

## D. Propuestas en materia de Marco Nacional de Cualificaciones

### Objetivo de la propuesta:

Corregir la escasa legibilidad y transparencia de títulos y grados y la débil vinculación de estos con el mundo del trabajo. Fortalecer la transparencia, legibilidad y flexibilidad de las titulaciones, así como, la articulación del mundo del trabajo con el de la educación y la articulación entre los distintos subsistemas de educación superior. Adicionalmente, estos instrumentos han contribuido al fortalecimiento de la relevancia de los programas educativos y de sus estándares de calidad.

### Propuesta:

Instalación de un marco de cualificaciones que aborde la debilidad en la legibilidad de los títulos mediante el ordenamiento de títulos y grados según complejidad de los resultados de aprendizajes y competencias alcanzados y desarrollados durante el proceso de formación. Un marco de cualificaciones condiciona en primer lugar que los perfiles de egreso de los distintos programas de formación se expresen en términos de resultados de aprendizaje y/o competencias. De esta manera se declara lo que el estudiante debe saber, comprender y/o ser capaz de hacer al término del proceso de aprendizaje prescrito en el currículum de la carrera o programa. Esto implica un beneficio directo para los estudiantes, que podrán comparar la oferta académica mediante un lenguaje común o equivalente a las distintas carreras. Implica un beneficio también para los potenciales empleadores y el mundo del trabajo en general, pues dispondrán también de información de los conocimientos, destrezas, habilidades y competencias en general que se espera posean los egresados de los distintos programas y carreras.

### Contenido de las propuestas:

Algunos elementos que se deben tener presente para la elaboración de un proyecto de diseño e instalación de un marco de cualificaciones.

- i. Coordinación del proyecto. La coordinación del proyecto debiera radicarse en el Ministerio de Educación. Se recomienda el establecimiento de un organismo rector, autónomo, de alto rango, asociado al ministerio de educación y responsabilidad ante este.
- ii. Propósitos y alcances de un Marco de Cualificaciones. Un Marco de Cualificaciones en Chile debiera abordar, en primer lugar, los déficits del Sistema de Educación Superior en legibilidad y transparencia de los títulos y grados, así como en la articulación entre los subsistemas. La superación de la debilidad en la legibilidad de los títulos se logra mediante la expresión de los perfiles de egreso en términos de resultados de aprendizaje. Implica un beneficio también para los potenciales empleadores y el mundo del trabajo en general, pues dispondrán también de información de los conocimientos, destrezas, habilidades y competencias en general que se espera posean los egresados de los distintos programas y carreras.
- iii. Elementos de un Marco de Cualificaciones. Los elementos clave de un Marco de Cualificaciones son la definición de niveles y los descriptores de niveles.

La decisión sobre el número de niveles que deba tener el Marco e Cualificaciones tiene que surgir de la discusión, análisis y consenso de los actores claves en el tema de las cualificaciones, esto es proveedores de educación y capacitación, empleadores y organismos gremiales empresariales, egresados y colegios profesionales y el sector público, con representantes de los subsectores educación, trabajo y economía. Un rol importante deben cumplir las agencias autónomas relacionadas con la regulación y el aseguramiento de calidad de la educación como el Consejo Nacional de Educación, la Comisión Nacional de Acreditación y las Agencias de Acreditación. Lo esencial en la definición del número de niveles es establecer una estructura con los puntos de encuentro y articulación tanto vertical como horizontal de las titulaciones y los niveles asociados.

Los descriptores de niveles son declaraciones generales de los conocimientos, destrezas y habilidades y actitudes característicos de cada nivel.

## Capítulo 6 INSTITUCIONALIDAD

### Miembros de la unidad consultora:

Alfonso Muga Naredo (coordinador)  
Cristian Inzulza Brajovic (secretario ejecutivo)  
Alejandra Contreras Altmann  
Rubén Covarrubias Giordano  
Bernardo Errázuriz Gatica  
José Julio León Reyes  
Cristóbal Phillippi Irarrázaval  
Juan Antonio Rock Tarud  
Pedro Pablo Rosso Rosso  
Cecilia Sepúlveda Carvajal  
Marcelo Von Chrismar Werth  
Juan Manuel Zolezzi Cid



# I. DIAGNOSTICO DE LA INSTITUCIONALIDAD CHILENA EN EDUCACIÓN SUPERIOR

Hay señales claras de la necesidad de cambios sustantivos, modificaciones correctivas y ajustes menores en la institucionalidad de la educación superior chilena, con el propósito de atender los variados desafíos que hoy tiene el sistema en su conjunto, y sus diversos tipos de entidades y niveles por sí mismas. Entre ellos, los más importantes son abordados en los puntos que siguen.

## 1. Diseño de políticas, regulación y control

Hay cuatro funciones en el gobierno y coordinación del sistema de educación superior en las que se evidencian deficiencias e incapacidades. Ellas son:

- i) Diseñar estrategias y políticas públicas en el sector, incluida la revisión de las bases normativas de la institucionalidad vigente, y definir e implementar mecanismos apropiados de asignación de recursos públicos. Se requiere para ello contar con una institucionalidad adecuada que gobierne y coordine al sistema;
- ii) promover y asegurar la provisión de una mejor educación terciaria, según cánones de calidad acordes con las diversas finalidades presentes entre las instituciones de educación superior;
- iii) proteger los derechos y promover la observación de las obligaciones de los usuarios del sistema, y fiscalizar de modo general el cumplimiento de las normas en este ámbito; y
- iv) favorecer la representación de expectativas e intereses de las instituciones que integran este sector.

Esas cuatro funciones, si bien están interrelacionadas, son distintas y debiesen estar radicadas en órganos con esferas de competencias definidas y con atribuciones que permitan su mejor desempeño.

En lo que respecta a ciencia, tecnología e innovación, existe consenso en torno a la necesidad de reformar la institucionalidad pública de este sector en nuestro país. Planteamientos provenientes de la Academia Chilena de Ciencias y del Consejo Asesor Presidencial (CAPES) enfatizan el hecho de que Chile cuenta con una base científico-tecnológica insuficiente en relación a sus aspiraciones de desarrollo. La comunidad de investigadores es reducida, la infraestructura adolece de serias deficiencias y la inversión en ciencia, tecnología e innovación, tanto pública como privada, es baja, con una participación del sector privado menor a la requerida.

Ambos documentos destacan, además, que con base en el origen de las publicaciones científicas chilenas indexadas internacionalmente, el ochenta por ciento de la investigación científica y técnica realizada en nuestro país tiene lugar en un número reducido de universidades. El porcentaje restante es efectuado en los centros astronómicos internacionales instalados en el país, en reparticiones estatales y, en un pequeño número, en centros privados. Significativamente, ninguna de las grandes empresas nacionales o agrupaciones de sectores productivos cuenta con centros de investigación de alguna envergadura, y los incentivos previstos para una mayor inversión privada en este ámbito no muestran aun los resultados esperados.

En definitiva, nuestro país adolece de instancias capaces de dar la gravitación política y administrativa que corresponde, en el seno del aparato público, a la importancia social actual de la educación superior y de la ciencia, tecnología e innovación y, en consecuencia, de lograr que aquella se traduzca en atención prioritaria y con mirada de largo plazo, cuando se trata de competir por recursos públicos frente a otras prioridades nacionales.

## 2. Naturaleza jurídica de las instituciones y gobierno corporativo

En cuanto al gobierno del sistema y de las instituciones, se observan deficiencias en la provisión de información válida, oportuna y confiable; los mecanismos de gobierno de las universidades estatales no facilitan su vinculación con el Estado, y existen restricciones legales que dificultan la gestión eficaz de estas entidades e imponen altos costos de transacción. En el sector privado, se constatan casos de gestión en los que la propiedad y las funciones académicas no están debidamente separadas y, en ocasiones, hay dificultades para ejercer una fiscalización adecuada.

Es necesario asumir la diversidad de la educación superior, lo cual implica hacerse cargo de identificar los elementos centrales de cada tipo institucional, de revisar su naturaleza jurídica y las funciones que desempeñan, y de definir características, exigencias y derechos de cada uno de ellos. Todo lo cual redundaría en la imperiosa necesidad de revisar la actual estructura del sistema y redefinir la relación entre el gobierno y las instituciones.

A diferencia de las universidades privadas, que pueden operar en un contexto de flexibilidad, las universidades estatales están regidas por leyes del sector público y su accionar se encuentra sujeto al control de la Contraloría General de la República. A su vez, en tanto instituciones públicas, su quehacer se ajusta a todas las exigencias legales y administrativas desarrolladas por el Estado, como por ejemplo el uso de licitaciones y concursos públicos, las leyes de probidad y transparencia, o las limitaciones para la contratación de empréstitos, entre otras. Las universidades privadas que reciben aportes basales del Estado, en cambio, no están obligadas a cumplir con ciertas exigencias que les serían aplicables recíprocamente debido al hecho de percibir dichos fondos públicos.

Los estatutos orgánicos de las universidades estatales, los cuales deben ser aprobados por ley, indican que ellas deben contar con la presencia de representantes del Presidente de la República en sus juntas directivas. Por lo tanto, el poder ejecutivo debería contar, hipotéticamente, con una presencia e injerencia de alcance relativo bien especificado en decisiones universitarias fundamentales, como son el presupuesto y los planes estratégicos de desarrollo.

En lo que respecta a la regulación del lucro, se ha configurado la presunción de que algunas universidades privadas han trasgredido la ley que, para este segmento, lo prohíbe. Estas eventuales trasgresiones se han visto posibilitadas, entre otros aspectos, por la falta de transparencia y de fiscalización al sistema universitario privado. A la vez, se han generado ambientes propicios para la realización de actividades lucrativas en universidades de toda índole, algunas de las cuales han implicado ocupar el nombre de la institución para beneficio de grupos de interés internos o de terceros.

En cuanto al sector de institutos profesionales y de centros de formación técnica, este ha evolucionado hacia una alta concentración de sus actividades en unas pocas instituciones, las cuales han procedido también a efectuar diversas modalidades de integración de sus actividades docentes, como de conformación societaria conforme a la legislación imperante.

Hay también universidades que han procedido a fundar este tipo de instituciones. Son precisamente todas estas entidades las que presentan mejores resultados en acreditación y en la calidad de sus procesos formativos. Todo lo cual contribuye a una muy notoria heterogeneidad y segmentación tanto institucional como estudiantil, con deficiencias manifiestas en la calidad y en la pertinencia de los servicios prestados.

## 3. Información y transparencia

La expansión de los sistemas de educación superior, su mayor diversificación, la necesidad de legitimar el acceso a fondos públicos y el aumento de las presiones del mercado son factores que exigen un mayor escrutinio público sobre las entidades del sector. Las mejoras en la calidad, eficacia y eficiencia de su provisión formativa ya no se dan por sentado, sino que se deben demostrar y verificar.

El sistema de educación superior padece de graves asimetrías de información. El Estado y las instituciones tienen el deber de proveer datos y referencias fidedignas y completas, mediante la sistematización y entrega de información confiable y válida, tanto a los propios actores del sistema como al público en general. Se deben evaluar los instrumentos actualmente existentes, a objeto de asegurar que esa información se entregue con apropiada consideración de los aspectos diversos y primordiales de las distintas fuentes.

Si bien han existido intentos recientes por consagrar la información y transparencia como norma obligatoria en la educación superior –en especial en lo que respecta al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior–, estas iniciativas han encontrado importantes escollos para lograr su plena operatividad, ya sea por la oposición de las propias instituciones de educación superior, por trabas legales derivadas de deficiencias normativas, por dictámenes adversos de la Contraloría General de la República e, incluso, por tardanzas inexplicables en la promulgación de los cuerpos normativos regulatorios.

#### 4. Títulos y grados

Un primer problema en esta materia se encuentra en las definiciones legales vigentes acerca de las clases de títulos y grados, y su impacto en las esferas de competencia de los diversos tipos de instituciones de educación superior. La estructura vigente de títulos y grados responde más a la necesidad de definir los ámbitos de competencia propios de centros de formación técnica, institutos profesionales y universidades, que al ánimo de establecer el contenido sustantivo y diferenciador entre cada certificación que la ley reconoce.

Un segundo orden de dificultades, obedece a la poca claridad respecto del alcance y sentido efectivo de una certificación. La regulación vigente de títulos y grados permite a las instituciones de educación superior una amplia libertad para utilizar diferentes denominaciones de estos, sujeta solo a la regulación *ex post* que, eventualmente, pueda hacer el sistema de acreditación (y el de habilitación profesional en contadísimas profesiones), si acaso el nombre de un título o grado no corresponde al perfil de egreso o al plan de estudio. Otro vacío de la institucionalidad, remite a la ausencia de mecanismos orientadores respecto del campo profesional, como también la exigencia copulativa para una serie de títulos del grado académico de Licenciado, todo lo cual es una de las causas de la duración excesiva de los planes de estudio.

Por último, un tercer tipo de problemas obedece a la escasa sistematicidad de la legislación que regula los requisitos de acceso a cargos públicos y las facultades, derechos y prerrogativas que se desprenden de la posesión de un título. Existe una tendencia mayoritaria a utilizar la duración de las carreras como criterio de diferenciación entre las competencias profesionales requeridas para plantas y cargos de distinto nivel, como así también para devengar asignación de título, según el supuesto implícito de que las carreras más largas otorgan mayores y/o mejores calificaciones. Esta forma de jerarquización tiene el efecto de rigidizar los planes de estudio, cuyas duraciones podrían bajar de la mínima prescrita en semestres o en horas de clases, según el caso, sin necesariamente perjudicar la empleabilidad de sus titulados en el sector público<sup>107</sup>.

#### 5. Calidad

Junto con la necesidad de consolidar el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad, se hace necesario avanzar con mayor celeridad que la actual en el desarrollo de reformas de segunda generación, para fortalecer su legitimidad, autonomía, independencia y eficacia.

Es necesario evaluar el grado de cumplimiento de las funciones encomendadas a cada uno de los actores del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad, la forma en que estos organismos desempeñan sus roles, el estricto apego

<sup>107</sup> Para profundizar el punto véase el capítulo 5 del presente libro.

a las normas de probidad, el grado de coordinación existente entre ellos (en especial en la modalidad de agencias privadas), la conformación de los órganos colegiados, la metodología imperante basada en un proceso de evaluación externa de instituciones, carreras y programas mediante pares evaluadores, y la posibilidad de reconocimiento para los procesos efectuados por agencias extranjeras de conocido prestigio. La creciente tendencia a exigir la condición de estar acreditado para que las instituciones tengan acceso a recursos públicos, genera una demanda tal hacia este sistema que dificulta cada vez más contar con pares cuya independencia quede fuera de toda duda.

En lo que respecta a las instituciones de educación superior, es imperativo fomentar una autonomía responsable –es decir, de mejora continua de la calidad– por medio del establecimiento de criterios y procedimientos tendientes a promover el desarrollo de mecanismos institucionales de autorregulación, que consideren la definición concreta de propósitos y objetivos institucionales y el diseño de políticas y mecanismos para avanzar hacia el logro de esos objetivos y para dar cuenta de sus grados efectivos de avance. La demostración de resultados consistentes con los objetivos, y la capacidad para identificar tanto fortalezas como debilidades y actuar sobre ellas, debiera ser parte integral de todo sistema de aseguramiento de la calidad, particularmente a nivel de las instituciones<sup>108</sup>.

#### 6. Articulación

Nuestro sistema de educación superior debe contar con herramientas que permitan articular a las distintas instituciones de educación superior que lo componen con relación a los títulos ofrecidos, fomentando la movilidad entre las distintas entidades y una adecuada distribución de facultades para estas en materia de certificaciones, títulos y grados. Es necesario entonces definir mecanismos que permitan e incentiven la movilidad de estudiantes entre programas e instituciones, a fin de que estos alcancen mayores oportunidades de ejercer su potencial y responder a los cambiantes requerimientos del mercado laboral<sup>109</sup>.

#### 7. Equidad

El sistema educativo chileno presenta grandes problemas y desafíos para progresar en materia de equidad. A nivel de acceso, el sistema no asegura que todos los que reúnan los requisitos para ingresar a los diversos niveles de la educación superior, lo puedan hacer. El sistema de educación superior se ha expandido, pero sin dar los elementos de apoyo requeridos para retener a aquellos estudiantes con menor desarrollo de las competencias necesarias para desenvolverse bien ante nuevas y mayores exigencias, lo cual pone en riesgo su permanencia o la alarga, retrasando así su egreso e incorporación al mundo laboral.

El sistema presenta grandes desigualdades y falta de oportunidades reales para muchos estudiantes, las que tienen un origen anterior a la propia educación superior (en especial, en la enseñanza media técnico-profesional y municipal), la que luego se ve intensificada en el nivel terciario. Esto implica una pérdida de talentos y capacidades en los sectores más vulnerables de la población, y una restricción a las oportunidades de movilidad social por la vía de la educación superior.

Si bien el constante incremento de la cobertura se ha debido, mayoritariamente, a la inclusión de los sectores más vulnerables, aun existen importantes desafíos para poder resolver los problemas de falta de equidad en el acceso, la permanencia, los logros y los resultados de los grupos social y educacionalmente desaventajados, tanto en sus posibilidades de integración y de desarrollo ciudadano como de empleabilidad. La equidad de acceso y éxito está determinada desde la educación secundaria y básica. Una adecuada estratificación y movilidad, contribuiría a mejorar la equidad y la abordabilidad del sistema de educación superior<sup>110</sup>.

<sup>108</sup> Para profundizar el punto, véase el capítulo 3 del presente libro.

<sup>109</sup> Para profundizar el punto, véase el capítulo 4 del presente libro.

<sup>110</sup> Para profundizar el punto, véase el capítulo 2 del presente libro.

## 8. Internacionalización

El chileno es un sistema heterogéneo, complejo y carente de coordinación entre los actores que lo componen. A su vez, estos exhiben desniveles de desarrollo y madurez. A un lado del espectro, están algunas pocas universidades de larga trayectoria, dedicadas a la docencia de pregrado, postgrado e investigación, cuyo prestigio nacional e internacional es conocido. Del otro lado están las universidades de origen más reciente, dedicadas principalmente a la docencia de pregrado y que aun buscan consolidarse en el ámbito nacional. Esta variedad trae consigo inconsistencias de interés y modos de desarrollar la dimensión internacional. Como expresión de ello, las instituciones de educación superior chilenas exhiben múltiples –y a veces contradictorias– motivaciones y capacidades para avanzar en sus respectivos procesos de internacionalización. Por otro lado, el sector público ha carecido de liderazgo, por ejemplo, en el debate de las competencias vitales que se requieren de los estudiantes chilenos que se incorporan al mundo laboral del siglo XXI. Asimismo, dicho sector ha sido irresoluto en dar coherencia a los programas públicos existentes con enfoque internacional, e ineficaz en incorporar dichos programas a la lógica institucional de las entidades chilenas. Programas públicos tales como Becas Chile (Comisión de Gobierno), programas de doctorado y cotutelas en extranjero (CONICYT), Inglés Abre Puertas (MINEDUC), y la promoción de servicios universitarios (ProChile), entre otros, funcionan débilmente articulados entre sí, han carecido de una visión de sistema, han sido dirigidos en su mayoría a individuos y no a instituciones, y entre estas, en general tienden a favorecer a las más posicionadas y maduras dentro del sistema de educación superior.

En suma, los avances del sector público en materia de internacionalización han sido localizados, parciales y no necesariamente anclados institucionalmente. Como resultado, son numerosas las instituciones de educación superior que han permanecido en una posición más bien pasiva frente a este desafiante asunto.

Debe tenerse una mirada de país en torno a este tema y rescatar las experiencias de países donde existen reales y efectivas políticas de Estado sobre la internacionalización de sus universidades, transformando este sector en un verdadero “exportador de conocimiento”, con todos los beneficios culturales, científicos y financieros que conlleva.

# II. PROPUESTAS ESPECÍFICAS

## 9. Diseño de políticas, regulación y control

### 9.1 Estructura general

La función de diseño de estrategias y de políticas públicas para la educación superior debiera quedar radicada en un órgano de rango administrativo superior, del nivel de una Subsecretaría, dentro del Ministerio de Educación. Es esta una función estrictamente gubernamental, sometida a responsabilidad política, que atinge a lo más propio de la administración estatal. Concederle un nivel mayor al actual es imperioso, a fin de reconocerle al sector terciario la preponderancia alcanzada en los asuntos del conjunto del sector.

Si bien hay consenso en la necesidad de reforzar de igual forma esta función en materia de ciencia, tecnología e innovación, generando para ello un marco institucional acorde a su relevancia ante los desafíos de desarrollo del país, se han planteado matices al respecto, dado el notorio carácter multiseccional de la definición e implementación de estrategias y políticas, sobre todo en lo que respecta a tecnología e innovación, no así en ciencia. Conviene poner atención en que la solución adoptada en países cuya experiencia resulta de significación para las perspectivas chilenas, ha sido otorgarle rango ministerial directamente (Ministerio de Ciencia y Tecnología) o, cuando se trata solo del sector Ciencia, vincularlas a Educación Superior o Educación. Son muy pocos los casos en que se mantiene una estructura de agencia de la naturaleza de CONICYT.

Asimismo, la tarea de asegurar y fomentar una provisión de servicios de mejor calidad en el sistema debiera permanecer en la actual Comisión Nacional de Acreditación y en el Consejo Nacional de Educación, en las tareas que les son propias, aunque reforzando y enfatizando la rigurosidad de las evaluaciones que le corresponden a cada una de ellas, de modo de resguardar las expectativas de calidad cifradas en el desempeño de las respectivas instituciones de educación superior. En otros términos, dándoles mayores facultades que las actuales.

Un sistema privatizado y con un significativo rol asignado al mercado como el chileno, en que el vínculo entre estudiantes e instituciones posee una índole contractual, y donde el financiamiento de los estudios se efectúa bien por subsidio del Estado o bien con la renta (presente o futura) del estudiante o de sus familias, requiere alguna instancia de relevancia que permita guiar y asegurar el cumplimiento de los derechos y deberes involucrados en la tarea educativa. Ello supone la existencia de una agencia estatal independiente encargada de velar porque se respeten los procesos formativos previamente anunciados y se cumplan a cabalidad los derechos adquiridos por cada estudiante mediante el vínculo contractual.

La nueva institucionalidad debería tener, al menos las siguientes características:

- i. Contar con organismos colegiados –pregrado y formación continua; postgrado– en el que participen los actores y las partes interesadas del sistema, a fin de brindar las orientaciones de largo plazo propias de las definiciones que requiere este sector.
- ii. Poseer una mirada sistémica del tema, capaz de integrar sus diversos aspectos y gestionar adecuadamente las entidades subordinadas, encargadas de la ejecución de tareas.
- iii. Tener la capacidad para originar políticas de Estado sobre educación superior y sobre formación de personas con conocimientos avanzados, y ejecutarlas eficazmente. A su vez, ser inclusiva y actuar en una forma consensuada con los principales actores tanto públicos como privados del sector.

### 9.2 Subsecretaría de Educación Superior

Se propone para ello crear, al interior del Ministerio de Educación, una Subsecretaría de educación superior. Además, en alguna de sus divisiones debiese radicarse, entre otras tareas, la función de promover, apoyar y regular los programas de formación avanzada, estructurando para este fin un Consejo de Postgrado, capaz de promover y evaluar políticas de formación de académicos y científicos de alto nivel. Dicho Consejo estaría integrado por personeros de otros ministerios y agencias, de la Comisión Nacional de Acreditación, de las universidades y del sector productivo.

La entidad ejecutora de estas políticas sería la Agencia Nacional de Postgrado, la cual centralizaría e implementaría todos los programas nacionales e internacionales de becas. En lo que respecta a los aspectos regulatorios y de fomento de la educación superior, la nueva Subsecretaría debería abordar al menos las siguientes funciones:

- Actuar como entidad encargada de la definición de criterios, y del diseño de estrategias y mecanismos de asignación de recursos públicos, así como de la operacionalización de los mismos.
- Ser la instancia responsable de promover la labor de las instituciones estatales y de aquellas de interés público reconocido o asociadas a programas enmarcados en fines públicos.
- Velar porque la provisión de educación superior alcance una cobertura territorial adecuada según criterios socialmente deseables, en especial en los niveles vocacionales y en aquellas zonas geográficas en las cuales no exista oferta o se requiera complementarla para ajustar su pertinencia a las necesidades locales y regionales.
- Promover la evaluación de resultados e impacto de los programas que diseñe y financie, de acuerdo a estándares de desempeño y aporte social.
- Velar porque la institucionalidad permita articular la labor de universidades, institutos profesionales y centros

de formación técnica, incentivando la estructuración de instancias de articulación entre estas entidades para la prosecución de la formación de estudiantes meritorios.

- Promover la difusión de la información vinculada al quehacer de las instituciones de educación superior, generando incentivos y sanciones para obtener la entrega de antecedentes comparables y fidedignos, y estableciendo los indicadores necesarios para tal efecto.
- Supervisar la marcha de las universidades estatales, promoviendo su gobernabilidad conforme a las atribuciones entregadas al Estado y procurando que, en su desempeño, alcancen niveles crecientes de calidad, equidad, integridad y eficacia.

### 9.3 Superintendencia de educación superior

En general, una superintendencia debiese contar con facultades suficientes para:

- Fiscalizar y controlar los actos realizados por personas u instituciones sujetos a este control, de acuerdo a un procedimiento y un marco regulatorio previamente establecido.
- Atender denuncias y reclamos, resolver conflictos entre los usuarios y los prestadores del servicio, así como sancionar a los prestadores en caso de infracción a la normativa e interpretar el marco normativo (potestad sancionatoria y normativa).
- Impartir instrucciones y proveer información pública a los usuarios sobre aspectos de su incumbencia.

En lo específico, una superintendencia de educación superior debería disponer, además, de las siguientes atribuciones:

- Fiscalizar la legalidad del uso de los aportes fiscales a las instituciones de educación superior.
- Fiscalizar la rendición de cuenta pública del uso de todos los recursos, públicos y privados, por dichas instituciones, independiente de su naturaleza jurídica, a través de procedimientos contables generalmente aceptados, pudiendo ordenar auditorías, visitar las instituciones, acceder a libros, documentos y archivos.
- Contar con potestades sancionatorias, como amonestación y multas.
- Ejercer acciones y hacerse parte en juicios e, incluso, podría designar administrador provisional de entidades en proceso de cierre voluntario o revocación del reconocimiento oficial.

En un ámbito más polémico, tal superintendencia podría también:

- Velar por el cumplimiento de la legislación en las instituciones de educación superior.
- Disponer normas sobre conflictos de interés de directivos y ante negociación con empresas o personas relacionadas.
- Proponer o fijar criterios razonables para la definición de aranceles aplicables para las ayudas estudiantiles.

La Superintendencia cumple una función de supervigilancia en un sistema caracterizado por alguna forma de provisión descentralizada. Establecer una superintendencia implica una forma de provisión mixta de la educación superior, radicada en órganos independientes del gobierno central y con una cierta "autonomía". Por esto, las atribuciones de la Superintendencia debieran cubrir a todo tipo de establecimientos, sean públicos o privados; el foco y modalidad de control debería variar, nada más, en función de los tipos de aportes fiscales recibidos (convenios de desempeño, aportes basales, ayudas estudiantiles). Este sería otro eslabón para hacer viable la decisión de que las universidades estatales dejen de estar sujetas al control de la Contraloría General de la República.

Todas estas alternativas son compatibles con la libertad de enseñanza. Se debe cuidar eso sí –para que esta nueva institucionalidad opere correctamente– que la función de la Superintendencia no duplique el rol y las funciones de la Subsecretaría de educación superior, ni inhiba su actuación por falta de claridad en los roles de cada cual. Algo similar se tiene que garantizar respecto de las agencias de aseguramiento de la calidad por parte del CNED y CNA. Además de lo anterior, resulta indispensable precaver que exista en su funcionamiento práctico una adecuada coordinación entre la Superintendencia con el MINEDUC y con dichas agencias.

## 10. Instituciones y gobiernos corporativos

### 10.1 Universidades estatales

Las universidades estatales chilenas muestran una evidente diversidad en términos de su consolidación, niveles y oportunidades de desarrollo. Un factor de caracterización es su condición de universidades nacionales o regionales; otro, el de su quehacer predominante, en el que las hay desde instituciones docentes hasta intensivas en investigación y doctorado. En consecuencia, es conveniente definir los parámetros medulares de su estructura institucional y de gobierno y, dentro de aquello, la forma de designación de las autoridades principales y la responsabilidad del Estado en esta decisión y en la conformación de los órganos colegiados y la participación en ellos, mediante una ley de bases. Asimismo, cada institución, en el ejercicio de una autonomía responsable, debe definir sus características y atributos primordiales, a partir de sus determinantes y posibilidades para un desarrollo sostenible en directa vinculación con los desafíos del país o de la región, según sea el caso<sup>111</sup>.

### 10.2 Regulación del sector privado

En el nivel organizativo universitario hay dos opciones: una, mantener la prohibición al lucro; la otra, permitirlo. El tema más de fondo es, sin embargo, que los problemas de este subsector no derivan necesariamente de la condición o naturaleza jurídica del proveedor, sino más bien de las debilidades tanto del marco legal como de las atribuciones de supervisión y control de la autoridad pública. Para ambas opciones, es necesario establecer normas precisas, que doten a la autoridad de las facultades requeridas para velar por el correcto cumplimiento de las disposiciones legales, asunto que se aborda, en mayor medida, con la constitución de una Superintendencia en los términos descritos anteriormente. Dentro de ello, es necesario clarificar en términos normativos si la recuperación de inversiones, calculada según el costo de oportunidad del capital implantado, supone incumplir el sentido último de la prohibición. Conviene tener presente, además, que la fisonomía institucional de corporación o fundación implica un nivel de *accountability* menor que el de sociedades comerciales, como ser las sociedades anónimas abiertas. Se requiere, entonces, potenciar o crear mecanismos de control y regulación, que faciliten y garanticen una información clara y oportuna acerca de la realidad y resultados de cada una de las entidades universitarias.

En cuanto al subsector de los institutos profesionales y centros de formación técnica, se requiere de una capacidad de atención y de regulación distinta en las instancias gubernamentales, según los diferentes segmentos. También se requiere de la generación de políticas y mecanismos que acojan y actúen apropiadamente ante la diversidad y heterogeneidad institucional, así como ante las necesidades y características de los estudiantes del ámbito vocacional, técnico y profesional. Una cuestión relevante de estas acciones es la de garantizar la pertinencia de la formación impartida con los requerimientos de los sectores productivos de bienes y servicios.

De igual o mayor relieve es extender, como política pública y a nivel de centros de formación técnica, la provisión de estos servicios de formación de técnicos de nivel superior en localidades y zonas geográficas no cubiertas, pero con necesidades sociales evidentes. Junto a ello, es indispensable cuidar que estos centros sean reconocidos en su rol forma-

<sup>111</sup> En el Anexo a este capítulo se presenta una propuesta que delinea algunos componentes básicos de la estructura: así como de su conformación o designación.

tivo terciario y gocen de las mismas prerrogativas legales que las entidades de los otros niveles (por ejemplo, mediante donaciones o exenciones aduaneras) y dispongan, en general, de una estructura de incentivos que posibilite oportunidades mejores para entidades que merezcan de un mayor apoyo, siempre atendiendo su desempeño y sus logros.

## 11. Información y transparencia

Es necesario reforzar el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior SIES, realizando los ajustes que permitan consagrar, de manera efectiva, la obligatoriedad de la entrega de datos por parte de las distintas instituciones.

Hoy existe la habilitación legal para desarrollar y mantener un sistema de este tipo, así como para exigir la entrega de los datos a los actores obligados por la norma. Si bien la ley ha encargado expresa y conscientemente a la administración estatal la regulación de esta materia, estableciendo explícitamente un margen discrecional para la determinación del tipo, calidad, cantidad y forma de la entrega, la interpretación adoptada por la Contraloría General de la República le ha restado fuerza a esta atribución legal.

La obtención de información fidedigna y relevante respecto del sistema de educación superior es un deber de Estado y, por ende, una obligación que el Estado debe cumplir. También lo es establecer los indicadores y métricas conducentes a facilitar comparaciones entre instituciones y ámbitos, así como a evaluar su progresión en el tiempo.

Resulta evidentemente lesivo para el bienestar social el no contar con ese sistema de información obligatorio, ya que en dicho caso es el mercado el que suple tal carencia, o bien se obliga a los usuarios a obtenerla por su propia cuenta. En ambos casos, hay una pérdida de bienestar: el mercado provee esa información sesgadamente, invisibilizando ciertas carencias en la provisión de servicios, y los usuarios arrastran asimetrías de información.

## 12. Títulos y grados

Requisito indispensable para avanzar en una nueva estructura de títulos y grados es, como se señala en el Capítulo 5, desacoplar la diferenciación de los tipos institucionales del sector de una enumeración de títulos asociados al grado de Licenciado. En consecuencia, se requiere redefinir a las entidades de cada nivel, ya no desde un punto de vista de repartición de competencias en materia de títulos y grados, sino que desde un punto de vista sustantivo.

Para este propósito, se postulan las siguientes definiciones, de manera de contribuir a un debate amplio a ser iniciado sobre esta materia pendiente, pero crucial, que a estas alturas resulta insoslayable de abordar, y que permita facilitar la inserción de los egresados del sector en un mundo globalizado:

- **Universidades:** son instituciones de educación superior sin fines de lucro que se ocupan, en un nivel avanzado, de la creación, cultivo y transmisión de conocimientos por medio de la investigación, docencia y extensión, en las áreas de las ciencias, las humanidades, las artes y las tecnologías, así como de la formación académica y profesional que tiene por base esas disciplinas.
- **Institutos profesionales:** son instituciones de educación superior especializada, encargadas de formar profesionales y técnicos idóneos para el ejercicio de actividades de su competencia en diversas áreas disciplinarias, y también de cultivar y transmitir conocimientos en campos específicos asociados a planos aplicados de especialidad.
- **Centros de formación técnica:** son instituciones de educación superior cuyo objetivo fundamental es entregar a sus estudiantes los conocimientos, habilidades y destrezas que los califiquen para el ejercicio de una actividad de apoyo al nivel profesional, o bien de una especialidad de carácter técnico que requiera de una preparación sistemática de nivel terciario.

## 13. Aseguramiento de la Calidad

En lo que respecta a los procesos de Licenciamiento, el Consejo Nacional de Educación CNED tiene que contar con más herramientas del tipo “sanción intermedia”, como asimismo disponer de potestades normativas para establecer estándares mínimos de funcionamiento y criterios más sustantivos de evaluación (y no solo ligados al desarrollo del “Proyecto Institucional”).

En materia de obtención de la autonomía, que una institución comience a gozar de dicho atributo debe quedar sujeto, de algún modo, al permanente cumplimiento del proyecto vigente al tiempo en que se le confirió, pero disponiendo de grados de libertad para seguir evolucionando siempre que continúe con los ejes fundamentales trazados en la trayectoria ya prevista, y dentro del marco legal respectivo. Cambios sustantivos, como la incorporación de nuevas áreas disciplinarias no complementarias o no interdependientes de las anteriores, apertura de sedes, educación a distancia y cambios de propiedad, debiesen pasar por alguna revisión ulterior para comprobar que cumplen los requisitos básicos previamente convenidos.

Se requiere, junto con lo anterior, perfeccionar las causales actualmente vigentes y el procedimiento de revocación del reconocimiento oficial de una institución, para los casos de pérdida de requisitos o de incumplimiento de normas legales.

Se debiera avanzar, a la vez, hacia una mayor integración entre los procesos de licenciamiento y los de acreditación, procurando coherencia y debida gradualidad de los criterios utilizados en uno y otro de dichos procesos.

Es indispensable, por último, evaluar y revisar el funcionamiento del mecanismo de agencias para la acreditación de carreras; consolidar el sistema de coordinación legalmente definido pero débilmente implementado, y avanzar en el desarrollo de reformas que conduzcan a una mayor garantía de todos los actores sobre la rigurosidad de los procesos de acreditación institucional, de carreras y de programas de postgrado.

## 14. Articulación y movilidad

En lo que respecta a articulación y movilidad, se propone, en primer término, generar arreglos institucionales mediante programas formativos que tengan como propósito facilitar el tránsito de los estudiantes entre los niveles de enseñanza media y superior. Dicho tránsito se encuentra dificultado por varios motivos, como son los procesos de selección, los vacíos y duplicidades en los programas formativos y la falta de diálogo entre las instituciones que lo componen. Este último aspecto afecta en algún grado el desarrollo de los otros dos, motivo por el cual es indispensable generar y promover las instancias necesarias para que las instituciones de ambos niveles formativos se encuentren y dialoguen con el fin señalado.

Es necesario también incentivar la ampliación de la certificación de competencias laborales para el periodo entre el egreso de la educación secundaria y el ingreso a la educación superior. Asimismo, se requiere construir un sistema de créditos académicos transferibles, de manera que sea esta la estructura a través de la cual se promueva la movilidad estudiantil y la innovación curricular.

## 15. Equidad

Sin perjuicio de favorecer los esfuerzos tras las indispensables mejoras en la preparación que entrega la educación media, y en atención a que los resultados de estas son fruto de largos procesos, es necesario continuar atendiendo las carencias y desventajas que presentan aquellos estudiantes que ingresan a la educación superior en cuanto a competencias propias de los perfiles de ingreso. Resulta conveniente, en tal sentido, proseguir con los programas que incentivan en las instituciones el diseño e implementación de estrategias que compensen déficits de aprendizaje y atencionales, entre otros.

Tal como ya se mencionó en el apartado de Información y Transparencia, se requiere de la decidida acción de órganos estatales conducente a incentivar una mejor difusión de la información sobre carreras, la oferta académica y la orientación laboral, orientada a estudiantes, familias, profesores y orientadores de educación media, directores de colegios y docentes de educación superior. En particular, los sectores más vulnerables manejan una menor información respecto a opciones existentes en cuanto a financiamiento, oferta académica, posibles campos laborales, entre otros, asimetría que afecta sus decisiones sobre la elección de carreras e instituciones.

Por último, se necesita estimular el desarrollo de actitudes y comportamientos de compromiso social por medio de su incorporación a las propuestas educativas de las instituciones de educación superior, en términos de contenidos que procuren la transmisión y desarrollo del compromiso social y de los valores asociados a la convivencia cívica democrática. La definición de requisitos y criterios sobre esta materia, como componentes de aseguramiento de la calidad, favorecerá el que las instituciones adopten propuestas de formativas en esta importante dimensión.

## 16. Internacionalización

La internacionalización, como tantas otras dimensiones de la educación superior, es un tema estratégico que requiere gestión y evaluación permanente en las siguientes áreas:

Es imprescindible abordar el tema de la internacionalización desde una perspectiva de sistema, en el entendido que sus distintas dimensiones –sistema propiamente tal, vinculación nacional y proyección institucional– responden a lógicas distintas. Tales lógicas deben ser articuladas en torno a objetivos comunes para el país: por ejemplo, definir el rol mundial que tendrá Chile en los próximos años y décadas. Asimismo, dichas lógicas deben ser coherentes y generar sinergias entre sí.

A nivel nacional, se precisa desarrollar lineamientos generales y fuentes de financiamiento que orienten la internacionalización del sistema en su totalidad.

A nivel de sistema de educación superior, es necesario definir cómo los diversos actores del mismo participarán del proceso de internacionalización, poniendo énfasis en las habilidades institucionales, las competencias propias en recursos humanos, y el aporte académico y científico real que las instituciones pueden hacer en el escenario global. Para tal efecto, se requieren de intervenciones que permitan proyectar a las universidades chilenas al mundo: por ejemplo, profundizar la conexión global de las universidades comprometidas con la investigación y el desarrollo del conocimiento, cuyo indiscutido potencial para combinar recursos con instituciones extranjeras les permite abordar cooperación en *joint-degrees* y la formación de equipos de investigación de excelencia, por nombrar solo algunas expresiones de internacionalización. Asimismo, tal esfuerzo debe buscar conectar al mundo a las instituciones de educación superior más nuevas y con vocación principalmente docente.

La internacionalización cobra mayor urgencia a nivel institucional en razón de la disparidad que se observa en el terreno. El desafío consiste, primero, en coordinar y dar coherencia a las actividades con enfoque internacional ya existentes dentro de la institución. Tales actividades deben estar al servicio de un plan estratégico, que considere la internacionalización como medio para acercar a los estudiantes y académicos al mundo. Segundo, la internacionalización debe servir a las instituciones de educación superior para consolidar sus capacidades institucionales y formar nuevas capacidades, que en conjunto les permitan mantenerse sensibles a las demandas globales y asegurar una educación superior de clase mundial a todos los estudiantes chilenos.

Asimismo, la internacionalización de la educación superior va de la mano con la necesidad de crear claros mecanismos de financiamiento e incentivos. Tales mecanismos requieren identificar y separar aquellas actividades con enfoque internacional que son económicamente autosustentables, de aquellas que requieren nuevos recursos por tratarse de actividades de investigación complejas e involucrar miembros activos en redes científicas internacionales.

La necesidad de proyectar los procesos de internacionalización se traduce en demandas hacia el Estado, no solo por la necesidad coordinar los esfuerzos en materia internacional, sino también por inyectar nuevos recursos con el fin de cumplir con las expectativas y exigencias asociadas al quehacer investigativo, de formación de postgrado y de movilidad estudiantil.

## ANEXO

### UNIVERSIDADES DEL ESTADO: FINES, ESTRUCTURA Y GOBIERNO<sup>112</sup>

Las universidades del Estado deben contribuir, necesariamente, de acuerdo a su naturaleza académica, a crear las condiciones para el desarrollo de la zona geográfica en las que están insertas y apoyar la realización de las personas que viven en esta a alcanzar los más altos niveles potenciales de desarrollo de sus capacidades.

De este modo, las personas podrán alcanzar su pleno desarrollo y contribuir efectivamente a la sociedad y a la economía, a nivel local, regional y nacional, aportando sus conocimientos y capacidades, y desempeñando su ciudadanía para modelar una sociedad inclusiva y democrática. Esta es la vocación pública y compromiso con el bien común de las universidades del Estado, el que, por cierto, no excluye a otras instituciones de educación superior que así lo definan.

Además de cumplir con su misión académica de bien común, antes señalada, las universidades del Estado deben ser garantes y promotoras de la libertad de pensamiento y tolerancia de todo el sistema de educación superior.

En efecto, la existencia de universidades estatales que practican plenamente los principios de libertad, tolerancia y pensamiento crítico, hace posible que las instituciones de educación superior privadas puedan tomar determinadas opciones ideológicas y religiosas, de acuerdo a sus propios principios y valores, con plena libertad y autonomía, sin que la sociedad sea menoscabada en la práctica de estos mismos valores.

Un desafío que es vital para la universidad y su servicio a la sociedad, es conciliar la búsqueda de la verdad, el debate, la práctica del pensamiento crítico frente al poder del gobierno, o de quién financia o administra la universidad.

Las universidades del Estado deben realizar su misión a través de la formación de personas; la investigación científica y la innovación tecnológica; el cultivo de las humanidades y las artes; la cooperación académica nacional e internacional.

En relación al sistema de educación superior, las universidades del Estado deben ser referentes de calidad y cooperación académica con el resto de las instituciones que lo componen. Las universidades del Estado deben establecer redes de docencia, investigación y tecnológicas activas que aporten al desarrollo de todas las instituciones de educación superior y, también, a las instituciones de los niveles educacionales medio y básico. De este modo, las inversiones que realice el estado en sus instituciones se traducirá en un beneficio para toda la sociedad.

En consideración a la etapa de desarrollo en que se encuentra el país, se hace indispensable que las universidades estatales, que están distribuidas en todo el territorio, constituyan una red de universidades de investigación. En la que cada universidad se focalice en los problemas y temáticas relevantes y pertinentes a la zona geográfica de su influencia.

En efecto, el informe de competitividad global 2010-2011, del World Economic Forum (2011), identifica a Chile transitando desde la segunda etapa de desarrollo, conducida por la eficiencia, a la tercera etapa de desarrollo, donde se ubican los países de mayor nivel de desarrollo, la que es conducida por la innovación.

Indudablemente, el tránsito a esta última etapa depende en forma relevante del mejoramiento de las capacidades científicas y tecnológicas del país, para lo que las universidades de investigación juegan un papel fundamental.

Las universidades de investigación, representan una pequeña proporción del conjunto, pero son muy influyentes dentro del sistema de educación superior (Mohrman, Ma & Baker, 2008). Desde un punto de vista general, las universidades de investigación intentan crear y diseminar el conocimiento, educar las nuevas generaciones de investigadores, graduados y profesionales, y servir a la comunidad, a través de aplicar conocimiento, transferir tecnología y contribuir al desarrollo social y cultural (Altbach, 2007; Kerr, 2001). Sin embargo, su foco principal es la investigación y la formación de doctores.

Las universidades de investigación requieren de elevados recursos puesto que necesitan contar con investigadores altamente capacitados, dedicados y de elevadas remuneraciones; equipos y laboratorios sofisticados y caros, con ciclos de vida muy cortos; infraestructura tales como bibliotecas y laboratorios; personal técnico y administrativo de apoyo; elevados niveles de inversión en tecnología y sistemas de información y comunicaciones. La experiencia de los países desarrollados nos muestra que es imprescindible el apoyo de la sociedad, a través del Estado, para establecer y fortalecer universidades de investigación que potencien el desarrollo del país.

En los países desarrollados, las universidades de investigación han llegado a constituir el nivel más avanzado y esencial dentro del sistema de educación superior. Estas nutren sustancialmente todo el sistema de educación superior, porque sus académicos crean nuevo conocimiento y lo diseminan al resto de las instituciones del sistema a través de la publicación de artículos y libros. Además, las universidades de investigación forman los investigadores y los profesores más actualizados para todo el sistema nacional y lo conectan con las redes de investigación global a través de sus académicos y estudiantes (Altbach & Salmi, 2011).

El diseño de la estructura y gobernanza de las universidades estatales debe asegurar que estas, en el cumplimiento de su misión, gocen de plena autonomía, libertad académica y tolerancia. Por tanto, las universidades del Estado deben estar libres de captura ideológica por parte de grupos de poder, aun cuando representen legítimas opciones particulares, y su accionar académico debe alinearse con las demandas de la sociedad.

La universidad en la actualidad debe servir a muchas comunidades o grupos de interés, lo que ha sido muy bien expresado en el concepto de multiversidad (Kerr, 2001). En el plano interno, a estudiantes, académicos y funcionarios de apoyo administrativo. En el entorno, a ex -alumnos, gobierno, empresas y comunidades locales.

De acuerdo a Henry Rosovsky, decano de Facultad en Harvard University, “la gobernanza concierne al poder. Es acerca de quién está encargado; quién toma las decisiones; quién tiene voz; y cuán fuerte suena esa voz” (citado por McCaffery, 2010).

Definida la gobernanza en términos conceptuales, se trata de la estructura y del proceso de toma de decisiones, el establecimiento de las políticas que guían la institución, y las formas y procesos constitucionales a través de los cuales la universidad gobierna sus asuntos (McCaffery, 2010).

### La experiencia de Gran Bretaña y Estados Unidos

En Gran Bretaña y Estados Unidos, dos países donde se encuentran las universidades que encabezan los rankings mundiales, existen variadas estructuras, pero todas contemplan un Consejo, en el que se han delegado las facultades de gobierno y de nombrar al rector (Shattock, 2006).

El comité de rectores de las universidades de Gran Bretaña, recomendó en 2004, en consideración a los nuevos desafíos del entorno que enfrentan las universidades tener un único consejo de gobierno de tamaño único con atribuciones muy precisas (Shattock, 2006).

En Estados Unidos existen al menos 19 diferentes estructuras de los Sistemas Estatales de Educación Superior, a través de los 50 estados (McCaffery, 2010). Podemos observar en el Estado de California, un sistema de tres niveles: las 10 universidades de investigación, agrupadas en la Universidad de California; las 23 universidades formadoras de profesionales, agrupadas en la Universidad del Estado de California; y los 123 *community colleges*, agrupados en el California Community College. Cada institución *holding* tiene un consejo. En el otro extremo, están los estados de Georgia y Wisconsin, que integran todas las instituciones en un único sistema. En todos existen consejos de gobierno, práctica que se deriva de las primeras universidades privadas fundacionales.

Las fórmulas de designación de los consejeros varían. En el caso de California, sus miembros son designados por el gobernador con la aprobación de la legislatura del Estado, por un periodo de 12 años. Se requiere de los candidatos representatividad y una experticia e interés por la educación superior. En otros estados los ex alumnos designan algunos consejeros.

Las universidades tienen, en general, otros cuerpos de gobierno, tales como un senado académico, consejos de facultad y reuniones de departamento, todos los cuales deben funcionar bien para que el gobierno de la universidad funcione bien. El senado académico es la autoridad suprema que regula y dirige todos los asuntos académicos (varían de 30 a 40 miembros).

Las decisiones académicas (admisión de estudiantes, reclutamiento de profesores, promoción y desarrollo curricular) son delegadas a los académicos. Las decisiones administrativas (adquisición de recursos y planificación de gastos; diseño y construcción de edificios; y facilidades para la operación) son delegadas a la administración; y la responsabilidad de dar cuenta y cumplir las políticas públicas, tanto nacionales como locales, recae en los consejos de gobierno. No siempre esta división de tareas ha funcionado bien, pues las líneas divisorias en la práctica son más difusas. Los procesos de consulta y comunicación, las posibilidades de veto, permiten una gobernanza compartida para lograr el bien de la institución.

La norma para lograr una buena gobernanza es admitir que la diversidad es tal; en términos de cultura, prácticas, historias, tamaño, enfoque, estatus; que el pluralismo es mejor que la estandarización, para el modo en que cada universidad conduce sus asuntos McCaffery (2010).

El marco implícito es una concepción pluralista que comprende un proceso abierto y democrático de ejercicio de la autoridad. Los consejeros, sean elegidos ó nominados, para administrar las universidades estatales son responsables y dan cuenta pública de sus decisiones (Heller *ed.*, 2001). Además, existen sindicatos de funcionarios administrativos y una nutrida red de organizaciones estudiantiles.

En muchos estados existe un consejo encargado de las políticas públicas y de la relación estado-universidades.

### Diagnóstico de la estructura actual

La estructura de gobierno de las universidades estatales de Chile, ha cumplido 30 años de vigencia. En consecuencia, existe una experiencia acumulada que permite perfeccionarla y adecuarla a los cambios que ha experimentado el entorno nacional e internacional, teniendo como referencia las experiencias de los países que poseen las universidades más exitosas.

La experiencia acumulada a la fecha, permite derivar las siguientes consideraciones para establecer una nueva estructura de gobierno de las universidades del estado:

1. El control *ex ante* de la Contraloría General de la República en materias relativas a inversiones, adquisiciones y nombramientos académicos resta flexibilidad en el accionar de las universidades del Estado. Estas elevan los



costos de transacción y generan limitantes para una adaptación apropiada a los cambios derivados de un entorno muy competitivo y de múltiples y crecientes demandas.

2. La mayoría de las universidades del Estado tienen estatutos comunes que estandarizan sus estructuras, sin considerar las diferencias de tamaño de cada una de las instituciones, lo que a muchas de ellas les significa soportar estructuras inadecuadas y costosas.

3. Las juntas directivas tienen atribuciones en el campo académico, en términos de aprobación de programas, planes de estudios y certificaciones, lo que no guarda relación con su composición mayoritariamente no académica. Esto genera una verdadera trasgresión de la autonomía, colegialidad y libertad académica.

4. Los estatutos no contemplan participación alguna de los estudiantes en los organismos colegiados de las universidades. Esto resulta muy inconveniente para el necesario equilibrio que deben tener las universidades para atender a sus diferentes comunidades internas. Sobre todo, si consideramos la permanente tensión entre formación de pregrado e investigación, formación de postgrado, innovación y transferencia tecnológica.

5. Los estatutos actuales tampoco contemplan alguna participación de los funcionarios no académicos en las instancias colegiadas pertinentes, lo que es paradójico con las tendencias de la gestión moderna de las organizaciones.

6. El rector y los decanos son elegidos por sus pares académicos, los que posteriormente son, desde el punto de vista administrativo, sus subordinados. Esta situación genera condiciones para sesgar a las instituciones en responder en mayor medida a los intereses de los electores académicos, que al resto de las comunidades interesadas, lo que afecta el cumplimiento cabal de la misión universitaria. La situación ideal, es generar las condiciones para un equilibrio entre la necesaria colegialidad, libertad y autonomía universitaria y el servicio a las comunidades externas a las universidades.

7. Es necesario que la estructura de gobierno universitario proteja apropiadamente la autonomía y libertad académica de las universidades y, de este modo, sus valores históricos esenciales. Pero también, las universidades deben adoptar mecanismos de gestión adecuados para atender el crecimiento y la diversidad de demandas del medio externo, la que ha diversificado sus fuentes de financiamiento y generado nuevos compromisos derivados. En síntesis, se trata de alcanzar un equilibrio entre dos tendencias conceptuales el “colegialismo” (*colegialism*) y “gestionalismo” (*managerialism*) (Deem, 2008; Mohrman, Ma & Baker, 2008; Altbach, 2007).

## PROPUESTA

La estructura de gobierno será apropiada en la medida que sea funcional a la estrategia de la institución, sus procesos, cultura y características de magnitud. En el caso de las universidades del Estado de Chile, se observa una diversidad de instituciones tales como: metropolitanas y regionales; docentes y de investigación; matrices y derivadas; grandes y pequeñas. En consecuencia, es conveniente solo definir los parámetros básicos de la estructura y dejar que cada institución termine por definir la globalidad de esta.

Los componentes básicos de la estructura son el consejo directivo; el rector y su tecno-estructura; el senado y su consejo académico, y la contraloría interna.

### El consejo directivo

El Estado debe delegar en este consejo la gestión estratégica, presupuestaria y de inversiones; la aplicación de las políticas públicas de educación superior y la rendición de cuentas públicas de la universidad.

Sus consejeros deben ser nombrados por periodos largos, que trasciendan los periodos presidenciales. El periodo de diez años, como es el caso de los consejeros del Banco Central parece bastante adecuado, sin derecho a reelección. Su renovación debe parcializarse en el tiempo, con el objeto de evitar que su composición esté sesgada a una determinada corriente política, predominante circunstancialmente.

El consejo debiera tener 12 miembros permanentes, responsables solidariamente de sus decisiones, cuyo ejercicio del cargo debiera ser remunerado. El presidente de la República debiera nombrar cuatro consejeros; el gobierno regional, dos; el senado académico, seis, cuatro académicos y dos ex alumnos. Además de los miembros permanentes, debieran integrar el consejo un representante de los funcionarios no académicos y dos representantes de los estudiantes, elegidos por ambos estamentos.

Los consejeros externos debieran ser personas representativas de las comunidades externas y profesionales universitarios interesados en el éxito de la universidad.

### Senado académico

El senado académico se encargará de todos los asuntos académicos de la institución, a través del que los académicos ejercerían su plena autonomía y colegialidad. Entre las funciones académicas de mayor importancia, cabe señalar la aprobación de programas conducentes a grado, profesionales y de actualización y perfeccionamiento, y sus correspondientes planes de estudio; el otorgamiento de títulos y grados; la dictación de reglamentos académicos; la aprobación de las políticas de admisión; la aprobación de las políticas, procedimientos y reglamentos concernientes a la selección, evaluación, promoción, perfeccionamiento y remoción del personal académico.

El senado académico estará constituido por profesores de la universidad con contratos hasta la edad de retiro, elegidos por los académicos de la universidad, nombrados por periodos de tres años, pudiendo ser reelegidos. El número de sus miembros dependerá del número de académicos de la institución, el que no debería exceder a 45. Además, se integrarán al senado, con plenos derechos, cinco representantes de los estudiantes especialmente elegidos.

El senado académico podrá establecer comités permanentes, presididos por miembros del senado, pero que pueden estar integrados por académicos que no pertenecen al senado, para elaborar propuestas y estudios concernientes a materias académicas.

El senado académico tendrá dos sesiones ordinarias por semestre y podrá ser convocado a sesiones extraordinarias por el rector, o cuando lo soliciten formalmente 15 de sus miembros.

El senado podrá nominar un consejo académico ejecutivo, que se encargará de coordinar los comités y preparar las propuestas que serán sometidas a consideración del senado, en sus sesiones ordinarias, como también, de aquellas materias que sean encargadas por este.

El presidente del senado debe ser el rector y el vicepresidente del senado, elegido por este, oficiaría de presidente de la asamblea en ausencia del rector.

### Rector

El rector debe ser la autoridad unipersonal de mayor jerarquía de la institución, y responsable de la gestión administrativa y académica de la corporación y de su representación jurídica en el medio externo. Debe tener la responsabilidad de preparar el plan estratégico y los presupuestos anuales de gasto e inversión que serán sometidos al consejo directivo, como también de su correspondiente ejecución. Además, será responsable de supervisar la correcta ejecución de las decisiones del senado académico.

Su nombramiento será por un periodo de cinco años, renovable solo por un periodo adicional.

Con el propósito de que la institución responda adecuadamente a las demandas de la sociedad, es apropiado que el rector no solo represente a los académicos, sino también a todas las comunidades que tienen interés en la universi-

dad. Para ello sería recomendable que el proceso de nombramiento del rector permita una participación más amplia que la actual.

A modo de propuesta se presenta la siguiente alternativa para la discusión. Seis meses antes que expire el periodo de nombramiento del rector, el senado académico nombrará un comité encargado de recoger nombres de posibles candidatos, dentro de la universidad como externamente. El comité presentará la lista al senado para que se elija una terna, la que será presentada al consejo directivo, de la cuál propondrá un nombre al presidente de la república para su nombramiento. En la determinación de la terna participarán plenamente cada uno de sus miembros, académicos y estudiantes. Del mismo modo participaran cada uno de los miembros del consejo directivo, permanentes y representantes de académicos y funcionarios no académicos.

Los funcionarios administrativos superiores que integran el *staff* técnico directivo de la rectoría, serán nombrados por el consejo directivo, a proposición del rector.

### Contralor interno

El contralor interno será nominado por el consejo directivo por un periodo de diez años, y durará en el cargo mientras cuente con la confianza de este.

El contralor será responsable del control interno y legal, como también de la prevención y auditoría de riesgo. Deberá elaborar informes periódicos dirigidos al consejo directivo, los que tendrán carácter público.

### Estructuras académicas

El senado de cada universidad determinará la estructura organizacional de las actividades académicas, pudiendo crear facultades, departamentos, institutos y otras unidades que sean necesarias para relacionarse con los sectores productivos e institucionales externos.

El decano de una facultad o unidad académica mayor será elegido por sus pares académicos, y nombrado por el consejo directivo por un periodo de cinco años, y podría ser nominado solo por un nuevo periodo por el consejo directivo, considerando el cumplimiento del plan estratégico de la facultad y los compromisos de desempeño anuales. Finalmente, dentro de la institucionalidad del Estado, es interesante considerar la instalación de un Consejo de Educación Superior, integrados por miembros interesados en el progreso y mejoramiento permanente de esta, como una instancia de interlocución del Estado con sus universidades. Más todavía, cuando se pretende poner en práctica el financiamiento mediante compromisos de desempeño.

Las universidades del Estado debieran tener el mismo tratamiento jurídico de las empresas autónomas del Estado, debiendo rendir cuentas *ex post* ante la Contraloría General de la República. Las normas generales de administración del Estado les serán aplicables en todas las materias, en tanto no tengan normas correspondientes propias.

La estructura propuesta supera las falencias de la actual estructura de gobierno de las universidades del Estado, protege adecuadamente la autonomía, colegialidad y libertad académica, y genera condiciones para atender adecuadamente a las comunidades externas con una apropiada gestión administrativa.

## Capítulo 7 FINANCIAMIENTO

### Miembros de la unidad consultora:

Oswaldo Larrañaga Jiménez (coordinador)  
Andrés Sanfuentes Vergara (coordinador)  
Tania Hernández Jara (secretaría ejecutiva)  
Pilar Armanet Armanet  
Sergio Bravo Escobar  
Carlos Cáceres Sandoval  
Claudio Elórtégui Raffo  
José Antonio Guzmán Matta  
Carlos Isaac Pályi  
Matko Koljatic Maroevic  
Rodrigo Troncoso Olchevskaia

### Además se presentó el diagnóstico al evaluador externo:

Rodrigo Eche copar Kisic

