

IV. Elementos de diagnóstico

A. La arquitectura actual

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

Al respecto, identificó tres problemas principales:

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

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

Si se miran los resultados de la unidad de articulación de AEQUALIS, esta señala que “el sistema de educación superior chileno se encuentra en una suerte de desarticulación flagrante, debido a que no existen las confianzas necesarias para que sus instituciones puedan mantener relaciones permanentes y consistentes en el tiempo y que permitan, por ejemplo, una fluida movilidad” (AEQUALIS, 2011, p. 144). Esta desarticulación se observa tanto en la transición entre educación media y superior, como al interior de la educación superior y entre ésta y el mundo laboral.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B. El desafío de la articulación

Articulación con educación escolar

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Articulación al interior del sistema de educación superior

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

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

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

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

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

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

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

Articulación con el medio externo

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

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

académicos, muchas veces dedicados en jornada completa a la educación superior y por tanto, sin un compromiso activo con el ejercicio profesional. La ley 20.129, aprobada en 2006, establecía en uno de sus artículos transitorios, que en el plazo de dos años, el Ministerio de Educación debía elaborar una propuesta sobre mecanismos de habilitación profesional, en consulta con los principales actores interesados, tarea que no se ha cumplido hasta la fecha¹³.

Sin embargo, es indispensable avanzar hacia el establecimiento de mecanismos que cautelen la adquisición de las competencias necesarias para un buen desempeño profesional, sobre todo en aquellas profesiones reguladas¹⁴. Hasta 1980, esta función la desempeñaban –aunque de manera más bien formal– los colegios o asociaciones profesionales; a partir de 1981 no hay otro requisito que la obtención de un título otorgado por una universidad o instituto profesional.

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

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

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

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

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

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

La VII Encuesta Nacional de la Juventud (INJUV, 2013) da señales respecto a esto, indicando que cerca de un tercio de los estudiantes –en una muestra realizada para el 2012– en educación superior, en todos los niveles, realiza la doble labor de estudiar y trabajar¹⁵. El desafío de este fenómeno no solo se relaciona con la capacidad de las IES de responder ante este escenario y flexibilizar sus programas de estudio por medio de la disminución de la carga académica y promoviendo horarios y modalidades más pertinentes, sino también introduciendo instrumentos de reconocimiento de dichos aprendizajes no formales¹⁶.

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

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

C. Cambios en la estructura social y productiva

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

Un primer aspecto que es importante destacar es que en el análisis, los datos muestran diferencias significativas entre los distintos grupos de edad considerados en el estudio¹⁷. Se observa con claridad una mayor propensión de los jóvenes a autoclasificarse en la clase media (tanto en la clase media como tal, como en la clase media baja) y a asignar un mayor peso que los otros grupos de edad a los elementos estamentales (es decir, el nivel cultural alcanzado y los estilos de vida) en su ubicación en una clase social determinada. A esto se añade el hecho que en todos los grupos, la clase media se define, en primer lugar, en función del nivel educacional alcanzado, y que los jóvenes asignan un peso significativamente más alto que los otros grupos etarios al esfuerzo personal.

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

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

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

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

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

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

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

En pocas palabras, el trabajo taylorista¹⁸ es la racionalización productiva que intenta resolver las ineficiencias contenidas en la cultura de los gremios, es decir, las asociaciones de trabajadores especializados en rubros. Estos estaban organizados en torno al saber que poseía cada uno de ellos, lo que les daba una suerte de poder para manejar los tiempos al interior de las industrias, generando espacios improductivos y tiempos inciertos. A la luz de estos procesos es que se implementaron medidas para racionalizar y mejorar la organización del trabajo: segmentación del trabajo en cadenas productivas; operaciones elementales, precisas y repetitivas; reducción de tiempos vacíos; y, lo más fundamental, desarraigo del saber por parte de los trabajadores.

En el fordismo¹⁹ la lógica detrás de la organización del trabajo anteriormente explicada se lleva al extremo: la cadena productiva se intensifica en términos de reducción de los “tiempos muertos”; se aumenta significativamente la segmentación de tareas, cada vez más minuciosas; la máquina misma es la que ordena los tiempos requeridos para la producción; planificación central de las tareas y resultados; control de calidad al final de la secuencia de producción; producción orientada a la oferta –en el entendido de una demanda en constante crecimiento–; en definitiva, se lleva a cabo la producción en masa²⁰.

¹⁸ Que se puede situar históricamente desde 1890-1920

¹⁹ Que se puede situar entre 1920-1980

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cabe destacar, el hecho que el peso relativo de estas funciones, en términos de la cantidad de instituciones que imparten o adhieren a esta, también ha cambiado a lo largo del tiempo y depende del sector productivo al que apunte. De este modo, es importante tener presente que, a pesar de estas etapas de la organización del trabajo, hay espacios tanto para el taylorismo y el fordismo²¹, lo que determina de algún modo la estratificación social que hoy por hoy prevalece. En este sentido, la formación técnica es un nivel educacional que paulatinamente ha adquirido importancia y relevancia

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

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

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

Ahora bien, lo que se observa en la evolución de la estructura socio ocupacional en Chile no es algo totalmente diferente a lo que ha ocurrido en otras partes del mundo. En efecto, Chile ha transitado desde una estructura fundamentada en una economía rural a otra donde los procesos de urbanización resultan predominantes²².

Esta dinámica de transformación en la estructura productiva del país, se constata en la matriz de categoría socio ocupacional construida, a partir de las encuestas de empleo, por León y Martínez (2001), y actualizadas hasta 2009 por Ruiz y Boccardo (2011). La tendencia que registra dicho estudio, que toma la década de los setenta hasta el año 2009, es la existencia de una disminución sostenida de la categoría vinculada al sector “agricultura, silvicultura, caza y pesca”, desde un 18% a un 10% sobre el total de la población económicamente activa (PEA), con un aumento igualmente sostenido de las ocupaciones vinculadas a los crecientes procesos de urbanización²³. Por otra parte, se destaca el incremento de las personas que trabajan en el sector de servicios y comercio. En 1971 estos sectores representaban un 7,4% del total mientras que en 2009 prácticamente se duplicaron llegando a un 16% del mismo. Por su parte, el sector industrial ha disminuido sostenidamente, desde un 25,8% a 10% en el mismo periodo, en tanto que el artesanado tradicional y el sector minero permanecen relativamente constantes en niveles poco significativos²⁴.

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

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

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

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

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

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

Por otra parte, al analizar los asalariados por rama de actividad se observa la misma tendencia. En efecto, un cuarto de los cotizantes²⁵ del Fondo de Pensiones del mes de marzo del 2011 pertenecen a la rama denominada “Comercio y Alquileres”. El otro 25% se ubica en la categoría “Estado, servicios sociales y domésticos, otros”, y el 50% restante se distribuye mayormente entre “Construcción” (9,24%), “Educación, Salud y otros servicios comerciales” (9,27%), y “Finanzas” (3,23%)²⁶.

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

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

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

²⁶ Datos obtenidos de la Superintendencia de Pensiones (SP)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

E. Los requerimientos desde las humanidades y las artes

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

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

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

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

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

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

En Chile, la promoción de estas áreas en el sistema de educación superior ha sido principalmente por medio de sus universidades más tradicionales²⁷. En efecto, ya sea por la creación de programas formativos, por temáticas investigativas o por políticas extensionales vinculadas a estas áreas, las universidades han favorecido su desarrollo.

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

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

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

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

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

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

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

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

- Los procesos de evaluación/calificación son poco sensibles para la especificidad de estas disciplinas, por cuanto suelen utilizar indicadores métricos que se han desarrollado en función de las características de las ciencias naturales y exactas y las tecnociencias.
- Bajo incentivo de remuneración a los académicos en los ámbitos de la creación; las remuneraciones son comparativamente más bajas en artes pero también en humanidades. Lo anterior es válido tanto para las universidades públicas como privadas.
- Déficit de productividad intelectual y artística, además de falta de apoyo a las actividades, investigaciones y publicaciones concernientes al tema y al impacto público de nuevos proyectos y su internacionalización²⁸.
- Precariedad de infraestructura y plataformas de desarrollo para realizar las actividades propias de estas áreas.
- Escasez de recursos basales que permitan corregir las falencias estructurales que siguen exhibiendo estas áreas y que establezcan plataformas de desarrollo (no solo de continuidad).
- Carencia de condiciones, instrumentos y oportunidades de asociatividad en investigación/creación que estimulen la inter y transdisciplinariedad (esto es particularmente importante en lo que concierne a las políticas de CONICYT,

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

FONDECYT, FONDART²⁹, etc.)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

No es posible entrar ahora a fondo en el tema del desarrollo regional y al proceso que normalmente está asociado con este desarrollo y que se engloba bajo el término de descentralización³⁰. Bajo cualquier óptica con que se la mire, la descentralización atraviesa siempre por el Estado y el régimen político que lo sustenta. Lo que parece ponerse de relieve y con fuerza en el actual debate sobre el Estado, especialmente en América Latina, es que a este se le hace cada vez más difícil combinar coherentemente sus políticas desde un modelo centralizador.

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

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

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

En cualquiera de sus modalidades (administrativa, política, económica) descentralizar significa intervenir en la estructura institucional político-administrativa en diversas dimensiones del desarrollo regional con el fin de modificar la forma y el grado de la regulación estatal en determinados campos políticos³¹.

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

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

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

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

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

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

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

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

Frente a esta realidad que localiza “problemas” en buena medida estructurales de nuestro país, estas IES, especialmente las universidades, no pueden eludir el desafío de generar conocimiento y elaborar propuestas participativas para abordar esos problemas. Pero es importante que las universidades regionales particularmente interpeladas por estas realidades no se piensen a sí mismas solamente desde la marginalidad³².

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

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

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

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

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

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

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

³² El horizonte académico tiene que estar siempre más allá de la región.

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

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

G. La diversificación del sistema de educación superior

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

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

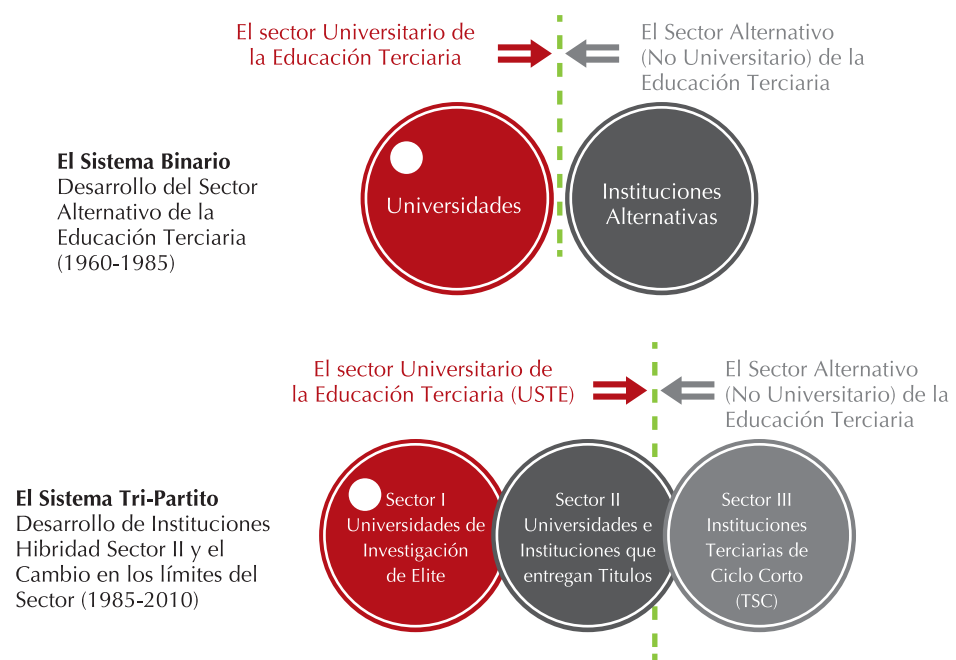
En este marco de acentuada complejización interna, y en un contexto dominado por una lógica de mercado, se ha buscado dar respuesta a esta dificultad mediante el diseño de clasificaciones o tipologías que establezcan distintas definiciones, clases o jerarquías de instituciones, que permitan orientar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

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

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

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

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



En Chile el sistema opera con una primera distinción evidente, determinada por la ley, que distingue entre universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica³³, asignando a cada tipo institucional ciertas funciones. En efecto, solo las universidades pueden dictar programas conducentes a la obtención de un grado académico; la exigencia legal de que ciertos títulos lleven necesariamente asociado un título de licenciado restringe la oferta de estos títulos a las universidades. Los institutos profesionales, de acuerdo a la ley, solo pueden ofrecer títulos profesionales y títulos técnicos en las mismas áreas de los títulos profesionales que imparten. Finalmente, los centros de formación técnica están limitados a ofrecer programas conducentes a un título de técnico de nivel superior, de al menos 1600 clases. En la práctica, las universidades chilenas cubren tanto programas de posgrado como profesionales e incluso de ciclo corto; un número no menor de universidades no se distinguen, en términos sustantivos, de los institutos profesionales, más allá de la entrega formal y, a menudo, solo simbólica de un grado de licenciatura asociado a los títulos profesionales. Los institutos profesionales, por su parte, han visto limitado su campo de acción por sucesivas reformas legales que amplían el número de títulos profesionales que deben ser precedidos por un grado de licenciado por razones que tienen que ver más con presiones corporativas que argumentos académicos.

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

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

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

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

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

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

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

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

que las IES intentan asimilarse a categorías más complejas, tanto porque asocian estas categorías con mayor prestigio como porque, en muchos casos, las políticas de financiamiento utilizan la clasificación para asignar recursos, lo que tiende a profundizar y hacer muy concretos los efectos simbólicos ya mencionados³⁴.

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

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

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

Tabla 2. Resumen necesidades y demandas a la educación superior

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

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