

conducir a la exacerbación del corporativismo al interior de las instituciones, especialmente de aquellas de carácter estatal. El predominio de los objetivos públicos, que se sustenta en la centralización y la jerarquización en el gobierno del sistema, conduce a la pérdida de la independencia crítica de las comunidades académicas pero, a la vez, a su potenciación dentro del sistema como actor clave para la legitimación de dichos objetivos públicos.

De este modo, es preciso encontrar un punto de equilibrio entre la independencia de la toma de decisiones internas de las instituciones –en todas las dimensiones anteriormente señaladas y de propiedad estatal o privada– y como estas se ajustan a los objetivos comunes que el sistema en su conjunto se ha trazado de manera previa.

## VI. La formación técnica profesional: un subsistema fundamental de la educación superior

### A. Funciones relevantes y contexto

La formación técnica profesional<sup>43</sup> cumple funciones específicas en el sistema de educación superior que resultan fundamentales de relevar y consignar adecuadamente. En efecto, dichas funciones complementan al sistema en su conjunto y, al mismo tiempo, determinan la eficacia de su coordinación interna. Entre las funciones que realiza se destacan las siguientes:

- **Formación de técnicos y profesionales.** Ofrece carreras técnicas de una duración máxima de dos años cuyo objetivo es entregar principalmente herramientas técnicas para la inserción y permanencia en el mundo laboral. Asimismo, ofrece carreras conducentes a un título profesional pero sin licenciatura en un máximo de cuatro años; su objetivo es formar profesionales capaces de desenvolverse en el mundo laboral por medio de competencias técnicas y genéricas.
- **Capacitación y actualización de competencias de los trabajadores.** Bajo la modalidad de módulos formativos de distinta duración se capacitan a los trabajadores para actualizar sus competencias y contribuir a su desarrollo laboral.
- **Articulación con la Educación Media Técnico Profesional (EMTP) y el subsistema universitario.** La formación técnica profesional puede ser vista como un puente entre distintas opciones de formación. De este modo, es la extensión lógica de la EMTP y la fase previa para optar a una carrera universitaria o posgrado en el marco de trayectorias formativas dinámicas y virtuosas.
- **Articulación con el mercado laboral.** Este nivel formativo tiene una directa relación con el mundo laboral; por una parte, es especialmente relevante la influencia de los requerimientos del sector productivo para que el diseño de los planes de estudio sea pertinente a su desarrollo; y, por otra, la capacidad de responder adecuadamente a las demandas de las personas por acceder en menor tiempo al mundo laboral y, de ese modo, mejorar su empleabilidad.

Ahora bien, estas funciones que se dan en el ámbito del proceso formativo se relacionan, a su vez, con dos propósitos interdependientes: contribuir al desarrollo

<sup>43</sup> Entendida u denominada también como formación vocacional o primer ciclo corto en el concierto internacional. La Comisión que elaboró un informe con las “bases para una política de formación técnico profesional en Chile” propuso llamar a este nivel formativo “Formación Profesional” (FP).

y competitividad del país, y al mismo tiempo, mejorar la empleabilidad y calidad de vida de las personas. Tanto las funciones como estos propósitos se enmarcan en cambios significativos que han ido caracterizando a la demanda por este nivel de formación, que cabe consignar.

Efectivamente, al observar el comportamiento de la matrícula total de primer año del último lustro se constata el fuerte crecimiento de la educación técnica profesional. De este modo, en 2011 por primera vez la matrícula de primer año de los IP y CFT superó a la universitaria. Esto, evidentemente, plantea nuevos escenarios y, por lo mismo, nuevas respuestas desde la arquitectura de la educación superior. Asimismo, la existencia de una política para el desarrollo de una oferta robusta, diversa y de calidad que permita responder adecuadamente a la creciente demanda por esta modalidad formativa. Esta política debe tomar en cuenta la actual organización industrial del sector, en particular, el tamaño, foco y diversas trayectorias de crecimiento de las instituciones, así como las principales tendencias en la matrícula y políticas de financiamiento vigentes. Por otra parte, no cabe duda que este nivel de formación necesita de esquemas institucionales y de financiamientos modernos para responder a los requerimientos cada vez más dinámicos de la demanda de los estudiantes, trabajadores y familias por acceder a sus respectivos programas formativos. Dichos requerimientos se entrelazan, además, con un perfil socioeconómico particular, característico en nuestro país: los que acceden a este nivel de formación son principalmente aquellos provenientes de los quintiles de menores ingresos y que, por lo mismo, no cuentan con el suficiente capital cultural y económico para cumplir con los actuales requisitos de ingreso al subsistema universitario tradicional<sup>44</sup>.

Al respecto, desde el 2008, se han estado llevando a cabo una serie de iniciativas desde la DIVESUP para potenciar en distintas dimensiones la formación técnica profesional, que merecen ser mencionadas, a la luz de su evolución reciente:

**Aumento de la cobertura y promoción de la articulación vertical.** Para aportar a esta situación se han creado distintas becas y otros instrumentos, tales como:

- Beca Nuevo Milenio: para cursar carreras exclusivamente técnicas.
- Beca Articulación: para egresados o titulados de carreras técnicas de nivel superior que deseen proseguir su trayectoria formativa en formación profesional.

<sup>44</sup> Esto ha implicado, a la larga, una desvalorización social de la formación técnica profesional a causa del perfil de los que acceden a esta formación. Adicionalmente, el mercado laboral al mantener una brecha tan grande entre los ingresos de los técnicos versus los profesionales universitarios (sobre todo en carreras “tradicionales”) contribuye y empuja a que este imaginario social se consolide (“introyección”).

- Becas Chile - Programa Técnicos para Chile: pasantías de perfeccionamiento de competencias técnicas en el extranjero.
- Franquicia Tributaria SENCE: beneficio tributario para empresas que contraten módulos en CFT para mejorar las competencias laborales de sus trabajadores<sup>45</sup>.

**Mejoramiento de la calidad de los programas formativos.** Debido a que es fundamental mantener altos estándares de calidad de los programas formativos, en investigación y en infraestructura, se han creado una serie de proyectos para potenciarlos. Adicionalmente, la calidad debe plantearse en un contexto más amplio, es decir, promoviendo las trayectorias formativas y la movilidad estudiantil entre los distintos niveles de formación. Uno de los paradigmas recientes que intentan abordar las distintas problemáticas de la educación superior dice relación con promover el aprendizaje a lo largo de la vida; para ello, es necesario consolidar el sistema de educación superior en todos sus niveles. En virtud de estos propósitos se han llevado a cabo una serie de iniciativas, que aun siendo parceladas y fragmentadas, apuntan a un cierto punto en común. Entre estas cabe destacar los Convenios de Desempeño en Formación Técnica Profesional; el Fondo de Innovación Académica (FIAC); la supervisión de los Centros de Formación Técnica no acreditados; y la franquicia tributaria SENCE para carreras técnicas de nivel superior modularizadas con enfoque en competencias<sup>46</sup>.

**Pertinencia de la formación técnica profesional.** Como parte del plan de mejoramiento de la pertinencia de los planes de estudio se han creado e instalado los denominados *Consejos Productivos*<sup>47</sup>. Estos “consejos” son responsables de generar estándares de formación, evaluación e información, entre la industria productiva y de servicios, las instituciones de educación y el gobierno; además de identificar las competencias requeridas por los sectores productivos. De esta forma, elaboran insumos para los centros de formación para que éstos diseñen sus programas de formación o capacitación de manera pertinente a los requerimientos dinámicos de los diversos sectores productivos<sup>48</sup>.

Adicionalmente, se cuenta con el Sistema Nacional de Certificación de Competencias

<sup>45</sup> Es necesario consignar, en este caso, que la franquicia tributaria ha sido escasamente utilizada para estos propósitos.

<sup>46</sup> Destacamos estos dos últimos a pesar de la insuficiencia de su puesta en práctica.

<sup>47</sup> Estos consejos responden a la experiencia de los *Skills Councils* propios del Sistema Profesional Australiano.

<sup>48</sup> En Australia existen 11 *Skills Councils* con sus respectivos *Training Package* y *Skill Tech*. Los primeros especifican las habilidades y conocimientos requeridos para desempeñarse efectivamente en el mercado laboral, siendo un catalizador de las necesidades y demandas de la industria y los conecta con la oferta formativa y las competencias de los usuarios; los segundos, por su parte, son institutos de formación que imparten cursos técnicos y de oficios.

(SNCCCL), en particular los organismos sectoriales, los que han certificado competencias laborales y levantado perfiles ocupacionales, los que han constituido un importante insumo para conocer los requerimientos del mundo laboral.

## B. Desafíos pendientes

A la luz de estos cambios en la formación técnica profesional, principalmente por medio del aumento de la demanda y, en virtud de ello, de su posicionamiento como subsistema fundamental en el sistema de educación superior, es posible delinear algunos desafíos pendientes. Estos se enmarcan en la búsqueda de una arquitectura que se apropie consistente y coherentemente con las diversidades internas –de políticas, de estudiantes, de instituciones, etc.– que caracteriza al sistema en su conjunto.

**Valorización de la formación profesional.** A pesar del aumento de la matrícula en la formación técnica profesional aún persiste el desafío de que estos títulos sean valorados por la sociedad en su conjunto. Es un hecho la permanencia de un imaginario social que vincula este nivel de formación con trabajo manual, de menor rango y con bajas remuneraciones y, por lo mismo, que supone un tipo de reproducción de clases sociales. Es de suma importancia superar estas concepciones, fuertemente arraigadas en la sociedad chilena, y avanzar hacia un sistema de educación superior en el cual todos sus componentes sean determinantes. En este punto el mundo laboral, empresas o empleadores, deben asumir la responsabilidad en tanto vayan estrechando las brechas salariales entre los técnicos y profesionales.

**Articulación con la educación secundaria y profesional universitaria.** Si bien existen buenas prácticas relacionadas con vincular estos distintos niveles formativos todavía no se realizan políticas nacionales que vayan en esta materia. Las iniciativas parciales pueden contribuir para identificar fortalezas y debilidades de los procesos y resultados, sin embargo, son infructuosos sin el marco general que regula, coordina y organiza las diversas formas de articulación. Sin una efectiva política nacional es sumamente difícil concebir un sistema que promueva el aprendizaje a lo largo de la vida<sup>49</sup>.

**Articulación con el mundo laboral.** Es imprescindible que este vínculo sea más virtuoso y fructífero puesto que el aprendizaje a lo largo de la vida depende en su mayor parte de esto. Para ello las distintas instancias gubernamentales y privadas, tanto de educación como del sector productivo, deben aunar esfuerzos para que la pertinencia de la oferta formativa sea eficaz y eficiente.

<sup>49</sup> Para una mayor profundización de este punto ver: “Articulación y Movilidad: apuntando hacia la eficiencia del sistema” en “Propuestas para la educación superior: ÆQUALIS y las transformaciones necesarias” (2011). de formación que imparten cursos técnicos y de oficios.

**Contribución al sector productivo para mejorar la competitividad y la innovación del país.** Existen distintos caminos para impulsar el desarrollo económico y social de un país. Ciertamente, no todas las economías eligen las mismas estrategias para alcanzar dicho desarrollo; algunos países consideran que el principal motor de generación de valor para el desarrollo –el que generalmente se refleja en la producción anual de valor por medio del PIB– es la calificación de su fuerza de trabajo que participa en procesos productivos de alta complejidad; otros asumen que el desarrollo se asienta en la capacidad de recibir gigantescas inversiones –principalmente extranjeras– que permitan el crecimiento económico y el flujo de capitales con escaso uso de la fuerza de trabajo local.

Esta diferencia no es superficial: mientras algunos países son verdaderamente competitivos y, por lo mismo, requieren de una fuerza laboral altamente capacitada para ingresar a la competencia internacional a través de la innovación; otros basan su competitividad en función de la calidad y escases de la oferta de productos que explotan. Los precios de los primeros, a causa de la competencia, tienden a la baja y a equipararse a los costos de producción; mientras los precios de los productos de los segundos se determinan a razón de la demanda en otras ramas productivas o en otros países.

La economía chilena se vislumbra más bien como la segunda: basa su producción en transferencias de valor emanadas de la demanda internacional de sus materias primas<sup>50</sup>. De este modo, se evidencia en Chile una seria contradicción: al mismo tiempo que la educación superior promueve la ampliación de la cobertura vía la formación técnica profesional, la estructura productiva del país no permite que aquella calificación sea canalizada en procesos productivos de agregación de valor. En rigor, las instituciones ligadas a la formación técnico profesional deben comprender que no es lo mismo una economía basada en la producción de valor en función de la calificación de la fuerza trabajo que ingresa a procesos altamente complejos que una economía basada en la exportación de materias primas.

**Acreditación.** En términos generales, la acreditación corresponde a un proceso que tiene como objeto la evaluación de que lo declarado en el proyecto institucional se cumple de manera eficaz y efectiva. En dicho proceso existen dos factores que de algún modo perjudican la evaluación de la formación técnica profesional: en primer lugar, los criterios de acreditación no contemplan las funciones propias de los CFT e IP y menos aún se hacen cargo de las diferencias entre los propósitos institucionales

<sup>50</sup> Por ejemplo, durante los últimos cuarenta años el 53% de la inversión extranjera directa materializada fue a dar a los recursos naturales: minería, gas, agua y madera. Adicionalmente, los proyectos aprobados para el quinquenio 2011-2015 muestran que solo la minería recibirá la mitad de los recursos. Por su parte, la fuerza laboral ocupada y que se requiere es 1,5% y 0,8% respectivamente, es decir, una mínima fracción de trabajadores activos y en formación.

de estos respecto a las universidades. Queda claro entonces que la formación técnica y profesional debe contar con especificaciones propias para el aseguramiento de la calidad y la acreditación dado que el actual sistema, al ser bastante general, no distingue la diversidad de funciones de las IES. En segundo lugar, los denominados “pares evaluadores” comúnmente pertenecen a universidades tradicionales, cuyo parámetro evaluativo se corresponde a las experiencias recogidas en dichas instituciones<sup>51</sup>.

**Institucionalidad.** Desde la actual institucionalidad estatal no es posible encontrar un lugar, con el peso y relevancia necesaria, que contribuya, analice y promueva la formación técnica profesional. Posiblemente, el abandono por parte del estado de este nivel formativo no ha empujado al establecimiento de una división, organismo u otro ente gubernamental, que canalice las demandas y necesidades de este sector. Como se mencionó anteriormente, es necesario que, a partir de los desafíos de desarrollo productivo e innovación, este nivel de formación juegue un papel más relevante en la educación superior. Entre otros, debiera analizarse seriamente la posibilidad de que el estado funde instituciones o impulse a algunas universidades estatales a hacerlo, que ofrezcan programas y certificaciones en este nivel, velando por su calidad y pertinencia, y ayudando a elevar el nivel de desarrollo del conjunto del subsistema.

## VII. Propuesta para una nueva arquitectura del sistema de educación superior

### A. Introducción

Una de las premisas que sostienen los argumentos enarbolados en este documento es que así como una institución de educación superior no es simplemente la suma de los programas de estudio que ofrece, a la vez, en la misma lógica, el sistema de educación superior no es un mero agregado de instituciones de distinto tipo. Esta es una noción de sistema que se aleja de las ya clásicas interpretaciones que consideran a estos espacios como colecciones de partes o como el resultado de una suma de diversidades.

La existencia de una diversidad institucional significa precisamente la capacidad de las instituciones que forman parte del sistema para desempeñar funciones articuladas entre sí. No basta con “ser”, sino que es necesario “pertenecer” a un sistema, el cual se constituye por medio de objetivos comunes y procesos dinámicos de articulación. Es decir, es un “pertenecer” en que cada institución construye constantemente el sistema al cual pertenece.

### Un análisis sistémico de la educación superior

Utilizando las herramientas propias del análisis de sistemas sociales, podemos caracterizar el sistema de educación superior considerando las características de los insumos que recibe, los resultados que se esperan de él y los procesos desarrollados para convertir estos insumos en productos.

A nivel de sistema, por consiguiente, es posible identificar los principales insumos:

- **Los estudiantes** que ingresan a la educación superior, como se ha señalado anteriormente, presentan una enorme heterogeneidad en prácticamente todos sus atributos (capital económico, social y cultural).
- **Los recursos humanos al interior de las IES:** directivos, docentes, investigadores, personal de colaboración, cuyas funciones y tareas han debido ajustarse a los nuevos desafíos que enfrenta la educación superior, en parte debido al crecimiento cuantitativo experimentado en términos de alumnos y carreras, el autofinanciamiento de las IES; y, también, a la complejidad creciente de la gestión y de la respuesta a las necesidades del medio.

<sup>51</sup> Efectivamente, si lo primero (es decir, los criterios de acreditación) estuvieran adecuadamente definidos –a partir de la diversidad de funciones existentes- lo segundo eventualmente no ocurriría.