

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 instituciones⁵¹.

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.

⁵¹ 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.

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.

- **Los recursos físicos y de infraestructura**, de elevado costo.
- **Los recursos financieros** que emanan de distintas fuentes y con un alto grado de variabilidad e, incluso, incertidumbre.

Con estos elementos, se espera que las IES generen una diversidad de resultados:

- Personas y ciudadanos capaces de aportar al desarrollo de su localidad, su región y del país.
- Profesionales de distinto nivel, que contribuyan a mejorar la calidad de vida y la producción de bienes y servicios en el país.
- Investigadores dedicados a desarrollar el conocimiento en todos sus niveles, mantenerlo actualizado y aplicarlo a distintas situaciones personales, familiares o sociales.
- Conocimiento sistematizado en publicaciones, patentes y registros de distinto tipo.
- Conocimiento aplicable y transferido a distintas situaciones sociales o productivas.
- Recreaciones culturales, difundidas para beneficio de diversos destinatarios.

Para lograr estos resultados a partir de los insumos recibidos, el sistema –a través de las instituciones que lo componen– debe desarrollar una multiplicidad de procesos. Es en estos procesos donde se efectúa la transformación de los insumos y recursos recibidos en resultados socialmente valorados y, por tanto, es en los procesos y en su capacidad de generar resultados de manera eficaz y eficiente que se juega el concepto de calidad.

En el sistema de educación superior se desarrollan, como se señala más arriba, diversos procesos, que tienen niveles de complejidad diferentes; si bien es preciso que todos ellos se encuentren presentes en el sistema, no necesariamente tienen que estar igualmente presentes en todas y cada una de las IES que lo conforman. Esta facultad de cada institución para decidir cuáles son los resultados que espera alcanzar, los insumos y recursos que requiere para ello, y los procesos en los que va a concentrar su esfuerzo, es lo que sustenta la idea de diversidad y autonomía responsable, que subyace a la existencia de sistemas complejos, como es el caso de la educación superior.

Los principales procesos que se desarrollan al interior de una institución de educación superior son los siguientes:

- **Gobernanza**, entendida como la estructura mediante la cual se definen los propósitos institucionales, se definen las políticas y se adoptan las decisiones relativas a la forma en que se organizan los recursos para producir los resultados esperados.
- **Gestión**, entendida como la forma en que las decisiones adoptadas al nivel de gobernanza se ejecutan e implementan.
- **Docencia**, que se refiere a la organización necesaria para generar competencias (entendidas estas como el conjunto de conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes) necesarias para obtener una certificación académica o profesional y para desempeñarse satisfactoriamente en un área del conocimiento o de desempeño laboral.
- **Investigación**, es decir, el proceso sistemático de generación y actualización de conocimientos, y su aplicación en respuesta a nuevas demandas o necesidades.
- **Extensión**, que se refiere a la interacción de la educación superior con su entorno relevante, para difundir los resultados alcanzados y poner al servicio de la comunidad los recursos con que cuenta la institución.

Si se mira el sistema desde esta perspectiva –tomando en consideración los insumos, los resultados esperados y los procesos que se desarrollan en su interior– es posible apreciar la enorme complejidad asociada al rol social asignado a la educación superior, de la que se espera una pluralidad de funciones: la de formar personas y ciudadanos capaces de construir la sociedad del futuro; de formar los profesionales necesarios para mejorar el nivel de vida de la población en todas sus dimensiones; de generar y actualizar el conocimiento; de transferir el conocimiento hacia las distintas tareas sociales, tanto en el ámbito tecnológico como en el de la gestión, la cultura y los servicios; de promover la equidad y la igualdad de oportunidades, reduciendo las diferencias de origen de las personas.

Una forma de reducir la complejidad –sin que esto implique una simplificación indebida– es precisamente organizarla a través de un enfoque sistémico mediante el cual se identifican una diversidad de elementos componentes del sistema, los que, a su vez, se organizan en subsistemas que tienen que relacionarse entre sí, y que mantienen una constante vinculación con el entorno, tanto el interno al sistema como el que existe fuera de él. Estos subsistemas no tienen el mismo peso ni los mismos

recursos sociales, lo que genera desequilibrios que es preciso reducir. Esta es una de las funciones centrales de la instancia de coordinación del sistema, que junto con velar por el logro de las metas del sistema, define las normas de operación y vela por su cumplimiento.

Dicho lo cual, el presente documento aborda el tema de la arquitectura del sistema no a partir del formalismo de definiciones institucionales, como se ha hecho tradicionalmente, sino desde la riqueza y flexibilidad de las funciones que el sistema y sus instituciones deben desempeñar, con el fin de facilitar su capacidad de respuesta a los desafíos cambiantes de la sociedad en que vivimos.

En este sentido, las funciones propiamente ejercidas por las IES se definen por la generación de diferentes productos: títulos y grados, informes de investigación, patentes, proyectos de transferencia de tecnología, entre otros. Estas funciones, ejercidas por las instituciones que conforman el sistema, consideran distintos niveles y propósitos, los que se identifican con las instituciones que ofrecen las certificaciones respectivas.

Como una forma de dar cuenta de estas funciones, se propone la siguiente matriz ordenadora:

Tabla 3. Funciones de las instituciones de educación superior por niveles de formación

	Formación		Generación de conocimientos	Transferencia de tecnología / contribución al desarrollo
Niveles	General	Habilidades transferibles		
	Primer nivel (equivalente al técnico)	Carreras cortas		Contribución al desarrollo local, regional y nacional
	Segundo nivel (profesional)	Títulos profesionales	Identificación de potenciales investigadores	
	Segundo nivel (académico)	Licenciatura	Vinculación entre investigación y docencia de pregrado	
	Tercer nivel (profesional)	Diplomados Post títulos Maestrías profesionales	Actividades de investigación	Formación de capital humano avanzado Maestrías y doctorados
	Tercer nivel (académico)	Programas de maestría	Formación de capital humano avanzado	
	Cuarto nivel	Doctorado		

Fuente: elaboración propia

B. Hacia una nueva arquitectura: el régimen de lo público en el sistema de educación superior

El advenimiento de diversos procesos de modernización –caracterizados comúnmente en los conceptos de globalización y sociedad del conocimiento– requiere de respuestas adecuadas y pertinentes de cada uno de los sistemas que componen las sociedades del siglo XXI. De este modo, el sistema de educación superior, como parte esencial de dichas transformaciones, no puede quedar ajeno a estos procesos y precisa de una redefinición de los pilares y la lógica que lo sustentan. El sistema de educación superior está llamado a conducir y orientar a los países hacia un mayor desarrollo integral e inclusivo.

Los antecedentes planteados a lo largo del presente documento muestran que, como actualmente está concebido el sistema, la educación superior no garantiza el desarrollo de la sociedad en los términos esbozados. Es más, ha caminado hacia un esquema que ha implicado la pérdida de confianzas entre las IES –e incluso al interior de ellas– y una escasa credibilidad de la sociedad hacia estas y los órganos que las regulan. Lo anterior tiene su causa, entre otras, en la profunda mercantilización del sistema y la carencia de visión sistémica del mismo.

Es precisamente el reverso de estas distorsiones, es decir, la promoción de confianzas y cooperación lo que esta propuesta pretende promover, poniéndose en sintonía con las tendencias y experiencias internacionales. Y para resaltar estas características es fundamental partir de una nueva lógica, que no es sino la lógica de lo público y su correspondiente régimen en el sistema de educación superior.

Entendemos el régimen de lo público como un espacio de carácter sistémico constituido por objetivos y criterios de discernimiento comunes –definidos en instancias públicas de largo plazo– al cual ingresan instituciones que si bien pueden ser estatales o privadas, asumen un compromiso explícito con la función pública de la educación superior. Estas organizan sus funciones con el fin de cumplir estos objetivos en un marco de obligaciones y responsabilidades y, a la vez, de beneficios y retribuciones. En este espacio se fortalecen las confianzas y la credibilidad lo que incentiva la cooperación y articulación de sus componentes, los que aportan con su diversidad de funciones y propósitos al bien común del sistema.

Adicionalmente, el carácter de lo público supone una redefinición o revitalización de lo que se entiende por autonomía⁵² y autodeterminación. La autonomía supone que los procesos, acciones y determinaciones de las instituciones requieren de un principio de responsabilidad y pertenencia distinta al actual, es decir, asumir que

las decisiones particulares deben estar referidas permanentemente a la continuidad y desarrollo del bien común del sistema. En rigor, ya no es sostenible un concepto de autonomía de carácter “liberal” purista, basada en los mecanismos de mercado inmunizada contra la intervención del Estado; al contrario, la noción de autonomía se erige desde lo público, es decir, donde las libertades adquieren sentido en la ley, que es igual para todos, la que establece deberes y responsabilidades, es decir, que imputa consecuencias jurídicas a las acciones institucionales (León, 2011). De este modo, los privilegios de pertenecer al régimen de lo público en educación superior conllevan una carga ineludible, que las IES deben cumplir en el contexto de la función social que han aceptado ejecutar. Siendo así, la autonomía no es absoluta⁵³ y, por lo tanto, se verá limitada y retroalimentada por razones de interés general, que no es sino la subsistencia del sistema mismo y de los principios que promueve⁵⁴. De este modo, lo que son resulta, de manera esencial, del hecho de participar en un sistema cuyas *relaciones son constituyentes*⁵⁵; y de la ponderación y delimitación recíproca entre el derecho fundamental de educación y libertad de enseñanza. Así, por ejemplo, la autonomía es mayor cuando no se requiere de financiamiento estatal y menor cuando se accede a él.

Asimismo, la autodeterminación, que es consustancial al contenido de la autonomía, es un elemento fundamental para la constitución del espacio público en que se desenvuelven las IES; este espacio debe ceñirse por la autodeterminación de las comunidades internas de las IES, en el entendido que estas no son expresión de intereses corporativos sino más bien agentes constitutivos de dicho espacio institucional.

En este sentido, la autonomía que se propone no se contradice con las acepciones más clásicas⁵⁶ que relevan la autodeterminación en los ámbitos académicos, administrativos y económicos. La clave es cómo el sistema es capaz de trazar el tablero de acción de

⁵² La idea de autonomía que aquí se presenta es un intento, por supuesto tentativo e ingente, de superar la dicotomía que la ha caracterizado. Esta se ha traducido en los pares dicotómicos de determinismo versus contingencia; totalidad versus singularidad; intervencionismo estatal versus libertad, público versus privado, entre otros.

⁵³ En realidad, la autonomía de las IES nunca ha sido absoluta; un aspecto de esto lo hace explícito el proceso que significa el reconocimiento oficial de las instituciones, lo que implica la aceptación de una serie de prerequisites y deberes normados por la ley. Del mismo modo, la autonomía de las IES no es un derecho fundamental sino una garantía institucional (León, 2011).

⁵⁴ Esto ocurre, por ejemplo, con los municipios que son entidades autónomas y descentralizadas y, a la vez, orientados bajo criterios comunes. Asimismo, el espacio europeo de educación superior (EHEA) y el marco de cualificaciones europeo (EQF) se basan en esta misma lógica: se desarrollan criterios orientadores a partir de los cuales los distintos sistemas de educación superior de los países, en plena autonomía, conducen sus objetivos.

⁵⁵ Esto no es sino una redefinición del concepto de sistema y de las relaciones que lo constituyen; es, puesto en términos filosóficos, la ontologización de las relaciones, es decir, pasar de una noción de “relación” como conector de cosas a otra donde esta produce –los hace ser– a sus términos (Hegel, 1812).

⁵⁶ Principalmente vinculada con la libertad de cátedra sujeta a la libertad de la razón.

los elementos que lo constituyen para que cada institución, de acuerdo a la función que realizan, en un proceso autónomo y de autodeterminación y por medio de un espacio público de decisión, construya su rasgo particular de acción.

En virtud de lo anteriormente planteado, el régimen de lo público debe orientarse a través de los siguientes principios irrenunciables:

- **La educación superior es un derecho fundamental, que debe ser garantizado y promovido por el Estado.** En efecto, así lo señala nuestra Constitución Política, que asigna al Estado la obligación de “fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles, estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación” y establece el deber de la comunidad de “contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación”.
- **La educación superior**, en todos sus niveles y en la diversidad de funciones que cumple, **es un bien público**, que opera en una lógica que supone que existen objetivos comunes por sobre los intereses particulares, principio que excluye la posibilidad de actuar con fines de lucro. El estatuto público de la educación superior es de provisión mixta, es decir, pública y privada. Un sistema público de educación superior puede operar con instituciones estatales, particulares o privadas, puesto que lo relevante son los objetivos comunes que el sistema se traza, así como el acuerdo respecto de los mecanismos establecidos para lograrlos⁵⁷.
- **La libertad de enseñanza es una libertad responsable** que debe entenderse en forma consustancial al derecho a la educación y no meramente como carencia o renuncia del Estado a desarrollar una actividad. Contempla no solo una facultad institucional sino también libertad académica y de pensamiento en la búsqueda de diversos conocimientos y saberes.
- **La educación superior es un sistema social**, que debe operar como un conjunto integrado de componentes en un régimen gobernado desde el estado. La concepción sistémica de la educación superior incluye la necesidad de convenir definiciones sobre el rol social de la educación superior, la estructura de gobierno, los mecanismos de relación entre sus componentes, las metas perseguidas y la provisión de los recursos necesarios.

Lo anterior supone un sistema de educación superior que se traslada desde un eje fuertemente mercantil hacia uno en el cual se garantizan derechos y se exigen deberes. No se trata, sin embargo, de caminar hacia un sistema uniforme y exclusivamente estatal; el punto no es la propiedad jurídica de las IES sino la lógica que le da sentido a las relaciones que las constituyen, en todas sus funciones, las cuales, sin embargo, deben ser sancionadas y legitimadas socialmente.

Así, estableciendo un marco de prioridades y objetivos comunes, y con incentivos precisos para ingresar al régimen de lo público, es posible vislumbrar un sistema coherente y consistente internamente.

En otras palabras, la necesidad de repensar la relación entre el Estado y la educación superior no significa pasar de un escenario de desregulación a otro de planificación centralizada, sino algo mucho más simple y complejo a la vez. Significa plantear que el Estado, en su función de articulador de la sociedad, debe asumir la responsabilidad de fomentar el desarrollo de la educación superior, poniendo en el centro de sus preocupaciones a la sociedad y su desarrollo y bienestar, y estableciendo las condiciones necesarias para que Estado y comunidad puedan articularse sistémicamente en función del beneficio social y no de intereses particulares.

Para el cumplimiento de lo anterior es necesario definir los elementos constituyentes de la arquitectura del sistema de educación superior. Estos serán, de cierta forma, los requisitos que las IES deben cumplir en sus distintas funciones para ingresar al régimen de lo público.

⁵⁷ En este punto, cabe precisar, que no se trata solamente de generar bienes públicos independientemente del proceso de dicho bien. Resulta esencial considerar el cómo se realizan los procesos para lograr los resultados o bienes públicos. Una mirada solo a estos últimos, sin su proceso de constitución, puede ser sesgado respecto a la lógica de lo público que se propone.

C. Elementos constituyentes del sistema

Con el objeto de especificar las características que debe cumplir el régimen de lo público en el SES a continuación se enuncian los elementos que lo componen. Cada uno de estos apunta a dimensiones distintas y a espacios de diversa índole, sin embargo, constituyen las orientaciones o requisitos que deben cumplir las instituciones de educación superior en el marco de su futura transformación.

1. Coordinación o gobierno del sistema

Fundamentación

El sistema de educación superior chileno está compuesto por una variedad de actores débilmente vinculados entre sí. La reducción significativa del rol del estado, la adopción del mercado como un mecanismo para la asignación de recursos y la regulación, unido a una concepción extremadamente amplia de la autonomía institucional ha tenido como consecuencia un sistema que difícilmente opera como tal. Es posible afirmar que nos encontramos ante una crisis de institucionalidad, por cuanto la definición de metas globales, la asignación de prioridades, la distribución de recursos, la exigencia de calidad, son el resultado del peso relativo de grupos de interés, sin una adecuada coordinación.

El gobierno del sistema está en manos de un conjunto de organismos, con atribuciones y recursos limitados, que operan esencialmente por la vía de incentivos financieros que promueven aquellas acciones preferentes, desde el punto de vista de las políticas del sector.

El principal organismo de gobierno es la División de Educación Superior del Ministerio de Educación, (DIVESUP) cuya función, de acuerdo a la ley, es “velar por el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias que regulan la educación superior en el ámbito de competencia del Ministerio; de asesorar en la proposición de la política de este nivel de enseñanza y de establecer las relaciones institucionales con las entidades de educación superior reconocidas oficialmente. En especial deberá proponer la asignación presupuestaria estatal a las instituciones de educación superior, de acuerdo a la normativa vigente”. La DIVESUP ejerce estas atribuciones esencialmente por la vía de incentivos financieros, a través de la asignación del cinco por ciento del aporte fiscal directo (AFD) y de la utilización de algunos fondos concursables.

En el campo de la ciencia y la tecnología, esta tarea corresponde a la Comisión Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, (CONICYT), que tiene como objetivo (ejecutado principalmente a través de los programas FONDECYT (28%)

y Becas Chile (36%) el de “Impulsar la formación de capital humano y promover, desarrollar y difundir la investigación científica y tecnológica, en coherencia con la Estrategia Nacional de Innovación, con el fin de contribuir al desarrollo económico, social y cultural de las/os chilenas/os, mediante la provisión de recursos para fondos concursables”. CONICYT comparte esta tarea con el Consejo para la Innovación, adscrito al Ministerio de Economía, que tiene como misión “promover las acciones que debe desarrollar CORFO en materia de innovación, emprendimiento innovador y transferencia tecnológica”.

La regulación se ejerce por la vía legislativa y mediante mecanismos de aseguramiento de la calidad, distribuidos en varios organismos. El licenciamiento de nuevas instituciones de educación superior, así como la apelación de las resoluciones de no acreditación de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), corresponde al Consejo Nacional de Educación (CNED). La evaluación y acreditación de instituciones de educación superior y de programas de doctorado, así como la supervisión de agencias privadas de aseguramiento de la calidad, es atribución de la CNA. Operan además varias agencias privadas, responsables de la acreditación de programas de maestría y de carreras de pregrado.

En cuanto a la coordinación del sistema, el único organismo formalmente establecido es el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH), que agrupa a las 16 universidades estatales del país, a las seis universidades privadas creadas antes de 1980, y a tres universidades derivadas de la Pontificia Universidad Católica, establecidas en 1991. Si bien en sus orígenes el CRUCH era un organismo de gran importancia por su rol coordinador, este se ha visto ampliamente superado por el crecimiento del sistema. En la actualidad, el 53% de la matrícula universitaria está en universidades que no pertenecen al CRUCH, el que cubre menos del 30% de la matrícula total del sistema.

En síntesis, se trata de una institucionalidad que no responde adecuadamente a las necesidades del sistema. Se carece de una instancia capaz de identificar las prioridades nacionales en el campo de la educación superior y de diseñar políticas de largo plazo en función de dichas prioridades. El desarrollo de la ciencia y la tecnología se encuentra atomizado, en acciones que distribuyen los recursos no demasiado cuantiosos entre una diversidad de instituciones, sin una adecuada priorización en términos de los objetivos de incrementar la competitividad nacional en esta área.

En este sentido, la institucionalidad existente cumple funciones más bien administrativas que políticas. Los actores que participan de la institucionalidad son mayoritariamente equipos ejecutivos de gobierno o bien representantes de las instituciones de educación superior. Existen muy limitados espacios de participación de las comunidades académicas, investigadores, profesionales, estudiantes u otros actores no corporativos.

En cuanto al aseguramiento de la calidad, a pesar de la disposición legal que establece un organismo coordinador entre el CNED, la CNA y la DIVESUP, este no opera como tal, y las acciones no responden a orientaciones de política sino a las decisiones individuales de cada organismo. Esto se agrava por la escasa fiscalización respecto de las agencias privadas, con grandes diferencias en la aplicación de criterios y procedimientos.

Ahora bien, en toda sociedad organizada como una democracia representativa, la función de trazar el tablero institucional en el que opera un sistema social tan relevante como la educación superior, corresponde al estado. Su responsabilidad esencial es la de establecer políticas de largo plazo, regular el sistema, definir y supervisar la operación de adecuados mecanismos de vinculación entre los distintos componentes del sistema, proveer información y, en definitiva, mantener una preocupación prioritaria por la pertinencia, la calidad y la equidad de la educación superior.

Para ejercer estos roles, el Estado debe sustentar su acción en este campo en distintos tipos de agentes. En primer lugar, están aquellos que intervienen en el ámbito de las políticas generales. Estos tienen que operar en el marco del reconocimiento de la autonomía responsable de las instituciones (y aquí queremos llamar la atención acerca de la importancia de enfatizar la responsabilidad social como un condicionante esencial de la autonomía institucional). Se trata de organismos de deliberación y como tales tienen que tener una poderosa base de conocimiento y de representatividad. Exigen una muy alta cuota de legitimidad sustantiva.

Un segundo tipo de organismos son aquellos responsables de la coordinación entre agentes/instituciones. Exigen una alta cuota de legitimidad de trato con las instituciones y una adecuada combinación de legitimidad sustantiva por un lado, y legitimidad técnico/instrumental por otro. Es posible que sean los organismo más complejos de instalar, pero en un contexto de masificación y diversificación son esenciales para mantener la identidad del sistema y su capacidad para atender la amplia gama de demandas que la sociedad plantea a la educación superior.

Finalmente, hay agentes que implementan políticas específicas, entre los cuales deben considerarse las mismas instituciones de educación superior y, dentro de ellas, las universidades estatales que debieran ser capaces de ejercer un rol orientador para el conjunto del sistema. Los agentes de este tipo exigen mucha legitimidad técnica e instrumental, esto es, requiere de una organización interna que les permita operar de manera eficaz y eficiente, o en otros términos, de una muy buena burocracia (entendiendo burocracia en el mejor de sus sentidos).

En general, las políticas y programas aplicados en el ámbito de la educación superior

en Chile han tendido no solo a distanciarse de un estilo centralizador, sino más bien a reducir el rol del Estado a la administración de procesos y distribución de recursos, dejando el desarrollo de la educación superior sometido a su propia dinámica interna.

Hoy es esencial recuperar el rol orientador y rector del Estado, distinguiendo las siguientes funciones o roles básicos para configurar un Estado proactivo, no centralista pero tampoco prescindente:

- a. **Formulación de la política pública y determinación de las bases institucionales del SES y su vinculación con el desarrollo nacional, incluyendo la política de apoyo y fomento de la investigación científica y tecnológica.** Esto supone fortalecer la vinculación de las instituciones de educación superior con otros sectores sociales, pero también requiere definir, mantener y apoyar el desarrollo de un sector público responsable de velar por el logro de las metas globales del sistema.
La experiencia acumulada y el conocimiento de los efectos no previstos – y a veces perversos – de instrumentos de políticas que suelen diseñarse por agregación y sin una visión relativamente coherente de las partes y de sus relaciones con el conjunto del sistema, permite poner legítimamente sobre la mesa de debate la cuestión de las orientaciones explícitas que emanen del Estado respecto de qué se quiere promover y qué se quiere desincentivar.
- b. **Regulación, evaluación y aseguramiento de la calidad de las ofertas académicas y profesionales en los niveles de pre y posgrado, y técnico de nivel superior a la luz de las orientaciones estratégicas ya mencionadas.** Esta función no puede inhibir, sino más bien estimular, la capacidad de innovación de las IES y sus programas para ofrecer una educación superior actualizada y pertinente.
Para la efectiva aplicación de un sistema de evaluación y regulación eficaz es necesario contar con un compromiso general y explícito del Estado de jugarse por este objetivo, tanto en lo que se refiere a instalar el sistema como a incentivarlo y a financiarlo. Esto incluye definir exigencias para el reconocimiento y funcionamiento de las IES, mecanismos de garantía pública de calidad, y apoyo y promoción al mejoramiento continuo. Las necesidades actuales no apuntan a una desregulación del sistema sino, muy el contrario, hacia la legitimación de una nueva regulación, que respete la autonomía responsable de las IES, exija una cuenta pública de su desempeño; reconozca y resguarde la presencia de misiones y funciones diferentes, y promueva el desarrollo de mecanismos de autorregulación.
- c. **Financiamiento selectivo y priorizado de funciones e instituciones de la**

educación superior que incluya el rendimiento de cuentas públicas del desempeño de todas las instituciones que reciban recursos del Estado. Las políticas e instrumentos de financiamiento deben estar claramente sintonizadas con las orientaciones estratégicas del sistema. Si hay claridad en estas últimas, se evitarán los efectos de incentivos perversos que -muchas veces- hemos observado cuando las políticas e instrumentos de financiamiento se han diseñado para dar respuesta pronta a problemas coyunturales o de corto plazo. Una vez que una política o un instrumento de este tipo comienza a producir esos efectos -que ciertamente no son buscados y mucho menos anticipados-, se hace muy difícil revertir la nueva situación que se ha creado, con lo cual se generan escenarios muy adversos para la formulación de políticas sistémicas adecuadas. Los instrumentos de financiamiento con recursos del Estado deben diseñarse y aplicarse con una clara delimitación de los ámbitos fundamentales para el ejercicio de la autonomía responsable de las instituciones de educación superior, a fin de que tales instrumento cuenten con la legitimidad y la eficacia indispensable para hacerlos operativos.

- d. **Promoción de la equidad y la igualdad de oportunidades a lo largo del sistema, dimensionando y orientando en tal sentido el gasto social que se canaliza a través de las ayudas estudiantiles, cualquiera que estas sean.** La expansión del acceso a la educación superior ha puesto en evidencia la necesidad de promover el desarrollo de una oferta pertinente de oportunidades de estudio y de instalar mecanismos que minimicen el efecto perverso de la segregación y la desigualdad de la educación escolar, si queremos evitar que subsista una suerte de embudo de acceso y permanencia discriminados que puede poner en entredicho la sostenibilidad social del sistema.
- e. **Gestión de las instituciones estatales de educación superior.** En el actual esquema de financiamiento de la educación superior, las universidades que reciben aportes directos del Estado, -exiguos en todos los casos debido a que se asignan con criterios "históricos" hoy ya obsoletos- se ven obligadas a actuar al modo de las entidades privadas para cuadrar sus presupuestos de operación. Se hace ineludible una reflexión seria acerca de la responsabilidad del Estado de proveer una educación pública en todos los niveles (y no solo el universitario), que garantice el derecho a la educación superior como un bien público cuya única limitación sea el mérito cuando corresponda; que se haga cargo de modo preferente de la generación de bienes públicos, incluyendo la provisión de programas con alto retorno social pero con bajo retorno económico privado; que genere y sostenga la capacidad de creación artística y científica, y de desarrollo tecnológico; que asegure una cobertura regional equilibrada y promueva el desarrollo de capacidades de formación a lo largo del territorio

nacional. Lo anterior implica establecer mecanismos adecuados de gobierno y financiamiento que permitan a estas instituciones desempeñar las funciones requeridas de manera apropiada.

- f. **Registro, sistematización y amplia difusión de la información pública sobre el sistema de educación superior o terciaria y sus instituciones.** El establecimiento de mecanismos de información pública completos, abiertos, actualizados y confiables es imperioso para el buen funcionamiento del sistema en su conjunto.

En resumen, estos roles del Estado se vinculan con los tres tipos de agentes arriba indicados. Para eso tiene que haber una manera de entender cómo se relaciona el Estado con las instituciones en todos los niveles del sistema. Se trata de una relación compleja porque el Estado, en este ámbito, interactúa con instituciones que siempre van a demandar su derecho a un espacio de autonomía, incluidas por cierto las instituciones estatales. De aquí se deriva la necesidad de precisar la forma en que se entiende la autonomía en un contexto en que la educación superior ha adquirido un rol central en el proceso de desarrollo social y económico de los países.

Propuesta relativa al gobierno del sistema

El primer paso para iniciar la transformación de la educación superior que tenemos es definir cuál es la educación superior que el país quiere. Para eso, proponemos convocar a una reflexión sustantiva, equivalente, en la que, a partir de un proceso sistemático, sea posible identificar las metas nacionales para la educación superior, en un horizonte de largo plazo, y se definan las acciones necesarias para alcanzarlas. No se trata de una o más nuevas comisiones asesoras, sino de un proceso organizado, cuyo producto cuente con la legitimidad que le dan la participación activa de los actores involucrados, la consideración de la realidad, la apertura a cambios sustanciales y el respaldo político de un gobierno verdaderamente comprometido con una educación superior de calidad para el siglo XXI.

Paralelamente, es preciso fortalecer la capacidad pública para el gobierno del sistema, instalando y consolidando agencias públicas abiertas a la concurrencia de actores e instituciones, legitimadas, tecnificadas pero no burocratizadas, en los ámbitos que se señalan a continuación:

- **Una entidad central en el sistema, que asuma las tareas de definición de políticas de largo plazo** que contribuyen al diseño estratégico del sistema.
- **Una entidad central en el sistema, que asuma la gestión de las políticas.** Es decir, su instalación, implementación, y seguimiento.

- **Instancias de regulación y aseguramiento de la calidad** que asuman las tareas de licenciamiento, acreditación, diseño del marco nacional de calificaciones, y de superintendencia del sistema, que pueda constituirse con más de una agencia.
- **Una agencia dedicada específicamente al desarrollo de la ciencia y la tecnología.**
- **Organismos y mecanismos apropiados para gestionar el financiamiento** de funciones e instituciones en el sistema.
- En este panorama de agentes públicos, es preciso incluir también a las **instituciones estatales** mismas, para las cuales se hace necesario avanzar hacia un sistema (o subsistema) de educación superior del estado, que fortalezca la capacidad pública de guiar y dar orientaciones válidas para el conjunto del sistema.

Lo anterior se traduce en la siguiente estructura de gobierno del sistema:

Figura 3. Organización del gobierno del sistema de educación superior



Orientación estratégica. Este consejo tendrá el objetivo de orientar el diseño de las políticas relativas a educación superior, ciencia, tecnología e innovación con perspectiva de largo plazo y enmarcado en una participación pluralista. Deberá estar compuesto por un cuerpo permanente de profesionales que realicen la secretaría técnica y un consejo por temática que determine y resuelva el plan estratégico que se implementará, el cual se revisará por completo cada diez años sin perjuicio de ir evaluando y ajustando su implementación durante ese periodo. Este consejo se vinculará con el MINEDUC a través de las autoridades pertinentes y, en particular, siguiendo una pauta de trabajo previamente acordada.

Diseño y normativa legal. De acuerdo a esta propuesta, se crea el Ministerio de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, con una Subsecretaría de Educación Superior. Estas nuevas instancias gubernamentales tendrán como función el diseño y coordinación de las políticas propuestas por el Consejo Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación. En esta instancia se propone la instalación de un departamento de educación superior universitaria y otro de educación superior técnica profesional. Adicionalmente, se encuentra el servicio de información, el departamento jurídico y el departamento de relaciones institucionales. De este modo, la DIVESUP se reconfigura en esta subsecretaría.

Aseguramiento de la calidad (regulación y evaluación). En esta instancia se cuenta con los siguientes organismos estatales autónomos:

- **Comisión Nacional de Acreditación (CNA).** Encargada de la evaluación y acreditación de las IES, las carreras de pregrado y posgrado.
- **Consejo Nacional de Educación (CNED).** Encargado del licenciamiento de las IES y coordinación de estudios en la materia.
- **Agencia Marco Nacional de Cualificaciones (AMNC).** Responsable de proporcionar orientaciones estratégicas, definiciones y difusión del MNC. En una primera instancia, tendrá la tarea de convocar a un trabajo sistemático para el diseño del MNC y, posteriormente, su implementación. Esta agencia debe estar compuesta por una secretaría técnica y un consejo compuesto por representantes de distintos sectores públicos y privados.
- **Superintendencia de Educación Superior.** Responsable de fiscalizar el cumplimiento de la ley y sus respectivas normas. Cabe consignar que esta función de supervigilancia se utiliza en los sistemas en que existe una provisión descentralizada de un servicio de interés público. El estado no establece superintendencias para fiscalizar sus propias acciones; por eso, crear una

implica aceptar legislativamente una forma de provisión mixta de la educación superior a través de entes autónomos del gobierno central. Por eso, fijar las atribuciones de una superintendencia requiere decidir si ellas deben cubrir a todo tipo de establecimientos, sean públicos o privados (con lo que las IES estatales dejarían de estar sujetas al control de la Contraloría); o si, en cambio, el foco y modalidad de control debería variar en función de la naturaleza pública o privada de las IES, poniendo mayor énfasis en la regulación de las últimas (atendido que las estatales seguirían siendo, grosso modo, servicios públicos sujetos a la fiscalización de la Contraloría General de la República).

- **Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT).** Este organismo cumple una doble función, es decir, regular y evaluar las políticas relativas a ciencia, tecnología e innovación (y su relación con la educación superior) y, al mismo tiempo, la administración y provisión de recursos para promover dichas políticas nacionales.

Provisión de recursos. Para esta fundamental labor se propone la creación de una agencia de financiamiento integrado que administre y distribuya los recursos según la política de financiamiento que se adopte. En esta instancia se debería diferenciar por departamentos el financiamiento por funciones: para docencia de pregrado y posgrado; para investigación y para la vinculación con la sociedad.

2. Función Formativa

Independientemente de los objetivos particulares de las IES, el propósito común que las reúne –o que las motiva ingresar al sistema– dice relación con la formación personal y ciudadana y, asimismo, la entrega de certificaciones que habiliten para el desenvolvimiento en el medio laboral y académico. Así, esta función transversal es uno de los elementos principales para concebir la arquitectura de la educación superior.

En este sentido, las tres vertientes que adopta la función de formación se sintetizan en la siguiente diferenciación:

- **Formación personal y ciudadana.** Esta formación corresponde al reconocimiento que el paso de una persona por una IES implica una apropiación de aprendizajes que no solo se realiza a través de las actividades curriculares. Lo anterior tiene su sustento en la idea que la educación superior no solo es un momento determinado de adquisición de competencias instrumentales sino que también es un espacio de construcción de ciudadanía. Las denominadas sociedades del conocimiento conducen a replantear las formas de apropiación del conocimiento, ampliando y superando las concepciones tradicionales que aún prevalecen. Los diferentes tipos de IES (universidades, IP y CFT) deben contemplar dicha situación y ajustar sus proyectos educativos para que incorporen aquella formación, principalmente asociada a la misión “vinculación con la sociedad” pero que no solo se restringe a ella. Asimismo, las IES debieran incluir procesos de sistematización de dichas actividades –no curriculares– para que en algún momento estas pueden ser reconocidas y valoradas por la misma institución y por la sociedad. Los actuales desafíos de la sociedad –cohesión e integración social, superación de la desigualdad y la pobreza, incorporación a un mundo global y de conocimiento ubicuo, entre otros– requieren de una formación que no solo sea a lo largo de la vida sino también a lo ancho de ella, esto es, que incluya la mayor cantidad de experiencias y aprendizajes para la conformación de una masa crítica que logre enfrentar e insertarse con apertura y comprensión a dichos fenómenos.

Sin perjuicio de lo anterior, existe la tendencia a incluir este tipo de desarrollo en el plan de estudio de las carreras, con el objeto de formalizar aquel proceso. Esto, sin duda, puede contribuir a que las IES promuevan la formación ciudadana –que se traduce en una formación integral– y, por lo tanto, favorecer diferentes mecanismos de asociatividad y participación.

- **Formación profesional.** Esta formación busca, en distintos niveles, la adquisición de competencias disciplinarias específicas con el objeto de incorporar eficaz y

eficientemente a los profesionales al mundo laboral.

- **Formación académica**⁵⁸. Esta formación tiene el objetivo de entregar los conocimientos teóricos y metodológicos de una determinada área del conocimiento para la comprensión contextual de su disciplina. Tiene varios niveles de complejidad que se vinculan con la entrega de licenciatura, magister y doctorado.

Adicionalmente, para el cabal cumplimiento de esta función se requiere, a la vez, la redefinición de los tipos de IES y de los procesos relacionados con la estructura para la progresión formativa y la habilitación profesional.

Fundamentación

El marco institucional definido en la legislación se ha revelado insuficiente para dar cuenta de la oferta educativa de manera eficaz y transparente; las definiciones legales no se ajustan a la realidad ni a las necesidades de la educación superior; establecen normas cuya formalidad no refleja la realidad de las instituciones y, en general, conduce a denominar de la misma manera a instituciones muy diferentes en sus funciones y características o a dar nombres diferentes a instituciones que desempeñan labores semejantes.

Una arquitectura institucional apropiada debe ser capaz de dar cuenta de la diversidad del sistema, estableciendo con claridad los límites de dicha heterogeneidad sin asfixiar los intentos innovadores. Es una tarea compleja, que no puede limitarse a definiciones formales que quedan rápidamente superadas por la realidad; tampoco puede dejarse entregada a la simple determinación de las IES, sino que tiene que estar sometida a instancias reguladoras eficaces.

Por los motivos esbozados se debe avanzar hacia un sistema transparente y comprensible que sea capaz de apropiarse de la disparidad de las IES. Un subsistema universitario y otro de formación profesional, regulado por un marco que promueva la articulación y movilidad por medio de niveles asociados a los distintos tipos de formación. El subsistema universitario incluye a las instituciones de investigación, con investigación, y docentes, las que entregan grados académicos y títulos profesionales; mientras el subsistema profesional, lo componen instituciones profesionales, y técnicas, que entregan títulos profesionales sin licenciatura, títulos técnicos, certificaciones

⁵⁸ Aquí destacamos la necesidad de incluir de manera transversal en el proceso formativo las humanidades en general, para el contacto con las estrategias y estilos epistemológicos que son propios de estos campos del saber.

de capacitación y oficio y formación general para la articulación con el subsistema universitario.

Asimismo, se requiere un mecanismo que permita establecer claramente la distinción entre la formación disciplinar, tarea propia de las IES, y procesos de habilitación profesional complementarios. Este último debe dar cuenta de las capacidades de desempeño de aquellas profesiones que necesitan un título para ejercer.

Propuesta relativa a la función formativa

Las propuestas en este ámbito apuntan a tres objetivos:

- **Constituir una estructura de progresión formativa que, basada en el régimen de lo público, genere las condiciones para el desarrollo de un sistema de educación superior articulado y de alta flexibilización** –como es la movilidad estudiantil- **y que permita la formación de las personas a lo largo de su vida.** Este sistema debe otorgar credenciales, certificaciones o grados que reflejen –adecuadamente- las competencias alcanzadas durante el proceso educativo, y que sean reconocibles y confiables para todos los actores que participan de él.
- **Obtener un acuerdo técnico-político que permita superar las definiciones institucionales actuales.** Avanzar hacia una redefinición, de acuerdo a las funciones que cada institución demuestre que está en condiciones de desempeñar, de modo que se favorezca la diversidad, articulación y cooperación con el sistema de educación superior.
- **Velar por el desarrollo de un sistema de provisión mixta,** en que IES estatales, públicas y privadas posean las condiciones para cumplir con sus propósitos y desarrollarse en los distintos ámbitos que la sociedad espera de ellas.

Estructura para la progresión formativa

La unidad propone una progresión formativa en función de niveles de complejidad y, a la vez, de acuerdo a los requerimientos que emanan de estos tipos de formación, con el objetivo de consagrar una suerte de ordenamiento de los tipos de formación por niveles. Ciertamente, este ejercicio es una suerte de preámbulo a un Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) y así lo ha asumido la unidad puesto que avanzar hacia este instrumento ordenador y clarificador es de suma importancia para el sistema de educación superior.

Un MNC es un instrumento de clasificación y reconocimiento de conocimientos,

habilidades y destrezas a lo largo de un continuo de niveles acordados. El sistema de educación superior chileno requiere acordar estos niveles siguiendo de algún modo la estructura propuesta por la unidad, que no es sino un aporte hacia ese objetivo.

A continuación se muestra la estructura de la propuesta y, posteriormente, el contenido que le da sentido en función de las características principales de cada nivel de formación.

Tabla 3. Funciones de las instituciones de educación superior por niveles de formación

Niveles/ características	Tipos de formación por niveles y sus características							
	Credencial	Duración	Requisitos de ingreso	Destinatarios Principales	Objetivo principal	Resultados de aprendizajes	Articulaciones posibles	Cuerpo docente
Primer nivel de formación general	Bachiller							
Primer nivel (equivalente al técnico)	TNS							
Segundo nivel (profesional)	Título profesional							
Segundo nivel (académico)	Licenciatura							
Tercer nivel (profesional)	Magister							
Tercer nivel (académico)	Magister							
Cuarto nivel (académico)	Doctorado							

PRIMER NIVEL - FORMACIÓN GENERAL ⁵⁹	
Duración:	Dos años
Credencial otorgada:	Grado de bachiller
Requisito de ingreso⁶⁰:	Licencia secundaria
Destinatarios principales:	Egresados de la educación secundaria Científica Humanista o Técnico Profesional.
Objetivo principal:	Familiarizar a los estudiantes con los elementos centrales de un ámbito del conocimiento (humanidades, ciencias sociales,
Resultados de aprendizajes:	<ul style="list-style-type: none"> - Una base de conocimientos generales en una o más disciplinas, que permita continuar estudios profesionales o académicos de segundo nivel. - Manejo de conceptos teóricos y pensamiento abstracto en áreas seleccionadas. - Capacidad para asumir la responsabilidad por su aprendizaje en un contexto regulado. - Competencias genéricas transferibles aplicables en diversos contextos laborales.
Articulaciones posibles:	<ul style="list-style-type: none"> - Segundo nivel académico o profesional - Medio laboral
Cuerpo Docente:	Docentes con al menos grado de licenciado en un área pertinente del conocimiento.

⁵⁹ Hemos tenido una discusión acerca de la pertinencia de incluir este nivel como uno independiente. Si bien nos parece necesario considerar explícitamente la formación general, y abrir la posibilidad para estudios generales a quienes ingresan a la educación superior, no nos resulta claro si tiene sentido mantenerlo. Es una de las decisiones que quisiéramos adoptar con mayores elementos de juicio.

⁶⁰ Requisito de ingreso se refiere a la exigencia legal sin la cual no es posible acceder al nivel de formación aludido. Puede haber otros requisitos, establecidos en las políticas de admisión de instituciones específicas, pero a ellas no se hace referencia en este documento.

PRIMER NIVEL - FORMACIÓN PROFESIONAL	
Duración:	Dos años (por Ley 1.600 clases)
Credencial otorgada:	Título Técnico de Nivel Superior
Requisito de ingreso:	Licencia secundaria
Destinatarios principales:	Egresados de la educación secundaria Humanista Científico o Técnico Profesional; personas con experiencia en el mercado del trabajo que requieren especializarse en alguna área específica o formarse para cambiarse de sector o área.
Objetivo principal:	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollar competencias, tanto específicas como genéricas⁶¹, para lograr una efectiva inserción laboral y capacidad para aprender en forma permanente. - La formación técnica de nivel superior tiene como misión fundamental contribuir al desarrollo del país aportando personas competentes y ciudadanos responsables.
Resultados de aprendizajes:	<ul style="list-style-type: none"> - Competencias para desempeñarse con efectividad en un contexto o ámbito profesional determinado. - Competencias genéricas transferibles aplicables en diversos contextos laborales. - Competencias genéricas que faciliten la empleabilidad principalmente en las en sus tres fases: ingreso, permanencia y desarrollo en el trabajo. - Competencias para asumir la responsabilidad por su aprendizaje.
Articulaciones posibles:	<ul style="list-style-type: none"> - Segundo nivel académico o profesional - Sistema de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales

⁶¹ Usaremos como referencia la definición de Competencias específicas y genéricas que utiliza el Proyecto Tuning.

“Competencias: conjunto de conocimientos, habilidades y destrezas, tanto específicas como transversales, que debe reunir un titulado para satisfacer plenamente las exigencias de los contactos sociales. Fomentar las competencias es el objetivo de los programas educativos. Las competencias son capacidades que las personas desarrolla en forma gradual y a lo largo de todo el proceso educativo y son evaluadas en diferentes etapas. Pueden estar divididas en competencias relacionadas con la formación en general (competencias genéricas) y con un área de conocimiento (específicas de un campo de estudio).

Cuerpo docente:	<ul style="list-style-type: none"> - Docentes con experiencia relevante en el mercado del trabajo en el área en que enseñarán - Docentes con competencias para la docencia (especialmente en el ámbito de la formación por competencias) - Docentes con al menos un título técnico de nivel superior
Relación con Sector productivo/servicios:	los programas, tanto en su definición como en su implementación, se desarrollan considerando las necesidades actuales y futuras de los sectores. Para ello las IES despliegan metodologías y actividades específicas.

SEGUNDO NIVEL - FORMACIÓN PROFESIONAL	
Duración:	Cuatro años
Credencial otorgada:	Título profesional
Requisito de ingreso:	Licencia secundaria
Destinatarios principales:	<ul style="list-style-type: none"> - Egresados de educación secundaria - Egresados del primer nivel de formación profesional y formación general - Adultos con licencia media y sin educación superior
Objetivo principal:	Entregar al egresado las competencias teóricas, prácticas y técnicas necesarias para desempeñarse eficazmente en un contexto de desempeño no rutinario en un área específica.
Resultados de aprendizajes:	<ul style="list-style-type: none"> - Un cuerpo de conocimientos sistemático y coherente, incluyendo los principios y conceptos subyacentes - Habilidades para comunicar dichos conocimientos a una diversidad de auditorios - Capacidad para evaluar y aplicar en el ámbito laboral el conocimiento y las técnicas adquiridas en la resolución de problemas en su área de desempeño - Habilidades interpersonales y de trabajo en equipo para el desempeño laboral o para continuar estudios - Capacidad para trabajar con autonomía y para asumir responsabilidades de conducción y supervisión de equipos de trabajo - Competencias para el aprendizaje autónomo y continuo
Articulaciones posibles:	<ul style="list-style-type: none"> - Programas de licenciatura - Programas de maestría profesional - Postítulos - Programas de actualización / especialización
Perfil del cuerpo académico:	<ul style="list-style-type: none"> - Título profesional o grado académico en el área - Una combinación equilibrada de docentes con formación académica y con experiencia profesional en el área

SEGUNDO NIVEL - FORMACIÓN ACADÉMICA	
Duración:	Un año adicional al plan de estudios de un título profesional (título profesional + licenciatura).
Credencial otorgada:	Licenciatura
Requisito de ingreso:	Licencia secundaria
Destinatarios principales:	<ul style="list-style-type: none"> - Egresados de enseñanza media HC - Egresados del primer nivel de formación general - Estudiantes de una carrera conducente a un título profesional
Objetivo principal:	Transmitir al graduado la comprensión de la teoría, conceptos y métodos referidos a una o más disciplinas, y en el conocimiento de principios y métodos de investigación asociados a dichas disciplinas.
Resultados de aprendizajes:	<ul style="list-style-type: none"> - Capacidad para revisar, analizar y sintetizar conocimiento y para dar soluciones a problemas complejos con independencia intelectual - Capacidad de pensamiento crítico; capacidad para participar en proyectos de investigación supervisados - Capacidad de actuar en contextos de aprendizaje nuevos con independencia, profesionalismo y ética - Capacidad comunicativa para presentar contenidos e ideas en el área de su disciplina a auditorios diversos
Articulaciones posibles:	<ul style="list-style-type: none"> - Maestrías profesionales y académicas - Programas de doctorado - Carreras profesionales
Perfil del cuerpo académico:	Con un perfil de competencias equivalentes al grado de maestría pertinente a la disciplina

TERCER NIVEL - FORMACIÓN PROFESIONAL	
Duración:	Uno- Dos años
Credencial otorgada:	Magíster profesional, incluye especialidades médicas
Requisito de ingreso:	Licenciatura o título profesional
Destinatarios principales:	Profesionales o licenciados
Objetivo principal:	Ampliar el ámbito del saber, habilitando para descubrir, integrar y aplicar conocimientos avanzados en un campo profesional, y gestionar procesos de transformación en diversos contextos.
Resultados de aprendizajes:	<ul style="list-style-type: none"> - Comprensión crítica de los problemas y las perspectivas actuales y futuras en su área de desempeño y de los conocimientos teóricos y prácticos, debidamente actualizados. - Capacidad de actuar en contextos poco definidos y en una variedad de campos profesionales. - Capacidad para asumir liderazgo y conducir el trabajo de individuos y grupos. - Capacidad para analizar e interpretar resultados de investigación en su área de competencia. - Capacidad para autoevaluarse y tomar responsabilidades en su desarrollo profesional.
Articulaciones posibles:	<ul style="list-style-type: none"> - Maestrías académicas - Doctorados - Postítulos
Perfil del cuerpo académico:	Con un perfil de competencias equivalentes al grado de magíster o doctorado

TERCER NIVEL - FORMACIÓN ACADÉMICA	
Duración:	Uno- Dos años
Credencial otorgada:	Magíster académico
Requisito de ingreso:	Título o licenciatura
Destinatarios principales:	Profesionales o licenciados
Objetivo principal:	Ampliar el ámbito de un saber integral, habilitando para analizar, combinar y aplicar conocimientos avanzados en un campo profesional o académico y gestionar procesos de transformación en diversos contextos.
Resultados de aprendizajes:	<ul style="list-style-type: none"> - Conocimientos avanzados que sustentan las bases de la investigación teórica y práctica, en un campo profesional o disciplina. - Capacidad para abordar problemáticas complejas a través del análisis y desarrollo crítico de la información en un área profesional o disciplinar. - Capacidad para diseñar y conducir proyectos de investigación en su área de competencia - Capacidad para conducir procesos de transformación que involucren liderazgo y eficacia para relacionar distintas estrategias de logro de los objetivos.
Articulaciones posibles:	<ul style="list-style-type: none"> - Maestrías profesionales - Doctorado - Postítulos
Perfil del cuerpo académico:	Con un perfil de competencias equivalentes al grado de magister o doctorado.

CUARTO NIVEL - FORMACIÓN ACADÉMICA	
Duración:	Tres- Cinco años
Credencial otorgada:	Doctorado
Requisito de ingreso:	Título profesional o grado de magíster
Destinatarios principales:	Profesionales con perfil académico
Objetivo principal:	Entregar conocimientos en los límites más avanzados de la disciplina para analizar, integrar y evaluar problemáticas que contribuyan a la producción de saberes nuevos en articulación con diferentes campos de la disciplina.
Resultados de aprendizajes:	<ul style="list-style-type: none"> - Conocimientos avanzados de un área de estudio que permiten el análisis y la evaluación crítica de teorías y métodos. - Capacidad para resolver problemas abstractos y complejos que permiten desarrollar, ampliar y producir conocimientos o prácticas profesionales. - Capacidad para liderar y gestionar diferentes procesos de trabajo en contextos de alta incertidumbre y tensión, con la responsabilidad por la generación de nuevos conocimientos relevantes socialmente.
Articulaciones posibles:	Postdoctorados y pasantías (internacionales)
Perfil del cuerpo académico:	Con un perfil de competencias equivalentes al grado de doctorado y postdoctorados.

Tipos de instituciones de educación superior

Para que la estructura de progresión formativa tenga una contraparte institucional coherente con los objetivos planteados es necesario redefinir los tipos de instituciones del sistema de educación superior. Para ello, se requiere la generación de un acuerdo político, impulsado por el Ministerio de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, que, en conjunto con los organismos reguladores, defina criterios para identificar la forma en que se organizarán las IES para desempeñar las funciones propias de la educación superior.

Siendo consistentes con el planteamiento de que más que una clasificación *a priori*, basada en definiciones formales, se pretende distinguir las instituciones de educación superior de acuerdo a las funciones que desempeñan, se propone avanzar en la siguiente forma:

Un sector universitario, donde se distingue, en primer lugar, un conjunto de universidades que dedican parte importante de sus recursos y su energía al desarrollo de la investigación. Estas podrán llamarse **universidades de investigación**, en la medida en que desempeñan esta actividad en una variedad de áreas del conocimiento, y la combinan con formación académica del más alto nivel, ofreciendo grados de maestría y doctorado. Pueden también incluirse en este grupo a **universidades con investigación**, que desarrollan actividades de investigación en áreas seleccionadas del conocimiento, y ofrecen programas de posgrado en estas mismas áreas. Estas instituciones deben demostrar que cuentan con una masa crítica apropiada de académicos con grados terminales en sus respectivas áreas, con los recursos necesarios para desarrollar investigación de alto nivel, integrada al sistema nacional de ciencia y tecnología.

Un segundo grupo son las **universidades docentes**, que ofrecen formación profesional y académica actualizada. Más que producir conocimiento lo integran, aplican y transforman, es decir, lo actualizan constantemente en sus procesos de enseñanza aprendizaje. Su cuerpo docente incluye tanto académicos con grados terminales como profesionales en ejercicio⁶².

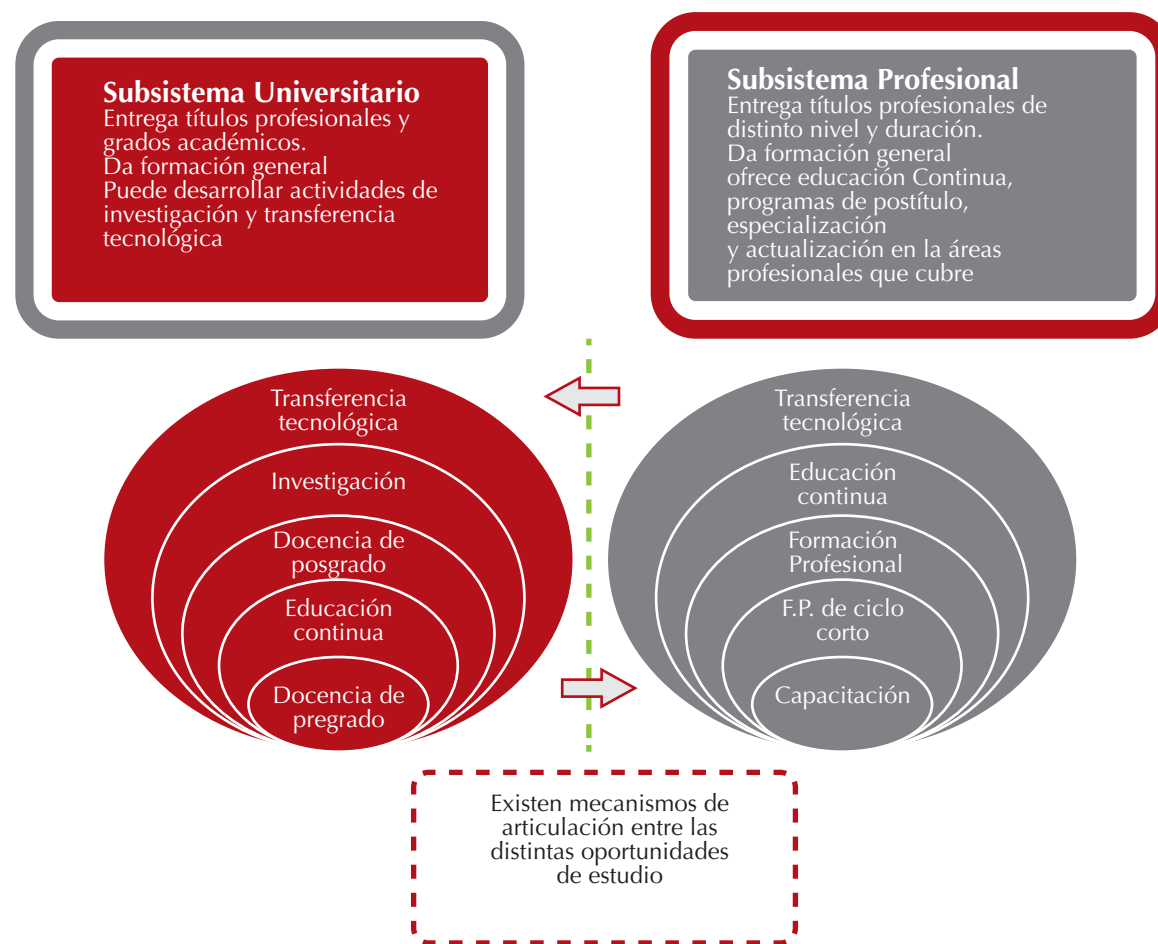
Finalmente, existen los **centros de formación profesional (CFP)**, centrados en la enseñanza de las profesiones y en la oferta de programas de ciclo corto destinados a satisfacer los requerimientos de empleabilidad y del medio laboral. Estas instituciones deben demostrar que cuentan con una planta docente con amplia experiencia en

⁶² Este conjunto de tipos de universidades puede ser reformulado por un acuerdo político en el cual se decida, por ejemplo, que la definición de universidad incluye en todos los casos la generación de conocimiento en ciertas áreas disciplinares. Lo que se propone aquí tiene una dificultad de origen relacionada con el vacío existente, a esta altura histórica, de lo que se entiende por universidad (y el resto de las instituciones de educación superior).

el medio profesional y que tienen vinculaciones sustantivas con empresas u otros organismos del sector productivo.

De este modo, se busca asegurar la diversidad, pertinencia, articulación y cooperación del sistema de educación superior, en todos sus niveles. La siguiente figura representa la redefinición de las IES en dos grandes subsistemas, el universitario y el profesional y sus respectivas funciones; cabe señalar que el subsistema técnico profesional es el que debe redefinirse en mayor medida para favorecer la articulación tanto con el subsistema universitario, el mundo laboral y la educación secundaria.

Figura 4. Sistema de educación superior y sus subsistemas



A partir de lo anterior se espera:

- El **fomento de la diversidad** de misiones institucionales dentro del sistema.
- La **definición conceptual de tipos de instituciones**⁶³. Se precisa un consenso descriptivo de los diferentes tipos de IES, incluyendo la que cumplen una misión regional.
- La **creación de criterios técnicos y de calidad asociados a cada tipo de institución**, según su función básica: gobierno, recursos humanos calificados, instalaciones, masa crítica, etc., que orienten su evaluación; por ejemplo, de organismos certificadores de calidad⁶⁴.
- La **orientación para el diseño de políticas públicas** como, por ejemplo, financiamiento, programas, etc.
- El **mejoramiento de la información** sobre calidad académica de las IES disponible para los estudiantes, sus familias y el sistema en general.
- Una **base para estudios comparativos** de la calidad y desempeño de las IES con sus pares pertenecientes al mismo grupo.

⁶³ Por ejemplo, resulta evidente la ausencia de una adecuada definición de universidad por la multiplicidad de formas de clasificar a las 60 instituciones existentes en el país: según complejidad, indicadores, propiedad, ubicación, nivel de acreditación, etc. Por otro lado, la definición vigente es el resultado de la convergencia de diversas leyes (LOCE, DFL 1, Aseguramiento de la calidad y LEGE –especialmente la relativa a los títulos exclusivamente universitarios) cuya discusión y sustento conceptual no ha sido suficientemente analizado.

⁶⁴ Al respecto cabe rescatar el trabajo realizado por el Comité Consultivo convocado por la CNA en 2009 con el mandato de asesorarla en la elaboración y revisión de criterios, normas y procedimientos específicos para la evaluación de Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica en el ámbito de la acreditación institucional.

3. Función de generación del conocimiento

Fundamentación

Tradicionalmente, se ha justificado el cultivo de la ciencia por el valor cultural que esta encierra, y por su contribución al conocimiento universal. Sin embargo, si bien esta justificación sigue teniendo validez, otros aportes de la actividad científica y tecnológica han adquirido cada vez más preeminencia. Entre estos, cabe señalar su contribución a la formación de profesionales y futuros investigadores, y al desarrollo en diversos ámbitos⁶⁵.

El aporte formativo dice relación con la posibilidad que los estudiantes de las carreras profesionales en las IES reciban un conocimiento actualizado en las disciplinas básicas que sustentan su profesión. Ese conocimiento actualizado es el resultado de estudios que muestran lo que está sucediendo en la frontera del conocimiento y del correspondiente desarrollo científico, y permite que los estudiantes y profesionales puedan usar en su actividad el conocimiento generado en otras partes del mundo, usufructuar del conocimiento universal en sus actividades profesionales y desarrollar en sus respectivos países actividades prácticas a partir de la ciencia y tecnología nacional e internacional.

La función formativa de la ciencia también realiza un segundo aporte, que tiene relación con el entrenamiento en el proceso de análisis racional de alternativas, lo cual consiste esencialmente en que todos los estudiantes que alguna vez han cursado una carrera científica hayan sido entrenados en racionalizar los problemas, evaluar alternativas de solución y elegir aquella que de acuerdo a los elementos objetivos de análisis existentes aparece como la más promisoría. Este incremento de racionalidad debiera permitir un mejor uso de los recursos tanto en las empresas como en los entes públicos.

Las funciones formativas descritas tienen un efecto difuso en la sociedad; si bien son difícilmente medibles en términos económicos, son también difícilmente sustituibles por aportes de otras actividades y son sustanciales y básicas al desarrollo social. Ellas reflejan un tipo de aporte que la ciencia está haciendo a la sociedad que va más allá del valor cultural de contribuir al conocimiento universal. Este conjunto de funciones, además, hacen insustituible la necesidad de que las sociedades desarrollen buena ciencia en su conjunto.

Una segunda forma de valorar el aporte de la ciencia está relacionada con su

⁶⁵ Los conceptos que siguen están tomados de Santelices, 2010, pp 29-35

contribución directa al desarrollo a través de la creación de nuevo conocimiento, que puede conducir a un desarrollo tecnológico, o al invento de un nuevo producto o servicio que incremente o mejore el bienestar social. Sin embargo, también existe un aporte importante de la ciencia al desarrollo se realiza en forma indirecta, a través del oficio del investigador, o sea a través de la capacidad que tienen los científicos y tecnólogos activos para resolver problemas.

Finalmente, el cultivo de la CT+I conlleva un fuerte impacto social en los sectores de producción, permitiendo y facilitando la incorporación de procesos más eficientes y efectivos, reduciendo el impacto ambiental de las actividades productivas y generando mejor competitividad en las empresas y una mayor inserción nacional en la economía global.

De este modo, las funciones de la investigación científica-tecnológica son tan variadas y de tanta importancia, que la existencia de una capacidad científica-tecnológica en un país dado es una condición ineludible para alcanzar el desarrollo.

Propuestas relativas a la función generación de conocimiento

Las propuestas que se formulan se organizan en cuatro categorías principales: institucionalidad para la generación e implementación de políticas nacionales, desarrollo de actividades de CT+I, formación para el desarrollo de la CT+I y dotación de recursos.

Institucionalidad para la generación e implementación de políticas nacionales

Se considera esencial avanzar hacia la definición de una política nacional de desarrollo de la CT+I que se ubique en un horizonte de largo plazo y que permita efectuar una contribución sustantiva al desarrollo nacional mediante la identificación y promoción de áreas prioritarias de trabajo, en un trabajo coordinado entre el sector estatal y el privado.

Para que lo anterior sea posible, se hace necesario diseñar e implementar una nueva institucionalidad para CT+I, que represente la coordinación y ordenamiento de los organismos estatales y privados que ejercen acciones en torno a la CT+I. Esto puede hacerse mediante la creación de una instancia en el Ministerio de Educación (Subsecretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación), o de una instancia especializada (Ministerio de Ciencia y Tecnología), encargada de coordinar planes y programas atinentes a la CT+I, de asesorar a las instancias estatales pertinentes, relacionarse con el sector privado y cautelar el uso adecuado y transparente de los recursos aplicados. Lo anterior incluye el análisis del rol de CONICYT, con el fin de fortalecer su gestión

en el campo del fomento de la CT+I, dotándola de los necesarios recursos humanos, físicos y financieros para cumplir adecuadamente esta función.

Junto con lo anterior, se considera conveniente establecer un Consejo en materias vinculadas a la CT+I con carácter permanente, integrado por científicos destacados, funcionarios de gobierno y representantes de las empresas estatales y privadas, que permita consolidar el vínculo de los agentes que ejercen actividades en CT+I con las necesidades y prioridades nacionales y monitorear y promover su desarrollo.

Desarrollo de actividades de investigación científica y tecnológica, e innovación

Una tarea clave para promover el desarrollo de la CT+I consiste en incrementar la calidad y cantidad de los grupos de investigación que trabajan en el país. En efecto, se considera necesario dar apoyo a los planes y programas de creación y fortalecimiento de la capacidad instalada, en términos de recursos humanos y de equipamiento, a los programas de posgrado (en especial a los doctorados) y de incorporación de investigadores jóvenes, a la investigación en áreas prioritarias y al desarrollo de la CT+I en regiones.

Para hacer realidad este objetivo, se requiere establecer criterios de productividad y de impacto de la inversión en investigación básica y aplicada y una mayor transparencia en los mecanismos de asignación de los recursos mediante estrategias tales como la rotación parcial de los equipos evaluadores y la incorporación de referentes internacionales. Asimismo, se hace necesario diseñar e implementar programas focalizados en problemas específicos de la realidad nacional, y evaluar y determinar ajustes en los actuales procesos de asignación de recursos (que tienden a distribuir un volumen relativamente bajo entre una diversidad de actividades, sin concentrar esfuerzos en aquellas áreas y grupos considerados prioritarios).

Es también esencial incrementar la relación de los planes y programas de CT+I con el sector productivo, a través de una diversidad de acciones, tales como el establecimiento de incentivos para que las empresas contraten especialistas con formación de posgrado, el otorgamiento de becas para los investigadores que efectúen partes significativas de sus proyectos en ellas o el diseño e implementación de proyectos que integren los grupos de investigación con el sector productivo de bienes y servicios tanto estatal como privado.

Formación para el desarrollo de CT+I

Un componente importante de la formación para el desarrollo de la actividad científica y tecnológica en el país es la formación de posgrado, lo que exige diseñar e implementar

programas de posgrado (en especial de doctorado), privilegiando las universidades regionales que tengan ventajas comparativas, o generando en ellas condiciones para crear y sostener este tipo de programas. La asignación de recursos a la formación de posgrado en el extranjero – iniciativa valiosa, que se está implementando con éxito – debe verse complementada con programas de inserción de los graduados que regresan al país, tanto en la educación superior como en organismos públicos y privados.

Sin embargo, los esfuerzos en la formación de posgrado pueden ser muy poco eficaces si no se avanza en una formación temprana, que idealmente debe comenzar en el nivel escolar. En efecto, se hace indispensable mejorar, en los niveles de enseñanza básica y media, el diseño e implementación curricular de las asignaturas científicas y promover el perfeccionamiento de sus profesores. Se trata, en lo principal, de aportar a la enseñanza, especialmente desde los conocimientos científicos y tecnológicos fundamentales y actualizados, y desde estrategias y métodos que respondan de modo consistente a la curiosidad infantil y juvenil, colaborando al mejor entendimiento del medio natural, social y cultural en que se insertan. Igualmente, el establecimiento de relaciones permanentes entre las asociaciones de profesores de las asignaturas científicas con las correspondientes sociedades científicas permitirá sostener el interés y la actualización de estos docentes e incrementar la eficacia de su trabajo.

Otro elemento central en este campo incluye la revisión, ajustes y actualización permanente de los contenidos curriculares de las asignaturas científicas, entendiendo que éstos no son equivalentes a aquellos requeridos para la formación en ciencias, sino que tienen como objetivo esencial despertar el interés de niños y jóvenes por el aprendizaje y la indagación.

Finalmente, el desarrollo de eventos tales como olimpiadas, concursos, y ferias en los niveles local, regional y nacional contribuirán significativamente a desarrollar el espíritu científico en estudiantes y profesores.

Dotación de recursos para CT+I

No es posible desarrollar una actividad sustantiva y socialmente significativa en el campo de la CT+I sin una inversión relevante proveniente principal, pero no exclusivamente, del sector público. Esto implica por una parte, incrementar el financiamiento del sector de CT+I a través del incremento gradual de los aportes estatales y de la creación de incentivos tributarios para mejorar la participación privada del actual 37% a un 50%.

En el orden nacional, si se estima como meta de la inversión en CT+I para el 2020 el asignar un 2,3% del PIB, debiera aumentarse el actual gasto en un 13% anual.

Sin embargo, el incremento de los recursos, siendo un componente necesario, no es suficiente. Se hace indispensable revisar los criterios de asignación de recursos, distribuyendo la inversión en CT+I de modo de entregar un mayor porcentaje a los planes, programas y proyectos vinculados al desarrollo tecnológico e innovativo, apoyando al sector productivo de bienes y servicios, para facilitar el acceso a nuevas tecnologías y acrecentar su nivel de competitividad.

Un último aspecto que se quiere destacar es la necesidad de incrementar y mejorar la difusión del impacto del desarrollo de la CT+I en la calidad de vida y bienestar de las personas y de la sociedad en su conjunto. Esto promueve la valoración social de las actividades ligadas a la CT+I destacando su incidencia en las soluciones de los problemas que afectan a la sociedad nacional (actividades de investigación como base de la definición de políticas públicas) y en el mejor aprovechamiento de los recursos naturales nacionales. Resulta útil, en este caso, diseñar e implementar programas que incentiven a los agentes sociales y a los medios de comunicación a participar en la difusión de las actividades de CT+I.

4. Función vinculación con la sociedad

Fundamentación

Actualmente, las IES deben servir a una variedad de grupos de interés; en el plano interno, a estudiantes, académicos y funcionarios de colaboración administrativo; en el entorno, a exalumnos, gobierno, empresas y comunidades locales.

En este segundo plano las IES realizan una serie de estrategias para la asociación con cada uno de estos actores relevantes.

En términos generales, la vinculación con la sociedad de las IES debiera cumplir los siguientes requisitos:

- **Bidireccionalidad:** entendido como el espacio de aprendizaje interactivo institución y entorno.
- **Retroalimentación con docencia e investigación:** entendiendo que la extensión forma parte de un sistema institucional.
- **Reconocimiento institucional explícito:** lo que implica una estructura institucional ad-hoc
- **Estar dentro del proyecto estratégico institucional:** explícitamente presente en la Estrategia de Desarrollo Institucional.
- **Estar conectado con la estrategia regional y territorial:** considerar los objetivos – e influir en ellos también – de las Estrategias Regionales de Desarrollo e Innovación.
- **Rendición de cuentas:** formando parte de anuario estadísticos y cuentas institucionales.
- **Financiamiento estable y diferenciado:** implicando un presupuesto estable que permita asumir compromisos de largo plazo.

En consecuencia, en un análisis riguroso, no serían asimilables a la conceptualización anterior como actividades de vinculación con el medio institucionales – salvo derivaciones muy calificadas- las siguientes:

- Cooperación entre instituciones, programas y actividades de educación

superior entre pares (de nivel nacional, internacional), más que con actores de su medio, a menos que dicha cooperación sea sobre temas o en actividades que comprometan explícitamente la vinculación con el medio, situación en la cual desde luego merecen ser reconocidas como tales.

- Marketing institucional de la imagen corporativa, oferta docente, programas académicos, etc.
- Promoción y venta de servicios o productos, a menos que en alguno de estos se genere en forma continua algún valor agregado importante y verificable para la calidad y pertinencia de actividades relacionadas de docencia e investigación.
- Convenios (marco, específicos), por si mismos no constituyen un vínculo, salvo que su gestación y desarrollo se realice en forma bidireccional e interactiva y sus impactos y resultados permitan comprobar la construcción de vínculos interactivos de mutuo beneficio entre la institución y la comunidad. En el fondo “convenios que tengan una vida más que formal”.
- Asesorías, a no ser que sean de carácter continuo y generadores de aprendizajes compartidos relevantes y verificables.
- Participación en actividades del Sistema de Acreditación.
- Otras: a identificar, según su cumplimiento de los Requisitos Básicos enunciados precedentemente y las políticas que sobre el particular establezca cada institución.

Propuesta relativa a vinculación con la sociedad

De este modo, la vinculación con la sociedad debe ser planteada como una función esencial de las IES, en el mismo nivel que la docencia y la investigación, puesto que resulta condición necesaria para el desarrollo del país. Ciertamente, cada institución tendrá un énfasis distinto en lo referido al contenido de dicha vinculación, sin embargo, estas deben orientarse por patrones comunes basados en el régimen de lo público.

En ese sentido, se precisa superar los modos tradicionales que aún prevalecen en las IES respecto a su vinculación con la sociedad, en el entendido de que los procesos de modernización requieren de nuevos métodos que respondan a los crecientes dinamismos de las sociedades.

Lo anterior plantea la necesidad de avanzar en una dirección que tenga presente las siguientes orientaciones:

- Se requiere de IES que se comprometan no solo a responder a las necesidades y demandas de su entorno sino también a anticipar, promover y orientar los cambios económicos y sociales que advienen de manera dinámica y con diferentes grados de complejidad. Para ello, es necesario potenciar la legitimidad de las IES con su entorno sobre la base de un cambio de paradigma en los mecanismos relacionales.
- Es imprescindible una nueva forma de producción de conocimiento que incluya en sus procesos una estrecha relación con los actores públicos, privados y sociales vinculados al desarrollo de la sociedad; es el paso de la denominada “torre de marfil” a un SES más interactivo. En ese sentido, debe existir un equilibrio entre la producción de conocimiento de forma aislada, que busca la objetividad y conocimiento nuevo, y la producción compartida de conocimiento. Esto último significa pasar desde un conocimiento generado en forma unilateral, vertical y unidireccional (de adentro hacia afuera, de arriba hacia abajo, de los que saben a los que ignoran), centrado principalmente en la académica, hacia un conocimiento generado en espacios compartidos, de forma horizontal, interactiva y bidireccional⁶⁶, basado en las oportunidades de desarrollo, las demandas y el diálogo fecundo entre la academia y los actores sociales, culturales y productivos externos.
- En rigor, las IES deben asumir la vinculación con la sociedad como una función fundamental al igual que la docencia y la investigación. Sin embargo, los patrones de vinculación deben ser reorientados hacia una mayor participación y legitimidad con un fuerte compromiso y responsabilidad social de sus actividades.
- Lo anterior debe ir acompañado de un proyecto institucional que integre estas perspectivas en su gestión interna, de modo de establecer procesos continuos de vinculación con la sociedad, que consideren su diseño, ejecución y evaluación.
- Asimismo, el Estado debe financiar de manera estable aquellas iniciativas, principalmente locales y regionales, que muestren objetivos y resultados que contribuyan al desarrollo territorial.

⁶⁶ Esto presupone una sociedad civil más empoderada y participativa, con alto sentido de pertenencia territorial y local y, además, con capacidad de generar conocimiento independientemente de los campos legitimados de producción del mismo.

5. Función de promoción de la equidad y calidad

Fundamentación

La masificación de la educación superior supone la entrada de estudiantes con perfiles socioeconómicos y culturales muy diversos. Estos se caracterizan por ser, en su mayoría, la primera generación de su familia que ingresa a la educación superior y, por lo mismo, con escasa experiencia del significado e implicancias de dicha experiencia, en términos de exigencias y responsabilidades principalmente.

Algunos de los problemas comunes en este sentido dicen relación con la escasa pertinencia de las pruebas de selección con la amplitud de conocimientos que se imparten en la educación secundaria, los altos niveles de deserción de carreras y del sistema y el atraso en la titulación oportuna (entendida como la titulación formal más un año) respecto de la duración formal de las carreras. Por ejemplo, al comparar los resultados de titulación oportuna entre las IES que pertenecen al CRUCH y las privadas se constata que estas últimas son “más eficientes” que las primeras, es decir, que logran titular más oportunamente a sus estudiantes en las diversas carreras que imparten. Según el informe del CRUCH sobre duración de carreras de pregrado (Pey, Durán & Jorquera, 2012) las IES del CRUCH tienen un incremento de un 38% entre la duración formal y la duración real; mientras en las IES privadas este incremento alcanza a un 31%. Adicionalmente, la duración formal de estas últimas es un 6% menor comparado con las del CRUCH.

Existen varias explicaciones para este fenómeno: las IES con mayores incrementos –de duración formal sobre la real– realizan procesos de titulación más complejos, ya que al desarrollar investigación los requisitos que deben cumplir los estudiantes en términos de tesis y memorias son mayores que el resto. Otra posible explicación puede derivar de que estas IES tienen estándares de aprobación de cursos mayores a sus pares. Por último, se podría indicar que las instituciones del CRUCH asumen en sus procesos formativos el hecho de que reciben una gran cantidad de estudiantes con deficiencias formativas, para los que destinan un tiempo importante a desarrollar programas de nivelación de competencias básicas. De este modo, ocurre algo que podría ser paradójico: las IES más complejas, de investigación y con investigación selectiva, son aquellas que tienen los porcentajes de incremento mayores de todo el sistema (Pey, Durán & Jorquera, 2012; Torres & Zenteno, 2011).

A partir de lo anteriormente expuesto, se puede inferir que muchas IES en vez de considerar procesos de nivelación adecuados y de establecer estándares exigentes para la aprobación de ramos, se esfuerzan por cumplir con las formalidades de manera eficiente, esto es, responder a los tiempos acordados previamente, sin considerar la

diversidad de estudiantes que reciben y las diferencias en el capital cultural y social de cada uno de ellos. La aceptación de estudiantes sin requisito alguno supone el diseño de planes de estudio que consideren dicha situación, sin embargo, lo que se constata es lo contrario: planes de estudio que incluso son menos exigentes que las IES más complejas⁶⁷.

Por otra parte, existen algunos vacíos y duplicidades entre los distintos sistemas de educación, en este caso, entre la educación secundaria y la superior o terciaria. Esto no es sino la repetición de experiencias entre niveles formativos; o peor aún, el aumento de las brechas de conocimientos entre uno y otro. Es decir, no existe una correspondencia entre lo que las IES ofrecen en sus programas formativos y el perfil de entrada de los estudiantes –y, por supuesto, entre lo que se requiere nivelar y lo ofrecido– lo que conduce a vacíos y duplicidades que terminan perjudicando el itinerario de formación de estos últimos.

Es con respecto a estos desafíos que se requiere una arquitectura del sistema que responda pertinentemente con el objeto de promover la equidad y la calidad. En este sentido, surgen los temas relacionados con el acceso y permanencia en el sistema de educación superior.

Propuesta relativa a la función de promoción de la equidad y calidad

Acceso

Se propone modificar el mecanismo de acceso o selección a la educación superior usando una batería de pruebas (algunas comunes, otras electivas) que den cuenta de las distintas calificaciones e intereses.

Una opción es reformular la Prueba de Selección Universitaria (PSU) a fin de que abarque los conocimientos de la educación científica humanista y la técnica profesional, o bien establecer un marco integrado para la evaluación de distintos contenidos y habilidades⁶⁸.

A la luz de los resultados que arrojen estas pruebas existirán diferentes opciones de acceso y progresión formativa; los estudiantes de mejor rendimiento académico⁶⁹

⁶⁷ Y como se vio en otra sección, los títulos ofrecidos son denominados con los mismos nombres. Esto, sin duda, es una de las principales causas de las desconfianzas, a estas alturas crónicas, del SES.

⁶⁸ Es importante contar con este tipo de pruebas –arraigada en la historia de nuestro SES– puesto que de esa forma se puede direccionar la progresión formativa de los estudiantes, y al mismo tiempo, considerar los elementos de equidad que debe contener el acceso a la educación superior.

⁶⁹ Esto incluye los resultados de la PSU, las notas de enseñanza media, entre otros mecanismos para ponderar el ingreso a la ES.

podrán acceder a programas de alto nivel de exigencia en cualquier subsistema, ya sea universitario o técnico profesional.

Por ejemplo, los que entran al subsistema de formación técnica profesional, como se señaló en la sección anterior, tendrán distintas opciones de progresión formativa, entre las que se incluye la opción de cursar los dos primeros años de formación general para la articulación con el subsistema universitario o la realización de programas conducentes a títulos técnicos o profesionales.

Permanencia

La permanencia va más allá de enfrentar la deserción de una carrera o una institución de educación superior; el hecho nodal es la capacidad del sistema de retener a los estudiantes en su espacio o campo de acción. En efecto, si están dadas las condiciones para el reingreso o para la movilidad interinstitucional los problemas que emanan de dicha deserción pueden contenerse de mejor forma. Es decir, el SES debe ser capaz de ofrecer la posibilidad de movilidad en un marco de flexibilidad acorde a los requerimientos de las sociedades del siglo XXI.

Para fortalecer y favorecer la permanencia de los estudiantes en el sistema de educación superior las IES debieran considerar, al menos, los siguientes aspectos, que se proponen a continuación:

- **Ordenar y certificar el componente temporal de la progresión formativa considerando el trabajo del estudiante y sus logros de aprendizaje.** Esto significa, en la práctica, la formalización del Sistema de Créditos Transferibles (SCT-Chile), el que contiene la carga de trabajo y los logros alcanzados por los estudiantes, como mecanismo de certificación gradual de avance del proceso formativo. De este modo, es posible valorar la experiencia lograda por los estudiantes aunque esta sea incompleta; asimismo, reconocer la amplitud de dichas experiencias y plasmarlas en una certificación portable que favorezca la movilidad al interior del SES y que sea un insumo para el mundo laboral.
- **Generar instancias formales y permanentes en el tiempo de articulación horizontal y vertical entre los distintos niveles del SES.** Es fundamental que al interior de un sistema altamente diversificado se acuerden procesos formales de progresión formativa interinstitucional; esto le da coherencia al sistema en su conjunto, aportando a los distintos propósitos que persiguen los estudiantes. Para ello, sin embargo, se requiere eliminar una serie de trabas que impiden dicho tránsito, principalmente vinculados al esquema de financiamiento y la rigidez de la estructura curricular prevaleciente.

- **Elaborar estrategias para rediseño curricular, métodos de enseñanza aprendizaje, provisión de recursos, entre otras, apropiados a las características de los estudiantes.** Es indispensable que las IES, según la función que cumplen, tengan claramente desarrolladas las estrategias de los procesos de enseñanza aprendizaje de modo de atender a la heterogeneidad de perfiles que reciben.
- **Implementar mecanismos y procedimientos de seguimiento y control que permitan retroalimentar a los actores institucionales para una toma de decisiones oportuna y fundamentada.** Es necesario el diseño e implementación de mecanismos sistemáticos que consoliden información del itinerario estudiantil como insumo para la toma oportuna de decisiones institucionales.
- **Implementar procesos de gestión institucional que sintonicen la formación con los requerimientos profesionales, laborales y sociales.** Dependiendo de los propósitos institucionales se requiere de unidades internas que se dediquen a la identificación de las competencias requeridas desde la sociedad y el mundo laboral para ir actualizando y rediseñando los perfiles de egreso de las carreras.
- **Implementar estrategias para el Reconocimiento de Aprendizajes Previos (RAP) formales, no formales e informales.** El aprendizaje es a lo largo de la vida pero también es loable pensar que la anchura de dicho aprendizaje también resulta fundamental en la experiencia de los estudiantes. En este sentido, considerar los aspectos no curriculares y que generan un aprendizaje virtuoso es de suma importancia para las entradas y salidas de los estudiantes, especialmente desde y hacia el mundo laboral, así como también el reconocimiento de las experiencias no formales e informales, que se dan en diferentes contextos.
- **Implementar efectivamente las etapas formativas en educación superior y revertir el proceso de inequidad por falta de acceso a estudios de postgrado.** Esto supone un acuerdo nacional de los ciclos formativos y la estructura de títulos y grados asociados a estos. De este modo, se potencia la progresión formativa (especialmente del pre al posgrado) en un contexto coherente y conocido claramente por la sociedad. De este modo, es indispensable contar con mecanismos para dicha continuidad y un financiamiento que lo asegure. Esto debe ir de la mano con el diseño e implementación del Marco Nacional de Cualificaciones.

6. Articulación

Fundamentación

Como se ha señalado anteriormente, la educación superior no cuenta con mecanismos que permitan su articulación eficaz, ni con la educación escolar, ni al interior de la educación superior, ni con el medio externo. Si bien existen algunos mecanismos parciales, que responden a la disposición de instituciones individuales ya sea para conectarse con establecimientos de educación media, con otras IES o con organismos del sector productivo, estos no logran resolver la situación actual; no es posible pensar en procesos de articulación entregados a la voluntad o a los intereses de instituciones individuales, sino que es preciso buscar mecanismos sistémicos, inducidos desde el organismo regulador de la educación superior.

Propuestas relativas a articulación

Articulación con la educación escolar

Este proceso se puede dar a través de dos formas: articulación de los currículos y resultados de aprendizajes; y la formación de profesores, quienes adquieren su título en la educación superior y luego se desempeñan en el sector escolar, en sus distintos niveles (educación parvularia, educación especializada o diferencial, educación básica y educación media).

1. **Articulación curricular.** Ya se mencionó la necesidad de modificar los mecanismos de selección y admisión, de tal manera de considerar las distintas capacidades y competencias de los postulantes a la educación superior, reduciendo así el sesgo actual que privilegia a los egresados de la modalidad humanista científica (EMHC). Adicionalmente, es preciso considerar que un elemento clave para el éxito y la permanencia de los estudiantes está dado por el ajuste entre las exigencias propias de la educación superior y las conductas de entrada de los estudiantes admitidos. Por consiguiente, se propone establecer como un elemento central de los procesos de evaluación y acreditación de carreras la consideración del perfil real de ingreso de los estudiantes admitidos en el diseño de los planes de estudio, ya sea a través de la estructura del plan de estudios o de la exigencia de cursos propedéuticos. Lo anterior incluye la propuesta de convalidación de conocimientos, tanto para egresados de la modalidad humanístico científica (EMHC) como de la técnico profesional (EMTP); esto es particularmente importante en el caso de egresados de la EMTP que ingresan a programas de carácter profesional en su misma área de especialización, que pueden convalidar cursos de especialidad pero requieren de reforzamiento en

otras áreas no cubiertas en el currículo escolar. Un componente importante de esta propuesta es el diseño y desarrollo de mecanismos que permitan reconocer aprendizajes previos, ya sea que estos se hayan adquirido en instancias formales, en el desempeño laboral o a través de otras actividades.

2. **Formación de profesores.** Respecto a la formación inicial docente, algunas de las reformas o puntos más urgentes en este campo, son:

a. **La reformulación de los sistemas de selección y admisión a los programas de Pedagogía.** Un proyecto de Ley presentado durante 2011 pretende establecer como barrera los 550 puntos en la actual PSU. Esta propuesta está contenida en el proyecto de Ley que “Establece requisitos mínimos para los estudiantes que ingresen a estudiar pedagogía” (Boletín 8449-04). La señalada barrera sería gradualmente establecida en cinco años (a partir de los 500 puntos) como un requisito generalizado y obligatorio de ingreso a programas de educación.

El mismo proyecto de ley indica que “Además de haber obtenido un puntaje mínimo en la Prueba de Selección Universitaria, se hace necesario que las propias casas de estudios realicen un examen a sus futuros estudiantes. Este examen debe tener características y requisitos especiales que permitan medir las aptitudes y condiciones de los postulantes a ejercer la docencia, debiendo ser elaborado por las propias casas de estudios y tendrá un carácter práctico y teórico según se determine.”

Ambas consideraciones avanzan en la dirección correcta; por una parte, se elevan los requisitos académicos para el ingreso a programas en pedagogía; por otra, se refuerza lo ya señalado más arriba, al reconocer que las mediciones estandarizadas son insuficientes por si solas para conocer las condiciones de los postulantes, lo que permitirá afinar los mecanismos de admisión y sobre todo, mejorar el ajuste entre el currículo ofrecido y las características de los estudiantes.

En ese sentido, la discusión nacional (cf. Elige Educar, 2013)⁷⁰ y la evidencia comparada indican como aspectos relevantes a considerar el desempeño durante la educación media, las capacidades de comunicación y uso del lenguaje, y la experiencia previa u otros indicadores de orientación vocacional que sean pertinentes. A esto debiera añadirse el

establecimiento de exigencias estrictas para que las universidades puedan ofrecer programas de formación docente, sin descartar, adicionalmente, la regulación de vacantes.

Exigencias como las señaladas necesariamente exigen el diseño e implementación de políticas consistentes de financiamiento a los estudiantes e instituciones, y de mejora sustantiva de las condiciones laborales para el ejercicio docente.

b. De la misma manera, se requiere avanzar en **reformular los currículos universitarios de manera a garantizar una adecuada integración entre formación teórica y práctica.** Lo anterior se traduce en dos grandes líneas.

Por un lado, implica el desarrollo de una relación de estrecha colaboración entre las instituciones formadoras y las escuelas y establecimientos escolares en general, en una lógica de formación semejante al uso de ‘campos clínicos’, centrada en la formación de profesores de excelencia. Dicha formación requiere, como condición indispensable, la colaboración entre escuelas y universidades tanto a nivel institucional como a nivel de los formadores de formadores, otorgando a los profesores en ejercicio más destacados un rol relevante en la formación de sus futuros colegas y en los propios programas de formación docente.

Por otro lado, la reforma curricular de la formación docente debiera avanzar en un desarrollo colaborativo y articulado entre las disciplinas de base del currículo escolar y las disciplinas pedagógicas y educacionales. Entre otras cosas, la formación en didáctica de las disciplinas, y en el desarrollo del conocimiento pedagógico del contenido (Shulman, 2001) debieran ocupar un lugar relevante en la formación teórico-práctica de los futuros docentes. Lo anterior supone una colaboración estrecha entre las unidades académicas que al interior de cada universidad cultivan las disciplinas del currículo escolar y aquellas que cultivan las disciplinas referidas a la educación y la pedagogía, lo que supone una transformación crucial del modelo de Facultades de Educación desvinculadas de otras unidades académicas, con una posición institucional marginal, desvalorizada y poco relevante en los contextos institucionales.

c. **La revisión de los mecanismos exigible para la habilitación profesional.** La prueba INICIA, surgida en 2008, no parece ser el instrumento adecuado para el fin buscado. Es preciso analizar los requisitos de habilitación en una lógica consistente con las exigencias planteadas a

⁷⁰ Documento Propuestas de Mejora en la Formación Docente. Marzo 2013. Resultado de las Comisiones de Trabajo 2012 con 11 universidades chilenas.

otras profesiones críticas para el país, considerando, por ejemplo, no solo el desempeño en una prueba de conocimientos sino el resultado de una práctica profesional supervisada.

- d. **En un plano de políticas globales, se propone la creación de una red nacional para la formación docente, tanto inicial como de desarrollo profesional docente.** Esta red permitiría avanzar en procesos de cambio y rediseño de la formación docente a nivel nacional, integrando la investigación y la docencia en educación y formación docente, desarrollando vínculos entre establecimientos escolares y universidades cualitativamente superiores en relación al objetivo de formar educadores.

Articulación al interior del SES

Si bien el conjunto de propuestas que comprende este documento apunta a la constitución de un sistema de educación superior articulado a través del régimen de lo público, parece igualmente importante señalar algunos mecanismos específicos que contribuyan a dicho propósito general. Entre estos son relevantes:

- **Implementación del Sistema de Créditos Transferibles.** Parece imprescindible que todas las instituciones que ingresen al régimen de lo público de la educación superior implementen un lenguaje común en relación a la carga académica de los estudiantes. Para ello el SCT-Chile resulta fundamental y propicio tanto para generar dicho lenguaje como para favorecer la movilidad estudiantil entre las instituciones que compongan el SES. Esta implementación, sin embargo, podrá adquirir especificidades particulares a partir del cálculo de la carga académica de los estudiantes que cada institución realice.
- **Marco Nacional de Cualificaciones.** Parece imposible a estas alturas ignorar el peso que han ido adquiriendo los marcos nacionales de cualificaciones para lograr una mejor articulación entre los distintos niveles de la educación superior (o incluso, de todo el sistema educacional), así como su potencial para mejorar la transparencia de las cualificaciones otorgadas. El diseño de un marco nacional de cualificaciones es una tarea de largo plazo, que requiere de algunas condiciones básicas para que sea eficaz, entre las que se destacan las siguientes:
 - o Claridad en los propósitos buscados. Los MNC son un instrumento para lograr distintos objetivos; cada sistema nacional debe iniciar el trabajo explicitando los objetivos que espera alcanzar, para luego proceder al diseño del MNC más apropiado para lograr esos fines.

- o La existencia de un organismo público rector, capaz de convocar a los principales actores, definir y exigir el cumplimiento de plazos, dar el financiamiento necesario y mantener la motivación y el trabajo a lo largo del tiempo necesario.
- o Una amplia participación de los principales actores, particularmente de las IES.
- o Reconocimiento y uso de la experiencia internacional, y del conocimiento técnico que existe sobre el diseño e implementación de MNC.

Articulación con el mundo del trabajo

Para fomentar el vínculo entre el mundo del trabajo y la educación superior se propone lo siguiente:

- **Fortalecer y formalizar el diálogo entre IES y el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales (SNCCCL).** Esto implica la formalización de la certificación de competencias laborales como mecanismo de reconocimiento de aprendizajes previos para la facilitación del tránsito de los trabajadores hacia la obtención de títulos técnicos de nivel superior.
- **Utilizar los perfiles ocupaciones elaborados por Chilevalora en el diseño curricular y de programas formativos de los CFP.** Esto significa reconocer por parte de las IES el valor de los perfiles ocupacionales como expresiones legítimas de demandas de capital humano desde los sectores productivos, de modo de hacer más pertinente la oferta formativa para esos sectores.
- **Desarrollar mecanismos de habilitación profesional.** Si bien no se ha avanzado en una propuesta concreta, es evidente la necesidad de desarrollar mecanismos que permitan certificar la capacidad de los titulados en un programa de formación en profesiones reguladas para desempeñar efectivamente la labor que se espera de ellos. La propuesta, por tanto, reitera lo ya señalado en la ley 20.129: avanzar efectivamente hacia el diseño de mecanismos de habilitación profesional para profesiones reguladas, a través de un trabajo conducido por el Ministerio de Educación, con participación de instituciones formadoras y de asociaciones profesionales o representantes de empleadores significativos en el área.

Reconocimiento de aprendizajes previos

En el contexto de favorecer una mayor articulación entre los distintos actores con que se relaciona la educación superior el proceso de reconocer los aprendizajes previos resulta fundamental. Sin embargo, este reconocimiento no es solo una instancia de validación de competencias laborales sino un mecanismo que promueve la transición desde el mundo laboral a la educación superior.

De este modo, lo que se requiere relevar no es la experiencia como tal sino el aprendizaje que se desprende de dicha experiencia, promoviendo la noción de aprendizaje a lo ancho de la vida.

En este sentido, ha emergido el concepto de Reconocimiento de Aprendizajes Previos (RAP) en la corriente internacional⁷¹, tratando de hacerse cargo de estos desafíos de articulación entre el mundo laboral y la educación formal.

En términos generales, el RAP es el mecanismo por medio del cual una institución de educación superior reconoce y valora los aprendizajes que una persona ha adquirido en distintos contextos. Este reconocimiento se traduce en la validación de competencias profesionales que se corresponden al perfil de egreso declarado en la asignatura de una carrera. De este modo, se reconocen las trayectorias formativas de las personas, relevando un conjunto de experiencias y sus respectivos aprendizajes.

Cabe consignar que la Ley 20.370, General de Educación, establece en su art. 41 que *“por decreto supremo, expedido a través del Ministerio de Educación, se reglamentará la forma como se validará el aprendizaje desarrollado al margen del sistema formal, por experiencia personal o el mundo laboral, conducente a niveles o títulos ... Asimismo, el Ministerio de Educación deberá otorgar las certificaciones de aprendizajes y competencias adquiridas en procesos no formales y flexibles, de acuerdo a un procedimiento establecido por decreto supremo.”* Este proceso no ha sido implementado para la educación superior, aun cuando hay algunas iniciativas como las desarrolladas por la Fundación Chile para formación técnica. Hay experiencias internacionales valiosas, que pueden contribuir al diseño de un mecanismo nacional, que permita validar y reconocer aprendizajes previos relevantes tanto para continuar estudios como para certificar competencias.

⁷¹ Algunas denominaciones en el plano internacional son las siguientes: en Australia, Nueva Zelanda y Sudáfrica se utiliza la expresión *Recognition of Prior Learning* (“Reconocimiento del Aprendizaje Previo”); en Estados Unidos, *Prior Learning Assessment* (“Evaluación del Aprendizaje Previo”); en el Reino Unido, *Accreditation of Prior (Experiential) Learning* (“Acreditación del Aprendizaje (Experiencial) Previo”); en Canadá, *Prior Learning Assessment and Recognition* (“Evaluación y Reconocimiento del Aprendizaje Previo”); en Francia, *Validation des Acquis Professionnels* (“Validación de los Aprendizajes Profesionales”).

Los requerimientos para promover este mecanismo son los siguientes:

- Creación de un sistema nacional de evaluación que conecte el mundo del trabajo con la educación superior, en todos sus niveles. En este caso es posible utilizar la experiencia de ChileValora respecto a la certificación de competencias laborales y sus instrumentos de evaluación, a pesar de que estos debieran redefinirse en función de los propósitos de articulación con el SES.
- Implementación de innovación curricular basada en la formación por competencias en las IES que ingresen al régimen de lo público. Esto, sin duda, debiera darse en las instituciones de formación profesional, sin perjuicio de que las universidades consideren dicha innovación en aspectos acotados de su diseño curricular y gestión académica.