



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

Centro de Políticas Públicas UC

Reformas a la educación superior en Chile: Contribuciones desde la UC al debate nacional



TEMAS DE LA AGENDA PÚBLICA

Año 9 / N° 72 / octubre 2014
ISSN 0718-9745

**Reformas a la
educación superior en Chile:
Contribuciones desde la UC
al debate nacional**

Índice

PRÓLOGO	5
COMISIONES:	
1. INSTITUCIONALIDAD Y MARCO NORMATIVO	7
• Antecedentes	7
• Diagnóstico	7
• Propuestas	8
1. Coordinación de las instituciones e interlocución con el Ministerio	8
2. Subsecretaría de Educación Superior	9
3. Superintendencia y fiscalización del cumplimiento de la ley	10
4. Actualización de la LGE en materia de educación superior	11
• Referencias	12
2. ACREDITACIÓN Y ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD	13
• Antecedentes	13
• ¿Qué se entiende por calidad?	14
• Modelos de aseguramiento de la calidad	16
• Avances y limitaciones del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la educación superior chilena	17
• Propuestas: cursos de acción sugeridos	18
1. Institucionalidad	20
2. Acreditación institucional	21
3. Acreditación de áreas disciplinarias/ programas	21
• Conclusiones	22
• Referencias	22
• Anexo	23
3. PROGRAMAS DE ESTUDIOS Y DURACIÓN DE CARRERAS	25
• Introducción	25
• Transición desde la enseñanza media e inserción en educación superior	27
• Diseño e innovación curricular	28
• Conclusiones y resumen de propuestas	31
• Referencias	32
4. ACCESO Y EQUIDAD EN LA ADMISIÓN Y PROGRESO ACADÉMICO	33
• Introducción	33
• Equidad en el acceso, un deber de justicia y un compromiso con la calidad	34
1. Sistemas de selección y la equidad	34
2. El imperativo ético de equidad	34
3. Calidad y equidad	35
4. Equidad y exigencia académica	35
• Compromiso de las Instituciones de Educación Superior	36
• Desafíos que debemos enfrentar	36
1. Sistemas de admisión inclusivos	36
2. Programas de apoyo y acompañamiento académico	38
3. Programas de integración a la vida universitaria	39
4. Programas de apoyo económico	40
• Conclusiones	40
• Referencias	41

5. FINANCIAMIENTO ESTUDIANTIL E INSTITUCIONAL	43
• Introducción	43
• Antecedentes	44
• La propuesta del Gobierno	45
1. La propuesta	45
2. El costo	46
• Propuestas	47
1. Acceso y cobertura del financiamiento	47
2. Operatividad del financiamiento a la educación superior	48
3. Una propuesta de financiamiento estudiantil	48
• Referencias	49
6. PRODUCCIÓN CIENTÍFICA Y TECNOLÓGICA	51
• Necesidad de investigación y conocimiento en la sociedad actual	51
• El aporte de las universidades	51
• Chile en el contexto mundial	52
• Chile y sus universidades	52
• Factores determinantes en Chile	53
1. Financiamiento	53
2. Institucionalidad	53
3. Políticas de mediano y largo plazo	53
• Propuestas	54
1. Institucionalidad	54
2. Establecimiento de plataformas científico-tecnológicas y diferenciación de instituciones	54
3. Formulación de una política de ciencia, tecnología e innovación de largo plazo	54
4. Capital humano	54
5. Financiamiento	55
6. Legislación	55
7. Difusión y educación de los niños en ciencia	56
• Referencias	56
7. HUMANIDADES, ARTES, CIENCIAS SOCIALES Y EDUCACIÓN	57
• La universidad como pluralidad de disciplinas	57
• La relevancia de las HACSE en el desarrollo social, económico y moral de la sociedad	57
• Las HACSE frente al desafío de la reforma educacional	58
• La contribución de la UC en el desarrollo de las HACSE y los desafíos del país	59
• Propuestas desde las HACSE al desarrollo del país	60
1. Fortalecimiento de creación y comunicación de indicadores de desarrollo humano	60
2. Separación de institucionalidad científica de las HACSE	61
3. Propuestas de cambios al Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNAC)	61
4. Promoción de las HACSE en el currículum escolar	61
5. Propuestas de las HACSE para la formación inicial docente	61
• Referencias	61

Prólogo

El sistema de educación superior de nuestro país se encuentra en un punto de inflexión, transitando, con una institucionalidad atrasada y precaria, desde un sistema homogéneo y selectivo a uno altamente diversificado y masivo. La sociedad nacional reclama mayores grados de acceso, financiamiento público y certificación de los niveles de calidad de las casas de estudio y de las carreras que ofrecen.

En estos últimos tres años, gran parte de las preguntas instaladas en la discusión pública, política, económica y social del país, interpelan a las universidades a examinar los sistemas de admisión y selección de estudiantes, los costos y la duración de los programas de estudio, las modalidades y métodos formativos utilizados, la pertinencia y empleabilidad de las carreras ofrecidas, y las capacidades de producción y aplicación científica y tecnológica desarrolladas en el ámbito de la investigación universitaria.

En este contexto nacional, la rectoría de la Pontificia Universidad Católica organizó siete comisiones de trabajo, integradas por destacados académicos de esta universidad, orientadas al estudio y formulación de planteamientos informados, fundados y propositivos, para contribuir, desde el debate universitario, a la formulación y perfeccionamiento de las políticas que rigen este ámbito educativo. Asimismo, se busca contribuir a incrementar los niveles y espacios de reflexión y discusión académica acerca de estos trascendentales asuntos que marcarán el futuro de nuestro país.

Las comisiones organizadas para esos efectos fueron: a) Institucionalidad y marco normativo; b) Acreditación y aseguramiento de la calidad; c) Programas de estudio y duración de carreras; d) Acceso y equidad en la admisión y progreso académico; e) Financiamiento estudiantil e institucional; f) Producción científica y tecnológica; y g) Humanidades, artes, ciencias sociales y educación.

El documento que aquí se entrega expresa íntegramente las reflexiones y propuestas elaboradas por las mencionadas comisiones, material que fue presentado en tres seminarios de difusión y debate, en los que participaron destacadas personalidades del ámbito nacional y académicos de diferentes universidades chilenas, aportando con sus comentarios y experiencia.

Esperamos que las propuestas aquí presentadas tengan una buena acogida por parte de las autoridades y por la comunidad en general, y que contribuyan a seguir avanzando en el desarrollo de la educación superior que Chile necesita.

ALBERTO VÁSQUEZ TAPIA
Coordinador Comisiones
Educación Superior - UC

Institucionalidad y marco normativo*

COMISIÓN:

ANDRÉS BERNASCONI

Facultad de Educación (Coordinador)

GABRIEL BOCKSANG

Facultad de Derecho

CRISTIÁN COX

Facultad de Educación

IGNACIO IRARRÁZAVAL

Centro de Políticas Públicas

ALBERTO VÁSQUEZ

Vicerrectoría Económica y de Gestión

GONZALO ZAPATA

Facultad de Educación

Antecedentes

El sistema de educación superior del país necesita una nueva institucionalidad que corrija el atraso en materia de renovación de la legislación, que cuente con mayores y mejores capacidades para el fomento de la calidad, equidad, y pertinencia, de acuerdo a la actual cantidad de estudiantes e instituciones, que se haga cargo del paso de un sistema selectivo y homogéneo de alumnos y universidades a un sistema masivo y heterogéneo, y que genere instancias y mecanismos formales y eficientes para articular las partes que lo componen, de modo que operen como un sistema.

El marco jurídico básico de la educación superior, plasmado hoy fundamentalmente en la Ley General de Educación (LGE), no ha tenido ajustes de importancia, con excepción de la Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior de 2006. Como consecuencia de ello, tenemos un marco regulatorio que muestra señales claras de agotamiento, lo que ha quedado de manifiesto con la crisis de la acreditación en 2011 y el cierre de una universidad autónoma decretado en 2013.

A ello se une la débil capacidad del Ministerio de Educación de diseñar y gestionar políticas públicas en educación superior. Parte de esta debilidad es su baja y no sistemática interlocución con las instituciones. En este

contexto, con frecuencia se critica al sistema de educación superior de Chile que no funciona como sistema, sino que se configura a partir de la acción discreta de cada una de las instituciones que lo forman.

Desde luego, el marco normativo que se establezca para el régimen de la educación superior en Chile, debe reconocer los principios básicos de la libertad de enseñanza y de la autonomía de las universidades como fundamento del marco regulatorio de la educación superior.

Diagnóstico

El marco jurídico básico de la educación superior data de 1990, cuando fue plasmado en la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE). Salvo por la nueva legislación sobre acreditación de 2006, en estos 25 años no ha tenido cambios sustanciales, sino ajustes menores para introducir como sanción el cierre parcial (de carreras o sedes), la agregación de instituciones de educación superior de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública al listado de entidades oficialmente reconocidas, y la adición de Educación Parvularia, Periodismo y Trabajo Social al listado de carreras exclusivamente universitarias.

Cuando se discutió la reforma a la LOCE que dio lugar en 2009 a la Ley General de Educación, se optó por no abor-

* Esta propuesta fue presentada en un seminario realizado el 25 de agosto de 2014 y fue comentada por Sergio Bitar y Harald Beyer.

dar también el ámbito de la educación superior regulado en la LOCE, no porque no hubiera necesidad de revisarlo, sino para limitar la complejidad de un proceso legislativo y de negociación política que se avizoraba ya suficientemente difícil en la sola esfera de la educación escolar.

Esa fue, probablemente, una sabia decisión política de prioridad legislativa, pero el marco regulatorio general de la educación superior no ha vuelto a ingresar en la agenda de las políticas públicas. Como consecuencia de ello tenemos un marco regulatorio que muestra señales claras de agotamiento. A mediados de los 2000 se pensó que el déficit regulatorio podría resolverse con más y mejor aseguramiento de la calidad, de lo cual surge la Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior y la Comisión Nacional de Acreditación, pero el devenir de la acreditación ha mostrado que ese sistema no es adecuado para garantizar que las instituciones de educación superior cumplen la ley. Además, hay aspectos de la legislación que parecen estar superados por la evolución del sistema.

A la obsolescencia y baja eficacia del marco normativo general se une, a la vez como causa y consecuencia, la débil capacidad del Ministerio de Educación de diseñar y gestionar políticas públicas en educación superior, parte de la cual es su interlocución de baja intensidad y no sistemática con las instituciones, limitada a lo que pueda suceder en la esporádica interacción entre el Ministerio y el Consejo de Rectores.

Así las cosas, no es de sorprenderse que una de las críticas más recurrentes al sistema de educación superior de Chile desde 1990 es que no funciona como sistema, sino que se configura a partir de la acción discreta de cada una de las 165 instituciones que lo forman, entre las que como modo de relación prima abrumadoramente la competencia por sobre la cooperación.

Las propuestas que siguen abordan, creemos, estos desafíos. No son las únicas alternativas teóricamente posibles, pero se construyen sobre acuerdos técnicos y políticos que, en sus líneas gruesas, han mostrado ser bien transversales en nuestro país. Las propuestas de nueva institucionalidad para la ciencia y para la acreditación se tratan en los capítulos respectivos.

El marco normativo que se establezca para el régimen de la educación superior en Chile debe reconocer ciertos principios básicos, propios de un sistema republicano

como el nuestro. Ante todo, debe reconocerse expresamente el rol que juega la libertad de enseñanza como fundamento de nuestro sistema democrático, y que, por lo tanto, ningún marco regulatorio puede desconocer la libertad de las personas para impulsar proyectos educativos de distinta índole.

Ello reviste una especial importancia en el ámbito de la educación superior, en razón de la complementariedad de los aspectos docentes, investigativos y de vinculación con el medio que caracteriza una amplia gama de sus actividades.

En este sentido, el marco normativo que se proponga debe promover la existencia de entidades estatales y no estatales que representen la diversidad de corrientes de pensamiento existentes en nuestra sociedad.

Propuestas

1. Coordinación de las instituciones e interlocución con el Ministerio

Si bien la economía política de la educación superior chilena propende más a la competencia que a la colaboración entre las instituciones, existen espacios en que la cooperación es beneficiosa para todos (como, por ejemplo, en el sistema de admisión a las universidades). Sin embargo, el sistema se encuentra dividido en al menos tres sectores que incluso la ley reconoce como tales¹, a saber, las universidades del Consejo de Rectores, las universidades privadas, y los IP y CFT.

Sería muy beneficioso para sostener el diálogo entre la autoridad y las Instituciones de Educación Superior (IES), de modo que este no dependa solo de contingencias políticas o de la agenda de un ministro, que existan conferencias permanentes de los rectores de las IES chilenas que les permitan a estas discutir política pública, formular propuestas, y trabajar sobre sus desacuerdos.

El Consejo de Rectores es un ejemplo de estas conferencias, que no obstante lo que dispone sobre sus funciones la ley que lo creó en 1954, en la práctica opera como foro de discusión entre rectores y espacio de encuentro con el Ministerio.

Podría existir otra para las universidades privadas creadas desde 1981, y una tercera conferencia de rectores para los IP y CFT. Estas conferencias nombrarían representantes a un Consejo de Educación Superior, que

¹ Por ejemplo, al convocar a las IES a elegir miembros de la CNA o el CNED.

se unirían a miembros *ex officio* (Subsecretario de Educación Superior y Presidentes de Conicyt, Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad, Consejo Nacional de Educación, y Comisión Nacional de Acreditación), más ex rectores, ex ministros, y expertos designados por el Presidente de la República.

El Consejo de Educación Superior tendría a su cargo, como órgano asesor del Ministerio, informar sobre iniciativas de políticas públicas en educación superior que haga el Ministerio, hacer propuestas en ese ámbito, y en general, mantener la interlocución con el Ministerio en materias de política pública que atañen al sistema de educación superior. Además, podría tener una autoridad normativa acotada para diseñar e implementar mecanismos que por su naturaleza conciernen a todo el sistema de educación superior, como la movilidad estudiantil en un ambiente de transferencia de créditos, la formulación de un marco de cualificaciones, o la habilitación para el ejercicio de las profesiones, si el país opta por avanzar en dirección de un acceso a las profesiones separado del diploma universitario.

2. Subsecretaría de Educación Superior

Estudios y antecedentes nacionales e internacionales coinciden en la necesidad de incrementar el nivel jerárquico, las funciones y las capacidades de un organismo público especializado en educación superior más autónomo, sistémico y de dedicación exclusiva. Una propuesta para ello consiste en la creación de una Subsecretaría de Educación Superior, en el actual Ministerio de Educación, que favorezca el desarrollo de la formación terciaria y a la vez el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación, sin desarticular este nivel educativo con la enseñanza primaria y secundaria del país.

Actualmente, las políticas de educación superior y desarrollo científico son gestadas e implementadas por una División del Ministerio de Educación que se ha visto crónicamente sub dotada para la función. El Director de División debe recurrir a personal contingente contratado a honorarios para encargarle las funciones más delicadas de la División.

Una Subsecretaría de Educación Superior mejoraría las cosas solo si se la dota de los cargos de planta, la estructura orgánica, y los recursos presupuestarios para sostener capacidades de largo plazo en el diseño e im-

plementación de políticas públicas. La sola elevación de rango de la unidad no es suficiente.

Con este objetivo se ha propuesto también crear un Ministerio de Educación Superior y Ciencia, o separar en la orgánica ministerial de educación dos subsecretarías, la de ciencia y tecnología, por un lado, y la de educación superior, por el otro. Este camino tiene ventajas y desventajas. Lo que ganaría ese Ministerio de Educación Superior y Ciencia en focalización podría perderlo en peso político (comparado con el actual Ministerio de Educación), pasando a engrosar la lista de los tantos ministerios creados en los últimos años que tienen la potestad legal pero no los recursos ni el espacio en la agenda para lograr cambios de fondo en las materias que les han sido entregadas a su tutela. Un ministerio especializado parece ser un proyecto de más largo plazo que la necesidad inmediata que podría resolver una subsecretaría.

Respecto de la idea de dos subsecretarías, estimamos que mientras la investigación y buena parte del desarrollo tecnológico en Chile sigan siendo producidas casi exclusivamente por las universidades, y por unas pocas universidades dentro de ese conjunto, tiene más sentido que ambas líneas de política pública estén bien coordinadas bajo una dirección, de modo que se potencien recíprocamente. Por otra parte, ya está en discusión legislativa la creación de una Subsecretaría de Educación Parvularia², lo cual sugiere evitar nuevas subdivisiones administrativas que exigirán personal calificado que es escaso en el país y que incrementarán las dificultades de coordinación de la política pública. Por último, debe tenerse en cuenta, además, que la limitada contribución que hacen las empresas a la investigación y desarrollo tecnológico escasamente justifica una subsecretaría destinada a ella.

Con todo, es recomendable liberar a la nueva subsecretaría de la carga burocrática de administración de las becas y créditos estudiantiles (no de la formulación de las políticas bajo las cuales se asignan), que hoy consumen buena parte de la capacidad de gestión de la División de Educación Superior. Para este fin se propone reactivar el proyecto de crear una Agencia Administradora de Ayudas Estudiantiles, que podría seguir el exitoso modelo de la Comisión Ingresa³, o incluso basarse en ella, dedicada a la gestión de un sistema integrado de créditos y becas para estudiantes de pregrado y de postgrado, tanto en Chile como en el extranjero. El dise-

² Proyecto de ley que crea la Subsecretaría de Educación Parvularia, la Intendencia de Educación Parvularia y modifica diversos cuerpos legales. Boletín N° 9365-04, ingresado el 3 de junio de 2014.

³ Ver <http://portal.ingresa.cl/comision-ingresa/quienes-somos/>

ño de la política de financiamiento estudiantil quedaría radicado, con todo, en la subsecretaría.

Así, la Subsecretaría de Educación Superior tendrá entre sus principales funciones diseñar y evaluar políticas públicas para mejorar la calidad de la educación superior; estimular el desarrollo científico y tecnológico en las instituciones de educación superior y promover la transferencia de estos conocimientos avanzados a la innovación productiva; mantener relaciones institucionales con todas las entidades de educación superior reconocidas oficialmente; proponer al Ministro de Educación la asignación presupuestaria estatal para la educación superior de acuerdo a la normativa vigente; coordinarse con los órganos y servicios públicos del sector de la educación superior, específicamente con la Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores, CONICYT, la Comisión Nacional de Acreditación y el Consejo Nacional de Educación, y desarrollar el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior.

Además, la Subsecretaría de Educación Superior deberá diseñar y evaluar políticas para perfeccionar el acceso y los mecanismos de financiamiento estudiantil, que serán gestionados desde una agencia pública independiente. En financiamiento institucional promoverá una asignación en función de la producción de los bienes públicos que realizan las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica, generando los incentivos adecuados para que el sistema avance en forma consistente hacia el cumplimiento de los objetivos de la política pública, superando así una gestión centrada únicamente en la administración de las transferencias financieras, hacia un enfoque que se oriente al fortalecimiento de las capacidades académicas y de gestión de las instituciones para el desarrollo de sus funciones propias de acuerdo a la naturaleza y misión de cada una de ellas. En este sentido, busca consolidar un modelo de financiamiento asociado al cumplimiento de resultados verificables, alineados con las metas de la política pública.

En el ámbito de la promoción de la calidad en la formación de profesionales y técnicos, la subsecretaría promoverá una revisión de la arquitectura curricular y la organización de los títulos y grados que permita superar los diseños rígidos actuales, junto con impulsar la innovación curricular para avanzar hacia estructuras de programas de estudios con ciclos más breves y articulados.

Promoverá, financiará y evaluará el desarrollo de las capacidades de producción científica y tecnológica de las instituciones, bajo una mirada articulada con la labor

que realizan en este ámbito otros organismos públicos y privados, para promover la transferencia de conocimientos hacia la innovación productiva y social que requiera el desarrollo del país.

3. Superintendencia y fiscalización del cumplimiento de la ley

La necesidad de un órgano de fiscalización del cumplimiento de la ley educacional por parte de las IES es ampliamente compartida en la actualidad. La creación de la Superintendencia de Educación es un hito en esta dirección, y hay una experiencia allí que puede servir de base, con las adaptaciones del caso, a la educación superior.

Velar por el cumplimiento de la ley y sancionar infracciones es la naturaleza del trabajo de las superintendencias en la legislación chilena, y dado que hay diversas normas y estándares de funcionamiento de las IES que están establecidos por ley, es razonable que ellos sean cautelados por una superintendencia especializada. A este orden corresponden los siguientes aspectos, por ejemplo:

- a. Verificación de que se mantienen en cumplimiento los requisitos del reconocimiento oficial.
- b. Control de legalidad en el uso de los recursos financieros conforme al estatuto jurídico de cada IES, y según la particular naturaleza de la persona jurídica respectiva.
- c. Auditoría de la situación financiera de las IES, en cuanto pueda comprometer su viabilidad de mediano y largo plazo.
- d. Consistencia de la normativa interna de las IES con los marcos legales pertinentes, en materias tales como derechos de los estudiantes y funcionarios, seguridad y prevención de riesgos, integridad de los registros académicos, propiedad intelectual, etc.
- e. Atender y resolver reclamos de estudiantes cuando tengan base en incumplimiento de obligaciones legales o contractuales de las IES.
- f. Auditoría y validación de la información que las IES proporcionan al sistema de información de la educación superior.

En cuanto a la prohibición de lucro que atañe a las universidades, corresponderá a la superintendencia verificar que ella se respeta según lo indicado en el literal b. precedente. Ahora bien, la experiencia muestra que las operaciones que suscitan dudas sobre su legitimidad desde este punto de vista, son las contrataciones entre

la universidad y empresas en que los socios de la universidad tienen interés. Respecto a estas operaciones, la ley que cree la Superintendencia puede tomar dos posibles caminos: o las prohíbe absolutamente, o las regula. Ambas estrategias, bien fiscalizadas, son igualmente eficaces para impedir el lucro que la ley prohíbe, pero la prohibición absoluta tiene que cuidar de no inhibir operaciones legítimas entre las universidades y las empresas de que ellas son dueñas y que han sido creadas para cumplir legítimas funciones de gestión del conocimiento o prestación de servicios.

Respecto a las universidades del Estado, una superintendencia con las funciones aquí sugeridas haría redundantes algunas de las funciones de control y auditoría que actualmente ejerce la Contraloría General de la República. Por ejemplo, en relación a la auditoría financiera, la que, radicándose en la nueva superintendencia, contribuiría a concretar la aspiración de las universidades del Estado de poder actuar bajo reglas de fiscalización que no les irroguen desventajas respecto a las instituciones privadas.

En nuestro derecho vigente existe la facultad del MINEDUC, actuando de consuno con el Consejo Nacional de Educación (CNED), de cerrar instituciones de educación superior, sedes o carreras, cuando una institución infringe gravemente la ley o sus propios estatutos. Sin embargo, la ley no ofrece una salida al problema que se suscita con posterioridad a la revocación del reconocimiento oficial de una institución de educación superior, cuando los administradores de ella siguen operando mientras se producen los procesos de cierre de la institución. En este evento, se necesita una administración que responda no a los controladores de la institución, sino que tenga como prioridad salvaguardar los derechos e intereses de los estudiantes. Un administrador delegado de la superintendencia para que gobierne y gestione la institución hasta su cierre efectivo, salvaría este vacío legal⁴.

La investigación de los hechos que pudieran dar origen a un proceso revocatorio del reconocimiento oficial corresponde a la superintendencia, no al Ministerio, para lo cual la superintendencia tendrá las facultades y el personal especializado necesario.

También corresponderá a la superintendencia reaccionar frente a hechos que afecten seriamente la viabilidad administrativa, financiera o académica de una institución de educación superior, o que puedan significar in-

fracciones a sus estatutos o escritura social, según corresponda, o a las normas que las regulan. Para ello, la Superintendencia, junto a sus facultades de inspección, tendrá a su disposición un repertorio amplio de medidas de sanción o apoyo, según el caso, incluyendo la intervención por administración delegada en aspectos de la gestión de la institución de los que dependa su viabilidad. Estas sanciones quedarán, en todo caso, sujetas a la plenitud jurisdiccional de los Tribunales de Justicia, quienes podrán revisar su conformidad a derecho según los criterios aplicables sobre esta vertiente del derecho sancionatorio.

4. Actualización de la LGE en materia de educación superior

La derogación de la LOCE en 2009 para promulgar la Ley General de Educación (LGE) dejó subsistente a la LOCE en las materias de educación superior. A casi 25 años de su entrada en vigor, se impone una revisión de algunas de sus normas estructurantes del sistema.

Además de las reformas arriba propuestas que deban encontrar lugar en la LGE, hay otras materias que están actualmente en esa ley y que se muestran necesitadas de revisión.

El régimen de títulos y grados que separa las esferas de competencia de los institutos profesionales y de las universidades por medio de un listado de carreras exclusivamente universitarias, arbitrariamente construido, y en constante expansión, no es un buen dispositivo de especificación de lo propiamente universitario. Debe avanzarse hacia una alternativa que diferencie según el contenido de la formación y no el título que se entrega. Las universidades forman a partir de una base científica y los institutos en base al quehacer práctico de la profesión.

Luego, debe recogerse en la LGE la noción de que el reconocimiento oficial no es perpetuo, sino que está sujeto al continuo cumplimiento de los requisitos para obtenerlo y mantenerlo, lo cual verificará la superintendencia. Las nuevas instituciones que se creen, estatales o privadas, deberán sujetarse al licenciamiento del Consejo Nacional de Educación y, de obtener su autonomía, quedarán sujetas, no obstante, a la obligación de someter cambios esenciales a su plan de desarrollo a la aprobación de ese Consejo, tales como nuevas sedes, apertura de nuevos campos del conocimiento en la oferta de carreras, o de

⁴ Ver Apuntes Legislativos N° 23, Centro de Políticas Públicas UC, "Administrador provisional y de cierre en la educación superior: una UTI sin hospital", que analiza el proyecto de ley que crea la figura de administrador provisional y de cierre de instituciones de educación superior (Boletín N° 9333-04).

nuevas modalidades de oferta de estudios (*online*, por ejemplo).

La LGE establecerá también el catálogo de derechos y deberes de los estudiantes y académicos. En la actualidad los primeros derivan del régimen de protección al consumidor, y los segundos no tienen rango legal fuera del ámbito de las universidades estatales que los consagran en sus estatutos. Respecto de la participación de estudiantes, funcionarios, o exalumnos en el gobierno de las universidades, debe derogarse la exclusión de la participación de estudiantes y funcionarios en el gobierno de las instituciones de educación superior actualmente contenida en la LGE, de modo de dejar en libertad a cada IES de regular en sus estatutos y reglamentos la posibilidad, forma y alcance de esta participación para cada institución.

La LGE podrá además precisar el contenido de la prohibición del lucro en las universidades, y establecer el régimen de información y auditoría de los estados financieros de las instituciones de educación superior.

Por último, la nueva legislación de educación superior fijará las normas generales de gobierno y gestión de las universidades del Estado, que fije el marco para la renovación o actualización de sus respectivos estatutos.

Referencias

- **Bernasconi, A.**, 2014. Administrador provisional y de cierre en la educación superior: una UTI sin hospital. *Apuntes Legislativos*, N° 23. Centro de Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- **Bernasconi, A., Domínguez, B., González, R., Irarrázaval, I., Marshall, G., Martinic, S., Paredes, R., Prieto, B., Schragger, J.**, 2013. Perfeccionamiento del Sistema de Acreditación y lineamientos futuros para el aseguramiento de la calidad de la educación superior. *Apuntes Legislativos*, N° 19. Centro de Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- **Bernasconi, A.**, 2013. Prohibición del lucro en las universidades: alcance y consecuencias. *Temas de la Agenda Pública*, 8 (62). Centro de Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- **Sánchez, I.**, 2011. Los desafíos de la educación superior en Chile. *Temas de la Agenda Pública*, 6 (47). Centro de Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- **Williamson, C., Arteaga, A., Ugarte, J.J., Vio, C., Sánchez, I., Morandé, P., Von Chrismar, M., Sánchez, J.M., Fernández, R., Rivera, J., Couyoumdjian, R., Koljatic, M., Gazmuri, P.**, 2009. Políticas de educación superior: reflexiones y desafíos para una reforma al sistema. *Temas de la Agenda Pública*, 4 (28). Centro de Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Acreditación y aseguramiento de la calidad*

COMISIÓN:

JUDITH SCHARAGER

Facultad de Ciencias Sociales (Coordinadora)

MARTÍN CHUAQUI

Facultad de Matemáticas

CARLOS FRONTAURA

Facultad de Derecho

LORENA MEDINA

Facultad de Educación

ALEXIS MEZA

Agencia Acreditadora Qualitas

MANUEL VILLALÓN

Facultad de Ciencias Biológicas

GUILLERMO WORMALD

Facultad de Ciencias Sociales

Antecedentes

La educación superior chilena ha tenido transformaciones profundas en los últimos 30 años: expansión de la matrícula, diversificación de instituciones, presión sobre el sistema de financiamiento a IES y estudiantes, cambios en los modelos de gestión de la docencia, por nombrar solo algunos de ellos. En los últimos años, se ha puesto énfasis en el problema de la falta de regulación del sistema de educación superior, lo que ha dado paso a iniciativas tendientes a evaluar y promover la calidad de las IES y de los procesos formativos. Estos temas (y sus diversas perspectivas para afrontarlos) han concitado un alto interés en el debate público.

El Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior en Chile (en adelante SNAC-ES) tiene aproximadamente 15 años. En 1999 se creó la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP), con el fin de diseñar y proponer un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior y de conducir procesos experimentales de acreditación, estableciéndose así las bases para un modelo y un sistema de aseguramiento de la calidad. El año 2006, en el marco de las políticas para el mejoramiento de la edu-

cación superior en Chile, se promulga la Ley 20.129 de Aseguramiento de la Calidad de la Educación y se crea la Comisión Nacional de Acreditación (CNA-Chile). Con posterioridad se sumaron agencias privadas con el objetivo de acreditar programas de pregrado y magíster. El otorgamiento de la autonomía (licenciamiento) a las universidades nuevas siguió en manos del Consejo Nacional de Educación (CNED, ex CSE)¹.

Existe consenso en el medio especializado en que el SNAC-ES ha permitido instalar un conjunto de mecanismos al interior de las IES orientados al mejoramiento de la calidad. Por ello, cualquier propuesta de cambio no puede desconocer los aprendizajes que el SNAC-ES hasta aquí ha experimentado, y por tanto, no se trata de partir de cero. Así, se reconocen avances en torno a la gestión de la información, una mejor disposición para la rendición de cuentas y la progresiva instauración de una cultura autoevaluativa. Sin embargo, también resulta evidente que estos procesos han ido derivando en una creciente burocratización e instrumentalización de la gestión académica y de los mecanismos de aseguramiento de la calidad, cuyo fin último es conseguir la acreditación, lo que se homologa a una “garantía o sello de cali-

* Esta propuesta fue presentada en un seminario realizado el 25 de agosto de 2014 y fue comentada por Sergio Bitar y Harald Beyer.

¹ Ver Anexo: Cuadro resumen con IES acreditadas a julio 2014.

dad”. Esto claramente es una distorsión de los propósitos originales del SNAC-ES, cuestión que en su oportunidad fue advertida por las voces críticas como una consecuencia casi inevitable del sistema que se estaba gestando.

La educación ha sido tema central del debate público en los últimos años, y aunque la calidad no aparece como prioritaria a nivel de discurso, resulta paradójico que todos los tópicos que aborda un proceso de reforma educacional empalman con la necesidad de velar y garantizar la calidad de la educación superior. Así, problemas como la estructura de financiamiento de las IES, el acceso, la gestión de la docencia, la regulación del mercado o los sistemas de información, en alguna de sus variantes terminan encontrándose primero con la necesidad de precisar y luego fortalecer un sistema de aseguramiento de la calidad.

A nivel de diagnóstico, se puede señalar que el SNAC-ES ha constituido un aporte indudable a las IES al promover la instalación de políticas y mecanismos que orienten sus procesos académicos y de gestión; pero por otro lado, se han detectado aspectos críticos que demandan ser resueltos de cara a una nueva fase de desarrollo del aseguramiento de la calidad. Entre estos se cuentan: algunos vacíos en la normativa, disociación de la acreditación institucional de la acreditación de carreras y programas, ausencia de mecanismos de seguimiento a las IES una vez obtenida la autonomía, conflictos de interés no regulados, y en un plano más amplio, el hecho de que el SNAC-ES no da cuenta actualmente de la diversidad de IES que operan en nuestro país. Existe consenso en torno a que estos aspectos debieran corregirse.

Es así como el gobierno de la presidenta Bachelet ha anunciado que enviará al Congreso una nueva Ley de Aseguramiento de la Calidad, cuyos lineamientos centrales aún no se conocen. Ya el año 2012 el presidente Piñera despachó un proyecto de ley sobre la materia, que generó un intenso debate en la opinión pública. Este proyecto enfatizaba principalmente la necesidad de corregir aspectos críticos de la actual normativa y establecía que la acreditación era una condición necesaria para el reconocimiento oficial de las IES. Las modificaciones comprendían tanto al sistema de licenciamiento como de acreditación². Con todo, la reflexión sobre la concepción de calidad pasó a un segundo plano.

Al interior de la Pontificia Universidad Católica de Chile, por iniciativa de autoridades y académicos, se han de-

sarrollado recientemente una serie de reflexiones sobre esta materia, algunas de las cuales han sido publicadas y difundidas por el Centro de Políticas Públicas y el Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CE-PPE). Esta propuesta considera esas reflexiones previas, adaptándolas al actual contexto de la discusión nacional (Bernasconi, 2006; Bernasconi et al., 2013; Domínguez et al., 2011).

¿Qué se entiende por calidad?

En la actual legislación no se establece una concepción muy precisa sobre qué se entiende por calidad, eso lleva a que las interpretaciones al respecto sean muy variadas. A su vez, los autores abocados al tema en diversas partes del mundo, presentan también distintas perspectivas y enfoques.

El texto clásico de Harvey & Green (1993) sugiere 5 concepciones de calidad:

- a. Como **excepción** (carácter elitista de la calidad);
- b. Como **perfección** (resultados carentes de errores);
- c. Como la **capacidad de lograr un propósito** (cumplimiento de la misión);
- d. Como **valor agregado** (tasa de retorno);
- e. Como **transformación** (énfasis en los procesos de enseñanza - aprendizaje)

Por su parte, Parri (2006), que comparte esas diferentes concepciones, agrega dos más:

- a. Calidad como **mejoramiento** (proceso continuo que refuerza la libertad académica y la autonomía de las universidades);
- b. Calidad como **umbral** (que se define a partir de estándares a cumplir).

Otra visión es la que aporta Poole (2010), quien sitúa la calidad desde la perspectiva del mercado y la satisfacción del cliente, dado que la considera como una noción importada del mundo de la industria [input-proceso-output].

Desde abordajes que ponen un acento crítico en aspectos políticos y socioculturales, Filippakou (2011) plantea que se trata de un constructo ideológico que expresa un mecanismo de dominación y control, fijando un “deber ser”. En una línea similar, Van Kemenade et al. (2008), señala que los cambios que han estado desarrollándose

2 Ver Bernasconi, et al. 2013.

se relacionan con cambios en “valores”, por lo tanto la calidad dependería a su juicio de las valoraciones y construcciones sociales que priman en un momento dado. Ello lleva a distribuir la preponderancia entre distintos agentes (IES, Estado, mercado, empleadores) e identifica cuatro variables claves que interactúan en este proceso: a) objeto a evaluar; b) estándares; c) sujetos; y d) cuerpo de valores. En la perspectiva de este autor, entonces, el concepto de calidad es dinámico, sujeto a los contextos y contingencias sociales en los que se sitúa la discusión. A modo de ejemplo, a partir de ella se podría hacer una lectura de lo que ocurre hoy en Chile, señalando que no se puede desatender la demanda ciudadana por mayor calidad, mayor participación y mayor inclusión, que cruza el debate en torno a la reforma educacional. Esto haría del contexto actual un escenario muy distinto al momento en que se generó la actual legislación sobre aseguramiento de la calidad en Chile.

Definir con claridad los propósitos y objetivos de la instauración de cualquier sistema de aseguramiento de la calidad, debe anteceder al diseño y provisión de instrumentos y mecanismos. Dado que la definición conceptual es propia de un contexto histórico, varía de acuerdo a los grados de madurez de las experiencias institucionales y sociales. Por ello no resultaría pertinente pensar el concepto calidad en términos unívocos ni impositivos.

En el actual contexto de discusión sobre la reforma educacional, se proponen algunos lineamientos que permiten enmarcar una concepción de calidad:

- **Situar un marco filosófico-conceptual.** Los resultados desprovistos de contexto pierden sentido y se transforman en insumos instrumentales, que no generan necesariamente mejora ni aprendizajes institucionales. Es necesario avanzar hacia una segunda fase del SNAC-ES en Chile, lo que implica un cambio cultural que trascienda lo instrumental, otorgando sentido y coherencia a cualquier iniciativa o proceso que se proponga.
- **Generar un sistema educacional articulado entre todos los niveles y componentes del sistema.** Es necesario propender a una articulación entre instituciones de educación superior y medio externo; entre los distintos niveles del sistema educacional (educación básica, secundaria y terciaria); entre aparato público e IES; y entre IES. Ya que hoy tenemos un sistema desarticulado y fragmentado, este lineamiento haría pertinente reflexionar sobre la necesidad de contar con un sistema más articulado, regulado, que opere sobre información confiable y oportuna para, a partir de allí, orientar estrategias de desarrollo para las políticas públicas y las instituciones de educación superior.
- **Reconocer la existencia de IES de distinta naturaleza, con diferentes objetivos y fines.** De acuerdo al desarrollo que ha mostrado nuestro sistema de educación superior, tenemos universidades complejas, universidades docentes, universidades que han incorporado progresivamente políticas de desarrollo en el ámbito de la investigación y postgrado, institutos profesionales y centros de formación técnica. Cada una de estas instituciones contribuye desde su quehacer y particular misión al desarrollo de la educación y del país. En el caso de las universidades (en correlato con su propia definición sobre el carácter que las define), su rol basal está signado por el otorgamiento de licenciaturas en su formación docente. Adicionalmente, algunas de ellas debiesen contribuir a la generación de nuevos conocimientos y la reflexión ética sobre el mismo, a través de la investigación y la creación, contribuyendo de este modo al desarrollo científico, social, artístico y humanista. Por su parte, los institutos profesionales y centros de formación técnica contribuyen en la formación de profesionales y técnicos especializados en distintos rubros, capacitándolos para su inserción calificada al mundo del trabajo. No obstante estas distinciones, el foco de la actividad de cada una de las IES debiera ser la formación integral de personas que puedan desarrollarse en los diversos roles y ámbitos propios de la vida, como profesionales idóneos para insertarse al mundo del trabajo y como personas coherentes y autónomas, inspiradas en principios respetuosos de la dignidad de todos los seres humanos y comprometidas con el bien común de la sociedad.
- **Los estudiantes son los principales destinatarios del quehacer de las IES y sus procesos formativos,** luego el conjunto de la sociedad, y por tanto, se transforma en un tema de interés público que trasciende la coyuntura. De ahí que un SNAC-ES no puede responder solo a requerimientos temporales de las autoridades de turno o las dinámicas del mercado y la empleabilidad.
- **En un proceso de mejoramiento continuo se deben definir hitos y resultados intermedios** que permitan medir y/o monitorear el grado de eficacia de las políticas y mecanismos implementados por las IES. No se consideran contradictorios la focalización en los procesos de mejora continua con la medición de resultados, por el contrario, se propone evaluar de modo sinérgico procesos *más* resultados.

- **Diversidad con responsabilidad.** Chile tiene una larga tradición de provisión mixta en educación superior, y ha construido a lo largo del territorio una valiosa diversidad de proyectos académicos e institucionales. Por ello, la educación entendida como “bien público” compromete de modo recíproco al Estado, los individuos y el sector privado. Se trata, por tanto, de promover la diversidad con responsabilidad pública y social.
- **Posición de la UC en el sistema de educación superior.** La UC es una institución inspirada en la concepción católica, con vocación pública. Consistente con su tradición histórica, promueve la formación integral de personas y la generación de conocimiento, con una perspectiva de inclusión y equidad. Como señala en sus principios, “la Universidad aprecia altamente el esfuerzo por tomar conciencia de los valores culturales propios de la sociedad chilena, y por afirmarlos e integrarlos dentro del concierto universal de cultura. Se compromete, por ello, a esforzarse por detectar las necesidades del país y sus posibles soluciones, dentro de su esfera propia de actividad, en forma de ayudar a la tarea de todos los chilenos de ir realizando las grandes metas históricas de la comunidad nacional”³.

Bajo estos lineamientos, de acuerdo a la experiencia del país y desde la singularidad de la Universidad Católica, se propone una concepción de calidad cuyo foco principal esté en la formación de personas integrales.

En consecuencia, la promoción de una cultura de calidad arraigada en la capacidad de autorregulación de las pro-

pias IES debiera tener como foco principal la formación integral (Figura 1), proveyendo oportunidades de aprendizaje en contextos plurales e inclusivos. Esto para llevar a cabo en su mayor plenitud las funciones propias de las IES, tales como la generación de conocimiento, la formación de profesionales, y las vinculaciones con el medio externo (académico, social, productivo, profesional), según corresponda.

Modelos de aseguramiento de la calidad

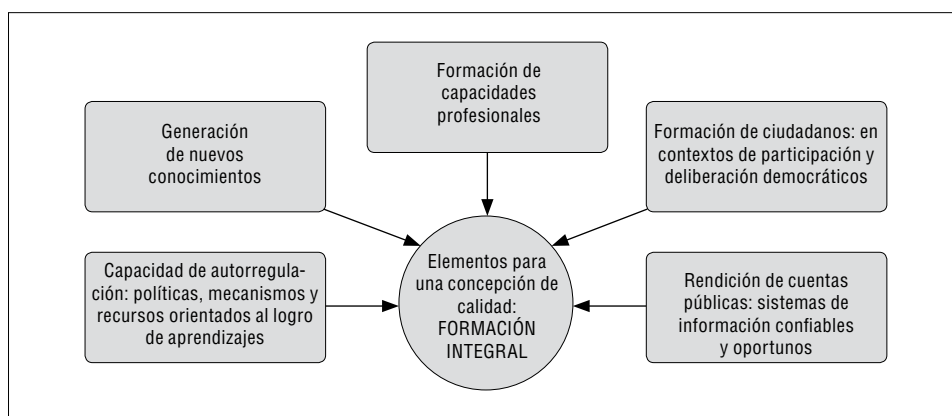
A este respecto, la literatura nacional e internacional es abundante, distinguiéndose dos perspectivas o enfoques predominantes:

- **Enfoque orientado a la mayor transparencia y rendición de cuentas (*accountability*),** que pone énfasis en la medición de resultados y el cumplimiento de estándares. Representa la “fotografía de un momento”.
- **Enfoque orientado al mejoramiento continuo (*control interno y autorregulación*),** con énfasis en los procesos, centrado en políticas y mecanismos. Revisa ciclos de progresión de mediana y larga duración.

Cabe resaltar que, aunque regularmente se los concibe como enfoques excluyentes, según la experiencia internacional comparada, estos enfoques no siempre resultan contradictorios o antagónicos, sino a veces también complementarios⁴.

Existen diversos agentes que intervienen en la definición de los modelos de aseguramiento de la calidad, entre los

FIGURA 1 | Elementos para una concepción de calidad



Fuente: elaboración propia.

3 Ver Principios UC, disponibles en www.uc.cl.

4 Ver Domínguez et al., 2011, Anexo 1: La Experiencia Internacional en Sistemas de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, pág. 15, disponible en www.politicaspUBLICAS.uc.cl/publicaciones.

principales se cuentan: el Estado, las IES, el mercado y los *stakeholders*. Los modelos difieren en la preponderancia que ejerce uno o más agentes sobre otros (predominio del mercado, del Estado o de los empleadores, por ejemplo) o en la capacidad de construir modelos de manera participativa o impuesta. Esto va a depender de la madurez de los sistemas educativos y sus instituciones, del contexto político o de la fuerza del grupo de actores intervinientes.

Se propone que el nuevo SNAC-ES debe considerar en su formulación mecanismos de participación de distintos agentes y grupos de interés, de modo que permita recoger la diversidad de experiencias y perspectivas. Esto contribuirá a una mayor validación del sistema, superar la visión instrumental que hoy acompaña los procesos de acreditación y apuntar a la madurez del SNAC-ES a través de la construcción de una cultura de la calidad al interior de las IES.

En esa línea, se propone que la evaluación integre de modo sinérgico estándares y criterios, con foco en procesos y resultados, de modo equilibrado y respetando la naturaleza y diversidad de las IES.

Avances y limitaciones del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la educación superior chilena

El SNAC-ES ha mostrado avances tras 15 años de implementación. Como se ha dicho, entre estos destacan un fortalecimiento de las áreas de gestión de las IES, un mejoramiento de los sistemas de información, una incipiente instalación de una cultura autoevaluativa y una mayor disposición a la evaluación externa y a la rendición de cuentas públicas.

No obstante ello, también ha dado cuenta de ciertas limitaciones generadas a partir de su propia normativa

CUADRO 1 | Aspectos críticos del actual SNAC-ES

Aspectos críticos	
De orden general	<p>Diversidad institucional. El sistema no hace distinción según el tipo de IES, aplicando criterios homogéneos a IES de distinta naturaleza, función y tradición.</p> <p>Institucionalidad del SNAC-ES. Las distintas instancias del SNAC-ES no evidencian una vinculación efectiva. Ejemplo claro de ello es la disociación entre la autonomía y la acreditación o entre la acreditación institucional y la de programas.</p> <p>Ambigüedades de la Ley 20.129. Actualmente la acreditación es voluntaria para las instituciones (aunque requerida para recibir becas, créditos y otros fondos públicos); la ley se refiere indistintamente a programas de postgrado, magíster, doctorado o especialidades médicas, sin diferenciar adecuadamente cada uno de ellos, de acuerdo con su naturaleza, entre otras.</p> <p>Desvinculación del licenciamiento con la acreditación de instituciones. No existen mecanismos de seguimiento a las instituciones una vez que obtienen su autonomía, lo que conlleva que puedan alterar significativamente el proyecto institucional que en su momento evaluó el CNED. Al no estar además obligadas a acreditarse, pueden funcionar sin mayores instancias de control y regulación externa.</p> <p>Desvinculación de la acreditación institucional y la acreditación de programas. Hoy en día es posible encontrar carreras acreditadas por un número de años superior a la media, que son ofrecidas en instituciones no acreditadas.</p> <p>Consecuencias de la acreditación. No se establece con claridad consecuencias sobre las IES no acreditadas. No resulta pertinente tampoco ligar el resultado de acreditación al financiamiento estudiantil, pues establece un incentivo perverso que apunta a flexibilizar (“a la baja”) las exigencias de acreditación.</p>
De orden aplicado	<p>Evaluación de procesos y resultados. La acreditación en la actualidad tiende a evaluar la existencia de procesos y mecanismos, más que los resultados de su implementación.</p> <p>Sistemas de información. A nivel de IES, si bien se ha avanzado, subsisten sistemas de generación de información poco coordinados e inconsistentes. Por otro lado, aún no se consolida un sistema único de información a nivel del SNAC-ES.</p> <p>Costos de la acreditación. Los procesos resultan caros y engorrosos para las IES y programas.</p> <p>Rigurosidad y transparencia. Si bien han sido casos aislados, han existido situaciones de conflictos de interés que han puesto en entredicho público al SNAC-ES. Ello obliga a fortalecer los mecanismos de control y fiscalización a este respecto.</p> <p>Tamos de acreditación (N° de años). La actual asignación de años de acreditación de 1 a 7 en el caso de la acreditación institucional y de pregrado y de 1 a 10 en el caso de postgrados, se confunde con una nota y tiende a asociarse con la variable “ranking”, lo que la desvirtúa de su definición original.</p>

Fuente: elaboración propia.

y de aspectos críticos que tienen que ver con su operatividad. En el Cuadro 1 se organizan estos últimos aspectos, distinguiendo entre aquellos de orden general y los de orden aplicado.

Corregir estas debilidades del SNAC-ES es factible y necesario, lo que redundará en una mayor credibilidad por parte de la sociedad sobre dicho sistema.

Propuestas: cursos de acción sugeridos

La siguiente propuesta parte de la premisa de que el SNAC-ES requiere una nueva fase de desarrollo que permita capitalizar los aprendizajes y mejorar los aspectos críticos reseñados en el punto anterior. Cualquier ajuste debe considerar un proceso participativo y sensible a la naturaleza de las IES, para cautelar justamente la mirada de los distintos actores involucrados.

A continuación se presentan algunos aspectos de orden general que organizan la propuesta:

- **Se debe establecer una combinación entre criterios y estándares.** Se deben fijar estándares en ciertos tópicos, de manera acotada, objetivables y factibles de verificar, ajustados al tipo de IES. Entre ellos se cuentan: dotación docente, recursos educacionales, infraestructura mínima, sustentabilidad presupuestaria, e indicadores de productividad. Asimismo se pueden establecer con más precisión condiciones mínimas exigibles de operación (sistemas de registro y control académico y financiero, sistemas de información en línea, estándares de gestión, etc.). En otros aspectos, se mantendrán los criterios (gestión curricular, vinculación con el medio, calificaciones del cuerpo académico, entre otras).
- **El sistema de educación superior debe distinguir entre diversos tipos de IES,** las que cumplen distintas funciones, con diversos objetivos y fines, y por ende, serán evaluadas bajo criterios acordes a su naturaleza. Cabe consignar que una clasificación no constituye un ranking (Bernasconi, 2006; Reyes y Rosso, 2013), ya que lo que se busca en este caso es establecer una tipología en base a un atributo que le es característico a la institución, sin fijar a priori una valoración jerárquica sobre su desempeño y/o resultados, como sería en el caso de un ranking. En este caso, la clasificación propuesta se rige por la función que cumplen las IES y por la caracterización de su oferta académica. Así, en base a la clasificación propuesta por Reyes y Rosso (2013), se propone identificar cinco tipos de IES (Cuadro 2):
 - a. **Universidades complejas de investigación y docencia:** serán aquellas cuyo eje primordial es la generación de conocimiento a través de la investigación y creación, junto con impartir carreras profesionales y programas de licenciatura, programas de doctorado y programas de magíster de carácter académico, en un marco de diversas áreas del conocimiento.
 - b. **Universidades con investigación:** serán aquellas que desarrollan, de modo incipiente y acotado a algunas áreas de conocimiento, actividades de investigación y creación. Imparten carreras profesionales y programas de licenciatura, programas de magíster preferentemente profesionales y programas de magíster académico y de doctorado, aunque estos dos últimos de manera acotada. Son universidades que van en tránsito desde una institución esencialmente docente para convertirse en universidad compleja.
 - c. **Universidades docentes:** serán aquellas que imparten principalmente programas de estudio conducentes a títulos profesionales o técnico-profesionales y a los grados de bachiller, licenciado o magíster profesionales.
 - d. **Institutos Profesionales:** serán aquellas que imparten exclusivamente programas de estudio conducentes a títulos profesionales o técnico-profesionales.
 - e. **Centros de Formación Técnica:** serán aquellas que imparten exclusivamente programas de estudio conducentes a títulos técnicos.

CUADRO 2 | **Clasificación de IES en Chile y áreas de evaluación conducentes a la acreditación**

Tipo de IES	Áreas de evaluación conducentes a la acreditación ⁵
Universidades complejas de investigación y docencia	- Docencia de pre y postgrado (doctorados y magíster académicos y profesionales) - Gestión institucional - Investigación - Vinculación con el medio ⁶
Universidades con investigación	- Docencia de pre y postgrado (doctorados y magíster académicos y profesionales) - Gestión institucional - Investigación - Vinculación con el medio
Universidades docentes	- Docencia de pre y postgrado (magíster profesionales) - Gestión institucional - Vinculación con el medio
Institutos Profesionales	- Docencia (carreras profesionales y técnicas no conducentes a grado) - Gestión institucional - Vinculación con el medio
Centros de Formación Técnica	- Docencia (carreras técnicas no conducentes a grado) - Gestión institucional - Vinculación con el medio

Fuente: elaboración propia en base a Reyes y Rosso, 2013.

Las IES tendrían que presentarse a acreditación estando adscritas a una de estas categorías y someterse a evaluación acorde con dicha definición. Habría términos de referencia que justifiquen la autoclasificación que harían las IES. En función de ello existirían cuatro tipos de acreditación:

- a. **Acreditación institucional obligatoria** a las IES, bajo criterios diferenciados según tipo de IES.
- b. **Acreditación por área disciplinaria** previamente definidas, de carácter voluntario para las universidades. Un área incluye programas de pregrado, magíster y doctorado (ejemplo de área disciplinaria: carrera de Licenciatura en Historia; magíster en Historia, doctorado en Historia).
- c. **Acreditación de programas**, de carácter voluntario para las universidades docentes-profesionales, IP y CFT.
- d. **Acreditación obligatoria en todas las IES para las carreras de Medicina y Pedagogías**. No se descarta en el futuro inmediato incluir de manera acotada nuevas carreras que deban ser de acreditación obligatoria.

El resultado de la acreditación será:

- a. **Acreditada (periodo de 6 años)**: se otorga cuando la institución o área/programa satisface plenamente los criterios de evaluación.
- b. **Acreditada condicional (periodo de 3 años)**: se otorga cuando la institución o área/programa satisface mínimamente los criterios de evaluación, pero debe realizar mejoras sustantivas (máximo en una oportunidad).
- c. **No acreditada**: la institución o área/programa no cumple con los criterios de evaluación.

⁵ Todas las áreas de evaluación son obligatorias.

⁶ Se espera que el área de evaluación "Vinculación con el medio" sea considerada en función de los ámbitos de acción declarados en el proyecto académico de cada IES (ejemplo: medio productivo, medio académico-disciplinar, medio artístico, etc.).

La decisión de acreditación, que se expresa en un dictamen, deberá establecer actividades e indicadores de resultado que deberán cumplir las IES, los que serán monitoreados en plazos intermedios, constituyendo así un proceso de seguimiento postacreditación. Este acuerdo deberá especificar el resultado en función de la categoría a la cual está adscrita cada institución. Por ejemplo:

- Acreditación Universidades complejas de investigación y docencia - 6 años
- Acreditación Universidades con investigación - 6 años
- Acreditación Universidades docentes - 6 años

El SNAC-ES reconocerá formalmente la reacreditación y los procesos de seguimiento como evidencia de mejoramiento continuo y autorregulación. Un proceso de reacreditación debe centrarse en los avances, en identificar los cambios principales (creación de nuevas áreas, carreras o sedes, ajustes de políticas o mecanismos estructurales, etc.), seguimiento de indicadores de progresión

académica, del plan de mejora y plan de desarrollo. El proceso de seguimiento operaría de un modo semejante al actual acompañamiento de los Convenios de Desempeño (CD) por parte del MINEDUC, monitoreando los planes de mejora a lo largo de su implementación. Su finalidad, al igual que en el seguimiento de los CD, es “conocer de manera oportuna los avances cualitativos y cuantitativos (indicadores) y emitir, cuando corresponda, sugerencias, recomendaciones, advertencias, estímulos, exhortaciones y toda otra acción tendiente a apoyar el cumplimiento de los compromisos de desempeño y los propósitos”⁷.

Para organizar el sistema se identifican tres niveles de funcionamiento:

1. Institucionalidad del SNAC-ES;
2. Acreditación institucional;
3. Acreditación de áreas disciplinarias/programas académicos.

1. Institucionalidad

Institución	Propuesta
CNED	<ul style="list-style-type: none"> - Encargada de otorgar la autonomía y dar seguimiento a los sistemas de información institucionales. - Debe coordinar el Sistema de Información de la Ed. Superior (SIES). - Se propone que las IES informen al CNED de cambios significativos al proyecto académico sobre el cual se les otorgó la autonomía. - Una vez obtenida la autonomía, la institución tiene un máximo de 3 años para presentarse a acreditación institucional. De este modo, se busca vincular autonomía (licenciamiento) con acreditación. La autonomía sería la línea de base para una primera acreditación.
Agencia Nacional de Acreditación	<ul style="list-style-type: none"> - Encargada de acreditar IES. - Autoriza y supervisa agencias privadas. - Consejo integrado por 9 miembros, incluyendo al Presidente⁸. Con dedicación exclusiva. Estos consejeros serán elegidos por el sistema de Alta Dirección Pública con los criterios académicos previamente definidos aquí: todos académicos calificados con amplia experiencia en docencia, investigación y gestión. Se debe cautelar diversidad institucional (universidades estatales, privadas, católicas, laicas, IP, CFT) y presencia regional. - Separación clara de funciones entre consejo y equipo técnico altamente especializado. - Reglamento de inhabilidades e impedimentos en el ejercicio de la función y una vez abandonada la función de consejero.
Agencias privadas	<ul style="list-style-type: none"> - Autorizadas para funcionar y supervisadas por la Agencia Nacional de Acreditación. - Encargadas de acreditar áreas disciplinarias y programas de todos los niveles. - No establecen contratos directos con las IES. Debe existir un mecanismo de postulación y asignación (modelo mercado público). - Separación clara de funciones entre consejos y equipo técnico altamente especializado. - Reglamento de inhabilidades e impedimentos en el ejercicio de la función y una vez abandonada la función de consejero.

7 Ver http://www.mecesup.cl/index2.php?id_seccion=3605&id_portal=59&id_contenido=15473.

8 Este número puede variar en función de la carga de trabajo de la Agencia, siendo 9 el mínimo. Actualmente son 16 miembros, incluyendo Jefe DIVESUP, Secretaria Ejecutiva CNA y 2 representantes estudiantiles.

2. Acreditación institucional

Ejes	Propuesta
Carácter	Obligatoria. A cargo de la Agencia Nacional de Acreditación. El SNAC-ES debe establecer distinciones claras entre tipos de IES.
Áreas a evaluar	UES - 4 áreas obligatorias:
	a) Docencia (pregrado y postgrado); b) Gestión institucional; c) Investigación (solo para el caso de las Ues complejas); d) Vinculación con el medio
	IPs y CFTs - 3 áreas obligatorias:
	a) Docencia; b) Gestión institucional; c) Vinculación con el medio.
Resultados	- Acreditada (6 años) - Acreditación condicional (3 años) -hasta en 2 oportunidades- - No acreditada
Consecuencias	Una institución no acreditada por segunda vez, pierde la autonomía y debe iniciar un nuevo proceso de licenciamiento con el CNED o cierre programado.

3. Acreditación de áreas disciplinarias/ programas

Ejes	Propuesta
Carácter	- A cargo de agencias privadas debidamente autorizadas. - Obligatoria para carreras de Pedagogía y Medicina. - Para acreditar áreas disciplinarias/programas en cualquier nivel de formación, es condición estar acreditada institucionalmente (6 años). Se establece este criterio de admisibilidad.
Dimensiones a evaluar	Pregrado:
	- Ciclo de formación: perfil de egreso; estructura curricular (incluye modelos de práctica y recursos de apoyo a la docencia); ciclo de vida estudiantil (desde admisión hasta titulación) - Cuerpo académico y equipo de gestión - Vinculación con el medio profesional - Capacidad de autorregulación
	Magíster y doctorados:
	- Carácter, objetivos y perfil de graduación - Ciclo de formación: estructura curricular, ciclo de vida estudiantil (desde admisión hasta graduación) - Cuerpo académico y equipo de gestión - Productividad (científica y/o profesional según corresponda) del cuerpo académico - Investigación y/o vinculación con el medio - Capacidad de autorregulación - Internacionalización
Resultados	- Acreditado (6 años) - Acreditación condicional (3 años) - No acreditado

Conclusiones

A modo de conclusión se pueden señalar los siguientes aspectos:

1. Chile cuenta con un sistema de educación superior de provisión mixta, lo que le ha posibilitado generar un sistema diverso y heterogéneo. Esto resulta muy valioso desde el punto de vista de las necesidades del país y de las tradiciones culturales que la han inspirado. No obstante ello, la expansión de este sistema ha presentado problemas en su regulación, lo que lleva a reconocer la existencia de disímiles parámetros de calidad. Ello hace fundamental la promoción de un sistema nacional de aseguramiento de la calidad que recoja la experiencia acumulada en los últimos años y proponga una nueva fase de desarrollo.
2. Para la implementación de un SNAC-ES que reconozca la diversidad institucional se debe establecer una clasificación de IES a partir de sus funciones primordiales y la caracterización de su oferta académica. Esta clasificación es dinámica y la adscripción a una categoría dependerá de cada IES, en ajuste a sus planificaciones estratégicas institucionales. A partir de esta clasificación se establecerán criterios de evaluación *ad hoc*.
3. La acreditación no es un fin en sí mismo, ni constituye un ranking entre IES, lo que representa es el resultado de una evaluación externa sobre la propia capacidad institucional de autorregularse y de orientar su quehacer hacia el mejoramiento continuo. Esta va más allá del mero cumplimiento de propósitos, pues las IES deberán demostrar cumplimiento de estándares mínimos en algunas áreas (infraestructura, recursos de apoyo a la docencia, dotación de RRHH docentes, indicadores de productividad académica cuando corresponda), con el ajuste a criterios de evaluación definidos participativamente por las comunidades académicas y los organismos competentes (IES, MINEDUC, CNED, CNA, agencias, entre otros).
4. La propuesta articula la acreditación institucional con la acreditación de carreras y programas. La primera será un requisito de entrada previo a la acreditación de carreras/programas o áreas disciplinarias. Se establecen también consecuencias claras en caso de no obtener acreditación. Una institución no acreditada por segunda vez pierde la autonomía y debe iniciar un nuevo proceso de licenciamiento con el CNED, o su cierre programado.
5. Se simplifica la acreditación de programas, dado que en el caso de las universidades, estas acreditarán áreas disciplinarias (que incluyen pregrado, magíster y doctorados). Las universidades docentes-profesionales podrán acreditar áreas disciplinarias o programas. De este modo podrán dar cuenta de la existencia de un campo de conocimiento que comparte recursos y políticas, y de procesos sinérgicos de retroalimentación entre los distintos niveles de formación.
6. Se establece un mecanismo de seguimiento una vez obtenida la acreditación, en ciclos de 3 y 6 años. Esto implica acompañar a las IES en el cumplimiento de sus planes de mejora, estableciendo, desde los acuerdos de acreditación, actividades y compromisos de desempeño intermedios sujetos a evaluación en un proceso de acreditación posterior. Para que este seguimiento permita asentar y madurar políticas de mejora, es fundamental terminar con la acreditación por años dentro de un rango continuo de 1 a 7 años como es actualmente.

Referencias

- **Bernasconi, A.**, 2006. La difícil tarea de clasificar universidades. *Calidad en la Educación Superior*, 25, 81-96.
- **Bernasconi, A., Domínguez, B., González, R., Irrazábal, I., Marshall, G., Martinic, S., Paredes, R., Prieto, B., Scharager, J.**, 2013. Perfeccionamiento del Sistema de Acreditación y lineamientos futuros para el aseguramiento de la calidad de la educación superior. *Apuntes Legislativos*, N° 19. Centro de Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- **Domínguez, B., González, J.I., González, R., Irrazábal, I., Marshall, G., Morandé, P., Prieto, B., Scharager, J., Velasco, N., Villalón, M., Von Chrismar, M.**, 2011. Sistema de aseguramiento de la calidad de la Educación Superior: aspectos críticos y desafíos de mejoramiento. *Temas de la Agenda Pública*, 6 (45), Centro de Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- **Filippakou, O.**, 2011. The idea of quality in higher education: a conceptual approach, in *Discourse. Studies in the Cultural Politics of Education*, 32 (1), 15-28.
- **Harvey, L. & Green, D.**, 1993. Defining quality, assessment and evaluation in higher education. *Assesment & Evaluation in Higher Education*, 18, 9-34.
- **Lemaitre, M.J.**, 2003. Aseguramiento de la calidad en la educación superior: opciones y modelos. *Pensamiento Educativo*, 33, 212-229.

- **Munita, I.**, 2011. *Dilemas actuales en el aseguramiento de la calidad en educación superior* [Manuscrito inédito].
- **Parri, J.**, 2006. Quality in Higher Education. VADYBA / MANAGEMENT. 2006 m. Nr. 2(11), Pp. 107-111. Disponible en: http://www.geauniversitas.cl/site/wp-content/uploads/2006_Parri.pdf
- **Poole, B.**, 2010. Quality, semantics and the two cultures. *Quality Assurance in Education*, 18(1), 6-18.
- **Reyes, C. y Rosso, P.**, 2013. *Una nueva clasificación de las universidades chilenas* [Manuscrito inédito].
- **Van Kemenade, E., Pupius, M. & Hardjono, T.W.**, 2008. More value to defining quality. *Quality in Higher Education*, 14 (2), 175-185.

Anexo

Cuadro resumen con IES acreditadas a julio 2014

Tipo de institución de educación superior	Número de instituciones	Número de instituciones autónomas	Número de instituciones acreditadas	Promedio de años de acreditación	Número de instituciones no acreditadas
Universidades CRUCH	25	25	25	4,8	0
Universidades privadas	35	33	18	3,9	15 ⁹
Institutos Profesionales	44	33	19	3,6	25
Centros de Formación Técnica	58	38	17	3,5	41
TOTAL	164	129	81	4,0	81

Fuente: elaboración propia con datos SIES y CNA-Chile.

⁹ Tres universidades privadas autónomas no se han sometido nunca a un proceso de acreditación institucional. Entre los 66 IP y CFT no acreditados, hay solo 10 que se han sometido al proceso, no resultando acreditados.

Programas de estudios y duración de carreras*

COMISIÓN:

MANUEL VILLALÓN

Vicerrectoría Académica (Coordinador)

RENATO LEWIN

Facultad de Matemáticas

MARÍA JESÚS MÉNDEZ

Vicerrectoría Académica

BÁRBARA PRIETO

Dirección de Análisis Institucional y Planificación

KLAUS PUSCHEL

Facultad de Medicina

ALBERTO VÁSQUEZ

Vicerrectoría Económica y de Gestión

GASTÓN ZAMORANO

Vicerrectoría Económica y de Gestión

Introducción

La comparación de la estructura de la educación terciaria en Chile con otros países y, más específicamente, la duración de las carreras/programas académicos y sus consecuencias en términos de tasas de deserción y dificultades en la inserción al mundo laboral de los egresados, son temas que han cobrado fuerza en nuestro país en los últimos años. Esto se ve reflejado en la publicación de informes detallados sobre: la duración real de carreras en Chile (CRUCh, 2012; SIES, 2014a); tasas de retención en educación superior (SIES, 2014b) y la posibilidad de elaborar un Marco de Cualificaciones (CNED, 2014).

Según se establece en la Ley General de Educación, en Chile los egresados de educación media pueden acceder a tres tipos de instituciones: universidades, Institutos Profesionales (IP) y Centros de Formación Técnica (CFT). Las universidades están facultadas para impartir programas conducentes a grados académicos y títulos profesionales, los IP pueden otorgar títulos profesionales que no requieran licenciatura previa, mientras que los CFT solo pueden formar técnicos de nivel superior.

Si bien el porcentaje de jóvenes que ingresa a la educación terciaria ha aumentado significativamente en los últimos 20 años, Chile sigue presentando una de las tasas más bajas de titulados entre los países de la OCDE, con un 18% versus 32% promedio OCDE para jóvenes entre 25 y 34 años (OCDE, 2014).

Los grados académicos definidos por la ley en Chile son los de licenciado, magíster y doctor. Sin embargo, algunas universidades también otorgan el grado de bachiller, para el cual los alumnos deben aprobar un programa de dos años de duración en promedio. Este grado académico corresponde al nivel 5 de la clasificación ISCED¹ (UNESCO, 2012) y podría ser homologado al de *associate degree* (otorgado en Estados Unidos y algunas partes de Canadá, Hong Kong, Australia y los Países Bajos) o al *foundation degree*, otorgado en el Reino Unido. El grado de licenciado, por su parte, corresponde al nivel 6 ISCED y es homologable al *bachelor's degree* o *undergraduate degree*, entregado en países de Norteamérica, Sudamérica, Europa, África, Asia y Oceanía, que tiene una duración de tres a cuatro años.

* Esta propuesta fue presentada en un seminario realizado el 9 de octubre de 2014 y fue comentada por José Joaquín Brunner.

¹ International Standard Classification of Education.

Muchos de los títulos profesionales entregados en Chile también corresponderían al nivel 6 ISCED. Estos programas, de más de 4 años de duración y denominados *second o further degree programmes*, requieren la aprobación previa de un *bachelor's degree* o equivalente y están usualmente orientados al desarrollo profesional, ofreciendo mayor especialización que un *bachelor's degree*, si bien en términos de contenido no son más complejos. Otros títulos profesionales en Chile, tales como el de Medicina, Arquitectura o algunos tipos de Ingeniería, dada la complejidad de su contenido, perfil de competencias de egreso, su nivel de especialización, o su duración, podrían ser considerados en el nivel 7 ISCED, *master's or equivalent level*, donde se clasifican programas de más de 5 años de duración, que usualmente requieren de la preparación de una tesis o disertación, aunque este criterio no es obligatorio.

La habilitación profesional contenida en los títulos profesionales entregados por las instituciones de educación superior es otro de los puntos en que difiere Chile respecto de países europeos o Estados Unidos. En el Reino Unido, por ejemplo, las certificaciones profesionales son otorgadas por sociedades, asociaciones o colegios profesionales y están sujetas a las directrices europeas sobre calificaciones profesionales, las que permiten el reconocimiento mutuo entre países. Estas certificaciones son muchas veces requeridas por los empleadores como prueba de la adquisición de los conocimientos y habilidades necesarios para ejercer. Si bien el sistema actual de acreditación en Chile tiene por objetivo asegurar la calidad de los procesos formativos y programas de estudio de instituciones de educación superior, no existe un sistema instalado de certificación o acreditación de competencias o logros de aprendizaje que asegure la obtención de resultados mínimos esperados para la mayoría de las profesiones (González, 2005), con excepción del EUNACOM² en Medicina y la evaluación voluntaria de INICIA en Párvulos y Pedagogía.

Respecto a la duración de carreras en Chile y su comparación con otros países, existe un debate sobre los criterios de análisis. Un informe de la Comisión de Financiamiento Estudiantil (2012: 15), señala que “se observa en Chile una gran diferencia en relación con países de la OCDE. Para una muestra de 523 carreras universitarias entregada por el SIES, la duración promedio de las carreras era de 13,7 semestres, lo que supera ampliamente

los 8,6 semestres que en promedio duran carreras de este nivel en los países de la OCDE (OCDE, 2011). Lo extenso de los plazos de duración de las carreras es uno de los factores que ayudaría a explicar, en parte, el alto costo de la educación superior en Chile”. Sobre este punto, el CRUCh (2012) precisa que esta comparación debe realizarse con cautela, ya que las carreras en Chile habilitan para ejercer profesionalmente y no consideran necesariamente la continuación a ciclos de postgrado, por lo que sería más adecuado comparar las carreras de países de la OCDE con el grado de “licenciatura” chilena, de 8 semestres de duración.

La duración formal de una carrera, referida al número de semestres que compone un programa de estudios en base a la información entregada por la institución de educación superior, debe diferenciarse de la duración real de una carrera, que se refiere al tiempo que demora un alumno en titularse desde su ingreso al programa de estudios. Por ejemplo, los titulados el año 2012 de la carrera de Periodismo en las universidades chilenas tardaron en promedio 13,3 semestres en titularse, mientras la duración formal de dicha carrera es de 10 semestres (SIES, 2014a).

Revisando el análisis que hace SIES (2014a) sobre la duración real de programas de estudio de pregrado en los últimos 5 años, se observa que las titulaciones tienen una duración de 7 semestres en los CFT, 8 semestres en los IP y 13 semestres en las universidades. De las carreras universitarias con mayor duración real promedio en 2012 (más de 16 semestres) destacan algunas menciones de Ingeniería Civil, Ingeniería Forestal, Medicina Veterinaria, Derecho y Arquitectura. Algunas causas que podrían explicar estas diferencias entre duración formal y real son: la demora en el avance curricular que implica reprobar cursos en los primeros años; la realización de tesis al final del plan de estudios; y la existencia de prácticas o trabajos específicos de titulación. En contraste, Medicina es la carrera en que se observa la menor diferencia (1,2 semestres) entre duración real y formal. La situación particular de duración de la carrera de Medicina se ve validada por criterios de la CNA, instancia que declara que los programas de Medicina deben incluir al menos 14 semestres de instrucción, tiempo que supera los 5 o 6 años de duración de esta carrera en países como Reino Unido, Australia o España.

2 Examen Único Nacional de Conocimientos de Medicina.

Respecto a la deserción, en Chile 3 de cada 10 estudiantes abandona su carrera al cabo de su primer año de estudios (SIES, 2014b), proporción que es equivalente para los estudiantes en Estados Unidos (AIR, 2010). Muchos de estos estudiantes no desertan por completo del sistema, sino que reingresan en los años siguientes a otros programas de estudio o instituciones. Las universidades presentan menores tasas de deserción que los IP y CFT. Considerando solo carreras universitarias, las áreas de salud y agropecuaria presentan las menores tasas de deserción al primer año, mientras que las carreras con mayor deserción corresponden a humanidades, ciencias básicas, arte y arquitectura. Por otra parte, los alumnos que provienen de colegios particulares subvencionados y municipales, presentan mayores tasas de deserción que aquellos que provienen de colegios particulares pagados, sin embargo, cuando se observan solo las tasas de deserción de los CFT, se ve que son menores para los jóvenes que estudiaron en colegios municipales en comparación con los de establecimientos particulares pagados. Asimismo, se observa una brecha de casi 20 puntos porcentuales en la tasa de deserción de los estudiantes que no recibieron beneficios (becas y créditos), comparados con los que sí lo hicieron, donde aquellos que reciben una combinación de becas y créditos tienen menores tasas de deserción que aquellos que recibieron un solo beneficio.

El año 2008 el Centro de Microdatos publicó un estudio sobre las causas de la deserción en el primer año universitario. De entre los estudiantes encuestados, un 70% estuvo de acuerdo con al menos una de las siguientes causas: problemas vocacionales, situación económica de sus familias y rendimiento académico. Entre las dificultades vocacionales los estudiantes reportan: a) no haber quedado en su carrera de preferencia y b) problemas de acceso a información y orientación. Este último punto es relevante, ya que los estudiantes reconocen una falta de información pero consideran aún más esencial la falta de orientación previa a la postulación, la cual podría disminuir la brecha entre las exigencias de cada carrera y las competencias que traen como postulantes. Sobre este punto es importante mencionar los esfuerzos que están implementando algunas instituciones de educación superior para apoyar la nivelación de competencias de sus alumnos, con el objetivo de aumentar la inclusión de sus instituciones, así como de disminuir sus tasas de deserción.

Transición desde la enseñanza media e inserción en educación superior

En Chile, como en la mayoría de los países latinoamericanos, la cobertura educacional a nivel de la enseñanza media ha experimentado un importante crecimiento en las últimas décadas. Este aumento permitió alcanzar una cobertura cercana al 70%, con un crecimiento de un 10% para el periodo 1990-2009, sin embargo, este crecimiento ha sido mayor en los segmentos más vulnerables, con valores cercanos al 15% en los quintiles I y II. Hay consenso que la calidad y efectividad en la educación recibida por los alumnos tiene directa relación con su nivel socioeconómico. Diversos estudios muestran que las brechas en la calidad de la educación de los alumnos más vulnerables no se han reducido a pesar del incremento significativo del gasto público en educación (Brunner y Elacqua, 2003).

El país se encuentra en un profundo debate para realizar una reforma que propone mejorar el sistema educacional chileno con un especial foco en la educación pública. Aunque existe un amplio acuerdo sobre la necesidad de realizar cambios para fortalecer la educación en Chile, se reconoce la complejidad de este proceso y que sus efectos, en el mejor de los escenarios, serán en el mediano y largo plazo.

La calidad y heterogeneidad en la formación de los egresados de la enseñanza media constituyen elementos determinantes en el proceso de selección y habilitación de estos egresados para completar sus estudios en la educación superior. Este escenario ha determinado la necesidad de contar con programas de apoyo y nivelación, que las universidades han debido implementar con apoyo parcial de fondos del MINEDUC para suplir las brechas académicas que los alumnos traen de su formación escolar. Incluso el desarrollo de programas propedéuticos que vinculan a las universidades con establecimientos educacionales, en donde alumnos vulnerables cursan los últimos años de su trayectoria escolar, son parte de las iniciativas que se han desarrollado para corregir estas debilidades en la formación de la enseñanza media y permitir una adecuada transición entre el sistema escolar y el sistema de educación superior. Esta situación hace difícil un análisis de la duración pertinente de las carreras universitarias y del desarrollo de competencias adecuadas para el ejercicio profesional, ya que resulta complejo definir con criterios técnicos, en distintos ámbitos disciplinarios, cuánto tiempo debiera durar la formación de los profesionales, tanto en el ni-

vel inicial como de especialización, si en la actualidad esta formación requiere de actividades de nivelación de estudios que no corresponden estrictamente a un nivel universitario.

La implementación de estos programas remediales que apoyan la inclusión y promueven la equidad en el acceso a la educación superior debe ser evaluada en términos de su efectividad y permanencia en el tiempo, para evitar que reemplacen los mecanismos propios de aseguramiento de la calidad que deben desarrollarse en la enseñanza media. El avance en la calidad de la formación escolar que esperamos el país desarrolle, será fundamental para fortalecer las competencias y conocimientos de los egresados de la enseñanza media. Esto facilitará definir perfiles de ingreso que orienten y apoyen la transición entre la enseñanza media y las distintas instituciones de educación superior.

El proceso de admisión a las universidades chilenas del CRUCH y de algunas universidades privadas ha utilizado las notas de la enseñanza media (NEM) y un sistema estandarizado de admisión que incluye la PSU y pruebas específicas. Recientemente se ha incorporado el ranking escolar como criterio de admisión al sistema universitario. Sin embargo, varias instituciones universitarias realizan exámenes de diagnóstico posteriores a la admisión en áreas como la comunicación escrita, inglés, matemáticas y ciencias, con el propósito de contar con un perfil más claro de los alumnos admitidos y preparar, a partir de este diagnóstico, cursos de nivelación y acompañamiento que les permitan una adecuada inserción a la vida universitaria. Es necesario avanzar en el diseño de otros instrumentos de medición y su sistematización a nivel nacional, que ayuden a caracterizar el perfil de competencias, conocimientos y aspectos vocacionales de los alumnos para orientar su inserción a la educación superior, asegurando su permanencia en el sistema universitario.

Para mejorar la transición entre la enseñanza media y la educación superior y su impacto en factores como la retención, progresión curricular y decisión vocacional, se propone mejorar la información pública sobre las alternativas de estudio (mifuturo.cl), además de fortalecer la formación de profesionales en el ámbito de la orientación (en especial de aquellos que están en contacto con la educación escolar) e institucionalizar políticas y mecanismos, tanto a nivel escolar como universitario, para apoyar a los jóvenes en este proceso.

Diseño e innovación curricular

Junto a los problemas de financiamiento estudiantil y a las desigualdades sociales que aún persisten en acceso y permanencia, el principal desafío de la educación superior chilena para los próximos años consiste en el mejoramiento de la calidad, sobre todo de la formación inicial de profesionales.

Luego de tres décadas de crecimiento sostenido, los programas de formación de educación superior en Chile presentan un alto grado de heterogeneidad y fragmentación. De acuerdo a información recopilada por el CNED (2014b), actualmente existen 10.729 programas de estudio, de los cuales 4.404 son impartidos por universidades (41%), 4.284 por Institutos Profesionales (40%) y 1.980 por Centros de Formación Técnica (19%). Junto a esta multiplicidad de programas se observa también una alta variabilidad en los perfiles de egreso, objetivos formativos, duración y costos de las carreras, así como en las tasas de retención y titulación. Todo ello hace muy difícil asegurar niveles mínimos de calidad en la formación. De hecho, actualmente solo un 56% de las instituciones de educación superior están acreditadas (81 de 144).

La educación superior chilena carece de mecanismos efectivos de articulación y movilidad entre los niveles formativos e instituciones. Un estudiante egresado de un CFT o un IP que desea proseguir estudios universitarios debe comenzar prácticamente desde cero. Pese a los esfuerzos realizados en los últimos años en materia de innovación curricular, muchos de ellos promovidos por los programas del MINEDUC, al país le queda todavía un largo camino que recorrer para acercarse a los estándares y mejores prácticas internacionales en esta materia. Algunas instituciones han implementado cambios en sus programas, pero ello no tiene todavía un impacto significativo en la totalidad del sistema.

Otra arista del mismo problema es la rigidez de los currículos que presentan las carreras en Chile, asunto que ha sido diagnosticado por revisiones externas como la realizada por la OECD y el Banco Mundial en el año 2009. La estructura “tubular” de los programas formativos que suele caracterizar a las carreras, obedece a un diseño en el que se intentan reproducir los contenidos de una disciplina o profesión determinada, muchas veces en forma fragmentada. Ello genera un currículum con un alto porcentaje de asignaturas obligatorias, donde es frecuente la redundancia de contenidos y la falta de integración.

Existe consenso también en señalar que la formación superior en Chile requiere mejorar su articulación con las necesidades del mundo laboral. Las instituciones de educación superior no cuentan con los mecanismos adecuados mediante los cuales los sectores productivos puedan aportar a la construcción o actualización de los programas formativos. Por otra parte, el crecimiento de la oferta de programas y vacantes no ha incorporado diagnósticos adecuados y se ha basado principalmente en el comportamiento de la matrícula en el corto plazo. Ello ha derivado en aumentos desmesurados de graduados en algunas áreas profesionales, generándose un impacto negativo en la empleabilidad e incluso en el nivel de remuneraciones. Ejemplos claros de ello son varias carreras que hoy presentan problemas de empleabilidad, tales como Periodismo, cuya matrícula en la década de los 90 creció en un 367%, y también las carreras de Trabajo Social, Psicología y Medicina veterinaria, que crecieron 357%, 245% y 209%, respectivamente. Otro ejemplo lo constituye la carrera de Prevención de Riesgos que creció un 362% en los últimos 10 años, a las que se suman las carreras de Terapia Ocupacional con un 571%, Fonoaudiología con 383% y Nutrición con 343%.

En contraste con los avances en la medición de las condiciones de entrada a la educación superior, prácticamente no existen mediciones de resultados de los procesos formativos que indiquen qué competencias y habilidades logran los egresados de las carreras. Las instituciones no cuentan con mecanismos adecuados para medir los aprendizajes logrados por sus egresados. En esta línea, se propone desarrollar mecanismos de certificación de competencias de salida de los egresados de las principales áreas profesionales, de manera similar a lo realizado en pedagogía y medicina.

La estructura curricular chilena basada en carreras profesionales y licenciaturas presenta dificultades para la homologación internacional, donde la práctica habitual es la del *bachelor's degree* seguido de un master de especialización. Si bien la formación de un profesional con grado de licenciado en Chile se puede comparar en duración y profundidad con los estudios de magíster obtenidos en otros países, en la práctica un estudiante chileno que desea especializarse en el extranjero debe realizar nuevamente un magíster. En Europa este problema se abordó de manera integral mediante la creación de un marco común de educación superior a través del acuerdo de Bologna el año 1999. Este acuerdo permitió avanzar en la convergencia y homologación de estudios universitarios en los distintos países, facilitando

la movilidad de los estudiantes, asociado a un sistema de créditos transferibles (ECTS). La estructura de progresión de ciclos formativos se definió con la fórmula 3+2+3, correspondientes a los grados académicos de bachillerato, magíster y doctorado.

El sistema de educación superior en Chile requiere, además de resolver el tema específico de la duración de las carreras, discutir y redefinir el concepto de formación inicial de profesionales. Los perfiles de egreso y, por ende, los planes de estudio, deben asegurar la calidad en sus procesos de formación, ajustarse a las necesidades de la sociedad y el mercado laboral, y estar en sintonía con los estándares internacionales. La idea tradicional de que es posible formar a un profesional que domina completamente su oficio o disciplina en su primer ciclo formativo debe ser puesta en cuestión. Los perfiles de egreso de las carreras deben ser reformulados para responder a los requerimientos de una formación inicial, dejando la especialización profesional y el dominio disciplinar más específico para la formación de posgrado o postítulo.

Se propone avanzar hacia una nueva definición de la formación inicial que considere: a) un ciclo de formación profesional inicial por áreas disciplinarias, y b) especialización con grado de magíster u otros equivalentes. Como resultado de este proceso de ajuste se podría aspirar a ajustar la duración formal de las carreras, considerando ahora la formación inicial y la especialización, y a lograr una mejor equivalencia y homologación con los estándares internacionales. Un rediseño de este tipo debiera conducir también a una adecuada integración entre la formación disciplinaria básica y la formación profesional requeridas para la inserción en el mundo laboral, partiendo por una definición realista de los perfiles de egreso de la formación profesional inicial. Por ejemplo, 8 semestres para formar un profesor de Educación Media en Ciencias que permita un desempeño inicial en aula y luego Magíster en Educación con especialización en diferentes ámbitos, como Gestión, Currículum o Evaluación, de 3 semestres de duración.

La experiencia de rediseño de los programas en la Universidad Católica puede resultar ilustrativa pues avanza en esta misma dirección. En Arquitectura se estableció un ciclo de formación inicial de 4 años conducente a la Licenciatura, más un ciclo de 3 semestres de especialización que permite acceder al título profesional y al grado de magíster. El nuevo currículum de Ingeniería considera una licenciatura en Ciencias de la Ingeniería de 4 años de duración, que habilita para la inserción laboral inicial y permite avanzar en los siguientes 3 o

4 semestres al título profesional de Ingeniero Civil y/o al grado académico de magíster. A su vez, la carrera de Medicina está llevando a efecto un proceso de reforma curricular que permitirá alcanzar la titulación en 6 años de estudio, facilitando la progresión hacia las especialidades médicas que el sistema de salud requiere. Todos estos casos son el resultado de un largo proceso de reflexión y se realizaron como parte de un cambio curricular global que, asegurando un perfil de egreso pertinente y de alta calidad, integra nuevos modelos de aprendizaje (simulación, evaluación por competencias, aprendizaje práctico en talleres), y permite la homologación con títulos y grados a nivel internacional.

Desde la política pública se deben promover iniciativas de rediseño curricular de la formación inicial bajo este nuevo concepto, con criterios específicos por área disciplinar, considerando las transformaciones de las profesiones, las tendencias internacionales, la búsqueda de eficiencia e integración curricular y la identificación clara del dominio disciplinar requerido para el ejercicio inicial de la profesión. Un elemento de utilidad para llevar adelante estas iniciativas de rediseño es contar con estándares u orientaciones de formación profesional inicial, tal como existen para las carreras de pedagogía.

Se requiere avanzar con mayor decisión en innovación y armonización curricular, produciendo impactos en el sistema en su conjunto, aplicando la estructura por ciclos y buscando una mayor integración y flexibilidad curricular. Junto a ello, se requiere promover la articulación y movilidad entre los niveles formativos de educación terciaria: CFT, IP, universidades. Una herramienta indispensable para ello es la aplicación extendida de un sistema de medición de la carga académica de los estudiantes. La experiencia del Sistema de Créditos Transferibles (SCT), se debe potenciar y ajustar para su aplicabilidad en todo el sistema en el mediano plazo.

Un conjunto particular de desafíos que deben enfrentar las iniciativas de innovación curricular provienen

del interior de las propias instituciones de educación superior, de su forma de operar tanto en lo académico como en lo administrativo. Por una parte se encuentra el predominio de una visión disciplinaria tradicional en el diseño de los programas formativos, que se traduce en una alta carga de contenidos, con una tendencia a sobrerrepresentar las materias antes que a integrarlas y dar espacios de flexibilidad. Ello dificulta identificar los conocimientos y formación fundamentales que debe tener un egresado para el ejercicio profesional a nivel inicial. Por otra parte, el modelo de financiamiento de la educación superior chilena se sustenta en los ingresos de pregrado, lo cual explica la alta concentración de estudiantes en ese nivel. La estructura de financiamiento de las instituciones está fuertemente ligada a la duración de las carreras y al número de alumnos de pregrado, con lo que un ajuste curricular general podría impactar en la sustentabilidad económica de las instituciones. En efecto, la mayor proporción de los recursos de financiamiento de las instituciones de educación superior provienen de los aranceles de las carreras de pregrado. Este hecho se repite incluso en aquellas universidades que tienen un mayor desarrollo del posgrado y la investigación, las cuales en la práctica reciben un financiamiento cruzado del pregrado para estas actividades.

Las dificultades y resistencias provenientes desde el interior de las instituciones se deberían superar paulatinamente, por una parte mediante la integración de la gestión curricular resultante de los procesos de rediseño y, en el largo plazo, con el desplazamiento del lugar para el desarrollo de las disciplinas desde el pregrado al posgrado y la especialización, logrando además un equilibrio en el financiamiento respecto del pregrado.

Otra dificultad para la innovación curricular proviene de las leyes y otras normativas del Estado que regulan la educación superior y que hacen referencia explícita a la duración de carreras³, ya sea en años, semestres y hasta en clases presenciales⁴. La posibilidad de ejercer en el

3 Para el caso de los altos directivos públicos a los que refiere el Art. 40 del Título IV de la Ley 19.882 que regula nueva política de personal a los funcionarios públicos, se menciona que: “para ejercer un cargo de alta dirección pública se requerirá estar en posesión de un título de una carrera de, a lo menos, 8 semestres de duración, otorgado por una universidad o instituto profesional del Estado o reconocidos por éste y acreditar una experiencia profesional no inferior a 5 años, sin perjuicio de otros requisitos que pueda exigir la ley para cargos determinados”. A lo anterior se agregan normas que especifican los requisitos de ingreso a determinados cargos públicos (de alta dirección) que exigen titulaciones profesionales de carreras no menores a 5 años de duración, como por ejemplo el Art 2º del DFL 2, del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, publicado en marzo de 2014, en donde se menciona como requisito para el ingreso y promoción al cargo de Jefe Superior del Servicio: “Título profesional de una carrera de, a lo menos, 10 semestres de duración, otorgado por una universidad o instituto profesional del Estado o reconocido por éste o aquellos reconocidos, revalidados o convalidados en Chile de acuerdo a la legislación vigente y acreditar una experiencia profesional no inferior a ocho años en el sector público o privado. Los años de experiencia requeridos serán de, a lo menos, seis en el caso de poseer un grado académico de Magíster o Doctor en materias afines al perfil del cargo respectivo”.

4 Por ejemplo, en el Artículo 54 de la Ley General de Educación (LGE), se especifica que: “a) El título de técnico de nivel superior es el que se otorga a un egresado de un centro de formación técnica o de un instituto profesional que ha aprobado un programa de estudios de una duración mínima de mil seiscientos clases, que le confiere la capacidad y conocimientos necesarios para desempeñarse en una especialidad de apoyo al nivel profesional”.

ámbito público o bien de acceder a las asignaciones profesionales están definidas con el criterio de la duración de los programas. Otro tanto ocurre con criterios para la acreditación de carreras, donde en algunos casos se especifica como obligatoria una duración determinada⁵. El sistema chileno terminó asociando la calidad e idoneidad de la formación a la duración de un programa, más que a la obtención de los aprendizajes o competencias necesarias para el desempeño profesional. Esto debe ser corregido mediante una revisión y actualización general de la normativa que integre y ordene el reconocimiento del Estado de la formación profesional y técnica y que no se base en la duración de los estudios. A su vez, en el mediano plazo, se propone avanzar en la elaboración de un marco de cualificaciones o algún instrumento equivalente que describa las competencias y habilidades de los ciclos formativos de la formación terciaria por áreas de especialidad. Esto permitirá mejorar la articulación y movilidad al tiempo que facilitará la transición al mercado laboral de los egresados.

Junto con la aplicación de mediciones de salida para los egresados, se propone avanzar en la implementación de mecanismos de habilitación para el ejercicio profesional que sean independientes de los grados académicos otorgados por las universidades. Esta habilitación profesional, asociada en el nuevo marco a la formación de magíster o postítulo, podría ser otorgada por organismos autónomos del Estado con representación de expertos, garantizando su independencia en la toma de decisiones. Estos esfuerzos debieran comenzar implementándose en las carreras de Pedagogía, Ingeniería Civil, Medicina y otras carreras de la salud.

Todos estos cambios en los programas de estudio y en las carreras requieren para su viabilidad que el sistema de financiamiento estudiantil se ajuste a la nueva estructura curricular y que posibilite la movilidad estudiantil. El sistema actual no permite el tránsito entre los niveles formativos y también se encuentra limitado a una determinada cantidad de años. Se propone el diseño de un sistema de financiamiento estudiantil flexible, que facilite la progresión por ciclos formativos. Dicho sistema podría otorgar un financiamiento asegurado para la formación inicial por áreas disciplinarias de acuerdo a su duración, y en forma complementaria, proporcionar oportunidades de financiamiento para la especialización a nivel de magíster/certificación profesional.

Conclusiones y resumen de propuestas

La duración de las carreras constituye solo un aspecto de la problemática más general de la calidad de la formación, la cual requiere de una redefinición que acerque al país a las prácticas internacionales. Si bien existe un espacio para ajustar la duración formal de algunas carreras, no parece recomendable establecer en forma general una duración única para todas las áreas disciplinarias. Más bien, resulta necesario avanzar en una correcta definición de los perfiles de egreso de la formación inicial y de la especialización profesional (nivel magíster), respondiendo a las transformaciones de los campos profesionales, ajustar los currículos en consecuencia, y luego medir y certificar los resultados de aprendizaje de los egresados.

A su vez, la calidad de la formación inicial de profesionales en general y la duración efectiva de las carreras en particular, dependen también del perfil de ingresos de los estudiantes. Por ello, resulta clave, junto con mejorar el proceso de transición desde la educación media a la superior a través de acciones focalizadas en la información, la institucionalización de la orientación vocacional y la mantención de medidas que buscan corregir las inequidades de acceso y permanencia, y fortalecer en forma decisiva la calidad y equidad de la educación primaria y secundaria.

A continuación se indican las propuestas centrales de esta Comisión:

1. Fortalecer los programas remediales que apoyan la inclusión y promueven la equidad en el acceso a la educación superior, evaluándolos en términos de su efectividad y permanencia en el tiempo para evitar que reemplacen los mecanismos propios de aseguramiento de la calidad que deben desarrollarse en la educación escolar.
2. Perfeccionar y sistematizar a nivel nacional la medición de diagnóstico de las condiciones de ingreso a la educación superior y diseñar nuevos instrumentos de medición del perfil de competencias, conocimientos y aspectos vocacionales de los alumnos para orientar su inserción a la educación superior, asegurando su permanencia en el sistema universitario.
3. Mejorar la información pública sobre las alternativas de estudio (mifuturo.cl), además de fortalecer la formación de profesionales en el ámbito de la orientación vocacional (especialmente de aquellos en contacto

⁵ Para la acreditación de la carrera de Medicina, la CNA establece una duración mínima de 14 semestres (<http://www.cnachile.cl/Criterios%20de%20carreras/CriteriosMedicinaFINAL.pdf>).

directo con la educación escolar) e institucionalizar políticas y mecanismos, tanto a nivel escolar como universitario, que faciliten la transición entre la educación media y la educación superior.

4. Revisión y actualización general de la normativa que integre y ordene el reconocimiento del Estado de la formación profesional y técnica, basada en la definición de perfiles de competencias por áreas disciplinares y no definida por la duración de los programas de estudio.
5. Avanzar hacia una nueva definición de la formación inicial que considere: a) un ciclo de formación profesional inicial por áreas disciplinares, y b) especialización con grado de magíster u otros equivalentes, promoviendo iniciativas de rediseño curricular de la formación inicial que ajusten la duración formal, considerando las transformaciones de las profesiones, las tendencias internacionales y la búsqueda de eficiencia e integración curricular.
6. Diseño de un sistema de financiamiento estudiantil flexible que facilite la progresión por ciclos formativos.
7. Promover la articulación y movilidad entre los niveles formativos de educación terciaria (CFT, IP, Universidades), facilitada por un sistema de créditos y el desarrollo de un marco de cualificaciones.
8. Avanzar en mecanismos de habilitación para el ejercicio profesional independientes de los grados académicos otorgados por las universidades, a través de organismos autónomos establecidos para estos efectos.

Referencias

- **American Institutes for Research, AIR**, 2010. *Finishing the first lap: The Cost of First-Year Student Attrition in America's Four-Year Colleges and Universities*. Washington, DC. [Fecha de consulta: 25 septiembre 2014]. Disponible en: http://www.air.org/sites/default/files/AIR_Schneider_Finishing_the_First_Lap_Oct101.pdf
- **Brunner, J.J., y Elacqua, G.**, 2003. *Capital humano en Chile*. Santiago, Chile: La Araucana.
- **Centro de Microdatos**, 2008. *Informe Final: Estudio sobre causas de la deserción universitaria*. Departamento de Economía, Universidad de Chile. [Fecha de consulta: 26 septiembre 2014]. Disponible en: http://politicaspUBLICAS.ubiobio.cl/fro0803/final/estudios_sobre_causa_de_la_desercion_universitaria.pdf
- **CNED**, 2014a. Marco Nacional de Cualificaciones. *Boletín Perspectivas en Educación*, N° 9. [Fecha de consulta: 25 septiembre 2014]. Disponible en: <http://www.cned.cl/boletín/201401N09.pdf>
- **CNED**, 2014b. *Presentación CNED, miércoles 23 de julio de 2014*. [Fecha de consulta: 14 de octubre 2014]. Disponible en: http://www.cned.cl/public/secciones/secciongeneral/noticias/175_noticia.html
- **Comisión de Financiamiento Estudiantil para la Educación Superior**, 2012. *Análisis y Recomendaciones para el Sistema de Financiamiento Estudiantil*. [Fecha de consulta: 25 septiembre 2014]. Disponible en: <http://www.mineduc.cl/usuarios/mineduc/doc/201203291032500.InformeComisionAyudaEstudiantilmarzo2012.pdf>
- **Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, CRUCH**, 2012. *Informe: Duración de las carreras de pregrado en el CRUCH*. Santiago, Chile. [Fecha de consulta: 25 septiembre 2014]. Disponible en: http://www.consejodirectores.cl/web/pdf/Acta_534/Anexos/Informe_Final_29-05-2012.pdf
- **Dirección de Análisis Institucional y Planificación, Prorectoría**, 2014. *Tasas de Titulación y duración real de carreras UC: Análisis de las cohortes 2000-2007*. Pontificia Universidad Católica de Chile: Santiago.
- **González, J.**, 2005. *Estructura y titulaciones de Educación Superior en Chile*. Documento preparado por la Prorectoría de la Universidad de Chile. [Fecha de consulta: 26 septiembre 2014]. Disponible en: <http://www.oei.es/homologaciones/chile.pdf>
- **OECD**, 2014. *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>
- **OECD, BIRD/Banco Mundial**, 2009. *La Educación Superior en Chile. Revisión de Políticas Nacionales de Educación*. Paris: OECD Publishing. Disponible en: <http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/43274174.pdf>
- **SIES**, 2014a. *Duración real de las carreras en Chile. Programas de pregrado y postgrado*. [Fecha de consulta: 25 septiembre 2014]. Disponible en: http://www.mifuturo.cl/images/Estudios/Estudios_SIES_DIVESUP/duracion_real_de_las_carreras_pregrado_marzo2014.pdf
- **SIES**, 2014b. *Retención de primer año en educación superior. Programas de pregrado*. [Fecha de consulta: 25 septiembre 2014]. Disponible en: http://www.mifuturo.cl/images/Estudios/Estudios_SIES_DIVESUP/retencion_primer_ao_carreras_de_pregrado_2014.pdf
- **UNESCO Institute for Statistics**, 2012. *International Standard Classification of Education ISCED 2011*. Montreal, Canadá. [Fecha de consulta: 25 septiembre 2014]. Disponible en: <http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/iscsed-2011-en.pdf>

Acceso y equidad en la admisión y progreso académico*

COMISIÓN:

JORGE MANZI

Centro de Medición MIDE UC y Escuela de Psicología (Coordinador)

JUAN ECHEVERRÍA

Vicerrectoría Académica

RENATO LEWIN

Facultad de Matemáticas

LORENA MECKES

Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE)
y Facultad de Educación

VERÓNICA SANTELICES

Facultad de Educación

Introducción

La equidad en el acceso a la educación superior universitaria se ha transformado en una prioridad fundamental en nuestro país. La expansión de la cobertura del sistema educativo y el desarrollo económico que ha experimentado Chile en las últimas décadas, han generado legítimas expectativas en grupos que antes no tenían en su horizonte de desarrollo personal la posibilidad de acceso a la educación terciaria y específicamente a la educación universitaria.

A lo anterior se suma un explosivo aumento de la oferta de programas académicos universitarios en Chile durante las dos últimas décadas y una fuerte inversión por parte del Estado en sistemas de financiamiento estudiantil (becas y créditos). Estos dos últimos factores hicieron aún más factible el sueño de poder obtener un título universitario para sectores sociales que, por muchos años, no aspiraban a una formación terciaria.

Sin embargo, las oportunidades efectivas de ingreso a las universidades y carreras más demandadas del sistema siguen siendo limitadas debido a un conjunto de razones. Por una parte, las fuertes diferencias en los resultados de las pruebas de admisión a las universidades que muestran estudiantes de diverso origen social

inciden directamente en las opciones de educación terciaria disponibles para ellos. Adicionalmente, las barreras asociadas al costo de los estudios son también muy relevantes, en la medida que Chile es uno de los países donde las familias más aportan al financiamiento de la educación superior (OECD, 2014). Aunque se ha avanzado mucho en becas y créditos, el costo efectivo que representa para familias pobres e incluso de ingresos medios que uno de sus hijos acceda a la educación superior sigue siendo muy significativo, considerando que las ayudas económicas en muchos casos no permiten cubrir todos los costos asociados a los estudios (incluyendo alojamiento, alimentación y transporte) o desconocen los ingresos que los estudiantes dejan de aportar a sus familias al optar por la educación superior.

El acceso limitado de jóvenes provenientes de hogares menos favorecidos ha motivado la preocupación pública y ha movido a las universidades chilenas a desarrollar procesos alternativos y complementarios de selección, empleando nuevos criterios e instrumentos, con los que buscan compensar la desventaja que tienen en el proceso regular de admisión los jóvenes provenientes de hogares menos privilegiados socioeconómicamente. La mayor presencia de estos jóvenes en las aulas universitarias, que ha resultado de las mayores oportunidades

* Esta propuesta fue presentada en un seminario realizado el 9 de octubre de 2014 y fue comentada por José Joaquín Brunner.

abiertas por varias instituciones de educación superior, ha mostrado la necesidad de acompañar su incorporación a la vida universitaria con diversos programas de apoyo que permitan abordar las menores oportunidades de aprendizaje que tuvieron en su paso por el sistema escolar, de manera de potenciar su permanencia y progreso académico en sus carreras.

En este documento se analiza el valor de promover las políticas de inclusión en el acceso al sistema universitario chileno, así como los desafíos que conlleva una mayor diversidad en las aulas para el proceso educativo.

Equidad en el acceso, un deber de justicia y un compromiso con la calidad

1. Sistemas de selección y la equidad

Los sistemas de selección a las universidades son de muy diverso tipo en el mundo. Algunos países han optado por permitir que todos los interesados tengan la oportunidad de ingresar a sus universidades. Aunque en estos casos no hay selección inicial, la capacidad de permanecer adquiere mayor prominencia, observándose en muchos de estos casos altas tasas de deserción universitaria¹. En otros países, en cambio, se ha optado por procesos de selección particulares para cada institución de educación superior, lo que puede incluir el empleo de diferentes instrumentos e indicadores en cada caso. Estos sistemas tienen altos costos económicos y de tiempo para los postulantes, lo que en sí mismo representa una barrera socioeconómica. Adicionalmente, la coexistencia de diversas reglas y exigencias en tales sistemas de admisión hace imposible que el acceso sea comparable entre instituciones.

En Chile, como en varios otros países, se ha optado por contar con un sistema común de selección universitaria, basado en la aplicación de pruebas estandarizadas. Este sistema, que económicamente es mucho más eficiente que la admisión libre o la implementación de procesos individuales por cada institución, tiene un problema que es de difícil resolución, pues el uso de pruebas de admisión (independientemente de su naturaleza) dificulta el ingreso de postulantes de ingresos bajos, al observarse una fuerte correlación entre el nivel socioeconómico de los alumnos y el desempeño en tales pruebas. Este pro-

blema, que se manifiesta en una fuerte brecha educativa en los resultados de pruebas de logro, se constata en la mayoría de los países, tal como lo muestra la evidencia acumulada en pruebas internacionales como PISA o TIMSS.

En nuestro país, la brecha educacional que separa a estudiantes provenientes de establecimientos con financiamiento privado versus los que reciben financiamiento público (con la excepción de algunos establecimientos emblemáticos), ha tenido un carácter endémico, como lo revelan las estadísticas y estudios realizados con las actuales y anteriores pruebas de admisión. Es así que, estudiantes con un mayor capital cultural de origen y que mayoritariamente provienen del sector escolar particular pagado, son seleccionados por universidades tradicionales más selectivas y una gran mayoría de aquellos estudiantes que son primera generación en acceder a la educación superior o que traen déficits académicos significativos, tienden a concentrarse en instituciones menos selectivas y cuyos títulos profesionales son menos valorados por el mercado laboral.

2. El imperativo ético de equidad

La equidad en las oportunidades educativas se ha transformado en una de las metas prioritarias de las políticas públicas de nuestra sociedad. Existe un amplio consenso social y político en que una mayor justicia en nuestra sociedad depende de las oportunidades efectivas que tengan nuestros niños y jóvenes de acceder a una educación de calidad en todos los niveles de enseñanza, con independencia de su origen socioeconómico. Aunque han existido avances significativos en esa dirección, se requiere acelerar el progreso hacia esa meta, asegurando que la política educativa entregue los recursos y señales para que el sistema educativo en su conjunto, partiendo por el preescolar, garantice una educación de calidad para todos los estudiantes. Esta es una condición esencial para que, en el mediano plazo, las instituciones de educación superior no tengan que desarrollar acciones compensatorias o paliativas destinadas a mejorar las oportunidades de acceso y retención de jóvenes que han tenido menores oportunidades en su formación escolar, oportunidades que, en una medida significativa, han estado asociadas a la condición social de sus familias. En consecuencia, la solución de fondo al problema de

¹ Un ejemplo relevante para comparar es el caso de Argentina, que se ha caracterizado por una admisión libre a sus sistemas de universidades públicas. Sus tasas de graduación por cada 100 alumnos nuevos es de 27, mientras que la de Brasil o Chile son más del doble (59 y 61 respectivamente). Rabossi (2013) sostiene que aunque este es un sistema que parece equitativo por sus políticas de admisión, es en la práctica ineficiente e inefectivo, postulando que requiere una revisión global para asegurar una mejor articulación con la enseñanza secundaria y avanzar hacia tasas de retención más compatibles con los estándares internacionales.

la equidad en el acceso a la educación superior no está en el sistema de admisión a ese nivel de enseñanza, sino que en la equidad de las oportunidades de aprendizaje que previamente brinde el sistema escolar.

No obstante lo anteriormente señalado, no podemos seguir esperando a solucionar los problemas de base en el sistema escolar chileno antes de responder a las legítimas expectativas educativas que hoy tienen muchas familias chilenas con respecto al acceso a la educación superior de sus hijos. Esto debido a que la equidad en el acceso a la educación superior ha adquirido el estatus de un imperativo ético que demanda, de todas las instituciones universitarias con vocación pública, la necesidad de revisar y perfeccionar sus procesos de admisión y formación de estudiantes, de manera de asegurar que todos los postulantes meritorios, independientemente de su origen social o capacidad económica, tenga las mismas oportunidades educativas. Esta revisión debe hacerse contemplando todos los aspectos involucrados en los procesos de admisión y de retención de estudiantes. Esto, desde cómo se define a un estudiante meritorio, hasta las medidas destinadas a compensar potenciales déficits formativos en grupos previamente subrepresentados en la enseñanza universitaria, pasando también por los criterios que se empleen para asignar los cupos disponibles para las carreras de educación superior.

3. Calidad y equidad

Las políticas de inclusión no solo responden a imperativos éticos y de justicia, sino que también apuntan a un mejoramiento de la calidad de los procesos académicos, puesto que la riqueza y calidad de un proyecto universitario adquiere más fuerza con la presencia de estudiantes talentosos que provengan de diversas realidades culturales y sociales. En este sentido, se considera que el encuentro de diferentes miradas al interior del aula universitaria aporta y enriquece la experiencia de formación universitaria para todos los estudiantes.

El compromiso de la UC es con una educación universitaria de calidad con equidad y para ello se considera la experiencia tanto internacional como nacional, que ha demostrado que la calidad no es incompatible con la equidad. De hecho, diversas experiencias recientes emprendidas por universidades chilenas para favorecer el acceso a la enseñanza superior de estudiantes meritorios o talentosos provenientes de hogares socialmente desfavorecidos, han demostrado que su desempeño en las aulas universitarias es comparable al de estudiantes admitidos en forma tradicional. Además de sus capaci-

dades académicas, estos estudiantes aportan su motivación por la carrera, su vocación por el estudio y la capacidad de sobreponerse a los obstáculos que han debido enfrentar durante su etapa escolar, lo que enriquece decisivamente la formación universitaria de todos. Por lo demás, la riqueza humana e intelectual de estos jóvenes, sumada a su condición social, contribuyen, desde el espacio universitario, a crear las condiciones para avanzar hacia una sociedad más integrada, justa y solidaria.

4. Equidad y exigencia académica

Ciertamente que las barreras que debe enfrentar hoy en día un alumno de bajos ingresos con capacidades académicas no están solo en las vías de acceso a la universidad. Desde la perspectiva del alumno, existen también barreras en las exigencias académicas que deben enfrentar una vez que han ingresado a una carrera. Estas barreras se originan en las menores oportunidades de aprendizaje que han tenido durante su experiencia escolar, que inciden en mayores dificultades para rendir adecuadamente, en particular en los primeros años de estudios universitarios. En estos estudiantes se observan también déficits en aspectos relevantes para el progreso académico, como el bajo desarrollo de los hábitos y estrategias de estudio y, en el plano psicosocial, muchos de ellos también reportan dificultades de integración al percibir que el contexto dominante en las carreras a las que ingresan corresponde a un medio socioeconómicamente diferente. Por otro lado, desde la perspectiva de las instituciones y de los cuerpos docentes, hay barreras que enfrentan estos alumnos que tienen que ver con culturas institucionales y exigencias académicas y curriculares que no reconocen las particularidades de estudiantes que traen déficits cognitivos académicos significativos y que deben enfrentar las mismas exigencias que sus compañeros que tuvieron más y mejores oportunidades desde su formación previa.

Lo anterior plantea desafíos relevantes para las instituciones de educación superior, que deben hacerse cargo responsablemente de los déficits formativos de estos estudiantes, incluyendo el mejoramiento de sus estrategias de estudio. Asimismo, deben trabajar en la promoción de un ambiente socioemocional adecuado para la diversidad, fomentando en profesores y otros estudiantes actitudes y formas de enseñanza que favorezcan la integración.

Por tanto, una política de real inclusión solo puede ser efectiva si contempla programas remediales y de nivelación académica (pre o post ingreso a la universidad) que permitan equiparar a estos alumnos en aquellas

competencias y conocimientos básicos necesarios para el adecuado desarrollo de sus estudios universitarios. La evidencia muestra que una proporción relevante de alumnos con déficits académicos de origen (medidos por las pruebas de ingreso a las universidades y corroborados en pruebas diagnósticas realizadas al ingreso a la universidad), y que han sido apoyados con adecuados y oportunos programas de nivelación, pueden progresar hasta hacer que su desempeño sea indistinguible del de sus compañeros de carrera.

Compromiso de las Instituciones de Educación Superior

Las instituciones universitarias chilenas han adoptado una serie de acciones para promover el acceso y la inclusión de estudiantes talentosos en su contexto escolar y que veían limitadas sus posibilidades de incorporación a la formación universitaria. En el ámbito del acceso, las universidades crearon en años recientes cupos supernumerarios para facilitar el acceso de estudiantes con alto desempeño en sus establecimientos educacionales de origen (Beca de Excelencia Académica, BEA). Al mismo tiempo, las universidades pertenecientes al CRUCH incorporaron al proceso de admisión la valoración del ranking de notas. Aunque la experiencia con ambas medidas es relativamente reciente, los estudios realizados han mostrado su efectividad. En el caso de las becas BEA, se confirmó que los estudiantes favorecidos por esta beca tenían un mejor rendimiento al término del primer año en la universidad que compañeros que habían ingresado en forma regular con puntajes semejantes de admisión (Bravo et al., 2010). Por su parte, el ranking ha demostrado ser una medida efectiva para favorecer el acceso y para mejorar la preferencia de la carrera a la que ingresan estudiantes provenientes de establecimientos municipales y particulares subvencionados (Gil, Paredes y Sánchez, 2013; Larroucau, Ríos y Mizala, 2013; Larroucau, 2014).

Por otra parte, varias universidades han adoptado una serie de esquemas complementarios para favorecer la inclusión e integración de estudiantes. Ejemplo de tales acciones son la creación de programas de propedéuticos (actualmente ofrecidos por varias universidades a nivel nacional), y la implementación de vías alternativas de admisión, como el programa Sistema de Ingreso Prioritario de Equidad Educativa de la Universidad de Chile (SIPEE) y el programa Talento e Inclusión de la UC. Todas estas acciones, aunque no corrigen las inequidades

de origen, buscan disminuir sus efectos en el acceso a la educación superior, favoreciendo a estudiantes destacados en su contexto educacional que, por provenir de entornos educacionales más vulnerables, no alcanzan los puntajes PSU exigidos para ingresar a las carreras y universidades que serían de su principal interés. Los estudios efectuados con estos programas son en general promisorios, por lo que se recomienda que las políticas públicas de educación superior promuevan y apoyen financieramente el desarrollo de medidas como las mencionadas.

Desafíos que debemos enfrentar

En esta sección se presentarán las principales propuestas para una política integral de mayor inclusión en la enseñanza superior. Estas propuestas cubren desde el proceso de admisión hasta los sistemas de apoyo académico, económico y psicosocial que deben recibir estudiantes meritorios de grupos socioeconómicamente más vulnerables que acceden a la formación superior.

1. Sistemas de admisión inclusivos

Las políticas de inclusión han motivado importantes debates en torno a los sistemas de admisión. Es importante que el compromiso con una mayor equidad en el acceso a la universidad no nos lleve a equivocar la perspectiva con respecto al rol que le corresponde a los sistemas de admisión. Por sí mismos, estos tienen un rol acotado en la promoción de la equidad, pues como se ha dicho, la verdadera equidad solo puede resultar de políticas educativas de largo plazo que aseguren la igualdad de oportunidades de aprendizaje desde la enseñanza preescolar. Con todo, se considera fundamental establecer un acuerdo acerca de lo que podemos y debemos exigir a nuestro sistema de admisión a las universidades y otras instituciones de enseñanza superior. Esto, de manera que pueda otorgar suficientes garantías de acceso equitativo a estudiantes meritorios de toda condición social o económica. En este apartado se plantearán los rasgos que debiera poseer tal sistema de admisión:

- **Un sistema común de admisión para las universidades.** En primer lugar se reafirma la conveniencia de que Chile persevere en un sistema de admisión común, al menos para las instituciones universitarias. Este tipo de mecanismos de admisión es claramente preferible a aquellos en los que cada institución de educación superior define sus criterios e instrumentos de admisión. En esos casos, además de las dificultades para asegurar niveles adecuados de con-

fiabilidad y validez en las decisiones de admisión, los postulantes deben estar preparados para rendir exámenes múltiples en diversas localidades, lo que tiene costos de postulación y traslado que por sí mismos limitan las posibilidades de jóvenes provenientes de hogares socioeconómicamente desventajados. Chile debe, en consecuencia, asegurar que todos los postulantes a la educación superior puedan participar en procesos comunes de admisión. En la actualidad el sistema único abarca a todas las universidades del CRUCH más 8 universidades que recientemente adhirieron al mismo sistema. Se espera que este sistema común se universalice, incluyendo a todas las universidades reconocidas por el Estado de Chile.

- **El desarrollo de un sistema de admisión diferenciado para la enseñanza superior técnica.** Se reconoce que el sistema de admisión universitario no es necesariamente adecuado para las instituciones de este tipo, atendiendo a la naturaleza de las competencias involucradas en la enseñanza superior. Para avanzar en este ámbito se propone que una comisión ad hoc analice esta materia y proponga un sistema de admisión a tales instituciones. Esto admite la posibilidad de que algunos componentes de ese sistema de admisión sean comunes con el de la admisión a universidades (incluyendo indicadores de rendimiento en la enseñanza media y algunas pruebas), mientras que otros pueden ser diferenciados.
- **Un sistema de admisión que busca identificar a postulantes meritorios a partir de múltiples componentes.** Las universidades chilenas han optado por un sistema de selección que permita detectar postulantes meritorios. El mérito es una condición que resulta de una compleja mezcla de atributos que incluyen la capacidad para aprovechar las oportunidades de aprendizaje, la capacidad para demostrar un esfuerzo sostenido en el tiempo y sobreponerse a los obstáculos, así como habilidades generales para comunicarse y relacionarse con otros. Aunque no todos estos atributos puedan ser fácilmente incorporados a un sistema de admisión con altas consecuencias², se cree que un buen sistema de admisión debe hacer esfuerzos consistentes para ampliar los criterios de

admisión, incorporando aquellos componentes que razonablemente den cuenta de los atributos previamente mencionados y que al mismo tiempo cumplan con exigencias técnicas para un proceso de selección. Es decir, que permitan ordenar confiablemente a los postulantes y que posean una adecuada capacidad para predecir el éxito universitario.

- Adicionalmente, **un sistema de admisión a la enseñanza superior también debe hacerse cargo de los efectos que provoca en el nivel de enseñanza previo**, minimizando los efectos adversos y potenciando los efectos positivos.

El sistema de admisión común que Chile ha tenido ha incluido una combinación de indicadores que apuntan al menos a una parte de los atributos que identifican a estudiantes meritorios. Las notas de enseñanza media y las pruebas de admisión reflejan la capacidad para aprovechar oportunidades de aprendizaje, mientras que las notas y ranking revelan si los postulantes han mostrado un esfuerzo consistente en el tiempo. El ranking, por su parte, también aporta la capacidad para enfrentar obstáculos, y destacarse en el medio en que a cada estudiante le ha correspondido desempeñarse. Los estudios realizados nacionalmente, e incluso la revisión internacional de las PSU (Pearson, 2013) han confirmado que las pruebas que forman parte del sistema de admisión son confiables. Al mismo tiempo, se ha constatado que las notas de la enseñanza media y al menos dos de las pruebas de las PSU muestran una capacidad predictiva equivalente³ (Manzi et al., 2008; Pearson, 2013). En consecuencia, se cuenta con una base para seguir desarrollando el sistema de admisión hasta hacerlo más integral y justo. En esa dirección, se espera que la institucionalidad a cargo del sistema de admisión establezca una agenda de desarrollo que le permita explorar potenciales nuevos componentes para el sistema de admisión, realizando estudios que permitan contar con antecedentes acerca del cumplimiento de las exigencias técnicas de confiabilidad y predictividad, así como evidencia acerca de su efecto en el sistema escolar y de su relación con los antecedentes socioeconómicos.

² Es sabido que los sistemas de medición con altas consecuencias poseen riesgos de falseamiento o distorsión de la información, por lo que se debe estudiar con cuidado la sensibilidad de cada componente del sistema de admisión a tales riesgos.

³ Hasta el presente no se cuenta con estudios acerca de la capacidad predictiva del ranking, desde que se incorporó al sistema de admisión. Análisis realizados por el Consejo Técnico Asesor de las PSU, previos a la incorporación del ranking, habían mostrado que su capacidad predictiva era semejante a la de las notas de enseñanza media, pero ello debe ser corroborado con evidencia a partir del momento en que el ranking se incorporó como parte de los criterios de admisión.

- **Un sistema de admisión que promueva activamente la inclusión de estudiantes meritorios pertenecientes a grupos subrepresentados.** Aunque se espera que a largo plazo el sistema de admisión muestre progresivamente menores correlaciones con la condición socioeconómica de los postulantes, dicha meta depende fundamentalmente de la efectividad de las políticas educativas en el sistema preescolar y escolar. Por tanto, mientras el país avanza en esa dirección, se deben hacer todos los esfuerzos por introducir medidas compensatorias que favorezcan la inclusión de jóvenes con talento académico provenientes de hogares menos favorecidos. En parte esto se logra incluyendo en el sistema de admisión componentes menos correlacionados con el origen social (como es el caso del ranking de notas). Sin embargo, un avance más directo en esa dirección puede alcanzarse a través de medidas como cuotas de admisión, que permitirían asegurar que al menos una proporción de los alumnos que ingresan a las universidades lo hagan mediante procesos o criterios alternativos a los de la admisión regular. En este contexto, instituciones con una insuficiente representación de jóvenes provenientes de familias de más bajos quintiles de ingreso podrían facilitar su admisión a través de un procedimiento de admisión especial o a través de la reserva de un porcentaje de cupos de la admisión regular, ordenando a los postulantes a tales cupos con los mismos indicadores empleados para la admisión regular (solo que ellos no competirían con estudiantes provenientes de grupos socialmente más privilegiados)⁴. Las becas BEA poseen en parte el carácter de lo aquí expuesto, lo que demuestra no solo la factibilidad de este tipo de acciones, sino también su efectividad, pues los alumnos ingresados por esa vía han mostrado, en términos relativos, mejor desempeño en la universidad que sus pares con puntaje de postulación equivalente o superior en la admisión regular (Bravo et. al., 2010).
- **Mejoramiento de las articulaciones entre la educación técnica de nivel superior y la formación universitaria que facilite la movilidad de estudiantes.** Se cree que un paso importante para asegurar una mayor equidad en el acceso a la educación superior universitaria es promover el desarrollo de mejores articulaciones que permitan a estudiantes con moti-

vación y talento académico, poder transitar entre el sistema de formación técnico profesional y el sistema universitario, aun contemplando periodos de inserción laboral entre ambos. De hecho, se puede pensar en articulaciones cruzadas donde estudiantes que ingresaron a la universidad o a una institución de enseñanza superior técnica, tengan facilidades para continuar estudios en una institución del otro tipo, lo que puede tener adicionalmente efectos benéficos en las tasas de titulación y disminución de la deserción.

Una adecuada política pública que promueva estas articulaciones, contemple vías de apoyo en el financiamiento de estos estudios y asegure criterios adecuados para la acreditación de calidad de los programas involucrados, representaría un avance muy significativo en el objetivo de lograr un sistema de educación superior más justo, equitativo e integrado.

2. Programas de apoyo y acompañamiento académico

El progreso en la inclusividad social de la admisión requiere ser complementado con medidas destinadas a favorecer el progreso académico y la inserción social de jóvenes meritorios, especialmente cuando su experiencia educativa previa no les haya brindado las mismas oportunidades que a jóvenes pertenecientes a grupos socialmente más privilegiados. Las experiencias acumuladas por diversas universidades nacionales (y extranjeras) en políticas de inclusión demuestran que, incluso aquellos jóvenes que han destacado académicamente en sus establecimientos educacionales de origen, pueden presentar importantes déficits que deben ser reconocidos y abordados para no frustrar sus esperanzas una vez ingresados a las universidades. Por tanto, se requiere contar con políticas explícitas de apoyo y acompañamiento para estos estudiantes, que aborden los déficits educativos específicos que presenten, y que promuevan el desarrollo de hábitos y motivaciones académicas que favorezcan su progreso en las carreras que han elegido.

El Estado debe asumir decididamente la promoción de este tipo de esfuerzos, que en la actualidad representan una carga financiera significativa para todas las universidades que han desarrollado programas de este tipo. El apoyo que se brinde a estos programas debe reconocer que la nivelación para estos estudiantes repercute en la

⁴ Es importante advertir que aunque en términos globales existe subrepresentación de alumnos provenientes de quintiles más bajos en la mayoría de las universidades y carreras, hay contextos específicos en los que dicha condición no se cumple, por lo que la meta de inclusividad es variable por universidad y carrera.

duración de sus carreras, admitiendo la posibilidad de que un estudiante que participa en este tipo de programas pueda extender su carrera en cerca de un 20% adicional al tiempo que le toma a otros estudiantes.

Mientras no se logren mejoras significativas en el sistema escolar, se seguirá requiriendo de programas de nivelación académica que se realicen lo más tempranamente posible. En este sentido, se destacan las iniciativas piloto como el Programa de Acompañamiento y Acceso Efectivo de los jóvenes a la Educación Superior (PACE), anunciado recientemente por el Gobierno, y que está destinado a apoyar a estudiantes provenientes de establecimientos de alta vulnerabilidad y que ingresan durante su enseñanza media a programas propedéuticos que los preparan para la vida universitaria.

Sin embargo, no siempre las universidades, cuya especialización es la educación terciaria, poseen capacidades instaladas para intervenir de modo efectivo a nivel escolar (o para compensar déficits educativos de ese nivel de enseñanza), por lo que la implementación de este tipo de programas requiere de aportes específicos para desarrollar y sostener tales capacidades. Algunas instituciones preferirán realizar trabajos específicos con las comunidades educativas, otras con un foco especial en los estudiantes y quizás algunas propondrán intervenciones más integrales que involucren también apoyos en la gestión de los establecimientos educacionales que participen de estas iniciativas. Lo importante es que se cuente con financiamiento público adecuado, y por un plazo suficiente, para potenciar intervenciones efectivas. A su vez, dichos programas deberán contar con indicadores que permitan evaluar los impactos reales de las intervenciones y el compromiso de compartir las experiencias exitosas con el resto del sistema escolar y universitario.

Una adecuada intervención, focalizada en establecimientos con un alto índice de vulnerabilidad educacional (IVE), debiera necesariamente traducirse en un mejoramiento en los resultados que los estudiantes provenientes de dichos establecimientos obtendrían en las pruebas estandarizadas y en sus indicadores de rendimiento académico y retención en la educación superior. Así ha sido la experiencia que por más de una década ha recogido el Programa de Estudios y Desarrollo de Talentos de la Pontificia Universidad Católica (PENTA UC) y de los programas de nivelación temprana implementados en los últimos años, focalizados en aquellas materias en que estos estudiantes presentan mayores dificultades en sus primeros años de estudio universitario.

3. Programas de integración a la vida universitaria

El éxito académico no solo depende de los méritos individuales de los estudiantes, pues se sabe que el entorno social en que se produce el proceso educativo es también muy relevante. La investigación en este campo indica que aspectos tales como el establecimiento de redes de apoyo y la existencia de actitudes favorables a la integración de parte del cuerpo académico y de los estudiantes, entre otros aspectos, tienen un rol significativo. Estas consideraciones son especialmente relevantes para el caso de estudiantes que provienen de hogares cuyos padres o hermanos no han accedido a la educación superior, pues ello reduce el rol que la familia pueda tener como apoyo social. Adicionalmente, en muchas universidades y carreras estos estudiantes representan una clara minoría, por lo que el entorno que enfrentan les resulta ajeno y en ocasiones frustrante. Más aún, la existencia de expectativas negativas acerca del desempeño de jóvenes provenientes de sectores más vulnerables de nuestra sociedad puede conducir a situaciones que afecten directamente su rendimiento, cuando tales expectativas generan percepciones sesgadas o incluso estigmatización. De todo lo anterior existe una importante acumulación de investigación a nivel internacional, que se espera sea complementada con estudios nacionales (Stephens, Hamedani y Destin, 2014; Walton y Cohen 2007, 2011).

Lo anteriormente dicho fundamenta la necesidad de desarrollar acciones específicas y sistemáticas para crear un entorno psicosocial que facilite la integración de estos estudiantes a la vida universitaria. Esto se debe manifestar en todos los ámbitos del quehacer universitario, incluyendo: (a) la divulgación, entre los estudiantes, de ejemplos y experiencias exitosas de integración, pues se sabe que tales ejemplos reducen la ansiedad que experimentan en la universidad jóvenes que son primera generación que accede a la educación superior; (b) la preparación de los cuerpos académicos universitarios para manejar aulas más inclusivas, entregándoles herramientas pedagógicas para promover activamente el mejor desempeño, de estudiantes vulnerables, y especialmente para evitar comportamientos o actitudes que puedan validar expectativas negativas hacia ellos; (c) el desarrollo de espacios intencionados para la convivencia universitaria entre estudiantes, que faciliten el contacto e interacción entre jóvenes de diverso origen social. Es evidente que los jóvenes de hogares vulnerables dependen, en mayor medida que sus compañeros de otra condición social, de la infraestructura y servicios que la ins-

titución de enseñanza superior ponga a su disposición. En consecuencia, el diseño de espacios al servicio de los estudiantes debe tener un especial cuidado de promover la integración; (d) el diseño de servicios de apoyo psicosocial a los estudiantes con un foco en la integración. Aunque varias instituciones de enseñanza superior poseen servicios destinados al bienestar estudiantil, que incluyen acciones en el ámbito de la salud física y mental, así como en el apoyo vocacional y socioeconómico, no se han desarrollado experiencias sistemáticas de apoyo a los estudiantes que estén basadas en la promoción activa de la integración social, abordando los obstáculos psicosociales que estudiantes provenientes de hogares más vulnerables deben enfrentar en la vida universitaria. En este sentido, creemos que hay un espacio de mejora significativa en este ámbito, por lo que se propone que, con el apoyo del Ministerio de Educación, se desarrollen iniciativas tendientes a socializar y compartir experiencias de integración psicosocial implementadas por las distintas universidades. Esto debiera considerar concursos públicos, con líneas de financiamiento específicas, y la organización de eventos en los que se puedan promover iniciativas tanto nacionales como internacionales referidas a la inserción e integración académica y social de estudiantes provenientes de entornos vulnerables. Estas acciones debieran ser contempladas con fondos de investigación que permitan desarrollar y evaluar este tipo de iniciativas.

4. Programas de apoyo económico

Aunque la política de gratuidad que se ha anunciado podría aliviar muy significativamente las barreras económicas que limitan el acceso a la universidad de muchos estudiantes, es importante advertir que ello no sería suficiente, al menos considerando a los estudiantes más vulnerables. En su caso, junto con la gratuidad efectiva de los estudios, se requieren apoyos complementarios como becas de alimentación y mantención. Es cierto que algunos de estos apoyos ya existen, pero en muchos casos su otorgamiento no es oportuno, por ejemplo, al postergar su inicio hasta que los estudiantes hayan acreditado su condición socioeconómica una vez ingresados a la universidad. La incertidumbre que plantean estas reglas desincentiva a muchos estudiantes, por lo que se propone que la acreditación socioeconómica requerida para acceder a becas se realice tempranamente cuando el estudiante aún cursa su educación media (3^{er} año de enseñanza media idealmente) y que el acceso a becas de alimentación y mantención que asigna la JUNAEB y el Mineduc se amplíen a alumnos que acrediten hasta

el tercer quintil de ingreso per cápita (hoy la cobertura está asegurada hasta el segundo quintil de ingreso per cápita). A lo anterior, se propone adicionalmente que se considere una línea especial de becas destinadas a estudiantes que deben trasladarse a vivir a otra ciudad por sus estudios superiores.

Con una mayor certeza sobre cómo financiará sus gastos asociados a la educación superior y con qué apoyos contará en caso de acceder a la universidad, un estudiante podrá enfrentar con mayor tranquilidad su proceso de decisión vocacional.

Conclusiones

Con este documento se pretende reafirmar el compromiso de la UC con un avance decidido hacia una mayor inclusividad e integración social en las aulas universitarias. Tal progreso debe efectuarse en el marco de políticas estables y de largo plazo en el sistema educacional que aseguren la igualdad en las oportunidades de aprendizaje desde el nivel preescolar hasta el término de la enseñanza media. La inequidad social en el acceso a la enseñanza superior refleja en gran medida la muy desigual distribución de oportunidades educacionales que ha existido en nuestro país. Se espera que las reformas que se están discutiendo actualmente garanticen al más corto plazo posible que todos nuestros jóvenes, con independencia de su origen social, tengan una experiencia educativa de calidad que los habilite para proseguir los estudios superiores que sus talentos y vocación les indiquen.

Mientras tales cambios se resuelven e implementan, las universidades debemos asumir el imperativo ético de poner en marcha un conjunto de acciones destinadas a favorecer la inclusión en nuestras instituciones. Como se ha planteado en este documento, esas acciones abarcan desde el sistema de ingreso a las universidades hasta la inserción y progreso de los estudiantes, abordando las barreras económicas, educacionales y psicosociales que limitan la integración. Nuestra sociedad ha fomentado altas aspiraciones educacionales en los niños y jóvenes que pasan por el sistema escolar. Las instituciones de educación superior, en conjunto con el Estado, debemos trabajar sostenidamente para que tales aspiraciones puedan materializarse en todos los jóvenes talentosos de nuestro país.

Referencias

- **Bravo, D., Del Pino, G., Donoso, G., Manzi, J., y Martínez, M.,** 2010. *Becas de Excelencia Académica y Rendimiento Relativo en el Primer Año en las Universidades del Consejo de Rectores*. Santiago: Comité Técnico Asesor del CRUCH. Disponible en: http://sistemadeadmision.consejodirectores.cl/documentos/publicaciones/otras/Becas_de_Excelencia_Academica.pdf
- **Gil, F.J., Paredes, R., y Sánchez, I.,** 2013. El Ranking de las Notas: Inclusión con Excelencia. Centro de Políticas Públicas UC. *Temas de la Agenda Pública*, 8 (60), 1-19. Disponible en: http://politicaspUBLICAS.uc.cl/cpp/static/uploads/adjuntos_publicaciones/adjuntos_publicacion.archivo_adjunto.b1dc382c1d55913a.53544120456c2072616e-6b696e67206465206c6173206e6f7461732e706466.pdf
- **Larroucau, T., Rios, I., y Mizala, A.,** 2013. *Efecto de la incorporación del Ranking de Notas en la Selección Universitaria*. Santiago: DEMRE. Disponible en: http://www.demre.cl/text/pdf/p2014/Informe_Ranking_200813.pdf
- **Larroucau, T.,** 2014. *Ranking de Notas Proceso de Admisión 2014*. Santiago: Sistema Único de Admisión. Disponible en: <http://sistemadeadmision.consejodirectores.cl/documentos/publicaciones/publicaciones/Informe%20Ranking%2026-03-14.pdf>
- **Manzi, J., Bravo, D., Del Pino, G., Donoso, G., Martínez, M., y Pizarro, R.,** 2008. *Estudio acerca de la Validez Predictiva de los Factores de Selección a las Universidades del Consejo de Rectores*. Santiago: Comité Técnico Asesor del CRUCH.
- **OECD,** 2014. *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>
- **Pearson,** 2013. Final Report Evaluation of the Chile PSU. Santiago.
- **Rabosi, M.,** 2013. Argentine Public Universities: Inefficient and Ineffective? *International Higher Education*, 71, Spring 2013.
- **Stephens, N., Hamedani, M., y Destin, M.,** 2014. Closing the Social-Class Achievement Gap A Difference-Education Intervention Improves First-Generation Students' Academic Performance and All Students' College Transition. *Psychological Science*, 25, 943-953. doi: 10.1177/0956797613518349
- **Walton, G., y Cohen, G.,** 2007. A question of belonging: Race, social fit, and achievement. *Journal of Personality and Social Psychology*, 92, 82-96.
- **Walton, G., y Cohen, G.,** 2011. A Brief Social-Belonging Intervention Improves Academic and Health Outcomes of Minority Students. *Science*, 331, 1447-1451. doi: 10.1126/science.1198364

Financiamiento estudiantil e institucional*

COMISIÓN:

RICARDO PAREDES

Facultad de Ingeniería (Coordinador)

NICOLÁS FIGUEROA

Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas

BÁRBARA PRIETO

Dirección de Análisis Institucional y Planificación

JOSÉ MIGUEL SÁNCHEZ

Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas

SERGIO URZÚA

Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales

CARLOS WILLIAMSON

Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales
y Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas

Introducción

El progreso y bienestar de un país se explica por su capacidad para educar a su población y generar nuevo conocimiento que permita un mayor crecimiento económico y desarrollo humano. La educación superior es, en este sentido, una llave maestra para el logro de ambos objetivos y distintos argumentos justifican que el Estado cumpla un rol determinante en su financiamiento.

La idea central que sustenta la intervención del Estado en el financiamiento estudiantil se fundamenta, por una parte, en la ausencia de un mercado de capitales que financie la educación de quienes carecen de recursos y un colateral de respaldo para garantizar el pago futuro, lo que se traduce en una subinversión en educación. Por la otra, en que la educación suele ser fuente de “externalidades positivas”; es decir, los jóvenes se benefician directamente de la educación, y adicionalmente, también lo hace la sociedad como un todo. Esto justifica el uso de subsidios públicos que promuevan una mayor participación de estudiantes que portan estas externalidades positivas, independientemente de la naturaleza o propiedad de la institución que los eduque. Además, el financiamiento público se funda en la responsabilidad que tiene el Estado de apoyar a núcleos de académicos

que generan bienes públicos mediante la investigación e innovación.

En ese contexto, se necesita que las instituciones cuenten con financiamiento que cubra los gastos operacionales permanentes para la docencia e investigación. Ello comprende tanto a instituciones vocacionales de carácter técnico-profesional, universidades con orientación solo profesional y aquellas que además realizan investigación. El financiamiento debe tener como criterio orientador que la docencia similar en característica y calidad tenga fondos similares. En la investigación, adicionalmente, debe contemplarse un componente de apoyo que garantice un financiamiento sustentable en el largo plazo. Para ambos componentes debe también considerarse el tipo de institución que se está financiando. Quienes imparten docencia de pre y post grado normalmente también realizan investigación, actividades por lo general no completamente separables. En consecuencia, universidades complejas con foco en la investigación deben recibir más recursos. Profesores investigadores reconocidos entregan una educación de mayor calidad y ello tiene mayor costo. Así, cualquier pago por alumno, independiente de donde venga, debe tener un componente que refleje el tipo de docencia y la naturaleza de los profesores que la imparten.

* Esta propuesta fue presentada en un seminario realizado el 25 de agosto de 2014 y fue comentada por Sergio Bitar y Harald Beyer.

Aunque sobre lo anterior existe bastante consenso, hay otros temas que han estado en la base de la discusión sobre financiamiento y dificultan la comprensión del problema de cómo fijar prioridades. Este es el caso del concepto crecientemente acuñado de “educación como un derecho social”. La pertinencia de este tiene que ver con el hecho de que siendo la educación un “bien económico”, en el sentido de que para producirlo se deben destinar recursos escasos, garantizar la educación superior solo tiene sentido entendiendo que la sociedad la ha priorizado respecto de otras actividades alternativas, incluyendo la educación preescolar y escolar, y la política social.

La experiencia internacional sobre financiamiento público a la educación superior deja clara la amplia variedad de esquemas, siendo recurrente la observación de que no hay un solo instrumento sino una combinación de canales de apoyo donde con mayor o menor intensidad coexisten los aportes públicos con un financiamiento de carácter privado, sea para fines de docencia o de investigación. Existen aportes directos a las instituciones, que pueden ser de carácter basal de uso amplio o focalizado, o en base a concursos con matrices institucionales o dirigidos a investigadores. También destaca la creciente importancia de los aranceles de matrícula que pagan los estudiantes, lo que pone de manifiesto la convicción de que la educación terciaria compite en recursos con crecientes necesidades de gasto social.

En Chile, la educación superior está representada por una amplia variedad de instituciones cuyas diferencias se expresan en los niveles de formación (técnico y/o profesional) y en su complejidad, lo que se vincula a la labor de investigación, la que suele desarrollarse en las universidades. La labor de estas últimas debe verse en al menos dos áreas que requieren de financiamiento público: formación profesional e investigación. Las sinergias de proveer en conjunto formación e investigación, particularmente ciertas en el caso de la formación de posgrado y por la vinculación de este con el pregrado, hacen importante considerar que las universidades complejas requieren de un financiamiento especialmente mayor por la naturaleza de su labor educativa.

Antecedentes

El gasto público en educación superior en Chile representa, según el presupuesto del 2014, un 1,05% del PIB, porcentaje que alcanzaba un 0,45% en 2005. Mientras el porcentaje del gasto total de los países de la OCDE fue de 2,1%, con una distribución similar de fuentes

públicas y privadas, en Chile el porcentaje total es de 2,5%, siendo el aporte público sustancialmente menor en relación con el privado. La distribución por tipo de transferencias del Estado a las instituciones de educación superior en 2012 fue 64,4% a ayuda estudiantil, 21,6% a aportes basales y 14% a fondos concursables. Excluyendo a Conicyt, el 58% de los aportes directos son recibidos por universidades estatales del CRUCH, 39% por universidades no estatales del CRUCH y el 3% por privadas creadas después de 1980. Incluyendo los recursos de becas, créditos y fondos concursables y basales, la participación de las transferencias estatales sobre los ingresos operacionales es de 48% para las universidades estatales del CRUCH, de 32,8% para las no estatales del CRUCH, de 20,6% para las privadas, de 23,6% para los IP y de 26,4% para los CFT. Las ayudas estudiantiles representaban un 17% del presupuesto en 1990 y el año 2012 fueron un 71,2%, lo que da cuenta de un cambio estructural importante desde un financiamiento directo a las instituciones hacia un financiamiento indirecto a través de becas y créditos estudiantiles. Las ayudas en créditos y becas permiten que el 68% de los estudiantes del primer quintil y el 59% del segundo quintil cuenten con algún tipo de ayuda.

Sin perjuicio de este cambio, aun en la actualidad la cobertura es muy distinta por nivel socioeconómico, no solo porque la preparación previa de los estudiantes es más precaria para los niveles de ingreso menor, lo que afecta la capacidad de mantenerse en la educación superior, sino porque existen brechas de financiamiento entre los costos de las carreras y las ayudas estatales. Las brechas de financiamiento mensual con respecto al ingreso per cápita de los hogares de los quintiles 1 y 2 son muy significativas, pudiendo ser 2,3 y 1,3 veces mayor el valor lista de los aranceles que el ingreso per cápita, según los datos de la Casen. Esa diferencia en el quintil 5 es solo de 0,2 veces.

Finalmente, el sistema de créditos y en particular el Crédito con Aval del Estado, que permitió el ingreso de muchos estudiantes a la educación superior, implicó una carga relevante sobre las familias porque se diseñó con un pago de “cuota fija” en un contexto de enorme varianza de resultados posteducativos. Ello sentó las bases de una ola de protestas de los estudiantes en 2011 y motivó la adopción de medidas para abordar estos problemas, no tanto de acceso sino de costo del financiamiento. En efecto, y siguiendo las recomendaciones de la Comisión de Financiamiento para la Educación Superior (2012), en el período legislativo 2012-2013 queda-

ron promulgadas leyes que aumentaron las becas a los tres primeros quintiles, se incorporaron medidas para avanzar hacia la igualdad de trato a las instituciones que no pertenecían al CRUCH, ligando el financiamiento al arancel de referencia de la institución; y se extendió al Crédito con Aval de Estado (CAE) la modalidad de pago que se aplica al Fondo Solidario de Crédito que es contingente al ingreso y que termina con el problema que se produce cuando el estudiante, por la razón que fuere, no cuenta con el ingreso suficiente para pagar su obligación. También se ingresó un proyecto que se hace cargo de la brecha que se produce entre el arancel de referencia y el efectivo, en el cual, sin recurrir a la fijación de aranceles, se induce a la institución a que, al menos, avale un crédito contingente al ingreso por dicha diferencia.

La propuesta del Gobierno

1. La propuesta

Un aspecto clave del Programa de Gobierno de la Presidenta Bachelet, se dice, es avanzar hacia la gratuidad universal en el acceso, inicialmente hasta el 70% de los grupos de menores ingresos, para luego extenderlo al 100% de los estudiantes. Se ha señalado que para ser parte del sistema será exigible que las instituciones estén acreditadas y que tengan un 20% de estudiantes pertenecientes a los dos primeros quintiles. Este compromiso de gratuidad tendrá como contraparte financiera aportes específicos a las respectivas carreras, considerando el costo de la docencia.

Una idea planteada es que se procedería con un modelo análogo al de la regulación prevaleciente en Chile para ciertos servicios, construyendo “una universidad o institución modelo”, de modo que los aportes tengan que ver efectivamente con el costo de la educación. También se ha señalado que el financiamiento debería tener un límite respecto al número de años a cubrir en el pregrado, de modo de inducir a un acortamiento en las carreras que en Chile son extremadamente largas en comparación con los países de la OCDE.

La aplicación de la “institución modelo” para determinar los aportes por costos, busca que a través del aporte por alumno se financie el componente docente, y por esa vía tener un sinceramiento de los fondos basales requeridos para el financiamiento de la investigación. Estos fondos basales serán asignados en función de la excelencia de cada una de las universidades en materia de investigación y generación de bienes públicos. También se ha señalado, aunque con menos claridad, que existirán fondos basales

exclusivos para las universidades estatales con rendición de cuentas, en virtud de que, desde el punto de vista de la investigación, las universidades son muy diferentes.

En principio, el acceso a instituciones de calidad de la educación superior debe estar abierto a cualquier alumno, pero se deben reconocer las distintas preferencias que naturalmente ellos tengan. Esto es reconocido, por ejemplo, en los Estados Unidos, donde la oferta académica es amplia y entrega oportunidades a estudiantes con distintas preferencias y capacidades, desde los *colleges* de mayor prestigio académico hasta los más orientados a estudios técnicos y vocacionales. Cabe notar que en esta lógica la separación de las instituciones en categorías tales como estatal y no estatal, o clasificaciones de otra índole que no tienen relación con la investigación y el tipo y calidad de la enseñanza, carecen de sentido y suelen responder a presiones corporativas que no contribuyen a aunar esfuerzos para avanzar en calidad.

Se considera que la gratuidad total es inequitativa, ya que financia con rentas generales del país la educación de sectores que pueden pagarla y cuya apropiación de los beneficios de educarse les permitirá al egreso obtener mayores remuneraciones por la educación recibida. Además, la magnitud de los recursos envueltos puede ser sustancial y difícil de dimensionar. Ello no solo por la masividad y el alto costo de educarse, sino porque eventualmente conlleva una revisión de la situación de quienes previamente no se vieron beneficiados (al menos los deudores del Fondo Solidario de Crédito, del CAE y del crédito Corfo), y porque la magnitud depende críticamente de la población que accede.

De cualquier manera, es ineludible la estimación del costo por alumno para determinar el aporte que reemplazaría el arancel y fijar una cuota global de estudiantes beneficiados por la gratuidad y, eventualmente, cuotas de estudiantes por institución. El aporte debe concebirse como algo independiente de si se hace a través de una transferencia por cada alumno matriculado, o si se plantea como un aporte de mediano plazo (basal), donde se revise la matrícula cada cierto tiempo. Como es un hecho también que en la actualidad los aranceles financian una proporción de la investigación en las universidades complejas, y que, en la medida en que las universidades esencialmente docentes cobran aranceles similares o del orden de las primeras, ellas más que financian su docencia. Consecuentemente, el resultado es que al fijar un costo promedio por docencia, relacionado con los cobros actuales o con las expectativas de salario, las universi-

dades complejas quedarán desfinanciadas y las docentes sobrefinanciadas.

Así y por más idónea que pueda ser la conceptualización, lo cierto es que un sistema que fije desde el Estado el arancel base o de referencia por carrera, siguiendo una conceptualización “empresa (institución) modelo”, tendrá serias dificultades para determinar un estándar básico y homogéneo, y aunque tenga alguna flexibilización, dejará necesariamente fuera de rango a carreras que hoy se asocian con una mayor provisión de servicios educacionales o asociados a la investigación, u otros bienes que la institución entrega al estudiante o a la sociedad.

Lo anterior remarca el hecho de que la gratuidad asociada a una fijación de aporte por alumno como techo máximo requiere ser sustancialmente más precisa respecto del financiamiento de los costos que lo que se requiere con un esquema como el actual, donde hay aranceles de referencia que financian parte del costo por alumno, pero hay flexibilidad para aplicar un arancel mayor para compensar cualquier diferencia de costo que el regulador no ha sido capaz de prever. Sin una posibilidad de ajuste relevante se corre el riesgo de que si el arancel o aporte fijado está subvalorado, los incentivos estarán puestos para reducir la calidad por la vía de entregar un servicio peor, por ejemplo, sobrecargar salas, redistribuir la matrícula, u otra acción que implique dar un servicio inferior al adecuado.

2. El costo

El cálculo del costo para el Estado de la gratuidad depende de los supuestos y escenarios. Algunos de ellos se desarrollan en el Informe de la Comisión de Finan-

ciamiento (2012), y el más esperable, bajo supuestos de matrícula estabilizada, sugiere un costo del orden de US\$ 4.000 millones anuales en régimen. Un trabajo más reciente que entrega nuevas estimaciones es el de Espinoza y Urzúa (2014). Todos los escenarios de costo se hacen tomando como referencia un escenario base (EB). Los ejercicios se construyen en base a supuestos conservadores de: i) matrícula (en el año 2013 se matricularon 1.114.640 estudiantes en alguno de los 11.779 programas ofrecidos y el escenario base (EB) contempla que esta cifra se mantiene en el tiempo); ii) calidad y valor de aranceles, donde suponemos un aumento de calidad, imputando como arancel el promedio de instituciones reconocidas públicamente por su calidad: Universidad de Chile y Universidad Católica para el caso de universidades, e INACAP para CFT e IP; y iii) una duración de los programas y deserción que supone, implícitamente, que tanto las tasas de deserción de los alumnos y la duración efectiva de las carreras no varía con la implementación de la reforma.

En base a lo anterior, Espinoza y Urzúa (2014) elaboraron estimaciones de costo para tres escenarios, además del base. El costo bruto del EB asciende a US\$ 4.800 millones, lo que genera un costo incremental equivalente a US\$ 2.484 millones. Los distintos escenarios contemplan una combinación de variantes en las variables anteriormente señaladas, es decir, demanda y calidad. La Tabla 1 muestra estos resultados.

Los resultados muestran que incluso el resultado más conservador implica un costo incremental en torno a US\$ 2.500 millones, es decir, sobre un punto del producto del país. Más aún, una consecuencia previsible de

TABLA 1 | Resultado estimaciones de costo

Escenario	Matrícula	Costo/Calidad	Costo bruto (Millones USD)	Costo incremental (Millones USD)
Base	2013	Actual	US\$ 4.800	US\$ 2.484
1	2013	Aranceles de Universidad de Chile/UC e INACAP	US\$ 6.444	US\$ 4.128
2	Aumento de 15%	Aranceles de Universidad de Chile/UC e INACAP	US\$ 7.410	US\$ 5.094
3	Aumento de 25%	Aranceles de Universidad de Chile/UC e INACAP	US\$ 8.050	US\$ 5.734

Nota: el cálculo del costo incremental asume un costo actual de US\$ 2.316 millones. Esta cifra se obtiene de la Ley de Presupuesto y, tal como se describe en el texto, probablemente sobreestima el verdadero costo del sistema debido a que muchos de los gastos financian actividades no relacionados íntegramente a docencia (e.g. investigación). Fuente: Espinoza y Urzúa, 2014.

la gratuidad universal es la subsecuente presión general que surja para acceder a un sistema, que por la forma de seleccionar, es particularmente inequitativo. Concretamente, es esperable que a la gratuidad le sigan presiones para relajar sustancialmente los criterios de selectividad académica existentes y que ello aumente la masa de beneficiarios, incrementando así el costo. Sin perjuicio de lo anterior, cabe señalar que simulaciones hechas en base de gratuidad para los siete primeros quintiles son menos onerosas. El costo incremental en dichos casos es menor, lo que obedece a que: i) hoy las becas alcanzan a prácticamente toda esa población; y ii) el CAE es caro.

Aunque el costo de implementación de la primera etapa anunciada por el Gobierno, gratuidad hasta el 70%, sería sustancialmente inferior al de gratuidad total, el problema conceptual y de diseño no es diferente al de la gratuidad total y es sobre esa base que se desarrolla la siguiente propuesta.

Propuestas

1. Acceso y cobertura del financiamiento

Uno de los mayores desafíos en este nivel educativo es fortalecer la recepción y mantención de alumnos con potencial para proseguir estudios superiores, pero que han sido insuficientemente preparados en el sistema escolar, o que habiéndolo sido carecen de recursos para financiar sus estudios superiores. Conviene reiterar la falta de consistencia de la idea de gratuidad completa como instrumento para abordar dichos desafíos, con otras y mayores urgencias de política pública, por lo inequitativa y costosa de esa solución. En régimen, el escenario más conservador implicaría recursos adicionales del orden de US\$ 2.500 millones al año y en escenarios realistas, a más del doble. A ello hay que añadir el probable efecto de condonar las deudas de los préstamos del FSCU y del CAE, que considerando estimaciones a partir de información de la Comisión Ingresos (2005) y del MINEDUC, representa un *stock* actualizado de deuda del orden de los US\$ 9.000 millones.

En consecuencia, una política pública adecuada debe considerar dos principios fundamentales, acordes a la realidad del país. Primero, asegurar que la vulnerabilidad no sea un factor que limite el acceso y la progresión en el sistema. Esto implica eliminar barreras a la entrada como lo hacen las becas y los créditos con pagos contingentes al ingreso laboral. Un segundo principio debe ser que el sistema de financiamiento genere los incentivos para promover el esfuerzo individual y ali-

near las acciones de las instituciones por privilegiar la calidad. Cualquier modelo de financiamiento que omita estos elementos tiene el riesgo de generar importantes deficiencias en la asignación de recursos públicos y privados.

Hasta la fecha, la política de financiamiento estudiantil ha combinado créditos y becas hasta el arancel de referencia, lo que se suele complementar con becas o créditos blandos entregados por la institución. Sin embargo, se considera que las becas hacen sentido en la medida en que premian el esfuerzo, a veces muy notable, que despliegan alumnos de alta vulnerabilidad. No se debe olvidar que esos recursos públicos se estarán destinando a alumnos que exhiben una posición de vulnerabilidad previa al ingreso a la educación superior, pero que pueden egresar siendo no vulnerables. Por otra parte, el hecho de que las becas y créditos financien solo la matrícula y el arancel puede dejar sin resolver el problema de acceso y mantención de alumnos vulnerables, toda vez que los requerimientos de mantención y traslado son relevantes y la ayuda a este nivel suele ser exigua.

Es también un desafío mayor definir un diseño cuidadoso en Chile, pues cualquier cambio de escenario en el que el aporte estudiantil se asocie fundamentalmente a la docencia, desde uno en donde los aranceles financian parte de la investigación realizada por las universidades complejas, tiene el riesgo de desfinanciar fuertemente a las que precisamente son las universidades que sustentan la investigación y entregan una educación de mayor calidad. No hay experiencia en el mundo de un cambio de la magnitud del que se está pensando aplicar en Chile. Los problemas que han sido advertidos no han estado presentes en países que hoy tienen gratuidad, pues el financiamiento a la investigación y a los estudiantes se implementó gradualmente, e incluso en el caso estudiantil, la evidencia en muchos casos marca un cambio en sentido contrario, es decir, desde gratuidad hacia el financiamiento con crédito contingente al ingreso.

En Chile, un país que se ha caracterizado por contar con aportes privados importantes para financiar la educación superior y con aportes basales restringidos para sostener la investigación, el paso drástico a reestructurar aportes solo por docencia importa un riesgo de desfinanciamiento, riesgo que es particularmente acentuado por la imposibilidad de fijar libremente los aranceles. La flexibilidad de las instituciones para captar recursos adicionales resulta vital para reducir el riesgo de desfinanciamiento y también para evitar una mayor segregación.

2. Operatividad del financiamiento a la educación superior

El aporte por docencia debe considerar el costo diferenciado entre las carreras, incluyendo costos de laboratorios, relación alumno a profesor, abundancia relativa de profesores, la nivelación de alumnos, lo que además está asociado al objetivo de la política pública de atraer buenos estudiantes desde sectores vulnerables. El sistema debe reconocer la enorme diferencia entre las instituciones, buscando la simpleza y una adecuada diferenciación. Una posible taxonomía podría basarse en un determinado número de categorías de universidades y de carreras (ciencias las más caras, humanidades las más baratas, por ejemplo). El proceso de clasificación de las universidades debe ser plurianual, competitivo y realizado con expertos internacionales.

En cuanto a los fondos para investigación, ellos deben tener un horizonte de largo plazo en periodos que superen los 5 años y deben ser asignados con la asesoría de expertos internacionales que aseguren competencia técnica e imparcialidad. Razones históricas o de la propiedad de la institución deben tener mínima consideración. En el caso de que instituciones tradicionales o de propiedad estatal observen o garanticen la provisión especial de bienes meritorios, ellas sí deben ser adecuadamente financiadas. El mayor costo corresponde a las remuneraciones del equipo permanente de investigadores, pero también debe considerarse el costo de entrenamiento de nuevos académicos, los gastos de biblioteca y de computación, la supervisión de alumnos de doctorado, cofinanciamiento con entidades que donan y cofinanciamiento con el sector productivo.

Una forma de operativizar estos conceptos es calificar la calidad mediante categorías, por ejemplo, Nivel 1: de excelencia internacional; Nivel 2: con reconocimiento internacional; Nivel 3: con reconocimiento nacional; y Nivel 4: sin reconocimiento. Otro aspecto a considerar es la variedad de costos de equipamiento dependiendo de la disciplina, por ejemplo, Nivel A: con laboratorios complejos; Nivel B: estudios y laboratorios intermedios; y Nivel C: otros.

3. Una propuesta de financiamiento estudiantil

El diseño que Chile ha venido configurando en los últimos 25 años sobre financiamiento estudiantil, aunque con limitaciones, no debe ser descartado de plano con transformaciones refundacionales que van en un sentido opuesto al de las mejores prácticas internacionales en materia de financiamiento. Proponer una gratuidad sin

límites y sin opciones de flexibilidad para obtener fuentes alternativas de recursos, no solo es inequitativo porque extrae de otros usos recursos, sustancialmente más prioritarios, sino porque además pone en severo riesgo de desfinanciamiento al sistema. El perfeccionamiento debe estar en la línea de permitir no solo el acceso de todos los jóvenes con capacidades, sino su permanencia. Es fundamental en esto un diseño que supere el camino corto, dado por la fijación de aportes o aranceles, pues si bien este es positivo en cuanto a contención de alzas, es negativo en cuanto a impedir la flexibilidad institucional para recurrir a otras fuentes de financiamiento. Esta flexibilidad requiere necesariamente que exista la posibilidad de que las instituciones capturen recursos adicionales para docencia desde: i) el Estado (lo que se asocia con gratuidad); ii) los beneficiados cuyos ingresos les permiten pagar un arancel (pago directo), o iii) con financiamiento del Estado en la forma de un préstamo al estudiante reembolsable contingente al ingreso laboral.

La propuesta que sigue busca garantizar el acceso a todos los estudiantes con capacidades de estudio en instituciones de educación superior debidamente acreditadas y permite aumentar significativamente el apoyo a los alumnos vulnerables, o sea, socialmente con mayores necesidades, no solo respecto a los costos de educarse sino también a los costos de bienes y servicios complementarios ineludibles, como alimentación, transporte e incluso vivienda, cuya carencia se transforma a veces en una seria restricción al acceso y permanencia en la educación superior. Se considera que la propuesta es justa en el sentido de que los que tienen o adquieren con su educación la capacidad de financiar sus estudios lo hacen sin que ello signifique un costo excesivo ni para ellos y menos para sus familias. Además, asegura flexibilidad a las instituciones, de modo que los errores de estimación en los costos de la docencia no signifiquen desfinanciamiento.

Concretamente, la propuesta consiste en definir un aporte o pago por alumno por carrera, que es exactamente el monto al cual se referirá el financiamiento o Aporte Real Mínimo (ARM) que entregaría el Estado por alumno elegible, el que debiera depender, entre otros factores, de la tasa de deserción de esa institución. En segundo lugar, se debe definir un porcentaje de alumnos especialmente beneficiados en base a su vulnerabilidad, que puede ser el 70% al que aspira el Gobierno, o el 60% vigente, donde la condición de especialmente beneficiado se refiere, en esencia, a los mecanismos de apoyo complementarios para asegurar acceso y permanencia en la educación su-

perior. Por cada alumno la institución escogida por este recibirá como aporte del Estado ese ARM. Los alumnos vulnerables, además, recibirán un aporte de mantención y transporte, que puede ser decreciente en base a su vulnerabilidad.

Para mantener la flexibilidad al aporte recibido, pero con el objeto de contener las demandas al Estado, las instituciones pueden requerir de este un aporte por alumno adicional (AA), que como tope alcanzará hasta un total (AT) que pudiera anclarse realmente hasta el valor de los aranceles cobrados en 2014 (así, $AT = ARM + AA$) y que es avalado por la institución.

Todos los alumnos, una vez egresados, deben pagar, por un período de hasta 20 años, un valor de hasta el 10% de sus ingresos laborales para financiar el costo de la educación recibida. La definición del nivel de la tasa de interés y las condiciones de pago del saldo de la deuda serán determinadas en virtud de las otras necesidades públicas de gasto social. Este pago cubrirá primeramente el ARM y luego el AA, cuando existiere. Es posible contemplar, en casos calificados, un sistema de becas que reduzca el monto del endeudamiento explícito que adquiere el alumno, cuando este pueda actuar como un disuasivo para el acceso a la educación si la deuda es alta, pero también estas becas estarán condicionadas por las otras prioridades y demandas de gasto social que tenga el Estado. Por último, si el pago del alumno no cubriera todo el AA, la institución debe responder con las garantías y provisiones hechas. Todos los alumnos podrán optar por pagos en efectivo a la institución, la que no obstante no puede discriminar en el acceso según la opción que elija el estudiante.

Referencias

- **Comisión de Financiamiento de la Educación Superior**, 2012. *Análisis y recomendaciones para el sistema de financiamiento estudiantil*. Disponible en: <http://200.6.99.248/~bru487cl/files/ComParedes.pdf>
- **Espinoza, R. y Urzúa, S.**, 2014. Gratuidad de la Educación Superior en Chile en Contexto. Documento de Trabajo, CLAPES UC.
- **Paredes, R.**, 2014. Reflexiones sobre las propuestas de gratuidad para la educación superior en Chile. *Temas de la Agenda Pública*, 9 (69), Centro de Políticas Públicas UC.
- **Williamson, C. y Sánchez, J.M.**, 2009. Financiamiento Universitario: principios básicos para una política de Educación Superior en Chile. *Temas de la Agenda Pública*, 4 (34), Centro de Políticas Públicas UC.

Producción científica y tecnológica*

COMISIÓN:

BERNABÉ SANTELICES

Facultad de Ciencias Biológicas (Coordinador)

ALFONSO CRUZ

Facultad de Ingeniería

FLAVIO NERVI

Facultad de Medicina

ALEJANDRO TORO-LABBÉ

Facultad de Química

CARLOS VIO

Facultad de Ciencias Biológicas

Necesidad de investigación y conocimiento en la sociedad actual

El desarrollo de la humanidad a lo largo de su historia se ha logrado, entre otras cosas, por su interés y talento para cultivar el saber, así como por la curiosidad y la capacidad de asombro del ser humano. Esto ha llevado, a través de desarrollos sucesivos, a la llamada Sociedad del Conocimiento, la que se anticipa como la estructura social del futuro, reconocible en la actualidad en varios de los países más avanzados del planeta. En este tipo de sociedad, el conocimiento es el factor de mayor importancia en la producción, sobrepasando al capital, al trabajo y a las materias primas como la fuente más significativa de bienestar social. De hecho, hoy se sabe que la creación y aplicación de nuevo conocimiento puede crecer sin límites y con rendimientos crecientes de productividad, a diferencia de los tradicionales factores productivos de capital y trabajo, que exhiben rendimientos decrecientes. Más aún, en los países con mayor desarrollo se ha demostrado que una alta inversión en investigación es la vía para el crecimiento económico y el bienestar social y cultural. Así, es un hecho bien documentado que los países son ricos porque invierten en ciencia y no al revés, porque el conocimiento que aporta la investigación asegura un crecimiento económico sostenido.

El conocimiento que aquí interesa es el conocimiento nuevo, obtenible a través de la investigación, que permi-

te un mejor entendimiento de la naturaleza y de la realidad en general. Este conocimiento puede ser transferido a otros miembros de la sociedad, incluyendo personas y empresas, originando innovación y desarrollo. La literatura especializada hoy reconoce la necesidad de los países, especialmente de aquellos en vías de desarrollo, de impulsar deliberadamente la creación de conocimiento con importantes inversiones de largo plazo en sus sistemas de ciencia, tecnología e innovación. Ella determina que el futuro de cualquier sociedad que desea alcanzar un mayor bienestar social dependa, en gran medida, de su acervo cultural, científico y técnico, lo que en último término les permite el diálogo con otras sociedades y el intercambio económico y de conocimientos con el resto del mundo.

El aporte de las universidades

Desde principios del siglo XIX, las universidades se han transformado en los principales centros de cultura, conocimiento e investigación de la sociedad contemporánea, y uno de los instrumentos fundamentales para la innovación, el desarrollo tecnológico y la inclusión social. Es en estas instituciones donde se cultiva el saber y donde se realiza la formación de profesores, investigadores y profesionales para el conjunto de la sociedad. A través del conocimiento, la universidad entrega los instrumentos necesarios para asegurar a las generaciones futuras

* Esta propuesta fue presentada en un seminario realizado el 2 de septiembre de 2014 y fue comentada por Pablo Valenzuela y José Antonio Guzmán.

educación y formación, que les permita el desarrollo y bienestar material, y así contribuyan al respeto de la vida y de la sustentabilidad de los ecosistemas que la mantienen.

En términos formativos, las instituciones universitarias aportan en dos procesos fundamentales:

- **En la formación de pregrado**, el que es un proceso continuo, orientado al desarrollo de capacidad para adquirir conocimiento y discriminación. Ello ocurre a lo largo del proceso educativo y se perfecciona en el pregrado. El rol del modelaje por profesores es fundamental. Más aún, a través de la formación y la mentoría se puede encantar y retener a los mejores estudiantes para continuar estudios profesionales superiores y de postgrado.
- **En la formación de capital humano avanzado**, en la que se conjuga la actividad docente con la de investigación, a fin de que la enseñanza siga tanto la evolución de las necesidades como las exigencias de la sociedad y de los conocimientos científicos en continua evolución.

Este último proceso, fundamental para el desarrollo del país, se hace posible solo cuando se da en espacios únicos y que le son propios a la universidad, donde la libertad de investigación, de enseñanza y de formación son principios fundamentales de la vida de la institución universitaria. En este sentido, los poderes públicos y las universidades, cada uno en su esfera de competencias, deben garantizar y promover el respeto a estas exigencias fundamentales. Estos procesos son inherentes al ser mismo de la universidad y permiten, de manera única, desarrollar la renovación generacional de las plantas académicas superiores del país.

Chile en el contexto mundial

Las estadísticas, especialmente referidas a contribuciones científico-tecnológicas, permiten caracterizar el estado actual de producción de conocimiento en Chile.

En términos de producción científica, Chile se encuentra actualmente en el lugar N° 43 en el mundo, con una producción que representa un 0,3% del total de publicaciones científicas. No obstante, esta participación se ha duplicado en los últimos 15 años. En América Latina, Chile se encuentra en cuarto lugar en el número total de publicaciones científicas, detrás de Brasil, México y Argentina. Si se consideran las publicaciones per cápita, Chile se encuentra en el primer lugar de la región. En

cuanto a la calidad de la producción científica, medida por el impacto normalizado, Chile ha tenido un crecimiento más bien moderado, encontrándose en el lugar N° 30 en el mundo, liderando en América Latina.

Por otro lado, Chile muestra una baja cantidad de recursos humanos altamente calificados: los investigadores representan un 0,8% de la fuerza laboral, mientras que en los países de la OECD esta cifra llega al 7,1%.

En el ámbito de la tecnología e innovación, el país muestra un rezago importante en el contexto internacional. Ello se refleja tanto en la invención como en la producción de bienes tecnológicos. El número de patentes producidas en Chile es muy reducido y ha descendido en los últimos cinco años. El año 2008 se solicitaron 531 patentes, mientras que en 2012 se solicitaron 336, lo que representa un 0,02% de la cifra mundial y un 4,5% de América Latina.

Otro indicador de desarrollo tecnológico es el porcentaje de exportaciones de productos de alta tecnología respecto del total de las exportaciones de productos manufacturados. Mientras en Chile esta cifra llega al 4,6%, en los países de la OECD alcanza un valor promedio de 16,5%.

Chile y sus universidades

En países como Chile, con escasa actividad de investigación e innovación en el sistema empresarial, son las universidades las que están haciendo una parte importante del avance y el desarrollo científico tecnológico del país. Así, ellas producen entre el 85 y el 90% de las publicaciones generadas en el país y entre el 55 y el 60% de las patentes nacionales e internacionales otorgadas a residentes chilenos. Las universidades con doctorado forman el 100% del personal avanzado (doctores) graduado en el país y las incubadoras universitarias son las responsables del establecimiento y desarrollo del 75% de las empresas incubadas en Chile en los últimos años.

Sin embargo, el sistema universitario nacional es muy heterogéneo, con fuerte concentración de actividades en unas pocas instituciones. Por ejemplo, cuando se evalúa el origen de los artículos científico-tecnológicos producidos entre 2003 y 2008, se constata que la producción se concentra en solo dos universidades, que producen el 50% de los trabajos (Universidad de Chile: 30,8% y Pontificia Universidad Católica de Chile: 20,2%). Si se considera a las tres universidades siguientes (Universidad de Concepción: 12,8%; Universidad de Santiago:

6,5%; y Universidad Austral: 5,1%), el valor aumenta al 75% del total de publicaciones originadas desde Chile. El resto de las universidades del Consejo de Rectores contribuye en valores que oscilan entre el 0,5 y 3,0% del valor total de publicaciones.

El análisis de otros indicadores de producción científico-tecnológica lleva a conclusiones similares. Siendo los programas de doctorado una actividad formativa que descansa sobre líneas activas de investigación, no es extraño que las mismas tres universidades que producen el mayor número de publicaciones tengan también el mayor porcentaje (76%) del número de programas de doctorado en el país y el mayor número de doctorantes (77%). En forma análoga, el 76% de las 331 patentes nacionales e internacionales otorgadas a universidades chilenas en el período 2001-2013 se concentra en tres universidades, a saber: Universidad de Chile (45%), Universidad de Santiago (16%) y P. Universidad Católica de Chile (15%). Otras tres universidades (Universidad Austral de Chile: 6%; Universidad Federico Santa María: 7% y Universidad de Concepción: 3%) permiten elevar la participación a 92% de las patentes producidas por universidades chilenas en ese periodo.

Esta situación, en que unas pocas universidades (menos del 10% del total) tienen un efecto desproporcionado en la producción científico-tecnológica, existe en muchos países y regiones. Son las así llamadas “Universidades de Investigación” las que son la base de desarrollos tecnológicos e innovaciones futuras. A estas les siguen un conjunto de 8 a 10 universidades, cuya producción individual contribuye solo con un 1 a 2% a la producción total. El resto (cerca de 40 universidades) no realizan investigación, desarrollos tecnológicos o innovación.

Factores determinantes en Chile

Varios factores determinan el desarrollo descrito anteriormente, por lo que se justifica un breve análisis.

1. Financiamiento

A pesar de su alta relevancia, la inversión en ciencia, tecnología e innovación (CTI) en nuestro país ha sido históricamente baja. En la actualidad alcanza apenas a un 0,34% del PIB, que proviene mayoritariamente del sector público. Esta cifra no ha crecido desde fines de la década del 2000, siendo una de las menores de los países con similar nivel de desarrollo y muy por debajo del promedio de los países de la OECD, que es del 2,3%. El presupuesto público para la CTI sugerido por el Consejo

Nacional de Innovación y Competitividad (CNIC) para el presente año, es de \$514.282 millones de pesos, que equivale a US\$935 millones. En términos per cápita, este valor corresponde a US\$53, cifra muy inferior a los US\$128 de Brasil, US\$439 de España y US\$1.404 de Finlandia.

El financiamiento de la actividad sigue siendo primariamente mediante subsidios otorgados por las agencias del Estado. El aporte de la empresa privada es marginal y los incentivos tributarios a las empresas no han tenido el efecto esperado.

Esta baja inversión en nuestro sistema de CTI ha tenido diversas consecuencias que están comprometiendo el desarrollo y crecimiento del país en el largo plazo, como una baja diversidad productiva y elevada concentración, alta dependencia de nuestra economía en la explotación de recursos naturales, una estructura exportadora principalmente de materias primas y prácticamente nulo crecimiento de la productividad total de factores (PTF) en los últimos 15 años, entre otros. El destacado profesor de la Universidad de Harvard Ricardo Hausmann ilustra bien esta debilidad de nuestro país al señalar que, desde el punto de vista productivo, “Chile sabe hacer pocas cosas”.

2. Institucionalidad

La institucionalidad de la ciencia, tecnología e innovación nacional se ha discutido extensamente y existe bastante acuerdo en que el sistema está altamente segregado y con escasa coherencia. De hecho, las actividades relacionadas con investigación e innovación siguen repartidas en varios ministerios y servicios del Estado, sin un responsable claro de la política y programas nacionales en ciencia, tecnología e innovación. Una institucionalidad fragmentada tiene efectos adversos en la coordinación entre los agentes y visiones que regulan las distintas etapas y procesos de creación, transferencia y utilización del conocimiento. Además, el sistema carece de una visión holística y de largo plazo, que permita implementar políticas complementarias entre los diferentes componentes del sistema. En consecuencia, en la actualidad no se pueden planificar ni desarrollar programas de largo plazo. Además, con frecuencia hay duplicación de proyectos y falta de coordinación en los procesos de creación y utilización del conocimiento.

3. Políticas de mediano y largo plazo

Una de las consecuencias de una institucionalidad poco efectiva es la ausencia de un programa de desarrollo de

la ciencia, tecnología e innovación en Chile de mediano y largo plazo. Una política de desarrollo debiera servir como marco de referencia para científicos, tecnólogos, instituciones de investigación y empresas demandantes de conocimiento para configurar sus propios planes de desarrollo. Además, un programa de desarrollo de la CTI debiera servir de base para alinear los instrumentos de política y los mecanismos de financiamiento de manera tal que respondan en forma coherente a un patrón de avance científico-tecnológico planificado.

Propuestas

Para avanzar en forma coherente y proyectar el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación en Chile en los próximos años, se proponen las siguientes iniciativas:

1. Institucionalidad

Se requiere el funcionamiento efectivo de un organismo encargado de la formulación y seguimiento de políticas nacionales de CTI de mediano y largo plazo, análogo al papel que juega el actual CNED en el sector de educación. Sus responsabilidades debieran incluir la planificación y definición de políticas, así como su articulación en programas coherentes, su monitoreo y retroalimentación y acompañamiento en la tramitación de su financiamiento. Este organismo debe tener una cierta independencia en su composición y poseer la facultad de ser consultado por el gobierno ante modificaciones sustantivas que desee introducir en materias de políticas, planificación y financiamiento. En el corto plazo se sugiere organizar un Consejo Nacional de CTI y en el mediano plazo se debe crear el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.

2. Establecimiento de plataformas científico-tecnológicas y diferenciación de instituciones

Se deben establecer o reforzar plataformas estables de investigación y tecnología a lo largo de Chile, contribuyendo además a la diferenciación y especialización de las distintas instituciones donde se realiza investigación e innovación.

El subconjunto de las tres universidades de investigación es considerado la base de progresos futuros. Consecuentemente, ellas debieran tener una fuerte prioridad de desarrollo, debiendo ser, además, el asiento natural de programas y proyectos de alta especialización, de interés del Estado y del país.

El desarrollo futuro de las 8 a 10 universidades que les siguen en productividad debiera propender a que

aquellas instituciones con mayores realizaciones pudiesen aproximarse e igualar los niveles de diversidad y producción de una universidad de investigación. Esto es particularmente relevante para el establecimiento de polos regionales de desarrollo, en latitudes (norte y sur) a cierta distancia de la zona central del país, donde ya se sitúan las tres universidades de investigación. Las universidades con menor número o diversidad de realizaciones, podrían especializarse en ámbitos específicos de investigación, en los que pudiesen alcanzar altos niveles de calidad y producción.

En el establecimiento de estas plataformas nacionales de ciencia y tecnología es imperativo mantener y fortalecer en el mediano plazo los instrumentos de trabajo científico que han resultado exitosos. Además, se debe avanzar en la creación de nuevas estructuras, tales como universidades tecnológicas y centros de investigación, que permitan incorporar investigadores jóvenes, alojar equipamiento científico sofisticado y estimular la innovación y la transferencia tecnológica con la empresa y el Estado. Todos estos polos de desarrollo científico (centrales y regionales) debieran involucrar universidades, comunidades y actores económicos e institucionales en torno a temas de desarrollo sostenible.

3. Formulación de una política de ciencia, tecnología e innovación de largo plazo

El país necesita contar con políticas nacionales de mediano y largo plazo, articuladas con las agencias estatales, las universidades, la comunidad científica y las empresas, de modo de armonizar las políticas con el mundo académico, social y empresarial. Para formular estas políticas se requiere primero conocer y considerar las prioridades nacionales de desarrollo, incluyendo necesidades productivas, sociales y culturales. Su formulación debe ser lo suficientemente flexible como para modificar las orientaciones, si las evaluaciones pertinentes así lo aconsejan.

4. Capital humano

Chile necesita mejorar significativamente el destino que se le está dando a su inversión en recursos humanos, lo que actualmente se realiza con sus programas de becas doctorales nacionales y extranjeras. El objetivo final es contar con una masa crítica de investigadores en las distintas áreas del conocimiento y cuya selección, formación, inserción y desarrollo esté efectivamente alineada con las políticas y prioridades nacionales. Ello requiere mecanismos de selección de becarios y de sitios de estudios basados no solo en la calidad, sino que también

en la pertinencia. Se debe estimular, además, el mejoramiento, la actualización y la diversificación de nuestros propios programas de doctorado, incrementando también las exigencias y la coherencia de las políticas nacionales de acreditación. También se requiere mayor realismo en los supuestos y acciones de los programas de inserción de becarios en la industria y en la academia.

5. Financiamiento

Siendo el presupuesto de CTI tan deficitario en Chile, es posible formular numerosas proposiciones de financiamiento para los próximos años. Sin embargo, hay tres que parecen prioritarias y lo suficientemente amplias como para dar cabida a otras, si ellas se adoptan:

- a. **Incrementar en forma significativa y sostenida los recursos para la CTI hacia el 2025.** El país requiere con urgencia retomar la meta establecida por el CNIC el año 2007 de alcanzar una inversión en CTI superior al 2% del PIB en un horizonte de 13 años. Se propone como objetivo país concordar en alcanzar esta meta hacia el año 2025, que comprenda un aporte de un 1% de los sectores público y privado respectivamente. Para alcanzar este volumen de inversión pública será necesario que el actual presupuesto en CTI se incremente anualmente en una tasa cercana al 15% en los próximos 10 años.
- b. **Incorporar una lógica presupuestaria plurianual con una visión estratégica de largo plazo.** Como se señala más arriba, para maximizar el impacto de las políticas nacionales de CTI se requiere de una visión estratégica de mediano y largo plazo. Sin embargo, la actual práctica de elaboración de presupuestos anuales es incompatible con este propósito. Es imperioso cambiar a una lógica presupuestaria plurianual que responda a una visión estratégica de las prioridades nacionales en CTI, con un horizonte a 10 años y revisiones bianuales.
- c. **Incorporar incentivos efectivos a la inversión privada en investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) y al emprendimiento innovador.** El aporte del 1% del PIB del sector privado a la CTI es fundamental para impulsar la creación de conocimiento científico-tecnológico con potencial de innovación, que dé origen a nuevos sectores industriales, emprendimientos dinámicos, nuevos productos, servicios, procesos y soluciones. La actual estructura produc-

tiva de Chile, intensiva en *commodities* y capital, demanda poca I+D. Por ello, el aporte de las empresas privadas a la CTI ha sido marginal y los incentivos a la I+D no han tenido el efecto esperado¹. Se propone revisar en profundidad los actuales instrumentos de fomento a la I+D y considerar algunos nuevos. Por ejemplo, apoyar la emergencia de nuevas empresas y de nuevos sectores industriales de base tecnológica; entregar un mayor apoyo a la atracción de inversiones extranjeras en I+D+i; estimular la creación de consorcios tecnológicos para I+D de universidades y empresas; dar un mayor apoyo para la inserción y contratación de personal para la I+D en empresas; cofinanciar la industria de capital de riesgo; atraer centros de excelencia internacionales con aportes privados, entre otros.

6. Legislación

Estrechamente relacionado con el tema anterior y a fin de estimular la participación del sector privado en el financiamiento de la CTI, se deben agregar dos perfeccionamientos específicos a la actual ley de I+D. El primero se orienta a fortalecer la vinculación universidad-empresa, de modo de incrementar la transferencia de conocimiento tecnológico que genere valor en la industria, como ocurre en muchos países desarrollados (concepto de la “triple hélice”) y en el que el Estado puede actuar como facilitador de la interacción a través de apoyo económico y legislativo. En una etapa más consolidada de desarrollo, se debiera alcanzar el modelo de cuádruple hélice, incorporando actores relevantes de la sociedad civil (grupos, organizaciones, etc.) para representar los intereses y necesidades de ciudadanos, consumidores y usuarios durante la formulación de agendas nacionales y locales de desarrollo, basadas en la aplicación de conocimiento y en la determinación de las políticas y prioridades de inversión pública y de incentivos a la inversión privada.

El segundo perfeccionamiento se orienta a distinguir a las PYMES y nuevos emprendimientos respecto de las grandes compañías (incumbentes) en los incentivos a la I+D. La actual legislación no hace distinción según tamaño de empresas a pesar de su alta heterogeneidad, lo que va en desmedro de las primeras, que son las que tienen mayor potencial de incrementar la PTF (Productividad Total de Factores) del sistema productivo de nuestro país.

¹ Ley 20.241 que establece un incentivo tributario a la inversión privada en investigación y desarrollo.

7. Difusión y educación de los niños en ciencia

La comunicación adecuada de resultados, hallazgos y valores del trabajo de investigación e innovación a un público no especializado, es de la mayor importancia. Desde el punto de vista educacional, tal actividad enriquece y perfecciona la sociedad, estimula vocaciones y puede orientar futuros trabajos y especializaciones de aquellos que reciben el mensaje. Desde el punto de vista económico, las actividades de difusión muestran a los contribuyentes, políticos y gestores la utilidad de la ciencia, la tecnología y la innovación para el desarrollo del país, así como la necesidad de inversión en CTI para su progreso. Desde esta perspectiva, el país debe incrementar muy significativamente las actividades de difusión, reforzando los programas actuales y asociándolos con los distintos programas de investigación e innovación existentes. La comunidad científico-tecnológica nacional debe entender que si la sociedad en general y los contribuyentes en particular no comparten la necesidad de desarrollo científico-tecnológico nacional, difícilmente se podrá incrementar la inversión en este rubro a futuro.

El problema de la educación de los niños en ciencia está estrechamente relacionado con las necesidades de difusión. Se sabe que esta enseñanza debe iniciarse precozmente en la edad escolar, aprovechando la curiosidad e imaginación de los niños. A ello se suma la necesidad de conocimientos en ciencia, tecnología e innovación a fin de progresar adecuadamente en la sociedad actual y futura, todo lo cual contrasta con las reducciones en la enseñanza de las ciencias realizadas en el país en las sucesivas reformas curriculares de los últimos 40 años. Este es un segundo conjunto de razones por las que las actividades de difusión se debiesen incrementar, orientando muchas de esas actividades hacia la educación de los niños en ciencia.

Referencias

- **Arnkil, R., Koski, P., Järvensivu, A. and Piirainen, T.**, 2010. Exploring Quadruple Helix – Outlining user-oriented Innovation Models. Working Papers 85/2010. University of Tampere. Work Research Centre. Finland.
- **Arrow, K.J.**, 1962. The economic implications of learning by doing. *The Review of Economics Studies*, 29 (3), 155-173.
- **Baeza, J.**, 2010. *Desarrollo científico y tecnológico en Chile y el rol de las Universidades*, 155-162. En: Santelices, B. (ed.) 2010. El rol de las universidades en el desarrollo científico y tecnológico. Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2010. CINDA y UNIVERSIA.
- **Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (CNIC)**, 2010. *Agenda de Innovación y competitividad 2010-2020*. Disponible en: www.cnic.cl
- **Corvera, M.T.**, 2004. Ciencia y tecnología. Indicadores de la situación chilena. *Serie Estudios*, N° 304, 35 pp. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones Chile.
- **Hausmann, R., Hidalgo, C.A., Bustos, S., Coscia, M., Chung, S., Jiménez, J., Simoes, A., Yildirim, M.A.**, 2011. *The Atlas of Economic Complexity: mapping paths to prosperity*. Massachusetts Institute of Technology and Center for International Development, Harvard University. USA.
- **Rouvinen, P.**, 2002. R&D—productivity dynamics: causality, lags, and 'dry holes'. *Journal of Applied Economics*, 5 (1), 123-156.
- **Santelices, B. y Lund, F.**, 2013. *Innovación con base científica: observaciones para la formulación de políticas públicas*. En: Santelices, B., Lund, F., Cooper, T. y Asenjo, J.A. (eds.), *Innovación basada en conocimiento científico*. Academia Chilena Ciencias. Santiago, Chile.
- **Santelices, B.**, 2010. *El rol de las universidades en el desarrollo científico y tecnológico. Educación superior en Iberoamérica*. Informe 2010. CINDA y UNIVERSIA.
- **Santelices, B.**, 2011. Cumplimiento de las misiones universitarias (enseñanza, creación de conocimiento y transferencia tecnológica) por las universidades chilenas. *Estudios Sociales*, 119, 93-130. CPU, Chile.

Bases de datos

- CNED: www.cned.cl/public/Secciones/SeccionIndicesEstadisticas/indices_estadisticas_BDS.aspx
- CORFO: www.corfo.cl
- OECD Main Science and Technology Indicators: www.oecd.org/sti/msti.htm
- RICYT: www.ricyt.org/
- SCIMAGO Journal and Country Rank: www.scimagojr.com
- WIPO: www.wipo.int/portal/es/index.html
- World Bank data: databank.worldbank.org/data/home.aspx

Humanidades, artes, ciencias sociales y educación*

COMISIÓN:

RICARDO ROSAS

Facultad de Ciencias Sociales (Coordinador)

ALEJANDRO CARRASCO

Facultad de Educación

PABLO CHIUMINATTO

Facultad de Letras

CAROLA OYARZÚN

Facultad de Letras

MIRYAM SINGER

Facultad de Artes

La universidad como pluralidad de disciplinas

La universidad ha sido, desde sus inicios, el lugar consagrado al desarrollo del pensamiento, a la formación avanzada de las nuevas generaciones y a la investigación en las más diversas áreas del saber y la cultura. Para este fin, la universidad promueve que todos sus miembros (profesores, estudiantes y funcionarios) se congreguen animados por la búsqueda de los conceptos universales de *bien*, *verdad* y *belleza*; que constituyen la esencia de lo humano.

Renunciar a esta múltiple misión es restringir la comprensión del ser humano en su relación con la sociedad, la naturaleza y la vida espiritual. Por esto, la universidad funciona en equilibrio con la más amplia gama de disciplinas y áreas del saber y, en particular, con el desarrollo del campo de las humanidades, las artes, las ciencias sociales y la educación (en adelante HACSE). Por lo tanto, la universidad, si bien contribuye al desarrollo de la sociedad y de la nación mediante la investigación científica y tecnológica, es también responsable de la expansión del conocimiento sobre el significado de lo humano y su entorno social y cultural. Para este fin, las HACSE dentro de la universidad alojan, analizan, promueven y transfieren las manifestaciones estéticas, sociales y culturales, permitiendo simultáneamente la valoración y la

transmisión de la herencia histórica, así como la construcción del legado futuro.

La relevancia de las HACSE en el desarrollo social, económico y moral de la sociedad

El modelo de desarrollo económico y social que ha construido Chile en los últimos 40 años ha sido puesto en entredicho en los últimos años por una parte importante de la sociedad chilena. El diagnóstico es que la lógica que subyace a ese modelo de sociedad ha descuidado principios fundamentales como la justicia social y la generación de oportunidades equivalentes para que todos los ciudadanos hagan uso de sus libertades elementales, disfruten del goce estético y cultiven su calidad de vida más allá de las necesidades elementales. El modelo predominante ha tendido a suponer que todos los campos de la vida están gobernados y pueden ordenarse conforme a un principio único de racionalidad humana, donde la historia, los valores comunitarios, la solidaridad y el cuidado a la dignidad humana sucumben y son relegados por el ánimo de maximizar el interés propio como principio rector de la vida, de los sujetos y las organizaciones. En esa lógica, cuestiones elementales como la salud, la educación, el bienestar psíquico o el acceso a la cultura devienen bienes con amplias gradientes de ca-

* Esta propuesta fue presentada en un seminario realizado el 2 de septiembre de 2014 y fue comentada por Pablo Valenzuela y José Antonio Guzmán.

lidad, cuya distribución está segmentada conforme a la posición económica de cada cual.

El modelo parece, sin embargo, haber llegado a un punto de inflexión: la desigualdad y la inequidad del acceso a bienes y servicios parecen ser parte estructural, y no circunstancial de él. Aumenta el producto interno bruto (PIB) pero no la calidad de vida de las personas. Creemos como país, pero las brechas de la desigualdad siguen incólumes, tanto a nivel de educación como de ingresos. Aumenta la riqueza a la par de la insatisfacción ciudadana.

¿Y cómo aportan las HACSE a construir un modelo alternativo de sociedad? La desigualdad en Chile no es un problema económico en su origen, es un problema social, que tiene profunda raigambre en cómo entendemos las relaciones naturales entre personas de diferentes estratos sociales o etnias. Las HACSE contribuyen a generar y transferir conocimiento para reconfigurar dichas relaciones, a través de la reflexión que surge de los cambios en las formas como se explica la historia y la cultura, en su más amplia dimensión, y en cómo se proyecta el futuro.

Así, la imaginación, componente esencial de esta dimensión del saber, junto a la constitución de los mundos internos personales e identitarios, hacen posible una interacción social idealmente consignada a alcanzar la empatía, el respeto y la tolerancia necesarios para la convivencia. Es en este sentido que las HACSE cumplen un rol fundamental, a través del cambio o fortalecimiento de iniciativas sociales y culturales, entendidas no solo como el marco institucional, sino también como el ecosistema que permite crear, desarrollar e implementar decisiones en ámbitos tan sensibles como la educación, la capacitación técnica y el acceso a la cultura.

La triada Universidad, Gobierno y Empresa, conocida como la “triple hélice”, ha sido valorada tradicionalmente por su capacidad de generar progreso y mejorar la calidad de vida a través de las contribuciones que, por la propia sinergia, pueden producir estos tres agentes sociales. Sin embargo, un aspecto que no siempre es considerado en este eje es el que representa la cultura, así como las industrias creativas que surgen de la profesionalización de las disciplinas propias de las HACSE.

Desde un *software* educativo hasta el cambio en la valoración de una minoría, los ejemplos del amplio espectro de repercusión y del potencial que representa el aporte de las HACSE, van a la par del dinamismo de una sociedad que ya no puede ser identificada con la unidad, sino con la multiculturalidad de sus com-

ponentes. Esta compleja convergencia política, social y cultural tiene como desafío impulsar un modelo amplio de transferencia de conocimiento desde la universidad, que proponga un concepto de producción desde todos los ámbitos del saber, reconociendo la transmisión del valor social de los conocimientos, su interdependencia, tolerancia y solidaridad.

Las HACSE hacen un aporte en la ampliación del concepto de producción y realización interdisciplinaria, en la reconsideración de áreas como la innovación social, las industrias creativas y culturales, y en la ampliación de los indicadores de productividad académica, desde el concepto tradicional de patente científica a la propiedad intelectual, del derecho de autor a los contenidos de acceso libre, desde la innovación y el emprendimiento, a la creatividad y la transferencia. En suma, las HACSE deben ser parte de la solución creativa al problema de la desigualdad desde el foro de lo público, que es al que pertenece naturalmente la Universidad Católica.

Las HACSE frente al desafío de la reforma educacional

Las políticas educacionales de las últimas décadas en Chile han estado colonizadas por una perspectiva restringida ante la multiplicidad de fines que posee la educación: reducir la educación a la mera formación de capital humano. Esta perspectiva de la disciplina económica supone que el único y más importante fin de la educación es la adquisición de habilidades para el mundo del trabajo. Sin embargo, además de ese objetivo, la educación tiene fines como la construcción de sujetos autónomos, habilitados para decidir y construir sus propios proyectos de vida; o, también, la educación contribuye a producir en las nuevas generaciones conciencia tanto de sus derechos como sus deberes con la comunidad política a la que pertenecen. De esta forma, la visión simplificada del rol de la educación ha mermado la riqueza del currículum escolar, el que se ha concentrado en el desarrollo de habilidades de lectura, escritura y matemática básicas, necesarias para el desempeño de tareas de mediana calificación, suponiendo que los estudiantes constituyen una masa homogénea en términos de habilidades y motivaciones. Los otros propósitos de la educación, como la formación de la autonomía del juicio, las habilidades de pensamiento, el cultivo de la apreciación estética, la formación del cuerpo o el desarrollo del discernimiento moral, han permanecido como aspectos secundarios. Son estos factores, justamente, el núcleo central de las HACSE desde los orígenes de la cultura.

Los desafíos de la educación superior convocan a la Universidad Católica y, en particular, a las HACSE a ser parte de un diálogo transversal para aportar desde la diversidad disciplinaria a la tarea mayor —a nivel país— centrada en la calidad y la excelencia de la educación. Ante este desafío, la Universidad Católica compromete su capital disciplinar para formar profesores del más alto nivel, capaces de transmitir a las nuevas generaciones no solo contenidos curriculares estandarizados, muchas veces contingentes y arbitrarios, sino que también habilidades y conocimientos mayores que, planteados desde las HACSE, podrán posibilitar transformaciones globales y cambios tanto en el aula como en los contextos culturales. Solo así la universidad, en tanto lugar autónomo que expande el conocimiento, abordará la educación en toda su complejidad.

Son muchos los aspectos que vinculan históricamente a la universidad con el trabajo más propio de las HACSE. Las múltiples definiciones de cultura están determinadas por las condiciones de producción, experimentación, transmisión y función ritual, vinculada a las más arcaicas formas de trascendencia humana. Tales parámetros se han mantenido, con diferentes énfasis, a lo largo de la historia. En este encuentro, en constante modulación, radica su potencial para la formación y la vida universitaria actual. Así, a partir de este potencial, las HACSE proyectan e imaginan una sociedad participativa, no solo concebida para una praxis disciplinar de excelencia, sino para el cultivo del espíritu, y una posibilidad real de constitución y desarrollo para las naciones.

Las HACSE reúnen desde su génesis la mayor capacidad para crear nuevas y subjetivas visiones de mundo, y a través de esa condición, el potencial para cambiarlo. Además, están en permanente conexión con el país al que servimos. La producción de sus escuelas, institutos y facultades irradia en todas las áreas del quehacer nacional, tanto desde la obra misma, como desde la persona de sus realizadores. Son las HACSE el principal aliado en la capacidad de entendernos, respetarnos y reconocernos los unos a los otros, y de la búsqueda de un sentido país, de una mirada más amable hacia la comunidad; en último término, en participar de una visión y narración común.

Por lo tanto, toda reforma o redireccionamiento de los paradigmas en curso debe contener la mirada de las HACSE como material de trabajo y conciencia comprometidos con la dignidad humana, sobre la base de

fundamentos democráticos. El cuestionamiento de la orientación tecnocrática y económica del concepto de desarrollo, junto con el planteamiento de la necesidad de incorporar la subjetividad en la discusión acerca de desarrollo en nuestro país (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2012), ha puesto en evidencia la importancia de considerar a las HACSE como parte estructural del nuevo marco educacional.

La educación superior debe resguardar que los ciudadanos tengan la capacidad de imaginar, crear, pero también que sean capaces de ponerse en el lugar del otro y comprender tanto las similitudes como las diferencias que nos constituyen. La tolerancia y el respeto, que son dos de las grandes enseñanzas que nos han dejado los conflictos globales del siglo XX, son parte de los desafíos del siglo XXI. No basta con que estos parámetros estén en los textos y programas de estudio, es necesario que estén en el núcleo de las prácticas, motivadas también por el desafío de incorporar aquellos puntos ciegos propios de cada cultura (Nussbaum, 2010).

La contribución de la UC en el desarrollo de las HACSE y los desafíos del país

La Universidad Católica ha entendido el lugar fundamental de las HACSE en la concepción de su misión universitaria desde las licenciaturas en las diferentes áreas, la profesionalización de las carreras artísticas, la formación pedagógica, la investigación y la creación. En este sentido, se han generado diversos mecanismos para potenciar el rol de las HACSE dentro de la Universidad, en relación al impacto que esta espera tener en los distintos ámbitos de la sociedad.

En esta línea, el año 2010 se crea la Dirección de Artes y Cultura, que funciona en un rango equivalente al de la Dirección de Investigación y Doctorado, y cuyo propósito es el fomento y desarrollo de estas, tanto a nivel de investigación como de creación. En reconocimiento al valor de las HACSE, la Vicerrectoría de Investigación creó un fondo propio para las artes y la cultura, la transferencia y la investigación interdisciplinaria. Dentro de esta iniciativa destaca el Concurso de Creación Artística (CCA), que ha puesto a las HACSE un desafío mayor y que ha significado que en los últimos años se haya producido un aumento sustancial en la asignación de recursos del Concurso PREI¹ a académicos de las HACSE y de la investigación interdisciplinaria.

¹ Ver <http://investigacion.uc.cl/Investigacion/prei.html>

Paralelamente, la Vicerrectoría de Investigación el año 2013 convocó a un concurso de proyectos interdisciplinarios para centros UC. Tres de los cuatro centros que se adjudicaron recursos pertenecen a facultades o escuelas representantes de las HACSE. En esta misma línea, existe la Dirección de Transferencia y Desarrollo, que tiene por objetivo facilitar y aumentar la investigación en la universidad, estableciendo una transferencia entre el nuevo conocimiento y la sociedad. Esta dirección tiene una subdirección de Humanidades, Ciencias Sociales y Educación, que promueve y apoya proyectos en estas áreas.

A nivel nacional, la Universidad Católica cuenta con una significativa producción científica en el área, participación en los concursos formalizados de investigación científica y una clara demostración de un activo aporte al conocimiento y la creación. Posee además una fuerte presencia a través de centros especializados en políticas públicas, patrimonio cultural, medición de calidad de procesos educativos, e inclusión e innovación.

Paralelamente, de forma creciente los académicos del área de las HACSE de la universidad ejercen como agentes culturales, en una variedad de roles tales como críticos de arte, evaluadores de proyectos culturales y educacionales, jurados de premios y concursos, consejeros y asesores de innumerables instituciones gubernamentales y privadas, constituyendo un aporte específico para el país y un nexo fundamental entre la universidad y la sociedad.

El ranking mundial QS del año 2013² sitúa a la Universidad Católica dentro de las 200 mejores universidades y encabeza el listado a nivel nacional. Un análisis comparativo del ranking por disciplina, revela que las áreas de Artes y Humanidades y Ciencias Sociales y Administración, alcanzan las posiciones superiores (N° 85 y 90 a nivel mundial respectivamente). Se destaca el posicionamiento de disciplinas como Derecho y Educación, que se encuentran dentro de las primeras 50 escuelas del ranking, y Geografía, Psicología, Sociología, Economía, Agronomía, Ingeniería Forestal y Letras, que se encuentran dentro de las primeras 100.

A pesar de estos datos, a nivel nacional es posible observar la menor tasa de adjudicación de recursos para estas áreas en los diferentes fondos concursables admi-

nistrados por la Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología (CONICYT). Esto se ejemplifica en la asignación de fondos para los Anillos de Investigación, donde el financiamiento es muy inferior en el área de Humanidades y Ciencias Sociales, respecto de las Ciencias Exactas. Lo mismo se refleja a nivel regional e internacional en las diferencias existentes en los montos invertidos para las distintas áreas del saber, donde claramente las HACSE presentan un financiamiento inferior³.

La menor asignación de recursos repercute, a su vez, en la visibilidad de las publicaciones científicas del área, que de acuerdo a los datos del *SCImago Journal and Country Rank*⁴, es considerablemente inferior para las áreas de Artes y Humanidades, Ciencias Sociales y Psicología. Esta tendencia se observa tanto a nivel nacional como internacional. Sin embargo, el futuro de las HACSEs se ve optimista en un entorno favorable como el de la Universidad Católica, donde existe un creciente apoyo a iniciativas de investigación, un progresivo reconocimiento a indicadores alternativos de productividad, y una creciente demanda por los aportes de estas disciplinas a los complejos desafíos que imponen las reformas en curso en nuestro país.

Propuestas desde las HACSE al desarrollo del país

1. Fortalecimiento de creación y comunicación de indicadores de desarrollo humano

En sintonía con lo argumentado previamente en relación al excesivo protagonismo de indicadores económicos de desarrollo país, se propone generar indicadores de desarrollo humano para definir complementariamente el nivel de progreso (alineados con las propuestas del PNUD), puesto que los indicadores económicos no son suficientes para explicar la complejidad del bienestar de las personas. Para esto se deben definir las fuentes de captación de datos que contemplen indicadores de salud psíquica y bienestar emocional. Algunos órganos de competencia al respecto podrían ser el Instituto Nacional de Estadísticas, el Ministerio de Desarrollo Social, el Departamento de Estudios del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, el Ministerio de Educación y la Agencia Nacional de Calidad de la Educación.

² Ver www.topuniversities.com/university-rankings

³ Ver www.ricyt.org

⁴ Ver www.scimagojr.com/countryrank.php

2. Separación de institucionalidad científica de las HACSE

Se propone crear una separación en la administración de CONICYT de los fondos para las HACSE y Ciencias Exactas, que permita cuantificar, dimensionar y apreciar el quehacer e impacto de las HACSE, para generar instrumentos de evaluación, seguimiento y monitoreo ad hoc a la naturaleza de estas áreas.

3. Propuestas de cambios al Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNAC)

En el contexto de los cambios del CNCA, se propone crear líneas específicas para instituciones de educación superior que abran posibilidades a la generación de redes regionales o nacionales destinadas a cubrir áreas deficitarias o iniciativas innovadoras. De esta forma se busca promover la transferencia desde la academia a la cultura y a las políticas públicas. Es preciso destacar que dichas líneas no existen en la institucionalidad actual.

4. Promoción de las HACSE en el currículum escolar

Se propone promover la presencia curricular de las HACSE en todo el sistema educativo, posibilitando un desarrollo integral, que contemple curricularmente la educación artística (apreciación, gozo, interpretación y creación), el desarrollo emocional, la imaginación narrativa y la capacidad de juego. Además, incorporar la cultura cívica (democracia), el sentido solidario y el respeto a los derechos humanos como elementos transversales al currículum. Así también se deben generar estrategias que permitan evaluar el logro de los aprendizajes relevantes en estas materias, de formas alternativas a las clásicas evaluadas por las pruebas estandarizadas cognitivas.

5. Propuestas de las HACSE para la formación inicial docente

En lo que concierne a la educación superior, se propone avanzar en la transformación de la formación de profesores en una carrera intelectualmente sólida, profesionalmente científica y fundada en un fuerte conocimiento práctico. Los profesores forman a cada nueva generación y son mediadores de la cultura, el conocimiento y los valores relevantes de la sociedad. Se requiere transformar la formación inicial hacia una profesión docente que ocupe un lugar de prestigio profesional en la más alta jerarquía de las profesiones. Para ello se proponen tres medidas para que la educación superior transforme la formación inicial en Chile: (i) perfeccionar y fortalecer las medidas recién implementadas que

generan altas barreras de entrada a las instituciones de educación superior que forman profesores; (ii) transformar la estructura curricular y grados de las carreras de pedagogía: ingreso común a las carreras (parvularia, básica y media) con tres años de formación intelectual en HACSE que otorgue una base común a todos los profesores; en segundo lugar, una especialización por carrera conducente a un grado de magíster mediante un *track* formativo diferenciado por carrera (parvularia, básica y media) de tres años con fuerte base científica y orientación práctica; (iii) creación de un sistema de acreditación de educación superior especial para las facultades de Educación cuyo marco mínimo contemple la combinación y conexión entre investigación intensiva, orientación práctica y formación profesionalizante.

Referencias

- **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo**, 2012. *Informe del Desarrollo Humano en Chile 2012. Bienestar subjetivo: El desafío de repensar el desarrollo*. Disponible en: <http://www.desarrollohumano.cl>
- **Nussbaum, M.**, 2010. Sin fines de lucro. *Por qué la democracia necesita a las humanidades*. Madrid, España: Katz editores.



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

Centro UC

Políticas Públicas

www.politicaspUBLICAS.uc.cl
politicaspUBLICAS@uc.cl

SEDE CASA CENTRAL

Av. Libertador Bernardo O'Higgins 340, piso 3, Santiago.
Teléfono (56-2) 2354 6637.

SEDE LO CONTADOR

El Comendador 1916, Providencia.
Teléfono (56-2) 2354 5658.

CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS UC

- Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal • Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos
- Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas • Facultad de Ciencias Sociales • Facultad de Derecho • Facultad de Educación
- Facultad de Historia, Geografía y Ciencia Política • Facultad de Ingeniería • Facultad de Medicina