico de la Pontificia Universidad Católica de Chile, presenta el trabajo “**¿Cómo mejorar la calidad de la educación superior? Problemas y Perspectivas del proyecto de ley de reforma de la educación superior en Chile**”. Su aporte se focaliza en el proceso de discusión, análisis y trabajo legislativo desatado por la propuesta del gobierno, propuesta que pretende “remover las bases formales de la institucionalidad política del sistema establecidas en la reforma de 1981... (que) siguen razonablemente vigentes”. Junto con analizar las bases teóricas sobre las que se asienta el tema de la calidad de la educación superior en nuestro país y en otros países, sus orígenes y dificultades, el Autor nos enfrenta a un debate sobre la actual propuesta del gobierno de Michelle Bachelet, que aporta con mucha propiedad al siempre complejo tema del aseguramiento de la calidad en este nivel educativo.

El trabajo de Andrés Sanfuentes “**Reforma de la Educación y su financiamiento**” aborda el tema de la reforma propuesta por el gobierno, a partir de un análisis conceptual que permite situarse en lo que ha constituido el centro de la discusión legislativa y general del país en la materia. Desde su especificidad, el trabajo analiza el tema de los aportes estatales al desarrollo de la educación superior, a las políticas de gratuidad, becas y créditos con y sin aval del Estado, y a la compleja temática de los aranceles, de cuya perspectiva analiza la propuesta del gobierno y las condiciones que se deberían cumplir para su concreción, superando ciertas obsesiones que lo han dificultado (la obsesión del lucro y de la gratuidad). El Autor concluye su reflexión con una serie de condiciones básicas, que se deben tener en consideración para el debate futuro sobre la educación superior y su reforma.

En su trabajo titulado “**Propuesta de una categorización de universidades para facilitar la generación de políticas en educación superior efectivas en Chile**”, el Rector de la Universidad San Sebastián, Prof. Hugo Lavados, la Investigadora Ana Luz Durán, el Investigador Oscar Espinoza Díaz y don Luis Eduardo González, enfrentan el delicado tema de la categorización de las Universidades, a partir de un modelo distinto de los rankings habituales. La finalidad de este original aporte es facilitar el trabajo de los diseñadores de políticas públicas, especialmente las orientadas a mejorar la calidad académica del sistema en su conjunto. La propuesta se traduce en cuatro categorías o clústeres “centrados en los aspectos académicos” de las universidades y se centra en las dimensiones académica y estructural, que se desagregan en criterios e indicadores. Con un novedoso y al mismo tiempo riguroso enfoque, el modelo propuesto por los Autores, ha de ser un aporte importante en la discusión sobre el futuro de la Educación Superior chilena.

El profesor Alejandro Espejo Silva, en su trabajo “**La Educación Técnico-profesional en el Futuro**”, presenta una interesante síntesis del desarrollo histórico, institucional y socioeducativo de la Educación Técnico-profesional en Chile, desde sus inicios en 1849, con la creación de la Escuela de Artes y Oficios, hasta nuestros días. En su propuesta el Autor pone especial énfasis en algunos hitos del desarrollo educacional, como son los cambios estructurales de 1981, el acceso a la autonomía de los Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica, la fuerza de la colaboración público-privada que se ha hecho patente en esta modalidad educativa, hasta arribar a la acreditación de la calidad en 2006. En la segunda parte de su propuesta el Prof. Espejo hace propuestas para el futuro de la Educación Técnico-profesional, relativas al perfil de egreso, al modelo educativo, al marco nacional de cualificaciones, al sistema de informaciones, la mejora continua y la acreditación.

El ex Rector de la Universidad de Chile, Profesor Víctor Pérez, y el Profesor Sergio Celis Guzmán, son autores del trabajo “**El rol de la universidad en la igualdad de oportunidades para niños y jóvenes vulnerables**”. Este trabajo se focaliza en

los ambientes carenciados de nuestra sociedad y allí realiza un análisis de los efectos de la pobreza en “el desarrollo cognitivo, físico, social, afectivo y recreativo de los niños y niñas pobres”, para, a continuación, analizar el aporte que las universidades, especialmente las del Estado, pueden desarrollar para contribuir a la igualdad de oportunidades, bajo el supuesto que la universidad es un actor clave en la superación de la pobreza y en el mejoramiento de la educación. Se puede decir que es un trabajo práctico, que hace propuestas de futuro que desafían la investigación, la extensión, la docencia y la vinculación con el medio de las universidades chilenas.

Como se puede observar, este número de la Revista “Estudios Sociales”, el número 124, cumple a cabalidad con el objetivo de contribuir, desde nuestra especificidad de ser un medio propositivo, “al futuro de la educación superior chilena”. Nos sentimos orgullosos del trabajo desplegado por los 7 autores de los trabajos que se presentan a continuación y estamos ciertos de que son un aporte al debate, al estudio y a propuestas que contribuyan al mejoramiento de la calidad de la educación superior, especialmente en este tiempo de reformas importantes.

Articulación de la educación escolar con los niveles y contenidos demandados en la Educación Superior

The planning of school education with the content and demands of Higher Education

Dr. Ernesto Schiefelbein*

RESUMEN

Ha aumentado considerablemente la proporción de cada cohorte que completa su educación media e ingresa a la Educación Superior y, al mismo tiempo, la sociedad chilena demanda nuevas competencias a sus graduados. Por estos dos procesos hay jóvenes que ingresan a la educación superior sin tener conocimientos previos suficientes o sin poseer los hábitos de estudio que se requieren para completar con éxito este nivel. Esas limitaciones están asociadas tanto a una creciente extensión del tiempo que requieren los estudiantes para completar sus programas de estudio, como a la menor proporción de ellos que se logra graduar. Problemas similares se presentan en otros países y no se han encontrado ni identificado soluciones exitosas de aplicación universal. Es por esto que se describen: los cambios que han ocurrido en la cobertura; los niveles de conocimientos previos con que se ingresa a nuestra Educación Superior; la efectividad de las modalidades habituales de enseñanza y algunas estrategias promisorias para cerrar las brechas entre lo aprendido en la educación escolar y los (crecientes) niveles y contenidos demandados en nuestra actual Educación Superior. Estos antecedentes permiten sugerir algunos elementos que se deberían tomar en cuenta al seleccionar las alternativas más apropiadas para mejorar la articulación entre ambos niveles.

* Doctor en Educación de la Universidad de Harvard. Ha sido Director de la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y profesor visitante en las Universidades de Harvard (1973 y 2005) e Hiroshima (2003-2004), Universidad Autónoma de Chile, Santiago de Chile. Correo electrónico: pschiefe@gmail.com.

ABSTRACT

There is a rapid expansion in the percentage of each cohort graduating from high school and seeking places in higher education institutions. At the same time, society demands new skills to their graduates. These two processes are challenging young people who enter higher education without having enough prior knowledge or study habits that are required to complete higher education programs. Therefore, poorly trained students require more time to complete their study programs or even fail to graduate. Similar problems arise in other countries and no universally working solutions have yet been found. Thus, changes in key elements of the access process to Chilean higher education are described: increasing coverage, levels of prior knowledge, effectiveness of teaching processes in Higher Education, and promising strategies to close the gaps between what was learned in high school and the (rising) levels of curricular contents in Higher education. These data allow us to suggest some elements that should be taken into account when selecting the most appropriate alternatives to improve the articulation between both levels.

A. Rápido crecimiento de la Educación Superior en las últimas décadas

A principios de los años 60 un 92% de cada cohorte de edad ingresaba a nuestro sistema escolar (Schieffelbein, 1974, p. 77), aunque sólo se lograba que “un 7,9% de la población en edad escolar terminara el tercer año de secundaria” (Bellei y Pérez, 2014, p. 3). La mayor parte de cada cohorte ingresaba a los 6 o 7 años de edad, pero luego existía una alta deserción, a partir de los 11 años de edad, entre los que habían repetido varias veces los primeros grados.

Para expandir el acceso a la educación media, la reforma educacional de Frei Montalva: (i) extendió a ocho años la formación general en la escuela básica; (ii) decretó la promoción automática en 1° y 2° año de la Educación General Básica; (iii) distribuyó textos y capacitó profesores para mejorar la enseñanza y facilitar el aprendizaje; y (iv) financió la ampliación de la oferta de cupos de ingreso en las universidades (públicas y privadas). Más adelante estableció la “prueba de aptitud académica, instrumento estandarizado que contribuiría a un proceso de admisión más objetivo y menos sesgado socialmente” (Bellei y Pérez, 2014, p. 9).

La aplicación de los cambios de la estructura fue gradual, “luego de un proceso de implementación experimental en 932 establecimientos educacionales de enseñanza básica elegidos al azar y distribuidos a lo largo de todo el país” (Bellei y Pérez, 2014, p. 10). Al cabo de seis años, en 1970, se había logrado el acceso (y permanencia) universal de las cohortes de 7 a 9 años de edad y una deserción menor de 15% en las de 10 a 13 años (Schieffelbein, 1976, p. 153). Además, la matrícula del último año de media se había acercado al 20% de la población de 19 años.

La mayor cantidad de graduados del nivel medio incrementó el número que deseaba continuar estudiando y la matrícula universitaria se elevó desde poco más de 40 mil estudiantes en 1964 hasta algo más de 85 mil en 1970. Más adelante, en 1978, se crearon los Institutos Profesionales (IP) y Centros de Formación Técnica (CFT) y la tasa de cobertura de la educación superior, en el grupo de chilenos de 18 a 24 años, creció hasta 16% en 1990 y alcanzó a 38% en 2006 (Microdatos, 2008, p. 33; Orellana, 2011, p. 88). La matrícula continuó aumentando en los años siguientes y pasó de 638.000 en 2005 a 1.161.000 en 2016, de los cuales 345.000 eran estudiantes matriculados en primer año (CNED, 2016; Orellana, 2011, p. 88).

Este rápido crecimiento de nuestra educación superior es similar al observado en otros países. “Entre el 2000 y 2010, la proporción de adultos (en todo el mundo) que han recibido educación superior aumentó de 19% a 29% y las estimaciones sugieren que este crecimiento continuará, aunque a un ritmo más lento” (Gibney, 2013).

En Chile, la gran mayoría de los jóvenes aspira a cursar estudios superiores una vez finalizada su enseñanza media (Sepúlveda y Valdebenito, 2014, p. 16). Esta aspiración implica que muchos graduados de la educación media (que desean ingresar a la educación superior) tienen una preparación menor de la que tenían los que entraban, algunos años atrás, a este nivel de estudios (Orellana, 2011, p. 108). Algunos de los problemas generados por el ingreso de estudiantes cuya preparación es insuficiente se examinan a continuación.

B. Evaluación de la preparación escolar y proceso de selección de postulantes

Un 70% de los estudiantes norteamericanos se gradúa de “high school” y un 32% de ellos no tiene la preparación académica suficiente para estudiar en la Universidad (Greene y Forster, 2003, p. 2). El postulante promedio tiene casi asegurada la admisión en una institución no selectiva, pero cuando llega al campus debe dar el examen del “nivel de preparación” para decidir si debe tomar cursos de recuperación en lectura, escritura o matemáticas (Bettinger y Long, 2006, p. 1). Conviene recordar que estos cursos tienen un costo alto para las instituciones y para los estudiantes y que, además, se conoce poco sobre el impacto que tienen esos cursos en el posterior éxito académico de los estudiantes.

Por su parte un análisis realizado en Brasil, con los datos del “Exame Nacional do Ensino Médio (Enem)” de 2014, concluye que solo un 10% de los alumnos estaría logrando los objetivos que propone el currículo oficial para la enseñanza media (Martins, 2016).

Sin embargo, hay dudas sobre la utilidad de las pruebas de ingreso. En la Universidad de California se habría constatado que el mejor predictor de resultados en la universidad no son las pruebas estandarizadas (referidas a normas o a criterios), sino las calificaciones escolares (Geiser, 2016, p. 4). Es por eso que en el sistema de educación superior de Texas los postulantes que tienen su diploma de la escuela secundaria y se ubican en el 10% superior de su clase de secundaria son admitidos automáti-

camente a la institución de educación superior de su elección (Boland y Mulrennan, 2011, p. 9).

Las evaluaciones de la preparación escolar pueden incluir múltiples dimensiones tales como: 1) Autoestima, 2) Autoeficacia Académica; 3) Estrategias Metacognitivas; 4) Estrés Académico; 5) Habilidades Sociales; 6) Comprensión Lectora; 7) Comunicación/Expresión Escrita; 8) Comunicación/Expresión Oral; 9) Deseabilidad Social; 10) Estrategias de Aprendizaje; 11) Estilos de Aprendizaje; 12) Autoconcepto/Autoimagen; 13) Actitud hacia la Responsabilidad Social; 14) Razonamiento Matemático; 15) Conocimientos en Matemática; 16) Conocimientos en Química; 17) Conocimientos en Física; 18) Desarrollo Emocional; 19) Pensamiento Crítico; 20) Pensamiento Creativo; 21) Emprendimiento; o 22) Liderazgo (Cinde, 2011, p. 76). También se puede incluir la comprensión de información disponible en gráficos, diagramas o tablas (Smith, 2016).

C. Resultados de las evaluaciones de la preparación escolar de los postulantes

Los resultados de las pruebas de Competencias Discursivas de Comprensión y Escritura (CODICE), administradas a los que ingresan a las universidades que atraen a los mejores alumnos de nuestro país (en cuanto a rendimiento en la PSU), sugieren que entre 80 y 90% de ellos tiene un “nivel suficiente de desempeño general”, pero que la mayoría tiene “un nivel insuficiente de comprensión lectora” (Demre, 2010; Rosenmann y Simonsen, 2010).

Los antecedentes disponibles sobre la estimulación de la lectura en la enseñanza universitaria no son concluyentes. Una universidad informa, sobre comprensión lectora, que “a partir del segundo semestre ya pueden detectarse algunas mejoras en el desarrollo de la habilidad” (CINDE, 2011, p. 104). En cambio, otra señala que “no se aprecian diferencias significativas entre los sujetos que cursaban por primera vez una carrera universitaria y aquellos que habían estado antes matriculados en la misma o en otra carrera (Velásquez et al., 2008, p. 15). Además, un “11% de jóvenes universitarios en sus últimos años de estudio señalan categóricamente que no tienen hábitos lectores” (Gilardoni, 2006, p. 217).

Estos problemas de comprensión de lectura serían consistentes con los resultados del “International Adult Literacy Survey (IALS)”. El informe final de ese estudio concluye que en Chile más del 80% de la población entre 16 y 65 años se ubica bajo el nivel mínimo de comprensión de lec-

tura necesario para participar en una sociedad moderna (IALS, 2000, p. 17). Se estima que los que alcanzan ese nivel mínimo representan la mitad de cada cohorte que hoy ingresa a la educación superior, es decir, la otra mitad de los alumnos que ingresan a la universidad tendrían problemas para comprender lo que leen.

Otro factor importante es la materia (contenidos) que se les enseña en secundaria a los estudiantes y los hábitos de estudio que se internalizan. Los estudiantes de las escuelas que cubren una proporción menor del currículo quedan con “brechas” en sus conocimientos previos y tienen un menor rendimiento académico en la educación superior (Arora, 2010).

D. Impacto de los problemas detectados en el desempeño de los estudiantes en la universidad

Las tasas de graduación en Chile son algo menores que las de países más desarrollados. En los Estados Unidos, el 19% de los estudiantes que ingresan a un College estatal, que es una institución que ofrece programas de pregrado de cuatro años, se gradúan a tiempo (Akers y Butler, 2016). Al cabo de seis años se han graduado 59 de cada 100 estudiantes que ingresaron a un College (NCES, 2013).

Nuestras universidades más selectivas retienen en el primer año a tres de cada cuatro alumnos que ingresan y las menos selectivas a dos de cada tres nuevos alumnos que ingresan (Orellana, 2011, p. 113). Los que se retiran en el primer año suelen ser parte del 69% de estudiantes que forman parte de la primera generación en sus familias que han ingresado a la educación superior (Orellana, 2011, p. 120; Ishitani, 2006). Muchos desertores prematuros también han estudiado en escuelas secundarias de barrios marginales (Balfanz y Legters, 2004). La tabla siguiente resume las principales causas de la deserción estudiantil durante el primer año de universidad.

Tabla 1. Principales causas de la deserción estudiantil en primer año.

Problemas económicos	20%
Mal rendimiento académico	19%
Mala preparación de educación media	14%
Problemas vocacionales	30%
Desmotivación o insatisfacción con la carrera	17%

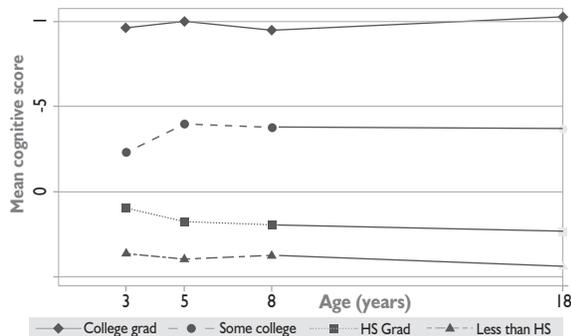
Es importante identificar tratamientos adecuados a los problemas específicos de los desertores. Por lo tanto, convendría separar a ese 20% de los estudiantes que tienen problemas financieros, responsabilidades familiares o más edad (Johnson et al., 2016, p. 312). De esa manera, se podría ofrecer alguna asesoría especializada al 47% que tiene “Problemas vocacionales, desmotivación o insatisfacción con la carrera. Finalmente, se podrían diseñar estrategias remediales “articuladas” para reducir los problemas del 33% que tiene “Mal rendimiento académico” o “Mala preparación de educación media”. Veremos a continuación lo que se puede hacer en el sistema escolar, y luego en la educación superior, para mejorar la articulación entre ambos niveles.

E. Aspectos que se pueden mejorar en el sistema escolar para tener éxito en la educación superior

Es difícil mejorar el vocabulario que dominan los niños porque el nivel inicial es el resultado de la estimulación que generan sus padres, la que está asociada a su nivel socioeconómico. Ya en su segundo año de vida, los hijos de padres con empleos informales y bajos salarios sólo conocen unas 50 palabras, mientras que los hijos de profesionales manejan unas 300. Con el tiempo crecen las brechas y a los tres años ambos grupos llegan a unas 500 y 1250 palabras, respectivamente (Hart y Risley, 2003).

Buenos profesores, especialmente en preescolar y en el primer grado de básica, logran reducir esas brechas (Hohmann et al., 2008; McKinsey, 2007, p. 11; Schiefelbein, Wolff y Schiefelbein, 2000). Pero si no se hace un esfuerzo especial para cerrar oportunamente esas brechas, ellas se mantendrán de manera permanente (Heckman, 2008, p. 80).

Tabla 2. Puntajes en pruebas cognitivas según el nivel de educación de la madre



Fuente: James J. Heckman, 2008, Schools, skills, and synapses, NBER Working Paper Nº. 14064.

Para cerrar las brechas se requiere algún grado de atención personalizada, que es algo casi imposible de ofrecer para el 80% de profesores que enseña de manera frontal (la tradicional explicación oral) en la educación media (Edwards et al., 1995; Santillana, 2008). El modelo de enseñanza frontal es poco efectivo tanto por el mayor tiempo que se emplea en escuchar una explicación oral (que en leerla en un texto escrito), como por la tasa de recuerdo, la posibilidad de leer el texto antes de la clase (las veces que el estudiante considere necesario) y la posibilidad de buscar el significado de las palabras desconocidas que se emplean en el texto (cosa que es difícil en el medio de una exposición oral).

Tabla 3. Eficiencia comparada de leer y escuchar.

Conceptos	Hablar/Oír	Leer	Eficiencia relativa
Velocidad	100 p/m	200 a 400 p/m	2 a 4 veces
Palabras para informar	2 veces	1 vez	2 veces
Tasa de recuerdo	10%	30 a 40%	3 a 4 veces
Quien controla acceso	Expositor	Lector	Reducir brechas
Desconoce Vocabulario	Impide entender	Busca Sinónimo	Brechas no afectan
Rango de mayor eficiencia (por leer en vez de escuchar)			12 a 32 veces

Nota: En ambas modalidades se ofrece la misma cantidad de tiempo para que el profesor (expositor) responda a preguntas y dudas.

El uso de textos que estimularon el trabajo grupal en la educación básica rural, permitió que el nivel de lenguaje de los estudiantes del área rural de Colombia fuera mejor que el nivel del área urbana (Kraft, 2005, p. 47; UNESCO-LLece, 1998, p. 28). Sin embargo ese proyecto demoró unos diez años en ponerse en práctica, a pesar de tener el apoyo de USAID y del Banco Mundial. Es difícil pasar de la enseñanza frontal tradicional a una enseñanza que apoye al alumno en su proceso personal de construcción de conocimiento. En EE.UU. entre 1970 y 2005 se redujo el tamaño de la clase (desde 22 a 15 alumnos por profesor) para facilitar una enseñanza más personalizada. Sin embargo, los profesores no aprovecharon ese menor tamaño, continuaron con su enseñanza tradicional y no se logró mejorar los aprendizajes (McKinsey, 2007, p. 9).

Estos antecedentes sugieren que los profesores tendrían que ser formados en modalidades más efectivas de enseñanza en su Formación Inicial Docente, y eso es un desafío mayor. En la actualidad solo un 10% de los académicos que enseñan en programas de Formación Inicial Docente tiene estudios de postgrado en investigación (de ellos solo la mitad realizó estudios de doctorado en educación). Para asegurar un continuo desarro-

llo profesional de los futuros docentes, sería necesario elevar la capacidad de investigar en educación de los académicos que los forman. El impacto de un programa de ese tipo se podría apreciar al cabo de una década. Para ponerlo en práctica sería necesario ofrecer incentivos para que los académicos decidan obtener esa formación adicional, esperar que completen con éxito sus estudios y luego esperar que formen un número significativo de futuros docentes.

F. Lento cambio en las maneras de enseñar en la educación superior

Se estarían publicando unos 2 millones de artículos académicos por año (Barber, 2013, p. 17) y los actuales medios de comunicación permiten tener acceso a gran parte del conocimiento acumulado hasta ahora. Esta enorme cantidad de información sugiere la necesidad de realizar permanentes ajustes en los currículos de muchos cursos que se ofrecen en la educación superior, tanto para emplear metodologías más efectivas (ver Tabla 3), como para reemplazar algunos contenidos por otros más pertinentes.

Sin embargo, los jóvenes estudiantes universitarios todavía continúan reuniéndose, en una sala y a una hora determinada, para escuchar lo que les dirá un académico y tomar apuntes muy detallados para facilitar la eventual memorización necesaria para aplicar esos conocimientos en su posterior desempeño profesional. “No suele haber un acuerdo entre el profesor y los estudiantes sobre lo que deben leer (o hacer) en preparación para lo que será enseñado en clase (Slattery and Carlson, 2005).

Si bien hay acuerdo en que se profundiza el aprendizaje cuando los estudiantes tienen experiencias prácticas o han leído un material adecuado, predominan creencias equivocadas sobre las formas efectivas de enseñar (HILT, 2012). Afortunadamente, hay excepciones como son: la enseñanza tutorial de Medicina; los estudios de casos en Derecho y Administración o los talleres de proyectos en Arquitectura. Se debe destacar, en especial, la “peer instruction” aplicada por el profesor Eric Mazur en sus cursos de Física Aplicada en la universidad de Harvard.

Tabla 4: Videos en “You Tube” con las clases que preparan de antemano los alumnos en las Universidades de Harvard y McGill.

Eric Mazur shows interactive	https://www.youtube.com/watch?v=wont2v_LZ1E
Peer Instruction for Active Learning - Eric Mazur	https://www.youtube.com/watch?v=Z9orbxoRofl
Legally Blonde - Great Clip	http://www.youtube.com/watch?v=iaQbC5bgh2s&feature=related
Active Learning Classrooms: Everyone is engaged!	https://www.youtube.com/watch?v=H7xidmVt0uE

Un paso importante para articular gradualmente la educación escolar con los programas y cursos de la Educación Superior sería contar con la descripción precisa de cada curso que se ofrece en educación superior. En una decena de páginas se puede incluir: (1) objetivos del curso, (2) temas y actividades de cada clase del semestre, (3) textos de lecturas previas a cada clase, (4) una o dos preguntas sobre las lecturas previas, (5) lecturas o videos obligatorios y/o recomendados, (6) descripción de trabajos (que permitan evaluar la capacidad de usar los aprendizajes) y fechas de entrega, (7) fechas y materias incluidas en las pruebas parciales y final, (7) justificación de los temas incluidos y aprendizajes esperados.

La lectura previa a cada clase, de textos bien seleccionados, permite que el alumno llegue a la clase con el vocabulario necesario para comprender las explicaciones del profesor y que repase aquellos conocimientos específicos que se requieren para aprender los nuevos conocimientos que presenta ese día el profesor. Esa preparación previa es fundamental cuando el profesor estudió en un colegio de excelencia, por lo que supone que sus estudiantes tienen un buen nivel y emplea palabras o conceptos que son desconocidos para muchos de sus estudiantes (McGinn y Schiefelbein, 2015).

G. Asignar prioridades a las alternativas que se identifiquen para mejorar la articulación

Existe un buen número de estrategias que permitirían mejorar la articulación entre la educación escolar y la superior, pero es difícil elegir la más apropiada en el momento de decidir cuáles se deben aplicar. Existen enormes diferencias en el costo, la magnitud del impacto, el tiempo de espera hasta que se produce el impacto y la factibilidad de implementar cada una de las estrategias (especialmente cuando el cambio se debe implementar en varios periodos de gobierno). Algunos cambios en la educación escolar tendrían un costo bajo y ser fáciles de implementar, pero el impacto en la educación superior podría demorar más de una década. Por su parte, los cambios en la educación superior pueden tener un costo razonable y un impacto importante en uno o dos años, pero ser muy difíciles de implementar porque implican cambiar hábitos arraigados (McGinn y Schiefelbein, 2015). A continuación se presenta una docena de alternativas clasificadas por tipo de educación, costo y factibilidad.

1. Mejorar los niveles de lectoescritura en educación Básica y Media. Se logran avances importantes con bajo costo asignando al primer grado al “mejor profesor para enseñar a leer” que tiene la escuela; realizando campañas masivas de propaganda del impacto que tendría la estimulación temprana que puede ofrecer la familia en los tres primeros años de vida; o reduciendo los cambios de profesores durante el año escolar (Schiefelbein, Wolff y Schiefelbein, 2000, p. 154). Estas estrategias se pueden complementar con una mayor calidad de los textos gracias a investigaciones sobre su efectividad (Kane, 2016; Heyneman y Farrell, 1989; Schiefelbein y Farrell, 1982). Un poco más difícil es lograr que a partir de segundo grado se dedique media hora diaria a lectura asistida (entre pares de alumnos) hasta que todo el curso alcance la fluidez adecuada y que a partir de tercer grado se dediquen 10 minutos diarios a escribir sus reflexiones o vivencias. También es difícil lograr, en educación media, que se tenga un programa detallado por clase (*syllabus*) y que los alumnos se acostumbren a leer una página antes de cada clase y aclarar el significado de las palabras desconocidas.
2. Introducir cambios en los métodos de enseñanza que emplean los profesores de Básica y Media requiere contar con más recursos y, en algunos casos, asegurar una compleja implementación. Por ejemplo, para mejorar la formación inicial docente que ofrecen los pedagógicos se debe triplicar el porcentaje de profesores con formación en investigación en educación (pasar de 10 a 30%) y, para tener mejores postulantes, el sueldo de los maestros se tendría que acercar al 95% del producto Interno bruto per cápita (McKinsey, 2007, p. 32). Se requieren, además, cambios en las modalidades de enseñanza para asegurar un continuo desarrollo durante toda la vida profesional de los futuros profesores (Rockoff, 2003, p. 35). Para avanzar en este aspecto los académicos que los forman en los pedagógicos, deben grabar sus propias clases y luego comentarlas críticamente con sus alumnos.
3. Los cambios en los métodos de enseñanza en la educación superior requieren menos recursos, pero su implementación suele ser más compleja. En la medida de que la mayoría de los profesores universitarios no ha estudiado las maneras más efectivas de enseñar, suelen imitar a los profesores que admiraron en las diversas etapas de su

propia formación. Esto limita la incorporación de nuevas maneras de enseñar que sean más efectivas que las del pasado, especialmente en un momento en que se dispone de importantes avances en las comunicaciones y en la comprensión de los procesos mediante los cuales aprende cada persona (The Economist 2014; HILT, 2012). Cuando hay presión por enseñar nuevos conocimientos, una escasa innovación suele estar asociada a mayores niveles de reprobación y abandono. Por su parte, un lento avance académico tiende a generar descontento y demostraciones estudiantiles que, a su vez, hacen más difícil buscar mejores maneras de remediar problemas en los estudios de nivel superior (Guzmán, 2014, p. 2). Sin embargo, ha sido posible lograr que muchos estudiantes lean antes de la clase (Mazur, 1997; Schiefelbein y Zúñiga, 2002; McGinn y Schiefelbein, 2015). Para conseguir esos cambios fue necesario tener una descripción precisa de cada curso que se ofrece en la universidad (como se comentó más arriba en la sección F). Cursos intensivos en las vacaciones de invierno han sido otra forma de solucionar el impacto negativo (alargar en un año la carrera) que suele tener el fracaso en un ramo del primer semestre en carreras que tienen un currículo fijo (Lecaros, 2016). En todos estos procesos puede ser muy útil contar con la asesoría que presenten los estudiantes avanzados a los que recién ingresan a la universidad (Ellis y Gershenson, 2016).

Referencias

- Akers, Beth y Stuart Butler (2016). Should college come with a money-back guarantee?, The Brookings Institution.
- Arora, A. (2010). Relationship among curriculum coverage, teacher preparedness, and student achievement in TIMSS Advanced 2008. Gothenburg, Sweden: 4th IEA International Research Conference.
- Ballfanz, R. y Legters, N. (2004). Locating the Dropout Crisis: Which high schools produce the nation's dropouts? Where are they located? Who attends them?, Johns Hopkins University, Center for Research on the Education of Students Placed at Risk (CRESPAR), Baltimore MD.
- Barber, Michael (2013). An avalanche-is-coming, Institute for Public Policy Research, Londres.
- Bellei, Cristián y Pérez, Camila (2014). Democratizar y tecnificar la educación. La reforma educacional de Eduardo Frei Montalva, Centro de Investigación Avanzada en Educación, Universidad de Chile.
- Bettinger, Eric y Long, Bridget (2006). Addressing the Needs of Under-Prepared Students in Higher Education: Does College Remediation Work?
- Boatman, A. y Long, B. (2011). Does Remediation Work for All Students?, The National Center for Postsecondary Research (NCPRE) Brief.
- Boland, I. y Mulrennan, M. (2011). Application, selection and admission to higher education: a review of international practice, Higher Education Authority (HEA), Dublin.
- CINDE (2011). Evaluaciones diagnósticas aplicadas a estudiantes que ingresan a primer año de universidad, Santiago.
- CNED (2016). Matrícula total de Educación Superior, años 2005-2016, Consejo Nacional de Educación.
- Demre (2010). CODICE: Un estímulo para el desarrollo estudiantil de habilidades en lenguaje, CRUCH.
- Edwards, Verónica; Carlos Calvo; Ana María Cerda; María Victoria Gómez y Gloria Inostroza (1995). El Liceo por dentro: estudio etnográfico sobre prácticas de trabajo en educación media. Programa Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación, Mineduc, Chile.
- Ellis, Jimmy y Gershenson, Seth (2016). Peer advisors provide low-cost support for male undergraduates, The Brookings Institution.
- Fleet, N. y Guzmán, C. (2016). Mass Higher Education and the 2011 Student Movement in Chile, Bulletin of Latin American Research.
- Geiser, Saul (2016). Medición y evaluación para los procesos de admisión de la educación superior: Hallazgos desde California, Pensamiento Educativo, Vol 53 (1), PUC.

Gibney, Elizabeth (2013). A different world: Five trends impacting higher education, *The Times Higher Education*, January 31, 2013.

Gilardoni, Claudia (2006). Universitarios y lectura: Análisis cuali-cuantitativo del uso, accesibilidad y valoración de los libros, *Calidad en la Educación* N°. 25, Consejo Nacional de Educación.

Greene, J. y Forster, G. (2003). Public High School Graduation and College Readiness Rates in the United States, Manhattan Institute for Policy Research.

Guzmán, César (2014). Explicando las movilizaciones estudiantiles de 2011, Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social.

Hart, Betty y Todd Risley (2003). "The Early Catastrophe: The 30 Million Word Gap by Age 3", *American Educator* Spring: 4-9.

Heckman, James (2008). Schools, Skills, and Synapses, NBER Working Paper N°. 14064.

Heyneman, S. y Farrell, J. (1989). Textbooks in the Developing World. Economic and Educational Choices, The Economic Development Institute, The World Bank, Washington DC.

HILT (2012). The Harvard initiative on Learning and Teaching, *Harvard Magazine*.

Hohmann, M., Weikart, D. P. y Epstein, A. S. (2008). Educating young children: Active learning practices for preschool and childcare programs (3rd ed.), HighScope Press, Ypsilanti, MI.

IALS (2000). Literacy in the Information Age. Final Report of the International Adult Literacy Survey. Organisation for Economic Co-operation and Development.

ICELP (2016). Preparing Freshmen for University Studies, Feuerstein Institute, Israel.

Ishitani, T. T. (2006). Studying attrition and degree completion behavior among first-generation college students in the United States. *Journal of Higher Education*, Vol 77(5), 861-885.

Johnson C., R. Johnson, M. Steigman, C. Odo, S. Vijayan, y D. Tata (2016). Appropriately Targeting Group Interventions for Academic Success Adopting the Clinical Model and PAR Profiles, (*Educational Researcher*), vol. 45 (5), p. 312-323.

Kane, Thomas (2016). Never judge a book by its cover-use student achievement instead. The Brookings, Institution.

Kisker, C. Wagoner, R. y Cohen, A. (2013). "Implementing Statewide Transfer & Articulation Reform.

Kraft, Richard (2005). Teachers pedagogy and student achievement, Colorado-Boulder.

Lecaros (2016). Evaluación del uso de estrategia de aprendizaje basada en Clase Invertida (Flipped Classroom), en estudiantes universitarios de pregrado, Tesis Doctoral, Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación.

Long, Bridget (2007). College Remediation: Who Needs It, and Does It Help?

Martins, Luisa (2016). Só 10% no ensino médio público atingem nível satisfatório no Brasil, O Estado de S. Paulo, 16 Março 2016.

Mazur, Eric (1997). *Peer Instruction: A User's Manual*, Prentice Hall Series in Educational Innovation, NJ.

McGinn, Noel y Schiefelbein, Ernesto (2015). Getting students to read before class: Innovation in a university in Chile, *Prospects*, 45: 447, Unesco.

McKinsey, & Co.(2007). How the world's best-performing schools come out on top, Report McKinsey and Co.

Centro de Microdatos (2008). Estudio sobre causas de la deserción universitaria, Departamento de Economía, Universidad de Mifuturo, 2016, Ranking de las carreras con mayor deserción en Chile. Mineduc, Chile.

Mifuturo (2015). Ránking de las carreras con mejor remuneración y más campo laboral, Mineduc, Chile.

Mineduc (1961). Bases generales para el Planeamiento de la Educación Chilena. Santiago.

NCES (2013). *The Condition of Education 2013*, U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics, (NCES 2013-037), Washington DC:

NYT (2016). China Tries to Redistribute Education to the Poor, *New Yor Times*, June 12, 2016.

NYT (2015). For the Poor, the Graduation Gap Is Even Wider Than the Enrollment Gap, June 2, Oliveira, 2016, Só 10% no ensino médio público atingem nível satisfatório no Brasil, *Jornal O Estado de São Paulo*.

Orellana, Victor (2011). Nuevos estudiantes y tendencias emergentes en la educación superior, en M. Jiménez and F. Lagos (eds.) *Nueva geografía de la educación superior y de los estudiantes*. Ediciones San Sebastián: Santiago, 79–142.

Rockoff, Jonah (2003). The Impact of Individual Teachers on Student Achievement: Evidence from Panel Data, ERIC, ED 475 274.

Rosenmann, R. y Simonsen, E. (2010). El 84% de los alumnos de la U. de Chile tiene problemas para entender lo que lee, *La Tercera*, mayo 23, 2010.

Saldaña, Paulo (2016). Mais universitários trancam curso do que concluem graduação, *Folha de S.Paulo*, Marzo 7, 2016.

Beyer, H.; Cox, C.; Edwards, V. y Schiefelbein, E. (2008). La Revolución Pingüina, *Fundación Santillana*, Tablas 24, 56 y 60.

Schiefelbein, E. (1974). Diagnóstico del sistema educacional chileno en 1964, Departamento de Economía N° 9, Universidad de Chile.

Schiefelbein, E. (1975). Repeating: An Overlooked Problem of Latin American Education, *Comparative Education Review*, vol. 19(3), Page 468.

Schiefelbein, E. (1976). Diagnóstico del sistema educacional chileno en 1970, Departamento de Economía N° 11, Universidad de Chile.

Schiefelbein, E. y Farrell, Joseph (1982). *Eight Years of Their Lives: Through Schooling to the Labour market*, IDRC, Canada, 207 p.

Schiefelbein, Ernesto y Zúñiga, Ricardo (2002). *El syllabus: viviendo un aprendizaje autónomo*, Universidad Santo Tomás, Santiago de Chile.

Schiefelbein, E., Wolff, L. y Schiefelbein, P. (2000). La opinión de expertos como instrumento para evaluar la inversión en educación primaria, (Revista CEPAL) N° 72, p. 28-45.

Schwartzman, S. y Araújo, J. (2016). *Revolução no Ensino Médio e a Base Nacional Curricular*, Jornal O Estado de São Paulo.

Sepúlveda, L. y Valdebenito, M. J. (2014). Las cosas claras? Aspiraciones de futuro y proyecto educativo laboral de jóvenes estudiantes secundarios, (Estudios Pedagógicos), vol. 40 (1), Valdivia.

Slattery, J.M. y Carlson, J.F. (2005). Preparing an effective syllabus: current best practices, *College Teaching*, vol. 54 (4): 159–164.

Smith, Alan (2016). Simple techniques for bridging the graphics language gap, *Financial Times*, August 17, 2016.

The Economist (2014). *Creative destruction*, Jun 28th, 2014.

The Economist (2014). *Is college worth it?*, Apr 5th 2014.

UCV (2016). *Formación Fundamental*, Dirección de Asuntos Estudiantiles, Documento de Trabajo.

UNESCO-LLece (1998). *First International Comparative Study of Language, Mathematics, and Associated Factors in Third and Fourth Grade*, Santiago.

Velásquez, Cornejo y Roco (2008). Competencia lectora en estudiantes de primer año, (Estudios Pedagógicos), vol. XXXIV, N° 1: 123-138.

Relaciones y tensiones entre la libertad académica y la autonomía de las universidades

Relations and tensions between academic freedom and university autonomy

Ph. D. Andrés Bernasconi*

RESUMEN

Se revisa en este ensayo la función que cumple la autonomía universitaria en la protección de la libertad académica de los profesores. Esta protección es necesaria en cuanto la libertad académica es esencial para que la universidad entregue a la sociedad el servicio que la define como institución: descubrir y comunicar el conocimiento.

Si bien la autonomía institucional de la universidad como organización frente a poderes externos a ella es un medio para la libertad académica de los profesores, al mismo tiempo la autonomía, si no está debidamente regulada, puede afectar la libertad académica. A las amenazas a la libertad de los investigadores y docentes que se originan desde fuera de la universidad, principalmente desde los gobiernos y los mercados, se suman interferencias con la libertad académica que pueden provenir desde dentro de la universidad también.

En efecto, como se explicará, en el caso de las instituciones privadas la autonomía también expresa el principio, y el derecho, de la libertad de enseñanza de quien establece, organiza y mantiene un establecimiento educacional, el que puede entrar en conflicto con la libertad académica de los profesores. A las universidades del Estado, por su parte, no les es aplicable el derecho a la libertad de enseñanza, precisamente por ser estatales, no obstante lo cual enfrentan de modo análogo el desafío de definir una relación con el Estado (su sostenedor) que salvaguarde la libertad académica de sus profesores.

Como consecuencia de esta relación entre autonomía y libertad académica, la protección de esta última no sólo reclama algunas configuraciones organizacionales que atañen a la relación entre las universidades, el Estado y los mercados, sino que también, otras que conciernen al gobierno interno de las universidades y a las reglas bajo las cuales trabajan los profesores.

* Profesor Asociado, Facultad de Educación, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile. Correo electrónico: abernasconi@uc.cl.

ABSTRACT

The purpose of this essay is to elaborate on the role of university autonomy in the protection of the academic freedom of faculty. This protection is necessary insofar as academic freedom is essential for the university to deliver the service that define it as a social institution: the discovery and communication of knowledge.

Although the institutional autonomy of the university as an organization, which protects it from external threats, is a means to academic freedom, at the same time unfettered autonomy can impinge on academic freedom. There are challenges to the freedom of teachers and researchers that originate from outside the university, mainly from governments and markets, but interferences can also come from within the university.

As shall be explained here, in the case of private universities, autonomy also protects the human right to the freedom of teaching (a form of freedom of conscience and expression) of the founder or controller of the educational institution. This right may collide with the academic freedom of professors in that institution. State universities, by their nature as part of the State, do not have a right to this freedom of teaching, but nonetheless face the analogous challenge of defining a relationship with the State, their controller, that safeguards the academic freedom of their faculty.

As a consequence of the relationship between autonomy and academic freedom, the protection of the latter not only demands some organizational configurations defining the relationships between universities, state agencies, and markets, but also some others concerning the internal government of universities and the rules under which professors work.

I. Introducción

Con ocasión de la destitución que hizo el gobierno de Chile de la rectora de la recientemente creada Universidad de Aysén, en julio de 2016, se suscitó discusión en los medios de comunicación acerca de si dicha medida era atentatoria contra la autonomía universitaria. A la sazón, la Universidad de Aysén no tenía profesores ni alumnos, sólo funcionarios directivos trabajando en el proyecto de la universidad, cuyos elementos centrales eran los estatutos por los que se regiría, y el diseño de las primeras carreras en las que recibirá alumnos en 2017.

La facultad de la Presidenta para destituir a la rectora es jurídicamente incuestionable, toda vez que está prevista en el inciso final del artículo 3° transitorio de la Ley 20.842, que crea las universidades estatales de la Región de O'Higgins y de la Región de Aysén, que dispone: "Desde su nombramiento y hasta la publicación de los estatutos de la universidad, el Presidente de la República podrá, por motivos fundados, remover al rector. En tal caso, nombrará un nuevo rector por el plazo que le hubiera restado al removido."

Pero más allá de la legalidad de la medida, ¿se vulneró con ella (y con la norma legal que la permite) un principio fundamental de la relación entre un gobierno y una universidad? ¿Es autónoma la Universidad de Aysén? ¿De qué forma puede legítimamente el Estado incidir en la conducción de los asuntos de una universidad sin lesionar la autonomía de la universidad?

Para responder a estas preguntas es menester primero dilucidar en qué consiste la autonomía universitaria, y cómo esta se expresa en la configuración de sus relaciones con poderes externos a ella, como el Estado y los mercados. Habiendo precisado lo anterior, es posible evaluar acciones del gobierno en el caso de la Universidad de Aysén y, con alcance más general, definir criterios para configurar la frontera que la autonomía pone a la acción del Estado.

En este artículo, recapitulando y desarrollando trabajos previos (Bernasconi, 2015, 2014) abordaré primero el origen y sentido de la autonomía universitaria, sosteniendo que la autonomía de las universidades existe para proteger la libertad académica de los profesores, merecedora de amparo porque la libertad académica es esencial para que la universidad entregue a la sociedad el servicio que la define como institución, a saber: descubrir y comunicar el conocimiento.

Sin embargo, aunque la relación que existe entre la autonomía institucional de la universidad como organización frente a poderes externos a ella, y la libertad académica de los profesores, es una de medio a fin; al mismo

tiempo la autonomía, si no está debidamente regulada, puede, paradójicamente, afectar la libertad académica.

En efecto, como se explicará, en el caso de las instituciones privadas la autonomía también expresa el principio, y el derecho, de la libertad de enseñanza de quien establece, organiza y mantiene un establecimiento educacional, el que puede entrar en conflicto con la libertad académica de los profesores. A las universidades del Estado, por su parte, no les es aplicable el derecho a la libertad de enseñanza, precisamente por ser estatales, no obstante lo cual enfrentan de modo análogo el desafío de definir una relación con el Estado (su sostenedor) que salvaguarde la libertad académica de sus profesores.

Como consecuencia de esta relación paradójica, la protección de la libertad académica no sólo reclama algunas configuraciones organizacionales que atañen a la relación entre las universidades, el Estado y los mercados, sino que también, otras que conciernen al gobierno interno de las universidades y a las reglas bajo las cuales trabajan los profesores.

2. Libertad académica como condición de existencia de la universidad

¿Para qué existe la universidad? ¿Qué la define como institución social? La universidad es la institución social que tiene a su cargo generar conocimiento, transmitirlo y diseminarlo, y aplicarlo a la solución de problemas. Tan fuerte es la identificación de la idea de la universidad con estas funciones, que ellas se encuentran invariablemente plasmadas, como si se tratara de un mantra, en las declaraciones de misión de las universidades del mundo entero.

La sociedad necesita de las universidades, especialmente hoy, en la era de la sociedad del conocimiento, porque el progreso social depende de que se realicen esas funciones de creación, cultivo, difusión y aplicación del saber.

Ahora bien, para que las señaladas funciones se realicen de manera que mejor cumplan con su cometido, es menester que los profesores, que son quienes las llevan a cabo, gocen de libertad para investigar y para enseñar, y los estudiantes también la tengan, tanto para aprender como para investigar (si participan de esa actividad). La Declaración de Principios de 1940 sobre Libertad Académica¹ de la Asociación Americana de Profesores Universitarios (AAUP, por sus siglas en inglés) lo expresa muy bien:

¹ La declaración "1940 Statement of Principles on Academic Freedom and Tenure" se mantiene vigente, con enmiendas menores. Puede ser consultada en <https://www.aaup.org/file/1940%20Statement.pdf>.

“Las instituciones de educación superior son dirigidas en pos del bien común y no en interés individual de sus profesores o de la institución como un todo” (...) “el bien común depende de la libre búsqueda de la verdad y su libre exposición” (mi traducción).

Nótese que las universidades se ordenan al bien común, no al interés propio de la organización, ni al de sus miembros individualmente considerados, salvo en cuanto ese interés es el de mantener la libertad intelectual² necesaria para desplegar en plenitud las capacidades de buscar la verdad y enseñarla. Dicho de otro modo, es en la libre búsqueda de la verdad y en su libre exposición por parte de sus miembros que la universidad expresa el bien que ella le aporta a la sociedad y que justifica su existencia como institución social. Es decir, la libertad intelectual en la universidad no existe sólo para beneficio de los profesores, o de la universidad, sino, en último término, para el bien común de la sociedad a la que la universidad sirve.

Sucede que esa libertad no se da de modo abstracto, sino que se encarna en los individuos que buscan la verdad y transmiten sus hallazgos. Ellos no están aislados, ni trabajando desde sus espacios privados, sostenidos por sus fortunas familiares (como casi todos los científicos de los siglos 17 y 18), sino que están agrupados con sus pares, insertos en una organización que les proporciona los medios de su subsistencia y buena parte de las herramientas para su trabajo de producción, cultivo, transmisión y aplicación del saber. Estas organizaciones en las que trabajan los investigadores son las universidades y los centros de investigación, y respecto de ellos surge la pregunta: ¿puede haber libertad académica de los individuos que componen la organización si ella misma no es libre? Si no puede haberla, entonces la autonomía universitaria (o la de los centros de investigación) es necesaria como parte de la esfera de protección organizacional de los académicos.

Entonces, ¿por qué es necesaria la autonomía de la organización que emplea a los académicos como condición de la libertad de éstos? Porque usualmente se ha entendido que las amenazas a la libertad de los individuos investigadores y docentes vienen desde fuera de la organización que los alberga, no desde dentro. En verdad, como mostraré más adelante, las interferencias con la libertad académica pueden venir desde dentro de la universidad también, pero no hay duda de que los poderes externos a ella pueden buscar instrumentalizar la universidad para fines distintos de los que, según he propuesto, definen y justifican a la universidad como institución social.

2 En lo que sigue usaré indistintamente, como sinónimos, los conceptos de libertad intelectual y libertad académica.

3. Autonomía universitaria como condición de existencia de la libertad académica

En efecto, desde los orígenes de la universidad como institución en el seno de la Iglesia Católica, ella ha estado inmersa en relaciones a la vez de cooperación y conflicto con la misma Iglesia y con el poder temporal. Como recuerda Perkin (2006: 200), la universidad premoderna labró su autonomía a través de la estrategia de oponer al poder de la Iglesia el del príncipe, y viceversa, para configurar así un espacio de autodeterminación. Hoy, los intereses externos no son sólo políticos, como antaño, sino también económicos (Bok, 2003: 110-113), en tanto las empresas privadas contratan con la universidad, a partir de sus intereses comerciales, servicios de investigación y desarrollo, pruebas de productos, y formación para el trabajo.

En la actualidad, la sociedad del conocimiento nos plantea una tensión relevante para la autonomía: en la medida que el conocimiento gana importancia como factor en la prosperidad y poder de las naciones, aumenta el interés de los gobiernos en conocer lo que hacen las universidades, y en incidir en las prioridades estratégicas que ellas se proponen, de modo de asegurar y acelerar la transformación de la ciencia en soluciones a los problemas de la sociedad contemporánea. De modo análogo, al aumentar o hacerse más visible el valor económico de los productos del quehacer de la universidad, se multiplican los mercados en que ella puede tener impacto. Ya no se trata sólo de los tradicionales mercados de estudiantes y profesores: ahora la universidad compra y vende en mercados de investigación contratada, desarrollo e innovación de productos, educación continua, asesorías a gobiernos y entidades supranacionales, certificación de productos y procesos, y consultoría empresarial, entre otros.

Así, se amplía en la sociedad del conocimiento el rango de influencia social, económica y política de las universidades y centros de investigación, de lo cual resulta que cada vez más actores sociales, aparte de los profesores, tienen opinión e interés directo en las actividades de las universidades. Estas agendas de los así llamados stakeholders pueden apartar a la universidad de la búsqueda de la verdad motivada sólo por la curiosidad académica, indagación desinteresada que está en el corazón de la institución, según la ideología académica prevaleciente desde la formalización de la idea moderna de la universidad por los filósofos idealistas alemanes que fundaron la Universidad de Berlín en 1810.

Para proteger a la universidad de la indebida incidencia del Estado, se la dota jurídicamente de un poder de autodeterminación mediante el cual el poder político se inhibe de entrometerse, por ejemplo, en asuntos tales como el nombramiento y la promoción de los profesores, el contenido de los cursos que se enseñan, quién enseña, y los métodos de dicha enseñanza, las agendas de investigación de los profesores, o los requisitos de admisión, promoción y graduación de los alumnos. Desde luego, el ámbito de autodeterminación en estas y otras materias ha sido variable a lo largo de la historia. Sólo por tomar el caso más extremo de expresión (o no) de la autonomía, desde los tiempos de la Ilustración en Prusia (Clark, 2006: 294-295), hasta hace sólo una década en algunos países de Asia, podemos encontrar momentos en que la selección y nombramiento de los profesores se hacía en los ministerios. Sin embargo, más allá de los avatares que en la práctica encontramos en la concreción del principio de la autonomía frente al Estado, la idea es clara: la libertad académica es potencialmente mayor, cuanto más se inhiba el Estado de intervenir en las decisiones académicas de la universidad. La autonomía, entonces, viene a ser como un escudo jurídico que salvaguarda la condición de independencia bajo la cual se deben desarrollar las actividades de la universidad relacionadas con el conocimiento (Bernasconi, 2013). Dónde queda trazada la línea entre Universidad y Estado es una cuestión que se resuelve políticamente, y que se plasma en el Derecho.

La protección frente a los mercados, por su parte, reclama una solución de índole diferente: no son las reglas jurídicas las que principalmente definen la esfera de resguardo (aunque aquellas tienen un rol, por ejemplo, en regular conflictos de interés o asignar derechos de propiedad), sino el grado en que las universidades financian sus actividades con cargo a financiamiento público. A mayor financiamiento por parte del Estado, menor exposición a los intereses de los mercados que puedan afectar la libertad académica.

Desde luego, esta solución del problema de la autonomía respecto de los mercados repercute en el problema de la independencia respecto del Estado de manera bien directa, por aquello de que quien paga tiene la expectativa de incidir en definir aquello por lo que está pagado. De forma inversa, un Estado que deja amplio espacio a la autarquía de la universidad puede verse poco motivado a invertir recursos en ella, por la incierta rentabilidad política de esos aportes.

Por esta razón, resulta convincente la propuesta de Hugo Herrera en su reciente libro (2016) de tomar la antigua idea del equilibrio y contrape-

so de los poderes —Estado y mercados, en este caso— para pensar en cómo limitar el poder del Estado y el de los mercados en pos de la libertad académica. La idea es que, en lo que concierne a la gobernanza de los sistemas de educación superior, las universidades no queden totalmente expuestas a los mercados, ni totalmente dependientes del Estado. Mostraré más adelante que este no es el fin del problema de la protección de la libertad académica, ya que la autonomía conlleva sus desafíos también.

Pero antes, conviene detenerse a precisar cuál es el alcance de la autonomía universitaria, es decir, a qué funciones o componentes de la universidad se extiende. La Asociación Internacional de Universidades, en su declaración de 1998³, propone la siguiente definición (mi traducción):

“El principio de la autonomía institucional puede ser definido como el necesario grado de independencia de interferencia externa que la universidad necesita con respecto a su organización interna, su gobierno, la distribución de sus recursos financieros, la generación de ingresos de fuentes no públicas, el reclutamiento de su personal, las fijación de las condiciones de estudio y, finalmente, la libertad de conducir enseñanza e investigación”.

Entonces, la autonomía se extiende a la forma de gobierno de la universidad, a la estructura de su organización, a la manera de usar sus recursos financieros, a las reglas de contratación y carrera académica o funcionaria de su personal, a las reglas y procedimientos de admisión, promoción y graduación de los estudiantes y, desde luego, a la libertad de investigación y enseñanza. Entre nosotros, de modo similar, Peña y Brunner (2011: 448-449) distinguen cinco ámbitos de autonomía: la de inmunidad legal, la estratégica (para fijar su dirección de largo plazo), la de reclutamiento, remuneración y selección del personal, la de propiedad y disposición de los activos, y la libertad de búsqueda de fuentes de financiamiento.

Si bien la definición de la Asociación Internacional de Universidades enumera a la libertad de investigar y enseñar como uno más de los ámbitos protegidos, dicha libertad académica, como he dicho arriba, es en realidad el fundamento y sentido de todas las otras inmunidades: las autonomías normativa, de gobierno, administrativa, económica y académica se justifican en la medida en que facilitan materialmente que se desarrolle la

3 Es el punto 1 de la declaración de principios, que puede consultarse en http://www.iau-aiu.net/sites/all/files/Academic_Freedom_Policy_Statement.pdf

libertad académica. Las necesidades de amparo de esta última pueden ser usadas como medida o patrón de verificación de la necesidad que tiene la universidad de reclamar para sí estos otros ámbitos de independencia: lo que no tiene relación con la libertad académica no tiene justificación de existir como privilegio de autorregulación universitaria, al menos no en razón de este principio (ciertos aspectos de la autonomía pueden justificarse, como diré más adelante, por referencia a otros derechos fundamentales).

La relación entre autonomía y la libertad académica, repito, es una de medio a fin, donde la autonomía es un medio para la protección de la libertad intelectual.

Dicho esto, es menester detenerse en dos órdenes de consideraciones que suelen pasarse por alto en planteamientos del problema de la autonomía universitaria altamente esquemáticos como el que acabo de hacer: primero, la forma en que se configura la autonomía en la práctica es mucho más compleja que la interacción entre los tres polos del Estado, la universidad y el mercado. Segundo, la autonomía puede exacerbar los desafíos a la libertad académica que provienen del interior de la universidad.

En el gobierno de una universidad influyen múltiples actores, especialmente si esta es “compleja”, en el sentido de abordar no sólo la función docente, sino la investigación, la transferencia, el servicio a la comunidad, el cultivo de las artes y la cultura, y más aún si tiene hospitales clínicos, clubes deportivos, empresas relacionadas, medios de comunicación, inversiones inmobiliarias... si es, en fin, una “multiversidad” como la llamó Clark Kerr (1995: 15-22). Entonces, desde luego, ella se relacionará con el gobierno y con los mercados, pero también con la sociedad en general: gremios profesionales, sociedades científicas, otras universidades, la opinión pública y los medios de comunicación, los ex alumnos, asociaciones empresariales, donantes, etc.

Por lo demás, así como hablar de “el Mercado” oscurece el hecho muy relevante de que la universidad no opera en un único mercado, y soslaya que los varios mercados en que participa no necesariamente le presentan demandas coherentes unas con otras (piénsese, por ejemplo, cómo la oferta de carreras puede satisfacer una demanda de postulantes, pero no estar alineada con la demanda de los empleadores), hablar de “Estado” ignora que el Estado es una ficción: lo que existe en concreto son decenas de ministerios, agencias, contralorías, consejos, comisiones, superintendencias, tribunales, gobiernos regionales, hospitales, municipalidades, inspecciones, etc., cada una con su jurisdicción, las que también plantean a la universidad requerimientos no siempre consistentes entre sí.

La autonomía, entonces, se encuentra de hecho tironeada por presiones que provienen de los mercados y de las agencias del Estado, que a veces se potencian en pro de la independencia de la universidad, a veces en contra, y en ocasiones se neutralizan unas con otras. Esta interacción de "geometría variable" es la forma concreta en que se expresa el balance o contrapeso de poderes a que se refiere Hugo Herrera.

Esta multiplicidad de actores interesados existe también al interior de la universidad: los profesores (en sus diversas jerarquías y perfiles), los estudiantes, los administradores, los directivos, los funcionarios, todos ellos con sus respectivas estructuras asociativas, no son un conjunto armonioso del que emerge una única voluntad y una dirección indisputada. La universidad es, para quienes pertenecen a ella, un campo de lucha de intereses contrapuestos, visiones de mundo antagónicas, epistemologías incompatibles, y frecuentes juegos de suma cero. El poder en la universidad no está distribuido igualitariamente entre sus miembros, ni siquiera lo está entre los profesores. Decir que en la universidad cada quien investiga lo que quiere y enseña como quiere desconoce que investigar requiere recursos y que estos no están disponibles para todos por igual, que los profesores son evaluados por su productividad científica con estándares bien definidos sobre qué publicaciones son aceptables y cuáles no, que la docencia está hoy altamente normada y medida para que se conforme con planes y programas de estudio, perfiles de egreso, syllabi, estándares de acreditación, e innumerables otras condiciones de trabajo académico que definen un conjunto de restricciones y condiciones para su ejercicio.

Y si lo anterior no fuese suficiente para relativizar una noción pura o ingenua de la libertad académica, están, además, las patologías de la universidad. Una es la politización, especialmente aguda en América Latina (Castro y Levy, 2000), que se expresa de diversas formas: en la contratación de profesores, en el avance de sus carreras, en la configuración de alianzas electorales, en la distribución de presupuestos, y en otras maneras de disolver la primacía del mérito académico como moneda de cambio del sistema. El nepotismo y el favor a los amigos, el sexismo, las culturas de mediocridad amparadas en la garantía de estabilidad del empleo, el desdén por la docencia allí donde sólo se valora la investigación, o las barreras a la acción que ponen burocracias escleróticas e inefaces, son otros males que en intensidad variable afligen a las universidades y que pueden tener consecuencias para la libertad académica.

La libertad intelectual de los universitarios, entonces, se juega en este escenario complejo, tensionada a la vez por los conflictos internos e intereses externos a la universidad.

Como la libertad académica es una prerrogativa de los profesores, mucho de su virtud depende de la calidad del profesorado. En sistemas académicos más desarrollados, como el de EE.UU., sólo se habla de libertad académica, y el concepto de autonomía es rara vez invocado. Donde el *ethos* académico es débil, como en la gran mayoría de las universidades latinoamericanas (Bernasconi, 2013), donde existe poca investigación que reclame independencia, y la enseñanza está más bien subordinada a los desarrollos del saber en los países avanzados, la autonomía de las universidades es fuerte en lo discursivo, lo político, y lo jurídico, pero al mismo tiempo, se desconecta de la tarea que le da sentido. De ser un medio al servicio del trabajo intelectual, se convierte en un medio para la protección de los privilegios corporativos de un gremio. Es esta una perversión de la autonomía a la que me he referido antes (Bernasconi, 2014).

Por otro lado, en una universidad en que no hay creación de conocimiento, ni cultivo del saber, ni docencia basada en investigación, el espacio para la libertad académica es más restringido, y sólo alcanza a cubrir la libertad de pensamiento y de expresión de los académicos en el aula, es decir, la libertad del docente de transmitir a sus alumnos, sin presiones externas, los contenidos de la ciencia o arte a su cargo, tal como él o ella los entiende. Por esta razón, usualmente se entiende que las universidades puramente docentes, o los institutos no universitarios de formación terciaria no son autónomos, salvo en cuanto puedan estar amparados por la autonomía que proviene de la libertad de enseñanza, si son privados, como explicaré a continuación.

4. Autonomía y libertad de enseñanza

Procede ahora profundizar en la cuestión de quién es el titular de las protecciones que la autonomía ofrece. Evidentemente, los titulares de la libertad académica son los profesores, en cuanto son ellos quienes hacen la búsqueda de la verdad y su transmisión, y los estudiantes, en cuanto participan de estas actividades. Pero como se ha señalado arriba, el resguardo de la libertad académica de profesores y alumnos se expresa también en una inmunidad de la organización universitaria frente a poderes externos, a la que llamamos autonomía universitaria. ¿A quién beneficia la autonomía? Dada la vinculación de medio a fin que existe entre auto-

nomía y libertad académica, es evidente que la autonomía también existe para beneficio de los académicos, aunque su titular sea la universidad. La autonomía, como privilegio de la organización, existe para bien de sus miembros académicos y estudiantes.

Con todo, como se expresó arriba, el ejercicio de las potestades que la autonomía permite se verifica en diversos niveles e instancias de la universidad, más allá de las actividades de investigación y enseñanza en sentido estricto: en el gobierno de la universidad, en su administración financiera, en los procesos de admisión de estudiantes, en la formulación de currículums, etc., razón por la cual es pertinente poner como titular de la autonomía a la universidad como un todo.

Ahora bien, la relación de la autonomía de las universidades con la libertad de enseñanza de las personas y las asociaciones, presenta una dificultad para la conciliación de la libertad académica con el derecho del fundador o sostenedor de darle una orientación intelectual, moral, o cultural a un establecimiento educacional. En efecto, la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas preceptúa, en su art. 18, que el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión incluye la libertad de manifestar la religión o la creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por medio de la enseñanza. La educación, entonces, entre otras funciones, tiene legítimamente la de expresar y propagar convicciones sobre el ser humano, la sociedad, el bien común, o lo divino. La Constitución Política de Chile hace operativa esta noción, disponiendo que "La libertad de enseñanza incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales" (art. 19 N° 11). Este derecho de crear y mantener establecimientos educacionales está desarrollado en la Ley General de Educación (DFL N° 2 de 2010), la que dispone:

"Art. 3°. El sistema educativo chileno se construye sobre la base de los derechos garantizados en la Constitución, así como en los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes y, en especial, del derecho a la educación y la libertad de enseñanza. Se inspira, además, en los siguientes principios:

(...)

e) Autonomía. El sistema se basa en el respeto y fomento de la autonomía de los establecimientos educativos. Consiste en la definición y desarrollo de sus proyectos educativos, en el marco de las leyes que los rijan."

Específicamente sobre las instituciones de educación superior, la Ley General de Educación dispone que:

“Art. 104. Se entiende por autonomía el derecho de cada establecimiento de educación superior a regirse por sí mismo, de conformidad con lo establecido en sus estatutos en todo lo concerniente al cumplimiento de sus finalidades y comprende la autonomía académica, económica y administrativa.

“La autonomía académica incluye la potestad de las entidades de educación superior para decidir por sí mismas la forma como se cumplan sus funciones de docencia, investigación y extensión y la fijación de sus planes y programas de estudio.

“La autonomía económica permite a dichos establecimientos disponer de sus recursos para satisfacer los fines que le son propios de acuerdo con sus estatutos y las leyes.

“La autonomía administrativa faculta a cada establecimiento de educación superior para organizar su funcionamiento de la manera que estime más adecuada de conformidad con sus estatutos y las leyes.”

“Art. 105. La libertad académica incluye la facultad de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales, cumpliendo los requisitos establecidos por la ley, y la de buscar y enseñar la verdad conforme con los cánones de la razón y los métodos de la ciencia.”

Nótese que en esta legislación los derechos de autonomía y libertad académica se reconocen al fundador que crea y mantiene un establecimiento educacional, y al establecimiento mismo en cuanto ejerce cotidianamente ese derecho o reclama su protección. Incluso la cláusula de libertad académica del art. 105 de la Ley General de Educación usa la noción de libertad académica en dos sentidos: como sinónimo de lo que la Constitución llama libertad de enseñanza, es decir, el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales, y en el sentido que aquí le he dado, de libertad de investigación y enseñanza, que corresponde propiamente a los académicos, aunque por extensión se diga que existe para la institución.

Esta regulación específica, para el ámbito de la educación, una autonomía que en todo caso es un derecho constitucionalmente reconocido y protegido de los cuerpos intermedios o asociaciones que existen entre

el individuo y el Estado. Todas las asociaciones voluntarias tienen derecho a una cierta autonomía, en cuanto son expresión de la libertad de asociación de los individuos, garantizada constitucionalmente. Trátese de clubes sociales, empresas, sindicatos, o fundaciones, los cuerpos asociativos surgidos de la libertad de las personas merecen la protección jurídica necesaria para ordenarse a sus propios fines, siempre que cumplan con la ley. Las entidades educacionales están amparadas, además, por la libertad de enseñanza, que refuerza este ámbito de independencia frente al poder público.

Pero esta autonomía genérica de los cuerpos asociativos sólo alcanza a las universidades y otras entidades educacionales privadas, toda vez que las universidades formadas y sostenidas por el poder público, es decir, las estatales, no son resultado del derecho de asociación y no pueden fundar en él su autonomía respecto del Estado que las creó y bajo cuya potestad funcionan. En consecuencia, para las universidades estatales no puede haber otra autonomía que la "especial" que deriva de su función propia y exclusiva en torno al conocimiento (Abruña, Baca y Zegarra, 2000).

Esta distinción entre educación estatal y educación privada es importante, porque los límites que enfrenta el poder político para restringir la autonomía son diferentes en uno y otro caso. Tratándose de educación estatal, el Estado no tiene en Chile límites constitucionales ni de respeto a los derechos humanos que observar al definir el alcance de la autonomía de sus establecimientos. Los tuvo, de carácter constitucional, entre 1971 y 1973, cuando al aprobarse la reforma constitucional que consagró el estatuto de garantías constitucionales (Ley 17.398, de 1971) se introdujo en la Constitución la autonomía de las universidades como límite al poder del legislador, en los siguientes términos (art. 10 N°7):

"Las Universidades estatales y las particulares reconocidas por el Estado son personas jurídicas dotadas de autonomía académica, administrativa y económica. Corresponde al Estado proveer a su adecuado financiamiento para que puedan cumplir sus funciones plenamente, de acuerdo a los requerimientos educacionales, científicos y culturales del país.

"El acceso a las Universidades dependerá exclusivamente de la idoneidad de los postulantes, quienes deberán ser egresados de la enseñanza media o tener estudios equivalentes, que les permitan cumplir las exigencias objetivas de tipo académico. El ingreso y promoción de profesores e investigadores a la carrera académica se hará tomando en cuenta su capacidad y aptitudes.

“El personal académico es libre para desarrollar las materias conforme a sus ideas, dentro del deber de ofrecer a sus alumnos la información necesaria sobre las doctrinas y principios diversos y discrepantes.

“Los estudiantes universitarios tienen derecho a expresar sus propias ideas y a escoger, en cuanto sea posible, la enseñanza y tuición de los profesores que prefieran.”

Nótese cómo se recoge en el primer inciso la idea de que un financiamiento adecuado es relevante para garantizar la autonomía. Destaco además el énfasis de esta norma en el ingreso por mérito de estudiantes y profesores a la universidad como un aspecto especialmente digno de protección.

Normas como estas no existen ya en nuestro orden constitucional, y las que garantizan la autonomía hoy son de rango meramente legal, y por lo tanto pueden ser modificadas por otras leyes cuando se trata de instituciones del Estado, sin restricciones constitucionales, sino sólo las que derivan del principio doctrinario de la autonomía universitaria, que se resuelven finalmente en el ámbito de lo político. En cambio, las restricciones a la autonomía de las entidades educacionales privadas deben respetar la garantía del art. 19 N° 26 de la Constitución, de que, “la seguridad de que los preceptos legales que por mandato de la Constitución regulen o complementen las garantías que ésta establece o que las limiten en los casos en que ella lo autoriza, no podrán afectar los derechos en su esencia, ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio,” cuestión que en caso de disputa resuelve en última instancia el Tribunal Constitucional.

Entonces, las instituciones educacionales del Estado tienen el grado de autonomía que la ley les otorgue, en tanto las privadas tienen el que la Constitución les reconoce. En el caso de estas últimas, como he enunciado, la autonomía es, a la vez, la de la institución, de no ser intervenida desde fuera, como asimismo, la del fundador o sostenedor, de ejercer su libertad de enseñanza por medio de la institución educacional.

Mientras la autonomía de las entidades estatales plantea el problema político de dónde poner el límite a la intervención del Estado en los asuntos de la universidad, de modo que sus profesores puedan ejercer su libertad académica, las entidades privadas enfrentan con su sostenedor un dilema análogo, sólo que de carácter jurídico: la libertad de enseñanza del sostenedor de plasmar en la universidad un proyecto educacional, moral,

religioso o cultural, debe hacerse compatible con la libertad académica de los profesores, propia de las entidades universitarias.

Hugo Herrera llama a estos proyectos o visiones que se expresan en la universidad "concepciones comprehensivas del bien", que son "visiones del mundo en las que se adopta alguna decisión interpretativa, como, por ejemplo, el laicismo o el cristianismo, el cierre o la apertura religiosa, el socialismo o el liberalismo, pero de tal manera que no se circunscribe en ellas excesivamente la realidad, ni se excluye el examen racional, al grado de que pueda llamárselas expresión de perspectivas puramente particulares" (Herrera, 2016: 49 y ss.). En el mismo sentido, Carlos Peña (2015) ha llamado a las universidades "proyectos culturales que aspiran a influir en la esfera pública, formar competitivamente las élites, disputar su presencia en ellas y promover determinados puntos de vista acerca del mundo en que vivimos."

En las universidades privadas, al amparo de la libertad de enseñanza, estas concepciones pueden ser parte del ideario del fundador o sostenedor, y encontrarse oficialmente institucionalizadas en la declaración de misión o en los principios de la institución, o pueden surgir de abajo hacia arriba, identificando a una mayoría de los mismos profesores. En el segundo caso, no necesariamente las visiones de los profesores serán las de los fundadores o sostenedores. En las universidades del Estado, las concepciones comprehensivas del bien pueden instalarse desde el Estado mismo, al crear o regular una universidad con un sello o una misión especial o, más probablemente, ante el vacío de lineamientos de este tipo desde el Estado, serán los profesores los que generarán el ethos de la institución en este ámbito.

Herrera estima que estas concepciones son compatibles, e incluso favorables, a lo que él llama "uso público de la razón", que él entiende como la esencia de la universidad como institución, y es así equivalente a mi concepto de libertad académica. Coincide en esto con Carlos Peña, quien ve en la coexistencia de proyectos culturales de diverso signo una garantía del pluralismo ideológico de un sistema universitario y una fuente para una discusión social robusta sobre diversas ideas del bien. En cambio, Fernando Atria estima que lo que él llama "agendas particulares" impide u obstaculiza en las universidades el que ellas cumplan una función pública. Atria (2014: 300-309) piensa que las universidades estatales, a diferencia de las privadas, no tienen dueño, y que esa condición las hace menos susceptibles que éstas a experimentar limitaciones a la libertad académica provenientes del propietario. La ausencia de un propietario favorecería

una especie de neutralidad en las universidades estatales que permite que todas las visiones se expresen en un plano de cierta igualdad que promueve el pluralismo y el libre debate de las ideas⁴. Sobre esto, Herrera (2016: 182-183) puntualiza que las concepciones comprensivas del bien son ineludibles en las universidades. Podrán ser explícitamente declaradas, o bien existir implícitas, permeando la cultura académica, podrán ser más o menos hegemónicas, pero nunca están ausentes. A esas consideraciones podemos agregar las que se han hecho aquí: que las universidades estatales tienen en el Estado su “dueño” o controlador, respecto del cual la universidad estatal también se encuentra en la necesidad de reclamar autonomía, y que la autonomía no regulada puede ir en detrimento de la libertad académica de quienes se encuentran en minoría respecto del ideario dominante. La ausencia de un fundador o sostenedor privado no elimina el problema en las universidades estatales, cuyo fundador y sostenedor es el Estado. La distinción público-privada sólo incide a la hora de diseñar las salvaguardias políticas y jurídicas que permiten abordar el problema.

5. ¿Cómo proteger la libertad académica de la autonomía?

Como he señalado, la protección a la autonomía depende de cómo se configuran las interacciones de la universidad con el Estado y con los mercados. El problema se ha vuelto más acuciante porque vivimos desde mediados de la década de 1980 tiempos de menguante autonomía en todo el mundo, incluso en América Latina.

En efecto, la presión de los gobiernos por obtener mayor productividad de la educación superior, junto con las exigencias que hacen a las instituciones de diversificar sus fuentes de financiamiento, las crecientes demandas de rendición de cuentas, y las ideas de la “Nueva Administración Pública” se han traducido en profundas reformas a los sistemas de educación superior en Norteamérica, Europa y Asia, especialmente en la gobernanza de los sistemas y en el gobierno de las instituciones (Altbach, Berdahl y Gumpert, 2011; Dobbins, Knill y Vögtle, 2011; Christensen 2011; Tierney, 2004).

Las autoridades ministeriales centrales han asumido roles determinantes en la conducción estratégica de las universidades a través de dispo-

⁴ Enzo Solari (2016) también es crítico de la idea de que una universidad pueda abrazar un ideario que limite el pluralismo a su interior, y seguir siendo una universidad.

sitivos de financiamiento, evaluación y acreditación (Fielden 2008, 16, 19-20), que han diluido las tradiciones y mecanismos de gobierno colegiado de los académicos en la toma de decisiones, siendo progresivamente reemplazados por rectores, decanos y equipos ejecutivos fuertes, apoyados en consejos directivos o juntas que incorporan representantes del mundo de los negocios, el servicio público y la política (Bleiklie y Kogan, 2007: 479; Shattock, 2012, 2013).

A todo ello cabe agregar la “empresarización” (Clark, 1998, 2004) o “comercialización” (Slaughter y Rhoades, 2012) de la universidad, a que nos hemos referido arriba, que introduce a la universidad activamente como oferente de servicios y productos en diversos mercados del conocimiento.

Nuestra región no es inmune a las tendencias antes reseñadas de cambio en la economía política y la gobernanza de la educación superior (Bernasconi, 2013). Aunque atenuada en comparación con Europa, llega a América Latina a mediados de la década de 1990 una agenda de política pública activa en educación superior, que demanda de las universidades objetivos tan variados como el incremento en las publicaciones científicas, una mayor eficiencia en la educación, la admisión de alumnos provenientes de sectores desaventajados, una colaboración más estrecha con el sector productivo, entre otros. Por otro lado, aparece como criterio de evaluación externa y de autoevaluación de las universidades su eficiencia en la gestión, de la mano, por ejemplo, de procedimientos de acreditación, o de nuevas formas de asignar el financiamiento por medio de instrumentos competitivos o asociados a resultados medibles (Bernasconi, 2008; Balán, 2006; Brunner y Villalobos, 2014; Meléndez Guerrero, Solís Pérez, y Gómez Romero, 2010; CINDA, 2011; Barroilhet, 2014).

¿Son estas restricciones a la autonomía de las universidades necesariamente lesivas de la libertad académica? No necesariamente. Subrayo, una vez más, la complejidad de las interacciones entre agencias de Estado, mercados, y fuerzas al interior de las universidades: no toda influencia externa sobre la universidad es lesiva de la libertad académica, ni todo bloqueo de esa incidencia beneficioso para ella. La creación de un mercado de académicos, por ejemplo, permite un nivel de movilidad de profesores entre instituciones que, presumiblemente, contribuye a potenciar la productividad de los mejores. La presión de los gobiernos por hacer más inclusivas a las universidades ha llevado a mejorar las oportunidades para los que quedaban tradicionalmente excluidos, enriqueciendo la experiencia universitaria de todos. Desde luego, son más respetuosas con la autonomía universitaria las medidas de política de educación superior que

son de adopción voluntaria por parte de las universidades, con el aliciente de un incentivo, que aquellas que son impuestas por comando administrativo. En otras palabras, una política gubernamental para la educación superior cuidadosa de la autonomía debiese apoyarse en incentivos que promuevan el alineamiento voluntario con dicha política por parte de las universidades, en vez del acatamiento forzoso, salvo que se trate de las condiciones fundamentales de funcionamiento que justifican el privilegio de otorgar grados y títulos oficialmente reconocidos, o de la prevención del fraude o del abuso de la fe pública, cuyas normas y estándares deben ser cumplidos por todas las universidades obligatoriamente.

Pero la libertad académica demanda no sólo resguardos respecto de influencias externas (para eso existe la autonomía) sino también protecciones contra la autonomía misma, cuando esta se vuelve restrictiva de la libertad intelectual.

De lo que se trata, en este caso, es hacer compatible la libertad académica con la posibilidad de que una universidad se identifique institucionalmente, o por la hegemonía de una corriente entre los profesores, con una determinada concepción comprehensiva del bien o proyecto cultural. Al respecto, Hugo Herrera (2016: 73 y 74) propone un conjunto de medidas de resguardo, que requieren formalización jurídica interna de las universidades (o consagración legal, en las estatales), las que comparto: en primer lugar, la identificación de la universidad con un proyecto cultural, si es que existe, debe ser declarada explícitamente, de modo que quienes se incorporen a la universidad lo hagan a sabiendas de esa orientación. Luego, la concepción a que adscribe la universidad debe ser compatible con lo que Herrera llama "uso público de la razón", es decir, debe quedar sujeta a su examen permanente en un ambiente de deliberación pública docta. Tercero, las universidades deben poder considerar la concepción comprehensiva del bien a que adscriben como criterio de reclutamiento y selección de los profesores que contratan, de modo que una proporción significativa del cuerpo académico la comparta, o al menos no sea hostil a ella. Finalmente, en el ejercicio de la libertad académica, los profesores deben gozar de libertad de investigación y de enseñanza reconocida y respetada, conforme a los cánones y métodos propios de cada ámbito del saber, en pos de la búsqueda de la verdad, y con resguardo de los derechos de las personas.

Respecto de esto último, debe tenerse presente que así como no existen las libertades absolutas, la autonomía no es ilimitada. La libertad académica reconoce fronteras en los derechos de las personas (por ejem-

plo, los de los sujetos experimentales), en las condiciones materiales de su despliegue (el acceso a los recursos de investigación no es ilimitado y compete con otras necesidades sociales), y en las humanas limitaciones de los académicos, que se expresan en sesgos cognitivos, preferencias políticas, o conflictos interpersonales.

A las condiciones de ejercicio de la libertad intelectual antes reseñadas, Herrera agrega, en línea con una larga tradición de pensamiento universitario, la necesidad de participación de los profesores en la conducción de los asuntos académicos de la universidad. La ineludible incidencia de los académicos en el gobierno de la universidad no se funda en principios democráticos, ni en los de asociación gremial, ni (¡imenes!) en la aptitud de los académicos para administrar, sino en el interés de la libertad académica, en cuanto las normas internas que se da la universidad a través de sus órganos de gobierno pueden fomentar o confinar esa libertad, y corresponde a los profesores instar para que haya más de lo primero que de lo segundo.

Por esto mismo, la participación de los académicos en el gobierno universitario no funda o legitima la de otros estamentos: los profesores no entran al gobierno de la universidad en cuanto "estamento", sino como los artífices de aquello que la universidad hace, que la distingue de otras instituciones sociales. Los estudiantes, en la medida en que son parte de esta labor creativa, tienen también un título para participar en el gobierno de la universidad, proporcional a su aporte en la creación, cultivo y transmisión del conocimiento. Así, por ejemplo, los estudiantes de doctorado, que participan activamente en la investigación, y cada vez más, en la enseñanza, debiesen tener algún decir en los asuntos académicos de la institución.

Como he sostenido en otra parte (Bernasconi, 2015), estos principios de protección de la libertad académica son compatibles con una enorme diversidad de formas de gobierno universitario, como por lo demás, muestra la experiencia de miles de universidades a lo largo y ancho del mundo. Esa experiencia sugiere también que las salvaguardias jurídicas no son infranqueables, y que en ocasiones surgen casos singulares que las ponen a prueba. La libertad académica no es un valor que se adquiere de una vez y para siempre, sino que requiere, como todos, de una actitud de vigilancia y un esfuerzo común de permanente construcción.

Para concluir, volviendo al caso de la Universidad de Aysén, que es uno de estos casos que de vez en cuando nos ponen a pensar y discutir sobre el contenido y los límites de la autonomía: ¿vulnerable el gobierno la autonomía de esa universidad al remover a su rectora? Reitero aquí

que, jurídicamente, las universidades del Estado tienen el grado de autonomía que la ley les otorga. No existe un “derecho a la autonomía” de las universidades del Estado respecto del mismo Estado. Sin embargo, las universidades no son un servicio público cualquiera, y por eso la ley, en todas partes del mundo, les da privilegios de autodeterminación, para hacer posible la libertad académica. La tradición en Chile ha sido que las universidades estatales han gozado de amplia autonomía, pero nunca de autonomía absoluta.

Por otro lado, el caso de la Universidad de Aysén es muy especial, porque junto con la Universidad de O’Higgins son las primeras universidades estatales creadas en Chile a partir de nada. La Universidad de Chile tuvo un precedente colonial y el Instituto Nacional como respaldo, y lo mismo la Universidad Técnica del Estado, en relación con la Escuela de Artes y Oficios. Las 14 universidades desgajadas en los '80 de la Universidad de Chile y de la Universidad Técnica del Estado eran sedes regionales de esas universidades, en pleno funcionamiento. En todas estas universidades existió una comunidad académica preexistente a la universidad. Este no es el caso de la Universidad de Aysén.

Considerando lo que aquí se ha sostenido, la Universidad de Aysén carece, por ahora, de autonomía universitaria. Esta existe para proteger la libertad de investigación y enseñanza de los profesores de la universidad, de modo que ellos estén libres de presiones externas. La organización (rector, directivos, administrativos) toma parte de esta protección, a través del principio de la autonomía, en la medida que ello es necesario para garantizar la esfera de libertad de los profesores. Una universidad que no tiene profesores no tiene libertad académica que proteger, y su autonomía no puede ser la misma que la de, digamos, la Universidad de Chile. Y jurídicamente no es la misma, porque la Presidenta sólo puede remover al rector de la Universidad de Chile si se lo pide 2/3 del Consejo Universitario de la misma institución. En el caso de las otras universidades estatales, la remoción procede por voto de 2/3 de la respectiva Junta Directiva. Pero como la rectora de Aysén no tiene una comunidad de profesores ante los cuales responder, responde directamente a la Presidenta, quien no la puede remover como si se tratara de un funcionario de exclusiva confianza, sino que tiene que invocar motivos fundados.

Por ello, los otros rectores estatales no necesitan inquietarse: ellos están protegidos en sus cargos en virtud de la autonomía de sus universidades. Pero como Aysén no es todavía una universidad, su rectora no goza de la misma protección que la ley otorga a los otros rectores.

Podría la rectora haber alegado que ella debía tener autonomía para elegir a quienes serán los profesores. Ese habría sido un buen argumento, amparando su autonomía como rectora en el libre ejercicio de una función que ella desempeña como académica (la única académica de la universidad —su equipo de gestión no cuenta, porque no son autónomos respecto de la rectora—): la función de seleccionar profesores. En todo caso, el gobierno puede legítimamente tener la expectativa de que el proyecto de la Universidad de Aysén (así como el de la Universidad de O'Higgins) sea compatible con la política que el Estado tenga sobre la forma de gobierno, el financiamiento y la selección de estudiantes y profesores de las universidades estatales. Se trata, después de todo, de corporaciones creadas por el Estado para cumplir sus fines (de desarrollo regional en este caso), y si un rector propusiera planes que no tienen relación con ese mandato, le da al gobierno motivo válido para removerlo.

La libertad académica no se agota en su propia realización, sino que se orienta y valida por el servicio que las universidades prestan a la sociedad desde su naturaleza como instituciones dedicadas a la transmisión, cultivo y creación de conocimiento. La autonomía universitaria, por su parte, es un medio, no un fin, destinado a proteger ese servicio específico que aporta la academia a la sociedad. En la sociedad del conocimiento los gobiernos no pueden sino buscar influir en el quehacer de las universidades. Adicionalmente, el creciente valor económico del saber deja a la universidad expuesta al poder de compra de los mercados. En este contexto, la universidad debe permanecer alerta: los gobiernos pueden sobrepasarse y pretender de la universidad prestaciones que comprometan la libertad académica, así como en ocasiones lo que el mercado quiere comprar no es algo que la universidad pueda vender sin transigir sus valores de integridad y bien público. Las universidades deben estar atentas a escuchar lo que los Estados y los mercados le piden, y a defender si es necesario la libertad intelectual cuando ella se vea comprometida por tales requerimientos, teniendo presente que ni la autonomía ni dicha libertad son absolutas, y que cierto grado de dependencia respecto de la autoridad política y de las fuerzas del mercado es no sólo inevitable, sino posiblemente conveniente para mantener a la universidad conectada con la sociedad a la que sirve.

Referencias

- Abruña A., Baca, V. y Zegarra, A. (2000). Algunas ideas para el estudio de la autonomía universitaria en el ordenamiento peruano. (Revista de Derecho) (c.) (Universidad de Piura), Vol. 1, pp. 9-57.
- Altbach, P., Berdahl, R. y Gumpert P. J. (eds.) (2011). *American Higher Education in the 21st Century: Social, Political, and Economic Challenges*. Third Edition. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Atria, F. (2014). *Derechos sociales y educación: un nuevo paradigma de lo público*. Santiago: LOM.
- Balán, J. (2006). Reforming Higher Education in Latin America. Policy and Practice. *Latin American Research Review* 41(2):228-246.
- Barroilhet, A. (2014). Regulating Higher Education through Accreditation: The Chilean Case (February 18, 2014). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2397809> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2397809>
- Bernasconi, A. (2015). El gobierno de las instituciones, en Andrés Bernasconi (Ed.). 2015. *La educación superior de Chile. Transformación, desarrollo y crisis*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile, pp. 259-293.
- Bernasconi, A. (2014). Autonomía universitaria en el siglo XXI: nuevas formas de legitimidad ante las transformaciones del Estado y la sociedad. (Páginas de Educación) (c.) 7(2), pp. 197-215
- Bernasconi, A. (2013). Government and University Autonomy: The Governance Structure of Latin American Public Institutions. En Jorge Balán (ed.) *Latin America's New Knowledge Economy: Higher Education, Government, and International Collaboration*. New York: Institute for International Education, pp. 1-17.
- Bernasconi, A. (2008). Is there a Latin American model of the university? (*Comparative Education Review*) (c.) 52(1), pp. 27-52.
- Bleiklie, I. y Kogan M. (2007). *Organization and Governance of Universities*. Higher Education Policy 20, pp. 477-493.
- Bok, D. 2003. *Universities in the Marketplace*. Princeton: Princeton University Press.
- Brunner, J. J. (2011). Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias. *Revista de Educación* 355, pp. 137-159.
- Brunner, José Joaquín, y Villalobos, Cristóbal (Eds.). 2014. *Políticas de Educación Superior en Iberoamérica*. Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales.
- Castro, C. y Levy, D. C. (2000). *Myth, Reality and Reform. Higher Education Policy in Latin America*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Christensen, T. (2011). University governance reforms: potential problems of more autonomy? (*Higher Education*) (c.) 62(4), pp. 503-517.
- CINDA (2011). *Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2011*. Santiago, Centro Interuniversitario de Desarrollo, CINDA.

Clark, Burton R. (1998). *Creating Entrepreneurial Universities. Organizational Pathways of Transformation*. Oxford: IAU Press – Pergamon.

Clark, Burton R. (2004). *Sustaining Change in Universities: Continuities in Case Studies and Concepts*. Maidenhead, Berkshire, UK: The Open University Press-McGraw-Hill.

Clark, W. (2006). *Academic Charisma and the Origins of the Research University*. Chicago: University of Chicago Press.

Dobbins, M., Knill, C. & Vögtle E. M. (2011). An analytical framework for the cross-country comparison of higher education governance. *Higher Education* 62(5), 665–683.

Fielden, J. (2008). *Global Trends in University Governance. Education Working Paper Series N° 9*. Washington, D.C. The World Bank.

Herrera, Hugo (2016). *La frágil universidad. Seguido de Derechos sociales, deliberación pública y universidad*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.

Kerr, C. (1995). *The Uses of the University*. Cuarta edición. Cambridge: Harvard University Press.

Meléndez Guerrero, Miguel Ángel; Solís Pérez, Pedro C. y Gómez Romero, José G. Ignacio (2010). *Gobernanza y gestión de la universidad pública*. (*Revista de Ciencias Sociales*) (c.) 16(2): 210 – 225.

Peña, Carlos (2015). *¿Uniformar las universidades?* *Diario El Mercurio*, Viernes 18 de diciembre de 2015, página A2.

<http://www.elmercurio.com/blogs/2015/12/18/37845/Uniformar-las-universidades.aspx>

Peña, C., y Brunner, J.J. (2011). *Hacia la creación de fundaciones universitarias en el sistema de educación superior*. En Peña, C., y Brunner, J.J (Eds.), *El conflicto de las universidades: entre lo público y lo privado*. Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales, pp. 443-454.

Perkin, H. (2006). *History of Universities*. En *International Handbook of Higher Education*, Vol. 1. Editado por James J.F Forest y Philip G. Altbach. Dordrecht: Springer.

Shattock, M. (2013). *University Governance, Leadership and Management in a Decade of Diversification and Uncertainty*. (*Higher Education Quarterly*) (c.) 67(3), pp. 217–233.

Shattock, M. (2012). *University governance, an issue for our time. Perspectives. Policy and Practice in Higher Education* 16(2): 56-61.

Slaughter, Sheila y Rhoades, Gary (2012). *Los mercados de la educación superior: tendencias en el capitalismo académico*. En *La educación superior en Estados Unidos en el siglo XXI. Desafíos sociales, políticos y económicos*. Editado por Philip G. Altbach, Patricia J. Gumport y Robert O. Berdahl. Buenos Aires, Universidad de Palermo (Cátedra UNESCO de Historia y Futuro de la Universidad).

Solari, E. (2016). *Antítesis chilenas sobre universidad, libertad y pluralismo*. *Estudios Públicos*, 143 (invierno 2016), pp. 35-76.

Tierney, W. G. (2004). *A Perfect Storm: Turbulence in Higher education*. En William G. Tierney (Ed.). *Competing Conceptions of Academic Governance. Negotiating the Perfect Storm*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

¿Cómo mejorar la calidad de la Educación Superior? Problemas y perspectivas del proyecto de ley de reforma de la educación superior en Chile

How can we improve the quality of Higher Education? Problems and perspectives of the draft legislation of the Higher Education reform in Chile

Ph. D. Gonzalo Zapata¹

RESUMEN

Este artículo aborda y discute la propuesta de reforma de la educación superior del gobierno en cuanto a su objetivo de búsqueda permanente de la calidad. Al respecto, se analizan los objetivos específicos y principales contenidos del proyecto de ley presentado al Congreso por el Ejecutivo, relevando sus principales problemas y perspectivas. Se sugiere que aunque se trata de una iniciativa largamente esperada, existen varios aspectos que requieren ser revisados promoviendo un adecuado equilibrio entre control y mejoramiento de la calidad de la educación superior en Chile.

ABSTRACT

This paper addresses and discusses the higher education reform proposal of the government regarding its goal of continuous search for quality. In this regard, we analyze the specific objectives and main contents of the bill submitted to Congress by the executive, highlighting its main problems and perspectives. We suggest that although this is a widely expected policy initiative, several issues need to be reviewed promoting an appropriate balance between quality control and quality improvement in Chilean higher education.

¹ Académico, Facultad de Educación, Pontificia Universidad Católica de Chile. Sociólogo, P. Universidad Católica de Chile, PhD in Educational Administration and Policy Studies, State University of New York at Albany. Correo electrónico: gonzalozapata@uc.cl.

“En Chile pensamos que no basta decir que es necesario volver al sistema que está desapareciendo, es decir, a una educación superior, particularmente la universitaria, elitista, en el cual el papel del Estado es total. Pensamos que es necesario modificar nuestros antiguos paradigmas e innovar en nuestros sistemas de promoción, de evaluación, de gestión y de administración, asumiendo estos cambios pero orientándolos o corrigiéndolos con el fin de incrementar la calidad, la equidad, la relevancia y la pertinencia de nuestros trabajos.”

Jaime Lavados (1998)
Conferencia Mundial sobre la Educación Superior,
UNESCO, París.

I. Presentación

En este artículo me propongo discutir algunos de los antecedentes, elementos del diagnóstico y principales contenidos de la propuesta de reforma presentada por la actual administración en lo relativo al tema de la calidad de la educación superior en Chile.

El proyecto de ley presentado por el Ejecutivo en julio pasado², representa probablemente la primera iniciativa de reforma sustantiva a la educación superior que se ingresa formalmente a tramitación en el Congreso de Chile desde la recuperación de la democracia en 1990.

Anunciada en el programa de gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet (2014-2018), el proyecto de ley contempla cambios significativos en diversos ámbitos de la educación superior del país, incluyendo propuestas de transformación del marco regulatorio del sistema, su institucionalidad, financiamiento, acceso y aseguramiento de la calidad. Se trata de una iniciativa de legislación de gran envergadura y que aspira a corregir diversos problemas que se acarrean desde hace más de tres décadas en nuestra educación superior. En las siguientes páginas, abordaré los contenidos de la reforma respecto del tema de la calidad de la educación superior y de su aseguramiento, que corresponde a uno de los ejes centrales de la propuesta presentada.

2 Proyecto de Ley de Reforma a la Educación Superior (Boletín 10783-04), ingresado el martes 05 de julio de 2016 a la Cámara de Diputados. Ver en: https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=11224

Es importante destacar que el proceso de formulación del proyecto no ha sido fácil y que su tramitación, si es que logra avanzar, tampoco será expedita. Aunque las bases más generales de la reforma habían sido previamente anunciadas en el programa de gobierno, su especificación por parte del Ministerio de Educación demoró mucho más de lo esperado y en un contexto de relativa polarización y poco diálogo. La estrategia de avance de la agenda de reforma fue modificada en más de una ocasión, difiriéndose la presentación del proyecto de ley por más de dos años y adelantando otros componentes de la reforma en proyectos de ley específicos y en la discusión del presupuesto de la nación.

Pese al relativo consenso en torno a la necesidad de introducir cambios a la educación superior del país, el gobierno ha debido hacer frente a las enormes y variadas expectativas de los diversos sectores del sistema, respondiendo, en lo fundamental, con un proceso de diseño caracterizado por gran hermetismo y reducidos espacios de deliberación pre legislativa.

El gobierno ha dejado ver su dificultad para avanzar en la iniciativa, dando varios y contradictorios anuncios sobre la materia, postergando reiteradamente su envío al Congreso y realizando también ajustes en el equipo responsable de la reforma. Por una parte, está el compromiso de la autoridad en torno a una transformación sustantiva, inspirada en principios que buscan modificar significativamente las bases del sistema de educación superior actual. Por otra parte, es evidente la complejidad del diseño, la falta de experiencia y las enormes limitaciones de recursos y capacidades, además de la falta de consensos y presiones de diversos grupos que han dificultado llevar a simples términos los principios de la reforma.

Como era de prever, apenas presentado en el Congreso, se generaron amplias críticas y voces de rechazo al mensaje y contenidos del proyecto, tanto de la oposición como de los propios partidarios del gobierno. En su primer trámite legislativo, el Ejecutivo ha debido abrirse al diálogo y a la necesidad de introducir cambios importantes en el cuerpo de la iniciativa. Según anunció la Ministra de Educación en septiembre recién pasado, el gobierno está trabajando en una indicación sustitutiva, para salvar las diferencias planteadas. Se requerirá de considerable mayor capacidad ejecutiva si es que el gobierno pretende conseguir avances en la tramitación del proyecto en lo que resta de su período.

En las siguientes páginas se abordan varios de los aspectos incluidos en el proyecto de ley presentado por el gobierno en cuanto al tema de la calidad de la educación superior. Se trata de un proyecto que aborda va-

rios aspectos muy necesarios para nuestro sistema, aunque también un conjunto de otras cuestiones respecto de las cuales existe poco o ningún consenso. De avanzar esta iniciativa legislativa, será muy probablemente sobre un texto distinto al actualmente en tramitación. Al respecto, existen amplias expectativas de que recoja mucho mejor los problemas del sistema actual y se proyecte con decisión a los desafíos futuros en materia de calidad de la educación superior.

II. Una reforma largamente esperada

Aunque desde la recuperación de la democracia ha existido gran dinamismo en las políticas públicas en educación superior (OECD/World Bank, 2009), ninguna de las iniciativas de reforma ha logrado transformar significativamente las bases estructurales del funcionamiento del sistema definidas en la reforma del régimen militar de 1981.

No es que no se hayan presentado iniciativas de cambio del sistema o que la educación superior no haya evolucionado significativamente desde entonces. Desde el informe de la Comisión de Estudio de la Educación Superior (CEES, 1991), que incluía un borrador de proyecto de ley para cambiar la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (Ley N° 18.962, 1990), que se han elaborado numerosos documentos de recomendación de políticas y propuestas de reforma a la educación superior. Tanto del gobierno, como comisiones consultivas y de especialistas, a la vez que organizaciones de las instituciones de educación superior e instituciones internacionales han participado activamente del debate sobre la necesidad de reforma a la educación superior chilena (ver, entre muchos otros: CEES, 1991; MINEDUC, 1999; CONICYT, 2007; CAPES, 2008; OECD/World Bank, 2009; MINEDUC, 2009; AEQUALIS, 2011, 2013; OECD, 2013). En su mayoría, se ha tratado de propuestas que incluyen diversas recomendaciones de cambio a la legislación e institucionalidad política en educación superior. Sin embargo, en aquellas cuestiones de modificación legal, salvo por algunas excepciones, la mayoría de las propuestas se han visto entrampadas en complejos procesos de formulación y tramitación de políticas.

AEQUALIS (2013) ha reportado que parte importante de las políticas del sector son el resultado de la acción directa del Ejecutivo, y de ajustes y definiciones incorporadas al presupuesto fiscal que año a año se discute en el Congreso. Aunque desde el año 1990 es posible identificar numerosos proyectos de ley en materia de educación superior, tanto

de iniciativa del Ejecutivo como por moción parlamentaria, pocos han logrado avanzar.

Se ha sostenido que las políticas en educación superior de las últimas décadas parecieran seguir más bien una bitácora incremental o de ajustes graduales (Brunner, 2009). Se ha planteado también que podrían corresponder a una trayectoria de etapas de políticas, marcadas por ciertos hitos, pero que mantienen ciertos criterios básicos de funcionamiento (Salazar & Leihy, 2013). Cualquiera sea el caso del patrón de cambios en las políticas, sea incremental o de cambios marcados por ciertos períodos, las bases formales de la institucionalidad política del sistema establecida en la reforma de 1981 siguen razonablemente vigentes y la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (Ley N° 18.962, 1990) no ha sufrido cambios relevantes.

Existen variadas explicaciones acerca de las dificultades del avance de una agenda de cambios a la legislación, las que van desde la inexistencia de acuerdos mayoritarios que permitan soslayar las barreras del quórum calificado exigido por la Ley, la falta de un gobierno del sistema, la estrecha agenda de prioridades del gobierno e incluso el entrecruzamiento de intereses político-económicos de la autoridad responsable (ver, entre otros, a Brunner, 2009; Fernández, 2015; Huneus, 2014).

Hasta antes del actual gobierno, una de las pocas iniciativas legislativas que logró avanzar en su tramitación y aprobación en el Congreso fue la Ley 20.129 (2006), de aseguramiento de la calidad de la educación superior. Fue publicada en noviembre de 2006, luego de un largo proceso de más de cuatro años de tramitación y luego de haber sorteado las cerca de 800 indicaciones que se le formularon (Zapata & Tejada, 2009). En el mensaje que inició su trámite, se establecía que el Estado no podía dejar de lado el rol que le correspondía en materia de regulación de la calidad de la educación superior y garantía de la fe pública (BCN, 2006). Sin embargo, la Ley avanzó fundamentalmente en la dirección de promover autorregulación y un sistema de evaluación de fomento de la calidad, más que uno de control y supervisión estatal.

Desde su aprobación, la Ley 20.129 (2006) ha impulsado el desarrollo masivo de los procesos de acreditación en el país, así como conectado sus resultados con otros instrumentos de política asociados al financiamiento institucional y especialmente de beneficios estudiantiles. Pese a sus beneficios, existe relativo consenso de que dicha legislación presenta diversos problemas —que se discuten más adelante— que requieren ser urgentemente corregidos.

El tema de la calidad y la necesidad de su aseguramiento externo aparecen fuertemente en la agenda de políticas desde los años 90 en adelante. Como se explica más abajo, se trata de un fenómeno internacional, pero que tiene sus particularidades en el caso local. Al sistema político le ha sido difícil alcanzar acuerdos sobre el papel del Estado en materia de regulación de la calidad, en parte, por lo antagónico de las posiciones, cargadas de contenido ideológico, que se han enfrentado en la discusión parlamentaria (Armanet, 2005). En efecto, aunque el tenor de las diferencias ha cambiado en el último tiempo, las visiones respecto de los propósitos del aseguramiento de la calidad entre unos y otros grupos políticos en Chile han tendido a diferir ampliamente en el debate (Zapata & Tejeda, 2009).

A mi juicio, existen al menos tres órdenes de asuntos públicos que durante las últimas décadas han desafiado la confianza pública y el desarrollo de los mecanismos de aseguramiento de la calidad, haciendo crecientemente más relevante la necesidad de cambio a la legislación e institucionalidad en el campo. Se trata ciertamente de asuntos íntimamente relacionados con la profundidad que han alcanzado las dinámicas de mercado en el sistema, así también como a su progresivo carácter privado, lo cual contrasta con el descentramiento de la regulación pública. Son asuntos que se desprenden del diseño político de la reforma del 80, pero que, luego, van progresivamente tornándose cada vez más problemáticos según el sistema crece en tamaño y complejidad.

Primero, la existencia de abusos en el sistema y la inexistencia de controles efectivos. El medio ha sido fuertemente impactado por no pocas denuncias de abusos cometidos por instituciones de educación superior. La gran mayoría de las denuncias han estado dirigidas a aquellas instituciones que, obtenida su autonomía a fines de los '90, no se habrían sujetado responsablemente ni a sus proyectos institucionales ni habrían dado cumplimiento estricto a la Ley. Se trata, por ejemplo, de las denuncias de uso masivo de mecanismos indirectos para hacer retiros en algunas universidades (no dando cumplimiento a su carácter de ser instituciones sin fines de lucro) o bien de los casos de cambios en la organización y propiedad de instituciones, en las que se han transferido o fusionado proyectos con reconocimiento oficial y que luego son abiertamente alterados por los nuevos controladores (Cámara de Diputados, 2012). Existen casos de instituciones que han abusado de la confianza pública, abriendo sedes y programas de modo indiscriminado, y/o bien ofreciendo servicios que luego no son capaces de cumplir (Za-

pata et al., 2003). Hay circunstancias poco claras respecto de la participación de inversionistas nacionales e internacionales que operan como organizadores de instituciones, poniendo en tela de juicio la orientación académica de las mismas. En suma, se trata de denuncias de abusos y malas prácticas, propias de un sector insuficientemente regulado, que han causado alarma pública, especialmente considerando que atienden muchas veces a los estudiantes no tradicionales y de menores recursos en el país.

Segundo, la masificación de la matrícula, especialmente en instituciones privadas, no selectivas y a expensas de un muy alto endeudamiento estudiantil. El sistema ha experimentado un crecimiento muy significativo, generándose varios de los problemas y desafíos que Martin Trow (1973) anticipaba hace medio siglo. El sistema tuvo un nivel muy profundo de expansión concentrado en un período breve de tiempo, entre mediados y fines del 2000. La singularidad que tornó especialmente problemático dicho crecimiento fue la combinación entre: i) el muy rápido crecimiento de la matrícula, especialmente en instituciones privadas, masivas y de variada calidad; ii) los muy altos aranceles cobrados por la gran mayoría de las instituciones y las condiciones heterogéneas (y algunas muy deficientes) de los créditos estudiantiles³, y iii) las bajas tasas de retención y de titulación que exhibían las instituciones (especialmente no selectivas) y las dudas sobre las expectativas laborales de parte de una oferta que parecía moverse más por la demanda de los estudiantes que por las necesidades del mundo del trabajo. En definitiva, las altas tasas de acceso a la educación superior, que bien podrían constituir un logro importante, son puestas en tela de juicio debido a los desajustes de un sistema excesivamente privatizado, costoso, con alto endeudamiento, poco eficiente y con dudas acerca de su pertinencia.

Tercero, la corrupción y problemas en el desarrollo del sistema nacional de aseguramiento de la calidad. Aunque la Ley 20.129 (2006) presenta problemas estructurales complejos (anticipados desde la tramitación de la propia Ley), también es cierto que el deterioro y crisis del sistema entre los años 2009 y 2011, no es sólo un asunto de mala legislación, sino también de malas prácticas, falta de consensos y de liderazgo, descuidos de la exigencia de los procesos y pobres niveles de comprensión de las funciones del aseguramiento de la calidad. El rigor de los procesos

3 Cuyos casos más visibles son los créditos otorgados por CORFO y el Crédito con Aval del Estado, CAE, antes de que fuera modificado en el año 2015.

comenzó a ser cuestionado a partir del año 2010, cuando por primera vez, prácticamente todas las instituciones que se presentaron a la acreditación obtuvieron resultados satisfactorios, dejando ver los serios problemas asociados a la composición de la CNA, malas prácticas y falta de autonomía e independencia respecto de las instituciones de educación superior y el gobierno (Zapata & Tejada, 2011, 2016). Los casos de corrupción, lavado de dinero y fraude tributario asociados a los procesos de acreditación conocidos en el año 2012, fueron devastadores para la confianza pública. Aunque la reacción del sistema fue enérgica condenando los abusos y cambiando el rumbo de la dirección de la Comisión Nacional de Acreditación, varios de sus problemas no han sido resueltos hasta hoy y permanecen como desafíos (Koljatic, 2014; CNA, 2016).

Me parece que estos tres problemas no son en ningún caso los únicos, sino que sólo aquellos más visibles y que han estado especialmente presentes durante el proceso de diseño de la reforma de la actual administración. Son ciertamente tres problemas que el movimiento estudiantil de 2011 ha hecho ver con fuerza al sostener sus demandas respecto de la reforma a la educación superior.

El acuerdo político transversal obtenido para aprobar la Ley General de Educación, en el año 2009, eliminando la Ley N° 18.962 Orgánica Constitucional de Enseñanza (que fijaba parte importante del diseño político e institucional de la reforma del 80) (Larroulet & Montt, 2010), lamentablemente no alcanzó a ninguno de los contenidos relativos a la educación superior. En efecto, la nueva Ley 20.370 (2009), dejó inalterado el Título III, sobre reconocimiento oficial del Estado a las instituciones de educación superior, de la vieja Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (Ley N° 18.962).

El movimiento estudiantil logró, sin embargo, movilizar algunas iniciativas de la administración del gobierno de Piñera (2010-2014). Aunque los contrastes entre lo proyectado en el programa presidencial, las demandas estudiantiles y las varias y erráticas respuestas del gobierno, no abordaron los temas más sustantivos del conflicto (Espinoza & González, 2011), sí hubo algunos avances en cuanto al financiamiento y el mejoramiento de las condiciones del Crédito con Aval del Estado. El gobierno de Piñera, pese a sus magros avances en la agenda legislativa en educación superior⁴, demuestra voluntad real

4 Los tres proyectos de ley más importantes sobre reforma a la educación superior fueron presentados muy al final de su gestión, ninguno de los cuales fue luego tramitado por el gobierno de Bachelet.

para introducir cambios a la legislación que por muchos años la centroderecha política no estuvo disponible para modificar.

Como ya se indicó, el programa de gobierno de Bachelet (2014-2018) anuncia una reforma significativa a la educación superior, en un contexto político nacional más favorable al cambio, aunque a la vez de altas expectativas. El proyecto de Ley presentado por el gobierno de Bachelet debe abrirse espacio entre grandes y variadas demandas. Están no sólo las de los estudiantes movilizados, sino que también las de los especialistas y diversos actores del mundo académico, y las diversas instituciones de educación superior, que han advertido desde hace mucho la necesidad de reformas sustantivas al sistema.

El tema de calidad de la educación superior ha estado presente en la agenda de políticas como en pocas ocasiones en el pasado. Los fundamentos a un cambio a la legislación están en los actuales problemas que tiene la Ley 20.129 (2006) y en su proyección a las demandas futuras de la educación superior. Aunque no necesariamente puede apreciarse un acuerdo en los detalles, es evidente la existencia de un consenso en la necesidad de ajustes importantes en el sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior que incluya, al menos: una renovada institucionalidad y nuevo rol público en la regulación de la calidad; el control de los abusos (superintendencia); el establecimiento de estándares de calidad y mecanismos confiables de acreditación; la definición de un marco de cualificaciones que ordene y favorezca la articulación y flexibilidad; la prioridad de la docencia, en contexto de diversidad y con una genuina preocupación por la inclusión; la adecuada conexión entre el desarrollo de la ciencia y el desarrollo tecnológico, el desafío de promover pertinencia, regionalización y mejoramiento continuo (ver, por ejemplo, AEQUALIS, 2013).

III. Calidad en la educación superior

Internacionalmente, el debate en torno a la calidad es relativamente nuevo en el campo de la educación superior. Existe un relativo acuerdo de que se trata de un asunto que se expande fundamentalmente desde la década de los '90, en el contexto de las grandes transformaciones que experimenta la educación superior, particularmente en términos de su crecimiento y diferenciación (ver, por ejemplo, Woodhouse, 1996; Brennan, 1997; González & Ayarza, 1997, entre muchos otros).

Así lo es también en Chile, tratándose de un tema que aparece en la agenda de políticas de los años '90, en respuesta a la gran masificación del sistema, el gran crecimiento y diferenciación de las instituciones, pero también el desplazamiento del grueso de la regulación que le es entregada al mercado desde la reforma de 1981 (Lemaitre & Zapata, 2004).

No hay un concepto unívoco de calidad, ni en el campo de la administración industrial, de donde proviene originalmente, ni mucho menos en el de la educación superior. Harvey & Green (1993) identificaron tempranamente al menos 5 nociones de calidad utilizadas en educación superior, que incluyen desde aproximaciones tradicionales, como las de 'excepcionalidad' (*exceeding high standards*) y de 'perfección' (*zero defects*), hasta definiciones más contemporáneas, asociadas al ajuste para los propósitos definidos (*fitness for purpose*), al valor a un precio justo (*value for money*) y al cambio experimentado —o valor agregado— durante el proceso de formación (*transformation*).

El sistema nacional de acreditación no define un concepto de calidad propiamente tal, aunque la manera como es evaluada sugiere que se trata de una noción que mantiene una doble dimensión de análisis: de consistencia externa y consistencia interna (Lemaitre & Zapata, 2004). Por una parte, se entiende calidad en cuanto a la capacidad de una institución o un programa de ajustarse a los propósitos definidos (*fitness for purpose*), sean estos propósitos institucionales o bien el perfil de egreso, por ejemplo. Por otra parte, se evalúa también calidad en la medida de que los propósitos o perfil de egreso definido efectivamente se ajustan a las expectativas y criterios fijados por los stakeholders, a lo que usualmente se le denomina el ajuste de los propósitos (*fitness of purpose*).

La falta de acuerdo en torno a una mirada razonablemente compartida de lo que se entiende por calidad, implica que muchas veces su evaluación no sea nada de trivial. En educación superior, la evaluación de la calidad es típicamente un proceso de diagnóstico, que conduce a un juicio respecto de la calidad. Se trata de un proceso que comparte varios elementos, sin embargo, adquiere modos y énfasis diferentes según sean los objetivos que se persiguen.

Salazar y Caillón (2011) sugieren que la evaluación de la calidad es un proceso caracterizado por al menos tres elementos: i) recolectar y sistematizar información, ii) contrastar la evidencia reunida frente a estándares o criterios, y iii) usar los resultados de ese análisis para juzgar calidad y sustentar acciones futuras. Aunque en el corazón de la

evaluación de la calidad está la búsqueda del mejoramiento continuo, el creciente uso de mecanismos externos de evaluación incorpora nuevos propósitos, racionalidades, focos y modos de evaluación que transforman el discurso del mejoramiento (Harvey & Newton, 2004).

Los sistemas de aseguramiento de la calidad en educación superior han introducido el componente externo de la evaluación, en el sentido de que persiguen una o más finalidades de los principales actores interesados (stakeholders), entre los que se cuentan el gobierno, el medio académico disciplinario, las asociaciones profesionales, los empleadores y el mundo del trabajo, los postulantes y estudiantes, y la opinión pública, en general. En efecto, el aseguramiento de la calidad aparece fuertemente en contextos de masificación de la educación superior, como un conjunto de mecanismos destinados a diversas finalidades que incluyen, entre otras, al fomento y mejoramiento de la calidad, al control de niveles mínimos de calidad, a la rendición de cuentas (accountability), la información al público sobre estándares de calidad, la certificación y acreditación, el apoyo a la planificación institucional y del sistema, el establecimiento de requisitos/direccionamiento del financiamiento, el reconocimiento y rankings (Neave, 2001; Kells, 1999; Van Vught & Westerheijden, 1994; Vroeijenstijn, 1995; Billing, 2004).

El aseguramiento de la calidad se expande fundamentalmente por la necesidad de contar con mecanismos que permitan fortalecer la confianza pública en la educación superior, sea esto por la debilidad de las instituciones en un contexto de rápidas transformaciones y la necesidad de rendir cuentas (Trow, 1996), o bien por un desplazamiento desde mecanismos tradicionales de monitoreo estatal a uno basado en la noción del 'Estado evaluador', este último particularmente en el contexto europeo continental (Neave & Van Vught, 1994).

El sistema chileno de aseguramiento de la calidad declara fundamentalmente los propósitos de fomento de la calidad, control, acreditación e información pública. No es sencillo, sin embargo, compatibilizar simultáneamente dichos propósitos. La investigación internacional ha demostrado la permanente tensión que existe especialmente entre las funciones de mejoramiento y promoción de la calidad, y las de control y rendición de cuentas (Westerheijden, D. F., Stensaker, B. & Rosa, M., 2007). La experiencia chilena ha dejado ver también los problemas que implica mantener sistemas que intentan fomentar calidad y controlar estándares mínimos (Zapata & Tejeda, 2009), y las complicaciones adicionales que esto involucra cuando se realiza a través de mecanismos cuyas

decisiones mantienen diversos niveles (los años de la acreditación, en el caso de la Ley 20.129) y que están directamente vinculados al acceso a recursos destinados al financiamiento de los estudiantes (OECD, 2013).

Por una parte, es claro que los sistemas de aseguramiento de la calidad han sido desarrollados en muchos países para establecer límites de calidad, bajo los cuales ninguna institución o programa debiera operar. Por otra parte, los sistemas de aseguramiento de la calidad intentan promover calidad, mediante su evaluación permanente y retroalimentación por parte de pares evaluadores. Esta doble función no es fácil, pero tampoco imposible. Involucra diferenciar los modos de evaluación y énfasis en uno y otro caso. El control y mantención de los límites de calidad requiere de una evaluación formal y de ciertas consecuencias, que permitan asegurar calidad especialmente a aquellos stakeholders más expuestos y menos protegidos (los estudiantes menos informados, por ejemplo). El fomento a la calidad requiere de una evaluación sustantiva, con espacios para la innovación y desarrollo de la diversidad, en que la evaluación de pares permita el enriquecimiento y mejoramiento continuo.

La Ley 20.129 (2006) estableció que al sistema de aseguramiento de la calidad le corresponde fundamentalmente controlar, verificar y fomentar la calidad de la educación superior en los distintos tipos de instituciones y sus programas, así también como generar información para la gestión del sistema y de sus instituciones, entregando información al público en general.

Se trata de un sistema que busca promover la autorregulación de la educación superior en su conjunto, mediante el uso de varios mecanismos simultáneamente. Los procesos de licenciamiento, encomendados al Consejo Nacional de Educación (CNED), están diseñados con el propósito del control de la calidad de las instituciones nuevas, los de acreditación de instituciones autónomas y sus programas, encomendados a la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), estarían fundamentalmente orientados a la garantía y mejoramiento continuo de la calidad.

Los procesos de acreditación institucional son el resultado de un proceso en el cual se evalúa externamente lo que las propias instituciones de educación superior hacen. En este sentido, el modelo descansa fuertemente en las propias instituciones, las que están llamadas a hacerse responsables de su calidad. La acreditación institucional es voluntaria y los procesos de evaluación deben respetar y ajustarse a las misiones y características de las instituciones, velando porque existan suficientes garantías de calidad y entregando información pública.

IV. Contexto y diagnóstico

Como ya se ha planteado, la reforma de la educación superior planteada por el gobierno es un componente esencial de su programa de gobierno (Bachelet, 2013). Ha sido anunciada como parte de un diseño más amplio, que involucra “mejorar transversalmente la calidad en todos los niveles educativos”, “reposicionar la educación pública en todo el territorio”, contribuir a un “sistema más integrado y equitativo”, con “un diseño que no implique una carga financiera insostenible para los estudiantes y sus familias” y, en suma, “asegurar una educación que (...) permita construir un país más justo e inclusivo” (Boletín 10783-04, p. 1-2).

El enmarque de la reforma de la educación superior en un contexto mayor es ciertamente visible en el mensaje y en varios de los acentos de la propuesta legislativa. Pese a que el mejoramiento de la calidad es abordado desde una perspectiva fundamentalmente de control mínimo de estándares, como se fundamentará más adelante, el proyecto pone en el centro de atención a la calidad de las instituciones de educación superior y define un claro papel del estado y de sus organizaciones, responsables del establecimiento de las orientaciones y marco de acción, fiscalización, evaluación y monitoreo, certificación pública y aplicación de sanciones e intervención, cuando se incumpla la Ley.

En materia del aseguramiento de la calidad de la educación superior, la propuesta del gobierno reconoce avances importantes durante los últimos años en materia de fomento y mejora continua, sin embargo, destaca varias debilidades y vacíos en los que se propone avanzar: “la voluntariedad en las acreditaciones, excepto en carreras de medicina y pedagogía; la falta de relación entre acreditación institucional y la de programas, los conflictos de interés observados en la actual institucionalidad, entre otros” (p. 14).

Se sostiene también que “el sistema de aseguramiento de la calidad ha operado sin estándares explícitos, lo que ha significado, en definitiva, la expansión de una diversidad de instituciones sin que se haya constatado el cumplimiento de condiciones mínimas para poder operar en un sistema, tanto a nivel institucional como a nivel de carreras y programas” (p. 14).

Por su parte, plantea que “uno de los elementos más confusos que presenta el actual modelo de acreditación es la escala continua de años utilizada para los resultados de la evaluación externa” (p. 15). Respecto de la agencia responsable, sostiene que “la estructura de gobierno de la

actual Comisión Nacional de Acreditación (CNA) favorece los conflictos de interés, debido a que los comisionados son nombrados como representantes de los sectores de la educación superior a los que deben vigilar y acreditar" (p. 15).

A mi juicio, el mensaje del proyecto plantea un diagnóstico bastante parcial sobre la materia. Focaliza la atención en varios problemas del mecanismo de acreditación y de la agencia responsable, pasando por alto un análisis de los problemas en materia de calidad que un sistema de aseguramiento de la calidad debiera abordar. Este déficit en el diagnóstico no es sólo un problema en el texto del mensaje de la ley, lo es también en la documentación previa (minutas y documentos de trabajo) que dio a conocer el Ministerio de Educación.

Y no es que no existan elementos para un diagnóstico. De pronto, hay abundante literatura sobre la educación superior en el país, sus problemas y perspectivas desde el punto de vista de la calidad. El debate respecto de la calidad ha sido relevante y las instituciones de educación superior han sido protagonistas en dicho debate. No obstante es posible identificar varias diferencias en la manera como unos y otros actores abordan el tema de la calidad; también se aprecian ciertos consensos respecto de vacíos, deficiencias y desafíos futuros en la materia. El trabajo de sistematización y diagnóstico de los problemas en políticas públicas es una tarea de gran importancia por varias razones. Ciertamente ayuda a una mejor deliberación y ajuste de las alternativas disponibles, pero también colabora de modo relevante a generar acuerdos y acercar las posiciones de los diversos actores involucrados.

A mi modo de ver, un diagnóstico debiera al menos reunir una perspectiva histórica y de evolución de la institucionalidad que influye fuertemente en el contexto de la política sobre aseguramiento de la calidad. Debiera también prestar especial atención al detalle de los actores relacionados, sus consensos y disensos, al mismo tiempo que un análisis del papel que cada uno ha tenido y sus proyecciones en la perspectiva de los objetivos en materia de aseguramiento de la calidad. Finalmente, un diagnóstico debe ciertamente hacerse cargo de los vacíos, problemas y tensiones a los que la política está llamada a resolver, pero también abordar los desafíos y escenarios futuros en un horizonte de mediano y largo plazo del campo de la educación superior. Sobre estas materias, necesarias para un diagnóstico de política, existen avances importantes en el país, que lamentablemente la propuesta de reforma no ha sabido incorporar en la discusión.

Un último aspecto que me parece importante respecto del diagnóstico, tiene que ver con el carácter estratégico que tiene la participación de las instituciones de educación superior y el mundo académico. El aseguramiento de la calidad y su promoción difícilmente se consigue sólo desde la autoridad externa, y las instituciones han sabido sobrellevar distintos escenarios de regulación en el pasado, a veces favorables a sus intereses, a veces, bastante menos. No es rara la presión que hoy imprimen las instituciones de educación superior sobre la discusión del proyecto. A mi juicio, lo más importante es el convencimiento del mundo de las instituciones de educación superior de asumir un papel protagónico en su función de aseguramiento de la calidad, hoy muy poco claro e insuficientemente delineado en el proyecto. Su compromiso es indispensable en el contexto de un sistema en régimen que aspire efectivamente a conseguir mejoramiento permanente y no sólo un cumplimiento mínimo y formal.

V. Los objetivos de la reforma

El proyecto declara ejes, principios y objetivos, que intentan darle forma al marco conceptual de la propuesta.

Se declara como un eje basal de la reforma, 'la búsqueda permanente de la calidad' (p. 4), que permita a la educación superior responder a las demandas de la sociedad. Agrega que la fe pública requiere que la calidad esté a la altura de las expectativas que la sociedad tiene de sus instituciones. Esta definición, junto con la búsqueda de la equidad e inclusión, y de la pertinencia del sistema, es establecida como la base de la propuesta en su componente de la calidad.

Al respecto, es importante hacer notar la relevancia que la propuesta le asigna al tema de la calidad de la educación superior, que se encuentra en las bases mismas de su diseño. En términos conceptuales, la vincula a las demandas de la sociedad y a la necesidad de garantizar la confianza pública de las instituciones, noción muy en sintonía con los desafíos de la educación superior en contextos de cambio.

Para contribuir a una mayor coherencia y sentido de la educación superior, el proyecto propone un conjunto de principios orientadores, entre los que menciona la autonomía de las instituciones, la calidad, la diversidad, inclusión, libertad académica, participación, pertinencia, derechos humanos, transparencia y articulación (Art. 3). Esta elaboración de principios es, a mi modo de ver, una contribución importante respecto de un vacío que mantiene la legislación vigente del sector.

Mientras que las normas constitucionales y la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (1990) fijan su atención fundamentalmente en el derecho a la educación, el papel del Estado de fomento a la educación (rol subsidiario), la libertad de enseñanza y los requisitos mínimos para el reconocimiento oficial y la obtención de la autonomía institucional, poco o nada existe respecto de las bases conceptuales del sistema. La incorporación de un apartado sobre principios es relevante en la medida que contribuya a establecer orientaciones del sistema en su conjunto y articule el papel y tareas de unos y otros actores.

Se trata de un listado de principios razonablemente completo, aunque pueden hacerse notar algunos déficits (la ausencia de conexión con la ciencia y tecnología o la participación de otros actores no institucionales, por ejemplo). El listado presenta algunos alcances muy bienvenidos respecto a, por ejemplo, la formación técnica-profesional, pertinencia y regionalización, respeto a los derechos humanos y libertad académica, entre otros. Para que no sean solo una declaración de intenciones, es clave que los principios luego se vean reflejados en la normativa, cuestión que no ocurre sistemática y consistentemente. Mientras algunos de los principios, ciertamente son recogidos luego en el texto, otros están sólo marginalmente considerados. Un breve comentario merece el principio de la calidad. Tal cual está declarado en el proyecto, como "la búsqueda de la excelencia", se compadece poco con la conceptualización que luego se hace sobre su aseguramiento.

El proyecto declara también cinco objetivos, entre los que se cuentan: la consolidación del sistema de educación superior, la garantía de la calidad y resguardo de la fe pública, la promoción de la equidad e inclusión, el fortalecimiento del sector estatal y de la educación técnico-profesional (p. 19-25).

El objetivo de dar garantía de calidad y resguardar la fe pública se aborda fundamentalmente mediante el establecimiento de un mecanismo renovado de acreditación obligatoria y la aplicación de un nuevo mecanismo de supervisión y fiscalización de las instituciones. Aquí es donde la perspectiva de mejoramiento permanente de la calidad, declarada previamente, se concreta más bien en una de control de estándares y de la legalidad.

La propuesta del nuevo mecanismo de acreditación, se propone elevar el estándar actual, exigiendo la obligatoriedad de acreditación de las instituciones, en un proceso de evaluación integral que incluye una mirada de las diversas funciones institucionales, al mismo tiempo que el

desarrollo de sus programas y sedes. Se propone también introducir criterios de calidad y estándares asociados a todas las dimensiones de evaluación institucional, de modo tal de mejorar la transparencia y pertinencia del mecanismo. Finalmente, aspira a mejorar la transparencia e información de la información que las instituciones entregan a la sociedad, muy en sintonía con el enfoque de resguardo de la fe pública.

La propuesta de nuevo mecanismo de supervisión y fiscalización busca corregir el marco regulatorio y establecer medidas de control estatal, especialmente respecto de la prohibición efectiva del lucro y otros abusos que son ajenos a los fines de la educación superior y el interés público. El propósito de establecer una superintendencia de educación superior va también en directa relación con la garantía de la confianza pública y la protección de los abusos, especialmente respecto de los sectores más vulnerables.

Ambos mecanismos son ciertamente necesarios en la legislación, aunque tal cual están fijados, concentran su atención en el desarrollo de las funciones de control y supervisión, más que en el fomento de la calidad. Desde el punto de vista de los objetivos planteados en la propuesta, los énfasis son llamativos. El nuevo mecanismo de acreditación aspira a cubrir todas las funciones, quehacer y oferta de las instituciones, en un proceso obligatorio, maximalista y con consecuencias, regido por criterios y estándares que tendrán que fijar los límites para el efecto. El nuevo mecanismo de superintendencia resalta particularmente la prohibición del lucro, su fiscalización y sanciones, como la principal fuente de deterioro de los fines de la educación superior y confianza pública, omitiendo otros tipos de abusos que pueden ser tan dañinos como el lucro.

VI. El proyecto de Ley

El proyecto de ley aborda el tema de la calidad de la educación superior fundamentalmente mediante el establecimiento de los siguientes cambios al sistema (p. 27-29):

- ❑ El establecimiento de una nueva institucionalidad responsable del aseguramiento de la calidad, que estaría compuesto por la nueva Subsecretaría de Educación Superior, la nueva Superintendencia de Educación Superior y el nuevo Consejo para la Calidad, que reemplazaría a la Comisión Nacional de Acreditación.
- ❑ El establecimiento de un mecanismo de acreditación institucional obligatorio, al que todas las instituciones de educación superior estarían sujetas y dándole un trato diferenciado y particular al sector

técnico profesional. El nuevo sistema consistiría en la evaluación y verificación del cumplimiento de estándares de calidad en tres niveles, asociados a distintos niveles de monitoreo permanente (apertura de programas y sedes, cambios e informes durante la acreditación), durante un único período 8 años de acreditación, y que en el caso de las instituciones que reiteradamente sean mal evaluadas, se procedería a la aplicación de lo establecido en la Ley 20.800, sobre administración provisional y cierre y pérdida del reconocimiento oficial.

- ❑ Se sostiene la acreditación obligatoria de las carreras de medicina y pedagogías, aunque de un modo efectivo y con reales consecuencias, estableciéndose como obligatoria también la de los programas de doctorado.
- ❑ Se establece un mecanismo de fiscalización y supervigilancia del cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en el campo de la educación superior, el uso de los recursos y la viabilidad financiera de las instituciones. El mecanismo, administrado por la nueva Superintendencia, tendrá facultades de fiscalización y sancionatorias, en el caso de que detecte incumplimientos.
- ❑ Asociado a lo anterior, se fijan regulaciones adicionales para las instituciones de educación superior organizadas como personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro, de tal modo de lograr una efectiva prohibición del lucro y sujetar como responsables a los miembros de su órgano de administración superior.

De este modo, la legislación establece una perspectiva nueva de aseguramiento de la calidad, que combina mecanismos obligatorios de evaluación y acreditación de amplia cobertura y que estarían atadas a consecuencias en un mecanismo de monitoreo permanente (también nuevo), con mecanismos obligatorios de fiscalización y supervigilancia de la legalidad aplicable a las instituciones, especialmente respecto de posibles abusos y prohibición del lucro.

La nueva institucionalidad para el aseguramiento de la calidad ocupa un lugar central en la propuesta presentada. Se sostiene que las nuevas organizaciones constituirían un "Sistema" (con mayúscula) de aseguramiento de la calidad. Aunque no se explicita el carácter sistémico de su arquitectura, ni el lugar que ocuparían las demás instituciones del sistema (en particular, las instituciones de educación superior), ciertamente se trata de un conjunto de organismos radicados en el aparato público y

que aspiran a generar un nuevo papel del Estado en su relación con la educación superior.

Al respecto, la Subsecretaría de Educación Superior se establece como el órgano rector del sistema, asignándosele las siguientes funciones relacionadas con el aseguramiento de la calidad:

- ❑ Es la autoridad responsable de establecer los estándares y criterios de calidad, a propuesta del Consejo para la Calidad y previo informe del Consejo Nacional de Educación, entre otros actores.
- ❑ Se le encomienda establecer las instancias de diálogo y coordinación con las Instituciones de educación superior.
- ❑ Debiera proponer las políticas en materia de educación superior, tanto en el sector universitario como el técnico-profesional.
- ❑ Adicionalmente, le correspondería administrar los instrumentos de financiamiento del sistema que actualmente realiza el Ministerio de Educación.
- ❑ Debiera establecer el Marco Nacional de Cualificaciones para la clasificación y reconocimiento de competencias en cada ciclo formativo, reconociendo las particularidades de la educación técnico-profesional.
- ❑ Finalmente, le correspondería dirigir un sistema común de acceso a la educación superior, que en la propuesta tiene una relevancia particular, puesto que modifica las condiciones y operación del actual mecanismo administrado por el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas y lo hace extensivo a toda la educación superior.

Por su parte, respecto al Consejo Nacional de Educación, se propone realizar ciertos ajustes respecto de sus funciones:

- ❑ Se trata del organismo responsable de la administración del proceso de licenciamiento, según lo actualmente definido en la legislación.
- ❑ Se le asigna la función de ratificar, a propuesta del Ministerio de Educación, los procesos de cierre de instituciones (el nombramiento del administrador de cierre, según la Ley 20.800).
- ❑ Se le consulta su opinión respecto de los criterios y estándares para la evaluación de la calidad.
- ❑ Se elimina su actual función de instancia de apelación de las decisiones de acreditación.

La superintendencia de educación superior se establece como un servicio público descentralizado, responsable fundamentalmente

de la fiscalización y supervigilancia en el cumplimiento de la regulación y legislación por parte de las instituciones de educación superior, que:

- Deberá fiscalizar a todas las instituciones de educación superior respecto a las siguientes materias:
 - o El cumplimiento de las normas de la educación superior; en particular, respecto del resguardo de la fe pública, la sostenibilidad financiera de las instituciones y la prohibición efectiva del lucro.
 - o La protección de los derechos de los estudiantes establecidos en la Ley (derecho a retracto, publicidad engañosa, etc.).
 - o La legalidad del uso de los recursos.
- La superintendencia podrá aplicar sanciones en los casos que se verifiquen infracciones.
- Le corresponderá supervigilar la viabilidad financiera de las instituciones de educación superior.
- Y nombrar al administrador provisional, cuando se inicie un proceso según lo establecido en la Ley 20.800.

Finalmente, al nuevo Consejo para la calidad se lo establece como la nueva institucionalidad responsable de la evaluación y acreditación de las instituciones. Se trataría de un servicio público descentralizado y autónomo, dirigido por un directorio responsable de:

- El desarrollo y juicios de acreditación institucional obligatoria, con el carácter antes mencionado, y que incluye cinco dimensiones de análisis que se consideran integralmente:
 - o Gestión y recursos institucionales,
 - o Aseguramiento interno de la calidad,
 - o Docencia y resultados de la formación,
 - o Investigación, creación e innovación (sólo aplicable a las universidades), y
 - o Vinculación con el medio.
- En el desarrollo de la acreditación institucional, se sostiene que se evaluará una “muestra representativa del conjunto de las carreras o programas de pregrado”, que “determinará el Consejo para la Calidad”, y que “no podrá ser menor al treinta por ciento del total de éstas” (art. 28).
- La evaluación y verificación del cumplimiento de los criterios y estándares que se definan, los que se indica que deberán ser objetivos y públicos.

- ❑ La definición de la acreditación institucional en tres niveles, según el cumplimiento de los estándares, y cuyas consecuencias implican variados niveles de monitoreo, además de un estado condicional que podría llevar a un procedimiento de cierre y revocación del reconocimiento oficial.
- ❑ La acreditación obligatoria de los programas de pedagogía, medicina y doctorados.

Integrarían el nuevo Consejo once miembros, nueve de los cuales serían designados por el Presidente de la República a partir de ternas propuestas para cada cargo por el Consejo de Alta Dirección Pública. Uno de ellos sería nombrado como presidente, concentrando gran parte de las facultades directivas y ejecutivas de la organización, y cuyo perfil es definido como un profesional de reconocido prestigio y larga trayectoria en el sistema (10 años al menos). Llama la atención que al presidente no se le exija experiencia académica propiamente tal, teniendo que cumplir, en la práctica, menores requisitos que los demás integrantes del Consejo. Respecto de estos últimos, cuatro corresponderían a académicos del medio universitario y cuatro a docentes del medio técnico-profesional, todos de reconocido prestigio y trayectoria. Componen el Consejo finalmente dos integrantes designados, uno por la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT), y otro por la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)

Cabe destacar que la propuesta establece normas estrictas respecto de las inhabilidades e incompatibilidades de los integrantes del Consejo, previendo posibles conflictos de interés. En su organización, se trataría básicamente de un servicio público, dirigido por el Consejo, al cual se le asigna personal profesional y administrativo para el desarrollo de sus funciones.

VII. Problemas y perspectivas

Como puede apreciarse, el proyecto de ley contiene numerosos aspectos relativos a un sistema de aseguramiento de la calidad que intenta cubrir varios vacíos y corregir diversos problemas de la actual legislación. Se trata de un proyecto ambicioso y que claramente aspira a introducir cambios significativos al sistema, rompiendo con las bases del modelo actual.

Desde el punto de vista de la calidad, están en el corazón de la propuesta la nueva institucionalidad responsable, el establecimiento del mecanismo de fiscalización y supervigilancia, y el nuevo mecanismo de acreditación, ciertamente más relevante respecto de sus alcances y consecuencias. Desde el punto de vista de la redefinición del papel del Estado y el establecimiento de una regulación de la educación superior, no cabe duda que el proyecto avanza simultáneamente en varias direcciones.

Me parece que es un mérito de la propuesta sentar las bases de una regulación considerablemente más estricta y que llene un claro vacío en la regulación actual. Chile no ha contado con un mecanismo de control y supervigilancia básico, que fiscalice apropiadamente el cumplimiento de la ley. Salvo por la importante labor desarrollada por el Consejo Superior de Educación (hoy CNED) en la supervisión de las instituciones adscritas temporalmente al licenciamiento, no ha existido en el país una autoridad responsable del control de la educación superior. La propuesta de superintendencia es indispensable en el contexto actual. El gobierno acierta al sostener que se requiere reponer la confianza pública, para lo que es preciso contar con mecanismos de control y supervisión. Es mucho menos evidente, sin embargo, que mantenga un foco de control en los mecanismos de acreditación.

Es clave contar con una superintendencia fuerte, que realice control de la legalidad, basada fundamentalmente en una supervisión técnica-burocrática, y con suficientes facultades fiscalizadoras y sancionatorias para prevenir los abusos y garantizar el cumplimiento de los derechos de los estudiantes y demás actores asociados.

A mi personal modo de ver, un mecanismo idóneo de control (a la base) podría incluso ir más en profundidad, en el sentido de garantizar ciertos mínimos elementales de calidad en cuestiones formales y que sean fácilmente evaluables por un servicio público. Cuanto más robusto sea el sistema de control, me parece, más espacio para distanciarse con un perfil de mejoramiento de la calidad, podría tener un sistema de evaluación y fomento de la calidad, que tantas dificultades ha tenido el país en desarrollar.

En efecto, sugiero que parte importante de la formalización y pesado acento burocrático que han ido adoptando los procesos de acreditación, es en buena parte porque no existe otro mecanismo idóneo de supervisión. La acreditación ha debido suplir, de facto, la falta de sistemas de supervisión. El dilema es que los procesos de evaluación y

acreditación son excesivamente onerosos desde el punto de vista de los recursos humanos calificados que requiere, sin perjuicio de lo absurdo que significa solicitar a pares evaluadores académicos adoptar un estilo formal y burocrático de evaluación. La evaluación de pares adquiere considerablemente mayor sentido en contextos de análisis colaborativo crítico y prospectivo, cuando sirve propósitos de promoción de la calidad.

Hay algunos que han sostenido que un exceso de regulación limita la autonomía y diversidad del sistema. Aunque dicho argumento ha probado ser cierto cuando la regulación intenta abarcar múltiples ámbitos del sistema, no lo es cuando se centra en aspectos básicos y elementales. Sugiero que la autonomía se ve fortalecida cuando existen mecanismos de control externos que garantizan un mínimo, que todas las instituciones deben cumplir y que protegen al público de posibles abusos y malas prácticas.

La propuesta es también interesante respecto de algunas facetas del sistema de acreditación propuesto. Pareciera existir consenso sobre la necesidad de que la acreditación tenga cierto carácter de obligatoriedad, cuestión que la legislación recoge. Lo mismo cuenta respecto de la necesidad de tener un organismo con suficiente autoridad, que mantenga altos estándares para la designación de sus miembros y una clara política de inhabilidades e incompatibilidades, que vele por el control de los conflictos de interés. El sistema de acreditación corrige ciertas debilidades del sistema actual, tales como la escala de años, incorporando un período más bien estable y un conjunto de procedimientos de evaluación intermedia, planificación y *follow up*. Todo esto, la verdad, se ha venido desarrollando desde hace bastante tiempo en otros países. Finalmente, se recoge reiteradamente la necesaria distinción entre los sectores universitario y técnico profesional, que en el esquema actual es todavía muy difuso.

Se propone también un marco de cualificaciones tendiente a contribuir a la articulación y flexibilidad. Aunque la posibilidad de que un marco de cualificaciones ordene parte de la heterogeneidad existente en materia de certificaciones depende más bien de su relación con otros dispositivos de política, se trata de una propuesta necesaria y muy en sintonía con el contexto internacional. Su discusión en el medio me parece que también podría colaborar en la discusión de otros temas muy postergados y que tienen que ver con la formación general, la flexibilidad de los actuales programas, las trayectorias de

formación y su articulación entre sí, y la necesaria pertinencia y relación con el mundo del empleo.

Como he sostenido anteriormente, el proyecto parece estar más centrado en responder a los vacíos y problemas actuales en materia de aseguramiento de la calidad, que en proyectar el sistema al mediano y largo plazo, abordando sus desafíos futuros.

A mi juicio, la propuesta del gobierno pierde una enorme oportunidad de haber proyectado su sistema de aseguramiento de la calidad en cuanto a la función de mejoramiento continuo y promoción de la innovación. En cambio, propone un mecanismo de acreditación pesado, que revisa todas las áreas de desempeño institucional, sobre un esquema de criterios y estándares que deberán cubrir algunas áreas que evidentemente muchas universidades ni siquiera tienen (investigación, por ejemplo). Es evidente que de fijarse criterios en algunas de estas áreas serán o bien tan mínimos o bien de cumplimiento tan formal, que a poco andar resultarán ser inútiles.

El foco manifiesto en los procesos de acreditación sigue una lógica de control y supervisión no muy distinta a la de un sistema de licenciamiento. Incorpora, eso sí, una progresión de niveles de cumplimiento que, me parece, no resolverán totalmente la dificultad que tiene hoy, de entregar años distintos de acreditación.

El sistema de acreditación propuesto es maximalista, se organiza institucionalmente y proyecta verificar la calidad de la institución y de sus programas de pregrado simultáneamente. Esta estrategia, que en principio podría ser entendida como una medida razonable para disminuir la carga de trabajo del proceso, no es claro que consiga hacerlo del modo definido. Pese a que la propuesta es suficientemente clara respecto de los ámbitos de la evaluación, no lo es respecto del enfoque y nociones de calidad que serían aplicadas. No es necesario que estos aspectos queden fijados en la ley, pero se hace muy difícil argumentar la sustentabilidad y pertinencia del sistema sin abordar estos asuntos de fondo.

Un sistema que podría haber mantenido diversos mecanismos, con una variedad de modalidades que se ajustaran a la diversidad del sistema y sus instituciones, apuesta más bien a un solo mecanismo de acreditación institucional con una evaluación unificada que luego sanciona en niveles jerárquicamente definidos.

Poco se dice respecto de la evaluación de programas, salvo por la acreditación obligatoria de las carreras de medicina, pedagogías, y

programas de doctorados. La evaluación de programas quedaría subsumida en la institucional, cubriendo al menos un treinta por ciento de los programas. Hasta el momento, no se ha dado ningún argumento sustantivo para justificar dicho porcentaje, que por lo demás, podría ser totalmente ilusorio alcanzar.

Existe evidencia empírica de que los procesos de acreditación de programas de pregrado desarrollados por las agencias acreditadoras son heterogéneos y que sus juicios varían en calidad y rigor. Pese a lo anterior, los procesos de evaluación de programas abren importantes espacios para el mejoramiento de la calidad y una renovada perspectiva acerca de la formación de los estudiantes. Estas experiencias, tan valiosas, no son recogidas por la propuesta.

Es indispensable hacer un comentario específico acerca de la acreditación del postgrado, donde a mi juicio se cometen dos profundos errores. Aparentemente, no se ha previsto que exista evaluación de los programas de magíster, los cuales no están considerados en el proyecto. Luego, la acreditación de los doctorados pasa a ser obligatoria y administrada por la misma agencia responsable de la acreditación institucional.

Hasta donde conozco, en aquellos países que cuentan con aseguramiento de la calidad y sistemas maduros de educación superior, los doctorados rara vez son evaluados por agencias de acreditación y desde una enfoque de criterios y garantía pública (típicamente asociada a programas profesionales y en los que se juega la confianza pública). Los doctorados, cuando son evaluados, lo son por instancias distintas (las académicas, los consejos de ciencias y tecnología, las instancias de financiamiento de la ciencia, etc.), donde prevalece la revisión entre investigadores y cuidando que la carga de trabajo que involucran estos procesos no ahogue la actividad central de los programas.

Aunque la propuesta original de sistema nacional de aseguramiento de la calidad (CNAP, 2002) sugería mantener la acreditación de los doctorados en manos de una instancia independiente y distinta, la Ley 20.129 la incorporó a las tareas de la Comisión Nacional de Acreditación. Actualmente, me parece que la acreditación de los doctorados ha alcanzado un nivel de burocratización y carga de trabajo insostenible para las características y organización que tienen programas de esta naturaleza, y que van a terminar por causar más perjuicios que beneficios.

Demás está decir que en la actual propuesta, la discusión respecto del sistema de aseguramiento de la calidad ha quedado lamentablemente disociada del debate sobre el desarrollo de la ciencia y

tecnología, que en la agenda de gobierno iría por una vía distinta e independiente. La educación superior, que en Chile convive tan estrechamente con el sistema de desarrollo científico y tecnológico, requiere que sus políticas sean abordadas con mayor sintonía y articulación.

Por otra parte, los procesos de acreditación, y el conjunto de labores de revisión continua, autorizaciones y monitoreo serían realizados por el nuevo Consejo para la calidad, una organización cuyo directorio queda en la práctica dividido en dos grupos, con experiencias y trayectorias tan dispares, que hace difícil imaginárselo a todos manteniendo un cabal entendimiento en las materias a las que están convocados a pronunciarse. Si es que se desea reconocer las diferencias entre el mundo universitario y técnico profesional, lo sensato habría sido que la organización estableciera una o más instancias con la autoridad y legitimidad necesarias en sus propios campos. La propuesta de un Consejo, como servicio público, no colabora necesariamente con la necesidad de un organismo que goce de gran independencia y que pueda administrarse con flexibilidad en su organización interna.

Aquí vale la pena un comentario específico sobre la necesaria perspectiva de los expertos en el campo de la evaluación de la educación superior. La legitimidad del nuevo consejo por cierto dependerá de su integridad y normas que impidan malas prácticas y conflictos de interés, pero mucho más importante será el reconocimiento y peso académico de sus miembros, así como la idoneidad de sus evaluadores. Es indispensable, creo yo, que en la evaluación se recupere el juicio y análisis experto, más que reproducir evaluaciones formales y burocráticas. El mejoramiento de la calidad depende de que exista colaboración y una autoridad legítima, no tanto por las sanciones que pudiera aplicar, sino que por los fundamentos de sus decisiones.

En la organización, el presidente del Consejo, que a la vez sería el director de servicio, mantiene gran poder y atribuciones, en las que se confunden las funciones directivas y con las ejecutivas. La experiencia sugiere la importancia de mantener una organización con instancias colegiadas de especialistas, que gocen de autonomía e independencia para dirigir y tomar decisiones, al mismo tiempo que una secretaría ejecutiva profesional, responsable de la conducción técnica de los procesos. La organización, tal cual está planteada, mantiene poca flexibilidad para incorporar a un conjunto de capacidades y experticias que el fuerte dinamismo del aseguramiento de la calidad muy probablemente requerirá ir evolucionando y ajustándose en el tiempo.

VIII. Conclusiones

El compromiso del gobierno con una reforma a la educación superior que contiene, entre otras cuestiones, un cambio en el modo de abordar el tema de la calidad, ha resultado ser más complejo que lo anticipado. La propuesta del gobierno, largamente esperada, ha generado diversas críticas. El nivel de politización del debate presumiblemente aumentará, según las consecuencias e impactos de la política afecten más a unos grupos que a otros.

El gobierno ha manifestado su voluntad de abrirse al diálogo, cuestión que muy positivamente ha realizado durante los últimos meses. Está pendiente aún el envío de una nueva versión del proyecto de ley, que se haga cargo de las diversas críticas planteadas y aborde especialmente las materias donde existe mayor acuerdo.

Un sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior requiere del compromiso efectivo de las instituciones de educación superior, cuya participación y papel en el proceso no ha sido suficientemente claro. La responsabilidad por mantener niveles de calidad y contribuir al mejoramiento continuo es de las instituciones. Los mecanismos de evaluación y acreditación externa ciertamente pueden contribuir, pero no reemplazar el papel central de las instituciones.

No cabe duda que la reforma debiera hacerse cargo de los vacíos y debilidades del sistema vigente, sin embargo, ello no es suficiente. Proyectar el aseguramiento de la calidad hacia los desafíos futuros, pues será indispensable repensar los modos tradicionales de organización de la educación superior. La propuesta actual fija su atención excesivamente en las necesidades de control y fiscalización. En cambio, no desarrolla suficientemente la indispensable apertura a la diversidad e innovación, que bien acompañadas mediante mecanismos de promoción, serán los ingredientes necesarios para un sistema que deberá ajustarse a una sociedad de gran dinamismo y que impone crecientes desafíos.

Referencias

- AEQUALIS (2011). Propuestas para la Educación Superior: Foro Aequalis y las Transformaciones Necesarias. Santiago, Chile: Aequalis, Foro de Educación Superior.
- AEQUALIS (2013a). Transformando el sistema de educación superior: propuesta de Aequalis para una política nacional. Santiago, Chile: Aequalis: Foro de Educación Superior.
- AEQUALIS (2013b). Observatorio de Políticas en Educación Superior: Contribuciones del Foro de la Educación Superior. Santiago, Chile: Aequalis, Foro de Educación Superior.
- Armanet, Pilar (2005). Acreditación de la Calidad en Chile 1999-2005. Santiago de Chile: Serie Seminarios Internacionales, Consejo Superior de Educación.
- Bachelet, Michelle (2013). Chile de Todos: Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018. Recuperado de <http://michellebachelet.cl/programa/>
- BCN (2006). Historia de la Ley 20.129. Valparaíso, Chile: Biblioteca del Congreso Nacional.
- Billing, David (2004). International comparisons and trends in quality assurance of higher education: commonality or diversity? (Higher Education), 47.
- Brennan, John (1997). Autoridad, legitimidad y cambio: el surgimiento de la evaluación de la calidad en la educación superior. (Higher Education Management), 9(1), 7-29.
- Brunner, José Joaquín (2009). Educación superior en Chile. Instituciones, mercados y políticas gubernamentales (1967-2007). Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Cámara de Diputados (2012). Informe de la Comisión Investigadora sobre el funcionamiento de la educación superior. Valparaíso, Chile: Congreso de Chile.
- CAPES (2008). Los desafíos de la educación superior chilena. Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior. Marzo de 2008, Santiago de Chile.
- CEES (1991). Una Política para el Desarrollo de la Educación Superior en la Década de los Noventa. Comisión de Estudio de la Educación Superior. Santiago, Chile.
- CNA (2016). La Comisión Nacional de Acreditación sobre el Aseguramiento de la Calidad en el Contexto de la Reforma al Sistema. Documento de trabajo. Abril de 2016. Santiago, Chile: Comisión Nacional de Acreditación.
- CONICYT (2007). Capital Humano Avanzado: Hacia una política integral de becas de postgrado. Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica. Santiago de Chile: CONICYT.
- Espinoza, Oscar & González, Luis Eduardo (2011). La crisis del sistema de educación superior chileno y el ocaso del modelo neoliberal. (Barómetro de Política y Equidad, Nuevos actores, nuevas banderas). Número 3, 94-133.

- Fernández, Enrique (2015). Políticas de educación superior desde 1990 hasta el presente. En A. Bernasconi (Ed.). La educación superior de Chile. Transformación, desarrollo y crisis. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- González, Luis Eduardo & Ayarza, Hernán (1997). Calidad, evaluación institucional y acreditación en la educación superior en la región Latinoamericana y del Caribe. La educación superior en el siglo XXI. Visión de América Latina y el Caribe, 1, 337-390.
- Harvey, Lee & Green, Diana (1993). Defining Quality. Assessment & Evaluation in Higher Education, 18(1), 9-34.
- Harvey, Lee & Newton, Jethro (2004). Transforming quality evaluation. Quality in Higher Education, 10(2), 149-165.
- Huneus, Carlos (2014). La democracia semisoberana: Chile después de Pinochet. Santiago: Taurus.
- Kells, Herbert (1999). National Higher Education Evaluation Systems: Methods for analysis and some propositions for the research and policy void. (Higher Education), 38.
- Koljatic, Matko (2014). Cuenta Pública. Comisión Nacional de Acreditación. 29 de abril de 2014. Santiago de Chile: CNA.
- Larroulet, Cristián & Montt, Pedro (2010). 'Políticas Educativas de Largo Plazo y Acuerdo Amplio en Educación: el Caso Chileno. En: Martinic, S. & Elacqua, G. (2010), ¿Fin de Ciclo? Cambios en la Gobernanza del Sistema educativo. PUC-UNESCO.
- Lavados, Jaime (1998). Discurso de su Excelencia el Embajador Jaime Lavados. Jefe de la Delegación de Chile. Conferencia Mundial sobre la Educación Superior. La educación superior en el siglo XXI: Visión y Acción (5 al 9 de octubre). París: UNESCO.
- Lemaitre, María José & Zapata, Gonzalo (2004). 'Antecedentes, Situación Actual y Perspectivas de la Evaluación y la Acreditación de la Educación Superior en Chile'. Capítulo en: 'Políticas Públicas: Demandas Sociales y Gestión del Conocimiento'. Centro Interuniversitario de Desarrollo, CINDA.
- Ley N° 18.962 (1990). Ley Orgánica Constitucional de la Enseñanza, LOCE. Ministerio de Educación. Publicada en el Diario Oficial el 10 de marzo de 1990.
- Ley N° 20.129 (2006). Ley de Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. Ministerio de Educación. Publicada en el Diario Oficial el 17 de noviembre de 2006.
- Ley N° 20.370 (2009). Ley General de Educación. Ministerio de Educación. Publicada en el Diario Oficial el 12 de septiembre de 2009.
- MINEDUC (1999). Presente y futuro de la educación superior chilena. Documento de Síntesis para ser presentado a la Jornada Temática sobre el Sistema Universitario Chileno (9 de junio de 1999). Valparaíso: Cámara de Diputados.

MINEDUC (2005). Higher Education in Chile: Aiming for Quality. Santiago de Chile: Ministerio de Educación.

MINEDUC (2008). Los desafíos de la educación superior chilena. Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior. Santiago: Ministerio de Educación.

MINEDUC (2009). Bases para una Política de Formación Técnico-Profesional en Chile, Informe Ejecutivo. Comisión de formación técnico-profesional. Santiago: Ministerio de Educación.

Neave, Guy & Van Vught, Frans (1994). Prometeo encadenado: estado y educación superior en Europa. Barcelona, España: Editorial Gedisa.

Neave, Guy (2001). Educación Superior: Historia y Política. Estudios comparativos sobre la universidad contemporánea. Barcelona: Gedisa.

OCDE (2013). El Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior en Chile 2013. Revisión de Políticas Nacionales de Educación. París, Francia: OECD.

OECD/World Bank (2009). Revisión de políticas nacionales de educación. La educación superior en Chile. París: OECD Publishing.

Proyecto de Ley de Reforma a la Educación Superior (Boletín 10783-04), ingresado el martes 05 de julio de 2016 a la Cámara de Diputados. Ver en: https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=11224

Salazar, José Miguel & Caillón, Adriana (2011). Modelos de aseguramiento de la calidad en la Educación Superior / El aseguramiento externo de la calidad en la Educación Superior. Centro Interuniversitario de Desarrollo, CINDA. Santiago de Chile: RIL Editores.

Salazar, Jose Miguel & Leihy, Peodair (2013). El Manual Invisible: Tres décadas de políticas de educación superior en Chile (1980-2010). Education Policy Analysis Archives, 21(34), 1-34.

Trow, Martin (1973). Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education. Berkeley, CA: Carnegie Commission on Higher Education.

Trow, Martin (1996). Trust, markets and accountability in higher education: A comparative perspective. (Higher Education Policy), 9(4), 309-324.

Van Vught, Frans & Westerheijden, Don (1994). Towards a general model of quality assessment in higher education. (Higher Education), 28(3).

Vroeijenstijn, Ton (1995). Improvement and accountability, navigating between Scylla and Charybdis. Guide for quality assessment in higher education. London: Jessica Kingsley.

Westerheijden, Don; Stensaker, Bjorn; & Rosa, Maria Joao (2007). Conclusions and further challenges. En Westerheijden, D. F., Stensaker, B. & Rosa, M. (Eds.). (Quality assurance in higher education). Dordrecht. The Netherlands: Springer.

Woodhouse, David (1996). Quality assurance: international trends, preoccupations and features. (Assessment & Evaluation in Higher Education), 21(4), 347-356.

Zapata, Gonzalo & Tejada, Ivo (2009). Impactos del aseguramiento de la calidad y acreditación de la Educación Superior. Consideraciones y proposiciones. (Revista Calidad en la Educación) 31:191-209.

Zapata, Gonzalo & Tejada, Ivo (2016). Informe Nacional: La Educación Superior en Chile. En: (La Educación Superior en Iberoamérica 2016). Editado por CINDA. Santiago de Chile: Centro Interuniversitario de Desarrollo.

Zapata, Gonzalo; Lagos, Felipe; Fleet, Nicolás & Briceño, Verónica (2003). Evolución de las sedes de instituciones de educación superior en Chile. Documento de Trabajo de la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado. Santiago, Chile: CNAP.

Zapata, Gonzalo; Tejada, Ivo & Rojas, Álvaro (2011). La Educación Superior en Chile. En: (La Educación Superior en Iberoamérica 2011). Editado por CINDA. Santiago de Chile: Centro Interuniversitario de Desarrollo.

Reforma de la Educación Superior y su financiamiento

Higher Education Reform and its Funding

Ms. Andrés Sanfuentes*

RESUMEN

El proyecto de ley ha tenido un trayecto accidentado en el Parlamento: ha sufrido muchos cambios y críticas de muchos agentes educacionales, en especial por la falta de claridad en sus prioridades y tiempos de implementación, a lo que se sumó que el Ejecutivo puso énfasis en dos temas cuestionados: la gratuidad universal y el “lucro” como signo de la criticada “mercantilización del modelo”.

La Reforma se justifica porque la normativa básica está vigente desde 1981 y el país ha experimentado cambios significativos en el sector, como la masividad de la matrícula y la proliferación de instituciones de enseñanza.

El tema del artículo es el financiamiento de la reforma, pero sería la última etapa, después de conocidos los fundamentos básicos de la propuesta, lo cual obliga a adoptar algunas definiciones previas, como el sujeto del derecho a la educación superior, definir las instituciones que entregan enseñanza y sus incentivos, así como los fundamentos de la intervención del Estado. Se plantea la creciente escasez de recursos para financiar la reforma.

La institucionalidad propuesta parece adecuada a las necesidades, a pesar de ser excesivamente estatista. El proyecto entra en demasiados detalles operacionales y burocráticos que no debieran estar en la ley.

Además, se analizan una serie de aspectos en que no existe suficiente claridad: el destino y aportes al CRUCH; las modificaciones al sistema de becas y créditos que necesariamente se mantendrá; la dificultad para separar la docencia de la investigación y desarrollo, en especial en las postgrados; las imprecisiones en el crítico tema de los aranceles; la deserción estudiantil; la duración de las carreras y la integración del sistema de títulos y grados; son algunas carencias.

* Máster en Economía, Ingeniero Comercial, Académico, Santiago, Chile. Correo electrónico: asanfuentes@golf99.cl.

ABSTRACT

The draft legislation has had a troubled journey in Parliament: it has suffered many changes and criticism from education agents, especially regarding the lack of clarity in its priorities and implementation time frames. This has led the Administration to place emphasis on two particular issues: 'free-for-all' education and 'profitability' as evidence of the much-criticised 'commercialisation of the model'.

The Reform is justified because the primary legislation has been in force since 1981, and the country has undergone significant changes in the sector, such as the massive increase in enrolments and ever-increasing number of educational institutions.

The article deals with the funding of the reform, although it will be the last stage when the basic fundamentals of the proposal are known. This will require the adoption of some previous definitions such as the right to higher education, establishing the institutions that are able to deliver education and their incentives, in addition to the fundamentals of State intervention. The article also talks about the growing scarcity of resources to finance the reform.

The proposed institutional framework seems to meet the requirements, despite being excessively statist. The project delves into many operational and bureaucratic details that should not be part of the law.

Furthermore, a series of aspects where a lack of clarity lies are analysed. These include the destination and contributions to the Council of Rectors of Chilean Universities (CRUCH), modifications to the scholarships and loans system that must be maintained, the difficulty to separate teaching from research and development, especially at postgraduate level, the inaccuracies in the critical issue of tariffs, student attrition rates, length of degree programmes and the integration of the 'título' and 'grado' system; these are some of the shortcomings.

Jaime Lavados M.

Este artículo tiene su origen en una invitación de Jaime a contribuir al análisis de la Reforma de la Educación Superior, que es el tema de este número especial de Estudios Sociales; un aspecto específico: su financiamiento. Mi primera reacción fue indicarle la dificultad de examinar un aspecto concreto cuando la reforma partió confusa, lo cual se ha ido agravando en el tiempo. Además, existía el peligro de caer en la acusación que se hace muchas veces a los economistas: colocan la carreta delante de los bueyes, pues el financiamiento depende de las definiciones básicas del proyecto.

En fin, acepté porque era Jaime, a quien siempre he admirado por múltiples razones. Antes que nada por haber formado una admirable familia, como marido, padre, abuelo y hermano, con relaciones profundas con cada uno. También como amigo fue admirable, pues sabía interesarse por los temas del otro y porque siempre conversaba, intercambiaba ideas, evitaba la inútil discusión en todos los planos, ya que era tolerante sin ser débil en sus ideas.

Como intelectual era un hombre atractivo, pues junto con estar al día en su especialidad, tenía una cultura profunda y amplia, que hacía particularmente estimulante escucharlo. Estas condiciones lo llevaron a una de las rectorías más destacadas de la historia de la Universidad de Chile, en un período particularmente complejo, incluso resolviendo la crisis financiera heredada. Ejerció la docencia de alto nivel hasta el fin con el brillo acostumbrado. Sus contribuciones al pensamiento intelectual mostraron su capacidad de síntesis y la comprensión y difusión de materias actuales y complejas.

Otro de sus aportes más importantes fue la creación, junto a un conjunto de intelectuales destacados, de la Corporación de Promoción Universitaria, que ha constituido una entidad rectora del pensamiento de las

Ciencias Sociales en Chile, especialmente en el desarrollo de la Educación Superior. Ha sido el lugar de encuentro de muchas visiones confluyentes en varias áreas, especialmente importante en mantener los diálogos en períodos oscuros del país, como fueron los largos años de la Dictadura, en que fue el principal lugar de pensamiento, inquietudes y nuevas ideas. No debe olvidarse que incluso fue el lugar donde se prepararon los fundamentos de la Reforma Procesal Penal, implementada por el gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle.

Sus huellas son imborrables pero, sobre todo, era un buen hombre.

El proyecto de Reforma de la Educación Superior (ES) ha sido presentado al Parlamento como una iniciativa "re-fundacional", es decir, que modifica el sistema en sus estructuras básicas, después de varios decenios de transitar como una actividad "mercantilizada". El proyecto se inicia señalando "que viene a reformar completamente el régimen jurídico del sector", para lo cual establece como sus ejes: a) la búsqueda permanente de la calidad; b) la equidad e inclusión, lo cual "se aborda avanzando hacia la gratuidad"; y c) la pertinencia del quehacer de la educación superior.

La necesidad de realizar una reforma profunda de la ES es clara. Las bases del actual sistema están enclavadas en 1981, hace 35 años, y desde entonces han ocurrido profundos cambios tanto en la sociedad chilena como en la Educación Superior, a causa de su natural evolución, pero la normativa del sector como las instituciones que lo rigen presentan dificultades crecientes para dar respuesta a los requerimientos del Estado, las entidades educacionales, así como los estudiantes y quienes se relacionan con la actividad.

Cuando se desea llevar a cabo una gran reforma, como sería la situación actual, se requiere de condiciones que no son fáciles de cumplir. En primer lugar, tener claridad en los objetivos y, especialmente, en las prioridades que es necesario establecer cuando los asuntos son complejos y existen intereses contradictorios. En segundo lugar, haber logrado consensos entre quienes son los impulsores de la iniciativa, situación que en este caso no se ha logrado, como ya lo reflejan las diferentes posturas expresadas por la Nueva Mayoría, que es la base del Gobierno, como por ejemplo, en la discusión entre estatismo y autonomía universitaria.

Entre las materias que necesitan de acuerdos explícitos, están los plazos para la puesta en marcha y la ejecución de las iniciativas acordadas. Por último, es necesario manifestar que las reformas profundas necesitan de cuantiosos recursos para llevarlas a cabo, tanto humanos, de gestión, como financieros, lo cual no ha sido expresado en forma categórica en las etapas previas a la concreción de la iniciativa, lo que ha dado origen a un ambiente en que pareciera no existir la escasez de medios de ningún tipo, distorsionando

el proyecto hasta extremos irracionales: “seamos realistas, pidamos lo imposible” (París, mayo 1968, el lema anarquista de entonces).

Uno de los aspectos ilustrativos del incumplimiento de las condiciones anteriores ha sido la promesa presidencial de la gratuidad universal, aunque en el sacrosanto “Programa” se limitó a fines de este Gobierno al 70% del estudiantado más vulnerable. Sin embargo, ha pasado a constituir una exigencia de algunos grupos estudiantiles “aquí y ahora”, a pesar de que fue formulada en un contexto político y económico enteramente diferente: alta popularidad personal y política unida a un cuadro económico favorable. A pesar de constituir una propuesta regresiva desde el punto de vista de la equidad, se ha transformado en un aspecto central del debate, ignorando la posibilidad de concreción incluso en plazos largos. Solamente los alcances del Ministro de Hacienda sobre la realidad fiscal han significado un enfoque más pragmático.

El énfasis en la gratuidad universal ha llevado a postergar definiciones sobre los aspectos centrales de la Reforma, ya que a pesar de que los temas financieros deberían estar en la última fase del proyecto, aquí se ha puesto “la carreta delante de los bueyes”, en vez de partir por aclarar temas previos que son esenciales:

- Quién es el sujeto del derecho a la educación. Este aspecto permite definir un asunto fundamental.
- Por qué la Educación Superior es un bien público, ya que es el fundamento del papel del Estado en la actividad y así justificar su intervención tanto de proveedor como regulador del sistema.
- La definición de universidad y los alcances de los términos “compleja” o “docente”, especialmente cuando la referencia a “Bologna” y similares ha quedado perdido en la polvareda, y la realidad actual en Chile y en el extranjero presenta un panorama de una mayor complejidad.
- La claridad sobre las instituciones de ES públicas y privadas.
- La definición del “lucro” y las eventuales diferencias con ganancia, rentabilidad y otros términos cercanos.

Una vez definidas estas incógnitas, se puede avanzar en establecer las necesarias instituciones que deben regir el sistema. En el proyecto se mencionan la Subsecretaría, la Superintendencia, el Sistema de Aseguramiento de Calidad y las readecuaciones de diferentes entidades como el CRUCH, la institucionalidad técnico-profesional y el Sistema Común de Acceso a los planteles, entre los principales. Tal como lo señaló José Joaquín Brunnner hace ya varios meses, la Reforma se podría haber iniciado por esta fase. En muy probable que la complejidad del proyecto

lleve a buscar avances parciales de sus componentes. En tal caso, el aspecto institucional podría ser segmentado, para lograr un marco de referencia en la búsqueda de la meta de “educación pública, gratuita y de calidad”, que hoy aparece distante.

Algunos conceptos básicos y el derecho a la ES

Antes de entrar al tema del financiamiento de la Educación Superior, es indispensable precisar algunos conceptos que en los debates actuales no aparecen claramente establecidos.

El primero es determinar quién es el sujeto del derecho a la educación, y si es un derecho individual o social.

Según la Constitución, en su artículo 10, “Los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos. Corresponderá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de este derecho”, y agrega que “El Estado promoverá la educación parvularia. La educación básica y la educación media son obligatorias, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ellas de toda la población”. Por otra parte, señala que “Corresponderá al Estado, asimismo, fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles; estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación”.

Por lo tanto, el derecho a la educación gratuita se limita a los niveles básico y medio, fundamentado en que son obligatorias. Ni siquiera la educación parvularia goza de este privilegio y el Estado solo la “promoverá”. Por su parte, como la educación superior no es obligatoria, la responsabilidad se limita a “fomentar el desarrollo”, pero no da origen a un derecho constitucional.

Aún más, en el artículo 11 establece que “Los padres tienen el derecho a escoger el establecimiento de enseñanza para sus hijos” y señala que una ley orgánica constitucional “establecerá los requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel”.

En síntesis, el derecho a la educación radica en el estudiante y sus padres, quienes pueden ejercerlo en el lugar que determinen. Por otra parte, el Estado tiene no solo la obligación de fomentar la educación superior, sino también de establecer los requisitos para el reconocimiento oficial de las instituciones que ofrecen la ES.

Si el derecho a la educación es del estudiante y su familia, tiene la libertad de elegir el centro de enseñanza donde quiera ejercer esta

opción y tiene el privilegio de concretar su opción preferente en la entidad que escoja. Por su parte, el Estado puede otorgar algún beneficio a quienes no tienen recursos para financiar su enseñanza, o bien estimular a aquellos que tienen una alta calidad potencial, ofreciendo mejores perspectivas de aprovechar la enseñanza o estén dispuestos a estudiar una carrera que le interesa al Estado atraer postulantes. Por lo tanto, si el estudiante es merecedor de la gratuidad, de percibir una beca o un crédito con algún subsidio, no se le pueden establecer trabas diferentes a aquellas que la regulación estatal contemple a las entidades que ofrecen la enseñanza, tales como las exigencias de calidad.

El tema se ha oscurecido por la opinión de algunos sectores de combatir los subsidios a la demanda, los cuales son considerados como propios del pensamiento neoliberal, culpable de la "mercantilización" de la ES y, por lo tanto, la necesidad de erradicarlos de la ES y destinar los recursos fiscales a subsidiar a las entidades que ofrecen la enseñanza. Pero, si eso ocurre, desaparece el derecho a la educación, desde el momento que no habría la libertad para ejercerla.

Intervención del Estado en la ES

Hay varias razones que pueden invocarse para justificar que el Estado entre a regular la actividad de la ES. El primer fundamento está en que las partes que intervienen en esta tarea, estudiantes e instituciones de enseñanza, participan en condiciones de desigualdad:

- El primer factor es conocido como las asimetrías de información. En efecto, los estudiantes y sus familias no tienen suficientes conocimientos sobre las características y la calidad de las entidades educacionales que participan en la ES. Además, la publicidad que se realiza con el objeto de atraer postulantes tiende a oscurecer aún más el panorama. Por el contrario, las instituciones tienen acceso a las características de los eventuales interesados, tales como los puntajes en la PSU y los rendimientos en la enseñanza media; incluso las condiciones financieras de las familias. Obviamente, la intervención estatal por este motivo debería centrarse en entregar información sobre los diferentes centros de estudios, su calidad y el rendimiento de los alumnos que han cobijado en el pasado.

También cabe al Estado entregar datos al interesado sobre el futuro laboral de las diferentes alternativas que pueda escoger. Esta asimetría ha sido más intensa con la masividad de la ES, en que muchas

familias de los estudiantes, al carecer de formación de alto nivel, no están en condiciones de obtener la información adecuada.

Un mejoramiento en el sistema de acreditación sería un gran aporte al respecto, así como la información pública que entregue el Ministerio de Educación (Mineduc).

- Desde el momento que un postulante es matriculado en una institución, se establece una creciente dependencia, una progresiva “captura” del discípulo, por los perjuicios que tendría emigrar al trabajo o a otra entidad de enseñanza. Ello es consecuencia no solo de un eventual endeudamiento incurrido o la posible pérdida de una beca, sino por la estructura de compartimentos estancos que posee la ES, en que existen límites estrechos para cambiarse de carrera o de unidad educacional. Esa situación está entre los factores que explican los incrementos de los aranceles a través del tiempo, facilitados por la escasa movilidad educacional. La rigidez también está presente en las discontinuidades entre los diferentes niveles educacionales y se agudiza por la excesiva duración de muchas carreras, especialmente universitarias.
- Otro elemento que justifica la intervención gubernamental es que los beneficios de la enseñanza no solo son captados por el estudiante, sino también por terceros, sean otros grupos o la sociedad en su conjunto. Este aspecto da un fundamento a la existencia de subsidios gubernamentales destinados a aquellas funciones que ocasionen “externalidades positivas”. Esta situación es especialmente clara en la enseñanza de postgrado y en las tareas científicas y tecnológicas. Se justifica, entonces, denominar a la ES como un “bien público”.

Los llamados “bienes o servicios meritorios” también caen en la categoría que justifica la intervención estatal, ya que son consideradas aquellas actividades que la sociedad privilegia por entregar beneficios colectivos y que refuerzan la identidad nacional, como puede ser la protección del patrimonio y la formación de museos; la existencia de actividades artísticas, como orquestas, ballet o grupos teatrales; o el fomento de actividades como el estudio de la Historia de Chile o la enseñanza de la Filosofía.

Estas externalidades aparecen nítidas en la trayectoria de las ocho universidades existentes en 1981, que han constituido el factor clave en el crecimiento del acervo educacional, científico, tecnológico y

cultural de Chile, lo cual fue el fundamento para establecer el Aporte Fiscal Directo (AFD) en forma permanente a favor de esos planteles y sus derivados. El caso de la Universidad de Chile ilustra este aporte, como mecanismo básico de ascenso social, especialmente de la clase media, fundamento de la meritocracia que permitió la extensión de la base social del país. A la integración nacional de diferentes grupos ciudadanos, se agrega su papel de formadora esencial de la intelectualidad chilena y educadora de los principales líderes del país, donde se plasmó el principal espacio de diálogo y discusión de las diferentes ideas que han prevalecido. Los logros en cohesión social que ha logrado Chile se deben en buena parte a esta trayectoria.

Se puede decir que la educación de pregrado tiene un componente básicamente privado, en el sentido de que los beneficios que otorga a quienes reciben la enseñanza favorecen básicamente al propio estudiante, mientras la investigación en C y T tiene un aporte que es preferentemente público. Por su parte, en la labor de postgrado es difícil separar ambos componentes, ya que se trata de servicios conjuntos, que generan beneficios tanto para quien participa directamente (como investigador, ayudante o alumno) como para terceros, que incluso puede ser la sociedad como un todo. Se debe distinguir la enseñanza de postgrados de naturaleza académica, que generan importantes externalidades, de aquellas que dan origen a magísteres o diplomados de tipo profesional en que priman los beneficios privados, por lo cual no requieren de estímulos estatales adicionales.

Desde un punto de vista financiero, la intervención del Estado debería traducirse en el uso de instrumentos de gratuidad, becas y créditos a los estudiantes, o el otorgamiento de subsidios a las instituciones.

El objetivo de la equidad

Entre los fundamentos de la intervención del Estado está contribuir a que la sociedad sea más equitativa. Si se quiere ayudar a reducir la desigualdad, hay que asegurar que ningún estudiante quede fuera de la ES porque no tiene los ingresos familiares suficientes para cubrir los costos del arancel y aquellos de mantención (alimentación, habitación, vestuario, textos, etc.). Para estos efectos es necesario implementar un programa de financiamiento de las necesidades estudiantiles, compuesto por gratuidad, becas, créditos y ayudas de mantención con

normas comunes para todos los estudiantes de las diferentes entidades de enseñanza.

La preferencia estudiantil por las becas en vez de los créditos es obvia: no se adquieren compromisos ni responsabilidades financieras después de obtener su asignación, a lo que se agrega la aversión al riesgo propio de las familias de menores ingresos y la inexistencia de garantías necesarias para respaldar un crédito.

La mayoría de las familias chilenas, pertenecientes a segmentos de ingresos medios y bajos, no está en condiciones de financiar los aranceles con recursos propios y requerirían préstamos de largo plazo. A pesar de que la educación superior genera ingresos atractivos a quienes se incorporan al trabajo, lo lograrían en un futuro lejano y las entidades financieras enfrentarían deudores de alto riesgo y carentes de garantías propias o familiares. De allí la necesidad de la intervención del Estado para configurar un sistema de créditos que apoye a los deudores, con lo cual se reducirían el riesgo y las tasas de interés de los préstamos.

La sustentabilidad financiera de la política en el largo plazo solo es posible si se asegurara la recuperación de los créditos. Sin embargo, la experiencia ha mostrado que se requiere que el sistema sea externalizado hacia entidades especializadas, de carácter financiero, con destrezas en la cobranza, ya que tanto el Estado como la mayoría de las instituciones de ES no han tenido una acción eficiente en este aspecto.

Concepto de universidad

Aparecen diversos contenidos, tales como “compleja”, “de excelencia”, “docente”, “que realiza investigación”, “que desarrolla postgrados”, entre algunas consideraciones.

El proyecto de ley en su art. 4, define que “las universidades son instituciones de educación superior cuya misión es cultivar las ciencias, las humanidades, las artes y las tecnologías, así como también crear, preservar y transmitir conocimiento, y formar graduados y profesionales. Corresponde a las universidades contribuir al desarrollo de la cultura y la satisfacción de los intereses y necesidades del país y sus regiones. Éstas cumplen con su misión a través de la realización de docencia, investigación, creación artística, innovación y vinculación con el medio”. Por lo tanto, sin ser taxativa, es la descripción de una entidad “compleja”.

A su vez, dice que “los institutos profesionales son instituciones de educación superior cuya misión es la formación de profesionales capaces de contribuir al desarrollo de los distintos sectores productivos y sociales del país. Cumplen su misión a través de la realización de la docencia, la innovación y la vinculación con el medio con un alto grado de pertinencia al territorio donde se emplazan. Por lo tanto, no tendrían el mismo grado de responsabilidad en el desarrollo de las ciencias, las humanidades y las artes”. La realidad actual se caracteriza por la gran heterogeneidad existente, con diferencias tan marcadas como las presentes entre las universidades y los institutos profesionales, a lo cual se agrega la dispersión entre las primeras, no solo en calidad, sino en las funciones que desempeñan; o en su estructura propietaria, con diferencias entre estatales, públicas y privadas de diferente naturaleza. Estos rasgos dificultan sobremedida un diseño común.

Las instituciones estatales

En el proyecto de reforma hay contradicciones entre los objetivos centrales que se plantean y las medidas concretas para cumplir con la meta de que “el fortalecimiento de la educación superior estatal es un objetivo central de este proyecto”, lo cual se respalda en la constatación de que en el sistema universitario la cobertura de las estatales solo alcanza al 25% de la matrícula y que el financiamiento de la ES es mayoritariamente de recursos familiares más que fiscales.

El contenido específico de las propuestas financieras ha motivado críticas variadas, entre las que se destacan las de los rectores de las entidades estatales del CRUCH, que no (perciben) un trato preferente en el articulado, a pesar de la creación de un fondo para las instituciones estatales de educación superior.

En relación al Gobierno Corporativo de las entidades del Estado, se pueden formular críticas importantes, ya que mantiene la fiscalización de la Contraloría General de la República, en circunstancias de que se crea una Superintendencia de Educación Superior que controla a los planteles de toda la ES; también las mantiene regidas por el Estatuto Administrativo y no por el Código del Trabajo, a diferencia del resto de las entidades. Este hecho no solo es discriminatorio, sino introduce una costosa burocracia e inflexibilidades que las colocan en seria desventaja con las privadas. En este caso, debieran asimilarse a la normativa de las empresas estatales, que operan en condiciones similares a las privadas en ambos campos.

El proyecto señala en una norma que “establecerán formas de gobierno interno que promuevan la diversidad de opiniones y visiones de los miembros que componen sus comunidades, que protejan la libertad de expresión y de cátedra, y garanticen la participación de sus estamentos en los órganos colegiados”. Esta redacción permite establecer diferentes mecanismos de participación, pero afortunadamente se alejan de algunas propuestas cuestionables formuladas por algunos segmentos estudiantiles que buscaban la representación triestamental, ya fracasada cuando se implementó en el pasado.

Otro aspecto planteado es el establecimiento de una red de Instituciones de Educación Superior Estatales, coordinada por la Subsecretaría, que además le otorgaría el soporte técnico. Sin embargo, el proyecto de Reforma no enfrenta el problema de la extrema desigualdad de calidad que existe entre las estatales, desde la Universidad de Chile, en el extremo más alto, hasta algunas regionales que requieren de un apoyo especial y cuyo mayor reflejo es la limitada capacidad de muchos estudiantes que acogen. Los recursos para financiar el Consejo Directivo de las Universidades Estatales están contemplados en el Informe Financiero que acompaña al proyecto de ley, a pesar de que no es suficientemente explícito.

Universidades públicas y privadas

El Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH), se formó en 1954, a través de la ley N° 11.575, por lo tanto, tiene más de 60 años de trabajo común. En la actualidad, la Reforma ha generado cuestionamientos de diferente tipo y desacuerdos entre sus miembros, a causa de intereses contrapuestos en varias materias, agravadas por la importancia desmedida ocasionada por la “gratuidad” y el aspecto financiero.

En el caso de las universidades, uno de los aspectos más debatidos ha sido la distinción de las llamadas entidades “públicas” y cómo diferenciarlas de las estatales y privadas. En aquellas integrantes del CRUCH, ha existido consenso en que son “públicas”, desde el momento que son legalmente sin fines de lucro y benefician a toda la sociedad, tanto las laicas como las católicas. Sin embargo, la propia Ministra de Educación le “echó pelos a la sopa”, cuando opinó que las tres entidades regionales podrían transformarse en estatales, lo cual fue evadido por las propias mencionadas. El problema sigue pendiente

en este grupo por el carácter “confesional” que tendrían las católicas, agravado por intervenciones desafortunadas del “Gran Canciller” de la UC al vulnerar la libertad de cátedra de un profesor de Teología.

En el campo del resto de las privadas la situación parece confusa en la medida que no se ha logrado un acuerdo sobre el contenido del término “universidad pública”, para diferenciarlas de aquellas que persiguen objetivos específicos.

Desde que se inició la propuesta de Reforma de la Educación, constituyó el objetivo, la meta principal, erradicar “el lucro” de todos los niveles de la enseñanza; se transformó en un signo obsesivo de la “mercantilización”, de la concreción de la ideología neoliberal que imperaría en la sociedad chilena.

Sin duda constituye uno de los aspectos que debe enfrentar la Reforma de la ES, ya que es un signo de las contradicciones que ofrece, desde su inicio, en 1981, el actual sistema, desde el momento que está legalmente prohibido en el caso de las universidades, pero autorizado en los Institutos profesionales (IP) y Centros de Formación Técnica (CFT). Durante los últimos decenios ha existido directa o indirectamente en las universidades y los sucesivos gobiernos no han tomado iniciativas para impedirlo.

El actual proyecto de Reforma da un paso significativo para erradicar esta anomalía, desde el momento que no solo exige que las universidades se formen como sociedades sin fines de lucro, sino se llega al extremo de considerar delito en algunos casos, en que no se cumpla con esta característica. Por otra parte, la misma condición se establece para los IP y CFT, así se uniforma la normativa.

En esta materia es necesario tener claridad en que el requisito es que los excedentes que pudieran tener las entidades de ES deben ser reinvertidos en las propias tareas educacionales y no ser extraídos de su tarea primordial y única.

El financiamiento como la última etapa

El tema del financiamiento no puede ser tratado sin un marco de referencia previamente definido, la determinación de qué se debe financiar. En este caso, la ES en un contexto en que se plantea una profunda reforma de esta actividad. Por lo tanto, para dar una respuesta se deben considerar dos elementos: la situación actual, a partir de un balance que se efectúe, con los logros y carencias existentes, y

las alternativas de cambio que se elaboran desde este diagnóstico y las opciones planteadas o previsibles.

El segundo alcance que es necesario aclarar es que el financiamiento de la ES debiera ser la respuesta a las demandas de recursos que se plantean en la actividad, aunque esta definición tendrá incidencia en las definiciones previamente adoptadas; en ese sentido, existe una suerte de juego dinámico entre los requerimientos de recursos y las posibilidades o alternativas de entregar esos medios, lo cual irá configurando la estrategia sectorial que se podría llevar a cabo. La mejor ilustración es la situación planteada por el debate sobre la "Gratuidad universal", uno de los asuntos más confusos que han ocurrido en los últimos años sobre la formulación de políticas públicas.

Por lo tanto, una manera de ordenar los elementos que intervienen en esta cuestión es recurrir al tradicional dilema: las necesidades u objetivos son múltiples, por no decir ilimitados, a lo cual se puede agregar que son jerarquizables, es decir, se pueden priorizar, examinar su grado de importancia relativa en el presente y en el futuro. Por otra parte, los medios con que se cuenta para cumplir los objetivos son escasos, no se puede conseguir "todo y ahora", como pretenden algunos líderes estudiantiles. Al mismo tiempo, esos medios escasos tienen destinos alternativos, se pueden destinar a cumplir diferentes fines, como es el caso de los recursos financieros con que cuenta el Fisco, que orienten a la Educación Superior, a Salud, la Previsión Social o a Defensa. Incluso más, pueden satisfacer aspiraciones de la enseñanza pre escolar, la básica, los posgrados o la investigación científica.

El establecimiento de prioridades es particularmente serio en el contexto de la actual escasez de recursos y en que los derechos sociales parecen no tener límites. Esta situación está presente en las políticas educacionales, en que se pretende satisfacer los requerimientos de cobertura y calidad de los servicios de los diferentes niveles de enseñanza en forma simultánea y sin restricciones financieras. Lo propio ocurre en otras áreas como Salud, en que el ejercicio de su derecho exige no solo el término de las listas de espera en la atención estatal, sino destinar recursos para curar todo tipo de enfermedades y carencias. También se plantean derechos por satisfacer en la Vivienda, la Previsión Social, el Medio Ambiente y la Seguridad Pública, como ejemplos en el campo social. Cuando los recursos humanos y financieros son limitados es necesario priorizar, jerarquizar las necesidades en el tiempo y el espacio.

Por lo tanto, mis derechos versus tus derechos, compiten entre ellos, no se pueden satisfacer simultáneamente. El mejor ejemplo es la "Gratuidad universal" a la educación superior, en que es muy difícil justificar el destino de recursos hacia ese fin, cuando aparecen las carencias en la educación parvularia, los problemas de calidad en muchas escuelas municipalizadas, las limitaciones del Sename o en otros sectores, como son las bajísimas pensiones de muchos retirados muy pobres o las dificultades habitacionales de familias de allegados.

A pesar de las incógnitas mencionadas, se pueden plantear algunas propuestas sobre dos bases:

- Los elementos conocidos de la Reforma a la ES planteadas por el Ministerio de Educación, a pesar de los elementos de incertidumbre que se han generado.
- Un examen de qué está fallando en el actual sistema y las propuestas para corregir esas insuficiencias, especialmente cuando no sea necesario destinar grandes recursos financieros y a pesar de los efectos económicos de algunas decisiones.

Antecedentes básicos

En el período 1990-2014 (24 años), el número de instituciones que ofrecen Educación Superior ha descendido sistemáticamente, pasando desde 302 entidades hasta 162. En el caso de las universidades se mantienen 60 centros, mientras se ha producido una reducción de los Institutos Profesionales (IP) desde 81 a 44. Por su parte, los Centros de Formación Técnica (CFT) han experimentado una fuerte disminución, desde los 161 que había en 1990 hasta los 58 existentes en 2014. En las últimas dos categorías mencionadas ha sido a causa de la intensa competencia que desplazó a muchos pequeños. En todo caso, la reducción ha ocurrido principalmente en regiones. En algunos casos se ha observado la conversión de CFT en IP, así como desde IP a universidades.

Por el contrario, el número de sedes continuó creciendo desordenadamente en el período 2000-2014, excepto en los CFT.

La evolución del número de alumnos matriculados es el hecho más destacado ocurrido en el período. En 1990 había 249.482 estudiantes, de los cuales 131.702 (el 52,8%) estaban en universidades, especialmente en planteles del CRUCH, pues la mayoría de las privadas recién iniciaban su actividad. En el año 2000, se había llegado

a 482.705 alumnos y en 2014 ya eran 1.215.415, un crecimiento explosivo que significó la masividad de la actividad. En el último año con antecedentes oficiales, el 58,4% estaban en universidades, más de la mitad en privadas “no CRUCH”.

Los postgrados también han tenido un crecimiento significativo, pues en 1990 lo cursaban 2.143 matriculados, todos en universidades del CRUCH, para subir a 7.685 en el año 2000 y a 46.806 estudiantes en 2014, de los cuales el 53,8% lo hacían en universidades estatales y públicas y el 46,2% en privadas no CRUCH. En este último año las mujeres superaban a los hombres.

El proyecto de reforma

El contenido de la Reforma que el Gobierno envió al Congreso no permite un juicio categórico ni una evaluación integral; contiene avances importantes en algunas materias y omisiones sorprendentes en otros asuntos, probablemente por la mostrada confusión inicial, las marchas y contramarchas ocurridas en su gestación y la profusión de intereses contrapuestos entre los actores interesados.

La falta de claridad ya quedó ilustrada en el bochorno de la “glosa”, en que se entregaron recursos financieros para un limitado avance en la gratuidad para los alumnos de menores ingresos. Aparte de la escasez de recursos fiscales, la presentación efectuada por parlamentarios de Derecha ante el Tribunal Constitucional, excluyó a los originalmente favorecidos de IP y CFT, aumentando la desigualdad en el acceso a los recursos fiscales que caracteriza la situación actual, a lo cual se agregan alumnos que optaron por otros sistemas de financiamiento como becas y otros, a causa de los problemas burocráticos existentes.

Entre los elementos más positivos del proyecto se debe señalar haber propuesto una nueva institucionalidad, en especial la creación de la Subsecretaría de la ES y la Superintendencia del ramo, no solo por la carencia de ambas hasta ahora, sino por la creciente significación que ha ido adquiriendo la actividad. Por otra parte, es un avance la importancia que se da a la acreditación de las instituciones y establecer la obligatoriedad para constituir una entidad oficial.

Por otra parte, se pueden señalar algunas carencias que presenta el texto enviado al Parlamento, entre ellas la excesiva estatización; la insuficiencia de estímulos claros a las instituciones para mejorar su

calidad y capacidad de emprendimiento; la obsesión por la gratuidad universal que deja en la indefinición las ayudas estudiantiles; el término de los aportes basales a la entidades del CRUCH y la escasa claridad de los mecanismos de reemplazo; la complejidad que tiene la determinación del sistema de aranceles; y la postergación en el tiempo de las políticas de Ciencia y Tecnología. Son algunas de las materias que requerirían de un serio análisis en el Parlamento.

Institucionalidad

El proyecto de Reforma de la ES propone la instalación de varias entidades, de las cuales las más importantes serían la Subsecretaría de Educación Superior, la Superintendencia y el Consejo para la Calidad de la ES, a las cuales se agregarían el Sistema Común de Acceso a las Instituciones de ES, el Sistema Nacional de Información, el Marco Nacional de Cualificación, y la Estrategia Nacional de Formación Técnico-profesional, con el respectivo Consejo Asesor de Formación Técnico-profesional.

En realidad, una proliferación de entidades, aunque algunas necesarias. Se aprecia un grado de minuciosidad en el articulado respecto a las instituciones que denota un prolongado trabajo, a diferencia de la improvisación en otras materias; sin embargo, muchos de los contenidos tienen un excesivo grado de detalle que puede inmovilizar a las instituciones cuando entren en operación, especialmente en su puesta en marcha; muchos aspectos debieran ser materia de decretos y reglamentos ministeriales, más flexibles que la rigidez que ofrece la norma legal.

Comentarios:

- a) Se aprecia un fuerte estatismo, como probable reacción ante la ausencia de políticas explícitas y normas en la realidad actual. Además de la influencia ideológica, se aprecia una desmedida confianza en que las imperfecciones de la gestión privada pueden ser reemplazadas por una eficiencia en el desempeño de los entes públicos.
- b) Exceso de burocracia en el diseño, lo cual no permitiría una gestión eficaz en el cumplimiento de las metas establecidas.
- c) Existe evidencia de la debilidad de la actual Dirección de ES; su personal es escaso y con algunas carencias. La nueva estructura

- propuesta puede enfrentar la insuficiencia de empleados calificados en número y adiestramiento, para cubrir las necesidades que se podrían requerir, aunque exista una fase de progresividad en la implementación.
- d) La Subsecretaría y la Superintendencia vienen a llenar una necesidad muy clara, cuya ausencia ha quedado demostrada en el actual Gobierno, tanto en la formulación de las políticas como en el control normativo.
 - e) El Consejo para la Calidad de la ES es parte del Consejo Nacional de Aseguramiento de la Calidad y está centrado en dos tareas: 1.- la apertura (licenciamiento) y cierre de instituciones en problemas, que actualmente han mostrado fallas serias, así como la apertura de nuevas sedes, carreras o programas de estudios; y 2.- los procesos de acreditación. Esto último dejaría de tener la actual autonomía para ser estatal, aunque con algún grado de independencia; sin embargo, parecería conveniente mantenerla corrigiendo las actuales carencias, especialmente de su esquema de gobierno.
 - f) El actual Sistema Único de Admisión (SUA), dependiente del CRUCH, sería reemplazado por un Sistema Común de Acceso a las Instituciones de ES, dependiente de la Subsecretaría. Este cambio institucional no parece prioritario en relación a modificar la PSU, que presenta fallas que podrían resolverse con mejoras en el propio SUA que opera con eficiencia en la actualidad. ¿Es necesaria la creación de una nueva entidad estatal?

Acreditación

Es uno de los aspectos más importantes del proyecto, el que define la categoría que se le asigna a las diferentes instituciones. Plantea modificar el actual sistema de aprobación por períodos de años, tal como existe en la actualidad, mediante un plazo uniforme de 8 años y establece el requisito de la obligatoriedad para tener reconocimiento como entidad oficial.

El proyecto plantea que “la acreditación institucional será obligatoria para las instituciones de educación superior autónomas y consistirá en la evaluación y verificación del cumplimiento de estándares de calidad, los que referirán a recursos, procesos y resultados”, tanto de la totalidad de las sedes de la institución como de las carreras y

programas de estudio de pregrado seleccionadas por el Directorio del Consejo. La acreditación sería necesaria para tener acceso a los recursos fiscales de todo tipo, especialmente a las ayudas estudiantiles.

De esta manera, podría quedar claramente establecido que la Educación Superior es un derecho que pertenece al estudiante y lo puede realizar libremente en cualquier institución, siempre que esté acreditada, con lo cual el Estado se limita a ejercer su responsabilidad de asegurar la calidad de la enseñanza elegida y, al mismo tiempo, otorgar recursos a la entidad a la cual postule y pueda obtener fondos estatales. En el proyecto no aparecen diferenciadas con nitidez las tres categorías de acreditación A, B y C, que establecen claras diferencias burocráticas entre la primera, con relativa libertad, y la última, sujeta a fuertes autorizaciones operativas.

Por otra parte, montar el sistema con un número tan cuantioso de eventos resultaría particularmente complejo cuando el proceso estuviera tan centralizado, a pesar de utilizar muestras aleatorias para simplificarlo, como sería el caso de la acreditación de las carreras.

Apertura y cierre de instituciones

La propuesta en este aspecto resulta un avance respecto a la situación actual, ya que el procedimiento de licenciamiento de la normativa vigente es criticable. En el presente el Consejo Nacional de Educación lo otorga después de un cuidadoso análisis de los antecedentes pero, una vez autorizada, la entidad queda liberada para actuar prácticamente sin controles: obtiene una especie de "patente de corso", como los piratas ingleses, pudiendo tomar todo tipo de iniciativas en materia de nuevas sedes y carreras a llevar a cabo, sin controles ulteriores ni mecanismos de evaluación de su pertinencia ni calidad.

Una experiencia diferente ha ocurrido con la puesta en marcha de las dos universidades regionales, que fueron autorizadas recientemente con un procedimiento especial, apartado de la normativa común, incluso en las condiciones de acreditación. La precipitación y ausencia de "marcha blanca", no las ha favorecido.

Adicionalmente, el proyecto busca corregir las actuales fallas que se han detectado en el cierre de entidades que no pueden seguir entregando ES, ya sea por problemas de mediocridad en las enseñanzas que imparte o por dificultades financieras. La normativa vigente ha demostrado demasiadas falencias.

Los actuales aportes de fondos estatales

A grandes líneas, la estructura del sistema de ES del país tiene su origen en 1981, cuando estaba conformado por ocho universidades y no existían los actuales IP y CFT. Esas universidades eran entidades estatales, regionales y pertenecientes a la Iglesia Católica, ninguna de las cuales tenía “finés de lucro”. Por eso, junto a las “derivadas” de las originales, conforman un grupo especial, que se constituyeron legalmente como participantes del Consejo de Rectores (CRUCH). Desde entonces, las sucesivas modificaciones legales que han ocurrido no han generado cambios en la estructura básica del sistema de ES, a pesar de que han transcurrido 35 años desde entonces. Sin embargo, las transformaciones ocurridas en el país y en la Educación Superior han complejizado la actividad y la carencia de respuestas ha generado desigualdades, inflexibilidades y tensiones que hacen indispensable la reforma, a pesar de las discrepancias sobre sus contenidos.

La reforma de 1981 se preocupó básicamente de las tareas docentes, sin intervenir mayormente en el diseño de las actividades científicas y de la entonces llamada “extensión”, hoy descrita como “vinculación con el medio”.

En el área docente, la masividad de la matrícula y las respuestas a su financiamiento; la aparición de los IP y CFT; la proliferación de instituciones, sedes y carreras; la importancia de los postgrados, postítulos y otras modalidades de enseñanza; y los requerimientos de calidad en la educación, hacen necesaria una revisión profunda de esta tarea, aparte de haber canalizado el incremento de los fondos presupuestarios del Estado.

Pero también es indispensable una transformación de las tareas científicas y tecnológicas que desarrolla el país, poco significativas en 1981, pero de gran importancia en el Chile actual, en que uno de los atrasos más señalados entre las carencias que explican el lento crecimiento económico de los últimos años es el desorden institucional, la escasez de recursos públicos y privados destinados a estas tareas y el haber cedido su cumplimiento principalmente a las universidades, a lo que se agrega la falta de integración entre las empresas privadas y esas instituciones.

Por otra parte, en la medida de que el país ha logrado un mayor nivel de bienestar económico y social, es necesario repensar la función de vinculación con el medio, en que históricamente las universidades

han cumplido un papel vital, pero que en la actualidad el Estado ha ido recibiendo demandas crecientes de intervención, desde un punto de vista institucional, normativo y financiero.

Cuadro N° 1

Aportes estatales a la ES, transferencias 2013 (en millones de pesos)			
Tipo de financiamiento	Instrumento	Monto	Porcentaje(%)
Estudiantil	Becas	332.951	27,1
	CAE	302.159	24,6
	FSCU	93.072	7,6
Institucional	AFD	185.210	15,1
	AFI	23.153	1,9
	Fondos desempeño	52.210	4,2
	Otros	10.785	0,9
Ciencia y Tecnología	Desarrollo CyT	137.058	11,2
	Formación capital humano	81.570	6,7
	Apoyo transversal	10.200	0,8
Total		1.228.368	100,0

Fuente: SIES, 2014.

La composición del gasto fiscal muestra que en 2013 cerca del 60% se destinó directamente al financiamiento estudiantil, en la forma de créditos y de becas. Esta incidencia refleja la importancia de que en una situación de estrechez fiscal se hace necesario mantener estos préstamos, que además tienen importantes subsidios reflejados en la cuantía de los desembolsos, ya que la restitución de los fondos es muy parcial. En el período 2009-2013 los fondos destinados a estos fines crecieron el 86,4% en cuatro años; a pesar de que los recursos orientados a créditos superan a las becas, estas últimas subieron el 133,7% en los mismos cuatro años.

Los aportes institucionales suman el 22,1% de las transferencias del Fisco a las entidades educacionales y son de diferente tipo: aportes directos y otros concursables. Las propuestas del proyecto de Reforma son suprimir el Aporte Fiscal Indirecto (AFI) y sustituir el Aporte Fiscal Directo (AFD) por otro mecanismo por definir. En los años 2009-2013, los fondos institucionales tienen un incremento pausado aunque disímil, ya que mientras el AFD se incrementa en un 14,4% en los cuatro años, el AFI se mantiene estable en términos reales, mientras se expanden los fondos concursables, tales como Mesesup y los fondos de Desarrollo Institucional y Desempeño, señalando el comienzo de una tendencia que se refuerza en las propuestas de la Reforma.

Los aportes hacia Ciencia y Tecnología (C yT) suman el 18,7% del total y claramente son insuficientes como fundamento del crecimiento económico del país, lo cual se ve agravado por la escasa importancia que tienen en el desarrollo de esta reforma. Sin embargo, han continuado creciendo aunque a tasas moderadas, especialmente los orientados al desarrollo de la base científica y tecnológica. A estos recursos se suman los fondos canalizados por la CORFO.

Los montos destinados a la vinculación con el medio aparecen incorporados en diferentes rubros.

Aportes institucionales

En la reforma de 1981, las tareas docentes que realizaban las 8 universidades existentes pasaron a financiarse, en cierta medida, mediante el Aporte Fiscal Indirecto (AFI), que estimulaba a los planteles que atrajeran a los mejores alumnos. Por otra parte, se continuó financiando las otras funciones que requerían de recursos, para lo cual se creó el Aporte Fiscal Directo (AFD), que se asignó en determinadas proporciones a cada institución y posteriormente a sus derivadas.

I.- Aporte Fiscal Directo (AFD)

Ese aporte se ha mantenido a través de los años, creciendo en forma permanente, aunque con oscilaciones en sus tasas de expansión. En el período 1990-2014, es decir, en 24 años, creció el 146,2% en términos reales, teniendo su mayor incremento en el quinquenio 1990-1995 y el menor en la fase 2000-2010.

El AFD se distribuye en un 95% mediante criterios históricos, con lo cual se mantiene la estructura de su distribución, y un 5% según el desempeño de las instituciones, con lo cual ha ido cambiando su distribución a favor de aquellas que muestran progresos académicos.

En el caso de las universidades del CRUCH, se observa que en 2014, los aportes estatales sumaron \$215.969 millones a las estatales (el 58,0%), mientras a las públicas o G9, llegaron a \$156.412 millones (el 42,0%). Entre las estatales resalta la Universidad de Chile, que capta el 41,5% de este grupo, seguida por la USACH, con el 8,8%, y la U. de Talca con el 8,7%, gracias a los logros de su favorable desempeño.

En el grupo de las públicas pertenecientes al G9, la situación es algo más pareja, pues la Universidad Católica capta el 30,1%, seguida

por la U, de Concepción con el 19,9%, la U. Federico Santa María el 12,6% y la UC de Valparaíso el 11,2%.

En ambos grupos hay instituciones que no alcanzan al 2% de los recursos, a causa de sus antecedentes históricos: ser básicamente docentes y captar alumnos de inferior calidad.

Los aportes fiscales percibidos por el resto de las privadas acreditadas, en total llegaron en 2014 a \$17.130 millones, encabezadas por la U. Andrés Bello, U. Los Andes y U.A. Ibáñez. Ese total es inferior a lo recibido únicamente por la UC de Valparaíso. Por lo tanto, los alegatos de algunos sectores y personalidades, de que con fondos públicos se estaría financiado al "lucro" privado, tienen un sustento mínimo; alcanzaron al 4,4% del total en 2014.

2.- Otros aportes no concursables

Adicionalmente, se han creado otros mecanismos de aportes estatales que benefician a las universidades. Sin embargo, tienen poca importancia; en 2014 alcanzaron al 5,3% de los recursos no concursables, que están concentrados en el AFD.

- Actividades de interés nacional. Fue creado en 1995 y se mantiene hasta ahora, con un pequeño incremento en términos reales, puesto que en los 19 años hasta 2014 tuvo un incremento del 9,0% en moneda de igual valor.
- El Fondo de Retiro, que se inició en el 2009 y que hasta 2014 ha tenido bruscas oscilaciones, sumando el 1,0% de los fondos basales asignados en 2014.
- Entre 1993 y 1996 se destinaron recursos financieros para cubrir el daño previsional considerado en la ley 19.200, y además en el bienio 2010-2011 se entregaron recursos para la reconstrucción.

3.- Los fondos estatales concursables y el Aporte Fiscal Indirecto (AFI)

Otros aportes utilizados lo constituyen los fondos concursables, en que se han generado varios mecanismos.

El que inicia estos recursos es el Aporte Fiscal Indirecto (AFI), diseñado al comienzo de la Reforma de 1981 y que permanece hasta ahora, aunque está previsto su término en 2017, con la discusión presupuestaria.

Se creó con el objeto de entregar recursos a las instituciones que se distinguieran por entregar la mejor docencia, lo cual se medía por ser

aquellas que los estudiantes escogían para realizar sus estudios. Si bien ha tenido algunas modificaciones en su trayectoria, mantuvo sus características centrales hasta 2015, entregando recursos de libre disposición a aquellos planteles que aceptan a los 27.500 matriculados que obtienen los mayores puntajes en su PSU, segmentados en grupos de 5.000. El grupo con los más altos puntajes recibe el 50% de los fondos asignados anualmente en la Ley de Presupuestos y los demás decrecen progresivamente. Por lo tanto, el AFI está fuertemente concentrado en el decil de mayor puntaje, que se correlaciona con estudiantes de familias de altos ingresos.

En moneda de valor constante, los recursos asignados al AFI permanecieron relativamente estables en el período 1990-1998, para tener una disminución del orden del 10% en los años 1999-2008, y recuperarse levemente a partir de ese último año. Si se comparan los fondos disponibles en 1990 con los de 2014, la caída es del 6,2%.

La explicación de esta trayectoria, en un sistema caracterizado por la persistente inyección de ayudas estudiantiles a la ES por parte del Fisco, es que el mecanismo ha sido cuestionado en forma permanente.

Una objeción ha sido que entrega “la marraqueta” a un grupo muy reducido de alumnos, especialmente al grupo con mayor ponderación, en circunstancias que ellos en su gran mayoría pertenecen a los segmentos de más altas rentas del país, ayudando a la concentración del ingreso, pues las entidades favorecidas tratan de captar a esos postulantes mediante becas, créditos preferenciales u otros estímulos.

Es decir, el estímulo es aprovechado por los segmentos de mayor riqueza del país. Se argumenta que los recursos debieran destinarse a los sectores más vulnerables desde el punto de vista de sus condiciones socioeconómicas.

El cuadro N°2 muestra el ordenamiento de las seis universidades que obtuvieron los mayores ingresos del AFI, en forma decreciente.

Cuadro N°2

Universidades con mayores ingresos provenientes del AFI					
1990	1995	2000	2005	2010	2014
Chile	Chile	Chile	Chile	Chile	Chile
Católica	Católica	Católica	Católica	Católica	Católica
Concepción	Santiago	Santiago	Concepción	Santa María	Santa María
Santiago	Concepción	Concepción	UCV	UCV	UCV
Austral	UCV	UCV	Santiago	Santiago	Santiago
UCV	UTM	Santa María	Santa María	Adolfo Ibáñez	Adolfo Ibáñez

Fuente: Mineduc.

Tal como era el propósito original del AFI, los recursos se concentraron en las universidades de mayor excelencia académica, que eran las que atraían a los mejores estudiantes de la educación media. Si bien podían acceder al beneficio todos los planteles, no solo los del CRUCH, es notoria la prevalencia de estos últimos; en el cuadro solo aparecen matriculados de la U. Adolfo Ibáñez, entre los seis primeros lugares de quienes recibieron fondos de este aporte fiscal.

Sin embargo, el AFI es uno de los pocos instrumentos que asignan recursos a las universidades de excelencia y el país requiere el financiamiento de estas entidades, para lo cual es un instrumento positivo y un estímulo a aquellas que concentran sus esfuerzos en una docencia de alta calidad.

La crítica de quienes sostienen que el AFI debiera asignarse a los alumnos de menores ingresos tiene poco asidero, pues para ello hay mejores instrumentos, como las becas, por lo cual, según esta formulación, el AFI debiera suprimirse y destinar los fondos a acrecentar el programa de becas, por ejemplo, aquellas de mantención. Este proceso ya se inició en el Presupuesto Fiscal de 2016, con la "glosa", que redujo el ítem en un 50%, redestinando esos recursos a la gratuidad.

4.- Otros fondos concursables

Los aportes del Estado han tenido algunos cambios de interés a partir de los años 1996-1998 cuando se empiezan a desarrollar algunos fondos concursables como el Fondo de Desarrollo Institucional y los programas Mesesup, que se inician como consecuencia de un crédito obtenido con el Banco Mundial en 1998, renovado en 2008 y 2013. Estos dos instrumentos, desde 1996 hasta 2014, sumados han superado a los gastos generados por el AFI, a pesar de las variaciones experimentadas a través de los años.

Adicionalmente, en el último trienio se han canalizado recursos de tipo concursable a algunos fines específicos, como el Desarrollo de Humanidades, la Educación Superior Regional, el Fondo de Innovación y el Fondo de Fortalecimiento de las Instituciones del CRUCH.

5.- Los cambios propuestos

El proyecto de Reforma trae consigo cambios profundos en los aportes del Estado a las instituciones de la ES, influidos por la finalidad de establecer la gratuidad universal y eliminar los incentivos a la "mercantilización" del sistema. Sin embargo, estas intenciones chocan con la realidad actual

de la actividad, caracterizada por la dispersión de los proveedores de la educación y las serias diferencias de calidad que entregan.

Para “optar a este financiamiento institucional para la gratuidad, las instituciones de educación superior reconocidas oficialmente por el Estado” deben satisfacer una serie de requisitos, establecidos en el art. 157 del proyecto, los cuales no son fáciles de cumplir:

- a) estar acreditadas A, B o C;
- b) estar constituidas como personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro o similares;
- c) solo pueden cobrar el arancel regulado en las etapas previas a la gratuidad universal;
- d) estar adscritas al Sistema Común de Acceso a los nuevos alumnos;
- e) permitir el acceso equitativo de los estudiantes y programas de apoyo a aquellos vulnerables;
- f) limitar su matrícula a lo establecido por el Mineduc;
- g) que al menos, el 20% de la matrícula total corresponda a estudiantes de hogares pertenecientes a los cuatro primeros deciles de menores ingresos del país.

Este cúmulo de restricciones hace muy limitada la posibilidad de operar con eficiencia un establecimiento que quiera progresar en el tiempo y optimizar la calidad de su enseñanza, especialmente si en la acreditación queda clasificada en la categoría “C”, que conlleva una limitada capacidad operativa.

Las normas anteriores no solo afectarían a las entidades que no las cumplan, sino se agravaría por la supresión de los mecanismos actuales de financiamiento, a través de transferencias directas o concursables, los cuales serían remplazados por fondos licitados anualmente a través del Mineduc en la respectiva ley de Presupuestos. Ello implica la supresión de los fondos ya descritos en párrafos anteriores, lo cual sugiere varios comentarios:

- 1) Las instituciones, para diseñar e implementar sus planes de desarrollo a mediano y largo plazo, necesitan de un financiamiento asegurado a lo menos de 5 a 10 años, renovables, de manera de implementar los programas que les permitan contratar, capacitar e integrar el personal especializado, que requiere tanto la docencia como la investigación que se proyecta realizar.
- 2) El desarrollo de calidad de las mejores entidades del país se ha logrado gracias a su estabilidad en el tiempo.

- 3) En el caso del CRUCH, podría argumentarse que las estatales tendrían el fondo especial que se ha diseñado para ellas, pero las que componen el grupo G9, quedarían a merced de los fondos anuales que pudieran lograr, habiendo perdido el acceso a los fondos basales AFD y AFI. Entonces la sugerencia es establecer legalmente que estos recursos se puedan seguir recibiendo indefinidamente en el futuro, en su valor actual en moneda de valor constante, ya que su estructura de largo plazo fue diseñada históricamente con otros aportes, y assimilarlas en el futuro a las licitaciones del planteado "Fondo para el desarrollo y mejora de las funciones de investigación y creación artística".
- 4) Del ofrecido "Fondo para las instituciones de educación superior estatales" no se conoce su estructura jurídica ni operacional.
- 5) Es necesario crear fondos regionales, también de largo plazo, que permitan la especialización de las entidades no metropolitanas.
- 6) Los centros universitarios deben tener estímulos especiales para el desarrollo de los postgrados, ya que será la necesidad del futuro desarrollo.

Gratuidad, becas y créditos

La distribución del financiamiento estatal entre sus diferentes componentes, permite un análisis más realista de las propuestas contenidas en el proyecto de Reforma presentado al Parlamento y muestra algunas de las dificultades para implementarlo en el tiempo.

Cuadro N° 3

Distribución del financiamiento fiscal para la ES en 2015 (miles de millones de \$)					
Tipo IES	Aportes	Becas	Créditos	Total	Porcentaje
CRUCH	356,1	284,9	222,7	863,7	54,9%
+ (Estatales)	(221,4)	(161,4)	(118,7)	(501,5)	(31,9%)
+ (G9)	(134,6)	(123,6)	(104,0)	(362,2)	(23,0%)
U. Privadas	10,5	72,5	324,8	407,8	25,9%
IP+CFT	5,3	125,7	170,4	301,5	19,2%
Total	371,9	483,1	717,9	1.573,0	100,0%

Fuente: Ministerio de Hacienda, SIES.

La concentración de recursos estatales en el CRUCH queda de manifiesto, ya que el 54,9% tienen ese destino y en ello se basan las observaciones de las entidades privadas de esta característica.

Tal como se puede apreciar, la mayor participación de las IES privadas está en el acceso a becas y créditos (ayudas estudiantiles), en que pueden competir por los fondos del Estado, captando el 41,0% de las becas y el 69,0% de los créditos. En el primer componente priman los IP+CFT, gracias al acceso a la beca Nuevo Milenio, mientras en los préstamos las U. Privadas, que además tienen carreras con un mayor costo, al cual contribuye el Fisco con los subsidios que aporta al CAE.

El financiamiento de los aranceles que cobran las entidades de la ES ha sido uno de los temas del debate público, lo que es natural, pues afecta de una manera importante a los estudiantes y sus familias, a las instituciones de enseñanza, al Fisco que financia parte del servicio educacional, a las entidades crediticias privadas y a una serie de agentes relacionados con el tema, entre ellos, los partidos políticos y el Parlamento. Con tal gama de interesados es necesario intentar ordenar los temas, especialmente si se incluye la numerosa variedad de instrumentos financieros que está presente en la discusión.

La gratuidad universal

La cuestión que ha despertado más pasión es la gratuidad universal de la ES. En los últimos meses ha estado presente, como consecuencia de la promesa contenida en el Programa de la Presidenta Bachelet, que ofreció la gratuidad universal para este nivel de enseñanza, planteando que al final de su Gobierno favorecería al 70% de los matriculados y que se legislaría de manera de dejar establecida la cobertura para la totalidad en los años siguientes.

La polémica inicial se radicó en la meta final que contenía el programa presidencial: que todos los estudiantes tendrían derecho a estudiar sin costo personal. El argumento contrario es de peso y difícilmente rebatible: existiendo tantas necesidades sociales urgentes y prioritarias, no debería destinarse recursos financieros escasos para cumplir ese propósito, por lo tanto, era descartable por muchos años, hasta el momento en que el nivel de crecimiento del país permitiera satisfacer un beneficio que habían logrado otros países, al alcanzar un

nivel de desarrollo muy superior. Además, muchos de esos países habían comenzado a revertir la gratuidad para todos.

Desde el punto de vista de la equidad alcanzable en Chile, no correspondía estar financiando los estudios de un segmento de la población que estaba en el 10% de mayores ingresos familiares del país, especialmente cuando un alto porcentaje de este grupo provenía de establecimientos particulares pagados que cobraban altos aranceles.

Sin embargo, la promesa se hizo y se cobró a través de demandas estudiantiles que coparon muchas marchas y mítines vistosos. Se repitió la ya habitual costumbre de que para conseguir un beneficio es necesario gritar y fuerte: “guagua que no chillar no mama”. En esta etapa del acontecer nacional, marcada por la presencia de los derechos y no las respectivas obligaciones, se buscó como fundamento que la educación constituía un “derecho social” y, por lo tanto, el Estado debía garantizar su cumplimiento “aquí y ahora”, sin preocuparse de si existían los recursos para su cumplimiento.

Para hacer más compleja la situación, la promesa se efectuó en una época de relativa abundancia de recursos fiscales, con una economía con crecimiento satisfactorio y un alto precio del cobre, muy diferente de lo ocurrido a partir de 2014. La crisis de los partidos políticos y el consecuente populismo de algunos parlamentarios, han reforzado estas demandas que no tienen asidero en el contexto actual. Se ha llegado al contrasentido de que las tendencias de izquierda apoyen esta postura regresiva, mientras las de derecha la combaten.

El aspecto más negativo es que la demanda por gratuidad universal, a pesar de su limitada factibilidad, ha estado en el centro de la discusión de la reforma de la ES, desviando la atención de las cuestiones más importantes de la propuesta.

Adicionalmente, el Gobierno ha estado atrapado por los serios problemas de gestión que ha enfrentado en la administración de la Reforma Educacional, particularmente graves en la ES, tal como se observó en el “bochorno de la glosa”.

En definitiva, si bien es cierto que la Presidenta fue elegida, entre otras cosas, por el Programa que ofreció, también influyó su capacidad para gobernar, uno de cuyos factores básicos es la flexibilidad para adecuarse a las circunstancias cambiantes, como es el caso. El Programa no son las “Tablas de la Ley”, y Moisés demoró 40 años en llegar a la Tierra prometida.

Según el Ministro de Hacienda, sería factible que en 2017 se cubriera hasta el 5° decil de la distribución del ingreso, en especial con la incorporación de los estudiantes del segmento técnico profesional. En el período 2018-2020 se llegaría hasta el 6° decil y posteriormente dependería del crecimiento de la recaudación tributaria, estrechamente ligada a la evolución del PIB. Así, el 7° decil se obtendría cuando su- biera al 23,5%; el 8° decil al llegar al 24,5%; el 9° decil con el 25,5%; y finalmente la totalidad al alcanzar el 29,5%, es decir, probablemente una espera de más de un decenio.

Sistema de becas

Las becas han constituido un factor esencial para la incorporación masiva de los estudiantes a la ES y representan un elemento esencial en la composición del gasto fiscal destinado a cumplir con los objeti- vos de ampliar la cobertura y lograr una mayor igualdad en el acceso a la enseñanza. La evolución general que han tenido las políticas de ES, con su marcado grado de desorden, también ha caracterizado a las becas, no solo en la búsqueda de diferentes objetivos, sino con distintos destinatarios. El notorio crecimiento del número de becas apoyó en gran medida la masificación de la ES. En efecto, según datos del SIES del Mineduc, aumentaron entre 2009 y 2013 en un 133,7% llegando a 287.768 ayudas.

La situación actual se puede observar en la ley de Presupuestos para 2016, que contempla los siguientes tipos:

Cuadro N° 4

Aportes fiscales para becas en 2016			
Tipo de beca	(miles de millones de pesos)	%	Año de inicio
Bicentenario	34.125	12,3	
Juan Gómez Millas	53.313	19,3	
Nuevo Milenio	124.038	44,8	2001
Hijos de Profesionales de la Educación	4.835	1,7	
Vocación de Profesor	15.570	5,6	2011
Reparación	4.433	1,6	
Excelencia Académica	23.130	8,4	2007
Nivelación Académica	3.107	1,1	2012
Articulación	4.831	1,7	2013
Reubicación	9.478	3,4	2013
Total	276.860	100,0	

Fuente: DIPRES, Ley de Presupuestos 2016.

En el Presupuesto de 2016 los aportes fiscales para becas se distribuyeron en un 33,4% hacia universidades estatales; el 25,6% a las del G9; el 15,0% a las privadas; y el 26,0% a los IP y CFT.

La totalidad de las becas solo pueden ser utilizadas en instituciones acreditadas, lo cual es un elemento positivo en la regulación, pues evita que se empleen los recursos en entidades de muy baja calidad y, además, constituye un elemento adicional de información para el estudiante y su familia.

Otro elemento de interés es que muchas de estas becas exigen antecedentes mínimos de rendimiento escolar a los postulantes; dependiendo del tipo de transferencia, se recurre a la PSU, el "ranking" en su establecimiento o el promedio de notas en la educación media. Aparte de la diversidad de requisitos, existe contradicción con la situación del AFI, que ha sido cuestionado por su dependencia de la PSU, señalado como favorable a la atracción de estudiantes de altos ingresos. Una definición sobre este tema general llevaría a una política uniforme acerca de si se privilegian los instrumentos destinados a la mayor igualdad del sistema, o bien, el estímulo para atraer a los potencialmente más capaces. Esta situación aparece claramente expresada con la beca de Excelencia Académica, a la cual se destinan importantes fondos. En todo caso, la situación de búsqueda de objetivos parecidos es una materia a resolver con la Reforma.

Un factor que también está presente es la desigualdad de los montos asignados a los diferentes tipos de becas, desde aquellas que la limitan al arancel de referencia de la carrera y otras con montos fijos, desde un mínimo de \$600.000 anuales hasta \$1.150.000. En muchos casos, esta dispersión no tiene un fundamento muy claro y se requeriría seguir una política más general. Nuevamente, en el diseño de un sistema de becas coherente, los aranceles de referencia tienen una incidencia primordial.

La diferencia más clara en el sistema acontece entre los postulantes a las universidades y quienes estudian en IP y CFT, tanto en los montos asignados como en las condiciones para el acceso. Este aspecto es particularmente importante en las tres más incidentes en términos de recursos asignados: Nuevo Milenio, Juan Gómez Millas y Bicentenario, las que concentran el 76,4% de los fondos destinados a estas ayudas estudiantiles.

Existen algunas becas que buscan favorecer a ciertos sectores especiales de la sociedad, como es el caso de los estudiantes en

situación de discapacidad, que tienen asignados algunos cupos especiales, con requisitos menos exigentes que la situación general. En cada uno de los tres programas que disponen de mayores recursos se entregan hasta 150 becas para estos fines. Algo similar ocurre en la Juan Gómez Millas con aquellos fondos destinados para extranjeros latinoamericanos.

Como casos especiales del beneficio están las de Hijos de Profesionales de la Educación y la llamada Vocación de Profesor, dirigida a quienes deseen estudiar pedagogía, siempre que la carrera esté acreditada y el postulante obtenga al menos 600 puntos en la PSU; en este último caso, se han asignado fondos importantes para financiar el beneficio.

Las becas de Reparación responden al cumplimiento de las leyes N° 19.123 y 19.992 (Valech) y el beneficio establecido puede traspasarse a sus descendientes.

Desde un punto de vista docente son de interés las becas de Nivelación Académica, pues buscan apoyar a aquellos alumnos de primer año que se matriculen en programas de ese tipo, suscritos por la entidad docente y el Mineduc, y buscan capacitar a aquellos alumnos de buen rendimiento académico, pero que tienen atrasos en algunas disciplinas, necesarias para su buen desempeño posterior.

Las becas de Articulación pretenden facilitar la enseñanza de egresados o titulados en carreras técnicas que quieren mejorar sus niveles de conocimientos con estudios de mayor grado académico.

Finalmente, se han destinado algunos fondos necesarios para financiar la regularización de los estudios de matriculados provenientes de algunos centros que han entrado en falencia, como fue el caso de la Universidad del Mar.

Es conveniente comparar los fondos presupuestarios asignados a los mencionados programas de becas, que en 2016 están considerados \$276.860 millones, versus los \$517.939 millones asignados al financiamiento de la gratuidad en ese año que a pesar de los recortes efectuados, sería un 87% superior al total de las becas.

A pesar de los elementos analizados, el proyecto de ley que se discute en el Parlamento no tiene una postura clara sobre la continuidad del sistema de becas, aunque la gratuidad aparece impracticable por varios años, lo cual implica que debieran mantenerse recursos fiscales para los actuales programas, al menos para quienes han recurrido a ellas para financiar parte de su aprendizaje. Una de las proba-

bles razones es que las becas han sido cuestionadas como “subsidios a la demanda”, simbolizadas equivocadamente como una herramienta neoliberal y facilitadora de la “mercantilización” de la ES. En ese contexto, el proyecto considera que en 2017 se destinarían \$214.943 millones, para reducirse hacia el futuro y desaparecer con la gratuidad universal; sin embargo, la mayor lentitud con que se lograría esta última haría necesario definir una política más realista

Uno de los elementos que ha estado tradicionalmente ausente de la política de ES son las becas de mantención, a pesar de que son un componente esencial en un avance hacia la equidad. Las familias más pobres no solo deberían ser eximidas del pago de aranceles, sino requieren de la ayuda financiera para los gastos personales en que debe incurrir el estudiante: materiales de enseñanza, alimentación, habitación y vestuario, entre ellos. Por otra parte, uno de los factores más importantes en la deserción de los estudios es la necesidad de los hijos de contribuir al ingreso familiar, trabajando en vez de asistir a clases, total o parcialmente, lo cual introduce otro elemento de inequidad.

Esta situación no ha sido considerada como elemento de las políticas educacionales, como lo refleja que incluso institucionalmente la responsabilidad de las becas de mantención están radicadas en la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (Junaeb) y no en el Mineduc. La cuantía de este apoyo es claramente insuficiente y, para agravar la situación, en el proyecto de Presupuesto de 2017 se ha suprimido, lo cual es una abierta contradicción con la propuesta que pone el énfasis en favorecer a los estudiantes de las escuelas más pobres.

En el proyecto de Reforma este aspecto ha sido considerado positivamente y considera un fuerte crecimiento, desde \$4.642 millones en 2017 hasta \$65.202 millones en 2019, con lo cual se cubrirían los primeros siete deciles de ingreso.

Los créditos

Han sido el corazón de la polémica en las calles y en la opinión pública.

Hay que señalar que gracias a su desarrollo se pudo financiar el enorme avance que ha significado la notable expansión de la ES en Chile, con los consiguientes efectos sobre el desarrollo del país en el futuro y la incorporación y dignificación de estos estudiantes y sus familias para acceder a un mayor nivel de bienestar.

Sin embargo, cambios tan profundos y rápidos siempre van acompañados de trastornos sociales, inequidades e incertidumbres personales, tan como ha ocurrido, una de cuyas manifestaciones más visibles han sido las movilizaciones estudiantiles.

- En primer lugar, la institucionalidad no estaba preparada para orientar el fenómeno. El primer canal crediticio que existió fue un antecesor del Fondo Solidario, que favoreció a los estudiantes de las universidades del CRUCH, pero no contemplaba a aquellos de las nuevas entidades privadas ni a los del segmento técnico profesional. La expansión acelerada de estos últimos solo se podía hacer mediante el cobro de aranceles y para ello se recurrió al crédito bancario, pues no existían los fondos fiscales necesarios, dadas las otras prioridades presentes en el país.
- Ante el alto riesgo que tenían los créditos bancarios a largo plazo y la carencia de garantías de los estudiantes, la CORFO asumió su papel de banca de segundo piso y pasó a otorgar su garantía a las entidades financieras que se involucraran otorgando préstamos de incierta recuperación.
- La masividad de la matrícula en la ES solo fue posible y apoyada por la creación del Crédito con Garantía del Estado (CAE), iniciado en 2016, en que el Fisco tiene una participación decisiva gracias al otorgamiento de su aval, lo cual posibilitó la participación de la banca.

I.- Fondo Solidario del Crédito Universitario (FSCU)

Fue el primer crédito que se diseñó para financiar los aranceles universitarios. Tuvo su origen en el DFL N° 4 que dio lugar al sistema de ES y estableció el Crédito Fiscal Universitario, destinado a los alumnos de las universidades e institutos profesionales, a través de un préstamo en UTM pagadero en 10 cuotas anuales, o más si la cuota superaba las 40 UTM, con una tasa de interés anual del 1%. Esta legislación fue modificada por la ley N° 18.591 de 1987 (Crédito Universitario), similar al anterior, que se mantuvo hasta 1993.

La ley 19.287 del 4/2/1994 creó el Fondo Solidario del Crédito Universitario que, con modificaciones, subsiste hasta la actualidad. Rige solo para las 25 universidades que forman parte del CRUCH. Exige que el alumno matriculado haya obtenido al menos 475 puntos en la PSU y pertenezca al 80% de las familias más vulnerables del país, cubriendo el 100% del arancel de referencia, si está en el 60% más vulnerable, y entre el 50 y el 100%, si está entre el 60 y 80% de esa condición. La

deuda tiene una tasa de interés del 2% real anual que se cancela en un plazo máximo de 12 años, o 15 anualidades si supera las 200 UTM. En todo caso, las cuotas no pueden superar el 5% de los ingresos del año anterior.

En estas últimas condiciones se basó la ley N° 20.572 de reprogramación de Créditos Universitarios que trató de buscar condiciones similares para los diferentes sistemas crediticios de la ES.

2.- Créditos CORFO

Entre los años 1997-2011, la CORFO realizó su programa "Subsidio Contingente a Bancos e Instituciones Financieras para Créditos de Pregrado" y la "Línea de Financiamiento de Créditos para Estudios de Pregrado". Participaron 11 entidades bancarias sumando 123.116 deudores, con un monto de \$471.586 millones, tanto con recursos propios como de CORFO; en el primer caso se sumaron 63.160 deudores, mientras en el segundo hubo 59.956 estudiantes. Las colocaciones resultaron fuertemente concentradas, ya que el Banco Estado cubrió el 51,5% del número de deudores y el 42,4% de los montos asignados en ambas modalidades, seguido por el Banco Falabella con el 18,7% de los deudores, el Scotiabank el 9,7% y el Banco Santander el 5,7%; el resto solo sumó el 15,6% del total.

Las condiciones duras de las colocaciones, así como inequitativas respecto a las existentes tanto en el Fondo Solidario como el CAE, motivaron presiones para obtener un trato más favorable del Estado, que les permitió asimilar sus requisitos a aquellos renegociados por los otros sistemas, los contingentes al ingreso, y el traslado de la administración a la Comisión Ingresos, dada la alta morosidad que se presentaba en ambas líneas de CORFO, cubiertas entre los años 1997 y 2011, siempre que se encontraran dentro de los 9 primeros deciles de ingreso por persona en la familia.

De los 40.772 interesados que accedieron a la página Web abierta para estos efectos, 20.772 completaron correctamente la inscripción, solo el 16,9% de los deudores potenciales. Sin embargo, los elegibles resultaron solo 6.554 casos, el 6,9% de esos potenciales. Entre los no elegibles se encontraron muchos que no estaban entre los primeros 9 deciles de ingreso y un grupo de quienes no se identificaron como deudores CORFO, o bien correspondían al CAE. Este resultado ocurrió a pesar del gasto publicitario y de información en que se incurrió, incapaz de superar el desorden administrativo de CORFO.

Los antecedentes descritos reflejan que “la calle” no enfrentaba problemas personales o familiares para enfrentar las deudas, sino que ya había considerado condonados estos préstamos bajo el pretexto de que eran demasiado onerosos y, por lo tanto, “injustos”; el profundo desajuste que se ha ido extendiendo en la sociedad chilena, que mira los derechos y no los deberes. En definitiva, resulta que quien determina el derecho es el propio interesado y no el Gobierno como representante del bien común. El otro problema que resulta es la inequidad existente entre los que se esfuerzan por cumplir con sus compromisos financieros y quienes los evaden.

3.- Créditos con Garantía Estatal (CAE)

Esta ayuda estudiantil se creó en 2006 con el objeto de otorgar financiamiento a los estudiantes que acceden a las universidades privadas que no pertenecían al CRUCH y aquellos que se matricularan en los IP y CFT. Adicionalmente, también estaban abiertos a quienes no obtuvieran financiamiento en las líneas crediticias de las entidades CRUCH. Se puede sostener que este instrumento fue fundamental para lograr la rápida expansión de la ES que ocurrió en Chile en el último decenio y que permitió que se integraran numerosos estudiantes que no habrían podido financiar su enseñanza sin este instrumento.

Ante la escasez de recursos fiscales suficientes para financiar las ayudas estudiantiles mediante becas, se decidió recurrir al sistema bancario para complementar los recursos a través de préstamos. Para cubrir los temores del sector financiero de otorgar créditos de largo plazo sin el suficiente respaldo, se incorporó la garantía estatal en el caso de incumplimiento de los deudores.

Con el objeto de evitar que los bancos seleccionaran a los deudores de acuerdo a su supuesto nivel de riesgo, se licitaron “paquetes” de solicitantes en forma aleatoria, por lo tanto muy similares, en que los bancos ofrecían sus condiciones de otorgamiento, especialmente las tasas de interés que se comprometían a mantener si ganaban la oferta. De esta manera, se esperaba que fuera el estudiante quien determinara a su acreedor y no la entidad financiera quien tuviera la opción de “florear” a sus eventuales clientes. Así se incentivaría la competencia entre los financistas y las mejores condiciones crediticias para los estudiantes.

Además, se agregó la condición de que, en caso de no pago del crédito en los dos primeros años de estudios, era de cargo de la

entidad educadora, con el objeto de estimular a la institución docente a seleccionar a sus estudiantes pensando en su futuro éxito de permanencia y la menor probabilidad de deserción.

Sin embargo, la novedad del sistema y la incertidumbre de su funcionamiento en el largo plazo inhibieron a la mayoría de los financieros a participar, con lo cual la competencia fue menor a la prevista y las condiciones crediticias demasiado onerosas para créditos de largo plazo, lo cual provocó crecientes críticas al sistema que obligaron a modificaciones significativas en la operación. Las más importantes fueron la rebaja de las tasas de interés a los préstamos, que se fijaron en UF + 2% anual y el servicio de las deudas que le limitó al 10% del ingreso imponible del deudor (la "contingencia al ingreso"), a lo que se sumó la posibilidad de postergar su anualidad en caso de desempleo. Por otra parte, después de 15 años de vigencia se condona el pago de la deuda restante.

Estas condiciones más atractivas mantuvieron vigente el interés por el CAE, aunque por otra parte el incremento de las becas de arancel redujo la demanda de los segmentos de más bajos ingresos. Sin embargo, el número de beneficiarios en 2015, que llegó a 94.754, es el más alto de los 10 años de vigencia, que suman 718.581 estudiantes.

La comparación de las cifras históricas con los beneficiarios de 2015 refleja algunas tendencias:

- + Después de un rápido crecimiento en los nuevos favorecidos entre los años 2006 a 2010, el incremento entre 2011 y 2015 solo llegó al 0,9% en cuatro años.
- + En 2015 la mayoría de los nuevos beneficiarios pertenecen a los IP (37,4%) y CFT (16,9%), seguidos por los matriculados en universidades privadas (35,8%); a pesar de contar con el acceso al Fondo Solidario, muchos estudiantes solicitaron el CAE, aunque las condiciones crediticias de ambos se acercaron.
- + Los montos de los préstamos solicitados para financiar los aranceles resultaron parecidos en las universidades privadas (\$1.900.000) y del CRUCH (\$1.964.000), y significativamente más bajos en los CFT (\$ 876.000) e IP (\$1.009.000). Por consiguiente, el 48,6% de los montos solicitados se concentraron en las universidades privadas y el 37,5% en los CFT e IP.
- + Ha aumentado progresivamente la incorporación de deudores de los quintiles IV y V, es decir, de ingresos más altos, hasta

sumar el 31,2% del total. Este es un efecto del crecimiento del sistema de becas.

- + La deserción es uno de los problemas más graves que enfrentan los deudores y de acuerdo a la Comisión Ingresos, “se produjo mayoritariamente entre estudiantes del 60% de las familias de menores recursos económicos. De hecho, el 88,3% de quienes abandonaron sus estudios técnicos en un IP o CFT durante 2015, tenía ingresos correspondientes a ese segmento de la población” (pág. 15). La gravedad de este fenómeno está indicada por la facultad que ofrece la ley 20.027 de suspender los estudios hasta por un año, manteniendo el financiamiento posterior. La Comisión establece que “Desde 2013, son alrededor de 30 mil los beneficiarios que anualmente deciden congelar sus estudios, tendencia que se mantuvo en 2015, puesto que ese año 31,388 estudiantes no registraron matrícula, quedando en la categoría de potenciales desertores” (pág. 16).

Desde un punto de vista institucional, la administración del instrumento se entregó a una entidad autónoma, la “Comisión Ingresos”, responsable de la licitación del CAE y de la relación con las entidades financieras y con el Fisco.

En relación al financiamiento del CAE, es conveniente distinguir entre el monto destinado a los nuevos beneficiarios, de las renovaciones de préstamos otorgados con anterioridad. Entre los primeros cabe consignar que después de un rápido crecimiento en los primeros años, su nivel se estabilizó a partir de 2010 en torno a los \$123.000 millones anuales, con una leve alza a \$133.000 millones en 2015. De estos montos, por la mecánica de las licitaciones, el Fisco debió comprar alrededor del 43% de la cartera que no pudo ser asignada. En relación a los créditos otorgados a estudiantes “renovantes” CAE, los montos son mayores y con un crecimiento ascendente aunque cada vez con mayor lentitud.

En síntesis, en los créditos otorgados en 2015, fueron financiados por los bancos el 51%, con 205.580 beneficiarios y un monto de \$291.390 millones, mientras el Fisco aportó el 49%, favoreciendo a 163.674 estudiantes con la suma de \$277.080 millones. En total, se trata de una cartera de 369.254 créditos que alcanzan a \$568.470 millones (equivalentes a alrededor de US\$850 millones).

Cobranza de los créditos

Como consecuencia de una actitud más activa de los bancos en la cobranza, se ha generado un fuerte incremento de las garantías autorizadas a pago, que corresponden tanto a desertores como a beneficiarios que ya han egresado de sus estudios. Cabe indicar que una parte de ellos no genera desembolso fiscal, pues son vencimientos de préstamos que ya había adquirido el Estado.

El otro tema es la cobranza de los créditos, que en el caso del CAE y los créditos CORFO, es administrada por la Comisión Ingresos. En los tres años de funcionamiento las solicitudes de rebaja de las cuotas al 10% de la renta han crecido notoriamente, hasta llegar a 31.179 solicitudes en 2015. Sin embargo, muchas de ellas no son aprobadas por no cumplir los requisitos; en 2015 se aprobó el 63,4% de ellas, mientras el resto fue rechazado por problema con los documentos presentados o porque la cuota era menor al 10% de su renta.

La composición de los postulantes aprobados para utilizar las franquicias de la modificación legal tiene interés; el 61,6% tenía dependencia laboral, mientras el 22,3% eran trabajadores independientes y el 16,1% restante estaban en ambas condiciones. Desde el punto de vista de sus estudios, el 55,3% venía de una universidad privada, el 28,7% de un IP y el 5,1% de un CFT; el 10,9% restante de una universidad tradicional, en las cuales probablemente no tuvieron acceso a otra fuente de financiamiento de sus estudios. De los beneficiarios con el pago contingente a la renta, la gran mayoría (el 85,5%) eran egresados que terminaron sus carreras y el 14,5% eran desertores.

Según la información de la Comisión Ingresos, se aprecia la mejora en la situación económica de los egresados, ya que al iniciar sus carreras los ingresos familiares del 58,6% pertenecían a los quintiles I y II, los de menores rentas. Por el contrario, si se miran los ingresos familiares en 2015, el 63,2% se ubicaban en los quintiles IV y V, los de mayores ingresos, un notable progreso.

Otra causal de suspensión del pago de los créditos es la cesantía o encontrarse desempleados. Por este motivo, en 2015 se presentaron 16.947 solicitudes de las cuales fueron aprobadas el 65,5%. De estas, el 84,2% eran egresados de sus carreras, principalmente de universidades privadas no CRUCH e IP. La norma también contempla la suspensión del servicio de la deuda por la realización de estudios de postgrado, e incluso el reembolso del CAE por trabajar en comunas necesitadas.

Desde que los créditos CAE y CORFO empezaron a ser administrados por la Comisión Ingresos se ha producido una significativa reducción de la mora (3 o más cuotas impagas), desde un 57% en 2011 al 35% en 2015. Esta reducción se ha concentrado en el segmento de egresados donde llegó al 25%, mientras en los desertores se mantiene un alto 67%.

La trayectoria del sistema de créditos refleja abismantes fracasos, tanto por la inepticia en la administración del proceso por parte de las instituciones responsables, como por los errores en los mecanismos de estímulos en el cobro, a lo que se agregan los temores de los encargados a enfrentar las resistencias de quienes no cumplían con sus compromisos.

Esta situación es particularmente lamentable, porque implica que quienes tienen la responsabilidad de establecer las prioridades entre los eventuales beneficiarios (los sucesivos Gobiernos) son reemplazados por los propios usuarios, quienes terminan siendo los que definen esas prioridades a través de sus decisiones de pagar o no sus deudas, en forma independiente de la necesaria equidad.

De mantenerse por varios años el sistema de créditos, ante la imposibilidad de entregar la "gratuidad" o de masificar el sistema de becas, al considerar la insuficiencia de los recursos fiscales para asignar fondos en objetivos que no son los prioritarios del país, resurge la discusión, iniciada hace algunos años, de cómo combinar ambos instrumentos: becas y después créditos, a medida que se avanza en el proceso educativo individual o, alternativamente, créditos y después becas.

En la primera fórmula, se otorgan becas a los estudiantes de los segmentos más pobres, que se matriculan en establecimientos que cumplan los niveles de calidad aprobados por el Estado y, una vez cursados los primeros años, se les aprueba un crédito no oneroso, que lo pagarían ante la seguridad de que no desertarían de su carrera y que tendrían seguridad de éxito laboral. La alternativa establece créditos al comienzo, de cargo de los estudiantes y ya asegurado el éxito posterior, se establecen becas en los últimos años, de manera de incentivar el esfuerzo personal.

La situación económica del país ha llevado a que se plantee el tema financiero con claridad. Los recursos son insuficientes para cubrir en los años cercanos la requerida gratuidad universal; la ilusa demanda por ella "aquí y ahora" no es factible. La consecuencia es que el país debería mantener tanto las becas como los denostados créditos

por varios años. La supresión del CAE no es posible para una parte importante de los estudiantes, incluso de familias de ingresos medios. La actual normativa del sistema de créditos ya implica un importante subsidio fiscal en su operatoria.

Por lo tanto, la disyuntiva es clara: o se mantiene el CAE y otros créditos o su supresión implica que una importante masa de estudiantes debe abandonar la ES o, alternativamente, las instituciones educacionales entran en falencia. El lema "seamos realistas, pidamos lo imposible", es poesía; lo asombroso es que lo repiten autoridades del sistema y parlamentarios que han abandonado la racionalidad.

En todo caso, uno de los temas centrales en los aspectos financieros de la reforma es el diseño e implementación de las ayudas estudiantiles. Después de notorios fracasos durante tantos años, con la gestión de la Comisión Ingresos se han dado algunos pasos positivos.

La propuesta de entregar a la administración estatal el sistema de asignación y cobranza de los créditos es una mala idea. La experiencia del Fondo Solidario, tanto en la administración estatal como de la mayoría de las universidades de su propiedad, es lamentable e irrepetible.

Aranceles

Si se examina la estructura de los ingresos operacionales de las entidades de ES se observa que en 2013 el 66,1% del total provenía de los aranceles pagados por los estudiantes. A su vez, la mayor parte era por las enseñanzas del pregrado, el 62,3% del total, mientras el posgrado contribuía con el 3,8%.

Ahora, con grandes diferencias entre las entidades, pues en las Ues públicas del CRUCH (G9) el 40,3% venía de los aranceles, en las estatales llegaba al 50,3%, en las Ues privadas al 83,5%, los CFT al 89,0% y los IP al 95,7%. Es decir, en la actualidad la principal fuente de financiamiento institucional es el pago de la docencia.

Los aranceles de referencia se originaron en 2001 para las universidades del CRUCH y solo en 2006 se extienden al resto de las entidades. Antes existía plena libertad para fijarlos sin intervención oficial. El fundamento de su creación es el intento de aminorar el incremento observado en esas tarifas y el mecanismo para hacerlo efectivo es el acceso al Fondo Solidario, al cual solo los estudiantes de las entidades del CRUCH tenían acceso. Por su parte, la creación del CAE explica la extensión del programa al resto.

Desde un punto de vista conceptual, está en discusión la justificación la intervención del Estado en la fijación de aranceles en la ES, en circunstancias que se trata de una actividad donde hay libertad de enseñanza y es bastante competitiva. Por lo tanto, se requiere ver las “fallas de mercado”, que se pueden identificar para acreditar a la intervención, a pesar de que no se trata de la fijación tradicional de un precio o una tarifa que obligue a una cotización obligatoria para las instituciones que intervienen en la actividad. El arancel corresponde al monto máximo que el Estado está dispuesto a pagar en un mercado que tiene elementos no competitivos.

La existencia de entidades que cobran precios diferentes por entregar sus servicios, en carreras con igual denominación, refleja que las instituciones no solo buscan diferenciar sus servicios sino que, en la práctica, son distintas, ya sea porque las instituciones tienen un prestigio dispar o porque su calidad difiere entre ellas, lo cual se refleja en los remuneraciones que sus egresados pueden obtener en su ulterior ejercicio laboral. Sin embargo, lo anterior solamente explica la existencia de servicios educacionales diferentes, pero no sirve de argumento para que el Estado fije aranceles.

El diagnóstico del proyecto de Reforma se basa en que los aranceles reales en la ES han crecido muy por encima de la inflación y que según la OECD serían excesivamente elevados. El incremento en términos reales es efectivo, pero hay que tomar en consideración que los costos de la enseñanza también han tenido un incremento importante, principalmente a causa de que el rápido crecimiento de la matrícula provocó una demanda de personal docente que no estaba disponible en el corto plazo.

El Gobierno expresa que “Este proyecto elimina así las barreras financieras que tradicionalmente han discriminado a los sectores de nuestra población de menores recursos”, para lo cual “se define el proceso para calcular los aranceles regulados y también el plazo para su inicio”. Según el artículo N° 162, “Los valores de los aranceles regulados se determinarán en razón a grupos de carreras definidos por la Subsecretaría, los que corresponderán a conjuntos de carreras o programas de estudios que tengan estructuras de costo similares entre sí”. Para cumplir las tareas se designará a una Comisión de Expertos para establecer las bases técnicas de la regulación de los aranceles que se fijarán por cinco años y reajustables por IPC. Sus siete integrantes serán propuestos por el Consejo de la Alta Dirección Pública y durarán seis años.

En todo caso la fijación de aranceles será una de las tareas más complejas que enfrentará la Reforma, en su diseño e implementación.

Los postgrados

Entre las materias que el proyecto de Reforma trata de una manera insuficiente se encuentran los postgrados, a pesar de la concentración en temas de docencia que se presentan. Esta es una carencia importante, porque en el mundo del futuro tendrán cada vez mayor importancia, en la medida que Chile alcance mayores niveles de desarrollo. A pesar de que se le da algún espacio a la formación de doctorados, el nivel previo, la formación de magísteres, no aparece en una política que tendría que preocuparse de la fluidez para transitar entre las diferentes etapas de la formación académica, por ejemplo, bachiller-pregrado-magíster-doctorado. Un ejemplo de lo anterior es la presencia de requisitos de acreditación para los doctorados y la escasa preocupación por los bachilleres y magísteres.

El proyecto intenta diferenciar con alguna claridad las tareas docentes y de investigación en el caso de los académicos, incluso en su evaluación. Sin embargo, en la realidad hay pocas posibilidades de cuantificar esos esfuerzos porque están indisolublemente ligadas. Esta situación es particularmente difícil en el caso de los académicos de jornadas completas, que realizan las funciones docentes y de investigación, en que ambas se refuerzan mutuamente y difícilmente se pueden separar.

Otra materia tratada sin mayor profundidad, aunque de creciente importancia en las universidades, es el caso de los diplomados, que incluso han pasado a ser una ascendente fuente de financiamiento de muchas instituciones. La razón es muy clara, la velocidad del cambio y la profundidad de las transformaciones que se observan en el mundo actual y que se pronostican para el futuro, hacen que los conocimientos y destrezas queden obsoletos con cierta prontitud, con lo cual haber logrado un título profesional u otra especialidad académica no basta; es necesario actualizar los conocimientos, "re-caucharse" cada cierto tiempo y, en ese sentido, los diplomados tendrían una creciente importancia, en especial, aquellos de naturaleza vespertina. La educación continua es una realidad visible, pero es un tema no tratado en la Reforma. Algo similar ocurre con la educación a distancia. Son materias que requieren definiciones y normativas,

porque su ausencia está provocando serias diferencias de calidad en la enseñanza, abusos y una mercantilización indebida.

Conclusiones

La presentación al Parlamento del proyecto de ley que Reforma la Educación Superior no fue afortunada; pocas veces una propuesta ha sido sometida a un cuestionamiento tan generalizado y desde ámbitos tan diferentes. Varias son las razones: 1) la obsesión por la gratuidad universal ha distorsionado los objetivos centrales de la materia en examen, especialmente ante la carencia de recursos fiscales para implementarla; 2) la obsesión por “el lucro”, como símbolo de la “mercantilización” de la ES; 3) a pesar de que se busca realizar una reforma integral, no se aclaran en forma nítida las prioridades y existe poca claridad en los tiempos de implementación.

A pesar de los logros ocurridos en los últimos decenios, tales como la masividad en el acceso que existe en la actualidad, en especial desde la década de los 90, y el progreso del país desde que volvió a la Democracia, la estructura y funcionamiento de la ES mantiene el diseño básico de la legislación de 1981, sin cambios significativos en su normativa, por lo tanto, la necesidad de una reforma está plenamente justificada.

Es conveniente partir por algunas definiciones básicas, porque la falta de claridad lleva a las principales discrepancias que se observan.

- + El sujeto del derecho a la ES, si se trata de un derecho personal o social. De acuerdo al análisis efectuado, es el estudiante y su familia quien posee esa condición y, por lo tanto, puede elegir el lugar donde quiera ejercer este derecho.
- + Por otra parte, existen varios argumentos para fundamentar la intervención del Estado en regular a las instituciones que entregan el servicio educacional. La libertad de enseñanza tiene límites, especialmente en resguardo de la calidad.
- + Las entidades educacionales no están claramente definidas, tanto las técnico-profesionales como las universidades, en que no aparecen diferenciadas las “complejas”, docentes, regionales y de otra índole. Esta situación es particularmente importante en la distinción entre estatales, públicas y privadas, que ha generado muchas de las actuales confusiones.

- + El contenido del proyecto, en su afán por evitar la “mercantilización” y la existencia de competencia entre los planteles, hace propuestas en que tienden a desaparecer los incentivos que estimulan el progreso.
- + Se observa en forma generalizada la omisión de la escasez de recursos existente en la actividad educacional, dejando la impresión de que bastaría una iniciativa estatal para evitar el escollo. El mejor ejemplo es el enfoque al tema de la gratuidad universal. Por otra parte, el concepto de “costo alternativo” en cada iniciativa no parece estar presente, tanto a escala de la ES, como en la opción entre el sector educacional y otras necesidades sociales, tales como salud, vivienda, previsión social y otras también importantes.
- + No es tomada en suficiente consideración la realidad actual del sector y las dificultades para realizar las transformaciones planteadas, como son la importante participación privada tanto en la matrícula como en los costos; la presencia minoritaria de las entidades estatales, tanto entre las universidades como el segmento técnico-profesional; el trato especial que deben tener los magísteres y doctorados; y las nuevas actividades que crecen con rapidez como los diplomados y la educación a distancia.

La institucionalidad propuesta parece adecuada, en el sentido de que debe existir una Subsecretaría, una Superintendencia y el Aseguramiento de Calidad, como entes claves. Sin embargo, son cuestionables el excesivo estatismo y burocracia de las propuestas y el nivel de detalle que se plantea, lo que llevaría a la inflexibilidad operativa, pues cualquier modificación requeriría de un cambio legal; muchos contenidos deberían dar lugar a meros decretos gubernamentales. El actual grado de autonomía del Consejo Nacional de Acreditación, debería mantenerse aunque con algunos cambios en su Gobierno Corporativo. Una de las propuestas más valiosas es la formación del Sistema Nacional de Información, en que a pesar de los avances efectuados en el Mineduc en los últimos años, subsisten insuficiencias, especialmente sobre el futuro laboral de los estudiantes.

Por otra parte, también se centraliza a nivel del Mineduc un nuevo Sistema Común de Acceso a las Instituciones de ES, tarea que cumple actualmente el CRUCH a través de la Universidad de

Chile, en forma satisfactoria, sin perjuicio de algunos cambios en los contenidos en los cuales existe consenso. Por otra parte, el Marco Nacional de Cualificación contiene contenidos imprecisos.

Institucionalmente la principal carencia del proyecto es el trato a la Ciencia y la Tecnología. Se evade un pronunciamiento sobre el anunciado Ministerio de Ciencias y las políticas que regirían para esta actividad, también está pendiente la situación de Conicyt y las entidades relacionadas; la responsabilidad sobre el fomento a innovación y el emprendimiento.

Desde el lado financiero, el proyecto aspira a suprimir los actuales aportes basales AFD que perciben las universidades del CRUCH; y el AFI, de carácter concursable, que favorece a las entidades que matriculan a los mejores calificados en su rendimiento de la educación media. En el primer caso, se mantendría el actual aporte en términos reales y los incrementos serían concursables entre las instituciones acreditadas, pero en términos anuales, lo cual es negativo. En el AFI ya fue suprimida la mitad de su monto en el Presupuesto Fiscal de 2016 y se propondría su eliminación en el ejercicio siguiente, con lo cual desafortunadamente se perdería uno de los pocos mecanismos que estimula a las instituciones de mayor calidad. En esta materia se observa una mera sustitución de algunos fondos por otros.

Por otra parte, la imposibilidad de separar las tareas de docencia, investigación y vinculación con el medio no es enfrentada satisfactoriamente, especialmente en la educación de post título, pero también en la técnico-profesional. La oferta múltiple está ausente.

El proyecto es claramente contradictorio con la realidad actual, a causa de su sesgo pro gratuidad universal, pues da escasa consideración a la situación de las becas y créditos con que ha operado hasta ahora y sus falencias. Parece desconocer que, en la medida que la gratuidad universal se posterga por un plazo indefinido, deberá seguir operando con ambos, lo cual requiere de modificaciones no enfrentadas. Por otra parte, no enfrenta la realidad de la situación actual de los créditos que se mantienen vigentes, en que las falencias en la cobranza han generado profundas injusticias no solo entre los deudores. Se pretende unificar los sistemas de crédito a los estudiantes, pero no hay claridad sobre su dependencia y operatoria. El aspecto que parece decidido es que no puede seguir en el sistema bancario.

Los aranceles que gravan a la docencia es uno de los asuntos más complejos que se plantean en la Reforma, materia en la cual no aparecen claros los fundamentos y las soluciones que se requieren, a pesar de que se plantea la función asesora de una Comisión de Expertos para su regulación.

Existen dudas con el grado de estatización y de concentración de nuevas funciones en el Mineduc, ya que la institución no está en condiciones de cumplir estas tareas en forma eficiente en un plazo mediano. La División de Educación Superior ha mostrado graves falencias en el actual período presidencial y su mejoría para adecuarse a las nuevas funciones necesariamente requeriría un tiempo prolongado, siempre que logre reclutar el personal calificado, que no abunda en el país, especialmente para ser incorporado a tareas oficiales.

Aparte de las ya mencionadas, existen varias tareas que el proyecto no considera o lo hace en forma insuficiente:

- Expansión de las matrículas.
- Deserción.
- Futuro y composición del CRUCH.
- Títulos y grados y fluidez entre niveles e instituciones. Integración.

Bibliografía

Brunner, José Joaquín abril (2016). "Nueva Mayoría, fin de una ilusión", Grupo Zeta, 471 pág.

Brunner, José Joaquín, "En defensa de la universidad pública y su historia", El Mercurio, 24/7/2016, pág. A10.

Bernasconi y Rojas (2003). "Informe sobre la Educación Superior en Chile: 1980-2003", UNESCO.

Comisión Administradora del Sistema de Crédito para Estudios Superiores (Comisión Ingres), "Cuenta Pública año 2015", 52 pág.

Contraloría General de la República, "Financiamiento Fiscal a la Educación Superior 2014".

Comisión Nacional de Acreditación, "Guía para la evaluación interna acreditación institucional".

Comisión Nacional de Acreditación (2015). Cuenta Pública 2014, Santiago Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior, (2009).

Lavados, Hugo y Berríos, Ramón (2016). "Políticas para el desarrollo universitario: principios y evidencias", Universidad San Sebastián Ediciones, 401 pág.

Lavados, Hugo junio (2016). "Consistencias e inconsistencias en las políticas universitarias", Universidad San Sebastián Ediciones, 254 pág.

Ministerio de Educación, "Proyecto de ley de Educación Superior", Segpres, Mensaje N° 110-364, 04 de julio de 2016, 170 pág., Boletín de la Cámara de Diputados N°10783-04.

Ministerio de Educación, "Panorama de la Educación Superior en Chile 2014", SIES, 111 págs.

Ministerio de Educación, "Informe Fondo Solidario de Crédito Universitario 1994-2010".

Ministerio de Educación (2015). "Metodología de determinación de arancel de referencia 2016 para universidades acreditadas".

Ministerio de Educación, "Información Financiera en Educación Superior", Mifuturo.cl.

Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, Ley de Presupuestos 2016.

OECD (2016). "Education Resources".

Sistema e Información de Educación Superior (2015). "Informe de Matrícula".

Propuesta de una categorización de universidades para facilitar la generación de políticas de educación superior efectivas en Chile

Categorization of universities for the generation of effective higher education policies in Chile

Ms. Hugo Lavados Montes¹

Ana Luz Durán²

Oscar Espinoza Díaz³

Luis Eduardo González⁴

RESUMEN

La demanda por mayor pertinencia de las políticas públicas de educación superior ha generado un conjunto de propuestas en torno a diversos criterios o indicadores que permiten clasificar a las universidades tanto a nivel nacional como internacional.

Este trabajo propone un modelo flexible de categorización de las universidades formando clústeres en base a las dimensiones académicas y estructurales. Estos corresponden a instituciones de altos estándares comparativos internacionales, instituciones con altos estándares nacionales, con estándares satisfactorios a nivel nacional, las que cumplen mínimamente con las normas nacionales y aquellas que necesitan mejorar para cumplir con los mínimos estándares. Sobre esta categorización se pueden articular tres políticas públicas para mejorar la calidad del sistema de educación superior.

1 Rector Universidad San Sebastián, M. A. in Economics, Boston University, Santiago, Chile; correo electrónico: hugo.lavados@uss.cl.

2 Investigadora de la Facultad de Educación y del Centro de Investigaciones para la Educación Superior (CIES), Universidad San Sebastián, Directora del Centro de Investigaciones para la Educación Superior (CIES), Universidad San Sebastián, Santiago, Chile.

3 Investigador de la Facultad de Educación y del Centro de Investigaciones para la Educación Superior (CIES), Universidad San Sebastián, Santiago, Chile.

4 Asesor del Rector Universidad San Sebastián, Santiago, Chile.

ABSTRACT

The relevance of the public policies of higher education has generated a set of proposals around different criteria or indicators that allow to classify the universities considering different aspects.

This paper proposes a flexible model of categorization of universities forming five clusters based on the academic and structural dimensions. The clusters are: institutions of high international comparative standards, institutions with high national standards, institutions with satisfactory standards at the national level, institutions that comply minimally with national standards, and institutions that need to improve to meet minimum standards.

Over this categorization three public policies can be articulated in order to improving the quality of the higher education system.

Presentación

En el último tiempo se ha generado un esfuerzo importante por parte de la academia para establecer ciertos criterios o indicadores que permitan categorizar a las universidades tanto a nivel nacional como internacional. En la mayoría de los casos estas propuestas han estado orientadas a establecer rankings, pero también ha habido esfuerzos por establecer agrupaciones de universidades con características similares que permita a los diseñadores de políticas contar con información focalizada para generar propuestas que conciban como prioridad mejorar la calidad académica del sistema en su conjunto y no de manera parcial.

En este artículo se hace una propuesta de un modelo flexible de categorización de universidades, para luego aplicarlo al caso chileno. Esta aplicación permite conformar clústeres centrados en los aspectos académicos de las instituciones. Los grupos de instituciones resultantes de esta categorización podrían ser objetos de políticas específicas que estimularan el desarrollo a niveles internacionales de las instituciones de altos estándares y reforzaran aquellas de menores estándares para que se superen en el marco de un proceso dinámico de mejoramiento permanente.

El modelo propuesto considera dos dimensiones independientes entre sí, una corresponde a la académica y otra es la estructural. Cada una contiene un conjunto de tres criterios los que, a su vez, se expresan en indicadores cuyos valores se miden en estándares asociados a la inclusión de una institución en uno u otro clúster.

El documento se ha estructurado en cuatro partes. En la primera se entregan algunos antecedentes sobre categorización de universidades considerando tanto experiencias internacionales como nacionales. En la segunda, se expone una propuesta de un modelo flexible de categorización de universidades que apoye la focalización de políticas públicas. Para ello se describe, en primer término, el modelo y sus componentes, luego la propuesta para conformar clústeres. En el tercer apartado se presenta la aplicación del modelo para la categorización de universidades chilenas, identificándose los indicadores utilizados y la forma en que se definieron los clústeres. Para la conformación de los clústeres en el caso chileno solo se utilizaron los criterios de la dimensión académica, aprovechando la flexibilidad del modelo y su orientación a la definición de políticas que relevaran este aspecto.⁵ Se concluye con algunas sugerencias de políticas y de estrategias y acciones para su implementación.

I.- Antecedentes sobre categorización de universidades

I.1 Experiencias internacionales de categorización de universidades

Los diversos esquemas de categorización de las universidades generados en las últimas décadas se han configurado en torno a variados criterios y han buscado organizar a las instituciones de educación superior de acuerdo con sus particulares atributos. Las tipologías más conocidas y difundidas consideran indicadores de calidad, de complejidad institucional, los niveles de docencia impartidos, el nivel de desarrollo de la investigación, los aspectos valóricos, el tipo de gobernanza y el tamaño de la matrícula y la localización territorial, entre otros.

5 Al conformar clústeres en el caso chileno se optó por considerar solo la dimensión académica dado que, por una parte, el sistema universitario es más bien reducido, por lo cual se produce una dispersión que complejiza la agrupación de instituciones. Por otra, el interés de esta aplicación es el de relevar la generación de políticas que mejoren los aspectos académicos, independientemente del tipo de controlador, del tamaño y de la cobertura territorial de las universidades, no obstante, si se aplica, por ejemplo, a nivel latinoamericano, sería conveniente aplicar el modelo completo.

Sobre esta base se presentan cuatro categorizaciones que corresponden a las utilizadas con mayor frecuencia. Estas son: la propuesta de Burton Clark; la de Carnegie Foundation; la de la Asociación de las Universidades Americanas; y la de CINDA sobre la Educación Superior en Iberoamérica (Brunner (2016).

Burton Clark (1983) distingue cinco tipos de universidades: *la académica* centrada en la docencia, *la clásica* que comparte actividades de docencia e investigación, *la social* que además se compromete en la solución de los problemas de la sociedad en la cual se inserta, *la empresarial* que incorpora además el valor de mercado a su producción académica y *la emprendedora* que utiliza el conocimiento como una forma de servicio a su entorno socioeconómico.

Tomando el esquema de Clark (1983) se visualizan dos criterios ortogonales para la categorización institucional: uno se refiere a las dimensiones (horizontal y vertical) y el otro a la localización (intra-institucional o interno e interinstitucional o externo). De esta forma se generan cuatro posibles categorías para clasificar a las universidades que se ilustran a continuación:

Categoría 1: Dimensión horizontal y localización intrainstitucional.

Considera las unidades académicas por disciplina.

Categoría 2: Dimensión horizontal y localización interinstitucional.

Considera tanto los controladores (Público / Privado) como los niveles de especialización.

Categoría 3: Dimensión vertical y localización intrainstitucional. Contempla los niveles de los Programas impartidos (Pre y postgrado).

Categoría 4: Dimensión vertical y localización Interinstitucional. Considera el tipo de Formación (Universitaria / No Universitaria) y la Complejidad (Solo docencia, docencia e investigación).

Tabla N°1. Criterios para Categorizar Distintos Tipos de Instituciones de Educación Superior de acuerdo al modelo de Clark

Dimensiones	Localización	
	Intrainstitucional (criterio de localización interno)	Interinstitucional (criterio de localización externo)
Horizontal	<ul style="list-style-type: none"> • Unidades académicas por disciplina 	<ul style="list-style-type: none"> • Controladores (Público / Privado) • Especialización Disciplinar (Multidisciplinar / Disciplinar)
Vertical	<ul style="list-style-type: none"> • Niveles de los Programas (Pre y postgrado) 	<ul style="list-style-type: none"> • Tipo de Formación (Universitaria / No Universitaria) • Complejidad (Solo docencia, docencia e investigación) • Rankings internacionales

Por otra parte, la Carnegie Foundation utiliza una clasificación de instituciones públicas y privadas para el sistema norteamericano, que es diverso, descentralizado y complejo. La categorización considera nivel de grados, los años de estudios y especialización profesional (Carnegie Foundation, 2000).

Tabla N°2: Esquema de la Carnegie Foundation para clasificar instituciones públicas y privadas de educación superior

Nivel de grados impartidos	Años de estudios	Instituciones tradicionales	Instituciones profesionales especializadas
Doctoral I	10	Universidades doctorales orientadas a la investigación y a los estudios postgrado Ofrecen Post Doctorados, doctorados y maestrías, y gradúan más de 50 Doctores al año en más de 15 disciplinas	
Doctoral II	9	Universidades doctorales orientadas a la investigación intensiva y estudios de postgrado, y otorgan más de 20 doctorados al año en tres o más disciplinas además de los bachilleratos y maestrías	
	8	Entidades que imparten post títulos de especialización	Estudios avanzados de especialidad
Maestría I	7	Colleges y universidades que ofrecen 40 maestrías al año además de los bachilleratos.	Colleges profesionales de nivel profesional que ofrecen: medicina, derecho ingeniería y educación, trabajo social y otros
Maestría II	6	University Colleges de postgrado que otorgan 20 grados o más al año, además de los bachilleratos.	
Bachillerato	4	Universidades y Colleges de oferta académica general, Colleges de Artes Liberales	Carreras profesionales de 4 años: Educación, salud, negocios, técnicos
Grados asociados	2	Colleges que ofrecen carreras cortas (Community colleges)	Community Colleges profesionales Colegios tecnológicos asociados
Certificados		Academia tradicional	Profesional

Fuente: Eduardo Aponte CES 2003 basado en <http://www.carnegiefoundation.org>.

La Carnegie Foundation también ha contribuido a definir la categoría de “Universidad de investigación”, que suele ser una de las dificultades más importantes para categorizar las entidades. Tal definición la entiende como aquellas instituciones que anualmente gradúan a más de 50 doctores en a lo menos 15 disciplinas diferentes.

La Asociación de Universidades Americanas (AAU) señala que las universidades de investigación se distinguen por distintos rasgos, in-

cluyendo: la calidad, amplitud y profundidad del compromiso con la investigación, la excelencia, el volumen y el alcance de los resultados de investigación; y, la forma en la cual la cultura de la investigación permea todas las actividades institucionales, desde la enseñanza y el aprendizaje, hasta su compromiso con el sector privado, el gobierno y la comunidad en su conjunto (Association of American Universities, 2013).

Una universidad de investigación, según la AAU, debe tener diversos rasgos relevantes como son: su capacidad para conseguir recursos por la vía de fondos concursables; su productividad académica e investigativa, reconocida en la arena internacional; y la excelencia de sus estudiantes de pre y post grado. Adicionalmente, se identifican otros atributos que caracterizan a este tipo de universidades, tales como: a) el sello de excelencia en todas sus operaciones; b) el compromiso con la transparencia y los sistemas meritocráticos para seleccionar a sus académicos, administrativos y estudiantes; c) el esfuerzo para que su investigación se exprese tanto en publicaciones como en su actividad docente y en el quehacer cotidiano con la comunidad; d) la formación de doctores altamente especializados con prestigio internacional, competentes y que contribuyan tanto a la innovación como al desarrollo de los distintos sectores/ámbitos; e) el compromiso con la docencia de pre y postgrado para formar cuadros aptos para contribuir al bienestar nacional; f) los altos estándares de integridad ética en su quehacer; g) el ejercicio responsable de la libertad académica basada en el cuestionamiento permanente, la búsqueda de la verdad que permita entender e interpretar y la dinámica de los cambios en el mundo; h) la tolerancia frente a distintas posturas, promoviendo un debate que facilite la producción de nuevos saberes; i) el derecho a definir sus propias prioridades sobre la base de su misión y su evaluación de las necesidades sociales; j) el compromiso de apoyar a las comunidades locales, nacionales y contribuir al bienestar internacional; y k) el generar acuerdos transparentes y abiertos con el gobierno para que, por una parte, se proteja y apoye la investigación de clase mundial, y, por otra, se asegure que la institución cumpla con sus responsabilidades públicas (AAU, 2013).

Por otra parte, en el *Informe Quinquenal de CINDA sobre la Educación Superior en Iberoamérica (Brunner 2016)* se establece una clasificación que se basa en la productividad investigativa tomando en consideración para ello el número de publicaciones indexadas que

logran las universidades en la región. Para ello, utiliza información del ranking latinoamericano Scimago 2015 con una base de 1.753 instituciones, y agrupa a las universidades en tres categorías: las universidades de investigación que han publicado más de 600 artículos científicos anuales; las universidades con investigación, que han producido entre 200 y 600 publicaciones anuales y *las universidades emergentes* que han generado entre 50 y 200 publicaciones por año. En base a esta clasificación, se identifican en Iberoamérica 83 entidades en el primer grupo, 93 en el segundo y 178 en el tercero. No deja de llamar la atención la proporción de universidades que son solo docentes. En efecto, del total de universidades de Iberoamérica, 2.600 no registran ninguna publicación indexada en el último quinquenio.

La escasez de universidades de investigación es un aspecto común de todos los países del mundo, constituyendo un reducido grupo dentro de la plataforma institucional de la educación superior. Por ejemplo, en los Estados Unidos, se ubican en esta categoría un total de 151 universidades (102 públicas y 49 privadas sin fines de lucro), que representan un 3,8% del total de la plataforma institucional de educación superior. Se reconoce, también, a un grupo adicional de universidades de investigación (110 en total), que poseen una menor cobertura de programas de doctorado. 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).

1.2 Experiencias chilenas de categorización de universidades

En Chile se han realizado varios esfuerzos académicos por clasificar la diversidad de instituciones que componen el sistema de educación superior. Entre ellos, cabe destacar las tipologías generadas por Brunner (2009); Reyes y Rosso (2012), la del Ministerio de Educación para la asignación de fondos (2016a) y la que actualmente se esboza en el proyecto de ley de educación superior (2016c).

Brunner (2009) establece siete categorías no jerarquizadas sobre la base de aspectos institucionales, académicos, y socioeconómicos de su población estudiantil. Los grupos considerados son: a) universidades de investigación; b) universidades regionales estatales; c) universidades regionales católicas; d) universidades relativamente

especializadas; e) universidades privadas selectivas; f) universidades privadas de tamaño mayor, no selectivas; y, g) universidades privadas de tamaño menor, no selectivas.

Al momento de hacer esta categorización, solo las siete universidades más antiguas del país pueden clasificar como instituciones de investigación (grupo A).⁶ Todas ellas son del CRUCH y son aquellas donde el Estado ha invertido más para crear capacidad científico-tecnológica. El resto de las universidades tienen alguna actividad de investigación, con excepción del grupo g) que corresponde a universidades privadas no selectivas. En dicha clasificación se combinan criterios académicos como el desarrollo de la investigación, con factores estructurales como el tamaño de las instituciones y la ubicación territorial. Si bien las condiciones externas pueden haber variado, las tendencias generales se mantienen.

Reyes & Rosso (2013), por su parte, identifican cuatro categorías:

- a) Universidades de investigación y doctorados: conformada por seis instituciones (10% del total). Ofrecen siete o más programas de doctorado en diversas áreas del conocimiento.
- b) Universidades con investigación y doctorados en áreas selectivas: integrada por 12 instituciones (20% del total). Estas entidades ofrecen menos de siete programas de doctorados en las áreas que desarrollan.
- c) Universidades docentes con proyección en investigación: integrada por 13 universidades (21,6% del total). Estas instituciones no poseen programas de doctorados, y producen más de 15 publicaciones indexadas por año.
- d) Universidades docentes: integrada por 29 universidades (48,3% del total). Estas entidades carecen de programas de doctorados y generan menos de 15 publicaciones indexadas al año.

Según esta categorización las universidades docentes son entidades creadas con posterioridad a la reforma de 1980, incluyendo dos sedes regionales de una universidad estatal mientras que las ins-

6 Las Universidades de investigación ordenadas según número decreciente de publicaciones científico-técnicas registradas durante el período 2000-2005: Universidad de Chile (UCH), Pontificia Universidad Católica de Chile (PUCCH), Universidad de Concepción (UDECE), Universidad de Santiago de Chile (USACH), Universidad Austral de Chile (UACH), Universidad Técnica Federico Santa María (UTFSM) y Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (PUC-V).

tituciones de investigación y doctorado se asocian a las instituciones con más de cincuenta años de existencia. En esta categorización el desarrollo de la investigación es el eje discriminatorio para la categorización.

El MINEDUC, para distribuir los fondos que entrega sobre la base de desempeño a las universidades del CRUCH, ha elaborado una nueva categorización para clasificar a las universidades. En esa perspectiva, los recursos se asignan tomando en consideración tres categorías de universidades, que están más bien asociadas a la producción académica y en particular a la investigación y la docencia de postgrado.

- La categoría I corresponde a universidades “con énfasis en la docencia, de investigación y doctorado”. Estas instituciones deben contar con a lo menos 10 programas de doctorado propios, acreditados por la CNA; o contar con doctorados en asociación con otra universidad nacional que tenga más de cinco años de acreditación. Además, deben generar más de 300 publicaciones Scopus anuales.
- La categoría II está constituida por “universidades con énfasis en la docencia y de investigación focalizada”. Estas entidades deben tener uno o más doctorados propios acreditados por la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) o bien, contar con al menos un programa de doctorado en asociación con otras universidades nacionales acreditadas por la CNA por al menos cinco años y más de 100 publicaciones Scopus al año.
- La Categoría III está conformada por universidades con énfasis en la docencia. Ofrecen principalmente programas conducentes a títulos profesionales o técnico-profesionales y a los grados de Bachiller, licenciatura y magíster.⁷

El MINEDUC, en el *proyecto de ley de educación superior* presentado al congreso en el año 2016, establece una categorización en que da énfasis a la investigación. En él se plantea que las universidades o instituciones tienen como misión cultivar las ciencias, las humanidades, las artes y las tecnologías, así como también crear, preservar y transmitir conocimientos, y formar graduados y profesionales. Asi-

7 MINEDUC (2016c), Artículo 54.

mismo, corresponde a las universidades contribuir al desarrollo de la cultura y la satisfacción de los intereses y necesidades del país y sus regiones. Cumplen con su misión a través de la realización de docencia, investigación, creación artística, innovación y vinculación con el medio (Mineduc, 2016b).⁸

El proyecto de ley clasifica a las universidades en tres categorías o niveles, a saber:

- El nivel básico (Nivel C) hace referencia a universidades que desarrollan sus funciones con una calidad sostenida y constituyen un aporte a la sociedad. Cuentan con una misión explícita y con las condiciones para llevarla a cabo. El desarrollo de la docencia garantiza el logro de los perfiles de egreso y el adecuado desempeño de sus egresados en el medio laboral, con pertinencia nacional y regional según corresponda. Asimismo, contribuyen con la generación de conocimiento, creación, innovación y vinculación con el medio, según corresponda.
- El segundo nivel (Nivel B) comprende a universidades que, además, cuentan con mecanismos de aseguramiento de la calidad y recursos que le permiten garantizar que las políticas de desarrollo estratégico que la institución implemente, contribuyan a mantener o mejorar la calidad institucional de modo que sean un aporte real a la sociedad.
- La categoría de mayor nivel (Nivel A) incluye a las universidades que, adicionalmente, cuentan con sistemas de toma de decisiones para su crecimiento, con políticas de mejoramiento, mecanismos de aseguramiento de la calidad, y recursos que le permiten garantizar que las políticas de desarrollo estratégico que se implementen mantengan o mejoren la calidad institucional y que sean un aporte efectivo a la sociedad.

8 Además, están normados los principios que deben regir el sistema y las instituciones. Estos son: "a) La autonomía académica, financiera y administrativa; b) La calidad de los procesos y resultados; c) el respeto por los procesos y proyectos educativos; d) La inclusión y eliminación de todas las formas de discriminación; e) La libertad académica; f) La participación y el fomento de la convivencia democrática y el ejercicio de una ciudadanía crítica, responsable y solidaria; g) La pertinencia. De modo que contribuyan permanentemente al desarrollo del país y sus regiones, fomentar la vinculación con la sociedad; h) El respeto y promoción de los derechos humanos; i) La transparencia y la entrega de información veraz y pertinente; j) La articulación y el desarrollo de trayectorias formativas" (MINEDUC, 2016c Artículo 4). Son estos principios los que deberían estar subminando de manera coherente la Ley y constituir el cimiento de la futura política educativa.

II. Propuesta de un modelo flexible de categorización de universidades que apoye la focalización de políticas públicas

2.1. Descripción del modelo y sus componentes

Se propone un modelo flexible de categorización que permita seleccionar algunos aspectos sobre los cuales se quiere intervenir con la formulación de políticas educativas focalizadas. El modelo propone categorizar a las universidades en torno a dos dimensiones (académica y estructural), cada una de las cuales consta de tres criterios. Estos criterios se expresan, a su vez, en indicadores medibles u observables en términos cuantitativos o cualitativos. Las entidades que presentan valores similares en los indicadores pueden agruparse constituyendo clústeres o conglomerados de instituciones que cumplen con ciertos niveles o estándares (nacionales e internacionales). Para que el modelo pueda operar adecuadamente cada indicador debe poder medirse en forma independiente, lo cual permite relevar los aspectos peculiares de cada institución. Así, por ejemplo, si en lugar de usar como indicador el número total de publicaciones indexadas que produce una universidad, se utiliza el promedio anual de publicaciones por profesor, se logra determinar un valor que es independiente del tamaño de la institución y que permite verificar con mayor precisión el nivel de productividad del cuerpo académico.

El modelo propuesto contempla, por una parte, una dimensión que se ha denominado académica, que comprende los criterios de: a) calidad de la prestación de servicios institucionales; b) productividad y generación de saberes; y c) compromiso social e impacto en su medio. Por otra parte, considera una dimensión definida como estructural, que incluye los criterios de: a) tipo de controlador; b) localización y cobertura territorial; y c) tamaño de la matrícula. A continuación, se describen con mayor detalle los componentes o aspectos que dan vida al modelo.

Dimensión académica

La dimensión académica da cuenta del conjunto de factores que distinguen el quehacer institucional en términos de: la relevancia de su misión; el grado de cumplimiento de sus propósitos; la coherencia entre el plan de desarrollo y su accionar; las condiciones y los recursos para llevar a cabo su proyecto, la generación de nuevo conoci-

miento, el impacto que este tiene y su relación con el entorno y el desarrollo social. Tres son los criterios vinculados a esta dimensión: calidad en la prestación de servicios, productividad y generación de saberes, y compromisos sociales e impacto en el medio. A continuación, se explicitan los alcances de dichos criterios.

Criterio de calidad en la prestación de servicios

El criterio de calidad en la prestación de servicios se concibe sobre la base de un conjunto de indicadores, tales como: la dotación del cuerpo académico en términos de dedicación horaria, y su nivel de formación; las características de los estudiantes, incluyendo el cumplimiento del perfil de ingreso (puede que se logre, apoyado por un proceso de nivelación)⁹, la permanencia, la titulación oportuna, la empleabilidad tanto para el pre como para el postgrado, y la disponibilidad de recursos humanos y materiales para implementar los procesos académicos y administrativos. A lo anterior se podría agregar que las instituciones dispusieran de un proyecto educativo pertinente y consistente con el proceso formativo. Estos indicadores se reflejan usualmente en asociación con altos niveles de acreditación institucional.

Criterio de productividad y generación de saberes

La productividad y la generación de saberes está asociada a la producción de conocimientos relevantes tanto a nivel disciplinar como interdisciplinar. Ello, en términos de indicadores, se puede expresar en la productividad anual o quinquenal que tiene cada académico considerando el número de proyectos de investigación en que participa, la cantidad de publicaciones en revistas con impacto, la participación en eventos científicos destacados, la generación de innovaciones y patentes, lo referido a transferencia y adaptación de tecnologías, la producción literaria y artística, el desarrollo de postgrados, sus atributos y su relación con la investigación. En consideración a la diversidad de tamaños de las instituciones, se mide cada uno de los indicadores en

9 Nótese que una universidad de buena calidad puede ser inclusiva, si logra que todos sus postulantes alcancen los requisitos para continuar con éxito sus estudios. Más aún si se cumple con su perfil de egreso y logra una empleabilidad satisfactoria, en concordancia con el criterio de responsabilidad social y equidad, como se verá más adelante.

términos de la productividad promedio por académico y no en función del total acumulado de la institución.

Criterio de compromiso social e impacto en su medio

Los indicadores que se pueden considerar en esta dimensión son: transferencia de los resultados de las investigaciones en apoyo a las comunidades, número de proyectos de investigación e innovación con participación de la comunidad, número de actividades que se realizan anualmente en apoyo de la comunidad, número de convenios y acuerdos anuales con el sector productivo y de bienes y servicios. Otros indicadores relevantes, son: la proporción de estudiantes de los quintiles de menores ingresos; la movilidad social, que se expresa en la tasa de estudiantes de bajos ingresos que logran empleos de jerarquía, y, el porcentaje de egresados de la educación superior que se emplean en un plazo no superior a los seis meses tras el egreso.

Dimensión estructural

La dimensión estructural dice relación con ciertas condiciones de carácter más bien fundacional y permanente, asociadas al proyecto institucional. Los criterios que caracterizan a esta dimensión son: el tipo de controlador, la localización y cobertura territorial y el tamaño de la matrícula.

Criterio tipo de controlador

El tipo de controlador se refiere a la dependencia institucional. En cuanto a los indicadores para este criterio, normalmente se establece la condición de público o privado, considerando el criterio del financiamiento. No obstante, resulta más preciso hacer la diferencia entre universidad estatal y privada. Una distinción más fina para este indicador puede construirse estableciendo mayores discriminaciones, tales como, controladores confesionales, institucionales, familiares, autogestionadas y otros.

Criterio de localización y cobertura territorial

Este criterio alude a la ubicación geográfica de la universidad y su cobertura en referencia a lo centralizada o extendida que sea su ubicación a nivel territorial. Los indicadores vinculados con este criterio son los de entidades metropolitanas o provinciales y los

de cobertura centralizada en una sede o distribuida en varias sedes en el territorio.

Criterio tamaño de la matrícula

El tamaño de la universidad dimensionado a través de la cantidad de estudiantes matriculados en un año lectivo constituye otro criterio estructural. De acuerdo a esto, se puede establecer un indicador con las categorías de instituciones grandes, medianas y pequeñas. Adicionalmente, se puede considerar como indicador la tasa de incremento de la matrícula en un período determinado, definiendo a la institución como en expansión, estable o en reducción.

Un esquema que muestra la estructura del modelo se presenta en la siguiente tabla:

Tabla N°3. Modelo para la Categorización de Universidades

Controlador	Estatales								Privadas							
	Metropolitana Sede Única		Metropolitana Multisedes		Regional Sede Única		Regional Multisedes		Metropolitana Sede Única		Metropolitana Multisedes		Regional Sede Única		Regional Multisedes	
DIMENSIÓN ACADÉMICA Criterios estructurales	Localización y cobertura															
Tamaño de la matrícula	Pequeñas	Grandes	Pequeñas	Grandes	Pequeñas	Grandes	Pequeñas	Grandes	Pequeñas	Grandes	Pequeñas	Grandes	Pequeñas	Grandes	Pequeñas	Grandes
Calidad del servicio académico																
DIMENSIÓN ACADÉMICA Criterios académicos	Calidad del servicio académico															
Producción de saberes																
Compromiso social e impacto en su medio																

Una de las dificultades para implementar una categorización más completa y detallada de las universidades es la carencia de datos confiables, lo cual limita la construcción de indicadores. Por ello, la definición de los indicadores y de los valores de los estándares que delimitan el rango para formar parte de un determinado clúster, está

condicionado por la disponibilidad de datos y por las particularidades de las instituciones que conforman el universo que es objeto de categorización.

2.2. La conformación de clústeres

El modelo de categorización de las universidades que se ha mostrado, permite constituir clústeres que agrupan instituciones con características similares. La aplicación del modelo en este caso considera sólo la aplicación de los tres criterios de la dimensión académica. Para ello se seleccionan los indicadores que se consideren más pertinentes y se definen las agrupaciones sobre la base de una distribución estadística (deciles o quintiles) o sobre la base de estándares con valores entre rangos preestablecidos. Lo importante es que resulten útiles y apropiados para la toma de decisiones o la definición de políticas.

Por ejemplo para un sistema de educación superior determinado se podrían conformar cuatro clústeres sobre la base de los criterios de dimensión académica y tomando referentes cualitativos externos para agrupar instituciones. Ellos podrían ser:

- **Cluster 1 (quintil superior):** correspondería a instituciones de altos estándares comparativos a nivel internacional, las cuales evidenciarían altos indicadores de calidad en la prestación de servicios, de productividad y de generación de saberes y de compromiso social en comparación con los promedios internacionales.
- **Clúster 2 (segundo quintil):** correspondería a instituciones con alto estándar nacional que presentarían indicadores de calidad en la prestación de servicios, de productividad y generación de saberes y de compromiso social, que están comparativamente por sobre la mitad de las universidades del país.
- **Clúster 3 (tercer quintil):** correspondería a instituciones con estándares satisfactorios a nivel nacional: Mostrarían indicadores de calidad en la prestación de servicios, de productividad y generación de saberes y de compromiso social que estando por sobre los requerimientos mínimos exigidos se ubican en el promedio nacional.
- **Clúster 4 (cuarto quintil):** correspondería a instituciones que cumplan mínimamente los estándares nacionales: muestran indicadores de calidad básica en términos de la prestación de servicios, tienen productividad académica baja o en algunas áreas.

- **Clúster 5 (quinto quintil):** corresponde a instituciones que deben mejorar para alcanzar los estándares mínimos: Presentan debilidades importantes en uno o más indicadores de calidad en la prestación de servicios y requieren con urgencia de un refuerzo para alcanzar los niveles mínimos exigidos y así asegurar su viabilidad. Requieren, por tanto, un seguimiento cercano de la agencia de calidad y, en caso de ser necesario, de un apoyo externo para superar sus debilidades.

III. Aplicación del modelo para la categorización de universidades chilenas

3.1. Descripción de los indicadores para la categorización de las universidades chilenas

La implementación del modelo propuesto para el caso chileno se sustenta en un conjunto de indicadores que permiten operacionalizar los criterios de las dimensiones académicas y estructurales que se utilizan para categorizar a las universidades. El universo de las universidades chilenas considerado en este documento está constituido por 56 universidades reconocidas en funcionamiento, y de las cuales 11 actualmente no están acreditadas y que se consideran en un clúster separado (CNA, 2016).

Dimensión académica

A continuación, se describen los indicadores utilizados en cada uno de los criterios académicos.

Criterio de calidad en la prestación de servicios

En lo que respecta a la calidad de los servicios, los indicadores considerados en el caso chileno son: el número de años de acreditación institucional; el número de áreas acreditadas; la proporción de profesores con jornada completa (más de 39 horas semanales); el porcentaje de profesores con doctorado; el puntaje promedio de estudiantes en la Prueba de Selección Universitaria; la tasa de retención de estudiantes en primer año por cohorte de ingreso; la proporción de estudiantes que se titula en forma oportuna por cohorte de ingreso.

En el caso chileno, dos de los indicadores más representativos para categorizar la calidad en la prestación de servicios dicen relación

con los años de acreditación institucional que otorga la Comisión Nacional de Acreditación y las áreas en las cuales están acreditadas las universidades.¹⁰ En relación con el primer indicador, el sistema universitario chileno presenta en la actualidad la siguiente configuración: sólo 2 universidades acreditadas por siete años, 5 por seis años, 14 por cinco años, 13 por cuatro años, 10 por tres años, 1 por dos años; y 11 sin acreditación (CNA, 2016). En lo que respecta a las áreas de acreditación de las universidades acreditadas, se corrobora que a la fecha hay 13 universidades con las cinco áreas acreditadas, 10 con cuatro áreas, 11 con tres áreas y 11 con dos áreas las demás no están acreditadas. (CNA, 2016).

Criterio de productividad y generación de saberes

Para el caso de la productividad y la generación de saberes se consignan los siguientes indicadores: número de años de acreditación en investigación; tasa de proyectos de investigación Fondecyt por docente de jornada completa; cantidad de patentes anuales por docente de jornada completa; promedio anual de publicaciones indexadas (WoS) por profesores de jornada completa.

Criterio de compromiso social e impacto en su medio

Los indicadores son: número de años de acreditación en el área de vinculación con el medio; proporción de estudiantes de los dos primeros quintiles matriculados en la universidad.

Este es un criterio que en Chile se ha utilizado con poca frecuencia en la categorización de las universidades. Además, existen algunas dificultades de consistencia en la definición de los indicadores, asociadas con este criterio. Por ejemplo, la vinculación con el medio no siempre ha sido concebida de igual manera, si bien se ha ido expandiendo la concepción de que la vinculación debe ser bidireccional¹¹. Por otra parte, la información para elaborar otros indicadores que den mejor cuenta del criterio requiere de información que las universidades usan en sus procesos de acreditación, pero que no es de uso público.

10 De acuerdo a la CNA los años de acreditación institucional varían entre dos y siete. Además, la acreditación puede darse solo en dos áreas obligatorias: la de docencia de pregrado y la de gestión institucional y en tres áreas optativas: docencia de postgrado, investigación y vinculación con el medio.

11 El que sea bidireccional significa que ambas partes, esto es que tanto la universidad como la comunidad sean beneficiadas

Dimensión estructural

Dado que el propósito planteado inicialmente era focalizarse en los criterios académicos de las universidades no se hizo una categorización de las instituciones chilenas asociada a la dimensión estructural y los indicadores que derivan de ella, ni se conformaron clústeres que incluyeran a los criterios para esta dimensión. No obstante, para mostrar la totalidad del modelo se presentan a continuación los criterios con los respectivos indicadores para los cuales habría datos, y los rangos que se dan en el país.

Criterio de categorización según tipo de controlador

Para este criterio se podría establecer un indicador que diferencie al menos tres tipos de universidades de acuerdo con el tipo de controlador: las estatales; las privadas del CRUCH y otras privadas. Dentro de las otras privadas se podrían establecer clasificadores más finos en función de las características del controlador. Por ejemplo, confesionales, familiares, no confesionales, agrupaciones empresariales (nacionales e internacionales), y otros.

En el caso chileno se puede señalar que, con posterioridad a la reforma de los años 80, las dos universidades estatales (Universidad de Chile y Universidad Técnica del Estado) se transformaron en 16 entidades regionales, a las que se sumaron en fecha reciente dos nuevas universidades creadas bajo el gobierno de Michelle Bachelet (Universidad de Rancagua y Universidad de Aysén). A su vez, entre las universidades privadas existe un conjunto variado de subgrupos. Entre ellos cabe mencionar, en primer lugar, el grupo Cruz del Sur, en torno al cual se aglutinan las nueve universidades privadas que pertenecen al CRUCH y que tienen un trato especial del Estado, pudiendo distinguirse en este segmento seis universidades católicas, dos de carácter ciudadano y una dependiente de una fundación, producto de un legado testamentario. Las 35 universidades privadas restantes son independientes del Estado y se autofinancian principalmente con los aranceles de sus estudiantes (CNED, 2016). Un número importante de universidades asociadas a este último grupo se ha organizado en torno al Consorcio de Universidades Privadas (CUP).

Criterio de categorización según localización y cobertura territorial

En relación a este criterio se pueden identificar dos indicadores, los cuales pueden combinarse. El primero dice relación a la ubicación de la casa matriz y sede de la rectoría, en cuyo caso pueden ser metropolitanas y regionales. El segundo indicador da cuenta de la cobertura territorial, existiendo en este caso las alternativas de una universidad con una sede o múltiples sedes en diferentes ciudades¹².

En relación a este criterio cabe mencionar que con la reforma de comienzos de los años 80 las instituciones de educación superior y particularmente las ocho universidades que conformaban el CRUCH se refundaron, constituyéndose luego de algunos años en cuatro instituciones metropolitanas y 21 regionales, distribuidas a lo largo del país. Inicialmente, la gran mayoría de las universidades tenía una sede que atendía a su propia región. En la actualidad, con el surgimiento y la rápida expansión de las universidades privadas fuera del CRUCH la situación se ha revertido. Existen hoy 28 universidades que son sólo metropolitanas, de las cuales cuatro pertenecen al CRUCH¹³. Hay 14 que son sólo regionales, de las cuales 11 son del CRUCH, 18 universidades son multisedes, de las cuales 13 son del CRUCH. Con esta situación se da una razonable cobertura nacional, pero no puede obviarse que el 53% de la matrícula universitaria se concentra en las universidades privadas nuevas, producto de las políticas vigentes (CNED, 2016).

Criterio de categorización según tamaño de la matrícula

En relación con este criterio se plantean dos indicadores. El primero es el tamaño de la matrícula total, para el cual, en el caso chileno, se podrían establecer cuatro categorías: universidades grandes, medianas, pequeñas y muy pequeñas. El segundo indicador es la tasa de variación anual de la matrícula total, para el cual pueden establecerse tres categorías: las instituciones de rápida expansión, las de crecimiento moderado y las de crecimiento muy lento o con decrecimiento.

12 Habría que hacer la distinción para sede entendida como campus localizados en diferentes ciudades.

13 La Pontificia Universidad Católica de Chile tiene concentrado la mayor parte de su quehacer en Santiago, aunque mantiene una sede en Villarrica, Región de la Araucanía.

En relación al primer indicador, se puede señalar que el tamaño de las universidades chilenas es bastante variable y oscila entre los 500 y los 44.000 estudiantes. Las cuatro categorías podrían ser: las instituciones muy grandes, que tienen más de 20.000 estudiantes, lo que corresponde a 10 universidades, de las cuales dos son estatales, dos privadas del CRUCH y seis privadas nuevas. Las universidades medianas, con una matrícula total que oscila entre 12.000 y 19.999 estudiantes. En este caso se contabilizarían nueve instituciones, de las cuales dos son estatales, cuatro privadas del CRUCH y tres privadas nuevas. Un tercer grupo está constituido por 24 universidades pequeñas que albergan entre 5.000 y 11.999 estudiantes, encontrándose en tal situación 10 estatales, tres privadas del CRUCH y 11 privadas nuevas. Por último, hay 14 universidades muy pequeñas que tienen menos de 5.000 estudiantes, entre las cuales solo hay una estatal y 13 privadas nuevas (CNED, 2016).

En relación con el indicador de tasa de crecimiento de la matrícula total, podría establecerse la categoría de rápida expansión con una tasa superior al 5% anual, de moderada expansión (1% a 4,9%) y sin expansión o con disminución de matrícula.

3.2. Conformación de clústeres sobre la base de criterios académicos

Para la conformación de clústeres se ordenaron las universidades consideradas en el estudio para cada uno de los indicadores, asignándoles valores según su posición relativa (de 1 a 56). Se definieron iguales pesos para todos los indicadores y no se usaron ponderaciones. Luego, se asignó un valor total equivalente a la suma de los valores de posición obtenido en cada uno de los indicadores. De esa forma se obtuvo un orden correlativo para el conjunto de todas las universidades. A continuación, tomando como referentes los cinco clústeres propuesto en el modelo para los criterios académicos (de alto estándar internacional, alto estándar nacional, estándar satisfactorio a nivel nacional mínimo cumplimiento de estándares y bajo los estándares nacionales) se establecieron los valores correspondientes a los rangos de cada clúster. Se describen a continuación estos conglomerados.

Tabla N°4 Estándares por indicador para la conformación de clústeres según criterios de calidad para las universidades chilenas

Clústeres para la dimensión académica						
Criterio	Indicador	Estándares exigidos en los indicadores				
		Clúster 1	Clúster 2	Clúster 3	Clúster 4	Clúster 5
Criterio Calidad en la prestación de servicios	N° de años de acreditación institucional	5 a 7 años	4 a 6 años	2 a 5 años	2 a 5 años	no acreditadas
	N° de Áreas acreditadas	4 a 5 áreas	2 a 4 áreas	2 a 4 áreas	2 o 3 áreas	ninguna
	% de Profesores con más de 39 horas	Más de 24% para Cruch	Más de 19%	Más de 18%	Más de 6%	10% en promedio o menos
	% de profesores con doctorado	La mayoría sobre 30%	La mayoría sobre 27%	La mayoría sobre 20%	La mayoría sobre 17%	La mayoría menos de 17%
	Puntaje promedio de estudiantes en la PSU	Sobre 80% con PSU sobre 579 puntos, promedio 615 puntos	Sobre 533 puntos, promedio 580	En promedio 546 puntos	Promedio 507 puntos	Promedio 447 puntos
	% retención primer año	80 al 88%	Sobre 76%	Sobre 74%	Sobre 69%	Menos de 69%
	Tasa oportuna de titulación	22% a 48%	20% a 50%	24% a 51%	28% a 53%	Hasta 60%
Criterio de productividad y generación de saberes	N° de años de acreditación en investigación	área acreditada 5 a 7 años	0 a 6 años	0 a 4 años	0	0
	Doctorados acreditados	Todas con doctorados acreditados por más de 5 años	Algunas con doctorados acreditados	Sin doctorados acreditados	Sin doctorados acreditados	Sin doctorados acreditados
	Proyectos Fondecyt por docente de jornada completa	Más de 1	Entre 0,5 y 0,99	Menos 0,5 y sobre 0,1	Menos de 0,1	Menos de 0,1
	N° de patentes anuales	Con más de 10	Menos 10	0	0	0
	Promedio anual de publicaciones indexadas por profesores de jornada completa	Tasa de hasta 1,6	Menos de 0,88	Menos de 0,72	Menos de 0,25	Cercana a cero
Criterio compromiso social e impacto en el medio	Número de años de acreditación en vinculación con el medio	Acreditada entre 5 y 7 años	Acreditada sobre 5 años	Área no acreditada o acreditada en 4 años	Área no acreditada o acreditada hasta 3 años	Sin acreditación
	Monto de financiamiento estatal de becas, fondo solidario y crédito por alumno en M\$	1.949 a 1.200	1.321 a 1.000	358 a 925	367 a 1.600	s/ayudas

De acuerdo a los estándares definidos para los indicadores que expresan los distintos criterios de la dimensión académica se conformaron para el caso chileno, los clústeres de universidades que se indican en la tabla 5.

Desde el Estado debería apoyarse el desarrollo institucional, por una parte para fortalecer aquellas instituciones de mejores estándares y por otra apoyar a las que tienen bajos estándares para que superen sus debilidades. En esta línea debería requerirse un trabajo interno de las instituciones para que establecieran políticas internas en concordancia con las políticas públicas.

Tabla N°5 Aplicación del Modelo de Clúster para Clasificar las Universidades Chilenas

	Dimensión Calidad	Dimensión Productividad	Dimensión Responsabilidad Social
Clúster 1:	Pontificia Universidad Católica de Chile	Universidad de Concepción	Universidad de Talca
	Universidad de Concepción	Pontificia Universidad Católica de Chile	Universidad Austral de Chile
	Universidad de Chile	Universidad de Chile	Universidad de La Frontera
	Universidad de La Frontera	Universidad Austral de Chile	Universidad de Concepción
	Universidad de Talca	Universidad del Bío-Bío	Universidad de Chile
	Universidad Adolfo Ibáñez	Pontificia Universidad Católica de Valparaíso	Pontificia Universidad Católica de Valparaíso
	Universidad de Santiago de Chile	Universidad Técnica Federico Santa María	Universidad Católica de Temuco
	Universidad Austral de Chile	Universidad de Santiago de Chile	Universidad de Valparaíso
	Universidad del Bío-Bío	Universidad Católica de Temuco	Universidad de Santiago de Chile
	Pontificia Universidad Católica de Valparaíso	Universidad del Desarrollo	Universidad del Bío-Bío
Clúster 2:	Universidad de Los Andes	Universidad de Los Lagos	Universidad Alberto Hurtado
	Universidad Católica de Temuco	Universidad de La Frontera	Universidad Autónoma de Chile
	Universidad Técnica Federico Santa María	Universidad Católica del Maule	Universidad Católica del Norte
	Universidad Católica del Norte	Universidad de Talca	Universidad Tecnológica Metropolitana
	Universidad del Desarrollo	Universidad de Tarapacá	Universidad Diego Portales
	Universidad de Antofagasta	Universidad de Valparaíso	Universidad Técnica Federico Santa María
	Universidad Católica del Maule	Universidad Católica del Norte	Universidad San Sebastián
	Universidad Alberto Hurtado	Universidad Nacional Andrés Bello	Pontificia Universidad Católica de Chile
	Universidad de Tarapacá	Universidad de Antofagasta	Universidad Mayor
	Universidad de Valparaíso	Universidad Autónoma de Chile	Universidad de Tarapacá
Clúster 3:	Universidad Diego Portales	Universidad Diego Portales	Universidad Nacional Andrés Bello
	Universidad Metropolitana de C. de la Educación	Universidad de La Serena	Universidad de Playa Ancha de C.de la Educación
	Universidad Católica de la Santísima Concepción	Universidad Adolfo Ibáñez	Universidad de Atacama
	Universidad Adventista de Chile	Universidad Metropolitana de C. de la Educación	Universidad de Antofagasta
	Universidad Autónoma de Chile	Universidad de Playa Ancha de C. de la Educación	Universidad de La Serena
	Universidad de Playa Ancha de c. de la Educación	Universidad de Atacama	Universidad Finis Terrae
	Universidad de Atacama	Universidad de Los Andes	Universidad de Magallanes
	Universidad de Magallanes	Universidad de Magallanes	Universidad Adventista de Chile
	Universidad Católica Cardenal Silva Henríquez	Universidad Católica de la Santísima Concepción	Universidad del Desarrollo
	Universidad de La Serena	Universidad Arturo Prat	Universidad de Los Andes
Clúster 4:	Universidad Nacional Andrés Bello	Universidad San Sebastián	Universidad Bernardo O'Higgins
	Universidad de Los Lagos	Universidad Bernardo O'Higgins	Universidad Adolfo Ibáñez
	Universidad Bernardo O'Higgins	Universidad Adventista de Chile	Universidad de Los Lagos
	Universidad San Sebastián	Universidad Alberto Hurtado	Universidad Arturo Prat
	Universidad de Viña del Mar	Universidad Tecnológica Metropolitana	Universidad Católica del Maule
	Universidad Central de Chile	Universidad Academia de Humanismo Cristiano	Universidad Santo Tomás
	Universidad Tecnológica Metropolitana	Universidad Tecnológica de Chile INACAP	Universidad de Viña del Mar
	Universidad Finis Terrae	Universidad Mayor	Universidad Católica de la Santísima Concepción
	Universidad Mayor	Universidad Católica Cardenal Silva Henríquez	Universidad Central de Chile
	Universidad Arturo Prat	Universidad Central de Chile	Universidad Academia de Humanismo Cristiano
Clúster 5:	Universidad Academia de Humanismo Cristiano	Universidad de Viña del Mar	Universidad de Las Américas
	Universidad Santo Tomás	Universidad Santo Tomás	Universidad Metropolitana de C. de la Educación
	Universidad Tecnológica de Chile INACAP	Universidad Finis Terrae	Universidad Católica Cardenal Silva Henríquez
	Universidad de Las Américas	Universidad de Las Américas	Universidad Tecnológica de Chile INACAP
	Universidad del Pacífico	Universidad del Pacífico	Universidad del Pacífico
	Universidad Bolivariana	Universidad Bolivariana	Universidad Bolivariana
	Universidad de Aconcagua	Universidad de Aconcagua	Universidad de Aconcagua
	Universidad de Artes, C. y C. (UNIACC)	Universidad de Artes, C. y C. (UNIACC)	Universidad de Artes, C. y C. (UNIACC)
	Universidad Gabriela Mistral	Universidad Gabriela Mistral	Universidad Gabriela Mistral
	Universidad Iberoamericana de C. y T. (UNICIT)	Universidad Iberoamericana de C. y T. (UNICIT)	Universidad Iberoamericana de C. y T. (UNICIT)
Clúster 5:	Universidad Internacional SEK	Universidad Internacional SEK	Universidad Internacional SEK
	Universidad La República	Universidad La República	Universidad La República
	Universidad Los Leones	Universidad Los Leones	Universidad Los Leones
	Universidad Miguel de Cervantes	Universidad Miguel de Cervantes	Universidad Miguel de Cervantes
	Universidad Pedro de Valdivia	Universidad Pedro de Valdivia	Universidad Pedro de Valdivia
Universidad UCINF	Universidad UCINF	Universidad UCINF	

IV. Algunas recomendaciones y estrategias para orientar el diseño de políticas públicas basadas en el modelo de catagorización de universidades

Una política expresa la voluntad explícita de incidir en el funcionamiento de un sistema o un sector, con el fin de lograr mejores resultados en función de los objetivos planteados y promover un mayor impacto en relación a los propósitos predeterminados. Las Políticas Públicas son las acciones de gobierno, sobre la base del interés público, con el fin de responder adecuadamente a la solución de los problemas de interés general. Las políticas públicas educativas son de un alto contenido normativo, con lo cual son un espacio propicio para la discusión axiológica. Los actores propenden por distintas vías a imponer o promover sus intereses y valores, los que requieren niveles de consenso que permitan avanzar en un diseño eficaz.

Sobre la base de la aplicación del modelo de categorización universitaria al caso chileno, se pueden esbozar algunas políticas focalizadas en el ámbito académico que podrían abordarse en el corto plazo para introducir mejoras en la educación universitaria, así como un conjunto de estrategias y acciones asociadas. Entre ellas se propone implementar las siguientes políticas:

- Política 1: Mejorar la calidad del sistema de educación superior, respondiendo a las necesidades del país y considerando la heterogeneidad del estudiantado.

Entre las estrategias y acciones para implementarla se plantea a modo de ejemplos:

- ✓ Perfeccionar los mecanismos de aseguramiento de la calidad institucional y de carreras (condiciones de autorregulación, normativas, estándares, procesos, certificación, la función de superintendencia e información pública, reconocimiento internacional de certificaciones y grados).
- ✓ Apoyar con recursos la innovación docente, la docencia activa, la integración con la práctica, la focalización en el aprendizaje, la interdisciplinariedad, y la evaluación en el desarrollo de la función docente.
- ✓ Fomentar la preparación para el autoempleo y realidad laboral cambiante.

- ✓ Definir perfiles de egreso formulados en términos evaluables, considerando habilidades y los componentes éticos. Asimismo, la investigación en docencia y la investigación disciplinar.
 - ✓ Fortalecer los programas de postgrado, en particular los doctorados científicos, en particular mediante la cooperación internacional y la movilidad estudiantil.
- Política 2: Fortalecer la vinculación entre ciencia, innovación y desarrollo tecnológico, incrementando la productividad de las universidades en la generación, gestión y difusión del conocimiento. Entre las estrategias y acciones para implementarla se plantea a modo de ejemplos:
 - ✓ Apoyar la gestión del conocimiento en todas las universidades.
 - ✓ Estimular, mediante la entrega de recursos e infraestructura, la investigación, la innovación la transferencia, la relación del sector productivo, la generación de patentes y el emprendimiento, e incorporar al sector productivo en la planificación curricular del postgrado y en el desarrollo de proyectos.
 - ✓ Articular las distintas agencias y actores vinculados en la definición de políticas, financiamiento, organización, implementación y enlace de la investigación, innovación y el desarrollo tecnológico, promoviendo el trabajo en redes con entidades y universidades a nivel nacional e internacional, los proyectos conjuntos y la movilidad interinstitucional.
 - ✓ Fomentar la creación de programas de doctorado vinculados a las áreas de investigación existentes.
 - Política 3: Incrementar el compromiso social y generar mayor equidad en el acceso permanencia y logro. Entre las estrategias y acciones para implementarla se plantea a modo de ejemplos
 - ✓ Fortalecer las relaciones institucionales con el desarrollo local, con la comunidad del entorno y con el sector productivo.
 - ✓ Generar una mayor equidad en el acceso, permanencia, logro y empleabilidad de los estudiantes.
 - ✓ Generar condiciones especiales para los estudiantes que estudian y trabajan.
 - ✓ Procurar una inserción laboral igualitaria de los egresados, creando bolsas de trabajo, redes y oficinas de colocaciones.

Bibliografía

- Aponte, E. (2003). Hacia la Universidad de Autogestión del Conocimiento. San Juan, Cuadernos de Investigación en la Educación, No 18. En <http://www.cie.uprrp.edu>
- Association of American Universities, Group of Eight, League of European Research Universities (2013). Hefei statement on the ten characteristics of contemporary research universities.
- Brunner, J.J. Elacqua, G., Tillet, A., Bonnefoy, J., González, S., Pacheco, P. & Salazar, F. (2005). Guiar el Mercado. Informe sobre la Educación Superior en Chile. Santiago: Escuela de Gobierno, U. Adolfo Ibáñez.
- Brunner, J.J. (2009). Tipología y Características de las Universidades Chilenas. Santiago: Centro de Políticas Comparadas en Educación, Universidad Diego Portales.
- Brunner, J. J. (Editor–Coordinador) & Miranda, D. (Editor Adjunto) (2016). Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2016. Santiago, Chile: CINDA.
- Carnegie Foundation (2000). Criterios de categorización.
- Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching (2001). The Carnegie Classification of Institutions of Higher Education, 2000 edition. Menlo Park, CA: Carnegie Foundation.
- Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching (1973). A classification of institutions of higher education. Berkeley: Carnegie Commission on Higher Education.
- Clark, B. (1983). The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective. Berkeley: University of California Press.
- Comisión Nacional de Acreditación (2016). Universidades acreditadas al 27 de diciembre del 2015. En <http://www.cnachile.cl/noticias/Paginas/UNIVERSIDADES%20%20ACREDITADAS.aspx> Visita 15/09 2016
- Consejo Nacional de Educación (2016). Instituciones de Educación Superior Reconocidas en Funcionamiento. En <http://www.cned.cl/public/secciones/SeccionEducacionSuperior/listadoinstitucionesreconocidasfunciona.aspx#Uni> Visita del 15/09/2016.
- MINEDUC (2016a). Decreto 29 02 2016. Reglamenta la ejecución de la asignación presupuestaria convenio marco de las universidades estatales.
- MINEDUC (2016b). Mensaje de S.E. la Presidenta de la República con el que Inicia un Proyecto de Ley de Educación Superior. Santiago, 04 de julio.
- MINEDUC (2016c). Proyecto de Ley de Educación Superior.
- Ministerio de Educación (2016). Compendio Histórico. Santiago: Ministerio de Educación. En <http://www.mifuturo.cl/index.php/estudios/estructura-compendio> visita 29 09 2016.
- Reyes, C. & Rosso, P.P. (2013). Una nueva clasificación de las universidades chilenas. Conferencia sobre clasificación de universidades. Santiago: Ministerio de Educación.

Scimago Research Group (2015). Ranking Iberoamericano SIR 2015. En http://www.scimagoir.com/pdf/iber_new/SIR%20Iber%202015%20HE.pdf

Tarapuez, E., Osorio, H. & Parra, R. (2012). Burton Clark y su concepción acerca de la universidad emprendedora. Tendencias Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Nariño, Vol. XIII. N° 2, julio – diciembre, pp. 103-118.

La Educación Técnico-profesional en el Futuro

Professional technical education in the future

Ms. Alejandro Espejo Silva¹

RESUMEN

A partir del hecho de que la Educación Superior Técnico-profesional tiene hoy un 44% de la matrícula total de la educación superior chilena, es decir, los Institutos Profesionales (IP) y Centros de Formación Técnica (CFT) son responsables de la formación y educación de 522.699 estudiantes². El crecimiento de estudiantes en este segmento de la educación superior ha sido constante desde que se formalizó la actual institucionalidad, en el año 1981. El futuro de este tipo de educación superior se enmarca en el proceso de acceso masivo a ella, lo cual es una permanente tensión con la calidad³. Las propuestas para su mejora continua son un desafío irrenunciable para cumplir con su rol en la sociedad.

El documento hace un recuento de la formación técnica en Chile, particularmente en el nivel superior, y con más detalle de los últimos casi 40 años, desde 1980 adelante, observando su impacto en un porcentaje tan alto de estudiantes, considerando las implicancias que la educación en general tiene, y la educación superior en particular, para una sociedad que multitudinariamente accede a ella, se requieren avances para que se instaure un ambiente de mejora continua en el que, con apertura al espacio público y en un entorno colaborativo, su aporte esté asegurado, y logre la valoración e integración, especialmente con la educación media técnico-profesional, avanzando así en beneficio de los estudiantes, que son la gran razón de existir de la educación técnico-profesional, logrando conquistar una identidad propia y no relativa a las universidades, que siempre ha dificultado la expresión de todo su potencial y riqueza.

1 Mba., Ingeniero Forestal, Santiago, Chile. Correo electrónico: alejandro.espejo@gmail.com. Agradecimientos a Alejandra Villarzú G. por su colaboración y correcciones.

2 No considera estudiantes de carreras técnicas en Universidades, www.mifuturo.cl/index.php/bases-de-datos/matriculados.

3 El Consejo Nacional de Educación hizo recientemente un Seminario: "El Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior con Acceso Masivo". <http://seminario.cned.cl/presentaciones>.

ABSTRACT

The enrolment of students in tertiary vocational educational programs in Chile has increased constantly since its' current institutional framework was formalized in 1981. In fact, excluding universities, the programs developed by VET providers are currently responsible for 522.699 students⁽²⁾ accounting for the 44% of the overall enrolment in postsecondary education. Thus, any proposal that seeks to contribute to postsecondary VET continuous improvement, needs to face the challenge of preserving its' role in a context of massive access to tertiary education, which in turn entails threats to its quality⁽³⁾.

This paper reviews the evolution of vocational education training during the last 40 years in Chile, with a particular focus on the tertiary level, discussing its implications for a large number of students in a context of increased access to higher education. The article argues that we need to guarantee that VET continues to make a contribution to students' lives through a process of continuous improvement and collaborative participation in the public sphere. Finally, the paper claims that VET needs to develop an identity of its' own, and not only in contrast or as opposed to the identity that universities have developed, otherwise, the richness and potential of vocational education training will be limited.

I. Recuento Histórico

La formación técnica, en una primera fase institucionalizada, nace con la Escuela de Artes y Oficios (EAO), en 1849. Ella estaba localizada en Santiago e ingresaban las persona interesadas que supieran leer, escribir y las cuatro operaciones básicas de matemáticas. Quienes egresaron de ella fueron la base del crecimiento de Chile en esos años, y especial impacto causaron para su evolución los procesos bélicos que tuvo el país, en 1865 con España, y más tarde el conflicto con Bolivia y Perú en 1879⁴, después de los cuales hubo un desarrollo industrial del país que requirió gran número de personas capacitadas. De la EAO, en una evolución posterior, "surge la Escuela de Ingenieros Industriales, que dará sustento posterior, en 1947, a la creación de la Universidad Técnica del Estado (UTE), que impartía en nivel de educación superior (terciaria), títulos técnicos y profe-

4 Para un mayor detalle y comprensión es muy recomendable: Castillo, E., EAO, La Escuela de Artes y Oficios. Santiago: Ocholibros, Pie de Texto, 2014.

sionales"⁵. Previo a la creación de la universidad estatal, participaba con gran éxito en Valparaíso la actual Universidad Técnica Federico Santa María, fundada a fines de los años 20 como un símil de la EAO de Santiago. En 1935 se consolida como Universidad, desarrollándose hasta la fecha como una formadora de técnicos y profesionales, especialmente en el mundo de la ingeniería, el título generalmente otorgado era de ingenieros de ejecución en alguna mención pertinente. Se observa que desde entonces el sistema de formación técnica de nivel superior se caracteriza por ser de provisión mixta, con una institución estatal y una privada. Son estas dos instituciones las que se pueden considerar de educación superior, o terciaria, en el segmento de educación técnico-profesional, ya que ambas exigían educación secundaria completa y bachillerato⁶ para el ingreso de los alumnos. La EAO se mantenía en la formación de técnicos.

En la segunda mitad de los años 60, en medio de una orientación hacia la industrialización del país, producto de varias reformas estructurales propias y algunas externas, influidas por el pensamiento cepaliano, en un contexto de planificación del desarrollo⁷, se evidencia la necesidad de capacitación de las personas, adultos principalmente⁸, con una orientación a la especialización de los obreros y campesinos.

Así en 1966 nacen INACAP (Instituto Nacional de Capacitación), creado por la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) y luego, en 1968, D.U.O.C. (Departamento Universitario Obrero Campesino de la Universidad Católica de Chile). Se puede observar que se ofrece una propuesta formativa con una provisión mixta a este grupo nuevo de personas que entrarán a este nivel de educación formal, y esto a su vez permite que muchos de ellos completen la enseñanza media conjuntamente con la obtención de algún título técnico⁹.

-
- 5 Scherz, T., Bernasconi, A., La Búsqueda de la Gratuidad en la Educación Superior. Santiago: Gráfica Nueva, 2016. p. 29.
 - 6 Prueba de ingreso que sería después reemplazada por la Prueba de Aptitud Académica (PAA), y últimamente por la Prueba de Selección Universitaria (PSU).
 - 7 Odeplan, Oficina de Planificación Nacional, nace en 1967, y luego genera oficinas de planificación similares en los ministerios sectoriales y regiones.
<http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/conocenos/historia/> (10.12.2016).
 - 8 Coincide esto con una gran reforma a la educación general en el gobierno de Eduardo Frei Montalva, esfuerzos por alfabetización de adultos, y luego la reforma universitaria.
 - 9 En esos años la cobertura de la enseñanza media era muy baja en los deciles menores de la población.

Por tanto entre esa época y la próxima reforma de los años 80 la educación técnico-profesional de nivel superior está al cuidado de las universidades, la Universidad Técnica del Estado y la Universidad Técnica Federico Santa María. La capacitación se ha ido robusteciendo con programas más extensos y de mayor nivel de calidad, INACAP y Duoc se han extendido por el país y hay una gran cantidad de pequeñas academias o institutos que ofrecen formaciones muy variadas, pero sin una institucionalidad que dé mayor certeza sobre su calidad y los beneficios para los estudiantes.

La reforma de la Educación de 1981 crea la institucionalidad de los IP¹⁰ y los CFT¹¹, los cuales serán a futuro los responsables de la formación técnico-profesional de nivel superior¹². Este cambio hace que el mundo universitario se distancie de lo técnico-profesional, dejando de dictar casi todas las carreras que tenían de ese tipo, las cuales las asumen los IP y los CFT; los títulos que otorgan estas nuevas instituciones son de programas visados por el Ministerio de Educación y con los exámenes finales con comisiones externas de universidades pertenecientes al Consejo de Rectores de Universidades Chilenas (CRUCH).

2. Desarrollo de la Educación Superior Técnico-profesional desde los años 80

Desde mediados de los 80¹³ hasta fines de los 90, hubo una consolidación de instituciones en el sector de la Educación Superior Técnico-profesional. INACAP y Duoc son las que mayor crecimiento presentan y también avanzan más rápido en su desarrollo académico y de gestión; luego se sumarán el IP AIEP y el IP y CFT de Santo Tomás, muchos otros, algunos orientados a nichos específicos del conocimiento. Es un período en el cual la cantidad de instituciones se expande fuertemente; posteriormente serán las propias exigencias de calidad, con consecuencias en el financiamiento, las que paulati-

10 D.F.L. N°5 de 6 de febrero de 1981, crea los Institutos Profesionales.

11 D.F.L. N° 24 de 16 de abril de 1981, crea los Centros de Formación Técnica.

12 La legislación al no ser explícita respecto del rol de las universidades en formación técnico profesional, ha operado en el sentido de "quien puede lo más puede lo menos", y así hay algunos programas de este carácter que son dictados por algunas universidades.

13 En este contexto la matrícula de 1984 en Universidades CRUCH era 109.933, Universidades Privadas 1.120, en IP 21.795 y en CFT 45.386; en ese año aún quedaban "Academias" con 5.929 estudiantes respectivamente. Fuente: Sistema de Información Educación Superior (SIES) MINEDUC.

namente irán reduciendo su cuantía¹⁴, no así la matrícula total de la educación superior, que en el año 2000 llega a 452.325 estudiantes, de los cuales en IP hay 80.593 y en CFT 52.643¹⁵ respectivamente; en 1990 la matrícula total era 249.482 estudiantes, y sólo había en IP 40.006, y en CFT 77.774 estudiantes; la inversión apreciada en el número de estudiantes en CFT e IP entre el año 1990 y el año 2000, se mantendrá hasta la fecha, el principal referente de la educación técnica de nivel superior son los IP.

En ese contexto, y de manera anticipada, a principio de los 80, el filósofo Jorge Millas, refiriéndose a la importancia de la Universidad en medio de una sociedad de masas, señaló: “Una sociedad multitudinaria que necesita la educación más que nunca porque esta sociedad ha llamado al ejercicio del poder a quienes antes estaban privados de él (...) tienen poder hoy, sujetos que antes tenían una situación pasiva en la historia. Y la educación superior es una condición *sine qua non* para el Ejercicio Responsable y eficiente de ese poder”(…) “La universidad no puede desentenderse de eso: de preparar a la sociedad de masas para el ejercicio masivo del poder político en todas sus formas”.¹⁶ Así destaca la importancia que tiene la formación de cada uno de los estudiantes que se forman, y ello es sin duda un llamado a la responsabilidad que las instituciones tienen en hacer lo mejor por sus estudiantes, extendiendo ello, de la Universidad al concepto actual de Educación Superior Chilena, es elocuente la responsabilidad a que están llamados los IP y CFT a cumplir su rol en la sociedad del Siglo XXI.

En la segunda mitad de los 90 varios IP y CFT, después de años de trabajo mancomunado con el Ministerio de Educación, están en condición de ser evaluados y lograr su “Autonomía”; ello significa que abandonan la tutela del Ministerio de Educación y pueden proseguir con el despliegue de su Plan Estratégico de Desarrollo, circunstancia en que el gobierno corporativo de cada una de ellas debió enfrentar un primer desafío: las formas y medidas que tenían que implementar para asumir responsablemente la calidad de la educación de nivel

14 En 1990 había 161 CFT, 81 IP, 60 Universidades, en 2016 hay 54 CFT, 43 IP y se mantienen 60 Universidades. www.mifuturo.cl/index.php/estudios/estructura-compendio (9.12.16).

15 En esa misma fecha las Universidades CRUCH totalizan 215.284 estudiantes y las Universidades Privadas 103.805 estudiantes. Fuente: Sistema de Información Educación Superior (SIES) MINEDUC.

16 Millas, J., Idea y defensa de la universidad, E. del Pacífico, Santiago, 1981, p. 34. Citado en Figueroa, M., Educación y sociedad, Altazor, Santiago, 2013, p. 30.

superior que impartían, y por ello consolidaron sistemas y procesos que les permitieran generar registros, esto es, evidencias, para dar cuenta de las acciones que ejecutaban y los resultados que se obtenían.

Hasta antes de la autonomía, como se indicó, los IP y CFT estaban regulados en sus programas y en el cumplimiento de los aprendizajes de sus alumnos, por el Ministerio de Educación y por Universidades examinadoras. Ahora instituciones autónomas, estaban sin restricciones externas, por tanto la autorregulación para asumir con responsabilidad la adopción de medidas propias, de la calidad de su formación y gestión, es un imperativo. Así a fines de los 90 establecen, inicialmente de forma artesanal, pero luego con profesionalismo, áreas especializadas de análisis institucional, por una parte, y por otra, procesos sistemáticos que permitan crear, mejorar e incluso tomar la opción de cierre, de los programas académicos ofrecidos a los alumnos, basándose en evidencia y con vinculación al mundo laboral. Otro aspecto muy importante que se libera con la autonomía es la creación de sedes, lo que es muy relevante en este segmento. En efecto las instituciones de educación superior técnico-profesional buscan su desarrollo no sólo en la cantidad y especificidad de los programas académicos que ofrecen a la comunidad, sino que además la distribuyen geográficamente, dictando la misma carrera en muchas sedes diferentes; este hecho implica esfuerzos adicionales en cuanto a la evaluación transversal de los aprendizajes, considerando que los títulos de cada IP y CFT son únicos, independiente de la localidad. Las Universidades tienden a ser el caso inverso, ellas generalmente buscan concentrar geográficamente el conocimiento, porque deben cuidar las condiciones del trabajo colaborativo académico de sus profesores, el cual requiere del "claustro", condición necesaria para la función investigadora, que es propia de estas instituciones.

Dicho lo anterior, es destacable que los IP y CFT han sorteado en su desarrollo varias coyunturas. Con un Estado más bien ausente, son las instituciones, de manera individual, las que han debido hacerse cargo de áreas relevantes, que en otros países se resuelve con mecanismos de colaboración público-privada lo que podría haber beneficiado a los estudiantes y a la sociedad, para asegurar una mayor pertinencia de los perfiles de egreso. Un muy buen ejemplo de esto son los esfuerzos que cada institución hizo y mantiene para la construcción de programas académicos, los cuales debían partir por un

estudio complejo y lograr un documento básico, el perfil de egreso, y con él poder ver su factibilidad de ejecución; considerando, además de restricciones técnicas, económicas y académicas, las posibilidades de empleabilidad de sus egresados y el interés de los estudiantes para cursar esa carrera¹⁷. Es efectivo que esto se logró muchas veces con el apoyo de la industria, que participaba particularmente en la elaboración del Perfil de Egreso, pero la necesidad de competir por la matrícula de los estudiantes, única fuente de ingreso de estas instituciones, no permitió un trabajo colaborativo entre las instituciones que, por ejemplo, trajo como consecuencia la enorme cantidad de denominaciones de carreras, muchas de ellas poco claras, y que son sustituibles por las de otra institución, con perfiles de egreso similares, lo cual lleva a una asimetría en la información que afecta a los estudiantes y desorienta a los empleadores, ambos efectos contraproducentes para el beneficio agregado de la sociedad. A diferencia de lo expuesto, en los países de raigambre cultural inglesa, Australia, Nueva Zelanda, India, parcialmente Canadá y obviamente Inglaterra¹⁸, son Consejos, en que participan el Gobierno, los industriales y las instituciones de educación, los que identifican los diferentes Perfiles de Egreso para las actividades que requieren personas con formación técnico-profesional (FTP). Estos Consejos definen el “qué” será lo que no pueden dejar de conocer, cuáles habilidades y destrezas deben dominar los titulados. Una vez construidos esos perfiles de egreso por los “Skill Councils”, en esos países, las instituciones, aplicando sus modelos educativos propios, entran a competir entre ellas, pero la base de esta competencia es sobre el “cómo” logran de la mejor manera los aprendizajes en los egresados, obviamente considerando todas las variables de efectividad, eficacia y eficiencia que definan, y aquellas de sostenibilidad que sean relevantes.

Toda esta labor es fundamental para lograr que la pertinencia de las carreras ofrecidas tenga un sustento efectivo de incremento de las opciones laborales del titulado, éste es un punto clave de este segmento educacional, que opta por la formación profesional y no académica, materia que es importante comprender a cabalidad. Es

17 Hay que notar que todo esto es previo a los procesos de Acreditación Institucional y de Programas, el cual comenzó a exigir análisis evidenciado de los parámetros indicados, además de los antecedentes, cuando correspondía, de progresión y titulación de las carreras.

18 Ver <https://www.gov.uk/government/organisations/skills-funding-agency> (12.12.2016), y otros países, incluso India: <http://nscsindia.org/ExploreSectorSkillCouncils.aspx>.

interesante profundizar en esto, UNESCO ha desarrollado la clasificación CINE¹⁹, la que ayuda a orientar los criterios en la materia. Un alcance relevante lo constituye la diferencia que se manifiesta en la estructura de las mallas curriculares del mundo profesional y del mundo académico; en el caso de lo profesional, las ciencias básicas se entregan a medida que se van requiriendo a lo largo de la carrera; en el caso de las universidades, los programas académicos concentran las ciencias básicas en la base de la carrera, generalmente los dos primeros años, y luego construyen sobre ello lo profesional. Esta situación tiene dos efectos que destacar; el primero es que la construcción de un programa profesional en un IP posibilita dar la opción al quinto semestre de entregar un título de técnico de nivel superior, dado que la baja carga en ciencias básicas ha permitido dar competencias de especialidad; si el estudiante continúa el programa hasta el octavo semestre, recibirá más ciencias básicas para poder asimilar el complemento de competencias de su perfil de egreso profesional. Esto implica que muchos estudiantes, particularmente los de mayor edad, optan por obtener el título de técnico de nivel superior, volver al mundo laboral y luego completar su carrera profesional, sin pérdidas de tiempo por desfases curriculares. El segundo impacto de esta forma de modelar las carreras es la dificultad que se produce cuando se quiere lograr la “articulación” entre un técnico de nivel superior, incluso de un profesional, y una carrera universitaria de la misma área del conocimiento que posiblemente sea con licenciatura, por la menor intensidad de ciencias básicas ya descrita, en los primeros años; casi siempre el estudiante no puede aprovechar lo que ha avanzado en su carrera de técnico superior y debe iniciar desde primer semestre en la universidad; nuevamente aquí hay que remitirse a los conceptos de la clasificación CINE de UNESCO, de manera de comprender las trayectorias factibles para los estudiantes entre formaciones diferentes.

En la misma época, finales de los noventa, que estos cambios se desarrollaban en Chile, los efectos de la autonomía de los IP y CFT, hubo un avance mundial en la formación técnico-profesional, esto es, el determinar los perfiles de egreso y las evaluaciones de los aprendi-

19 Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE 2011); UNESCO, que en el nivel terciario distingue en forma clara las opciones de formación que hay en ella, particularmente lo profesional (que incluye programas técnicos de ciclo corto) y lo académico, que es lo propio de las Universidades. <http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/sced-2011-sp.pdf> (13.12.2016).

zajes sobre la base de competencias laborales, las que pasaron a ser el idioma común para una mayor comprensión con la industria, y así mitigar la brechas de información entre los empleadores, trabajadores e instituciones de formación, abriendo además la opción de integrarse con el mundo de la capacitación laboral, lo que reporta beneficios a toda la sociedad. Los empleadores pueden identificar ahora las expectativas de productividad y curva de aprendizaje de sus trabajadores titulados de la FTP, y los titulados tienen mayor autonomía, credibilidad y libertad para negociar las condiciones de ingreso, y futura progresión mediante capacitación o educación continua.

Al transitar al mundo de las competencias laborales, se evidenció que las personas requerían no sólo aquellas competencias que eran propias de la especialización, sino que además necesitaban otras que se relacionaban con la formación integral de los estudiantes. En un principio se denominaron competencias “blandas”, luego competencias para la empleabilidad, ahora se habla de las competencias del Siglo XXI, y de Ciudadanía, socioemocionales, transversales entre otros. En fin, no son todas las mismas, pero si todas ellas nos hablan de la necesidad que tiene toda persona, más allá de su rol como especialista de nivel técnico superior o profesional, de participar en la sociedad multitudinaria, como indicaba Jorge Millas, y con ello actuar como un ciudadano capaz de aportar proactivamente con los demás trabajadores. Una de las dificultades de esto ha sido saber cómo se logran estas competencias y cómo se evalúan; ese es uno de los grandes desafíos futuros y permanentes de los IP y CFT.

3. Evolución a partir del Siglo XXI

En los primeros años de iniciado el siglo XXI, dos aspectos sustanciales ocurrirán, la acreditación institucional y la opción de crédito para alumnos (con aval del Estado, CAE), Ley N° 20.027. Ambos hechos darán un impulso a la matrícula en la educación superior técnico-profesional.

La propuesta de Acreditaciones Institucionales Voluntarias en 2003/2004, dirigida por la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP), en la cual participó, por el segmento técnico-profesional, INACAP y Duoc UC, y ambos obtuvieron 6 años de acreditación; la Universidad de Chile y la Pontificia Universidad Católica de Chile, en esa misma fecha fueron acreditadas por 7 años, el límite su-

perior de lo dispuesto por la reglamentación vigente. Esto abre una nueva perspectiva de confianza en la ciudadanía respecto de quienes entregan educación superior técnico-profesional, y luego será condición necesaria ser una institución acreditada para que, desde el año 2006, los estudiantes puedan usar su beneficio de Crédito con Aval del Estado²⁰ en la institución elegible²¹.

Posteriormente este crédito ha sido fuertemente criticado, tanto por las altas tasas de interés que implicaba, como por su vinculación con la banca comercial para hacerlo operativo, en 2014 hubo una modificación legal que corrigió lo de la tasa de interés y fijó pago contingente al ingreso del titulado, pero persiste la objeción a lo bancario, sin embargo su aplicación permitió un incremento sostenido en las matrículas, especialmente en el nivel técnico-profesional y en universidades privadas, y acceso a ellas a personas de los quintiles dos y tres en forma muy masiva.

4. Algunas otras cifras y consideraciones que se deben observar en la Educación Superior Técnico-Profesional en su dimensión actual

Entre los años 2007 y 2016 la matrícula total de pregrado en la Educación Superior aumenta de 748.405 a 1.178.437 estudiantes, equivalente a 57%; la mayor tasa de crecimiento se evidencia en los IP, con un 144%, seguido de los CFT con 63%, finalmente, las universidades del CRUCH y privadas lo hacen en un 18% y 43% respectivamente²². Lo anterior, analizado en conjunto con el incremento que, para los mismos años, se produce en la matrícula total de las carreras de técnico nivel superior en los IP, de 56.780 estudiantes en 2007 a 191.561 en 2016, crecimiento de 237%, muestra cómo son estos los que, teniendo la facultad legal de dictar carreras técnicas, expanden su presencia, en tanto que los CFT pierden participación. Otra característica destacable es el incremento de la matrícula vespertina en educación superior, de representar un 20% en 2007, ha subido a 26%; expresado en cantidad de estudiantes, es avanzar de 148.482 estudiantes a 307.339, con una participación de los IP del

20 Ley N° 20.027.

21 Del total de alumnos beneficiados con CAE, 232.252 a la fecha, IP+CFT tienen 92.203, y las Universidades Privadas 116.845; las Universidades del CRUCH sólo suman 23.203 alumnos.

22 www.mifuturo.cl/index.php/bases-de-datos/matriculados (9.12.16).

54% en 2016, ella era en 2007 de sólo 39%. Este aumento de matrícula en horario vespertino lleva un efecto adicional, el incremento de la edad de los estudiantes en la educación superior, y el menor porcentaje que representa en la matrícula de inicio de aquellos que estuvieron el año previo en la enseñanza media y la mayor cantidad de estudiantes que son trabajadores, produciéndose mayor heterogeneidad en el aula, lo cual sin duda es un desafío para el modelo educativo institucional, las habilidades de los profesores y el logro de los perfiles de egreso a los que se han comprometido.

Por otra parte, la matrícula de inicio en pregrado aumenta desde 243.382 estudiantes en 2007 a 339.831 en 2016, 40% de incremento, y el mismo cálculo refleja para los IP un aumento del 82% y de los CFT un 35%; las Universidades del CRUCH y las Privadas lo hacen en 22% y 16%, respectivamente.

En resumen, la educación superior técnico-profesional tiene hoy una importancia muy alta, primero por ser responsable del 44% del total de alumnos matriculados en la educación superior²³, segundo porque entre ellos está el mayor porcentaje de alumnos de alta vulnerabilidad²⁴, tercero por la importancia que tiene que esos estudiantes logren el éxito, libertad y autonomía, como personas en medio de una sociedad masificada, recurriendo nuevamente a J.Millas: “La lucha por la libertad humana sería en extremo insuficiente si no atendiera a la redención del individuo, que es un aspecto positivo de la libertad. Dicha redención se mira aquí, no como exigencia de un ideal de justicia, ni de paz, ni de respeto a la dignidad del hombre, sino como consecuencia de reconocer en la libertad un valor y de proponernos su realización. Redimir socialmente al individuo es incrementar su poder, es decir, su libertad. No otra cosa hacemos cuando enseñamos a leer al analfabeto, cuando abrimos más oportunidades para la educación profesional, cuando difundimos las artes y las letras; pero es también lo que hacemos al buscar las mejores condiciones posibles de salud, alimentación y vivienda para el común de los hombres, procurando el esfuerzo social para tales servicios, o la seguridad de las remune-

23 El 96% de los alumnos matriculados están en CFT acreditados y el 87% de los matriculados en IP acreditados. (2016, Vertebral (Consejo de Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica Acreditados).

24 Se estima que un 55% de los alumnos de IP y CFT en conjunto pertenecen a los deciles 1-5 (Datos muestrales basados en Ministerio de Hacienda y Sistema de Información de Educación Superior (SIES)).

raciones mínimas"²⁵; las palabras del filósofo son elocuentes y extremadamente vigentes, a pesar de haber sido expresadas en 1962. Es posible agregar el desafío país en que estamos, mantenerse competitivo en una economía abierta al exterior, es factor elemental para el crecimiento y desarrollo de la sociedad, por tanto a nadie puede ser indiferente que la educación superior técnico-profesional tenga éxito en el impacto formativo que de ella se espera en los estudiantes y trabajadores del país.

A lo indicado en el párrafo previo es oportuno hacer una breve mención a la evolución del mercado del trabajo y el cambio del contenido y dinámicas de los procesos de trabajo. La complejidad del entorno de trabajo desafía al sistema de formación técnica a desarrollar competencias que permitan el desempeño óptimo de sus estudiantes, tanto jóvenes como trabajadores, en los diversos contextos organizacionales, que son altamente heterogéneos e inestables. A diferencia de las primeras versiones de los debates sociales en torno a la FTP, en que ésta se entendía como un componente del sistema educativo cuya principal función era la provisión de fuerza laboral, el desafío está hoy en el fortalecimiento de los sujetos y en sus capacidades para transitar y adaptarse en escenarios cambiantes.

5. Propuestas para el futuro de la Educación Superior Técnico-Profesional

Las propuestas para un futuro de la educación superior técnico-profesional abordarán diferentes aspectos, orientados principalmente a la calidad, los procesos, la gestión y avances colaborativos que pueden fortalecerla como un todo, dejando expresamente fuera el tema del financiamiento, dado que se considera más beneficioso asegurar estos factores, los cuales una vez resueltos generan sin duda la mayor flexibilidad y libertad para hacer opciones de cómo se organiza su provisión y los recursos para que ella ocurra.

Como se indicó, el objetivo de este segmento de educación superior tiene su foco central en el estudiante, su progreso formativo y de especialización, y su titulación. En los numerales siguientes se indicarán propuestas específicas que se pueden abordar.

25 Millas, J., Derecho y sociedad de masas, Primeras jornadas sociales, Seminario de Derecho Privado de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Chile, Santiago, 1962, pp. 458-59. Citado en Figueroa, M., Educación y sociedad, Altazor, Santiago, 2013, pp. 21-22.

I. Perfil de Egreso

Valorar el amplio conocimiento que las instituciones acreditadas, IP y CFT, tienen sobre el punto; se marca el factor de acreditación, puesto que ello ha significado que han tenido que generar evidencia de sus procesos y sus resultados. Sin duda las posibilidades de generar trabajo colaborativo, en el cual se integren posibles Consejos, como los descritos previamente en algunos países, sea una buena opción; ello incluiría a las diferentes industrias de manera sistémica y al Estado. La participación de la institución de educación es fundamental, ella es la única que puede dirimir entre las expectativas de especialización deseada por la industria, con el equilibrio de otras habilidades que aseguren libertad y autonomía a futuro para los estudiantes, esa que nos indicaba Jorge Millas. Las carreras propuestas en este esquema serían, ordenadas por título que otorgan, una pequeña porción de todas las vigentes hoy, en que la diversidad de nombres y baja significancia de ellos genera confusión, otorgando información relevante para los estudiantes y trabajadores que quieran estudiar. A su vez las empresas pasarían definitivamente a tener un lenguaje común con los IP y CFT, basado en competencias laborales y el conocimiento de los perfiles de trabajadores que requieren, y el Estado podría, en primera línea, observar y conocer hacia dónde se mueven las grandes tendencias de requerimientos por industria, y posiblemente lograr mayor interacción con el mundo de la capacitación que es financiada por él.

Esta colaboración además generaría un punto de encuentro con la educación media técnico-profesional, encuentro que favorece en primer término a los egresados de las diferentes especialidades de ese tipo de enseñanza, y a su vez permitiría hacer propuestas de trayectorias formativas más complementarias, en la educación superior, articuladas con las competencias logradas en la educación media. Otro antecedente es la evidencia proporcionada en estudios de la OCDE²⁶, en cuanto a que Chile paga el mejor premio a educación terciaria; esto debe motivar la ejecución de los estudios necesarios, para una reflexión en cuanto a las condiciones de empleabilidad reales de los egresados de enseñanza media, y si sus pocas posibilidades son por la complejidad de los empleos disponibles o por las brechas

26 Millas, J., Derecho y sociedad de masas, Primeras jornadas sociales, Seminario de Derecho Privado de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Chile, Santiago, 1962, pp. 458-59. Citado en Figueroa, M., Educación y sociedad, Altazor, Santiago, 2013, pp. 21-22.

de los licenciados de dicho nivel educacional con los requisitos mínimos para un trabajo inicial²⁷, actuar en consecuencia para solucionar integralmente la cadena de la FTP, en ambiente, como se ha dicho, de espacio público y colaborativo.

2. Modelo Educativo

Sin duda los IP y CFT han considerado varios elementos para sus propuestas de modelos educativos, los perfiles de ingreso de los estudiantes, sus conductas de aprendizaje, lo cual en este sector, por la diversidad y la inclusión de muchos trabajadores, es complejo; como se indicó, la edad promedio de estos estudiantes es superior a la que tienen los de las universidades, y hay muchos, especialmente, de jornada vespertina; los medios tecnológicos que se disponen y su impacto en los procesos de enseñanza/aprendizaje, etc.

Los profesores son el eslabón clave para la transferencia de las experiencias y conocimientos que permitan a los estudiantes avanzar en su aprendizaje; ellos, que en una proporción importante son profesionales del sector respectivo de la industria, requieren comprender y hacer propio el modelo educativo aplicado, y para ello se debe disponer de capacitaciones en materias pedagógicas, los procesos de evaluación progresivos y por competencias, y su transversalidad, adicionalmente de los requerimientos de especialidad que fuesen necesarios para mantener la plena vigencia de sus conocimientos.

Como se explicó, en caso de múltiples sedes dictando la misma carrera, la transversalidad de los procesos de formación de profesores es muy relevante, puesto que permite la homogeneidad entre los egresados de la promesa de alcanzar las competencias indicadas en el perfil de egreso respectivo, y a la institución entregar el título respectivo, dando cumplimiento a la sociedad y a los empleadores de la validez de sus certificaciones académicas. La transversalidad evidenciable de la apropiación de los aprendizajes logrados por los estudiantes, independiente de la sede, es una tarea mayor, de la cual el gobierno institucional debe hacerse responsable.

Poder establecer el modelo educativo y expresarlo en procesos será parte esencial de la mejora continua; sin ello no es posible auditar su ejecución, y por tanto diferenciar o evidenciar cuáles acciones son

27 Sobre este tópico se puede encontrar mayor información en publicación Desconectados, del BID.
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36723125> (15.12.2016).

las que más aportan a la educación de los estudiantes, base para cualquier trabajo que busque modificaciones y eficacia mayor en las aulas.

3. Marco Nacional de Cualificaciones

Esta ha sido una materia que ha sufrido múltiples inicios y caídas en Chile, es posible que ello sea por la forma como se desarrollaron los perfiles de egreso en la educación superior técnico-profesional, en el espacio privado y competitivamente, en los países que existe este marco, él ha sido consecuencia de un largo trabajo integrado en torno a la educación vocacional, y a la que algunos de ellos han ido agregando los niveles de formación académica, pero generalmente han contenido siempre la formación previa, la media técnico-profesional; este elemento ha permitido además integrar los buenos proyectos de capacitación y así poder sumar a futuro al mundo de los trabajadores como alumnos regulares de la educación superior, y que sus aprendizajes previos sean reconocidos. Este aspecto es un esfuerzo mayor y de largo aliento, que se debe construir en un espacio público y colaborativo, cuidando además que su objetivo sea lo formativo y no sea instrumento para otros fines. Relacionado con esto, Chile necesita en este futuro de la FTP hacer una reflexión sobre el esquema de títulos y grados que tiene; desde su diseño han pasado muchos años y no ha evolucionado, lo que incluso está produciendo dificultades para la cada vez mayor internacionalización de la educación superior, donde el país podría ser un referente muy competitivo a nivel latinoamericano.

4. Sistema de Información de la Educación Superior

Los avances en esto han sido positivos, pero aún insuficientes; lo iniciado hace años por el entonces Consejo de Educación Superior, hoy Consejo Nacional de Educación (CNEDE)²⁸, ha evolucionado, desde “Índices” en papel, como inserto en un diario, a una plataforma interactiva que el usuario puede adecuar a sus requerimientos de información. Igual ha sido la vigorosa evolución del Sistema de Información de Educación Superior (SIES)²⁹, el cual tiene la ventaja de gestionar información individualizada, básica para hacer estudios sobre trayectorias y opciones de mejoras de todos los procesos pertinentes. La oportunidad de mejora aquí se presenta nuevamente

28 http://www.cned.cl/public/Secciones/SeccionIndicesPostulantes/Indices_Sistema.aspx (16.12.2016).

29 <http://www.mifuturo.cl/index.php/academicos-e-investigadores> (16.12.2016).

en un entorno de colaboración, entre las instituciones y el Estado, de manera que la base de datos para todo lo que dice relación con acreditación, comunicaciones públicas, estudios agregados, beneficios para estudiantes, etc., sea la misma, y pública; eso en nada obstaculiza la creación de indicadores que cada institución desee para su gestión y gobierno; el desafío es que la interacción de los interesados en el espacio público no se desgaste en cómo se construyeron las cifras, sino que teniendo una comprensión común de su significado se busquen soluciones a los problemas o dilemas que ellas destacan.

5. Mejora Continua y Acreditación

La mejora continua es un proceso permanente y debe involucrar a toda la institución educativa. Requiere en primer término desarrollar capacidad de autoevaluación, es decir, ser capaz de reflexionar sobre lo que se hace y cómo lo hace, tener claras luces de la orientación de su misión y visión, de manera de tener un sentido determinado; conocer sus fortalezas y debilidades, y que esto traspase la cultura organizacional, de manera que cada miembro del IP o del CFT se sienta responsable de la mejora continua y ello impregne a los estudiantes; serán los procesos que gestionen la actividad, académica y administrativa, los que incorporen los mecanismos de aseguramiento de la calidad, generalmente como registros de acciones, evidencia de toma de decisiones, cumplimientos de plazos, etc., datos que deberán quedar resguardados en bases que, integradas en plataformas computacionales y sus aplicaciones, puedan dar respuesta a los requerimientos de análisis institucional. Por su parte la acreditación debiese ser un hito, cada cierto tiempo, en el cual se hace un recuento de los avances logrados por la institución y se verifica el equilibrio alcanzado entre los indicadores de efectividad, eficacia y eficiencia, además de los de sostenibilidad³⁰.

30 Los indicadores de Efectividad tienen relación con el logro o cumplimiento de los aspectos finales de todo el proceso educativo "vocacional", es decir, hace foco en los egresados, el logro de la formación integral y en su inserción laboral. Los indicadores de Eficacia son aquellos que se desprenden de toda la actividad académica, desde el ingreso del alumno hasta su egreso o deserción; ellos nos muestran qué ocurre dentro de la institución y cómo los alumnos desarrollan su progresión académica, y permiten la trazabilidad de su trayectoria. Los indicadores de eficiencia son comunes a todas las actividades y verifican los recursos que fueron necesarios aplicar a las diferentes acciones de la institución, como así mismo muestra el origen de los recursos que se administran para poder cumplir con los proyectos diseñados por el gobierno corporativo, los cuales deben estar asociados al objeto de la institución. Los indicadores de sostenibilidad tienen relación con la sustentabilidad financiera en el tiempo y la relación de la institución con otros parámetros, por ejemplo, aquellos relacionados con el territorio, el medio ambiente, el balance social, etc. Estos indicadores son relevantes para la proyección en el tiempo de la institución.

El avance de la institución dependerá también de su capacidad de auditoría de procesos académicos y de gestión, los cuales relevan las brechas que hay entre lo ideado y lo ejecutado, determinando correcciones para alcanzar los objetivos del proyecto de desarrollo institucional, en el caso de los IP y CFT por la manera en que funcionan hoy, la acreditación institucional es fundamental, dado que del proceso de construcción de carreras y desarrollo del modelo educativo y su aplicación, depende el respaldo para otorgar certeza a sus estudiantes, los cuales ingresan generalmente sin selección, del logro del objetivo que ellos buscaron obtener de la institución, y por tanto haber sido una opción de calidad en su trayectoria formativa.

Como reflexión final y sumativa de lo expuesto, se puede señalar que la educación superior técnico-profesional es de gran relevancia en Chile, que ha tenido avances muy importantes en su desarrollo y que tiene por tanto responsabilidades sociales de alto impacto. Por otra parte, hay una serie de oportunidades de mejora, de las cuales algunas se han expuesto, y ellas se sustentan de un esfuerzo de trabajo colaborativo, que no es fácil cuando su desarrollo histórico, como se ha mostrado, se ha sustentado en lo competitivo, y convocar a más actores al espacio público, en el cual debatir las mejores opciones para los estudiantes y la sociedad, sin duda puede generar legítima reticencia e incluso temor, por eso, citando nuevamente al filósofo, hay que precaverse de los peligros que muchos pueden sentir. Millas dice: "La ideología es el sistema implacable de las ideas de salvación humana, que, insolidario con los fines humanos mismos, pero en nombre de ellos, se convierte en fin en sí e impone el sacrificio del propio hombre. La ideología es excluyente: no tolera otras ideologías; es dogmática: no admite el carácter experimental y el riesgo de la búsqueda de la verdad; es antihumana: el hombre es sólo un pretexto, y, en definitiva, ella pasa a ser el sustituto de todos los fines"³¹.

En efecto, dar pasos como los expuestos, para una perspectiva de futuro de la educación superior técnico-profesional en Chile, en que lo colaborativo, focalizado en el bien del estudiante, y de ese estudiante, considerado en su mayor dimensión humana, como miembro y actor de este nuevo espacio público multitudinario, ge-

31 Millas, J., Los estudiantes y el deber intelectual, en *De la tarea intelectual*, Universitaria, Santiago, 1974, pp. 70-71, citado en Figueroa, M., Jorge Millas. *El valor del pensar*, Universidad Diego Portales, Santiago, 2011, p. 73.

nera incertidumbre en muchos, pero es la que hay que resolver, más aún si a ello se suma la creación de CFT estatales³², por eso se requiere un esfuerzo que, resguardando que él no sea tergiversado como nos advierte Millas por la ideologías, permita el despliegue de todo el potencial de este segmento de la educación, integrando en conjunto con las otras etapas educacionales el soporte para un desarrollo social y económico impregnado de humanidad.

Bibliografía

- Castillo, E. (2014). EAO, La Escuela de Artes y Oficios. Santiago: OchoLibros.
- Millas, J. (1981). Idea y defensa de la universidad, del Pacífico, Santiago. Citado en Figueroa, M. (2013). Educación y sociedad, Altazor, Santiago, p. 30.
- Millas, J. (1962). Derecho y sociedad de masas, Primeras jornadas sociales, Seminario de Derecho Privado de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Chile, Santiago. Citado Figueroa, M. (2013), Educación y sociedad, Altazor, Santiago, pp. 21-22.
- Millas, J. (1974). Los estudiantes y el deber intelectual, en De la tarea intelectual, Universitaria, Santiago, pp. 70-71, citado en Figueroa, M. (2011), Jorge Millas. El valor del pensar, Universidad Diego Portales, Santiago, p. 73.
- OCDE Informe de Chile 2013, p. 7.
- Scherz ,T., Bernasconi, A. (s/f). La Búsqueda de la Gratuidad en la Educación Superior.

32 Por Ley N° 20.910, con fecha 29 de marzo de 2016, se crearon 15 Centros de Formación Técnica estatales.

El Rol de la Universidad en la Igualación de Oportunidades para Niños y Jóvenes Vulnerables

The Role of the University in Equal Opportunites for vulnerable Children and Youngsters

M. Sc. Víctor Pérez Vera*

Ph. D. Sergio Celis Guzmán **

RESUMEN

Las universidades, en su compromiso con el avance de la sociedad y el desarrollo de las naciones, deben jugar un rol de creciente importancia en la igualación de oportunidades de niños y jóvenes que viven y se educan en contextos de marginalización, pobreza y vulnerabilidad, cuna de las desigualdades e inequidades sociales presentes hoy en nuestro país. Este rol lo pueden cumplir las universidades a través de las múltiples tareas que les son propias, principalmente la investigación, la docencia, y la vinculación con el medio. En este trabajo presentamos ideas sobre cómo las universidades pueden aportar en este rol y entregamos ejemplos ilustrativos. Nuestras propuestas no tienen la pretensión de ser exhaustivas, sino más bien marcar ciertos énfasis, develar algunas áreas ausentes del debate nacional y del quehacer universitario, y especular sobre temas que serán cada vez más relevantes para el futuro de los niños y niñas pobres de nuestro país.

* Departamento de Ingeniería Industrial, FCFM, Universidad de Chile, Santiago, Chile. Correo electrónico: vperez@ing.uchile.cl.

** Escuela de Ingeniería y Ciencias, FCFM, Universidad de Chile, Santiago, Chile. Correo electrónico: scelis@ing.uchile.cl.

ABSTRACT

The university, in its commitment to the advancement of society and the development of nations, may play a role in the increasingly important issue of the equalization of opportunities for children and youth who are educated in contexts of poverty, marginalization, and vulnerability. This may be accomplished through the three essential missions of the university: research, teaching, and service. In this document, we present ideas and examples about how universities may fulfill this role. We do not claim to be fully comprehensive in our discussion. We rather seek to highlight certain key issues, call for attention to those areas that are absent in the national debate and in the academic work, and speculate about other problems that may impact on the future of the children and youth in poverty in Chile.

I. Introducción

En este trabajo discutimos múltiples formas en que la universidad podría asumir su rol en la igualación de oportunidades para niños y jóvenes vulnerables. Al inicio, describimos brevemente la mala situación y los mediocres resultados de la educación de los niños y niñas pobres en nuestro país. Luego, revisamos los resultados de investigaciones que han descubierto las negativas implicancias que tiene la pobreza en el desarrollo cognitivo, físico, social, afectivo y recreativo de los niños y niñas pobres, así como las malas consecuencias que ello tiene en el desarrollo de sus procesos de enseñanza-aprendizaje. Desde ahí analizamos cómo la universidad no sólo investiga causas y efectos, sino que también estrategias para mitigar y superar la pobreza. Aquí, la universidad juega un rol directo en la formación inicial de profesores que se van a desempeñar en ambientes vulnerables y en la vinculación que deben tener la investigación en educación y los profesores y estudiantes de pedagogía durante ese proceso, con las escuelas y con los ambientes de pobreza y marginalización. Finalmente, miramos qué puede hacer la universidad para admitir y acompañar a jóvenes que provienen de contextos desfavorables pero que cuentan con el talento necesario para tener éxito en la educación superior, aportando con una experiencia de vida y visiones del mundo que enriquecen el aprendizaje de toda la comunidad universitaria.

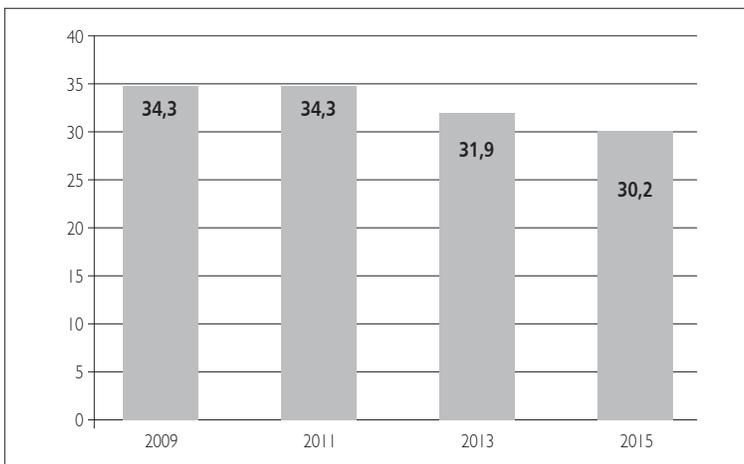
Para los distintos quehaceres de la universidad (investigación, docencia y vinculación con el medio), formulamos propuestas que permitan volcar la labor académica hacia la pobreza y la igualdad de oportunidades. A modo de ejemplo, proponemos crear laboratorios de investigación en pobreza en territorios específicos, a lo largo del país. Las universidades públicas ocupan un lugar de privilegio para dirigir estos laboratorios en estrecho vínculo con la comunidad. Luego, hablamos de fortalecer las facultades de educación y de generar una red de ellas que permita, entre otras cosas, trabajar en prácticas docentes e investigación en el aula con redes de establecimientos escolares y jardines infantiles en sectores sociales vulnerables, comprometiéndose a mejorar la calidad educacional de estos. En cuanto a un acceso más justo y equitativo a la universidad, presentamos opciones para favorecer que los estudiantes destacados de colegios más vulnerables puedan tener acceso a las mejores universidades públicas del país. Finalmente, presentamos opciones para que este acceso se transforme efectivamente en equidad e igualdad de oportunidades en la permanencia y egreso del sistema para los estudiantes vulnerables.

2. Contexto educacional de los niños y niñas pobres

En Chile tenemos una deuda pendiente con nuestros niños y niñas pobres. Al entregarles una educación pública de mala calidad y al privarles de los ambientes que estimulen sus procesos de enseñanza aprendizaje los condenamos una y otra vez a la marginalización y a una vida con oportunidades limitadas. Es cierto que desde el inicio de los '90s la pobreza se ha reducido, pero UNICEF (2015) estima que en el país hay 1,2 millones de niños pobres, y eso nos debiera escandalizar a todos. El avance ha sido lento y no se condice con los niveles de desarrollo alcanzados por el país. Nuestro sistema escolar, desde los primeros años hasta el resto de los 12 años de educación escolar obligatoria, está aún lejos de cambiar la suerte de la mayoría de ellos. Los años de escolaridad en el quintil más pobre de la población está por debajo de los 9 años, y se estima en cerca de 100 mil los niños y niñas que cada año quedan fuera de toda educación formal (Casen, 2013). La Figura 1 indica que en cerca del 30% de los hogares chilenos existe al menos un adulto con menos años de escolaridad de los exigidos por la ley (Casen, 2015). Otro

dato alarmante es la brecha en los resultados de matemática de la prueba Simce, la cual mide un conjunto limitado del aprendizajes de los niños, entre establecimientos de niveles socioeconómicos altos y bajos (Agencia de Calidad de la Educación, 2016). Esta brecha va aumentando a medida que las cohortes avanzan a través del sistema, por ejemplo, de 63 puntos en cuarto básico a 79 puntos en sexto básico, situación que se viene repitiendo por años. Es más, en comprensión de lectura, el grupo de estudiantes con resultados en niveles insuficientes aumenta de 21% a 31% cuando los niños avanzan de segundo a cuarto básico. A pesar de lo impactante de estas cifras y de los recientes y horriblos casos de las muertes y condiciones de vida de los niños que están bajo la tutela del Estado en el Sename, el tema de mejorar la calidad de la educación pública y las condiciones de vida de los niños y niñas pobres no logra situarse al centro de las discusiones políticas del país. A través de este trabajo, tenemos la intención de ligar el tema de la igualación de oportunidades para niños y jóvenes vulnerables con el rol de la universidad en la construcción de una sociedad más justa. Así, esperamos que el destino de estos niños y jóvenes sea una conversación presente al hablar de la misión y del quehacer de la universidad y de las políticas públicas educacionales y sociales, y viceversa.

Figura 1: Porcentaje de Carencia de Escolaridad en Chile 2009-2015
Nota: Las barras representan el porcentaje de las familias en las cuales existe al menos un adulto con menos años de escolaridad de los exigidos por la ley.



En momentos en que el país discute una reforma a la educación superior comprometiendo significativos y recurrentes recursos de las arcas fiscales, aparece indefectiblemente la pregunta por la pertinencia del monto de esos gastos –por justos que sean–, teniendo a la vista las injusticias que se dan a temprana edad y lo desatendido que están nuestros jóvenes y niños que viven en pobreza y los pocos recursos que a ello destina el Estado. Esta es una pregunta sin duda razonable. Sin embargo, en este trabajo queremos matizar esta dicotomía entre gasto en educación escolar versus gasto en educación superior. Cualquiera sea la estrategia que sigamos para igualar las oportunidades de nuestros niños y jóvenes, las universidades tendrán un rol crucial en esta tarea.

3. La investigación de las causas y efectos de la pobreza

Si hay algo ausente en la definición de las actuales políticas públicas para reformar la educación es la falta de evidencias que las respalden, provenientes de la práctica y de la más reciente investigación universitaria, no sólo en el ámbito de la educación sino que también en aquella que nos ayuda a develar las causas y los efectos de la pobreza, así como las estrategias más efectivas para superarla.

En la última década, la investigación a nivel internacional ha avanzado en precisar los efectos de la pobreza en el desarrollo cognitivo, afectivo, social y recreativo de niños y jóvenes. En particular, se ha demostrado que los contextos de pobreza y vulnerabilidad producen impactos profundos no sólo en las oportunidades sociales y económicas de los niños y jóvenes, sino que también en su biología y salud física y mental. Los resultados son demoledores. En un estudio seminal, Kim et al. (2103) encontraron evidencia del efecto negativo que tiene una niñez en contextos de pobreza y estrés en las funciones cerebrales asociadas a la salud física y mental en la adultez. En la misma línea, otros estudios han descubierto una relación entre la crianza en contextos de pobreza durante los primeros años de vida y el volumen de la corteza orbitofrontal y la materia gris del cerebro en adultos, lo que a su vez estaría asociado a desórdenes conductuales y habilidades cognitivas (Holz et al., 2015; Luby et al., 2013). Estos estudios demuestran que los efectos de una infancia vulnerable son de largo plazo y se cargan durante toda la vida. Esto no sólo tiene costos importantes para el individuo, sino que también para la

sociedad en su conjunto. La evidencia ratifica lo que sabíamos hace tiempo: invertir en infancia es invertir en el porvenir de todos nosotros y las futuras generaciones. Más aún, Luby et al. (2013) encontraron que el trato de quien cuida a los niños en edad pre-escolar es un mediador crítico en los efectos cerebrales. Es decir, una persona que cuida a niños con cariño y criterio en contextos de vulnerabilidad, es capaz de mitigar de manera importante estos efectos negativos de largo plazo. Estos y otros estudios fueron realizados en laboratorios universitarios, con equipos de imágenes de resonancia magnética (MRI, por la sigla en inglés) y capacidades y recursos para realizar estudios longitudinales de 20 años o más. Difícilmente existe otra institución que sea capaz de investigar los efectos de la pobreza con tal profundidad e interdisciplinariedad que las universidades.

Así, las universidades realizan cada vez más esfuerzos para entender los múltiples efectos de la pobreza en niños y jóvenes, así como también acciones para mitigarla y superarla. Dada la complejidad del fenómeno, una de las estrategias adoptadas ha sido la de crear centros multidisciplinarios en estudios de pobreza, tales como el de Stanford (<http://inequality.stanford.edu/>), University of California at Davis (<http://poverty.ucdavis.edu/>), y Michigan (<http://www.npc.umich.edu/>). Todos estos centros investigan los efectos de la pobreza en niños y el rol mediador de la educación. Estas y otras unidades académicas, tanto en Estados Unidos como en Europa, se han favorecido por una creciente preocupación por las causas y consecuencias de las inequidades sociales, lo que se ha traducido en importantes sumas de dinero para investigaciones en esta línea (Carlson, 2016). En Chile han existido y existen líneas de investigación y centros que estudian el fenómeno, tales como lo fue la línea de investigación Política, Pobreza, y Exclusión Social en la Universidad de Chile, en el marco de los programas de investigación Domeyko (<http://www.uchile.cl/domeykoSociedad3>). Sus ámbitos de investigación fueron amplios y multidisciplinarios, abordando la vulnerabilidad social, por ejemplo, en contextos tanto urbanos como rurales (Fernández, 2009). Recientemente, la Universidad Católica lanzó el programa Chile Inclusivo, cuyo objetivo es identificar y evaluar políticas e iniciativas públicas de alto impacto en la disminución de la pobreza (Pontificia Universidad Católica, 2016). Sin duda, desde la investigación las universidades, por su diversidad disciplinar, pueden contribuir a entender el fenómeno de la pobreza desde sus múltiples aristas y vislumbrar alternativas de mejora, ocupando así un rol único en la sociedad.

Si bien existen iniciativas de investigación sobre pobreza e inequidades en Chile, estas son limitadas y no tienen la preeminencia y el impacto público y político que deberían. El mundo universitario desarrollado nos da pauta de las características de una empresa de este tipo. Centros con altos estándares de investigación, multidisciplinarios, con personal con grados de doctor, con estrechos lazos con los hacedores de política pública, y con financiamientos de mediano y largo plazo son necesarios. ¿Por qué no un fondo del tipo Centros de Excelencia de Conicyt para financiar varios centros a lo largo del país, sobre pobreza e inequidades? Recientemente, por ejemplo, Cornell University y la London School of Economics and Political Sciences recibieron 10 y 91 millones de dólares, respectivamente, para investigaciones en esta área. El monto del financiamiento que recibe esta línea de investigación demuestra las complejidades que tiene estudiar con seriedad los temas de pobreza e inequidad. Las universidades chilenas están en deuda en su afán por investigar decisivamente en este tema. Quedarse atrás de esta área de investigación tiene importantes costos, pues no sólo significa quedar retrasados en cuanto a generación de conocimiento, sino que también en menos oportunidades de intervenir con oficio y evidencia en la definición de políticas públicas sociales y educacionales.

El país entero puede ser un laboratorio de iniciativas de impacto para la igualación de oportunidades para niños y jóvenes. Para esto contamos con una extendida red de universidades públicas, las cuales tienen estrechas relaciones con un grupo particular de estudiantes en un territorio específico. Por ejemplo, según los últimos resultados de la encuesta Casen, las comunas más pobres se encuentran en la Región de la Araucanía. ¿Por qué no implementar un tipo Plan Marshall, dirigido desde la Universidad de la Frontera (UFRO), para atacar decisivamente la pobreza y la mala calidad de la educación pública en aquellas comunas? Esto requeriría esfuerzos importantes para movilizar a toda la institución y sus disciplinas (desde educación, ciencias sociales y salud, hasta ingeniería y negocios). La UFRO ya cuenta con destacados programas comprometidos con los niños y jóvenes vulnerables de la región, tales como el Programa Educacional para Niños, Niñas, y Jóvenes con Talentos Académicos (PROENTA) (<http://proenta2.ufro.cl/>). Un programa así, con un financiamiento varias veces superior y con la participación de varias

de sus facultades, transformaría aceleradamente la realidad de la región y de paso convertiría a la universidad en un polo de investigación de envergadura para Chile y el mundo. Esto es sólo un ejemplo de lo que el país podría aspirar si las universidades públicas y el Estado se deciden a poner el futuro de los niños y jóvenes vulnerables en el centro de las políticas institucionales. Hoy las universidades chilenas están al debe.

4. La crucial tarea de formar a los futuros profesores y vincularse con las escuelas

La universidad no sólo crea conocimiento en torno a la superación de la pobreza y al mejoramiento de la calidad de la educación, sino que también interviene directamente en la igualación de oportunidades de niños y jóvenes. El papel más relevante lo juega a través de la formación inicial de profesores y del posterior desarrollo profesional de los profesores. Es decir, formando a aquellos quienes están llamados a igualar oportunidades desde la sala de clases. Educadores de párvulos y profesores escolares tienen una incidencia profunda en el futuro de los niños. Además, sabemos que es precisamente a temprana edad donde se empiezan a observar brechas educacionales; mientras más temprano se reciba una educación de calidad, mayor será su impacto futuro (Jacob & Ludwig, 2009).

La formación universitaria de profesores hace una diferencia en cuanto al desempeño futuro de maestros y maestras (Brouwer & Korthagen, 2005). Así, los programas universitarios de educación de calidad tienen un efecto de largo alcance en el futuro de los niños y niñas, y es quizás una de las herramientas más eficaces para contrarrestar la inequidad y falta de oportunidades. Sin embargo, formar a estos profesionales es una tarea compleja y cara, no siempre bien entendida por la sociedad y los tomadores de decisiones. En Chile, durante la primera década del siglo XXI la matrícula en los programas de pedagogía más que se duplicó (Ávalos, 2010). Lamentablemente, este crecimiento no fue acompañado con estándares mínimos de calidad, es decir, sin un crecimiento adecuado de infraestructura ni de cuerpos académicos con buena formación (Ávalos, 2010). El impacto en lo educacional y económico de esta expansión sin calidad en miles de niños y jóvenes es difícil de esti-

mar, pero en lo social será grave y de largo plazo. Este deterioro en la formación de los docentes fue además acompañado de un debilitamiento progresivo de la educación pública en niveles primarios y secundarios. En las dos primeras décadas luego de la vuelta a la democracia, la matrícula en escuelas públicas bajó del 55% a menos del 40% (Elacqua, Contreras & Salazar, 2008; Santiago et al., 2013). El débil estado del sistema educacional nacional se hizo evidente en los masivos movimientos estudiantiles del 2006 y el 2011 (Bellei, Contreras & Valenzuela, 2010; Bellei, Cabalin & Orellana, 2014). Estos movimientos tuvieron en sus consignas una educación pública, gratuita y de calidad. Junto con develar una serie de deficiencias estructurales y políticas del sistema, estas demandas sociales pusieron la formación y la labor de los profesores y de lo que sucede en la sala de clases en el centro del debate, un debate hasta ahora inconducente.

Es en la sala de clases donde están en juego muchas de las brechas en oportunidades entre los más y menos aventajados. Aquí, la responsabilidad de las universidades formadoras en las competencias que adquieren los profesores y el desempeño de estos en el aula son fundamentales. Lamentablemente, en el caso chileno y latinoamericano en general, la evidencia internacional muestra que la mayoría de nuestros niños y jóvenes no están siendo preparados con las competencias mínimas para participar plenamente de la sociedad moderna del conocimiento. Según los resultados de la prueba internacional PISA (Programme for International Student Assessment), Chile y todos los países participantes de Latinoamérica se encuentran sostenidamente bajo el promedio mundial (de más de 60 naciones) en pruebas de lectura, matemática y ciencias (Agencia de Calidad de la Educación, 2014). Más aún, el aspecto más dramático de las evaluaciones internacionales como PISA es la estrecha relación entre los puntajes y el nivel socioeconómico de los estudiantes, lo cual ocurre en todas las naciones. En un reciente informe PISA, el cual indaga en lo que ocurre en clases de matemática de las escuelas participantes, se declara: "Mientras estudiantes desventajados tienden a aprender datos y figuras simples y son expuestos a problemas matemáticos de simple aplicación, sus pares privilegiados experimentan una instrucción matemática que les ayuda a pensar como matemáticos, desarrollar profundos entendimientos conceptuales y avanzadas habilidades de razona-

miento matemático" (OECD 2016, p. 3).¹ La evidencia es rotunda, las naciones y en particular las latinoamericanas no están logrando ofrecer una experiencia educativa que mejore las oportunidades de futuro para niños y jóvenes en contextos de vulnerabilidad y pobreza. En lo que respecta a las universidades, existe una tarea pendiente en preparar a aquellos profesores que sean capaces de cambiar esta realidad.

Una educación que permita que niños y jóvenes vulnerables participen de forma plena en la sociedad moderna, requiere de la intervención de profesores que tengan los conocimientos y las habilidades para convertir las aulas en experiencias ricas en oportunidades. Esto requiere de las universidades una formación de profesores especial. Una formación que dé cuenta de las nuevas problemáticas y conocimientos que emergen cada vez con mayor dinamismo y complejidad en nuestra sociedad, lo que sólo podrá ser posible de lograr si las universidades que los forman tienen académicos con formación de doctorado y desarrollan investigación en educación que esté en la frontera del conocimiento, según estándares internacionales, y que sean miembros activos de las comunidades nacionales e internacionales que piensan el presente y proyectan el futuro de la educación. Las universidades, por lo tanto, deben tomar con la mayor seriedad posible la tarea de formar cuerpos académicos del más alto nivel y de desarrollar ambientes estimulantes y multidisciplinarios para la investigación y la formación inicial de profesores. Si bien el país ha realizado algunos avances en esta línea, aún los programas de formación de profesores no cuentan con suficientes académicos con el grado de doctor ni tampoco con fondos suficientes para la investigación y vinculación con las comunidades educativas. Más aún, estos programas se encuentran muy por debajo del desarrollo mostrado en otras disciplinas profesionales. Aquí, las universidades nacionales están al debe.

Más aún, existe un ámbito poco explorado y donde las vinculaciones son más difusas. ¿Qué sucede con los niños y jóvenes fuera del sistema? ¿Qué sucede con niños en situación de calle, en los hospitales, en las cárceles, o con aquellos que abandonan por completo el sistema escolar? ¿Cuáles son los mecanismos y políticas más efec-

¹ Traducción propia de "While disadvantaged students tend to learn simple facts and figures and are exposed to simple applied mathematics problems, their privileged counterparts experience mathematics instruction that help them think like a mathematician, develop deep conceptual understanding and advanced mathematical reasoning skills" (p. 3).

tivas para trabajar con ellos y abrirles oportunidades no tradicionales para un mejor desarrollo? Las universidades deben generar más espacios para abordar respuestas a estas preguntas de una manera interdisciplinaria. En estos espacios debiésemos encontrar programas o proyectos donde educadores se encuentren con psicólogos, trabajadores sociales, economistas y profesionales de la salud, entre otros. Universidades líderes a nivel mundial ya han avanzado en esta dirección. Por ejemplo, en 2011, la Universidad de Michigan lanzó siete “clústers” de contratación de profesores, uno de ellos fue “niños en pobreza” (Bogater, 2011). La idea de contrataciones vía clúster, en oposición a la contratación vía facultades o departamentos, es justamente fomentar la interdisciplinaria. Un problema como este, requiere un abordaje complejo y desde múltiples perspectivas. En Chile se hace algo de investigación sobre niños en pobreza, pero aún de manera segmentada y con poca visibilidad en los medios y en los hacedores de política públicas.

El país ha hecho algunos avances para relevar la formación inicial de profesores, desde becas para estudiantes destacados hasta mejoramientos en las condiciones de trabajo y salarios en la carrera docente. La recién presentada Reforma de Educación Superior propone estándares mínimos de admisión para los estudiantes de pedagogía y medicina. Es imperativo, sin embargo, fortalecer los programas de formación inicial de profesores y las facultades de educación del país, la base del sistema. La receta es conocida pero lamentablemente olvidada: contratar más académicos con grados de doctor y darles ambientes que estimulen su trabajo académico, estrechar los vínculos con los establecimientos educacionales vulnerables, aumentar y mejorar el sistema de prácticas de los estudiantes, generar instancias de trabajo multidisciplinario, y vincular la formación inicial de profesores con la investigación. Una arista importante sería privilegiar el financiamiento de investigación a programas que tengan potencial de alto impacto nacional e internacional y que a su vez tengan cercanía e injerencia en los programas de formación inicial. En especial, en aquellos programas pertenecientes a universidades públicas se debería priorizar una formación inicial de profesores que pueda generar cambios en las escuelas más vulnerables del país (Universidad de Chile, 2011).

Sin duda que el país avanza en los temas aquí mencionados, sin embargo aún estamos lejos de tener facultades de educación com-

prometidas con la pobreza e inequidades y con una sólida presencia en el debate educacional nacional e internacional. El primer paso es contar en el país con facultades de educación de reconocida calidad internacional, que no las hay, y para eso se requiere voluntad política y financiamiento significativo. Hoy, las facultades de educación son las hermanas pobres en las universidades. La sustancia académica y de infraestructura es débil, financiada sólo con los magros aranceles de los alumnos y sin soporte institucional. En cuanto a lo académico, basta mirar la situación de los programas de doctorado en educación en el país. Según antecedentes del SIES (2016), en Chile sólo un 4% de los estudiantes de doctorado están en educación, muy por detrás de otras áreas como por ejemplo ciencias sociales o humanidades, con 11% cada una. Por otro lado, el Consejo Nacional de Acreditación reporta sólo 9 programas de doctorado en educación en el país, de los cuales sólo 2 están acreditados, pero por tan sólo 2 años, algo inaceptable para el país y para las universidades que los ofrecen. No es posible fortalecer nuestras facultades de educación sin una educación de postgrado de calidad.

Por otro lado, a nuestras facultades de educación se les exige pero no se las apoya. ¿Por qué no pensar en un financiamiento estatal especial para fortalecerlas, y que así alcancen el nivel de desarrollo que hoy muestran carreras como medicina o ingeniería? Este financiamiento podría tener además un impacto inmediato en el entorno, por ejemplo, asociándolo a una serie de compromisos. Pérez (2015a) propone establecer con urgencia un fondo de US\$ 500 millones en 10 años para financiar propuestas de universidades con reconocimiento académico, distribuidas en todo el territorio, que se comprometan institucionalmente a través de sus facultades de Educación a colocar la formación inicial y desarrollo profesional de profesores y la investigación en educación —según estándares de calidad internacionales— en el centro de su quehacer, con la participación de todas las disciplinas y académicos en esta tarea, con el compromiso de que estas facultades se conviertan en nodos articuladores de una red nacional que se comprometa a: i) basar la formación inicial de profesores en modelos educativos acordes con el desarrollo humano, cognitivo, afectivo y valorativo de los alumnos en una sociedad democrática, diversa, pluralista, multicultural y libre intelectualmente; ii) contratar en conjunto a 200 académicos con doctorado en el período —en las diferentes áreas de la educación y disciplinas a ense-

ñar—, que hayan trabajado en el aula, bien remunerados y con amplias oportunidades de perfeccionamiento; iii) incorporar profesores de colegio con experiencia exitosa en el aula; iv) crear programas de calidad para el desarrollo docente y liderazgo educativo y pedagógico; v) invertir en infraestructura y laboratorios docentes modernos; vi) establecer alianzas estratégicas con facultades de educación de prestigio mundial; vii) trabajar en prácticas docentes e investigación en el aula con redes de establecimientos escolares y jardines infantiles en sectores sociales vulnerables, comprometiéndose a mejorar la calidad educacional de estos; viii) establecer centros de experimentación de metodologías pedagógicas y recursos didácticos; ix) crear centros de investigación en educación; x) desarrollar plataformas virtuales que pongan a disposición de todos los educadores del país los resultados obtenidos. Perjudica a la misión y a la calidad de la educación pública, sobre todo aquella que reciben los niños y niñas más pobres, el que la Universidad de Chile, la más emblemática universidad pública del país, no tenga una Facultad de Educación ni tampoco haya hecho esfuerzos para invitar a reinsertar en ella a su antiguo Instituto Pedagógico —hoy, Universidad de Ciencias de la Educación—, el que le fuera cercenado por la dictadura.

5. Inclusión y excelencia en el acceso a la universidad

Las universidades no sólo son agentes que investigan el fenómeno de la pobreza o que forman a aquellos llamados a superarla. Ellas también están llamadas a apoyar en sus campus directamente a jóvenes que crecieron en ambientes socioeconómicamente adversos. Y esta tarea es también particularmente compleja. Como ya revisamos, la preparación académica es débil en contextos vulnerables, en especial en Chile. Así, desde el ingreso a las universidades, las opciones se van limitando. Cuando las barreras al ingreso son superadas, vienen los desafíos de la permanencia y de la compleción exitosa de los programas de estudio. Cada una de estas tareas universitarias exige de herramientas y recursos particulares.

En cuanto al ingreso, universidades de todos los continentes, en especial aquellas asociadas a la excelencia y formación de las elites nacionales, han comenzado a implementar ambiciosos planes para diversificar sus estudiantes, permitiendo el acceso y mejorando la retención de jóvenes que vienen de contextos de mayor pobreza

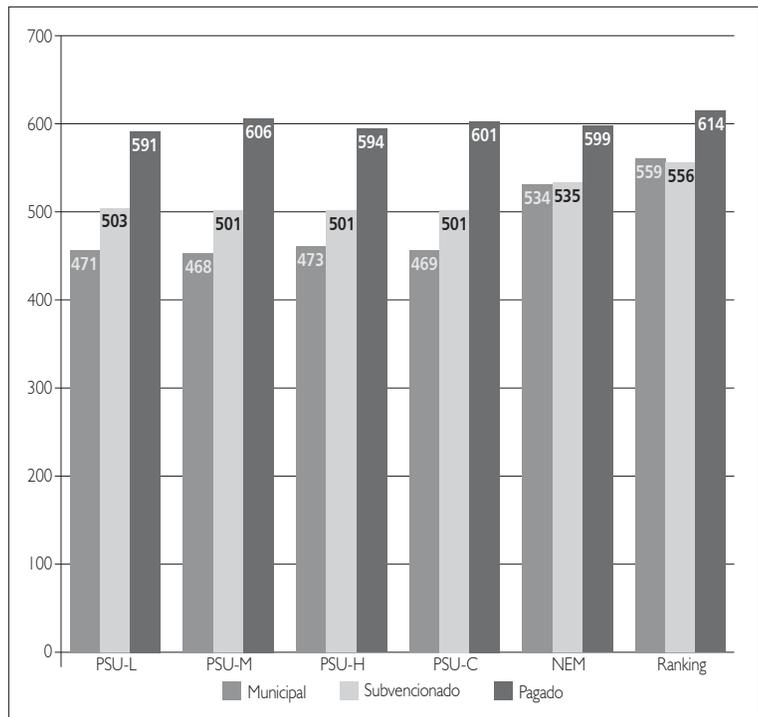
y vulnerabilidad. Esto no ha sido tarea fácil luego de que décadas de aumento en los aranceles –debido en parte a la disminución del rol de Estado en el financiamiento de estas instituciones– y nuevos estándares influenciados por los rankings y competencia global, han hecho que la composición estudiantil tienda hacia una fuerte estratificación socioeconómica (Bastedo & Jaquette, 2011; Posselt, Jaquette, Bielby & Bastedo, 2012). Es más, recientemente, investigadores en educación superior han llamado a las universidades públicas “ricas en arancel, pobres en misión”, para dar cuenta de la paradoja de universidades públicas de elite e impacto mundial que dejan atrás la aspiración de otorgar oportunidades a todos los miembros de la sociedad de la que son parte (Jaquette, Curs & Posselt, 2016). En particular Jaquette et al. (2016) profundizan en la estrategia de algunas universidades públicas en Estados Unidos por atraer estudiantes internacionales, quienes pagan aranceles más altos que estudiantes del Estado, en vez de otorgarles mayores oportunidades a los locales.

Si bien atraer a un grupo de estudiantes diversos, representantes de las distintas realidades de un Estado o nación, puede justificarse en la idea de meritocracia, valor fundamental de la universidad pública moderna, han aparecido otros argumentos de peso. En particular, se ha articulado que una universidad diversa genera ambientes mejores para el aprendizaje de sus miembros (Gurin, Dey, Hurtado & Gurin, 2004). Varios de estos estudios comenzaron a tener mayor relevancia luego de que se cuestionara legalmente, a principios de este siglo en los Estados Unidos, políticas institucionales de acción afirmativa en procesos de admisión. Frente a acusaciones de admisiones injustas y no basadas en el “mérito” académico, las investigaciones han demostrado que cohortes diversas tienen efectos positivos para la sociedad, tales como compromiso cívico y motivación intelectual (Gurin et al., 2004). Desde entonces se ha ido acuñando en la academia, en especial en las universidades públicas, la idea de que la diversidad y la inclusión son parte de la excelencia (AACU, 2011).

En Chile, el acceso a la universidad se basa principalmente en el rendimiento de los estudiantes en la Prueba de Selección Universitaria (PSU). Año a año, los resultados reflejan las inequidades del sector escolar. Estudiantes provenientes de escuelas municipales o particulares subvencionadas tienen menores probabilidades de al-

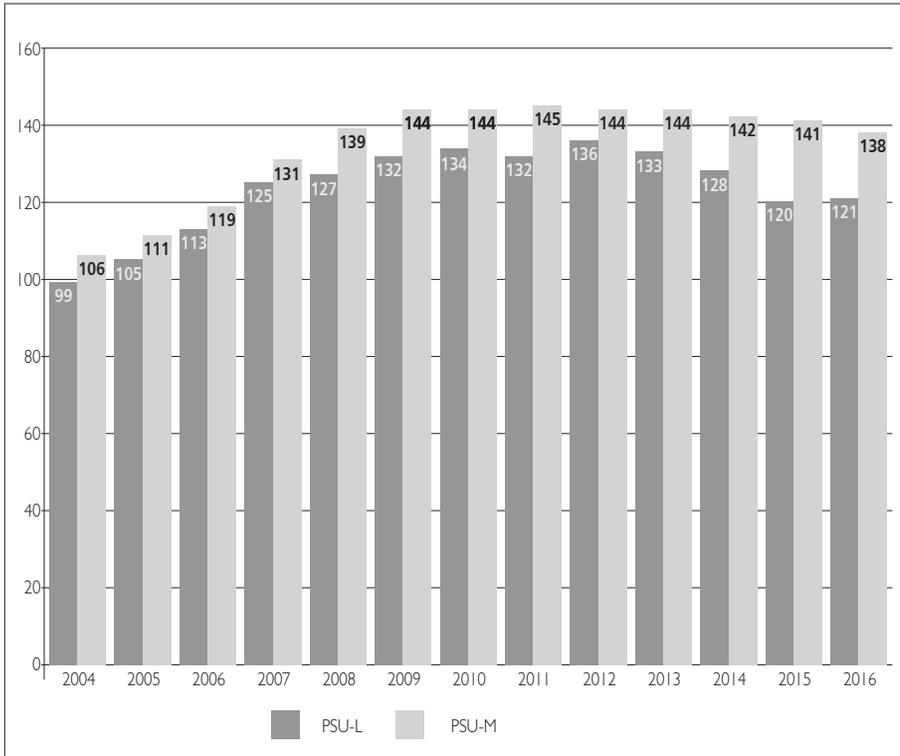
canzar los puntajes mínimos requeridos para ser admitidos en las universidades que sus compañeros de escuelas privadas. Mientras la media para egresados de los dos primeros establecimientos se encuentra entre 400 y 500 puntos (el mínimo requerido en muchos programas es 450), para los egresados del sistema privado, la media es de 600 puntos aproximados (DEMRE, 2015b). Esta situación es aún más desigual con las brechas existentes entre aquellos que provienen de una formación técnico-profesional, la cual se concentra en los sectores más pobres del país (DEMRE, 2015b). Con estos resultados, el sistema universitario de mayor calidad tiende a la estratificación y mantener las inequidades producidas desde la educación parvularia hasta la enseñanza media. A pesar de estas inequidades, el sistema universitario ha tendido a hacerse cargo de esta brecha, entendiendo que una educación justa y de calidad para los niños y jóvenes de este país llevará décadas de alcanzar, una vez que nuestra sociedad se decida a hacerlo.

Figura 2: Puntajes PSU según dependencia año 2015.



Fuente: DEMRE, Universidad de Chile.

Figura 3: Diferencias particulares pagados versus municipales.



Fuente: DEMRE, Universidad de Chile.

En la última década se han iniciado una serie de programas institucionales y gubernamentales para mejorar la equidad en el acceso. En 2007 se inició el programa Propedéutico de la Universidad de Santiago (USACH), que ofrece una vía alternativa de acceso, financiamiento y preparación académica a los mejores estudiantes de escuelas con bajos rendimientos. En general, estos son alumnos provenientes de escuelas municipales, de sectores pobres del país, quienes aunque tuvieron un rendimiento académico destacado en sus escuelas, obtuvieron bajos puntajes en la PSU (ej., bajo los 450 puntos). El programa ha mostrado que aunque los estudiantes tienen un rendimiento académico más bajo que sus pares, en especial al inicio, completan sus programas a una mejor tasa que sus compañeros de igual condición socioeconómica que entraron por vía regular (Gil & del Canto, 2012).

En el caso de universidades altamente selectivas, la Universidad de Chile lanzó en el 2012 el programa Sistema de Ingreso Prioritario de Equidad Educativa (SIPEE). El programa está diseñado para asegurar cupos de acceso a estudiantes de escuelas públicas vulnerables de buen rendimiento pero con bajo puntaje en la PSU en relación a los puntajes de corte en los programas de la Universidad. El programa SIPEE significó un cambio profundo en la cultura interna respecto al concepto de la excelencia en la Universidad, pasando de un pensamiento de que “calidad es equidad” a otro en que “equidad es calidad” (Pérez, 2015b). Los resultados de este programa son prometedores, los estudiantes si bien enfrentan un primer año más difícil y con peores resultados que sus compañeros, logran recuperarse y avanzar en sus carreras en el tiempo. Aunque el desempeño de los y las estudiantes SIPEE varía de facultad en facultad, en promedio, tienen mejores tasas de retención que aquellos que ingresan por vía regular (Departamento de Pregrado, Universidad de Chile, 2016). Sin duda que un impacto relevante en la institución ha sido en cómo esta ha internalizado la equidad y la diversidad como parte de la excelencia y la misión de la universidad, incorporando criterios como la vulnerabilidad de los estudiantes en las asignaciones de recursos de apoyo a la docencia (Pérez, 2015b). Hoy, las vías de acceso especial a la Universidad de Chile representan cerca del 15% de la matrícula en primer año, una evolución notable si se considera que en el 2010 esta representaba sólo un 5,5% de la admisión (Valdebenito, 2016), cifra que debería seguir aumentando.

En 2014 y con el fin de fortalecer las iniciativas de equidad en el acceso a la universidad, el Gobierno de Chile lanza el Programa de Acompañamiento y Acceso Efectivo (PACE). El programa vincula universidades con las escuelas más vulnerables del país. Las universidades ejecutan el programa a través de tres ejes: preparación académica a los estudiantes y a los profesores de los establecimientos, introducción a la vida universitaria, y vinculación con la comunidad. En la actualidad participan 29 instituciones de educación superior, las cuales se vinculan a más de 360 escuelas a lo largo del país. En este programa, los estudiantes que se encuentran en el 15% superior en cuanto a rendimiento académico, tienen asegurada la admisión a la universidad.

Todos estos programas han aumentado la diversidad en los campus de las universidades chilenas. Sin embargo, con el acceso,

simplemente comienza la tarea más compleja de las instituciones, la de generar mayores oportunidades en la permanencia y egreso de la universidad. En estos temas es donde se necesita un sistema consolidado y de calidad de instituciones de educación superior a lo largo del país. El sistema de educación superior pública debiese estar configurado de tal manera, que un estudiante que accede a cualquiera de sus instituciones, pueda navegar y moverse a través del resto, existiendo los méritos y las potencialidades individuales. Por ejemplo, un estudiante que ingresa a un centro de formación técnica de carácter público (los cuales están en proceso de puesta en marcha) y que demuestra buen rendimiento y potencia, debiese encontrar todas las facilidades para proseguir sus estudios a través de todo el sistema, aunque le tome más tiempo. Para esto se requiere un sistema en que las instituciones públicas no compitan entre sí, de modo que se especialicen en misiones diferenciadas y con altos grados de colaboración con el resto. Un sistema público de educación superior de estas características influiría en el resto de la educación superior nacional. La carencia de definiciones y financiamiento para un sistema así, es de las principales falencias del proyecto de Reforma de la Educación Superior presentado por el gobierno. Por ejemplo, se podría considerar los modelos de los Estados de California y Texas, en Estados Unidos, los cuales les dan el derecho a los mejores estudiantes del sistema escolar público de ser admitidos a las mejores universidades públicas del Estado (UCOP, 2007; THECB, 2016).

6. Generando mejores oportunidades para la permanencia y egreso de la universidad

“¿Podía yo acaso comenzar por la mineralogía, tal como se imaginaban aquí, cuando los muchachos no tenían el menor conocimientos de ciencias básicas? Había que empezar por los principios elementales de la física experimental, agudizar en ellos la curiosidad de los oyentes, y al mismo tiempo, mostrar la utilidad de la ciencia. Decidí... adaptarme a la inteligencia de los alumnos, a quienes aún no conocía, y también a sus reales ventajas y desventajas”. Ignacio Domeyko².

2 Biblioteca Nacional de Chile. (2002). Ignacio Domeyko: Ciudadano de dos naciones. Biblioteca Nacional de Chile y Universidad de Chile, página 19.

Los programas de acceso descritos con anterioridad imponen a las instituciones la necesidad de trabajar con estudiantes que tienen una preparación académica menor que los estudiantes que acostumbraban a recibir. Con garantizar equidad en el acceso, se gana en diversidad y en mejores ambientes de aprendizaje para todos los estudiantes, no sólo para aquellos que inicialmente se quiere apoyar. Sin embargo, esto no ocurre naturalmente. Se requiere de una inteligencia institucional mayor para trabajar esta diversidad y problemas de preparación académica. La opción de esperar que las responsabilidades comiencen a temprana edad, es una opción que no acompaña a la urgencia por mayor justicia social que el país requiere. Ignacio Domeyko, al entrar en contacto con jóvenes de la Región de Coquimbo en el Siglo XIX, nos da pistas de cómo hacernos cargo del problema de la formación en los primeros años de vida universitaria y nos propone una didáctica apropiada: adaptarse y diagnosticar acertadamente la realidad de los jóvenes que recibimos en nuestros establecimientos.

La magnitud del problema es importante. Algunos académicos han estimado que al menos el 50% de los estudiantes no egresa de la carrera en la cual se matricula en un plazo de 10 años (Basso, 13 de julio 2016; Universidad de Chile, 2016b). Esto es una tremenda pérdida para el sistema. Es razonable suponer que jóvenes provenientes de los quintiles más pobres tengan mayor propensión de desertar que sus pares. De acuerdo a estadísticas nacionales, los estudiantes del primer quintil (el más pobre) tienen una retención menor en educación superior que sus compañeros (SIES, 2014).

Con un estudiantado más diverso y con grupos de estudiantes talentosos pero con pobre preparación académica y poca orientación vocacional y de lo que implica la vida universitaria en general, las universidades necesitan mayor inteligencia y sofisticación en sus estrategias de apoyo. En general, la tentación es asumir un enfoque de déficit (Ford & Grantham, 2003), en el cual los estudiantes no tienen la preparación suficiente y por lo tanto es necesario “remediarlos” o nivelarlos académicamente. El foco está en las debilidades más que en las fortalezas o aptitudes. La efectividad de estas acciones está en el debate permanente (Mangan, 2015). Sin embargo, existen innovadores programas con otros enfoques que bien vale la pena intentar y medir. Los programas de “emerging scholars” (eruditos emergentes, en español) para la enseñanza del cálculo en primer

año universitario son una buena muestra de aquello. Este programa se enfoca en la población de estudiantes que vienen de sectores tradicionalmente marginados de la educación superior. El enfoque está en desafiar a estos estudiantes, no con contenidos básicos, sino con problemas más difíciles y complejos que en la clase regular de cálculo (Asera, 2001). En el programa los estudiantes reciben además mayor contacto con académicos destacados, acompañamiento, y una pequeña beca de mantenimiento. Se ha demostrado que estos estudiantes persisten a una mayor tasa y tienen un mejor rendimiento académico que sus pares. Sin embargo, una de las claves para el éxito del programa es una buena adaptación de los principios a la cultura institucional de cada campus (Asera, 2001). Los programas de inmersión, en que durante los meses de enero y febrero de cada año la universidad ofrece cursos disciplinarios y formativos a los estudiantes vulnerables que ingresan ese año, son una opción en esta línea, lo cual debería contemplar ayudas económicas a los estudiantes para su manutención.

Adaptarse con inteligencia a las realidades de cada campus, tal como lo hizo Domeyko en su época, es un desafío para cada institución. En esto no hay recetas infalibles. Y en esto no es sólo lo que sucede en la sala de clases lo relevante. También lo es la organización del aprendizaje a través de unidades como asuntos estudiantiles o de vinculación con el medio. A veces, pequeños cambios pueden tener consecuencias importantes. Por ejemplo, en el 2012, en el Campus Sur de la Universidad de Chile, que reúne carreras de las ciencias agronómicas, forestales y veterinarias, se inauguró el Centro del Aprendizaje. Lo novedoso fue que en vez de dirigirlo desde las unidades centrales de la universidad o de instalarlo en una de las dependencias tradicionales del campus, este centro se localizó en un espacio independiente en el corazón del campus. Esto lo convirtió en un lugar de encuentro para los estudiantes, donde pueden encontrar desde ayuda académica y psicopedagógica hasta de bienestar. Para que las universidades puedan generar planes así, es necesario contar con autoridades dispuestas a asumir riesgos y un cuerpo profesional y académico calificado para diseñar y evaluar programas que apunten al éxito de los jóvenes de grupos socioeconómicos que tienden a ser marginalizados del sistema, lo cual requiere recursos significativos.

No solo el rendimiento académico, sino que también las interacciones sociales entre grupos diversos, representan un

desafío para las universidades modernas. Asegurar diversidad en un campus abre oportunidades de aprendizaje para todos. Sin embargo, si esta diversidad no es parte de la política institucional, su impacto podría llegar a ser contraproducente. Bowman (2013) encontró que una interacción entre pares que no se fomenta y cultiva, produce bajas en cuanto a habilidades de liderazgo y motivación intelectual. Algunas investigaciones recientes han llegado incluso a plantear la idea de asimilación segmentada (Núñez, 2014). Es decir, moderar y retrasar la integración de grupos minoritarios, para que desde la afirmación de la identidad propia, puedan relacionarse más armoniosamente con otros. Cuánto de integración y de segmentación no es un balance trivial de alcanzar. Requiere, como ya lo hemos afirmado aquí, de capacidades de diseño institucional mayores. Una visión más fina y sofisticada sobre la organización del aprendizaje y los espacios de encuentro universitario. Estas capacidades son importantes para integrar efectivamente a grupos que son primera generación en entrar a la universidad y que provienen de contextos de vulnerabilidad social. Se trata de que la diversidad se integre, y no que genere nuevas segregaciones.

Otro aspecto que no es reconocido en su justa manera, es que cuando las universidades se centran en mejorar las condiciones de un grupo determinado, se mejoran las condiciones para todos. Programas para profesores sobre diversidad en el aula, métodos pedagógicos que fomenten la participación y la colaboración, programas de soporte sicosociales, programas de tutoría, son solo un puñado de ejemplos de programas que terminan beneficiando a la mayoría de los estudiantes. Es importante financiar, hacer públicas y compartir las buenas prácticas en el sistema. Para esto es clave la formación de capital humano avanzado, que no sólo entienda de asuntos estudiantiles y académicos, sino que también de gestión y gobernanza universitaria. Esto es indispensable para no reinventar la rueda cada cierto tiempo y para una mayor efectividad y calidad del sistema.

7. Consideraciones finales

Esperamos haber gatillado reflexiones y mostrado varios ámbitos de acción y desafíos para la universidad en su rol en la igualdad

de oportunidades para niños y jóvenes vulnerables. Sabemos que hay muchas más formas en que la universidad se vincula con los temas de pobreza. Sabemos también que hay muchas tareas pendientes, que necesitamos más y mejor investigación y vinculación con el medio, y una mirada aún más crítica para examinar nuestras prácticas y compromisos con el futuro de nuestros niños y jóvenes vulnerables. La universidad no sólo tiene un rol, es un actor clave en la superación de la pobreza y en el mejoramiento de la calidad de la educación que reciben los niños, niñas y jóvenes. Ella debe ser parte de la solución y no del problema. Es responsabilidad de nuestras comunidades universitarias entender este rol, ampliar la mirada, y actuar generosa y decididamente por el futuro de todos los niños y niñas de nuestra patria, especialmente los más pobres.

Bibliografía

- Asera, R. (2001). *Calculus and community: A history of the emerging scholars program*. The College Board. Recuperado desde <https://research.collegeboard.org/>. Association of American Colleges and Universities (AACU). (2011). *Making Excellence Inclusive*. INSIDE.
- Agencia de Calidad de la Educación, Ministerio de Educación. (2014). *Informe Nacional Resultados Chile PISA 2012*. Recuperado desde https://s3.amazonaws.com/archivos.agenciaeducacion.cl/documentos-web/Estudios+Internacionales/PISA/Informe_Nacional_Resultados_Chile_PISA_2012.pdf.
- Agencia de Calidad de la Educación, Ministerio de Educación (2016). *Resultados Educativos 2015*. Recuperado desde http://archivos.agenciaeducacion.cl/Presentacion_Resultados_Educativos_2015.pdf.
- Ávalos, B. (2010). *Formación Inicial Docente en Chile: Calidad y Políticas*. In C. Bellei, D. Contreras, & J. P. Valenzuela (Eds.), *(Ecos de la Revolución Pingüina: Avances, Debates y Silencios en la Reforma Educacional)* (pp. 257-284). Universidad de Chile.
- Basso, P. (13 de julio, 2016). *Reforma a la Educación Superior: Análisis y discusión*. Presentación realizada en la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile. Recuperada desde <http://ingenieria.uchile.cl/noticias/123532/fcfm-inicia-analisis-y-discusion-sobre-reforma-a-la-educacion-superior>.
- Bellei, C., Cabalin, C. & Orellana, V. (2014). *The 2011 Chilean student movement against neoliberal educational policies*. (*Studies in Higher Education*), 39(3), 426-440. doi: 10.1080/03075079.2014.896179.
- Bastedo, M., & Jaquette, O. (2011). *Running in Place: Low-Income Students and the Dynamics of Higher Education Stratification*. (*Educational Evaluation and Policy Analysis*) 33: 318-339.
- Bellei, C., D. Contreras, & J. P. Valenzuela (Eds.) (2010). *Ecos de la Revolución Pingüina: Avances, Debates y Silencios en la Reforma Educacional*. Universidad de Chile.
- Bogater, J. (2011, Junio 20). *Final interdisciplinary junio faculty cluster chosen*. *The University Record*. Recuperado desde <http://ur.umich.edu/>.
- Bowman, N. A. (2013). *How Much Diversity is Enough? The Curvilinear Relationship Between College Diversity Interactions and First-Year Student Outcomes*. (*Research in Higher Education*), 54(8), 874-894. <http://doi.org/10.1007/s1162-013-9300-0>.
- Brouwer, N. (2005). *Can teacher education make a difference?* (*American Educational Research Journal*), 42(1), 153-224. <http://doi.org/10.3102/00028312042001153>.
- Carlson, S. (2016, Septiembre 29). *Big money comes to inequality research*. *The Chronicle of Higher Education*. Recuperado desde <http://www.chronicle.com>.

DEMRE, Universidad de Chile (2015). Compendio estadístico proceso de admisión año académico 2015. Recuperado desde <http://www.psu.demre.cl/estadisticas/documentos-2015>.

DEMRE, Universidad de Chile (2015b). Proceso de admisión 2016: Resultados PSU.

Elacqua, G., Contreras, D. & Salazar, F. (2008). Scaling up in Chile: Networks of schools facilitate higher student achievement. (*Education Next*), 8(3), 62–69.

Fernández, J. (Editor) (2009). Subprograma Domeyko: Política, pobreza, y exclusión social. (Cuaderno de Trabajo) Volumen N° 1. Recuperado desde <http://www.sociedadyequidad.uchile.cl>.

Ford, D. & Grantham, T. (2003). Providing access for culturally Diverse Gifted Students: From Deficit to Dynamic Thinking. (*Theory into Practice*), 42(3), 217–225.

Gil, F. J. & Del Canto, C. (2012). El caso del programa Propedéutico en la Universidad de Santiago de Chile (USACH). (*Pensamiento Educativo: Revista de Investigación Educativa Latinoamericana*), 49(2), 65–83. <http://doi.org/10.7764/PEL.49.2.2012.6>.

Gurin, P., Dey, E. L., Hurtado, S., & Gurin, G. (2002). Theory and Impact on Educational Outcomes. *Harvard Educational Review*, 72(3), 330–366. <http://doi.org/10.1353/rhe.0.0172>.

Holz, N. E., Boecker, R., Hohm, E., Zohsel, K., Buchmann, A. F., Blomeyer, D., (...) Laucht, M. (2015). The long-term impact of early life poverty on orbitofrontal cortex volume in adulthood: results from a prospective study over 25 years. (*Neuropsychopharmacology*): Official Publication of the American College of Neuropsychopharmacology, 40, 996–1004. <http://doi.org/10.1038/npp.2014.277>.

Jacob Jacob, B. & Ludwig, J. (2008). Improving educational outcomes for poor children. (*Focus*), 26(2), 56–61. <http://doi.org/10.3386/w14550>.

Jaquette, O., Curs, B. & Posselt, J. (2016). Tuition rich, mission poor: Nonresident enrollment growth and the socioeconomic and racial composition of public research universities. (*The Journal of Higher Education*), 87(5), 635–673.

Kim, P., Evans, G. W., Angstadt, M., Ho, S. S., Sripada, C. S., Swain, J. E., (...) Phan, K. L. (2013). Effects of childhood poverty and chronic stress on emotion regulatory brain function in adulthood. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 110, 18442–18447. <http://doi.org/10.1073/pnas.1308240110>.

Luby, J., Belden, A., Botteron, K., Marrus, N., Harms, M. P., Babb, C., (...) Barch, D. (2013). The Effects of Poverty on Childhood Brain Development. (*JAMA Pediatrics*), 167(12), 1135. <http://doi.org/10.1001/jamapediatrics.2013.3139>.

Mangan, K. (2015, julio 28). Remedial educators warn of misconception fueling a reform movement. *The Chronicle of Higher Education*. Recuperado desde <http://chronicle.com/>

Manzi, J. (2010). Programa INICIA: Fundamentos y Primeros Avances. In C. Bellei, D. Contreras & J. P. Valenzuela (Eds.), *Ecos de la Revolución Pingüina: Avances, Debates y Silencios en la Reforma Educacional* (pp. 285-308). Universidad de Chile.

Núñez, A. (2004). Using Segmented Assimilation Theory to Enhance Conceptualization of College Participation. (*InterActions: UCLA Journal of Education and Information Studies*), 1(1), 1–21.

OECD (2016), *Equations and Inequalities: Making Mathematics Accessible to All*, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264258495-en>.

Pérez, V. (2015a, mayo 14). Urge formar profesores de excelencia. *El Mercurio*. Recuperado desde <http://www.elmercurio.com/>.

Pérez, V. (2015b). Una apuesta por la educación pública: Rectoría Víctor Pérez Vera (2006-2014). Universidad de Chile.

Pontificia Universidad Católica (15 de julio de 2016). UC lanzó inédita apuesta para reducir la pobreza, desigualdad e incrementar la inclusión social en Chile. Recuperado desde <http://www.uc.cl/es/la-universidad/noticias/25347-uc-lanzo-inedita-apuesta-para-reducir-la-pobreza-desigualdad-e-incrementar-la-inclusion-social-en-chile>.

Posselt, J. R., Jaquette, O., Bielby, R. & Bastedo, M. N. (2012). Access without Equity: Longitudinal Analyses of Institutional Stratification by Race and Ethnicity, 1972-2004."(*American Educational Research Journal*) 49: 1074-1111.

Santiago, P., et al. (2013) *Teacher Evaluation in Chile 2013*. OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264172616-en>.

SIES, Ministerio de Educación (2014). Retención de primer año en educación superior. Programas de Pregrado. Recuperado desde http://www.mifuturo.cl/images/Estudios/Estudios_SIES_DIVESUP/retencion_primer_ao_carreras_de_pregrado_2014.pdf.

SIES, Ministerio de Educación (2014). Retención de primer año en educación superior. Programas de Pregrado. Recuperado desde http://www.mifuturo.cl/images/Estudios/Estudios_SIES_DIVESUP/retencion_primer_ao_carreras_de_pregrado_2014.pdf.

SIES, Ministerio de Educación (2016). Informe de matrícula 2007 a 2016. Ministerio de Educación. Recuperado desde <http://www.mifuturo.cl/index.php/informes-sies/matriculados>.

Texas Higher Education Coordinating Board (THECB). (2016). Texas Administrative Code, Title 19, Part 1, Chapter 5. Recuperado desde [http://texreg.sos.state.tx.us/public/readtac\\$ext.TacPage?sl=R&app=9&p_dir=&p_rloc=&p_tloc=&p_ploc=&pg=1&p_tac=&ti=19&pt=1&ch=5&rl=5](http://texreg.sos.state.tx.us/public/readtac$ext.TacPage?sl=R&app=9&p_dir=&p_rloc=&p_tloc=&p_ploc=&pg=1&p_tac=&ti=19&pt=1&ch=5&rl=5).

UNICEF, Observatorio Niñez y Adolescencia (2015). *Infancia Cuenta en Chile 2015: Tercer Informe*. Recuperado desde <http://www.observatorioninez.cl/>.

University of California Office of the President (UCOP). (2007). Major Features of the California Master Plan or Higher Education. Recuperado desde <http://www.ucop.edu/acadinitt/mastplan/mpsummary.htm>.

Universidad de Chile (2011). Informe final: Bases para el proyecto institucional de educación Universidad de Chile. Recuperado desde <http://www.uchile.cl/portal/presentacion/prorectoria/proyecto-institucional-de-educacion/resultados-primera-fase/80261/informe-final-bases-para-el-proyecto-institucional-de-educacion>.

Universidad de Chile (2016). Reporte de retención comparada SIPEE - PSU Cohortes 2012 a 2015. Departamento de Pregrado.

Universidad de Chile (2016b). Estudio de deserción de Primer Año Universidad de Chile. Departamento de Pregrado.

Valedobeno, O. (2016). Análisis del proceso de admisión especial para personas con estudios medios en el extranjero de la Universidad de Chile. Tesis no publicada. Universidad de Chile.

Normas para la presentación de artículos a Revista “Estudios Sociales”

“Estudios Sociales” es una publicación periódica de carácter científico, editada por la Corporación de Promoción Universitaria - CPU, en Santiago de Chile, hace más de 40 años, en idioma castellano.

El propósito principal de la Revista “Estudios Sociales” es dar a conocer en la comunidad académica, científica, en el medio político y en organismos vinculados a la gestión y políticas públicas de Latinoamérica, trabajos originales que se orienten a contribuir al desarrollo de la sociedad, a la inclusión social, a la mejora en la calidad de la educación y al fortalecimiento de la democracia y sus instituciones.

Revista “Estudios Sociales” está incluida en **Clase – UNAM** (Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades), en el **Directorio Latindex** (Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal), en **IRESE** (Base de datos sobre Educación - IISUE, UNAM) y en **HAPI** (Hispanic American Periodicals Index).

Para cumplir con sus estándares de excelencia científica, Revista “Estudios Sociales” dispone de las siguientes normas para la presentación, recepción, arbitraje, selección y publicación de trabajos, las cuales deben ser cumplidas por el(la)(os)(as) autor(a)(es)(as) que someta(n) un artículo a este proceso.

Línea editorial

Revista “Estudios Sociales” prioriza la publicación de artículos en el ámbito de la educación, ciencia y tecnología, regionalización, par-

participación, desarrollo regional, desarrollo local, desarrollo social, organizaciones sociales, organizaciones territoriales, políticas públicas, gestión pública, ciencias económicas, contables y administrativas en general.

Para ello, acoge textos originales inéditos y que no se encuentran en proceso de arbitraje en otra publicación, resultado de trabajos de investigación concluidos o en desarrollo, informes técnicos, ponencias presentadas en congresos, artículos de revisión o estados del arte.

“Estudios Sociales” permite la presentación de los siguientes cinco tipos de artículos:

- 1) Artículo original de investigación: trabajo que presenta resultados inéditos y originales que se obtienen de investigaciones cuantitativas, cualitativas o mixtas. Estas investigaciones poseen una estructura teórica y conceptual, con el fin de contribuir al conocimiento, analizando las implicancias que se obtienen de los diferentes resultados.
Estos artículos deben poseer una estructura conformada por: a) introducción; b) revisión de la literatura; c) metodología, d) análisis de resultados; e) conclusiones, limitaciones e implicancias; y f) referencias.
- 2) Artículo de revisión: trabajo de análisis y revisión de la literatura existente sobre una temática o teoría en particular. Su objetivo es sintetizar estudios de un tema, para actualizar al lector sobre el estado del arte. En este tipo de artículo se debe presentar una revisión bibliográfica amplia, en torno a las 50 referencias.
- 3) Artículo de reflexión: trabajo que presenta resultados derivados de una investigación terminada y/o de varias publicaciones que sustentan una línea de pensamiento científico. Este tipo de investigación se fundamenta en una perspectiva analítica, interpretativa o crítica del autor o autora, sobre un tema específico, recurriendo a fuentes originales.
- 4) Artículo teórico: trabajo que analiza la literatura existente para avanzar en una nueva propuesta teórica - conceptual. Se debe identificar cuál es el vacío existente y en razón de ello demostrar que la nueva propuesta contribuye con el cuerpo de conocimiento del área de estudio.
- 5) Artículo metodológico: trabajo que contribuye con un nuevo

enfoque metodológico en el análisis de temáticas de investigación; se pueden proponer mejoras a las metodologías existentes en base a una perspectiva teórica y/o empírica. En él se identifican los métodos o procedimientos utilizados incluyendo la descripción de la estructura de la investigación, el criterio de selección y la descripción de los sujetos de estudio, métodos relacionados a las etapas de la investigación, consideraciones éticas y análisis estadístico, de ser pertinentes.

Formalidades del artículo

La presentación de un trabajo a “Estudios Sociales” debe ajustarse a los siguientes aspectos para ser ingresado al proceso de recepción, evaluación y selección de artículos:

- Los artículos deben estar escritos en el idioma oficial de la Revista, que es el castellano.
- Los trabajos deben ser escritos en hoja tamaño carta, a espacio simple, márgenes de tres (3) cms. en todos sus costados, con sus páginas numeradas, con fuente Times new roman. tamaño 12.
- El título del artículo, el resumen y las palabras clave deben estar escritos en idioma castellano y en inglés, presentándose en el mismo orden para cada idioma.
- El título del artículo debe contener un máximo de quince (15) palabras.
- El resumen debe tener una extensión máxima de ocho (8) líneas y se ubica luego de la identificación del(la)(os)(as) autor(a)(es)(as).
- El artículo debe identificar un máximo de seis (6) palabras clave que se ubican bajo el resumen.
- Los textos pueden tener una extensión máxima de veinticinco páginas (25), considerando gráficos, esquemas, cuadros, citas, bibliografía y anexos. En todo caso, de manera excepcional el Comité Editorial podrá autorizar artículos de una extensión mayor.
- Luego del título en castellano e inglés, y alineado al centro, se debe colocar el grado académico superior y el nombre completo de cada autor(a)(es)(as), en líneas separadas cada uno.
- Con una inserción de un asterisco al final del nombre de cada autor(a) como pie de página, se deben incluir los siguientes datos para cada autor(a):

- a) Nacionalidad
 - b) Grados académicos y títulos obtenidos
 - c) Institución(es) a las que está(n) adscrito(s) actualmente
 - d) Ciudad y país de las Institución(es) a la(s) que está(n) adscrito(s)
 - e) Dirección de correo electrónico y teléfono de cada autor(a).
- Las notas complementarias al contenido de un artículo, deben incorporarse a pie de página en tamaño de fuente 10.
 - Los trabajos que posean ilustraciones, tablas, esquemas y / o gráficos, deben tener en consideración que la revista se imprime en blanco y negro, por lo que se debe procurar el uso de fondos claros y tonalidades que permitan el contraste si poseen más de un color.
 - Las ilustraciones, tablas, esquemas, fórmulas, gráficos y similares, que hayan sido generadas en un programa diferente de Word, además de estar contenidas en el artículo, deben ser entregadas en archivos separados en un formato que sea posible editar, de modo que permitan su adecuada diagramación e impresión.

Cita de fuentes y bibliografía

Revista "Estudios Sociales" utiliza el sistema de referencias bibliográficas APA, por lo que las citas de fuentes bibliográficas se incluyen en el cuerpo del texto, por regla general entre paréntesis, con el formato (Apellido del autor, año).

En tanto, las referencias completas se detallan al final del artículo, bajo el título de Bibliografía, las que se ordenan alfabéticamente por apellido del autor y con sangría francesa, con el estilo APA, por ejemplo:

* **Cómo citar un artículo de revista**

Apellido(s), iniciales del nombre o nombres (año de publicación). Título del artículo. Título de la revista en cursiva, volumen de la revista (número del fascículo entre paréntesis), primera página-última página del artículo.

* **Cómo citar un libro**

Apellido(s), Iniciales del nombre. (Año de publicación). Título del libro en cursiva. Lugar de publicación: Editorial.

Cesión de derechos de autor y buenas prácticas

El(la)(los)(las) autor(a)(es)(as) al presentar un artículo para ser sometido al proceso de evaluación y selección de trabajos de Revista “Estudios Sociales”, aceptan las siguientes condiciones, asumiendo la total responsabilidad de su cumplimiento:

- a) El trabajo presentado es de su autoría, cita de forma adecuada las fuentes consultadas y los datos se han obtenido usando prácticas éticas según estándares internacionales y respetando las normas legales del país donde se desarrolló el artículo.
- b) El texto es original, inédito, no ha sido publicado y no se encuentra en proceso de arbitraje en otra publicación o medio digital o impreso, en cualquier idioma, y es el resultado de trabajos de investigación concluidos o en desarrollo, informes técnicos, ponencias presentadas en congresos, artículos de revisión o estados del arte.
- c) En el texto del artículo se incorpora en forma explícita cada vez que es necesario, de acuerdo a lo señalado en las normas de publicación de la Revista, lo siguiente:
 - datos de congresos, seminarios o eventos semejantes a los que el trabajo fue enviado y/o fue expuesto;
 - las fuentes de financiamiento externo a la(s) institución(es) de pertenencia del(la)(los)(las) autor(a)(es)(as);
 - los conflictos de interés de la(s) institución(es) de pertenencia y/o del(la)(los)(las) autor(a)(es)(as) en relación al objeto o sujeto del artículo, o de partes relacionadas.
- d) Poseer de manera exclusiva los derechos de autor sobre el texto presentado, los que están libres de prohibiciones, embargos, gravámenes, limitaciones y/o cualquier medida que afecte su cesión.
- e) A partir de la presentación de un artículo para ser sometido al proceso de recepción, evaluación y selección de trabajos de Revista “Estudios Sociales”, su(s) autor(a)(es)(as) cede(n) en forma voluntaria, gratuita, a título universal y sin límite de tiempo, lugar, modo, términos o número de ejemplares, la totalidad de los derechos de autor a la Corporación de Promoción Universitaria, institución sin fines de lucro, incluyendo pero no limitándose a su edición, síntesis, publicación, reproducción, distribución, difusión, etc., en cualquier tipo de instancia, como

congresos, foros, seminarios u otro semejante, o medios ya sean digitales, impresos, audiovisuales u otros, a nivel del territorio chileno o extranjero, así como para incluirlo en índices y/o bases de datos de producción y de contenidos.

Como contrapartida, esta Corporación se obliga a citar en forma adecuada a su(s) autor(a)(es)(as), el título del trabajo y procurar mantener la integridad de su contenido, evitando su modificación por sobre lo imprescindible y que no se distorsione su comprensión.

Proceso de recepción, arbitraje y selección de artículos

1. Una vez recepcionado un artículo para ser sometido al proceso de arbitraje de Revista “Estudios Sociales”, el Editor enviará una carta de confirmación de recepción por correo electrónico al(la)(los)(las) autor(a)(es)(as), en un plazo no superior a 5 días hábiles (de Chile).
2. A continuación, el artículo será analizado por el Editor de “Estudios Sociales”, para verificar si se ajusta: (a) a la línea editorial de la revista, (b) si corresponde a un texto de corriente principal y (c) si cumple con los aspectos formales de presentación de un trabajo según lo establecido en las normas de publicación. Si no satisface alguno de estos 3 aspectos, el Editor informará de la situación a su(s) autor(a)(es)(as) mediante carta enviada por correo electrónico en un plazo no superior a los 5 días hábiles siguientes (de Chile).
3. En tanto el artículo que aprueba este primer análisis, será enviado a evaluación bajo el sistema “doble ciego” a dos especialistas independientes, quienes no conocerán la identidad del(la) (los)(as) autor(a)(es)(as) del trabajo. El perfil de estos expertos corresponde a académicos e/o investigadores con estudios de doctorado, maestría o bien, profesionales con dilatada trayectoria en su especialidad, de Chile y/o Latinoamérica. Para este proceso de revisión, cada árbitro dispondrá de un tiempo máximo de 15 días para enviar su reporte en base a la siguiente estructura:

REVISTA "ESTUDIOS SOCIALES"
PAUTA DE EVALUACIÓN DE ARTÍCULOS
PERTINENCIA DEL ARTÍCULO A LA LÍNEA EDITORIAL DE "ESTUDIOS SOCIALES"
(marque con una X la alternativa pertinente)

1. Educación	
2. Ciencia y tecnología	
3. Regionalización, desarrollo regional, desarrollo local	
4. Desarrollo social	
5. Participación, organizaciones sociales, organizaciones territoriales	
6. Políticas públicas, gestión pública	
7. Ciencias económicas	
8. Ciencias administrativas	
9. Ciencias contables	
10. Emprendimiento / Innovación	
11. Otro (especifique)	

TIPO DE ARTÍCULO
(marque con una X la alternativa pertinente)

1. Artículo original de investigación	
2. Artículo de revisión	
3. Artículo de reflexión	
4. Artículo teórico	
5. Artículo metodológico	
6. Otro, por ejemplo estudio de caso, artículo de opinión, etc. (especifique)	

PARTE I: ASPECTOS FORMALES
(asigne un puntaje a cada ítem según la siguiente escala: 3= cumple totalmente;
2= cumple parcialmente; 1= cumple escasamente)

Ítems	Puntos	Observaciones
I. Se ajusta a las normas en cuanto a presentación de:		
a) Título (extensión, castellano e inglés)		
b) Resumen (extensión, castellano e inglés)		
c) Palabras clave (extensión, castellano e inglés)		

d) Cita de fuentes bajo estilo APA		
e) Bibliografía bajo estilo APA		
2. El texto se adecua en cuanto a:		
a) Ortografía		
b) Redacción		
c) Puntuación		
3. El artículo presenta una estructura lógica de desarrollo		

PARTE II: ASPECTOS DE CONTENIDO

(asigne un puntaje a cada ítem según la siguiente escala: 3= cumple totalmente;
2= cumple parcialmente; 1= cumple escasamente)

Ítems	Puntos	Observaciones
1. El tema del artículo es relevante para el desarrollo de la disciplina o de la realidad.		
2. El objetivo, tema, problema o hipótesis que se aborda en el artículo se identifica de manera precisa.		
3. Se incluye una descripción razonable de los conceptos, teorías, tesis o hipótesis que dan sustento al trabajo realizado.		
4. Se describe de manera precisa la metodología utilizada (por ejemplo, si se consulta a fuentes primarias se identifica el universo, tamaño de muestra, nivel de error y confianza, tipo de muestreo, técnicas e instrumentos de recolección de datos, temporalidad de los datos, etc.).		
5. El análisis de resultados es pertinente al objetivo, tema, problema o hipótesis planteada inicialmente.		
6. Se utiliza de forma adecuada la evidencia existente y necesaria dada la naturaleza del objetivo, tema, problema o hipótesis del artículo.		
7. El desarrollo de la argumentación es coherente y lógico con relación a los conceptos, teorías, tesis o hipótesis iniciales.		
8. Las conclusiones se derivan de los análisis y resultados presentados en el trabajo y son pertinentes al objetivo, tema, problema o hipótesis del artículo.		
9. El artículo es original e inédito, o aporta un enfoque conceptual o metodológico o resultados que cumplen con estas características.		
10. En síntesis, el artículo es de calidad científica – académica.		

OTROS COMENTARIOS DEL(LA) EVALUADOR(A)

CALIFICACIÓN FINAL DEL ARTÍCULO:
(marque con una X la alternativa pertinente)

A partir de su lectura y análisis del artículo recibido, ud. aconseja al Comité Editorial de la Revista:

1. Publicar el artículo como fue recibido ya que satisface los estándares exigidos	
2. Condicionar la publicación del artículo a que se introduzcan las mejoras recomendadas	
3. No publicar el artículo por no cumplir los estándares de calidad exigidos por la Revista	

4. Luego de la recepción del informe de cada uno de los dos especialistas independientes, el Editor informará del resultado al(la)(los)(las) autor(a)(es)(as), vale decir, les señalará si su trabajo ha sido aceptado para ser publicado en la Revista, si requiere de mejoras a partir de lo sugerido por los árbitros (informando el plazo que tiene para su envío nuevamente) o si ha sido rechazado (precisando las causas de ello), mediante carta enviada por correo electrónico en un plazo no superior a los 5 días hábiles siguientes (de Chile) a la recepción de los 2 informes de los árbitros.

En términos generales, y en condiciones normales de desarrollo del proceso de recepción, evaluación y selección de artículos de Revista "Estudios Sociales", el plazo desde que se acoge un artículo hasta que se emite un primer fallo, es de 45 días hábiles aproximadamente.

Los artículos deben ser enviados en un archivo de cualquier versión de Word, a:

Editor Revista "Estudios Sociales"

Corporación de Promoción Universitaria - CPU

Correo electrónico: cpu@cpu.cl

Canje de revistas

“Estudios Sociales” posee un servicio de canje con revistas académicas y científicas afines a su línea editorial, esto es, el ámbito de la educación, ciencia y tecnología, regionalización, participación, desarrollo regional, desarrollo local, desarrollo social, organizaciones sociales, organizaciones territoriales, políticas públicas, gestión pública, ciencias económicas, contables y administrativas en general, editadas por universidades, centros de investigación, gobiernos e instituciones de Chile y Latinoamérica.

**Los interesados en establecer un convenio de este tipo con Revista “Estudios Sociales”
deben comunicarse a:**

Sara González

Corporación de Promoción Universitaria - CPU

e-mail: cpu@cpu.cl

Teléfonos: (56-2) 2236 9329 – 2236 9612

Fax 56-2-2236 9008

En el contexto de la celebración de los 50 años de existencia de la Corporación de Promoción Universitaria –CPU–, en esta edición de la Revista “Estudios Sociales” se intenciona una mirada de futuro a la Educación Superior chilena, como contribución a la discusión, análisis y generación de propuestas en torno a esta política pública, que se encuentra en proceso de reforma por diversas vías, pero especialmente a través del trámite legislativo del proyecto de ley que sobre la materia envió el Gobierno al Congreso Nacional, todo con el propósito de aportar al mejoramiento de la calidad de la educación superior en el país.

Este número 124 de la Revista “Estudios Sociales” fue preparado y promovido con especial dedicación por el entonces Presidente de la Corporación, Dr. Jaime Lavados Montes, quién lamentablemente falleció a principios del mes de octubre de 2016. Por ello, esta edición de la Revista se publica en honor y en recuerdo del fundador, quién desde sus inicios y hasta el final de su prolífica vida, condujo el Consejo de esta Corporación e influyó decisivamente en lo que ha sido la trayectoria de CPU, reconocida como un aporte importante al desarrollo de la Educación Superior en nuestro país.



Corporación de Promoción Universitaria