Los desafíos de la educación superior chilena.

Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior

Santiago, Marzo del 2008

Presentación ... 3
PRIMERA PARTE ... 6
(I) ... 6
Antecedentes generales ... 12
(II) ... 12
Recomendaciones generales de política: las relaciones del estado con las instituciones de educación superior. ... 12
La matriz histórica del sistema de educación superior chileno ... 12
La evolución del sistema ... 13
El tratamiento de la diversidad ... 16
La relación del estado con sus instituciones. ... 18
Recomendaciones específicas ... 22
1. La Institucionalidad del sistema ... 23
2. El financiamiento del sistema. ... 24
El financiamiento estudiantil ... 25
El financiamiento a la oferta. ... 27
Condiciones de elegibilidad para el financiamiento ... 29
3. El sistema de educación superior y la formación vocacional. ... 30
4. El sistema de educación superior y la ciencia y la tecnología. ... 31
5. El marco regulatorio del sistema. ... 33
La provisión. ... 33
Reconocimiento oficial y licenciamiento ... 35
Acreditación ... 35
Información ... 36
Autonomía ... 36
Participación ... 37
Representación de intereses y formas de coordinación. ... 37
Sistemas de selección ... 38
SEGUNDA PARTE ... 39
Análisis y propuestas: informes de las subcomisiones. ... 39
1. Institucionalidad ... 40
2. Financiamiento ... 74
3. Formación Vocacional ... 128
4. Ciencia y Tecnología ... 139
TERCERA PARTE ... 170
Anexos ... 170
1. Actas ... 170
2. Informes ... 396
3. Anexos y estadísticas (Informe de Avance) ... 437
4. Integrantes del Consejo ... 481

Presentación

El Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior, convocado por la Presidenta de la República, recibió el encargo de identificar los desafíos que experimenta el sistema de educación superior y los caminos para hacerles frente.

La educación está hoy en el horizonte de todas las familias chilenas. Cada chileno y chilena sabe que la educación es el principal camino para la autorrealización personal. Cuán autónoma sea en el futuro la vida de los millones de niños y niñas de hoy, dependerá, en una medida significativa, de cómo –con cuánta igualdad y con qué amplitud- distribuyamos hoy las oportunidades educativas.

Sabemos también que el conocimiento –que el sistema de educación superior produce y transmite- está a la base de la prosperidad colectiva. Sin capital intelectual las sociedades se condenan a la dependencia y estrechan las oportunidades de sus miembros.

En fin, sabemos que la educación contribuye a hacer más reflexiva y más plural la cultura pública de la sociedad. Con ciudadanos educados, la democracia y la sociedad se fortalecen y crece la confianza en sus capacidades de autoperfeccionamiento.

Así, entonces, de la educación –y en medida importante de la educación superior- dependen las oportunidades de autorrealización individual, la prosperidad colectiva y la calidad de la vida cívica.

Por eso los países de mejor desempeño revisan cada cierto tiempo sus sistemas educativos y se preguntan si su trayectoria está acorde con los principios que guían la vida colectiva y los desafíos que ella tiene por delante.

Esa es la tarea que recibió el Consejo Asesor Presidencial.

El Consejo Presidencial de Educación Superior arribó a la conclusión que el sistema de educación superior chileno –en el que la presencia de proveedores públicos y privados es uno de sus rasgos más acusados- experimenta hoy los desafíos que son propios del tránsito desde un sistema que atiende a una minoría, relativamente homogéneo y financiado con rentas generales, a uno de masas, extremadamente diverso y con alto grado de privatismo en sus formas de financiación.

El Consejo trató entonces de discernir qué principios debían orientar a una política de educación superior consciente de ese tránsito e inspirada en el propósito de ampliar la igualdad de oportunidades.

De sus reflexiones da cuenta pormenorizada el informe que aquí se presenta.

Al llevar a cabo su tarea, el Consejo no se concibió a sí mismo como una mesa de negociación de intereses institucionales, ni a sus integrantes como delegados de las instituciones a las que pertenecen. Cada uno de ellos entendió que su tarea no era representar los intereses parciales de las instituciones de las que forman parte, sino trascenderlos, y, en un esfuerzo de deliberación que ponderara todos los puntos de vista en juego, proponer directrices que favorecieran el bienestar general.

El Consejo intentó así discernir las mejores directrices para la educación superior chilena.

Los miembros del Consejo hicieron esfuerzos para alcanzar opiniones convergentes en los diversos aspectos acerca de los que deliberaron. Convinieron además que, en aquellos ámbitos en los que no se alcanzara un consenso razonado, se dejaría constancia de la diversidad de opiniones, exponiendo los fundamentos que las amparan y la identidad de quienes las sostienen.

Asimismo, acordaron dejar constancia de sus deliberaciones en actas públicas que se acompañan a este informe.

La opinión del Consejo es que una deliberación pública estimula puntos de vista imparciales y favorece el control ciudadano que es imprescindible en una sociedad democrática preocupada de la educación de sus miembros.

Para llevar a cabo su tarea los miembros del Consejo tuvieron en cuenta las características históricas del sistema, revisaron la literatura disponible e invitaron, cada vez que lo estimaron necesario, a un grupo de expertos a exponer la evidencia con que contaban acerca de diversos aspectos del sistema de educación superior[1].

A fin de cumplir el mandato que recibió de parte de la Presidenta de la República, el Consejo realizó un conjunto de 35 sesiones plenarias. En cada una de ellas se revisó material previamente distribuido, se recibieron informes expertos, se efectuaron audiencias y se deliberó acerca de la información recibida. Cuando lo consideró necesario, el Consejo, luego de haber alcanzado acuerdos generales, encargó la redacción de informes a grupos de trabajo

[1] La lista de los invitados, así como de los temas abordados, se puede encontrar en el anexo 1.

integrados por algunos de sus miembros. Esos informes fueron sometidos a la consideración de la totalidad del Consejo y aprobados por él en sesión plenaria.

El informe que aquí se presenta contiene el resultado final de ese trabajo.

Consta de tres partes.

En la primera se recoge una descripción básica de la actual fisonomía del sistema de educación superior (Antecedentes generales); y se formulan el conjunto de directrices, generales y específicas, que, en opinión del Consejo, han de tenerse a la vista a la hora de formular una política pública de educación superior (Recomendaciones).

En la segunda parte –análisis y propuestas- se recogen íntegramente los informes que por cada área de trabajo aprobó el Consejo.

En la tercera parte se agregan un conjunto de anexos. En ellos se recogen las actas de las sesiones celebradas, los informes recibidos, los informes de trabajo que el Consejo tuvo a la vista, los resúmenes estadísticos y la lista de quienes lo integraron.

Por supuesto el informe no es exhaustivo. Hay una serie de dimensiones de la educación superior –pertinencia de sus programas, métrica de sus planes, metodologías de enseñanza- que deben ser objeto de una reflexión sistemática y de un trabajo cooperativo por parte del conjunto de las instituciones del sistema. No obstante, el Consejo espera que las mejoras que recomienda puedan contribuir a que esa reflexión y esa cooperación se lleven pronto a cabo.

Cada uno de los miembros del Consejo desea, en fin, dejar constancia de su agradecimiento a la Presidenta de la República por esta inestimable oportunidad. Cada uno de ellos siente orgullo por haber podido contribuir a la mejora de un sistema –el de educación superior- en el que tantos chilenos y chilenas han puesto hoy sus esperanzas. Esperan haber estado a la altura de esas expectativas.

Santiago, Marzo del 2008

PRIMERA PARTE

(I)

Antecedentes generales

El Consejo desea, ante todo, subrayar la importancia que reviste el sistema de educación superior.

Las instituciones de educación superior –Universidades, Institutos Profesionales, Centros de Formación Técnica, Escuelas Castrenses- se encuentran indisolublemente atadas al destino de nuestro país, a la riqueza y diversidad de su cultura, a los niveles de bienestar económico y social, a la calidad de su vida pública, a la disposición reflexiva de sus profesionales, a la eficiencia y prontitud de sus políticas y al destino de la democracia.

Esas instituciones han acompañado la vida y las vicisitudes de nuestro país desde sus mismos orígenes. En ellas se formaron las elites que consolidaron la república durante el siglo XIX, en ellas cifraron sus esperanzas y cultivaron su ethos parte de los sectores medios durante el siglo XX y hacia ellas miran hoy todos los sectores sociales, en especial las grandes mayorías, que esperan que todas sus instituciones estén a la altura de las promesas de una sociedad plural, equitativa y democrática.

Pero no son sólo esas expectativas ciudadanas las que sustentan la importancia de la educación superior.

Vivimos un mundo en el que la información y el conocimiento poseen cada vez mayor relevancia. Cuánta capacidad tenga nuestro país de insertarse con eficiencia y protagonismo en el nuevo ámbito global de la economía, la política y la cultura, y por lo mismo cuánta capacidad tengamos de hacer presente nuestra identidad en el mundo y de colaborar con él, dependerá de los recursos disponibles y de la calidad y eficiencia de las instituciones que forman el capital humano avanzado.

En suma, las instituciones de educación superior, las Universidades, Institutos Profesionales, Centros de Formación Técnica e instituciones formadoras de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad, todas ellas, sin ninguna excepción, poseen un lugar de extrema relevancia para el futuro de nuestro país: en especial para la calidad de nuestra vida cívica y para el logro del bienestar económico.

Deliberar acerca de los desafíos que deben encarar el conjunto de esas instituciones, es la tarea de este Consejo.

Por supuesto, el trabajo del Consejo no surge *ex nihilo*. Nuestro país ha experimentado un triple proceso de crecimiento, diversificación y aumento de la oferta en educación superior. Cuenta hoy con un sistema cuya cobertura bruta se acerca ya al umbral del 40%, ampliándose, cada vez más, la matrícula de quienes se encuentran en edad de asistir a ese nivel educacional, y posee una plataforma institucional de oferta de índole mixta, pública y privada, compuesta por 228 instituciones que ofrecen más de seiscientos cincuenta mil cupos a estudiantes en programas que van desde alternativas vocacionales y técnicas hasta el doctorado.

En una palabra, Chile ha transitado desde un sistema de educación superior elitista y homogéneo, con financiamiento estatal en base a rentas generales, a uno masivo, diversificado y que se financia, ante todo, con recursos privados distribuidos mediante mecanismos de mercado.

Este nuevo escenario plantea importantes desafíos de adaptación a las instituciones de los que, en este informe, se ocupa el Consejo.

La base institucional de la educación superior chilena ha alcanzado, en cada uno de sus niveles, una acentuada diversidad entre las instituciones y una amplia diferenciación al interior de cada una de ellas.

En la actualidad, la educación superior en Chile es provista por 61 universidades, 25 de las cuales forman parte del Consejo de Rectores de Universidades Chilenas, 43 institutos profesionales privados, y 105 centros de formación técnica privados. En total, 209 instituciones que en 444 sedes a lo largo del país matricularon en el año 2006 a cerca de 650 mil estudiantes. Más del 90% de las instituciones de educación superior en Chile son privadas y aproximadamente 70% de los alumnos está inscrito en instituciones privadas.

A estas instituciones, se suman las 19 entidades de educación superior de la Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad que, conforme a la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, de 1990 (LOCE), otorgan títulos técnicos, profesionales y grados académicos a cerca de 8.800 alumnos que se forman en ellas en las disciplinas propias de su misión.

Desde el punto de vista jurídico, las universidades estatales son personas jurídicas de derecho público creadas y organizadas por ley. Las universidades privadas, por su parte, deben organizarse como corporaciones o fundaciones, es decir, como personas jurídicas sin fines de lucro, a excepción de las universidades católicas creadas al amparo de la personalidad jurídica de la Iglesia. Los institutos profesionales y centros de formación técnica, en cambio, están autorizados por la LOCE para organizarse como personas jurídicas sin

fines de lucro o como organizaciones lucrativas. Sin embargo, la gran mayoría se organiza de esta última forma, hasta el punto de que sólo el 19% de los institutos profesionales y menos del 10% de los centros de formación técnica están constituidos como personas jurídicas sin fines de lucro.

Las universidades estatales o públicas son 16. Las restantes son privadas, aunque entre éstas se encuentran 9 universidades—seis católicas y tres seculares—que reciben aportes financieros directos del Estado e integran, junto con las estatales, el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas.

Entre las universidades estatales cabe distinguir entre aquellas llamadas originarias (Universidad de Chile y Universidad de Santiago de Chile, ex Universidad Técnica del Estado) y aquellas que derivaron de esas dos, las cuales suman 14. Dos de estas 14 se encuentran en Santiago y las 12 restantes tienen su sede central en regiones distintas de la metropolitana.

Las universidades estatales regionales, las universidades privadas regionales existentes desde antes del año 1981, así como un tercer grupo de instituciones privadas de la misma índole creadas con posterioridad, constituyen una matriz que hoy ofrece educación a más de ciento sesenta mil estudiantes si se consideran nada más las instituciones acreditadas y de doscientos un mil setecientos sesenta y siete si se consideran todas. Algunas de estas instituciones desarrollan programas de postgrado e investigación básica y aplicada, lo que les ha permitido constituirse en actores claves en el desarrollo de las regiones donde se ubican.

Además de las 9 universidades privadas que cuentan con aportes directos del Estado, hay 36 universidades también privadas -entre las que hay autónomas y otras en proceso de licenciamiento- que son aquellas que, sin recibir aportes directos del Estado, se encuentran organizadas como corporaciones y fundaciones de derecho común.

El sistema en su conjunto ha sido sometido a un proceso de acreditación que muestra resultados disímiles en el nivel de calidad de las instituciones. Cabe destacar que de las 76 instituciones de todos los niveles que se han sometido a los procesos de acreditación, 7 se encuentran aún en proceso y un total de 12 no han logrado certificar su calidad mediante este mecanismo[2].

Las precedentes transformaciones y el panorama de que se da cuenta en el apartado anterior admiten, por supuesto, valoraciones diversas.

[2] Las instituciones no acreditadas son: Universidad Adventista de Chile, Universidad Bolivariana, Universidad de Arte y Ciencias Sociales ARCIS*, Universidad de la Informática*, Universidad de las Américas*, Universidad del Mar*, Universidad de la República, Universidad Pedro de Valdivia*, Universidad Tecnológica Metropolitana*, Instituto Profesional Diego Portales, Centro de Formación Técnica del Medio Ambiente, Centro de Formación Técnica IPROSEC (*En proceso de reposición/apelación).

Hoy, como lo muestran esos datos, existe una amplia variedad de instituciones en el área y la inversión privada en el sector se ha incrementado; pero ese proceso de desregulada diversificación arriesga el peligro de dejar entregada a la mera espontaneidad, y sin coordinación suficiente, el desarrollo del sistema de educación superior chileno. Las primeras señales en este sentido fueron recogidas por los procesos de acreditación institucional de universidades estatales y privadas.

Nuestro país cuenta con una amplia plataforma institucional de oferta que distingue entre Centros de Formación Técnica, Institutos Profesionales y Universidades; sin embargo, esos niveles no han logrado articularse suficientemente en itinerarios de formación coherentes y eficientes.

La abundante oferta de distintos programas académicos es un resultado valioso de la autonomía que ha de reconocerse a las instituciones a la hora de cultivar las disciplinas que enseñan; pero ello exige, al mismo tiempo, que el Estado cautele la calidad de la oferta en la enseñanza superior la que, atendidas las importantes asimetrías de información entre ellas, las instituciones reguladoras y los estudiantes, también puede ser fuente de frustraciones y de severas ineficiencias. Esto es particularmente sensible, ya que hoy, de acuerdo a los datos INDICES 2007 y CNAP hay más de 200.000 estudiantes, que equivalen al 31% de la matrícula, que cursan estudios en instituciones no acreditadas.

Un sistema diversificado, y provisto de calidad, enriquece la vida social. También la enriquece el deber del Estado de asegurar la existencia de instituciones que tengan como misión ofrecer oportunidades de educación terciaria en las que se asegura expresen el pluralismo, la tolerancia y el diálogo sin exclusiones. Ambos objetivos –la diversidad que es propia de una sociedad abierta y la prosecución por parte del Estado de instituciones que cultiven valores públicos- deben perseguirse de manera simultánea.

El aumento de la cobertura ha permitido, hasta ahora, una mayor inclusión a la educación superior de sectores sociales históricamente excluidos; pero ese proceso no seguirá expandiéndose si la sociedad civil y especialmente el Estado, junto con asegurar la igualdad de oportunidades en el sistema escolar, no hacen mayores esfuerzos, que los que hasta ahora han desplegado, por remover las múltiples barreras de entrada y de permanencia que todavía existen en el sector para jóvenes que se encuentran en posiciones sociales desventajadas.

En el sistema que se acaba de describir se educan hoy una cifra que se estima cercana a los 700.000 chilenos y chilenas.

Buena parte de ellos son los primeros en su historia familiar en alcanzar este tipo de educación.

La proporción de jóvenes de 18 a 24 años pertenecientes al I y II quintil en el total de quienes han accedido a la educación superior en el lapso que media entre 1990 y el 2006 ha pasado de 4.9% a 9.5% y de 10.3 a 13.7% respectivamente. En ese mismo lapso, la participación del quintil más rico en esa misma cohorte, disminuyó de 39.2 a 30.3%.

Cerca del setenta por ciento de quienes asisten hoy a una institución de educación superior en Chile, son hijos de padres que nunca asistieron a ese nivel educacional. Es difícil exagerar la importancia que ese fenómeno posee para la consolidación de la democracia y la equidad y por eso el Consejo, en su informe final, se detendrá especialmente en reflexionar acerca de cómo profundizar y asegurar ese proceso de ampliación de las oportunidades.

El Consejo es de la opinión que la masificación del sistema debe ir acompañada de medidas que aseguren una efectiva igualdad en el acceso y la permanencia en el sistema y de una provisión de calidad por parte de todas las instituciones. De otra forma, la masificación –es decir, la incorporación de sectores hasta ahora excluidos- seguirá reproduciendo las desigualdades en vez de corregirlas.

El Consejo desea dejar constancia que la masificación que el sistema ha experimentado en las últimas décadas y la ampliación de su plataforma institucional –sin perjuicio de los desafíos de regulación que plantea y a los que ya nos referiremos- es indudablemente positiva para el país. Ese hecho representa la inclusión en el sistema de educación superior, por vez primera en sus historias familiares, de miles y miles de jóvenes. Como resultado de ello, la educación superior constituye hoy día una expectativa que se ha incorporado a los sueños de futuro de la mayor parte de las familias chilenas que hacen ingentes esfuerzos por proporcionársela a sus hijos. Esta creciente ampliación y estas intensas expectativas –que favorecen de manera creciente a los sectores de menores ingresos- deben estimularse, cuidando sobretodo que los sectores que acceden por primera vez no asistan a un sistema segregado que simplemente reproduzca las desigualdades de origen. De este hecho, y de la calidad que pueda alcanzar el conjunto del sistema en los años que vienen, depende cuán abierta a la igualdad de oportunidades será la sociedad chilena en el futuro y cuánta capacidad tendremos los chilenos de producir y utilizar el conocimiento disponible.

El trabajo del Consejo se realiza en momentos de especial relevancia para la educación chilena, en especial para el sistema escolar. Nuestro sistema educativo presenta graves defectos que sería torpe ocultar; pero así y todo ha logrado romper la rutina de la exclusión. Hoy día -en condiciones, es cierto, muy disímiles y con grados de rendimiento que es urgente mejorar-

prácticamente todos nuestros niños y jóvenes poseen un lugar en la escuela. La expectativa de escolarización para una niña o niño de 5 años de edad alcanza hoy en Chile a 15 años de duración, sólo una fracción por debajo de aquella que prevalece en el promedio de los países de la OCDE, donde alcanza a 15,8 años.[3]

Ese hecho posee extrema relevancia.

Esa gigantesca expectativa de escolaridad que posee hoy nuestro país demandará de sus instituciones de educación superior y del Estado, exigencias de especial intensidad. Las instituciones deberán esforzarse por brindar una formación de calidad, acorde con los desafíos de una sociedad cada vez más diferenciada y más compleja, y el Estado deberá encaminar sus esfuerzos a remover las barreras que impiden la mayor equidad del sistema y a crear un entorno de incentivos que asegure un sistema alineado con el bienestar general.

El Consejo está plenamente consciente de cuán importante es su labor para apoyar esa expansión del sistema cuya significación histórica para la democracia, el desarrollo de capital humano, la cohesión social y la igualdad de oportunidades es difícil exagerar.

En ese espíritu –que comparten todos y cada uno de sus miembros- formula las propuestas que a continuación se exponen.

Esas propuestas y recomendaciones –generales y específicas- representan el parecer general de todo el Consejo y han sido adoptadas por unanimidad.

Sin perjuicio de ello, en la Segunda Parte de este informe, concretamente en los 4 textos preparados por otras tantas subcomisiones, se explicitan diversas opiniones, en ocasiones discrepantes, sobre varios aspectos relativos a la institucionalidad de la educación superior, financiamiento, formación vocacional y ciencia y tecnología.

[3] Ver OECD, *Education Trends in Perspective*, 2005, Tabla 1.4.

(II)

Recomendaciones generales de política: las relaciones del estado con las instituciones de educación superior.

La matriz histórica del sistema de educación superior chileno

1. El Consejo pudo constatar que los sistemas de educación superior en el mundo –con niveles de variada intensidad- son mayoritariamente mixtos. En cada uno de ellos proveen educación superior tanto instituciones estatales, como instituciones particulares o privadas.

Así ha ocurrido históricamente en Chile cuyo sistema de educación superior se ha desarrollado a partir de dos grandes y tradicionales instituciones, la Universidad de Chile y la Pontificia Universidad Católica. Nuestro sistema posee una matriz mixta que el Consejo considera valioso preservar. Esa matriz permite que el sistema de educación superior exprese la diversidad de la cultura nacional (vid. *Informe de avance*).

2. La existencia de un sistema mixto de educación superior no impidió, sin embargo, la predominancia de la universidad estatal, representada por la Universidad de Chile, hasta mediados del siglo XX. Ceñida al paradigma de la gran universidad moderna, la Universidad de Chile se desenvolvió, desde la primera mitad del siglo XIX, íntimamente enlazada con la nación.

Hacia fines del XIX se crea la Pontificia Universidad Católica la que, no obstante, se mantiene parcialmente subordinada a la Universidad de Chile hasta alcanzar, hacia la primera mitad del siglo XX, su plena autonomía. A diferencia de las otras universidades privadas existentes hasta 1981 –que se crearon como resultado de iniciativas regionales de variada inspiración, algunas laicas, otras católicas[4]- la Pontificia Universidad Católica nace como reacción a la influencia liberal y secularizadora que se expande en el Estado hacia fines del XIX.

Esa matriz mixta fue, en cualquier caso, predominantemente universitaria. La formación vocacional –técnica o profesional- tuvo una expansión más lenta y más tardía que la del sistema universitario.

[4] La Universidad de Concepción (1919) en Concepción; la Universidad Católica de Valparaíso (1928) y la Universidad Federico Santa María (1932) en Valparaíso; la Universidad Austral (1954) en Valdivia; La Universidad del Norte (1956) en Antofagasta. El panorama se completa con la creación de la Universidad Técnica del Estado (1947) que fusiona varias escuelas técnicas, algunas con orígen en el siglo XIX, en especial la escuela de Artes y Oficios creada en 1849.

3. Con todo, el sistema de educación superior –a pesar de la predominancia estatal- no respondió rigurosamente al modelo del estado docente, ni desde el punto de vista de su provisión (que era mixta, como se acaba de decir) ni desde el punto de vista de su expansión (como se ha expresado ya en otras partes de este informe el sistema fue de baja cobertura, en parte como resultado del lento crecimiento del sistema escolar). El modelo napoleónico –uno de los paradigmas de la universidad moderna, intensamente enlazado con el aparato estatal- no fue hegemónico en el sistema de educación superior chileno.

La evolución del sistema

4. El año 1981 el diseño del sistema de educación superior se redefine de manera radical.

Se estimula la entrada de proveedores privados, se modifica (como se explica en otras partes de este informe) el financiamiento y se induce la regionalización. Como consecuencia, a las universidades estatales hasta entonces existentes –la Universidad de Chile y la Universidad Técnica- se les redefine su extensión territorial y sus áreas de desarrollo, dando origen a institutos profesionales y universidades regionales derivadas[5].

[5] Nacieron como herederas de las estructuras regionales de las Universidades de Chile, la Universidad de Valparaíso (1981), la Universidad de Tarapacá (1981) que surge de la fusión de la Sede Arica de la Universidad del Norte y del Instituto Profesional de Arica (ex sede Arica de la Universidad de Chile), el Instituto Profesional de Osorno (1981) a partir del cual se crea la Universidad de Los Lagos (1993), el Instituto Profesional de Iquique (1981) a partir del cual se crea la Universidad Arturo Prat (1984). Con las facultades de educación de la Universidad de Chile en Santiago y en Valparaíso, se dio origen a institutos profesionales denominados "Academias Superiores de Ciencias Pedagógicas" (1981), las cuales posteriormente se convirtieron en la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación (1986) y la Universidad de Playa Ancha de Ciencias de la Educación (1986). En 1981, se cambia la denominación de la Universidad Técnica del Estado (UTE) por Universidad de Santiago de Chile, limitándose su quehacer al área Metropolitana y sus sedes de provincia se transforman en universidades o institutos de educación superior regionales: la Universidad de Atacama (1981) y la Universidad de Magallanes (1981). Por su parte, nacieron de la fusión de las ex sedes regionales de la Universidad Técnica del Estado y de la Universidad de Chile: la Universidad de La Serena (1981), Universidad de la Frontera (1981), Universidad de Antofagasta (1981), la Universidad de Talca (1981). La Universidad del Bío - Bío (1988) se crea a partir de la integración de la Universidad de Bío-Bío de Concepción (1980), ex sede de la UTE, y el Instituto Profesional de Chillán (1980), ex sede de la Universidad de Chile. En 1993 se crea la Universidad Tecnológica Metropolitana. a partir del Instituto Profesional de Santiago (1981).

Al mismo tiempo –junto con transferirse al sector privado algunas instituciones de formación técnica de origen estatal, como, v.gr. Inacap- se configura formalmente el actual sistema de formación vocacional.

El resultado de los cambios antes descritos es que luego del año 1981 el sistema de educación superior adquiere formalmente una diferenciación vertical entre Centros de Formación Técnica, Institutos Profesionales y Universidades[6]. Los dos primeros brindan formación vocacional; las últimas formación disciplinaria. Articular esta diferenciación –como se explica en el apartado referido a formación vocacional- constituirá de ahí en adelante uno de los desafíos para alcanzar un desarrollo equilibrado del sistema.

5. En el año 1981 se configuran las bases de la situación que exhibe actualmente el sistema de educación superior chileno según se ha descrito en otras partes de este informe: un sistema con una plataforma institucional de oferta muy diversa, con un alto grado de participación privada y con un escenario de competencia por los recursos disponibles, buena parte de los cuales (con las excepciones que ya se expusieron al tratar del financiamiento a la oferta) se hacen depender de la preferencia de los estudiantes o del desempeño de las propias instituciones.

El Consejo piensa que esa diversidad –que, como se acaba de decir, es fruto de un complejo desarrollo histórico- ha de tenerse especialmente en cuenta a la hora de decidir las políticas públicas hacia el sistema de educación superior chileno.

Se trata de dilucidar si acaso ese conjunto tan diverso de instituciones ha de tener un trato diferenciado que atienda a las peculiaridades de las instituciones, si habrá de estar sometido a un principio de estricta igualdad o si, en fin, habrá de inspirarse en un criterio general de no discriminación.

A reflexionar acerca de ese problema el Consejo destinó parte muy importante de sus deliberaciones.

6. Ante todo, piensa el Consejo, se hace necesario llamar la atención acerca del hecho que el sistema de educación superior entre fines del siglo XIX y hasta avanzada la segunda mitad del siglo XX, estuvo integrado por tres tipos de universidades, a saber, instituciones de propiedad estatal; instituciones formadas al amparo del derecho canónico y la personalidad jurídica de derecho público de la Iglesia Católica[7]; e instituciones privadas con origen en las comunidades regionales.

---

[6] D.F.L. N° 1 de 1980, de Educación, establece normas sobre Universidades. D.F.L. N° 5 de 1981, de Educación, consagra normas para la creación de Institutos Profesionales. D.F.L. N° 24 de 1981, de Educación, establece normas para la creación de Centros de Formación Técnica.

[7] Derivada por su parte de la carta de 1925.

Todas esas instituciones –con prescindencia de su propiedad- recibieron subsidios directos hasta los años ochenta. Esos subsidios a diferencia de los que todavía subsisten (bajo la forma de AFD según se explica en el apartado sobre financiamiento) cubrían, como se expuso (vid. texto sobre financiamiento a la oferta) la casi totalidad de los costos de operación de las instituciones.

En otras palabras, la práctica histórica sostenida durante casi un siglo muestra que en el sistema de educación superior chileno el Estado ha reconocido, mediante leyes y diversas prácticas de financiamiento, que las instituciones privadas, bajo ciertas condiciones, pueden tener una clara orientación pública conforme a las dimensiones que se identificaron en el informe de avance.

7. El Consejo también pudo constatar que entre las instituciones privadas creadas con posterioridad a 1981 las hay de diversa índole. Las características que diferencian a esas instituciones son múltiples y aquí sólo cabe identificar aquellas que una correcta política pública ha de tener especialmente en cuenta.

Entre las universidades cabría distinguir entre: i) aquellas que poseen una estricta índole de instituciones sin fines de lucro; ii) aquellas que, en cambio, y no obstante estar definidas como instituciones sin fines de lucro responden, en los hechos, a modelos de negocios y de inversión que permiten la apropiación de excedentes por parte de sus propietarios indirectos o controladores.

Entre las instituciones de formación vocacional, cabría distinguir entre: i) aquellas que se organizan, de acuerdo a la ley, como sociedades comerciales o instituciones con fines de lucro; ii) aquellas que, en cambio, se organizan como instituciones no lucrativas.

Si bien las distinciones son aparentemente las mismas –puesto que en ambos niveles se distingue entre instituciones con y sin fines de lucro- desde el punto de vista jurídico existe una diferencia fundamental: la legislación de 1981 siguiendo una inequívoca tendencia histórica, dispuso que las Universidades debían organizarse como instituciones sin fines de lucro. Al mismo tiempo, permitió que los Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales se organizaran o como sociedades comerciales o como instituciones no lucrativas.

El Consejo pudo constatar que, en los hechos, la distinción entre instituciones con y sin fines de lucro se aplica igualmente a las universidades y de ahí que se haya referido especialmente a ella en el apartado sobre institucionalidad según se explica en otras partes de este mismo informe.

8. En suma, el Consejo piensa que a la hora de decidir cómo ha de comportarse el Estado con las instituciones de educación superior, debe tener en cuenta, entre otros, los siguientes tipos:

i) Universidades estatales existentes antes de 1981 que, luego de esa fecha, quedan desprovistas de su carácter nacional;

ii) Universidades estatales de base regional derivadas de las existentes en 1981;

iii) Universidades privadas, católicas y laicas, existentes antes de 1981;

iv) Universidades derivadas de la Pontificia Universidad Católica con posterioridad al año 1981;

v) Universidades creadas con posterioridad a 1981 que, con estricta sujeción al mandato de la ley, impiden la apropiación de excedentes de parte de sus propietarios indirectos o controladores (sin fines de lucro);

vi) Universidades creadas con posterioridad a 1981 que no obstante definirse como instituciones sin fines de lucro, en los hechos permiten la apropiación de excedentes por parte de sus controladores o propietarios indirectos;

vii) Instituciones de formación vocacional que en el conjunto de sus actividades se organizan como entidades sin fines de lucro;

viii) Instituciones de formación vocacional que para ejecutar la totalidad o parte de sus actividades, se organizan, formalmente o en los hechos, como entidades con fines de lucro.

El Consejo cree que su deber es pronunciarse acerca de cómo debe relacionarse el Estado –desde el punto de vista de sus políticas públicas- con esos diversos tipos de instituciones y en especial si acaso habrá de formular políticas en base a una estricta igualdad de trato o si, en ocasiones, habrá de tener en cuenta esa diversidad de una manera específica.

El tratamiento de la diversidad

9. El primer principio que el Consejo desea subrayar es que si bien las universidades estatales son por naturaleza públicas, el trabajo orientado hacia el interés general, atendida la experiencia chilena, no es exclusiva de ese tipo de instituciones. El Consejo manifiesta que el interés público puede alcanzarse también fuera del estado como lo prueba el ejemplo de las instituciones privadas, católicas y laicas, existentes antes de 1981.

Si la orientación pública del trabajo de las instituciones dependiera únicamente de su propiedad, el Estado debiera en principio, y nada más, distinguir entre las instituciones estatales (vid. supra 8, i) y todo el resto de las que componen el sistema (vid. supra 8, iii) a viii)). Sin embargo, el Consejo piensa que hay

evidencia suficiente para aseverar que otras instituciones privadas también pueden poseer una sostenida y consistente orientación pública, y el Estado reconocerla, como ha ocurrido en una amplia práctica histórica, de manera formal.

10. Esa previa constatación es la que explica que el Consejo sugiera, en otras partes de este informe (vid. financiamiento) que el *financiamiento a la oferta*, bajo la forma de convenios de desempeño o fondos concursables, pueda estar abierto a las instituciones de toda índole bajo criterios universalistas, con la sola exclusión de las universidades que en los hechos posean fines de lucro las que, como se expone más adelante, sólo podrían acceder a fondos competitivos sobre la base de resultados específicos.

Lo anterior exige, sin embargo, que el estado se esmere en adoptar las medidas legales que sean necesarias para cerciorarse de qué instituciones son fieles a la naturaleza que declaran y cuáles no. Esa capacidad de detección por parte del estado es la única manera de mantener un trato no discriminatorio hacia las instituciones privadas que impiden la apropiación de excedentes por parte de sus controladores. La falta de esa capacidad de detección confunde a dos tipos de instituciones que no obstante su similitud formal son, en los hechos, muy distintas.

Por supuesto, el Consejo desea subrayar este aspecto de manera explícita y directa: la que antecede es una propuesta de política que debe estar atenta al *desempeño histórico* de las instituciones. Si una universidad privada posee o no una orientación hacia el interés público es algo que no depende de su naturaleza, sino de su desempeño sostenido en el tiempo.

Es deber del Estado explicitar los criterios en base a los cuales juzgará si acaso y en qué medida otras instituciones privadas poseen una orientación pública. El Consejo desea subrayar el hecho que hay instituciones privadas del sistema –v.gr. las católicas o las con una clara identidad regional creadas en el curso del siglo XX- que han dado muestras consistentes de su orientación pública, motivo por el cual debe mantenerse respecto de ellas –si bien bajo la forma de mecanismos que supongan una rendición de cuentas más detallada que la hasta ahora existente- los apoyos públicos.

11. Esa misma constatación, junto con razones de equidad y de garantizar la movilidad social, explican también que el Consejo sugiera que el *financiamiento a la demanda* –bajo la forma de créditos subsidiados- pueda ser aplicado a discreción de los estudiantes tanto en instituciones estatales como particulares, sujetos unos y otros, estudiantes e instituciones, a los criterios de elegibilidad expresados en el apartado respectivo de este documento.

12. Una vez efectuadas las anteriores precisiones –que conceden un amplio espacio a una regla de trato no discriminatorio- el Consejo se dio a la tarea de

preguntarse si acaso había razones, y cuáles serían ellas, para que el Estado modificara la relación que en las últimas décadas ha mantenido con las instituciones de su propiedad.

La relación del estado con sus instituciones.

13. A fin de dilucidar lo anterior, el Consejo cree necesario constatar, de manera previa, algunas circunstancias históricas. En especial desea dejar constancia de cómo las modificaciones de 1981 transformaron el entorno en el que las instituciones estatales habían desenvuelto históricamente su tarea:

i) En primer lugar, al alterarse el tradicional sistema de financiamiento (vid. informe sobre financiamiento a la oferta) estas universidades, no obstante seguir percibiendo subsidios de libre disponibilidad, deben competir por aranceles ii) En segundo lugar, se desenvuelven en un entorno muy restrictivo (como se expone en el apartado sobre institucionalidad) a la hora de competir: poseen mayores rigideces relativas que el resto del sistema privado, especialmente si, como ha ocurrido, el estado les impone obligaciones hacia la administración central sin el respectivo financiamiento iii) En fin, al ser la mayoría de ellas regionales experimentan los desequilibrios de capital cultural y humano que suelen padecer las regiones en Chile, y de ahí que algunas de ellas sean poco selectivas.

En otras palabras, el Consejo pudo constatar que el cambio que se produjo en 1981 –cuando, como hemos visto, se redefinió el sistema- afectó de manera más relevante a las universidades estatales las que, en el nuevo entorno de competencia, comenzaron a experimentar mayores costos de transacción, escasez de financiamiento para dar cumplimiento a compromisos legales surgidos con posterioridad a esa fecha y mayores rigideces a la hora de adoptar sus decisiones y administrar sus recursos

14. Desde el punto de vista de su forma de gobierno, por su parte, las universidades estatales, con excepciones, se organizan como corporaciones de derecho público, cuya administración está supervisada por una Junta Directiva con representación del Presidente de la República, de la comunidad académica y miembros externos.

En principio, se trata de una forma de gobierno que instituye como principal de la Universidad al Estado, a la comunidad y a los grupos académicos, de una forma que mezcla los tipos puros de gobierno universitario.

Ese diseño corporativo se modificó en los hechos –puesto que los estatutos no se modificaron- a contar de 1990, creándose una práctica que responde más bien al modelo colegial de alta participación y alta autonomía de los académicos.

El resultado es que luego de 1990 las universidades estatales gozan de amplia autonomía a favor de sus cuerpos académicos; aunque ya no del financiamiento que poseyeron hasta fines de los setenta. Dicho de otra forma, las universidades estatales mantienen, en algún grado, una forma de gobierno, luego de 1990, que era propia de la autonomía tradicional de que se dispuso en el sistema hasta 1981; pero que puede estimarse poco apropiada para el modelo de búsqueda de rentas, donaciones y aranceles que se impone luego de esa misma fecha.

Como consecuencia de todo lo anterior, algunas universidades estatales reciben recursos públicos, pero poseen poca injerencia del Estado; deben competir por alumnos y otro tipo de recursos, pero poseen una forma de gobierno corporativo que se aleja de los sistemas de gestión que se adecuan mejor a ese desafío; se espera que posean alta eficiencia y prestigio, pero las condiciones del entorno las hacen a veces poco selectivas.

15. A la luz de aquellos antecedentes, el Consejo se preguntó si acaso había razones, y cuáles serían ellas, que permitieran concluir que el Estado debe perfeccionar la relación que hasta ahora, y a partir de 1981, ha mantenido con las instituciones de su propiedad.

16. A fin de dilucidar lo anterior, el Consejo estimó necesario considerar dos cuestiones separadamente, a saber:

i) Si acaso es posible mejorar la situación de las universidades estatales por vías o caminos distintos al del financiamiento;
ii) Si acaso existen razones de política pública para sugerir un financiamiento a favor de este tipo de instituciones, distinto de aquel al que podrían acceder en base a los criterios precedentemente señalados.

El Consejo examinó ambas cuestiones de manera separada.

17. El Consejo pudo observar que las universidades estatales poseen restricciones en el manejo y renovación de sus recursos humanos, altos costos de coordinación y de control y otro tipo de gravámenes que las sitúan en una posición de desventaja relativa a la hora de competir en la búsqueda y obtención de recursos. Algunas de esas desventajas relativas son impuestas desde el estado y otras en cambio son fruto de las prácticas de gestión y de gobierno corporativo que esas mismas instituciones se han dado autónomamente.

El Consejo insta a las comunidades de esas instituciones a revisar sus actuales prácticas y formas de gobierno para verificar si ellas contribuyen a incrementar su eficiencia en un entorno competitivo o si admiten mejoras de gestión compatibles con la participación que es propia de estas instituciones.

El Consejo recomienda de manera unánime que el Estado remueva las restricciones y mayores costos de coordinación y transacción que posean esas instituciones, a fin de igualarlas, a este respecto, con las restantes entidades del sistema en la competencia por aranceles, donaciones y en la búsqueda y administración de sus recursos.

18. El Consejo se preguntó también si acaso había razones para que el Estado dispense una atención preferente a las instituciones estatales en materias de financiamiento y de obligaciones correlativas.

19. El Consejo observó, ante todo, que hay una serie de acciones y programas que algunas instituciones efectúan y que, por vincularse con objetivos que benefician a todos, originan la asignación de recursos. Es el caso de la superación de desventajas iniciales de alumnos con carencias ingresados al sistema, la contribución a la ciencia y la tecnología, el desarrollo de las humanidades y las artes. En el actual estado de desarrollo del sistema de educación superior, una política respecto de dichos puntos puede diseñarse, en principio, en base a criterios generales y asequibles por un conjunto de instituciones elegibles, independientemente de su índole jurídica –y no sólo a las de carácter estatal-, tal como se sugiere en los apartados sobre financiamiento a la oferta y en el de financiamiento a la demanda.

20. Lo que cabe entonces preguntarse es si hay razones distintas para proveer financiamiento específico –es decir, un financiamiento distinto al general que ya se expuso sobre financiamiento a la oferta y la demanda- a las instituciones estatales *en razón de su índole.* El Consejo se dio entonces a la tarea de verificar si tales razones existen:

20.1. Desde luego, en un sistema como el nuestro donde los particulares pueden crear instituciones de educación superior y, en conformidad a su autonomía, someterlas a los principios que prefieran, le corresponde al Estado asegurar la presencia de un grupo de instituciones de origen estatal u otro que sean neutras a las formas de vida y las orientaciones ideológicas, sociales o religiosas en competencia que son propias en una sociedad abierta. En otras palabras, en un sistema donde los particulares pueden crear instituciones de educación superior dándoles la orientación que prefieran, se hace indispensable asegurar la existencia de un grupo de instituciones que, en vez de promover puntos de vista ideológicos o religiosos específicos, cultive la pluralidad y el diálogo entre todos los puntos de vista y formas de vida en juego y favorezca la inclusión. Esta tarea es especialmente urgente en una sociedad tan desigual como la sociedad chilena donde, por lo mismo, algunos grupos tienen más posibilidades que otros de influir en la vida pública mediante la creación de instituciones de educación superior. El Consejo juzga a esta razón especialmente importante.

20.2. También puede sostenerse que existen razones de equidad territorial que aconsejen el subsidio o el trato especial. Nuestro país presenta fuertes diferencias en capital humano e institucional entre sus regiones. El apoyo a las universidades estatales –especialmente en aquellas zonas donde la oferta institucional es escasa- podría ayudar a corregir esa asimetría y a conseguir un desarrollo armónico de las regiones donde se sitúan. Esta razón parece válida, pero, de nuevo, es aplicable sólo a *algunas* instituciones estatales;

20.3. En fin, la existencia de instituciones estatales apoyadas de manera especial por el Estado podría ayudar a corregir las consecuencias que se siguen cuando existen divergencias entre los beneficios sociales y los privados y por lo mismo pocos incentivos para la iniciativa privada. Esta razón tampoco aplica a *toda*s las instituciones estatales.

Las situaciones que anteceden son válidas y aplicables a universidades estatales. Con todo, la experiencia chilena en materia de educación superior muestra la existencia de instituciones privadas que han desarrollado y cuentan con un reconocimiento de su orientación pública. En tal sentido, estas instituciones también han cooperado con el Estado en el logro de políticas, tendientes a dar respuestas a los desafíos vinculados al libre diálogo y debate de las ideas, al desarrollo armónico del país y sus regiones y al ámbito social, contenidas en los tres acápites anteriores.

21. El Consejo, entonces, pudo constatar que hay razones que aconsejan que el Estado provea de un financiamiento especial a algunas de sus instituciones y por períodos específicos. El deber del Estado es identificar esos casos y diseñar políticas que permitan a esas instituciones alcanzar un nivel de desarrollo sustentable, previamente definido, en plazos determinados, sin sostenerlas en el largo plazo mediante este tipo de subsidios.

Ese financiamiento especial ha de entenderse sin perjuicio de lo que más adelante se discute y recomienda acerca de los aportes directos que reciben, entre otras, las instituciones estatales.

22. El Consejo recomienda entonces que el Estado defina un conjunto de criterios que permitan identificar aquellas instituciones estatales que por razones que el estado debe explicitar, requieran apoyos específicos, determinando, en cada caso, las condiciones a las que deben subordinarse.

23. El Consejo desea, finalmente, dejar constancia de algunas consideraciones generales que el estado debe tener en cuenta a la hora de formular una política de educación superior:

- Las instituciones de educación superior –estatales y privadas- pueden cumplir una amplia gama de funciones sociales de la máxima importancia: mejoran el capital humano, aumentan la capacidad

reflexiva de las sociedades, expresan la diversidad que constituye a una sociedad democrática, favorecen la movilidad social;

- Esas importantes funciones sociales no dependen necesariamente de la índole de su propiedad. Como lo muestra la experiencia chilena –que acoge desde más de un siglo a instituciones estatales y privadas- el sistema puede tener una fuerte orientación pública de parte de sus instituciones estatales y privadas;
- Lo anterior es además consistente con los principios de una sociedad democrática que debe cultivar la diversidad tanto al interior de sus instituciones, como aceptar que tal diversidad exista dentro del sistema;
- En un sistema como ese –cuya configuración actual es dependiente de su trayectoria- las políticas públicas de educación superior deben ser en principio neutrales a la propiedad o al carácter de las instituciones y estar más bien atentas a identificar el desempeño histórico de las mismas y los resultados que obtienen;
- Una política de educación superior neutral o independiente al carácter de las instituciones exige, tanto que el estado se ocupe de remover todos los obstáculos que desde el punto de vista de su administración y gestión grava a las instituciones estatales, como la definición de ciertos parámetros o estándares generales exigibles a todas las instituciones, por razones de interés general.
- Una política de educación superior que no se remita fundamentalmente a la índole de las instituciones tampoco resulta opuesta al hecho que el estado se ocupe de financiar de manera especial, por períodos específicos y en virtud de razones que es deber del estado explicitar en cada caso, a algunas de sus propias instituciones con el fin que puedan luego participar por sí mismas de la obtención competitiva de recursos o alcanzar los objetivos que el estado determine para ellas.

En consecuencia, es opinión del Consejo que la diversidad del sistema de educación superior chileno es una característica valiosa que interesa preservar. Todo ello, sin embargo, a condición de promover un umbral mínimo de exigencias –relativas a la calidad y la rendición pública de cuentas- que todas las instituciones del sistema debieran satisfacer.

Recomendaciones específicas

En consonancia con las anteriores consideraciones generales, el Consejo –luego de un pormenorizado análisis del que se da cuenta en cada uno de los informes que se adjuntan y que en cada caso se citarán- procedió a sugerir algunas líneas de política en el ámbito de la institucionalidad del sistema, su financiamiento, las relaciones entre el sistema de educación superior y el desarrollo de la ciencia y la tecnología, la formación vocacional y el marco regulatorio. En ese orden se exponen de manera sucinta en lo que sigue.

1. La Institucionalidad del sistema

El Consejo arribó a la convicción que el tránsito que el sistema de educación superior ha experimentado –desde un sistema elitario, homogéneo y financiado con rentas generales, a uno masivo, diverso y de financiamiento predominantemente privado- aconseja introducir variadas reformas a la institucionalidad que lo coordina y lo gobierna.

Esas reformas, sugiere el Consejo, deben eludir la dirección centralizada y de modalidad burocrática, como una forma de salvaguardar importantes valores del sistema entre los cuales se cuenta la diversidad de su provisión y la autonomía de las instituciones que lo integran.

Con miras a la mejora que sugiere, el Consejo recomienda entonces distinguir cuatro funciones en el gobierno y coordinación del sistema. Debe distinguirse, recomienda, entre la función de i) diseñar y financiar políticas públicas en el área, ii) promover y asegurar la calidad de la provisión educativa, iii) proteger los derechos de los usuarios del sistema y iv) favorecer la representación de expectativas e intereses de las instituciones que lo integran.

Esas cuatro funciones, si bien están interrelacionadas, son distintas y deben radicarse en órganos también distintos.

La función de diseño y financiamiento de las políticas públicas de educación superior debiera, en opinión del Consejo, radicarse en la actual División de Educación Superior o en el Ministerio o Subsecretaría que la reemplace. Es esta una función estrictamente gubernamental, sometida a responsabilidad política, que atinge a lo más propio de la administración estatal.

La tarea de asegurar y promover la calidad del sistema, sugiere el Consejo, debiera radicarse en la actual Comisión Nacional de Acreditación y en el Consejo Superior de Educación o el órgano que lo sustituya o lo reemplace. Le debe corresponder al Consejo Superior de Educación la tarea de licenciar a las instituciones y regular la entrada al sistema en conformidad a los criterios que se sugerirán más adelante al tratar de las mejoras al marco regulatorio. Por su parte, le debiera corresponder a la Comisión Nacional de Acreditación la vigilancia de la calidad del sistema y el apoyo institucional a quienes lo requieran.

Un sistema altamente privatizado, como el chileno, donde la vinculación entre los estudiantes y las instituciones posee una índole contractual, y donde el financiamiento se efectúa con la renta presente o futura del estudiante o de sus familias, requiere alguna instancia que permita guiar y asegurar el cumplimiento de los derechos y deberes involucrados en la tarea educativa. Ello supone la existencia de alguna agencia independiente encargada de velar

porque se respeten los procesos de selección previamente anunciados y se cumplan a cabalidad los derechos adquiridos mediante el vínculo contractual. El Consejo está mayoritariamente de acuerdo en la necesidad de un órgano que cumpla la función que se acaba de describir; aunque, como se relata en el informe respectivo, existen discrepancias en torno a si esa función debe cumplirla una Superintendencia de Educación Superior, algún otro organismo con facultades más escuetas o si, en cambio, habrá de entregarse a la División de Educación Superior del Ministerio del ramo.

En fin, a la hora de examinar la representación de intereses en el sistema, hubo un acuerdo general en el Consejo acerca de la necesidad de contar con un organismo que permita a todas las instituciones acreditadas, con prescindencia de su origen histórico, manifestar sus intereses y puntos de vista en torno a la evolución del sistema de educación superior.

2. El financiamiento del sistema.

Como se expone en el informe respectivo, el rasgo más peculiar del sistema de educación superior chileno es su alto grado de participación privada. El se manifiesta también en el financiamiento. El Consejo pudo constatar que la inversión en educación superior alcanza en Chile, según cifras recientes, a un 2,1% del PIB, de los cuales 0,3 puntos porcentuales se originan en financiamiento público y 1,8 puntos porcentuales en financiamiento privado.

El anterior es un rasgo excepcional en los sistemas comparados.

Lo anterior explica que las familias chilenas –como lo ponen de manifiesto esas cifras- hagan hoy un ingente esfuerzo por educar a sus hijos.

Ello exigirá, en el futuro, un especial esfuerzo del estado.

En efecto, la posibilidad de acceso presente y futuro a la educación superior de los sectores de más bajos ingresos, los quintiles I, II y III, dependerá, en buena medida, del financiamiento público disponible. Los niveles de cobertura de estudiantes meritorios provenientes de estos sectores distan aún mucho del alcanzado en el quintil V. Existe la oportunidad, sin embargo, de doblar la cobertura en los niveles de menores ingresos, los quintiles I, II y III, si, como lo exige la necesidad de borrar las desigualdades de origen, se lograra un financiamiento público mayor al actual.

Sobre la base de ese diagnóstico general –que aconseja al Estado hacer mayores esfuerzos que los que hasta ahora ha podido exhibir- el Consejo arribó a la conclusión, que el Estado debe guiarse por tres criterios a la hora del financiamiento: i) en primer lugar, debe distinguir entre el financiamiento a la demanda y el financiamiento a la oferta; ii) en segundo lugar, y en conformidad a lo que ya se expuso (vid. supra, (I)), en ambos casos ha de inspirarse, por regla

general y sin perjuicio de lo que ya se expresó acerca de las universidades estatales, en un criterio no discriminatorio; iii) en tercer lugar, debe cuidar que las instituciones –sea que reciban financiamiento indirecto mediante subsidios a la demanda, sea que lo reciban mediante subsidios a la oferta- deben cumplir rigurosas condiciones de elegibilidad.

El financiamiento estudiantil

En lo que atinge al financiamiento estudiantil el Consejo sugiere igualar las ayudas estudiantiles, tanto el coste del crédito como la cobertura de becas, para todos los estudiantes que satisfagan las condiciones iniciales que se establezcan. El Consejo considera que a la hora de las ayudas estudiantiles no resulta correcto diferenciar –como hasta ahora ocurre- atendiendo al tipo de institución en la que el estudiante se matricula. Por lo mismo, el informe respectivo sugiere que las ayudas estudiantiles sean neutras al tipo de institución que, satisfaciendo el umbral de elegibilidad que luego se expondrá, escoja el estudiante.

En lo que respecta, por su parte, a los mecanismos para ampliar sustancialmente en los próximos años la cobertura en educación superior de los estudiantes provenientes de familias de menores ingresos (quintiles I, II y III, en especial los dos primeros), el Consejo no alcanzó una propuesta unánime. Si bien todos los consejeros están de acuerdo en la necesidad de ampliar sustancialmente la cobertura, difieren en los mecanismos para lograrlo. De ahí entonces que este informe presente dos propuestas que siendo funcionalmente equivalentes suponen esfuerzos de política distintos.

La primera, apunta a perfeccionar y a ajustar en el tiempo los instrumentos actualmente en aplicación. La segunda, formula una propuesta alternativa al mecanismo vigente de créditos y becas.

Medidas para perfeccionar los instrumentos en actual vigencia.

Un parte del Consejo[8] piensa que en materia de subsidio a la demanda no ha de haber diferencias, como ya se expuso, en las ayudas a los estudiantes. Por lo mismo, el Consejo estima indispensable que el sistema de crédito previsto en la ley 20.027 posea un costo equivalente al que posee el sistema de crédito solidario. La diferencia entre la tasa de UF+2% y las tasas que actualmente resultan de la licitación en el sistema bancario, deben ser cubiertas por el Estado. Esta parte del Consejo sugiere ampliar la garantía del Estado para la adquisición presente de carteras riesgosas y, a la vez, extender, por la vía de un criterio de pago contingente al ingreso y un piso mínimo de éste, una garantía

[8] Sergio Bravo, Juan Zolezzi, Víctor Pérez, Jorge Carvajal, Alfonso Muga, Mónica Jiménez, Juan Pablo Prieto, Carlos Mujica, José Rodríguez, Sergio Torres, Víctor González, Claudio Muñoz, Marcela Espinoza, Myriam Barahona, Juan Cristóbal Palma, Agustín Squella, Julio Castro, Fernando Montes.

del Estado ante el riesgo de un ingreso futuro no suficiente. En cualquier caso, sugiere esta parte del Consejo, ha de haber una mejora en el cálculo de los aranceles de referencia que incorpore los costos reales de educar.

El sistema de créditos –que permite que el estudiante pague sus estudios con cargo a sus rentas futuras- debe complementarse, piensa esta parte del Consejo, con un sistema de becas de arancel para los estudiantes de los quintiles I y II, cuya incorporación al sistema se hace necesario estimular especialmente; con una ampliación de las becas de excelencia para estudiantes egresados de la educación subvencionada, a fin de estimular y premiar su orientación al logro; y con un sistema de becas destinadas a corregir la divergencia en aquellas carreras en que el bienestar privado esté por debajo del bienestar social.

Sin perjuicio de lo anterior, el Consejo piensa igualmente que el pago de los aranceles no es la única barrera que es necesario remover a la hora de ampliar el acceso a la educación superior. Sugiere, por lo mismo, ampliar las becas de alimentación y mantención. Estas becas no sólo poseen un carácter asistencial. También compensan, siquiera en parte, el costo de oportunidad que significan los estudios superiores para las familias de más bajos ingresos.

Hacia un sistema garantizado de acceso a la educación superior.

Como se expone pormenorizadamente en el informe respectivo, otra parte del Consejo[9] piensa que es hora de cambiar el sistema general de ayudas estudiantiles, para sustituirla, en cambio, por una garantía general de acceso gratuito al sistema para quienes provengan de los tres primeros quintiles de ingreso.

Esta garantía estaría focalizada en los alumnos provenientes de la educación subvencionada y pertenecientes a los quintiles I, II y III. Ella se traduciría en financiar con cargo a rentas generales el coste de los estudios superiores durante los dos primeros años en el caso de la educación universitaria y profesional y durante un año para la formación técnica. Ese financiamiento gratuito –que cubre aproximadamente el cincuenta por ciento de la carrera, durante el tiempo en que el riesgo de deserción es mayor- iría acompañado de un crédito por el tiempo restante. Dicho crédito puede provenir de cualquiera de los dos sistemas vigentes, los que, como ya se expuso, deberán tener condiciones equivalentes.

Se estima que un sistema como el que se expone –que es neutro al tipo de institución, siempre que ella satisfaga el umbral de elegibilidad- confiere certidumbre de ingreso a la educación superior aproximadamente al 90% de quienes cursan estudios en instituciones subvencionadas; transforma a cada

[9] Marcelo Von Chrismar, Enrique O Reilly, Carlos Peña, Sol Serrano, Pedro Pablo Rosso, Matko Koljatic, Manuel Krauskopf, Andrés Bernasconi. Se abstuvo el consejero Pablo Cuevas.

uno de ellos en sujetos de crédito a la mitad de sus estudios universitarios; disminuye el riesgo de deserción; y permite distribuir los subsidios en base a criterios universalistas al alcance de todos.

En cualquier caso, el Consejo arribó a la convicción que el Estado debe hacer especiales esfuerzos a fin de lograr que la educación superior se ponga al alcance de las familias pertenecientes a los tres primeros quintiles. La evidencia recogida indica que sólo las familias pertenecientes al quinto quintil logran pagar con su ingreso autónomo la educación de sus hijos. Una situación como esa –el altísimo gasto privado en relación al aporte público en educación superior- es incompatible con la expansión del sistema que el país necesita.

El financiamiento a la oferta.

Como se explica pormenorizadamente en el informe respectivo, el sistema de educación superior presenta hoy, desde el punto de vista del financiamiento, un conjunto amplio y heterogéneo de mecanismos. Algunos de ellos reconocen el papel fundacional de un grupo de instituciones (el Aporte Fiscal Directo), otros se emplean como mecanismos para estimular el empleo de formas estandarizadas de selección y para estimular el logro de la calidad medida por la preferencia de los mejores puntajes (es el caso del Aporte Fiscal Indirecto), en fin, otro grupo de mecanismos son de índole competitiva y en base a resultados, aunque no se encuentran al alcance de todas las instituciones (Mecesup).

El Consejo cree que a fin de introducir mejoras en ese sistema, se hace necesario tener equilibradamente en cuenta los siguientes criterios:

a) Los instrumentos deben diferenciarse en atención a los objetivos de bienestar social que se persigan; aunque deben, por regla general, ser neutros a la índole estatal o privada de las instituciones y atender, ante todo, al desempeño. El acento en el desempeño favorece la mejora institucional si es que, como se ha dicho, la conducta de las organizaciones y de los individuos se modifica en atención al entorno de incentivos en que se desenvuelve. El estado tiene aquí un poderoso instrumento para gobernar a distancia el sistema institucional.

b) Hay casos en que el Estado atiende a la índole de las instituciones. El Consejo identificó dos de esos casos, a saber: el de las universidades estatales y el de las no estatales, existentes antes de 1981, y las que derivaron de ellas.

c) En general, las políticas debieran conducir al sistema hacia un financiamiento competitivo en base a resultados y que sirvan también al estado para focalizar recursos en prioridades nacionales.

En base a esos criterios, el Consejo sugiere un conjunto de modificaciones a los mecanismos de financiamiento en actual vigencia.

Respecto del Aporte Fiscal Directo hubo un acuerdo general acerca de la necesidad de modificarlo; aunque opiniones contrapuestas a la hora de precisar el sentido de esa modificación.

Una parte del Consejo[10] sugiere mantenerlo como un subsidio a las instituciones universitarias que hoy lo perciben conforme a la legislación imperante; aunque mejorando los criterios y las exigencias de desempeño asociadas a él. Esta parte del Consejo piensa que la mantención de ese subsidio es un reconocimiento a esas instituciones a partir de la positiva evaluación que la sociedad chilena ha hecho de sus contribuciones al cumplimiento de objetivos de interés público.

Otra parte del Consejo[11] sugirió cambiar el AFD en la forma que hoy reviste, de modo que esos fondos sean un subsidio abierto, bajo condiciones, en principio, susceptibles de ser cumplidas por todas las instituciones que satisfagan ciertos criterios de elegibilidad.

En lo que atinge al Aporte Fiscal Indirecto, una parte del Consejo sugiere mantenerlo como un instrumento de subsidio a la oferta, pero procurando que incentive a las instituciones a reclutar alumnos provenientes de los quintiles de menores ingresos. Los recursos así asignados, de libre disponibilidad de las instituciones, conducirían a fomentar una mayor inclusión y equidad, lo cual es consecuente con la política de ayudas estudiantiles cuyas líneas generales ya se expusieron[12].

Otra parte del Consejo, sugirió mantener la base de determinación del AFI conforme a los criterios de asignación vigentes, sin perjuicio de complementar éstos con otras variables que den cuenta de una corrección de desigualdades de origen. El fundamento de esta posición es que la preferencia de los estudiantes sigue siendo un buen indicador de calidad de la institución demandada, de modo que una muestra de mérito, al margen de la proveniencia socioeconómica de los estudiantes, debe continuar siendo un componente de la fórmula respectiva.[13]

---

[10] Sergio Bravo, Juan Zolezzi, Víctor Pérez, Juan Pablo Prieto, Carlos Mujica, Mónica Jiménez, José Rodríguez, Pedro Pablo Rosso, Alfonso Muga, Marcela Espinoza, Myriam Barahona, Claudio Muñoz, Víctor González, Agustín Squella, Julio Castro

[11] Jorge Carvajal, Matko Koljatic, Sol Serrano, Marcelo Von Chrismar, Sergio Torres, Carlos Peña, Manuel Krauskopf, Juan Cristóbal Palma, Andrés Bernasconi, Fernando Montes. Se abstuvieron los consejeros Enrique O Reilly y Pablo Cuevas.

[12] Sergio Bravo, Juan Zolezzi, Jorge Carvajal, Alfonso Muga, Mónica Jiménez, Juan Pablo Prieto, Carlos Mujica, Sergio Torres, Marcelo Von Chrismar, Enrique O Reilly, Carlos Peña, Sol Serrano, Matko Koljatic, Manuel Krauskopf, Víctor González, Claudio Muñoz, Marcela Espinoza, Myriam Barahona, Juan Cristóbal Palma, Agustín Squella, Julio Castro, Fernando Montes.

[13] Pedro Pablo Rosso, José Rodríguez, Víctor Pérez, Andrés Bernasconi. Se abstuvo el consejero Pablo Cuevas.

El Consejo es también de la opinión de revisar el actual sistema de donaciones existente en nuestro país. La renuncia fiscal que suponen las donaciones constituye una poderosa razón para que el Estado cuide que los donantes, al ejercer su discreción, destinen esos recursos a proyectos institucionales cuyo objeto principal responda a una genuina orientación pública. Igualmente, el Estado podría ver formas de incentivar la captación de donaciones en aquellas instituciones menos favorecidas por la discreción de los donantes, bajo la condición de que los proyectos respectivos persigan una finalidad análoga a la recién mencionada.

En fin, el Consejo sugiere utilizar mecanismos competitivos, abiertos a todas las instituciones acreditadas, encaminados a mejorar la calidad y la equidad del sistema de educación superior. Este tipo de instrumentos, sugiere el Consejo, constituyen un valioso mecanismo para gobernar el sistema y encaminar las instituciones hacia formas de desarrollo que favorezcan el bienestar social y eludan los dilemas de acción colectiva que un sistema heterogéneo y mixto como el nuestro suele presentar.

Condiciones de elegibilidad para el financiamiento

El financiamiento público a la demanda (vía becas y créditos) y el financiamiento a la oferta, deben estar fundados en criterios de asignación no discriminatorios o neutrales, según la forma que se expone en el informe respectivo para cada forma de subsidio o instrumento. En principio, los recursos deben estar disponibles para todas las instituciones que satisfagan un umbral de elegibilidad.

Sobre esa base, el Consejo examinó cuáles eran las condiciones que debían satisfacer los estudiantes y las instituciones para acceder a las diversas formas de financiamiento público.

El Consejo sugiere que el acceso a financiamiento para los estudiantes esté subordinado a la condición socioeconómica y a un cierto nivel de logro o de rendimiento académico previo. Sin embargo, una parte del Consejo sugiere no tener en consideración el rendimiento académico a la hora de asignar financiamiento a los estudiantes para el acceso al sistema. Estos consejeros sostienen que dada la alta correlación existente entre situación socioeconómica y rendimiento académico, esta última condición excluiría a muchos estudiantes cuyo bajo rendimiento se debe a condiciones desventajosas.

El Consejo sugiere además, que las instituciones puedan acceder, de manera directa o indirecta al financiamiento con rentas generales –en los casos y bajo las condiciones que se ya se expusieron- si es el caso que están acreditadas, poseen mecanismos públicos e imparciales de admisión y no inhiben las organizaciones estudiantiles y el derecho de los estudiantes a promover sus intereses.

El Consejo sugiere además que las instituciones de educación superior, sin distinción de índole, puedan postular a subsidios a la oferta cuando se trate de incentivar la producción de bienes públicos o se trate de desarrollar prioridades de interés general, siempre que los recursos se asignen en base a proyectos asignados competitivamente y sujetos a control y rendición pública de cuentas.

3. El sistema de educación superior y la formación vocacional.

Un buen sistema de educación superior, desea subrayar el Consejo, requiere la existencia de dos modelos articulados entre sí. De una parte, un modelo de formación profesional basado en las disciplinas académicas y la investigación científica. De otra parte, un modelo basado en la transmisión de destrezas y el logro de competencias laborales que permitan una inserción eficiente en el mercado del trabajo.

El primer modelo se asocia a la formación universitaria; el segundo corresponde a la formación vocacional y técnica.

En nuestro país hay 2,1 veces más estudiantes en el sistema universitario que en el subsistema vocacional: técnico y profesional (IP más CFT). Esta situación es atípica e ineficiente desde el punto de vista económico.

De otra parte, la casi totalidad de la oferta en esta área es privada y su financiamiento es exclusivamente en base a aranceles.

Asimismo, y pese a la evidencia – corroborada entre otros por las diferentes encuestas Casen – de que los alumnos matriculados en los centros de formación técnica e institutos profesionales son más pobres que los que de las universidades, las becas que se han establecido para ellos son de un menor valor. También son menos en cantidad y porcentaje en relación al número de alumnos.

Esos antecedentes sugieren que en esta área de la educación superior nuestro país requiere importantes mejoras.

Desde luego, sugiere el Consejo, se hace necesario igualar los beneficios estudiantiles entre quienes acceden a las instituciones universitarias y quienes lo hacen al sector de formación vocacional. Una correcta estructura de incentivos en esta materia permitirá corregir la atípica estructura que nuestro país posee en formación de capital humano y remediar los problemas de equidad que se verifican en esta área de la educación superior que recibe, proporcionalmente, a los estudiantes de menores ingresos.

Desde el punto de vista de la acreditación institucional, se hace necesario normalizar los criterios de acreditación que son propios de la formación

vocacional. Ello permitiría alinear mejor esa formación con los requerimientos de la industria y del mercado del trabajo.

En fin, se hace necesario articular mejor la formación vocacional y la universitaria, mediante un sistema nacional de calificaciones que permita la migración entre los diversos niveles del sistema y entre el sistema y el mundo del trabajo.

4. El sistema de educación superior y la ciencia y la tecnología.

El sistema de educación superior posee un papel clave en las sociedades contemporáneas. En ellas, el conocimiento o el capital humano, ha reemplazado, como factor del desarrollo, al capital físico. Puede afirmarse que las economías y la prosperidad de los países se han hecho cada vez más dependientes de la calidad de sus sistemas educativos.

Sin embargo, nuestro país decidió desde los años ochenta en adelante, ocuparse ante todo de la mejora de su sistema escolar. Esa decisión –justa en muchos aspectos- se tradujo en un rediseño del sistema de educación superior y en una desatención relativa de su financiamiento.

Hoy día ese proceso estratégico debe ser revertido si el país desea participar de manera protagónica en la creación de conocimiento que es base de la autonomía y la prosperidad.

Por eso este Consejo Asesor hace, en primer término, un llamado a las autoridades de gobierno, a los líderes empresariales, a los parlamentarios y a la sociedad en general, para que apoyen en forma más decidida a la educación superior chilena, otorgándole los recursos necesarios para superar sus actuales limitaciones, particularmente en el campo de la investigación científica y técnica y en la formación de capital humano avanzado. Ello permitiría contar con la base de personas, infraestructura y solvencia científica y técnica a partir de la cual nuestro país puede aspirar con realismo al logro de las metas de desarrollo que se ha propuesto.

Con miras a ese objetivo, el Consejo formula en este ámbito un conjunto de recomendaciones.

En el área de formación de capital humano avanzado, el Consejo recomienda incrementar los recursos hasta ahora disponibles. Esta es la única forma de evitar que, como ocurre hoy, los programas de doctorado se subsidien con el pregrado y no puedan aumentar en número. Ello supone aumentar las becas de doctorado, incluyendo en ellas el pago total del arancel; crear un sistema de aporte fiscal por cada estudiante de doctorado en un programa acreditado; admitir que los proyectos de investigación concursables incluyan en sus partidas el financiamiento de estudiantes de doctorado.

Desde el punto de vista de los programas estratégicos aplicados al área de la innovación y desarrollo, el Consejo desea expresar que si parece correcto focalizar recursos en áreas prioritarias y de ciencia aplicada –la estrategia de clusters- ello no debe hacerse a costa de disminuir el apoyo a la investigación básica en ciencias naturales y matemáticas. Igualmente sugiere poner atención a la evidencia que mostraría que la estrategia de clusters empresariales posee más fracasos que éxitos a nivel comparado.

En materia institucional, el Consejo recomienda cuidar que el diseño existente incentive de manera suficiente los lazos entre las universidades, el estado y las empresas. Todo ello depende de la calidad del diseño microeconómico que se emplee y de la manera que él ayude a superar los dilemas de acción colectiva que suelen plantearse en sistemas de educación superior altamente privatizados y competitivos como el chileno. En este ámbito el Consejo sugiere, en especial, establecer un programa estable de apoyo a la creación de empresas por parte de las universidades y un fondo, asignado competitivamente y evaluado por resultados, para el desarrollo de proyectos de alto costo y complejidad.

El Consejo desea también hacer presente que los niveles de inversión estatal en ciencia y tecnología son en Chile comparativamente muy bajos, lo que resulta en una capacidad científica limitada. Chile debería proponerse como meta al más breve plazo (5-7 años) alcanzar una inversión en I+D equivalente al 2% de su PGB, incrementando proporcionalmente más el aporte privado que el estatal. Con respecto a la mayor inversión estatal en ciencia y tecnología, este Consejo Asesor propone utilizar para ese fin los mecanismos e instrumentos existentes en CONYCIT y CORFO. De especial importancia es otorgar igual trato a todos los campos del saber, usando como único criterio para la asignación de fondos la calidad de los proyectos.

Ese incremento de recursos permitiría –como se expone pormenorizadamente en el capítulo respectivo de este informe- cubrir los costos indirectos de los proyectos de investigación que realizan las universidades (overhead); apoyar el mejoramiento de bibliotecas, equipamientos y laboratorios; y desarrollar, o contribuir a desarrollar, entornos que favorezcan la innovación en las regiones.

En fin, el Consejo desea manifestar la necesidad que las Universidades y las empresas sean llamadas a participar en la institucionalidad responsable de coordinar el plan nacional de innovación y los procesos de formulación de políticas. La exclusión que hasta ahora han padecido en el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad no se compadece con el papel que estas instituciones están llamadas a cumplir en esa área. Igualmente el Consejo desea manifestar que el desarrollo en las áreas de la ciencia y la tecnología depende de la existencia de una cultura pública reflexiva a la que contribuyen no sólo la técnica y las disciplinas que le sirven de base, sino también las ciencias sociales, las artes y las humanidades. Una política integral de desarrollo en esta área debiera tenerlas en cuenta.

5. El marco regulatorio del sistema.

Un sistema de provisión mixta y con un alto grado de participación privada, como ha llegado a ser el sistema de educación superior chileno, exige, como se sugirió ya en el informe de avance, un marco regulatorio que junto con garantizar la autonomía de las instituciones y la diversidad en su fisonomía, asegure el logro de ciertos objetivos de bienestar social y corrija las fallas que presenta un sistema en el que el mercado, o sus mecanismos, poseen cada vez mayor presencia.

A lo largo de este informe, y en cada uno de los apartados específicos que lo conforman, hay un conjunto de propuestas que poseen consecuencias regulatorias de interés. En lo que sigue, se revisan las principales.

La provisión.

En el sistema de educación superior chileno se admite una muy amplia diversidad de proveedores, según ya se expuso en el informe de avance. En esa amplia diversidad, llaman la atención dos aspectos acerca de los que el Consejo se pronunció especialmente.

Uno de ellos se relaciona con la formación vocacional cuyos programas son impartidos por entidades exclusivamente privadas. En ese ámbito no existe hoy participación estatal. Enfrente de ese rasgo, el Consejo desea sugerir la conveniencia que el estado provea –y no sólo financie- ese tipo de educación especialmente en aquellas áreas en las que la iniciativa privada no logra hacerlo de una manera eficiente. Es probable que así haya mejora en la provisión de este tipo de enseñanza. Si bien no hay impedimentos legales para que el estado provea este tipo de enseñanza, ello ha de hacerse mediante una ley lo que grava innecesariamente, desde el punto de vista del proceso político, esta decisión. Una mejora en el marco regulatorio debiera remover este obstáculo (artículo 30, Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza).

El otro aspecto relacionado de manera muy estrecha con la provisión, es el de la índole o naturaleza jurídica de las instituciones universitarias.

En conformidad a la ley en actual vigencia, y en conformidad a una larga tradición histórica, las Universidades deben carecer de fines de lucro. Esto significa que no pueden organizarse como sociedades comerciales o permitir la apropiación de excedentes por parte de sus controladores. Esta regla imperativa afecta sólo a las universidades. No rige, en cambio, en ninguno de los otros niveles del sistema educativo.

La experiencia muestra, sin embargo, que se trata de una regla que se cumple a veces sólo formalmente. Hay muchas universidades que se crean en base a

complejos modelos de negocios que, sin transgredir formalmente la ley, permiten la apropiación o el retiro de excedentes.

Lo anterior plantea el problema de si la provisión por parte de ese tipo de instituciones ha de admitirse formalmente o no y en caso de admitirse se hace necesario decidir qué tipo de tratamiento habrá de conferírseles.

Respecto de ese problema el Consejo no alcanzó –como se había adelantado ya en el informe de avance- una opinión unánime o general.

Una parte del Consejo[14] estimó que ha de permitirse la organización jurídica de entidades con fines de lucro y sin él. Estima que las prácticas comparadas muestran que ese diseño es posible y, bien regulado, puede ser beneficioso si se lo somete a mayores y mejores niveles de regulación de los hasta ahora existentes. Esta parte del Consejo estima que si *a)* se establecen mayores niveles de transparencia del sistema (de manera que las instituciones declaren con fidelidad cuál es su índole); *b)* se disponen mejoras, como las que luego se sugieren, en el licenciamiento, reconocimiento y acreditación; y *c)* se consignan deberes de rendición de cuentas para todas las instituciones, el sistema debiera admitir la provisión con y sin fines de lucro.

Agregan que hay sistemas comparados que la admiten con buenos resultados. Se suma el hecho que permitir el lucro en la actividad educativa permite, como lo muestra la experiencia, allegar recursos a la tarea educativa que de otra manera debieran ser aportados por el estado con un alto costo de oportunidad. En fin es mejor una regla que obligue a la transparencia y favorezca el control.

Otra parte del Consejo[15] estima inadecuado admitir la provisión con fines de lucro, en particular en los establecimientos que reciben algún tipo de financiamiento estatal, directo o indirecto.

Esta parte del Consejo sostiene que hay importantes razones de política pública que aconsejan evitar la existencia de Universidades con fines de lucro. Ese tipo de universidades, se sostiene, favorece la concentración de influencia y de capital de diversa índole por parte de algunos grupos que así adquieren una influencia desmedida en la cultura y en la vida nacional. De otra parte, al concebirse la tarea educativa en parte como una actividad comercial, se eluden

[14] En tal sentido se pronunciaron los siguientes consejeros: Andrés Bernasconi; Sergio Bravo; Mónica Jiménez; Matko Koljatic; Manuel Krauskopf; Alfonso Muga; Enrique O Reilly; Carlos Peña; Juan Pablo Prieto; José Rodríguez; Pedro Rosso; Sol Serrano; Agustín Squella; Sergio Torres; Marcelo Von Chrismar; Juan Zolezzi.

[15] En este sentido se pronunciaron los siguientes consejeros: Myriam Barahona; Javier Candia; Jorge Carvajal; Julio Castro, Pablo Cuevas; Marcela Espinoza; Víctor Manuel González; Carlos Mujica; Claudio Muñoz; Omar Nuñez; Juan Cristóbal Palma; Víctor Pérez. Se abstuvo de pronunciarse Fernando Montes.

sus fines fundamentales y se descuida el interés público, y no privado, que debe animarla.

La educación superior universitaria, sostienen estos miembros del Consejo, debe ser impartida por instituciones cuya finalidad sea el desarrollo de un proyecto educativo en el que se reinviertan la totalidad de los excedentes que la labor educativa genere. Esta parte del Consejo estima que debe mantenerse el actual principio legislativo en esta materia; aunque adoptando las cautelas necesarias para evitar que se la transgreda o se la eluda causando grave perjuicio a la legitimidad del sistema como hoy, desgraciadamente, ocurre.

Reconocimiento oficial y licenciamiento

En el actual marco regulatorio las instituciones son sometidas a un proceso de supervisión a cargo del Consejo Superior de Educación al que le corresponde, luego de ese período, decidir el licenciamiento de la institución o, en cambio, decidir su cierre el que se efectuará entonces por el Ministerio de Educación.

El Consejo pudo observar que el licenciamiento de las instituciones no garantiza su comportamiento futuro. Las instituciones, una vez obtenida la autonomía, pueden desarrollar los planes y programas que ellas discrecionalmente decidan sin mantener las definiciones estratégicas que declararon al tiempo de obtener la licencia.

En razón de ello, el Consejo recomienda que el proceso de licenciamiento –que confiere plena autonomía a las instituciones a la hora de conferir títulos y grados- contemple requisitos tales que aseguren que en el ejercicio de su autonomía las instituciones se subordinen al proyecto que se tuvo en vista al tiempo de conferirles la autonomía. No se trata, en esta parte, de ahogar o inhibir la expansión del sistema, pero se trata de favorecer que al conferirse el licenciamiento él se entregue con información fidedigna y completa acerca de las líneas de expansión futura de las instituciones.

Acreditación.

El Consejo, a la luz de la evidencia que recogió, cree necesario revisar el sistema de acreditación a fin de asegurar la imparcialidad de las agencias que en él participen, eludir los conflictos de intereses, verificar los criterios que se aplican, examinar los procedimientos y modalidades para la fijación de tarifas, y asegurar la publicidad de sus deliberaciones y fomentar la inclusión de todas las instituciones en el sistema.

La propia Comisión Nacional de Acreditación debiera, en ejercicio de su potestad reglamentaria, reglar los conflictos de intereses de sus miembros y las consecuencias a ellos asociados, todo ello sin perjuicio de que la ley mejore y haga más rigurosas las actuales causales de inhabilidad para ser miembro de él.

Igualmente se hace necesaria una regla de publicidad en materia de deliberación. Se favorecería así el control público y se evitaría que criterios implícitos de prestigio y calidad graviten más que aquellos que son hechos explícitos y validados públicamente por las agencias acreditadoras. Para ello, el Consejo estima, que debiesen establecerse actas que consignen posiciones mayoritarias y minoritarias de Evaluadores y Consejeros que fundamenten los diagnósticos y decisiones acordadas.

A lo anterior se suma la necesidad de prever mecanismos de apoyo a aquellas instituciones que no alcancen la acreditación. Si la acreditación se encamina a la mejora, entonces ha de contemplarse algún mecanismo que ayude a las instituciones a alcanzar la solvencia administrativa y académica de la que carecen.

Información

El sistema de educación superior padece severas asimetrías de información. Corregirlas es una tarea que corresponde al estado. El Estado debe, en especial, proveer información fidedigna y completa al público acerca de las instituciones de educación superior, mediante la entrega estandarizada de información confiable y válida a los actores del sistema y al público en general. El Consejo estima que este es uno de los deberes en los que el Estado debiera esmerarse con mayor prontitud. Si bien el Consejo pudo observar que la administración estatal cuenta con las facultades, y con el mandato legal, para llevar a cabo esa tarea, pudo observar una cierta debilidad en los instrumentos disponibles para asegurar que esa información se entregue de manera completa y fiel. El Consejo ha arribado a la convicción que en esta materia deben contemplarse deberes de entrega de información completa y fidedigna que sean exigibles –so pena de sanciones severas- por la administración del Estado; preverse mecanismos que permitan operacionalizar los distintos indicadores, de manera de hacerlos rigurosamente comparables; disponerse formas de entrega de esa información al público para que así que éste pueda acceder a ella y compararla con los mínimos costos; incentivar la autorregulación de las instituciones en materia de entrega de información completa y veraz.

Autonomía

La autonomía de las instituciones de educación superior—que cualquier institucionalidad debe cuidar—supone para un grupo significativo de instituciones, la facultad de adoptar decisiones sobre la orientación y límites de su compromiso institucional; la definición de un sistema de valores y principios orientadores; el acuerdo sobre formas de manejo e inversión de su capital; la definición de criterios para reclutar y evaluar a sus miembros; la creación de estrategias, tareas y objetivos institucionales; la determinación de vínculos con el medio; y la responsabilidad por las decisiones que adoptan.

Toda autonomía institucional tiene como contrapartida la responsabilidad por las acciones que las instituciones ejecutan y sus respectivas consecuencias. De ahí que, como se sugiere en varias partes de este informe, es necesario que el sistema de educación superior–sin inhibir su heterogeneidad—posea una institucionalidad que potencie la rendición de cuentas y la información. Al margen de la índole estatal o privada de las instituciones que lo integran, el sistema de educación superior posee una vinculación con la esfera pública y la confianza que obliga a los mayores niveles de rendición de cuentas y de entrega de información.

Por lo mismo, este Consejo sugiere instituir obligaciones legales de rendición de cuentas periódicas y de entrega fidedigna de información.

Participación

En opinión del Consejo, la experiencia educativa se entrelaza, hasta cierto punto, con la formación ciudadana, motivo por el cual la participación de la comunidad respectiva en diversos ámbitos de la educación superior es relevante y debe promoverse. De ahí entonces que el Consejo desea declarar el deber que asiste a todas las instituciones del sistema de permitir y no inhibir de manera alguna la libre asociación de sus miembros y la promoción de sus intereses.

Sin perjuicio de lo anterior, cada institución, y conforme a su propia autonomía y cultura, debe incentivar las formas de participación que sean adecuadas y beneficiosas para sí mismas. Todo ello exige, sin embargo, la derogación de la regla contenida en el artículo 45, letra e) de la ley orgánica constitucional en actual vigencia, cuestión ésta que el Consejo recomienda de manera unánime.

Representación de intereses y formas de coordinación.

El alto grado de participación privada en el sistema de educación superior chileno y la amplia tradición de autonomía de las instituciones que lo integran, dificulta la coordinación y los arreglos cooperativos entre sus instituciones. Por lo mismo, las instituciones que forman el sistema experimentan, en múltiples ámbitos de su quehacer, desde el desarrollo de plataformas de investigación al diseño de métricas comunes, verdaderos dilemas de acción colectiva. El resultado son formas subóptimas de cooperación que poseen un alto costo social.

Para remediar ese defecto del sistema, piensa el Consejo, se dispone de diversos instrumentos de incentivo que permite el gobierno del sistema a distancia. La experiencia, sin embargo, muestra que también existen arreglos institucionales que permiten superar los dilemas de acción colectiva.

Por lo anterior el Consejo recomienda instituir un organismo que agrupe a las instituciones de educación superior acreditadas a fin que hagan valer sus intereses y expectativas mutuas ante la administración, disciernan formas de autorregulación y diseñen formas de cooperación.

Sistemas de selección

El empleo de pruebas estandarizadas de conocimiento para seleccionar estudiantes, puede resultar en parte inadecuado atendida la alta correlación existente en Chile entre el desempeño en esas pruebas y el origen socioeconómico de quienes las rinden. Si bien esa correlación depende ante todo del sistema escolar, el Consejo sugiere iniciar una deliberación entre los actores del sistema con miras a considerar tambien factores distintos al puramente cognitivo que es, sin embargo, indispensable. La consideración de otras dimensiones o la utilización de criterios afirmativos para grupos desaventajados –sin excluir un umbral mínimo de conocimientos- debieran ser consideradas en esa deliberación.

En cualquier caso, los procesos de selección utilizados por las instituciones –incluso aquellos que cada una defina para sí en ejercicio de su autonomía- deben ser públicos de manera de suprimir, a este respecto, toda asimetría de información entre el público, el estado y las instituciones.

SEGUNDA PARTE

Análisis y propuestas: informes de las subcomisiones.

1. Informe: "Institucionalidad y Rol del Estado.

Elaborado por la subcomisión de Institucionalidad.
Coordinador: Juan Zolezzi.
Integrantes: Myriam Barahona, Alfonso Muga, Giorgio Boccardo, Juan Pablo Prieto, Agustín Squella, Marcela Espinoza

2. Informe: "Financiamiento a los estudiantes de la educación superior" (Pregrado universitario, técnica y profesional)

3. Informe: "Recomendaciones de políticas de financiamiento a la oferta de educación superior".

Elaborados por la Subcomisión de Financiamiento.
Coordinador: Alfonso Muga.
Integrantes: Sergio Bravo, Fernando Montes, Juan Zolezzi, Mónica Jiménez, Matko Koljatic, Juan Cristóbal Palma y Claudio Muñoz, Myriam Barahona, Pablo Cuevas.

4. Informe: "Educación Vocacional: Técnica de Nivel Superior y Profesional"

Elaborado por la Subcomisión Formación Vocacional.
Coordinador: Marcelo Von Chrismar.
Integrantes: José Rodríguez, Andrés Bernasconi, Juan Zolezzi y Víctor González.

5. Informe: "Ciencia, Técnica e Innovación en Chile. El papel de la Educación Superior"

Elaborado por la Subcomisión de Ciencia, Tecnología e Innovación.
Coordinador: Pedro Pablo Rosso.
Integrantes: Manuel Krauskopf y Carlos Mujica.

INSTITUCIONALIDAD Y ROL DEL ESTADO

Contexto

Durante las últimas décadas, Chile ha transitado desde un sistema de educación superior elitista y poco diversificado, financiado principalmente por el estado, a uno masivo y diversificado que se financia, mayoritariamente, con recursos privados. En la actualidad, la educación superior chilena es provista por 16 universidades estatales, 9 universidades privadas (no estatales), incluyendo a algunas derivadas de las anteriores que reciben aporte fiscal directo,[16] 36 universidades privadas creadas después de 1980 que no reciben aporte fiscal directo, 43 institutos profesionales privados, 105 centros de formación técnica privados y 19 entidades de educación superior de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad. En total, el sistema cuenta con 228 instituciones que en más de 440 sedes educan a cerca de 660 mil estudiantes (CSE, 2007).

La educación superior ha alcanzado niveles de masificación y complejidad que hacen necesario mejorar su regulación a fin de asegurar que el sistema en su conjunto—y sin desmedro de la diversidad y la libertad de enseñanza que lo caracterizan—logre dar garantías de niveles satisfactorios de calidad, equidad, transparencia, eficiencia y eficacia. El Consejo estima que es deber del Estado velar por la transparencia y el buen funcionamiento del sistema de educación superior, a través de agencias, políticas y programas que compatibilicen la autonomía académica propia de este nivel educacional con una adecuada supervisión y control público de un sistema que resulta crucial para la sociedad, tanto por la formación humana de carácter superior a la que sectores crecientes de la población aspiran legítimamente, como por las exigencias de competitividad del país en su conjunto.

La autonomía de las instituciones de educación superior—que cualquier institucionalidad debe cuidar—supone para un grupo significativo de instituciones, la facultad de adoptar decisiones sobre la orientación y límites de su compromiso institucional; la definición de un sistema de valores y principios orientadores; el acuerdo sobre formas de manejo e inversión de su capital; la definición de criterios para reunir y evaluar a sus miembros; la creación de estrategias, tareas y objetivos institucionales; la determinación de vínculos con el medio; y la responsabilidad por las decisiones que adoptan. Toda autonomía institucional tiene como contrapartida la responsabilidad por las acciones que las instituciones ejecutan y sus respectivas consecuencias, exigiendo que el sistema de educación superior –sin inhibir su heterogeneidad—posea una institucionalidad que potencie la rendición de cuentas y la información.

[16] Artículos 80 y 85 de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) de 1990.

En opinión de algunos Consejeros, las mejoras al marco en el que se desenvuelve la educación superior chilena deben realizarse tomando en cuenta su historia y evolución. Las instituciones de educación superior y las formas en que estas se relacionan con el Estado son producto de una trayectoria que goza de prestigio a nivel latinoamericano y en los organismos internacionales vinculados al sector. En opinión de estos Consejeros, las propuestas de perfeccionamiento de la institucionalidad deben partir de la realidad existente y del reconocimiento de nuevas tendencias surgidos en los últimos años, pero sin que ello implique menoscabo a aquello que ha funcionando con altos niveles de calidad y eficiencia.

En el contexto actual y sin perjuicio de lo anterior, parece necesaria una revisión de la institucionalidad y normativa vigente, ya que al ser ésta producto de voluntades e intereses particulares que respondieron a determinados momentos históricos, puede resultar inadecuada a las actuales condiciones y atributos del sistema educativo superior. En consecuencia, el Consejo se ha planteado una discusión abierta para reconocer los atributos del sistema incluida la heterogeneidad de instituciones y la necesidad de articularlas en una forma integrada y equilibrada, considerando los requerimientos de equidad e igualdad de oportunidades que han emergido durante los últimos años.

La labor del Consejo ha puesto especial énfasis en el diagnóstico evaluativo y en la proposición de iniciativas que promuevan la calidad y equidad del sistema de educación superior. Particular atención se ha puesto en la evaluación de la institucionalidad vigente y el grado de contribución a la generación de mayores niveles de calidad e integridad entre instituciones de educación superior. También ha sido preocupación de los Consejeros la evaluación de las instancias promotoras de eficacia y eficiencia educativa, ya que una mayor eficiencia y eficacia educativa pueden contribuir positivamente a un mayor grado bienestar social.

Las propuestas que se presentan a continuación tratan de conjugar diversos objetivos de política y se orientan a la creación de una institucional que busca promover la calidad, equidad, transparencia, eficiencia y eficacia del sistema educativo superior en su conjunto. En ese contexto, el trabajo de los Consejeros en materia de institucionalidad ha tomado en consideración el hecho que la educación superior genera una variedad de bienes públicos en la formación de nuevos profesionales y técnicos, así como también en la investigación y extensión, y que deben ser promovidos por la institucionalidad dedicada a regular y supervisar el quehacer de las instituciones de educación superior.

A su vez, las propuestas desplegadas dicen relación con todas las instituciones de educación superior, reconociendo que deben existir estándares comunes para todas las instituciones y políticas diferenciadas de acuerdo a los

atributos y roles que cumplen las diversas instituciones del sistema. Por tanto, al hacer mención sobre las instituciones de educación superior, el Consejo hace referencia a universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica y sólo cuando se hace referencia a un grupo de instituciones particular se explicita el tipo de institución a la que se hace mención.

El documento refleja amplias convergencias entre los integrantes del Consejo; aunque también se destacan aquellas discrepancias fundamentales (que están recogidas completamente), cuidando, una exposición de los fundamentos que en cada caso se expusieron. Ha sido una preocupación de los integrantes del Consejo hacer el mejor esfuerzo para alcanzar puntos de vista comunes y, cuando ello no ha sido posible, se han presentado las posiciones con la mayor claridad posible. De esa forma, el documento refleja acuerdos y disensos, que creemos dan cuenta de la heterogeneidad de nuestras visiones.

El documento está organizado en tres secciones. La primera sección discute aspectos generales de la institucionalidad. La segunda sección describe y evalúa la organización de la institucionalidad diferenciando entre el *diseño y fomento de políticas públicas educativas*; el *aseguramiento de la calidad; el aseguramiento de derechos y deberes y la representación para la toma de decisiones*. Finalmente la tercera sección aborda tópicos específicos de la institucionalidad de educación superior, incluyendo la discusión sobre el lucro y la educación superior, la participación, la relación entre el Estado y las universidades estatales y la institucionalidad orientada a la promoción de la ciencia e innovación.

1. Aspectos Generales de la Institucionalidad

El Estado tiene la obligación de resguardar niveles mínimos de calidad, equidad y transparencia, y de promover la eficiencia y eficacia de las instituciones de educación superior, ya que la educación superior es un bien para las personas y para la sociedad como un todo. En este sentido, además de su función meramente educativa, la educación superior beneficia a la sociedad mediante la generación de conocimientos, la reflexión humanística y la creación artística, constituyéndose en uno de los factores más importantes para el bienestar y progreso de las naciones.

A diferencia de mercados no regulados o con escasa regulación, la educación requiere de una institucionalidad que ordene y mejore su funcionamiento. Existen fallas como asimetrías de información, mercados incompletos, externalidades y desigualdades de acceso y permanencia que demandan de una institucionalidad que contribuya adecuadamente a reducir los efectos de dichas fallas o imperfecciones. Si el sistema educativo operara como un mercado completo y perfectamente competitivo, las necesidades de regulación y coordinación serían mínimas, excepto por la necesidad de promover bienes públicos que requieren un política estatal particular.

Sin embargo, dado que el sistema de educación superior chileno se enfrenta a las imperfecciones descritas anteriormente, no parece sensato que éste permanezca entregado a un desarrollado espontáneo y carente de metas y perspectivas generales compartidas. Por el contrario, debiesen definirse estándares y buenas prácticas que contribuyan a la calidad e integridad del sistema. Sin realizar una revisión de esta institucionalidad se podría lesionar el bienestar social y el cumplimiento de las dimensiones de bien público propias de un buen sistema de educación superior.

En nuestro país existe una institucionalidad que intenta contribuir al funcionamiento del sistema de educación superior utilizando controles normativos e incentivos monetarios que respetan la legítima y necesaria autonomía y las características de las instituciones. En opinión del Consejo, la combinación de controles normativos e incentivos financieros no siempre produce los resultados esperados, ya que algunos mecanismos de regulación no han sido creados considerando una articulación comprensiva de los mismos. Más aún, algunos de los incentivos financieros no se han diseñado e implementado considerando a todas las instituciones del sistema, de modo de otorgarles igualdad de oportunidades para su desarrollo. Por ello, es importante realizar una evaluación de los controles normativos e incentivos vigentes a fin de producir una regulación coherente en el sistema.

Con respecto de las características generales que debiera tener un marco regulatorio para la educación superior, una proporción de Consejeros considera que éste debe combinar disposiciones normativas e incentivos en forma balanceada, considerando que ni la sola regulación normativa ni los incentivos pueden dar cuenta de la complejidad y necesidades de un sistema altamente heterogéneo. En cambio, otra parte del Consejo sugiere el uso de mecanismos de regulación que se alejen del modelo jerarquizado y burocrático (en el sentido weberiano de la expresión) y que, en cambio, se acerque más a una coordinación a distancia que, en vez de reglas, controles e instrucciones ex ante, emplee incentivos, licitaciones e información completa para guiar el sistema.

El Consejo ha realizado una discusión exhaustiva en torno a los mecanismos normativos que crean las bases de la institucionalidad que rige al sistema de educación superior. Sin perjuicio de lo anterior, el Consejo reconoce la importancia de las capacidades de autorregulación que pueden desarrollar universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica. Es importante que las capacidades de autorregulación se extiendan y profundicen en el sistema y la institucionalidad de educación superior, a través de normas e incentivos, puede potenciar dicha capacidad de autorregulación con los instrumentos y propuestas que se esbozan en este documento.

Existen tres formas de coordinar al sistema de educación superior (Clark, 1998). La primera forma de coordinación está centrada en los profesionales de la

academia, la segunda forma de coordinación está centrada en el Estado. Finalmente, la última forma de coordinación se produce a partir de mecanismos de mercado. En el primer caso, el sistema de educación superior está gobernado de manera colegiada y gremial. En el segundo, existe una superestructura de autoridad que mediante instrucciones verticales, de arriba hacia abajo a las instituciones. En el tercer caso, el gobierno del sistema se efectúa a distancia, mediante mecanismos que apelando a los fines de las instituciones y a su autonomía, procura guiarlos hacia fines socialmente valiosos; pero tolerando que algunas instituciones puedan poseer fines sociales más restringidos.

La mayoría de los sistemas de educación superior del mundo están organizados de acuerdo a dos modelos generales. Algunos sistemas tienen al Estado como ente coordinador y regulador, con amplias facultades, y opera en forma vertical, de acuerdo a normas y requerimientos establecidos por la autoridad, sin perjuicio que esas normas y directrices sean establecidas en forma democrática y participativa. En el segundo tipo, el Estado tiene un papel de garante de la fe pública y deja que la coordinación del sistema surja del acuerdo de los actores y de las dinámicas del mercado.

En la actualidad, el sistema chileno de educación superior presenta una organización mixta de formas de coordinación para diferentes instituciones. Para un grupo de instituciones (estatales especialmente y en menor medida las privadas pertenecientes al Consejo de Rectores) las corporaciones académicas y los mecanismos jerarquizados ocupan un rol importante pero no único como mecanismos de coordinación. En cambio, para otro grupo de instituciones, la coordinación de mercado ocupa un rol más preponderante. De cualquier manera el sistema de educación superior no posee un mecanismo de coordinación que esté previsto para todas las instituciones.[17]

En países de mayor desarrollo suelen combinarse estos mecanismos de coordinación con diferentes énfasis de acuerdo a las características del sistema de educación superior. Existe un relativo consenso entre los Consejeros que indica que en un sistema altamente heterogéneo como el chileno deben combinarse diferentes formas de coordinación o regulación institucional para atender a la diversidad de instituciones: universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica. La institucionalidad debiese combinar formas de coordinación gremial, burocrática e incentivos atendiendo a la diferenciación existente entre las instituciones del sistema. En opinión de algunos Consejeros, en cambio, deben privilegiarse mecanismos de coordinación a distancia por sobre los otros (burocrático y gremial), considerando la alta proporción de recursos y actores privados en el sistema.

[17] Los órganos estatales –v.gr. el Ministerio de Educación a través de su División especializada- a veces operan como mecanismos jerarquizados y en otras como entes que gobiernan mediante mecanismos de mercado, dependiendo de los casos.

2. Organización de la Institucionalidad

La institucionalidad destinada a coordinar el sistema de educación superior debiera ser capaz de distinguir entre las funciones *de i) diseño y fomento de políticas públicas educativas*; ii) *aseguramiento de la calidad; iii) aseguramiento de derechos y deberes iv) representación para la toma de decisiones*.

La función *diseño y fomento* debiese corresponder a un órgano estrictamente gubernamental y vinculado al poder ejecutivo que es a quien le corresponde el diseño y ejecución de las políticas públicas orientadas a la educación superior. La función *de aseguramiento de la calidad* debiese estar a cargo de órganos autónomos e independientes del gobierno asegurando procesos de evaluación y verificación transparentes.

La función de *control y aseguramiento de derechos y deberes* debiese estar a cargo de un órgano público independiente de los intereses gubernamentales e integrado por personas designadas por el Consejo de la Alta Administración Pública. Finalmente, la función de *representación para la toma de decisiones* debiese estar en manos de órganos que garanticen la representatividad de los distintos actores del sistema de educación superior y que actúen como contraparte al momento de definir medidas que afectan al sistema en su conjunto.

A continuación se realiza un análisis de institucionalidad vigente en el sistema de educación superior considerando las cuatro funciones antes mencionadas. El propósito de esta discusión es contribuir a la mejora de la institucionalidad, considerando las transformaciones del sistema. Las propuestas presentadas intentan promover un sistema de educación superior de mayor calidad, equidad, transparencia, eficacia y eficiencia, sin que ello atente contra la diversidad y autonomía de las instituciones que lo componen. Algunas de estas propuestas demandarán cambios en la LOCE, mientras que otras medidas no involucrarán un cambio de ley ya que la legislación vigente contempla algunas de esas atribuciones.

(I)

Diseño y fomento de políticas públicas educativas

El Ministerio de Educación es el organismo encargado de asesorar al Ejecutivo en la definición de políticas públicas en educación superior, desarrollarlas y ejecutarlas dentro de los marcos legales y reglamentarios que se establezcan, de modo de lograr los objetivos de bien público del sistema superior que se han señalado en párrafos precedentes. Estas políticas deben adecuarse a las necesidades nacionales y a las de los postulantes y estudiantes de educación superior, así como a las necesidades presentes y futuras de

diversificación y desarrollo institucional del sistema, a partir de las fortalezas, debilidades y carencias que se han detectado en el trabajo del Consejo Asesor.

Específicamente, la División de Educación Superior (DIVESUP) perteneciente a dicho Ministerio ha sido la entidad encargada de velar por el diseño y fomento de las políticas y programas orientados a la educación superior, estableciendo relaciones con las diferentes entidades de educación superior y proponiendo la asignación de recursos públicos para el cumplimiento de determinados objetivos. En opinión del Consejo, la labor de la DIVESUP ha sido significativa y debiese seguir estando vinculada al diseño, financiamiento y ejecución de políticas públicas de educación superior. Sin embargo su labor podría mejorarse considerando las transformaciones que el sistema ha experimentado durante los últimos años.

En opinión de los Consejeros, la acción de la DIVESUP debiese desplegarse en un marco capaz de promover la igualdad de trato entre instituciones similares procurando el uso de diversos mecanismos de coordinación (gremial, burocrática y de mercado) que fomenten la calidad, eficiencia, eficacia e integridad del sistema de educación superior en su conjunto. A juicio de los Consejeros, una tarea importante de la DIVESUP debiese apoyar la gestión de las instituciones estatales, considerando su rol particular y las responsabilidades que estas instituciones ejercen en el sistema.

La labor de la DIVESUP debiese contemplar iniciativas que promuevan la revisión de las políticas existentes, considerando los resultados e impacto de los proyectos o programas, a fin de cautelar el buen uso de los recursos públicos y el buen funcionamiento del sistema de educación superior. Es importante que esta agencia actúe no sólo como un órgano asignador de recursos estatales sino también como una entidad orientada a la evaluación de sus políticas, promoviendo mejores prácticas en el sistema en su conjunto.

La División de Educación Superior debiese ser una instancia articuladora de la acción del Estado en educación superior a fin promover una acción coherente entre todas las agencias gubernamentales que interactúan con el sistema de educación superior. Existe un gran número de agencias vinculadas con las instituciones de educación superior, pero no se observan instancias que permitan potenciar una acción integrada en el sistema. En opinión del Consejo, la División de Educación Superior debiese jugar un rol activo en esa materia, haciendo más coherente la labor de las agencias públicas vinculadas con la educación superior, a fin de promover un desarrollo balanceado del sistema.

Con la promulgación de la ley 20.129, la DIVESUP ha sido llamada a desarrollar un Sistema Nacional de Información de la Educación Superior que contenga los antecedentes necesarios para impulsar políticas públicas de educación superior promoviendo la información pública de manera de lograr una mayor transparencia académica, administrativa y contable de las

instituciones de educación superior.[18] La ley 20.129 indica que la DIVESUP será la entidad encargada de determinar el conjunto de información que debe ser entregada anualmente por las instituciones de educación superior a fin de garantizar la existencia y difusión de información relevante y fidedigna dentro del sistema.[19]

En opinión de los Consejeros, la creación de un Sistema Nacional de Información debe realizarse a la brevedad de modo de poder contar con información comparable y válida de todas las instituciones que forman parte del sistema educativo superior. De esa forma, se dará un paso significativo en la reducción de algunas de las asimetrías de información que hoy afectan a estudiantes y familias al momento de realizar una elección. En opinión de los Consejeros, será importante que la DIVESUP tome la experiencia del Consejo Superior de Educación que durante años ha realizado un trabajo de promoción del uso de información sobre instituciones de educación superior y trabaje en conjunto con las instituciones para tener en cuenta sus necesidades y posibilidades de información, estableciendo un sistema de validación de la información reunida que de garantía de veracidad.

La DIVESUP debiese avanzar en la explicitación de sanciones e incentivos para aquellas instituciones que no entreguen la información demandada por el Sistema Nacional de Información. En opinión de algunos Consejeros, de crearse una Superintendencia, debiese ser esta agencia la instancia encargada de aplicar las sanciones explicitadas, cunado las instituciones no cumplieran en sus obligaciones. Si bien el aparato público cuenta con las facultades y con el mandato legal para llevar a cabo esa tarea, existen debilidades reales en los instrumentos disponibles para asegurar que la información se entregue de manera completa, estandarizada y fidedigna. A la fecha, las sanciones existentes son poco significativas y no son claras las instancias encargadas de ejecutarlas. En consecuencia, deben considerarse otras acciones que permitan dar garantías públicas de la fidelidad y comparabilidad de la información disponible.

Otros Consejeros han sugerido que la provisión y verificación de información establecida en la nueva ley sea entregada al Consejo Superior de

[18] Sergio Bravo, Juan Zolezzi, Jorge Carvajal, Víctor Pérez, Alfonso Muga, Víctor González, Claudio Muñoz, Julio Castro, Fernando Montes.

[19] La ley 20.129 indica que la División de Educación Superior deberá consolidar la información proporcionada por las instituciones, validando, procesando y distribuyendo dicha información a los distintos usuarios o interesados. A su vez, es esta institución la encargada de sancionar la no entrega de información o la entrega de información inexacta o incompleta. En el contexto actual, la información sólo es provista de manera voluntaria, no existiendo instancias de validación que permitan dar garantías de fidelidad y comparabilidad. A su vez, la información actual se encuentra dispersa en distintas instituciones o agencias (CSE; Consejo de Rectores, MINEDUC, etcétera), situación que incrementa barreras para quienes desean hacer uso de ella.

Educación (CSE),[20] organismo que tiene amplia experiencia en el tema.[21] Estos Consejeros sugieren distinguir entre la creación de un Sistema Nacional de Información, tarea que le debería competer a un órgano independiente de aquel que formula las políticas públicas (como el Consejo Superior de Educación), y el deber que asiste al Ministerio de Educación (a través de la DIVESUP) de reunir información y estudios a la hora de formular sus propias políticas.

De convenir los Consejeros que este deber se sitúe en el CSE, se debiesen entregar atribuciones y recursos para que el CSE desarrolle esta labor con mayor profundidad, extendiendo el uso de la información entre los potenciales interesados y generando las condiciones para obtener información completa, estandarizada y fidedigna. De ser esta la propuesta del Consejo, la ley 20.129 debiese ser modificada y la creación y monitoreo del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior debiese pasar a ser una atribución del CSE.

Otros miembros del Consejo proponen crear un Ministerio de Educación Superior y Ciencia, de modo de dar a estos sectores la gravitación administrativa que corresponde a su importancia social actual, y evitar la competencia por atención ministerial en que el nivel superior y la ciencia suelen ser postergados por la relevancia que tiene el sistema de educación escolar. La creación de esta instancia podría contribuir a una mejor articulación entre programas y recursos a fin de tener un sistema de educación superior de mayor coherencia.[22]

Otros Consejeros, en cambio, proponen la creación de una Subsecretaría de Educación Superior y Ciencia. Dichos Consejeros consideran que el objetivo señalado en el párrafo anterior se consigue mediante una Subsecretaria de Educación Superior y Ciencia, no siendo necesaria la creación de un Ministerio.[23]Finalmente existe una tercera propuesta que es mantener la actual orgánica. Quienes plantean esta alternativa se oponen a la multiplicación de agencias estatales y por tanto no ven con buenos ojos la creación de un Ministerio de Educación Superior y Ciencia.[24]

---

[20] Pedro Pablo Rosso, José Rodríguez, Mónica Jiménez, Juan Pablo Prieto, Carlos Mujica, Sergio Torres, Marcelo Von Chrismar, Enrique O Reilly, Carlos Peña, Sol Serrano, Matko Koljatic, Manuel Krauskopf, Marcela Espinoza, Myriam Barahona, Juan Cristóbal Palma, Agustín Squella, Andrés Bernasconi. Se abstuvo el consejero Pablo Cuevas.
[21] Esto involucraría un cambio a la ley 20.129.
[22] Juan Pablo Prieto, Carlos Mujica, Víctor González, Andrés Bernasconi.
[23] Sergio Bravo, Juan Zolezzi, Jorge Carvajal, Alfonso Muga, Mónica Jiménez, Sergio Torres, Marcelo Von Chrismar, Enrique O Reilly, Carlos Peña, Sol Serrano, Manuel Krauskopf, Claudio Muñoz, Marcela Espinoza, Myriam Barahona, Juan Cristóbal Palma, Pedro Pablo Rosso, José Rodríguez, Víctor Pérez, Agustín Squella, Julio Castro, Fernando Montes.
[24] Matko Koljatic. Se abstuvo el consejero Pablo Cuevas.

En consecuencia, el Consejo recomienda que en materia de diseño y fomento de políticas públicas de educación superior, la DIVESUP o el Ministerio o Subsecretaría que tome sus funciones:

- **Actúe como agencia encargada del diseño, financiamiento y ejecución de las políticas de financiamiento que afectan a todas o algunas instituciones de educación superior.**
- **Sea la instancia encargada de promover la labor de las instituciones estatales o de aquellas que cumplen una función pública relevante.**
- **Promueva la evaluación de resultados e impacto de los proyectos que diseña, financia y ejecuta, de acuerdo a estándares de desempeño y aporte social.**
- **Actúe articulando la labor de universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica, facilitando el movimiento de estudiantes entre estas instituciones.[25]**
- **Promueva el uso de información vinculada al quehacer de las instituciones de educación superior, generando incentivos y sanciones para la entrega de antecedentes comparables y fidedignos.**
- **Supervise la marcha de las universidades estatales a través de los Consejeros que el Estado incorpora a las Juntas Directivas, promoviendo niveles crecientes de calidad, equidad, integridad, eficacia y eficiencia en dichas instituciones.**

Algunos Consejeros sugieren que el Sistema Nacional de Información debiese ser responsabilidad del CSE, agencia que ha desarrollado gran conocimiento en esta materia. En opinión de estos Consejeros, el CSE debería ser quien lidere la implementación del Sistema Nacional de Información, generando incentivos y sanciones para la entrega de antecedentes comparables y fidedignos de las instituciones de educación superior para lo cual debe crear los instrumentos de medición que permitan comparar objetivamente a todos los actores y producir información relevante que sea provista por las instituciones de educación superior. Esta transformación involucraría un cambio en la ley 20.129. Asimismo, debiese ser el CSE o la Superintendencia quien provea información completa y fidedigna acerca de la calidad, eficiencia, eficacia e integridad de las instituciones del sistema de educación superior, sancionando la publicidad engañosa de las mismas.

(II)

Sistema de Aseguramiento de la Calidad

La función de Aseguramiento de la Calidad debiese ser cumplida por el Consejo Superior de Educación (CSE) y la Comisión Nacional de Acreditación (CNA). El Consejo Superior de Educación debiese estar a cargo del licenciamiento y entrada de nuevas instituciones al sistema de educación

[25] Una articulación más extensa debería estar definida en la LOCE.

superior. La CNA, en cambio, debiera ser un órgano orientado a la verificación y promoción de la calidad en instituciones y programas de educación superior que han alcanzado la autonomía.

Licenciamiento y Entrada al Sistema de Educación Superior

En opinión del Consejo, el acceso al sistema de educación superior debiese ser monitoreado por el Consejo Superior de Educación (CSE) o por una instancia que cumpla una función similar al CSE. El CSE es un organismo público autónomo, creado por la LOCE (Ley Nº 18.962) en 1990 y cuya labor ha sido modificada recientemente con la promulgación de la Ley Nº 20.129. La función fundamental del CSE es administrar el sistema de licenciamiento de universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica a través de una supervisión que evalúa el grado de desarrollo y cumplimiento de sus respectivos proyectos institucionales.

Desde su creación, la labor del CSE ha sido de gran relevancia al ser esta la primera institución orientada a la promoción de niveles mínimos de calidad e integridad institucional. El CSE fue pionero en la promoción de capacidades de auto-evaluación y acreditación que son hoy pilares del sistema nacional de aseguramiento de la calidad. El trabajo del CSE fue seminal en el diseño de mecanismos e instrumentos de auto-evaluación, que luego han sido adaptados en otros procesos de aseguramiento de la calidad. A su vez, su labor ha permitido la difusión y discusión pública sobre la necesidad de mayor integridad y transparencia institucional promoviendo una cultura evaluativa en muchas instituciones de educación superior.

Sin perjuicio de lo anterior, el Consejo Asesor estima importante repensar los requisitos de entrada de las instituciones de educación superior a fin de promover niveles crecientes de calidad de la oferta educativa. Bajo el actual marco regulatorio, las instituciones de educación superior pueden proveer programas y planes de estudio una vez que son reconocidas por el MINEDUC, sin perjuicio que luego deba perseguirse el licenciamiento. En opinión del Consejo, los requisitos para el reconocimiento inicial son relativamente laxos, lo que induce a pensar que deben redefinirse a fin de asegurar condiciones de operación inicial que se adecuen a estándares de más rigurosos.

En opinión de los Consejeros, sería importante definir estándares más exigentes para obtener el reconocimiento oficial a fin de evitar la oferta de programas educativos de dudosa calidad o integridad y carentes de recursos adecuados.[26] No se trata de inhibir el acceso inicial de nuevas instituciones al sistema de educación superior, pero sí de generar condiciones mínimas para el

[26] La LOCE define cuatro condiciones para el reconocimiento de una institución de educación superior: estar constituidas como personas jurídicas, contar con recursos educativos y económicos para otorgar títulos y grados certificado por el CSE y poseer un certificado de aprobación del proyecto institucional.

funcionamiento de universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica de forma que quienes inviertan en ellas tengan una garantía mínima de calidad o un seguro al momento de escoger una carrera o programa. Por ejemplo, esta falla podría ser reducida exigiendo a las nuevas instituciones la entrega de una garantía que se guarda durante el período de licenciamiento. En caso de no licenciarse, debería liberarse ese monto (o fracción de este) en beneficio de los estudiantes de estas instituciones a fin de garantizar su traspaso a otras instituciones a fin de completar sus programas educativos.

A su vez, tal como lo indica la LOCE, el licenciamiento confiere plena autonomía a las instituciones a la hora de conferir títulos y grados. Una vez que una institución recibe la autonomía está en condiciones de ofrecer todos los programas que estime conveniente sin que necesariamente deba mantener fidelidad al proyecto institucional original. Los Consejeros estiman que existen riesgos asociados a la reducción de calidad e integridad al momento de lograr la autonomía institucional ya que una vez lograda la autonomía no existen instancias que obliguen a las instituciones de educación superior a mantener la integridad o calidad alcanzada.

La regulación ejercida por el CSE—o la agencia que cumpla esta función—debiera contemplar condiciones que aseguren que en el ejercicio de su autonomía, las instituciones mantengan fidelidad al proyecto que tuvieron en vista al tiempo de recibir la autonomía. No se intenta con esto ahogar o inhibir la expansión del sistema de educación superior, pero sí que las instituciones realicen cambios responsables en el tiempo. Cambios sustantivos como la incorporación de nuevas áreas disciplinarias, nuevas sedes, programas de educación a distancia y cambios de propiedad debiesen dar paso a revisiones exhaustivas por parte de la agencia reguladora correspondiente.

Por la experiencia acumulada, el CSE podría constituirse en una instancia de discusión y análisis de las políticas públicas en el ámbito de la educación terciaria haciéndose cargo de la recopilación, gestión y análisis de información sobre insumos, procesos y resultados de la educación superior, dotándolo de la autoridad para verificar la información recibida y asignándole la obligación de atender las demandas de información de las distintas agencias públicas relacionadas con este nivel educativo, así como la provisión de información sobre el sistema de educación terciaria a la comunidad nacional, para lo cual debería mantener bases de datos, estadísticas y publicaciones que apunten a analizar y difundir la información reunida.

A su vez, podría asignarse al CSE la labor de desarrollar y mantener un sistema de información que apunte a caracterizar el mercado del trabajo para los graduados de la educación superior, monitoreando los cambios que vaya experimentando en el tiempo, y detectando oportunamente el surgimiento de demandas específicas desde el mundo laboral, en términos de nuevas habilidades, destrezas y conocimientos que podrían ser provistas a través de los

procesos formativos de la educación terciaria. Todo ello apuntaría a la generación y mantención de un marco nacional de calificaciones, que permita precisar los roles y funciones que los graduados de educación superior.

El CSE podría asumir la promoción de la investigación sobre la educación superior, a fin de apoyar el desarrollo de este ámbito de análisis al interior de las instituciones de educación superior, a través de la administración de un fondo concursable dedicado exclusivamente a tales fines. El CSE podría cumplir un rol asesor de los poderes públicos en temas de su competencia, pudiendo servir como espacio para la discusión, análisis y evaluación de las políticas públicas que se definan para el sector de la educación superior. Finalmente, el CSE podría fomentando el debate y el intercambio de ideas en temas de interés público relacionados con la educación superior, a través del desarrollo de encuentros, seminarios y talleres con autoridades, diversas organizaciones y el público en general.

En síntesis, el Consejo recomienda las siguientes propuestas respecto del licenciamiento y entrada de nuevas instituciones de educación superior:

- **Se debiesen revisar los criterios existentes para la apertura y la entrega de autonomía con el fin de promover estándares de licenciamiento más exigentes para las nuevas instituciones.**
- **El otorgamiento de autonomía debiese establecer ciertos compromisos institucionales evitando la reducción de estándares en las instituciones que logran autonomía.**
- **Se debiesen explicitar condiciones de cierre y sanciones de instituciones que durante el proceso de licenciamiento no logren cumplir con condiciones mínimas de operación.**
- **Cambios sustantivos como la incorporación de áreas disciplinarias, sedes, programas de educación a distancia y cambios de propiedad debiesen dar paso a revisiones exhaustivas por parte de la agencia reguladora correspondiente.**
- **Se debiese avanzar hacia la búsqueda de mayor integración de los procesos de licenciamiento acreditación, procurando compatibilidad en los criterios utilizados entre ambos procesos.**
- **Se debiese autorizar el funcionamiento de instituciones de educación superior extranjeras que dicten programas en Chile. Esta autorización debiera tener las mismas exigencias que aquellas exigidas a las nuevas instituciones nacionales durante el proceso de licenciamiento.**
- **Por la experiencia acumulada, el CSE podría constituirse en una instancia de discusión y análisis de las políticas públicas en el ámbito de la educación terciaria haciéndose cargo de la recopilación y verificación de información.**
- **El CSE podría actuar como instancia que monitorea el mercado de profesionales, y detectando el surgimiento de demandas específicas desde el mundo laboral.**

- **El CSE podría asumir la promoción de la investigación sobre la educación superior, a fin de apoyar el desarrollo de este ámbito de análisis, fomentando el debate y el intercambio de ideas en temas de interés público relacionados con la educación superior, a través del desarrollo de encuentros, seminarios y talleres.**

Aseguramiento de la Calidad entre Instituciones Autónomas

El aseguramiento de la calidad entre instituciones autónomas es promovido por la Comisión Nacional de Acreditación (CNA). Como es ampliamente conocido, la CNA es un organismo público, autónomo, cuya función es verificar y promover la calidad de las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica autónomos, y de las carreras y programas que ellos ofrecen. La CNA surge a partir de de la Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Ley N°20.129), promulgada en octubre de 2006. La CNA vino a reemplazar la labor realizada experimentalmente por la CNAP y la CONAP y que sirvieron de base para la creación de la nueva CNA.

Con la promulgación de la nueva ley, le corresponde a la CNA pronunciarse sobre la acreditación institucional de las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica autónomos. A su vez, la CNA deberá acreditar a las agencias que serán las encargadas de la acreditación de carreras y programas. La CNA debe pronunciarse sobre la acreditación de programas de pre y posgrado, manteniendo un sistema de información que contenga las decisiones relevantes relativas a los procesos de acreditación. La ley también indica que la CNA debe dar respuesta a los requerimientos efectuados por el Ministerio de Educación, desarrollando todas las actividades necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

Aunque la CNA está en su fase inicial de funcionamiento, parece importante dar algunas recomendaciones para su acción futura. En primer lugar, el Consejo está de acuerdo que con que es la CNA la institución encargada de promover niveles crecientes de calidad, integridad, eficiencia y eficacia dentro de las instituciones de educación superior proporcionando información pública en esta materia. Bien conducidos, los procesos de acreditación institucional y de carreras pueden ser mecanismos de cambio e innovación al interior de las instituciones de educación superior y por tanto, se debe velar por la rigurosidad, imparcialidad y escalamiento de estos esfuerzos al interior de las instituciones de educación superior, dando soporte a las instituciones que demuestren menor capacidad de mejoramiento.

En opinión de los Consejeros, la acreditación debe estar vinculada a la promoción de la calidad e integridad académica, a la búsqueda de eficiencia en la gestión institucional, y al fomento del vínculo de los programas ofrecidos con las demandas productivas y sociales del país. A su vez, los procesos de

acreditación deben enfatizar criterios relevantes como la eficiencia en los procesos de titulación y la búsqueda de niveles progresivos de equidad en el acceso y progresión estudiantil, considerando la importancia que hoy tienen los logros educativos de los segmentos más vulnerables de la sociedad chilena.

No es posible pronunciarse en esta etapa, sobre la actividad de las agencias acreditadoras privadas que están siendo creadas. Sin embargo es importante, piensa el Consejo, promover la imparcialidad y rigurosidad de la labor de las agencias acreditadoras. En un país como Chile, la legitimidad de los procesos de acreditación dependerá de modo significativo de la capacidad de cautelar dicha imparcialidad y rigurosidad al momento de la evaluación y, por tanto, la CNA debe generar mecanismos o formas de supervisión permanente a la labor realizada por las agencias acreditadoras.

En opinión del Consejo, deberán establecerse criterios para regular la pertenencia a agencias acreditadoras, explicitando actividades incompatibles. En opinión de algunos miembros del Consejo, los miembros y propietarios de agencias acreditadoras no podrían participar en procesos de acreditación de instituciones o programas donde ejerzan cargos directivos. Del mismo modo, el trabajo de pares evaluadores debiese normarse considerando las incompatibilidades asociadas a dicha tarea. En opinión de los Consejeros, situaciones de incompatibilidad debiesen ser explicitadas a la brevedad para asegurar la transparencia y legitimidad del sistema que se está implementando.

Del mismo modo, la CNA debiese promover una deliberación transparente en los procesos de acreditación, evitando que criterios implícitos de prestigio y calidad graviten más que aquellos que son explicitados y validados públicamente por las agencias acreditadoras. Para ello, el Consejo estima, que debiesen establecerse actas que expliciten posiciones mayoritarias y minoritarias de Evaluadores y Consejeros que reflejen los diagnósticos y decisiones acordadas. Los procesos de acreditación no debiesen estar influidos por el "prestigio" de las instituciones o por modelos tradicionales de educación superior sino que por criterios explícitos de evaluación.

El Consejo estima que la CNA debiese velar por procesos de acreditación que reconozcan la diversidad de instituciones y de sus proyectos educativos sin intentar imponer un modelo único de universidad, instituto profesional o centro de formación técnica. Para algunos Consejeros, la CNA debiese poner atención particular a la proliferación de sedes de las instituciones de educación superior, cautelando que la oferta de educación superior sea pertinente y necesaria. Dado que la oferta de educación superior evoluciona en forma dinámica, debiese evitarse—con mayor información—la saturación o la falta de profesionales en determinados mercados.

Sin embargo, algunos Consejeros estiman que velar por la pertinencia de la oferta educativa no es rol de la CNA. Dichos Consejeros sugieren que la CNA

debe establecer criterios de acreditación y re-acreditación que velen por la calidad de nuevas sedes y carreras, asegurando que dichos programas sean de calidad. Algunos de estos Consejeros opinan que la DIVESUP debiese crear incentivos a fin de promover áreas carenciadas o de interés estratégico y de esa forma promover una mayor pertinencia de la oferta educativa.

En opinión de este Consejo, es importante generar incentivos que motiven a las instituciones de educación superior a involucrarse en procesos de acreditación.[27] Existe evidencia que indica que los procesos de acreditación (institucional y de carreras) inducen a las instituciones y programas a generar mejoras en las operaciones fundamentales. Muchas acciones de mejoramiento se producen durante el proceso de auto-evaluación que de una u otra manera incentiva a realizar mejoras previas a la visita de pares evaluadores.

Los procesos de acreditación permiten realizar diagnósticos comprensivos que obligan a los involucrados a definir planes de desarrollo acotados. En consecuencia, existen beneficios concretos asociados a la acreditación y que la CNA debiese promover. En particular, no tiene sentido que la acreditación institucional no tome en cuenta la acreditación de programas, y viceversa. Se da hoy el absurdo que una institución pueda estar acreditada institucionalmente sin tener un sólo programa acreditado. La CNA podría resolver esta inconsistencia por vía reglamentaria promoviendo la acreditación de instituciones y carreras en forma decidida.

El sistema de acreditación debiese considerar niveles de calidad y el cumplimiento de determinados estándares, que permitan diferenciar entre instituciones. El sistema diferencia entre instituciones acreditadas o no acreditadas, no existiendo claridad respecto de lo que significan más o menos años de acreditación. Sería conveniente, en opinión de algunos Consejeros, que la CNA contribuya al entendimiento que tiene la ciudadanía de los resultados e implicancias de la acreditación de carreras e instituciones a fin de promover una decisión más informada entre estudiantes y familias. Debiese ser responsabilidad de la CNA difundir el sentido de los resultados de acreditación de modo de contribuir a un sistema de educación superior más transparente.

Aunque algunos Consejeros consideran que la acreditación es un incentivo en sí misma para las instituciones de educación superior, otros estiman que el sistema de aseguramiento de la calidad vigente no entrega incentivos o beneficios explícitos para aquellas instituciones o programas que logran más años de acreditación o para quienes mejoran su acreditación en el tiempo. Del mismo modo, el sistema de aseguramiento de la calidad no

[27] A la fecha, un número significativo de universidades se ha sometido a procesos de acreditación institucional, siendo menor la proporción de institutos profesionales y centros de formación técnica que se ha embarcado en dichos procesos. Del mismo modo, la acreditación de carreras ha estado fuertemente concentrada en universidades del CRUCH, siendo menor la proporción de carreras de otras instituciones que se someten a dicha evaluación.

contempla sanciones para quienes logran niveles mínimos de acreditación en forma reiterada o para quienes no desarrollan planes de mejoramiento y por tanto la CNA debiese monitorear con más fuerza y de modo más sistemático la implementación de los planes de mejoramiento.

La acreditación ha sido un proceso voluntario tanto para las instituciones como para la mayoría de programas. En opinión de algunos Consejeros, la acreditación institucional[28] y de carreras[29] debiese continuar como un proceso voluntario en que las instituciones y programas -salvo excepciones- deciden autónomamente someterse a una evaluación externa de su quehacer. Otros Consejeros sugieren que la acreditación de instituciones[30] y carreras[31] debiese pasar a ser obligatoria, especialmente en aquellas instituciones y programas donde está comprometida la fe pública.

Debiesen también generarse incentivos o exigencias de acreditación entre aquellas instituciones que reciben aportes del estado, sean estas públicas o privadas. Por ejemplo, debiesen existir obligaciones de acreditación para el acceso a fondos públicos (subsidios a la demanda y a la oferta vía fondos concursables). Por otra parte, para estimular la acreditación en instituciones universitarias que no reciben recursos estatales, se debiesen generar requisitos de acreditación para acceder a recursos de investigación y crédito universitario.

Del mismo modo, para estimular la acreditación de institutos profesionales y centros de formación técnica, se debiesen establecer requisitos de acreditación para acceder a créditos y becas estudiantiles. Así también debiera asegurarse a todas las instituciones que cumplan la condición de estar acreditadas, el acceso equitativo a fondos públicos (atendiendo su naturaleza), especialmente considerando el tipo de alumnos que atiende. En opinión del Consejo, sería importante que cuando la acreditación sea denegada, las instituciones de educación superior o programas afectados debiesen estar obligadas a definir un plan de mejoras de corto plazo (2-4 años).

De no cumplirse los planes de mejoras en un grado razonable, se debiese solicitar a la agencia correspondiente (Superintendencia, DIVESUP o CSE) el

---

[28] Marcelo Von Chrismar, Enrique O Reilly, Mónica Jiménez, Juan Pablo Prieto, Carlos Mujica, José Rodríguez, Sergio Torres, Sol Serrano, Carlos Peña, Pedro Pablo Rosso, Matko Koljatic, Manuel Krauskopf, Jorge Carvajal, Alfonso Muga, Andrés Bernasconi.

[29] Mónica Jiménez, Juan Pablo Prieto, Carlos Mujica, José Rodríguez, Sergio Torres, Marcelo Von Chrismar, Enrique O Reilly, Carlos Peña, Sol Serrano, Pedro Pablo Rosso, Matko Koljatic, Manuel Krauskopf.

[30] Sergio Bravo, Juan Zolezzi, Víctor González, Claudio Muñoz, Marcela Espinoza, Myriam Barahona, Juan Cristóbal Palma, Víctor Pérez, Agustín Squella, Julio Castro, Fernando Montes. Se abstuvo el consejero Pablo Cuevas.

[31] Sergio Bravo, Juan Zolezzi, Víctor Pérez, Jorge Carvajal, Alfonso Muga, Víctor González, Claudio Muñoz, Marcela Espinoza, Myriam Barahona, Juan Cristóbal Palma, Agustín Squella, Julio Castro, Fernando Montes. Se abstuvo el consejero Pablo Cuevas y Andrés Bernasconi.

cierre o sanción de aquellas instituciones o programas a fin de evitar mayores costos para la sociedad y los estudiantes. A su vez, la CNA debiese contemplar mecanismos o programas de soporte técnico para aquellas instituciones o programas que no reciban acreditación, ya que es difícil pensar que instituciones con escasa capacidad puedan por sí solas producir mejoras importantes en su quehacer interno. Si el foco de la acreditación es la mejora, debiesen generarse mecanismos de soporte para quienes fracasan en dicho proceso.

Algunos Consejeros consideran que la CNA debiese poner especial énfasis en cómo se difunde la información sobre acreditación. Aunque existe una normativa al respecto, no existe claridad si las instituciones son fieles a dicha normativa y si se hacen efectivas algunas sanciones a quienes no cumplen con dichas indicaciones reglamentarias. Algunos Consejeros sugieren que debiese explicitarse que no obtener acreditación equivale a no estar acreditado. Los Consejeros sugieren que toda clase de publicidad o promoción debiese cautelar la fe pública y para ello debiese existir una normativa rigurosa que es supervisada por la agencia estatal correspondiente.

Algunos Consejeros sugieren que debiesen establecerse sanciones graduales para aquellas carreras o instituciones que no se acrediten.[32] Quienes sostienen esta posición, indican que dado que la acreditación es voluntaria, los incentivos para acreditarse son insuficientes y por ello consideran que la acreditación debiese ser obligatoria puede promover mayores niveles de calidad en el sistema. Otros Consejeros sugieren no establecer sanciones para aquellas carreras o instituciones que no se acrediten ya que consideran que la no-acreditación es una sanción suficiente para quien no logra acreditarse.[33] De hecho, la no acreditación institucional involucra una sanción indirecta ya que quienes estudian en éstas instituciones no pueden acceder a crédito con aval del Estado. Finalmente algunos Consejeros sugieren que debiesen combinarse tanto sanciones como "medidas de apoyo" graduales para aquellas carreras o instituciones que no se acrediten.[34]

En síntesis, el Consejo recomienda que en materia de aseguramiento de la calidad, la Comisión Nacional de Acreditación promueva:

- **Acreditaciones rigurosas e imparciales, supervisando sistemáticamente el trabajo realizado por las agencias acreditadoras, cautelando la calidad de los procesos, especificando las causales o**

[32] Sergio Bravo, Juan Zolezzi, Víctor Pérez, Pedro Pablo Rosso, Sergio Torres, Agustín Squella, Julio Castro.
[33] Marcelo Von Chrismar, Manuel Krauskopf, Matko Koljatic, Juan Pablo Prieto, Mónica Jiménez, Enrique O Reilly.
[34] Carlos Mujica, José Rodríguez, Carlos Peña, Jorge Carvajal, Alfonso Muga, Víctor González, Claudio Muñoz, Marcela Espinoza, Myriam Barahona, Juan Cristóbal Palma, Fernando Montes. Se abstuvieron los consejeros Pablo Cuevas y Sol Serrano.

razones para la inhabilitación y evitando los potenciales conflictos de interés entre las partes involucradas.

- **Una clara normativa para regular el quehacer de las agencias acreditadoras. Las incompatibilidades para miembros de agencias y pares evaluadores debiesen estar claramente definidas.**
- **El escalamiento o masificación de los proceso de acreditación en el sistema a fin de promover con mayor profundidad la calidad, transparencia, eficiencia y eficacia de las instituciones y programas.**
- **La vinculación de los procesos de acreditación con el acceso a determinados recursos del sistema, a fin de motivar procesos de acreditación más amplios en el sistema.**
- **La vinculación de la acreditación institucional con la de programas por la vía de considerar ésta en aquélla y viceversa.**
- **La difusión de los procesos de acreditación y sus implicancias, identificando una escala de niveles de calidad en la acreditación. Ello con el fin de que los estudiantes y familias tomen decisiones más informadas al momento de escoger entre carreras e instituciones.**
- **La entrega de planes de mejoramiento antes de otorgar la acreditación. Dichos planes debiesen ser un insumo esencial en los procesos de re-acreditación.**
- **Programas de apoyo y monitoreo voluntario a las instituciones a las cuales se les deniegue la acreditación.**

Algunos Consejeros proponen que la acreditación sea obligatoria tanto para carreras como instituciones. Quienes son partidarios de esta opción sugieren que debiesen establecerse sanciones graduales para aquellas carreras o instituciones que no se acrediten. Quienes sostienen esta posición, indican que los incentivos para acreditarse son insuficientes y por ello consideran que la acreditación obligatoria puede promover mayores niveles de calidad en el sistema.

Una alternativa posible –aunque en un plano estrictamente teórico— sería fusionar la Comisión Nacional de Acreditación con el Consejo Superior de Educación por cuanto cumplirían funciones que se intersectan y son similares. Dicha posición no aparece aconsejable, para algunos Consejeros, por cuanto lo que se requiere es reforzar a la CNA en su etapa inicial de funcionamiento y, además, una solución de este tipo queda subsumida en una fórmula más amplia, planteada más adelante, que propone establecer un ente jurídico importante, representativo, con consagración de ley orgánica, en el cual se produzca la alta interlocución del Estado y del sistema de educación superior en materias relativas a licenciamiento de nuevas instituciones, coordinación entre el sistema y los planes de desarrollo, control y aseguramiento de derechos, y demás funciones en las que se requiera de una interacción público- privada para el mejor desarrollo del sistema.

(III)

Aseguramiento de Derechos y Deberes

Los Consejeros estiman que debiese existir una instancia encargada de velar por el respeto de los compromisos educativos asumidos por las instituciones de educación superior, cautelando los derechos de los estudiantes y sus familias[35]. Dicha instancia podría velar por el cumplimiento de estándares mínimos de calidad, el respeto de los derechos de los estudiantes, promoviendo la autorregulación, tareas que actualmente no son ejercidas a cabalidad dentro de las agencias gubernamentales existentes.

En opinión del Consejo, una instancia aseguradora de derechos y deberes debiese velar por el respeto de los procedimientos de selección convenidos por las instituciones o, en su caso, hechos públicos por cada una de ellas; los derechos de los estudiantes; el cumplimiento de los compromisos de desempeño suscritos por las instituciones especialmente estatales, cuidando que se trate de controles ex post que se vinculen en forma coherente con los demás procedimientos y agencias del sistema. A su vez, es esta instancia la que debiese establecer sanciones para aquellas instituciones que en forma reiterada vulneren condiciones básicas de calidad e integridad institucional, afectando a estudiantes, funcionarios y a la sociedad en su conjunto.

En opinión de los Consejeros, la agencia aseguradora de derechos y deberes para con los estudiantes y miembros de las instituciones de educación superior podría cumplir los siguientes mandatos:

- **Interpretar administrativamente el marco regulatorio de la educación superior.**
- **Absolver consultas e investigar las denuncias que formulen quienes asisten al sistema de educación superior.**
- **Verificar ex post el cumplimiento oportuno y completo de los convenios y contratos de desempeño que se celebren entre las instituciones del sistema y el Ministerio de Educación.**
- **Fijar normas que deban respetarse a la hora de efectuar comunicaciones con fines publicitarios y supervisar su cumplimiento.**
- **Disponer mecanismos de sanción para aquellas instituciones de educación superior que atenten contra niveles mínimos de calidad, integridad y eficacia institucional.**

[35] Se manifestaron en desacuerdo con la creación de dicho organismo, los consejeros Matko Koljatic y Andrés Bernasconi, para quienes los mecanismos de protección actualmente existentes son suficientes. Se abstuvo el consejero Pablo Cuevas.

- **Definir normas mínimas de calidad e integridad institucional a fin de promover la mejora progresiva de la provisión de educación superior.**
- **Disponer de mecanismos de salida (o cierre) o intervención en aquellas instituciones de educación superior autónomas que, no cumplan condiciones de mínimas de calidad e integridad.**
- **Requerir de las personas o entidades fiscalizadas que proporcionen, por las vías que la Superintendencia señale, veraz, suficiente y oportuna información al público sobre su situación jurídica, económica y financiera.**
- **Vigilar las actuaciones de las agencias acreditadoras cuando hubiere denuncia o apariencia de conflicto de intereses o razones de inhabilitación de los sujetos o agencias involucradas.**
- **Regular transferencias y fusiones institucionales.**

Una propuesta alternativa de una parte del Consejo establece que el Ministerio de Educación, por medio de la DIVESUP, asuma las funciones de información aquí referidas. Al mismo tiempo, sugieren la adopción de una institucionalidad más sustantiva, que considere un número limitado de organismos, en la línea de evitar la proliferación de instancias en el aparato estatal, con una sobrecarga de controles superpuestos que frenarían los caminos de autorregulación y limitarían la autonomía de las instituciones. Esta propuesta descarta la idea de que exista una Superintendencia de educación que tenga atribuciones sobre las universidades y la educación superior, pues es una instancia demasiado imperativa y poco coherente, según dichos Consejeros, con las características de autonomía y autorregulación que distinguen a instituciones como las de este nivel.

Estos Consejeros plantean, en cambio, sustituir al actual Consejo Superior de Educación (CSE) estableciendo un nuevo Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP), el cual sería un organismo colegiado, de integración público-privada. La creación de esta nueva instancia sería, en opinión de estos Consejeros, mejor que la que la modificación del CSE, o a la creación de una instancia que atenta contra la autonomía de las instituciones de educación superior como es una Superintendencia. En la visión de estos Consejeros, este Consejo tendría una jerarquía análoga al Consejo Nacional de Educación (CONED) [36], cuya creación está consignada en el acuerdo firmado

[36] El proyecto de Ley de Educación General reemplazaría ciertos títulos de la actual LOCE. Dicho proyecto contempla un Consejo Nacional de Educación (CONED) que pasaría a ejercer las funciones que el Consejo Superior de Educación tiene en materia de educación general (por ejemplo: dar aprobación a los objetivos fundamentales y contenidos mínimos de la educación básica y media y a los programas indicativos del Ministerio). De igual modo, aquello que es relativo a educación superior quedaría radicado en el CONESUP incluida la apelación a las decisiones de la CNA que podrían ser asumidas por una Comisión Especial de la CONESUP, Comisión que tendría carácter resolutivo, conforme a una normativa detallada que se contendría en un reglamento, de modo que esa función no sería parte de las deliberaciones generales y ordinarias del CONESUP.

entre el Mineduc, la Concertación y la Alianza. En opinión de estos Consejeros, una institucionalidad así configurada sería más adecuada en el ámbito de educación superior, pues reconocería la autonomía y la capacidad de autorregulación de las instituciones de este nivel, en especial de las universidades.

(IV)

Representación para la Toma de las Decisiones

El Consejo de Rectores ha sido hasta ahora, la contraparte del gobierno al momento de diseñar, evaluar e implementar políticas de fomento a la educación superior, específicamente de las universidades.[37] Desde su creación, el Consejo de Rectores ha constituido un referente en el desarrollo y configuración del sistema de educación superior chileno que ha ejercido amplia influencia en el país. Con la expansión del sistema de educación superior, a partir de 1981, el CRUCH pasó a ser una agrupación en la que están representadas algunas de las instituciones de mayor prestigio y contribución, pero que no representan al sistema de educación superior en su conjunto.

En opinión de dichos Consejeros, el CRUCH constituye una fuente de segregación de estudiantes e instituciones (ya que representa a un número pequeño de instituciones heterogéneas) que lleva exclusiones al momento de diseñar y elaborar políticas relevantes como la prueba de selección y admisión a las universidades (PSU) o el acceso a recursos como MECESUP, Convenios de Desempeño y FDI. En opinión de estos Consejeros, el CRUCH representa a un estilo de gobierno que concede gran peso a las comunidades académicas y que, si bien tenía pleno sentido a fines de la década de los cincuenta, pierde su significado hoy con la diversificación del sistema. Por ello, sería importante evaluar su continuidad como instancia decisional.

---

[37] EL CRUCH fue creado en 1954 como persona jurídica de derecho público y de administración autónoma. En virtud a lo establecido en la Ley Nº 11.575 (artículo 36, letra c), este Consejo actúa como un organismo de coordinación entre las universidades que lo conforman. El CRUCH es presidido por el Ministro(a) de Educación o por aquel Rector, integrante del mismo, en quien se delegue tal atribución para cuyos efectos requerirá del acuerdo del pleno de los Rectores que conforman el Consejo. El CRUCH está compuesto por las siguientes Universidades: Universidad de Chile , Pontificia Universidad Católica de Chile, Universidad de Concepción, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Universidad Técnica Federico Santa María, Universidad de Santiago de Chile, Universidad Austral de Chile, Universidad Católica del Norte, Universidad de Valparaíso, Universidad de Antofagasta, Universidad de La Serena, Universidad del Bío-Bío, Universidad de La Frontera, Universidad de Magallanes , Universidad de Talca, Universidad de Atacama, Universidad de Tarapacá, Universidad Arturo Prat, Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, Universidad de Playa Ancha de Ciencias de la Educación, Universidad Tecnológica Metropolitana, Universidad de Los Lagos, Universidad Católica del Maule, Universidad Católica de la Santísima Concepción y la Universidad Católica de Temuco.

Estos Consejeros plantean que el Consejo de Rectores ha perdido parte de su sentido, pues las instituciones estatales debieran relacionarse con el Estado mediante el Ministerio de Educación y las asignaciones directas a esas instituciones debiesen suponer convenios de desempeño evaluados y controlados por el Ministerio de Educación y en lo demás –financiamiento de ciencia e investigación, competencia por la matrícula más selectiva, apoyos remediales por concentración de alumnos vulnerables-dichas instituciones debiesen someterse a reglas generales validas para todas las instituciones.

Sobre la base de subsidios a la demanda y licitaciones para la producción de bienes públicos, las universidades privadas del CRUCH podrían acceder –dependiendo de su importancia y contribución- a fondos que debieran asignarse mediante contratos de desempeño acordados con el Ministerio de Educación y debidamente controlados por la Superintendencia o la DIVESUP. Progresivamente y conforme mejore la calidad global del sistema, los criterios de elegibilidad de los competidores podrían modificarse en base a otros criterios.

Para dichos Consejeros, decisiones que afectan a todo el sistema de educación superior no debiesen seguir siendo atribución exclusiva del CRUCH. Para ellos, es necesario generar otra instancia decisional en la cual esté representado el sistema de educación superior en su conjunto. Algunos de estos Consejeros proponen la eliminación del CRUCH, mientras que otros proponen la creación de una instancia que represente a todas las instituciones de educación superior acreditadas y en la cual se discutan temas que afecten al sistema educativo en su conjunto

Por ello— y sin perjuicio de la labor del CRUCH y de los importantes aportes que dichas instituciones han realizado a la sociedad chilena—una parte del Consejo Asesor se inclina por definir una instancia de agrupación permanente en que puedan participar todas las instituciones que componen el sistema de educación superior (universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica), constituida ésta como una instancia de encuentro, coordinación y diálogo de todas las instituciones de educación superior. Para estos Consejeros, la mayor diversificación del sistema universitario en las dos últimas décadas hace aconsejable la creación de una nueva instancia u órgano de representación o asociación de todas las instituciones de educación superior, sin perjuicio de las formas de asociativas legales o voluntarias existentes.

Para algunos Consejeros, la nueva instancia de representación podría definirse como una entidad asociativa sin carácter legal, que funcione principalmente con base en comisiones que permitieran una labor eficaz en algunas materias. Dichas comisiones se constituirían de modo representativo con instituciones de los tres estamentos de la educación superior para definir propuestas que afecten a todas o a una proporción significativa de instituciones.

Para otros Consejeros, en cambio, dicha entidad asociativa debería ser similar al CRUCH, tanto en materia legal como en su forma de operación.

La pertenencia a esta nueva instancia de representación debiese condicionar la participación en base a la acreditación institucional u otros criterios relevantes, ya que las instituciones participantes debiesen tener un compromiso explícito con el aseguramiento de la calidad. Bajo esta lógica, el CRUCH seguiría siendo una instancia de libre asociación de representación y negociación para sus miembros, con el reconocimiento que la ley general da a tales instituciones, pero sería en la nueva instancia donde debiesen generarse las propuestas y compromisos que afectan al sistema de educación superior en su conjunto (PSU, Movilidad Estudiantil, Créditos Transferibles, entre otros).

En síntesis, el Consejo aboga porque exista algún órgano de representación o instancia de asociatividad de todas las instituciones de educación superior acreditadas, sin perjuicio de las formas asociativas legales o voluntarias actualmente existentes.

1.3. Otros Tópicos de Institucionalidad

Participación

La participación en las instituciones de educación superior (y muy particularmente en las universidades) es un atributo que ha formado parte de la tradición educativa chilena, particularmente entre las instituciones asociadas al CRUCH. Durante diversos períodos, distintos estamentos que forman parte de las universidades del CRUCH han tenido la posibilidad de vincularse en el quehacer de sus respectivas instituciones, enriqueciendo la labor de las mismas. A lo largo de la historia, la participación ha tenido distintas intensidades, produciendo culturas institucionales diversas.

La participación en el quehacer de las instituciones de educación superior puede involucrar a diversos actores de la comunidad que se vinculan con distintos deberes y derechos. Por un lado puede estar la participación de los académicos que a través de asociaciones y consejos deben tener un rol fundamental en la conducción de las instituciones de educación superior, contribuyendo en la definición y cumplimiento de su misión. Por otro lado está la participación de los estudiantes que a través de sus federaciones y centros de alumnos deben contribuir a la promoción los derechos y deberes estudiantiles.

También está la participación de funcionarios no académicos que con su labor contribuyen al funcionamiento y progreso de las instituciones de educación superior. En cuarto lugar, se puede destacar la participación de egresados o ex alumnos que según experiencia de países anglosajones, por ejemplo, pueden jugar un rol fundamental en ámbitos tan diversos como la búsqueda de recursos y procesos de selección. De hecho, en la experiencia

chilena de acreditación, los egresados constituyen una importante fuente de retroalimentación que debe ser utilizada para el mejoramiento de la calidad de los programas educativos de las instituciones. Finalmente, está la comunidad en la cual se inserta una institución de educación superior y que puede contribuir a que esta ofrezca servicios pertinentes a las necesidades de quienes la rodean.

En opinión del Consejo, la experiencia educativa se entrelaza, hasta cierto punto, con la formación ciudadana, motivo por el cual, la participación en diversos ámbitos de la educación superior es relevante y debe promoverse. Sin perjuicio de lo anterior, cada institución, y conforme a su propia autonomía y cultura, debe incentivar formas de participación que sean adecuadas y beneficiosas para sí mismas. Por su parte, es de interés del sistema de educación superior en su conjunto cautelar niveles de participación que promuevan una cultura ciudadana entre los individuos más educados de la sociedad.

Las formas de participación en las instituciones de educación superior debe ser coherente con el conjunto de derechos civiles y políticos fundamentales, entre los que se cuenta el derecho de todos a asociarse (libre asociación). Esto supone que las instituciones de educación superior no han de establecer como condición de ingreso o permanencia la renuncia a ejercer dichos derechos civiles y políticos. Lo anterior implica que las instituciones de educación no deben impedir la libre asociación de sus miembros, sino que reconocer y legitimar la labor de estas asociaciones. El Consejo piensa que la libre asociación de los estudiantes, académicos y funcionarios y la promoción de sus intereses, con pleno respeto por las reglas que cada institución se ha dado a la hora de gobernarse a sí misma, es un bien que debe respetarse ya que promueve una ciudadanía responsable.

Existen diversas razones para fomentar la participación al interior de las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica. Esto no significa promover un "co-gobierno" en las instituciones de educación superior, pero sí que existan canales formales y conocidos para representar las visiones de distintos actores del sistema educativo superior.[38] En un contexto como el actual, en el cual se pretende fomentar la capacidad de aseguramiento de la calidad en las instituciones de educación superior, la participación de diversos miembros de las comunidades educativas, particularmente de diseño y evaluación de programas de estudio, debiese ser una condición necesaria para la promoción de niveles progresivos de calidad e integridad institucional.

En consecuencia, las instituciones de educación superior debiesen garantizar instancias de participación conforme a sus respectivos marcos legales, reglamentos y estatutos. Cada institución, en el ejercicio de su

[38] La Consejera Miriam Barahona destaca que la participación debe involucrar a toda la comunidad educativa, especialmente en el caso de las universidades.

autonomía, debiese tener la libertad para definir por sí misma los niveles de participación que desea en su interior, respetando los derechos civiles y políticos consagrados en la constitución. El reconocimiento de mecanismos de participación para miembros de las instituciones de educación superior, especialmente de estudiantes, debiese ser particularmente respetado ya que ellos están directamente afectados por las decisiones institucionales.

El Estado a través de sus organismos reguladores debiese monitorear y sancionar prácticas que atentan contra la asociación de los miembros de instituciones de educación superior. Una posibilidad para garantizar niveles mínimos de participación sería la definición explícita—dentro de los estatutos de las instituciones de educación superior—de las condiciones de participación de diversos agentes en el quehacer institucional. Para garantizar el respeto a las formas de participación, los procesos de licenciamiento y acreditación debiesen evaluar estas condiciones, garantizando niveles básicos de participación.

La organización de universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica debe ser consistente con el conjunto de derechos civiles y políticos fundamentales, entre los que se cuenta el derecho de todos a asociarse para representar y promover intereses específicos o de índole general. Esto supone que las instituciones del sistema no han de establecer como condición de ingreso o permanencia la renuncia a ejercer derechos fundamentales al interior de la institución. El Consejo piensa que la libre asociación de los estudiantes y la promoción de sus intereses, con pleno respeto por las reglas que cada institución se ha dado a la hora de gobernarse, es un derecho fundamental que promueve una ciudadanía responsable y forma parte irrescindible de la experiencia educativa de nivel superior.

El Consejo recomienda las siguientes propuestas respecto de la participación en instituciones de educación superior:

- **Las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica debiesen definir explícitamente formas de participación conforme a sus respectivos marcos legales, reglamentos y estatutos. Para esto es necesario derogar los articulos 45 letra e) y 84.**[39]
- **Conforme a los marcos legales, reglamentos y estatutos de las distintas instituciones, se debiesen respetar derechos de asociación de estudiantes, académicos y funcionarios como formas de aseguramiento de la calidad e integridad de las instituciones.**
- **Se sugiere que en materia de participación, las instituciones privadas definan formas de participación y representación de acuerdo al Código del Trabajo mientras que para las universidades estatales las formas de representación estarán enmarcadas dentro de sus respectivos estatutos.**

[39] En esta materia, la Consejera Miriam Barahona indica que se debe dejar a cada institución la decisión sobre la forma y límites de participación.

- **El Estado, a través del MINEDUC (DIVESUP) o la agencia que se defina para esta tarea, debiese cautelar o garantizar el respeto a las formas de participación y representación definidas en las instituciones, sancionando prácticas que atenten contra los derechos fundamentales de los involucrados.**
- **Los procesos de licenciamiento y acreditación debiesen cautelar el respeto a condiciones mínimas de participación (particularmente el derecho de asociación de los estudiantes) respetando los estatutos y culturas educativas y fomentando dichas prácticas al interior de dichas instituciones.**

En síntesis, el Consejo ha llegado a la conclusión de que es necesario prescribir formas de participación institucional que den cuenta de la normativa laboral y de los estatutos regulatorios de las diferentes instituciones. Es decir, se deben resguardar niveles de participación dentro de las distintas instituciones de educación superior resguardando, al menos, condiciones mínimas de organización de los estudiantes. El Consejo reconoce que la participación debe enmarcarse dentro del ethos y autonomía de las instituciones y por tanto es necesario respetar las formas de participación—que más allá de un mínimo—han de definir para sí mismas universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica.

Institucionalidad para la Investigación

La Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT) es la agencia orientada a diseñar, financiar y ejecutar políticas de investigación. CONICYT fue creada en 1967 con la misión de promover la investigación científica y tecnológica, fomentar la formación de recursos humanos, fortalecer el desarrollo de áreas nuevas del conocimiento e innovación productiva y de ese modo contribuir al desarrollo económico y social del país. A lo largo de su historia, CONICYT ha cumplido una importante función en la promoción de la investigación, en el soporte a la innovación y en la formación de capital humano avanzado.[40]

En los últimos años, los recursos destinados a la innovación se han multiplicado generándose otras iniciativas entre las que se destacan: FONDAP, EXPLORA y PBCT. En el año 2000 se crea el Programa Regional de Ciencia y Tecnología con el objetivo de descentralizar el desarrollo científico y tecnológico del país. Este programa ha permitido la creación de unidades o centros de desarrollo científico y tecnológico a nivel regional, en una perspectiva que promueve la regionalización y descentralización de la capacidad de innovación más avanzada.

[40] MIDEPLAN a través de la Beca Presidente de la República para Estudios de Posgrado también es otra instancia de formación de capital humano avanzado.

En la actualidad existen 13 Centros Regionales y Concejos Regionales de Ciencia y Tecnología (CORECYT) distribuidos en todo el país. Con el fin de potenciar su desarrollo, en el año 2006, se generó el Concurso de Fortalecimiento de Centros Regionales, que busca complementar y fortalecer el trabajo ya realizado por estos centros; respondiendo a las necesidades no satisfechas en la formulación inicial de centros y aprovechando nuevas oportunidades generadas por cambios del entorno. A su vez se destaca la labor de CORFO, institución creada en 1939, con el objeto de promover la capacidad productiva del país y que durante los últimos años se vincula significativamente con el quehacer de las instituciones de educación.

Durante los últimos años y a través de la iniciativa INNOVA, CORFO ha tratado de vincular la investigación desarrollada en instituciones de educación superior—universidades—con el mundo productivo. A través de la línea de innovación precompetitiva—que estimula la investigación y el desarrollo en áreas que tienen o tendrán aplicaciones productivas en el mediano y largo plazo, ya través de la línea de innovación en áreas de interés público—que intenta mejorar la operación de mercados y sectores productivos— y a través de programas y proyectos de difusión tecnológica, CORFO se ha vinculado activamente en la investigación e innovación desarrollada en universidades.

En el año 2005, se creó el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (CNIC) con el objetivo de definir los lineamientos que se requieren para generar las bases de una estrategia de innovación nacional. El Consejo se originó a partir de la necesidad de establecer la forma de asignar los nuevos recursos que han ingresando recientemente a las arcas fiscales y que tiene como único destino el fomento de la innovación en el país. Esta en marcha como parte de este Consejo la puesta en marcha del Fondo de Innovación para la Competitividad que tendrá como objetivo prioritario la construcción de una estrategia nacional de innovación para la competitividad.

Se observa un creciente interés del Estado que se demuestra a través del significativo aumento de recursos destinados a la formación de investigadores, y a la promoción de conocimiento e innovación. Sin embargo, la búsqueda de mayor investigación e innovación demandará continuar con esta política en forma agresiva. A su vez, aunque muchas de las iniciativas que promueven la investigación e innovación son de implementación reciente es importante evaluar en qué medida dichas iniciativas están contribuyendo a las necesidades de desarrollo del país.

Otro tema relevante en materia de institucionalidad científica y tecnológica dice relación con los niveles de coordinación entre agencias y programas orientados a estos propósitos (CONICYT, CORFO, CNIC, etcétera). No existe, en opinión del Consejo, un trabajo coordinado entre las agencias orientadas a la promoción de la investigación e innovación y por tanto debiesen realizarse esfuerzos de integración entre iniciativas vigentes en cada una estas

agencias. Es importante también, definir una estrategia de mediano y largo plazo que permita expandir el trabajo de instituciones o centros consolidados, pero que al mismo tiempo, facilite la creación de nuevas capacidades de investigación e innovación.

En síntesis, el Consejo recomienda las siguientes propuestas respecto de la institucionalidad orientada a la investigación e innovación:

- **Se debiese generar un Ministerio de Educación Superior que articule las políticas que afectan a este segmento del sistema educativo, poniendo particular énfasis en las tareas de fomento a la ciencia y tecnología.**
- **Se debiesen aumentar los recursos destinados a investigación, innovación y formación de capital humano avanzado.**
- **Se debiesen definir áreas de desarrollo prioritarias acorde con las necesidades estratégicas del país.**
- **Se debiesen coordinar las políticas de investigación, innovación y formación de capital humano avanzado a fin de potenciar su impacto y efectividad.**
- **Se debiese fomentar la investigación básica y aplicada a fin de potenciar su vinculación e impacto.**
- **Las políticas de investigación debiesen fomentarse ampliamente, evitando la desvinculación entre investigación y universidad. A su vez, se debiese promover la flexibilidad de modo que la investigación pueda responder a las necesidades de mediano y largo plazo en Chile y el mundo.**
- **Las políticas de investigación, innovación y formación de capital humano avanzado debiesen evaluarse y ajustarse en forma periódica.**
- **Se debiesen potenciar las instancias que vinculan la generación de conocimiento con la innovación y transferencia tecnológica estimulando la conexión entre universidades y empresas.**
- **El MINEDUC debiese tener participación en los consejos de CORFO y el CINC a fin de promover una mejor articulación entre agencias destinadas a promover la investigación, innovación y formación de capital humano avanzado.**
- **Apoyar la creación o continuidad de revistas científicas de calidad y reconocimiento internacional, que permitan la difusión, fomento y validación de la investigación que se hace en el país.**

El Estado y las Universidades Estatales

El Estado puede relacionarse con las instituciones de educación superior y en especial con las instituciones públicas de múltiples formas. En teoría, el Estado puede actuar como dueño (con activos propios, staff de empleados públicos y plena responsabilidad por las inversiones y los riesgos) o como socio, es decir, trabajando en conjunto y compartiendo responsabilidades respecto de

fines y medios específicos. Entre esos dos extremos existe la posibilidad de ser financista de aspectos básicos (core funder) o planificador o una mezcla de estas dos posibilidades, usando a ese efecto instrumentos como convenios de desempeño que permiten financiar y alinear a las instituciones tras la búsqueda de bienes y objetivos particulares.

En el caso del sistema de educación superior chileno, el Estado se ha relacionado con las instituciones públicas estatales como un financista parcial (y no como un core funder) sin incidir de manera substantiva ni en la planificación ni en las decisiones institucionales. La propuesta de gobierno—de reciente discusión—supone cambiar esa relación de manera que el Estado mantenga con sus instituciones una relación de *core funder* y *planificador*. Para ello, las instituciones estatales deben contemplar formas de gobierno corporativo que aseguren una presencia real de los intereses estatales o sociales en razón de los que se les concede una política de acuerdo a su rol y naturaleza.

Las instituciones estatales surgieron fruto de una voluntad o interés nacional, lo que las obliga a responder a la sociedad en su conjunto más allá de grupos e ideologías. Los recursos que allí ingresan o se generan pasan a ser activos públicos, que pertenecen a todos los chilenos sin ser propiedad de un segmento religioso, social, económico o político particular. Las universidades estatales están llamadas a fomentar el pluralismo, la tolerancia y la equidad a fin de desarrollar una conciencia ciudadana activa y responsable que sirva al Estado y a la sociedad.

El rol público de las universidades estatales no es privativo de las mismas, pero este rol constituye un mandato ineludible para dichas instituciones. La apertura al diálogo sin exclusiones, el aseguramiento de la independencia crítica, el cultivo de la tolerancia y el esfuerzo sistemático por incorporar a personas de todos los sectores y credos son valores o principios que, si bien pueden estar presentes en diferentes instituciones de educación superior, deben cultivarse de manera obligatoria (pero no excluyente) en las instituciones estatales.

Algunos Consejeros estiman que las instituciones estatales podrían ayudar al Estado en su rol regulador y orientador del sistema de educación superior en la medida que algunas de ellas se constituyan como referentes efectivos de calidad, equidad y eficiencia institucional. En la medida que las universidades estatales provean una educación de buena calidad y precio podrían obligar a que otras instituciones del sistema ajusten su calidad y precio en el mercado educativo. De esa forma, las instituciones estatales podrían jugar un rol significativo en la búsqueda de niveles progresivos de calidad y eficiencia, conteniendo costos y fomentando mayor calidad educativa.

En opinión de una parte del Consejo, la formación de profesores, científicos, artistas y filósofos debiese ser una tarea importante del Estado y sus

universidades, considerando que estas carreras son de gran relevancia para el desarrollo social y cultural del país y teniendo en cuenta que la formación de estos profesionales debiese darse dentro de un contexto pluralista que respeta y no adscribe a ningún credo o grupo de interés específico. El Consejo reconoce la importancia de instituciones privadas que puedan adscribir a determinados credos, intereses o sectores específicos de la sociedad, pero considera importante la existencia de alternativas educativas estatales (y públicas) para la formación de profesionales. Esto no significa que instituciones privadas de diversa índole ofrezcan dichos programas, sino más bien que el Estado no debiese renunciar—en lo posible—a la provisión directa de estas carreras y programas.

El Consejo cree también que la presencia del Estado (y sus universidades) en zonas aisladas o extremas del país debiese estar ampliamente justificada. En regiones extremas o aisladas, la presencia de universidades estatales se justifica por motivos estratégicos vinculados al desarrollo del país y al ocupamiento del territorio. Subsidios o asignaciones especiales son frecuentes en zonas geográficas aisladas y por tanto no sería equivocado desarrollar políticas que permitan contar con una oferta educativa de calidad en dichos lugares. Esto no significa que debiese estimularse la creación de instituciones de gran tamaño, alcance o complejidad, pero sí debiese ser un objetivo de política la existencia de una buena oferta educativa que contribuya al desarrollo de dichas zonas.

Sin perjuicio de lo anterior, el ámbito de acción de universidades estatales debiese considerar sus fortalezas y potencialidades, evitando una competencia que deteriore su desempeño. En opinión de algunos Consejeros, sería razonable que las universidades estatales se consolidaran en determinadas zonas o áreas de desempeño coordinado su acción en el sistema de educación superior. Si fuese necesario, habría que definir competencias y fortalezas evitando la sobreoferta, a menos que el tamaño del mercado lo recomiende. Tal como se ha indicado en la sección de aseguramiento de la calidad, las universidades estatales, debiesen también estar obligadas a acreditar nuevas sedes y programas.

Por la forma en la cual se ha configurado el sistema de educación superior chileno, no es claro el mandato que tienen las instituciones estatales. Más allá de las restricciones[41] que imponen la ley y los estatutos administrativos que rigen a sus funcionarios, el Estado no ha hecho una reflexión sobre el

[41] Las universidades estatales no pueden pagar indemnizaciones a sus funcionarios. Tampoco pueden obligar a que sus académicos y funcionarios jubilen. A diferencia de otras instituciones, las universidades estatales deben cumplir con leyes como la de plena imponibilidad y seguros laborales, sin que el gobierno central procure dichos recursos.

mandato o misión que desea para sus universidades.[42] En ese contexto, no se diferencia el trato del Estado con sus universidades del trato que el Estado tiene con otras instituciones de educación superior. Esto no quiere decir que las universidades estatales deban reducir su autonomía académica, pero sí, que es necesario que expliciten sus deberes y derechos.

En opinión del Consejo, es importante que las universidades estatales y el Estado inicien un proceso de diálogo para definir sus responsabilidades mutuas. En las condiciones actuales, es necesario revisar las regulaciones que rigen a estas instituciones de manera de definir derechos y deberes del Estado y sus universidades. No es razonable que las universidades estatales estén sometidas a demandas y exigencias que luego no se condicen con los recursos que el Estado le procura. Por tanto, el Estado debiese explicitar las tareas y recursos—a través de asignaciones básicas y convenios de desempeño—que le atribuye a las universidades estatales, definiendo mecanismos que permitan evaluar el cumplimiento de dichas tareas.

También es conveniente evaluar la legislación que rige a las instituciones estatales y en qué medida esta legislación contribuye a su buena operación y funcionamiento. Hasta la fecha, la única institución estatal que ha realizado una revisión y redefinición de sus estatutos orgánicos es la Universidad de Chile, experiencia de la cual se tienen escasos antecedentes para extenderla a otras instituciones. El cambio de estatutos de la Universidad de Chile se ha realizado sin revisar la legislación que la rige como entidad estatal y con la información disponible no es posible evaluar la necesidad de replicar dicha experiencia. Algunos Consejeros proponen que sean las universidades estatales las que a través de sus propias instancias de representación, discutan las modificaciones legales necesarias desenvolverse en el medio. Dicha discusión podría ser lo suficientemente amplia como para dar cabida a cierta heterogeneidad entre universidades estatales.

El Estado y las universidades que le pertenecen, debiese revisar en forma exhaustiva la legislación que rige a dichas instituciones y con ello dar paso a una legislación que de respuesta a las necesidades de innovación en diferentes polos de desarrollo del país. La revisión de la legislación vigente debiese reconocer a diversidad de universidades estatales, dando paso, si es necesario a diferentes estructuras organizacionales de acuerdo al contexto en que estas se desenvuelven. En ese contexto, sería importante también dar paso a una revisión explícita de los estatutos y normativas que controlan a las universidades estatales para con ello fomentar una labor más eficiente, flexible y transparente dentro de estas instituciones.

[42] En las universidades estatales, cada institución puede construir una normativa específica para sus académicos. En cambio, para los funcionarios no académicos se aplica el estatuto administrativo.

Al mismo tiempo, sería importante revisar el rol de las juntas directivas, evaluando en qué medida su acción promueve una mejor practica en las instituciones estatales. Hasta hoy, no es clara la forma en que se designan los miembros de las juntas directivas o la experiencia y conocimiento que estos traen a las instituciones de educación superior. Los miembros de las juntas directivas debiesen representar al Estado, contrapesando la autoridad y poder ejercido por las autoridades unipersonales, fomentando una labor académica de calidad e integridad en las instituciones estatales. A su vez, las universidades estatales debiesen contar con formas de autoridad colegiadas con capacidad para contrapesar la discrecionalidad con la que pueden actuar las autoridades unipersonales de dichas instituciones.

A juicio de los Consejeros, las universidades estatales debieran esforzarse por contemplar formas de gobierno que, sin lesionar la participación de sus comunidades académicas, eviten la captura de esas organizaciones a favor de los intereses corporativos particulares, con el riesgo consiguiente en la calidad de la gestión. En opinión del Consejo, las instituciones estatales debieran relacionarse con el Estado, por medio del Ministerio de Educación y la DIVESUP entre cuyas funciones debiese estar esta tarea específica. El Ministerio de Educación debiese disminuir los costos de transacción que gravan a esas instituciones a la hora de competir con el resto del sistema. Ello incluye, en términos generales, instituir mecanismos de control ex post y la celebración de contratos de desempeño que sin encarecer los costos de transacción favorezcan la rendición de cuentas.

En síntesis, el Consejo recomienda las siguientes propuestas respecto de la relación del Estado con las instituciones que le pertenecen:

- **El Estado y las universidades que le pertenecen debiesen entablar un diálogo para explicitar el vínculo que pretenden mantener, clarificando formas y opciones de cooperación.**
- **Los deberes de las universidades estatales debiesen tener como contrapartida recursos básicos (core funder) que permitan el logro o cumplimiento de dichos mandatos. El cumplimiento de dichos objetivos debiese evaluarse periódicamente.**
- **Los deberes legales que el Estado obliga a cumplir a las universidades estatales en tanto sus funcionarios son empleados públicos, deben contemplar la contrapartida de recursos necesarios para su cumplimiento**
- **Las instituciones estatales deberían relacionarse con el Estado, según lo previsto, por medio del Ministerio de Educación. La DIVESUP debiese colaborar y monitorear la laborar de estas instituciones.**
- **El Estado debiese contribuir activamente a la definición, revisión y evaluación del cumplimiento de la misión en las instituciones estatales a través de una presencia activa en las juntas directivas.**

Las juntas directivas debiesen operar como mecanismos efectivos de vinculación entre el Estado y las universidades estatales.

- **El Estado central debiese reducir o eliminar los costos de transacción que gravan a las instituciones estatales a la hora de competir con el resto del sistema. Ello incluye, entre otros, instituir mecanismos de control ex post, plazos de endeudamientos razonables para inversiones, y la celebración de contratos de desempeño que sin encarecer los costos de transacción favorezcan el accountability a estas instituciones.**
- **Las universidades estatales debiesen contemplar formas de gobierno corporativo que aseguren una presencia real de los intereses estatales y sociales.**
- **Las universidades estatales debiesen revisar las políticas de apertura de nuevas sedes evitando la sobreoferta de programas y sedes en zonas en donde el mercado no faculta un gran número de instituciones o carreras.**
- **El Estado debiese designar representantes (académica y profesionalmente) calificados en las Juntas Directivas de las universidades estatales que velen por el logro de las responsabilidades atribuidas a estas instituciones.**
- **El Estado debiese cautelar el cumplimiento del rol público (político, social y económico) en las universidades que le pertenecen, proporcionado los recursos económicos para el logro de esas funciones y cuidando la adecuada gestión de los mismos.**
- **El Estado debiese fomentar la oferta educativa en zonas aisladas y en ámbitos de escasa rentabilidad privada a fin de cautelar el desarrollo armónico de la sociedad.**
- **La universidades estatales debiesen establecer compromisos con las regiones en que están insertas, promoviendo su desarrollo en todos lo ámbitos.**
- **Las universidades estatales debiesen evaluar y cambiar si es necesario las normativas y estructuras de gobierno y de ser necesario, debiesen realizar modificaciones para asegurar la capacidad del Estado para incidir en ellas.**

Algunas de estas modificaciones se debiesen aprobar por ley o por un decreto con fuerza de ley, especificando funciones, administración y autoridades. Las demás decisiones debiesen ser resueltas por las propias instituciones estatales en el ejercicio de su autonomía.

Referencias: Clark, B. (1998) Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation, Oxford: Pergamon-Elsevier Science.

FINANCIAMIENTO A LOS ESTUDIANTES DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

(Pregrado universitario, técnica y profesional).

1. Presentación

El objetivo de este documento es efectuar propuestas de recomendaciones de políticas de financiamiento público para las ayudas estudiantiles en la educación superior, excluido postgrado. Toma como punto de partida lo mencionado al respecto en el primer informe de avance del Consejo Asesor Presidencial. Su foco apunta a efectuar recomendaciones de carácter general, sin entrar en mayores justificaciones, algunas de las cuales están ya adelantadas en el citado informe, y sin enfatizar en detalles técnicos.

Diversidad requiere diversos instrumentos. El sistema de educación superior chileno es diverso en un conjunto de dimensiones que emanan de condiciones históricas, regionales, de propiedad, de misiones, de niveles institucionales. La formación de capital humano, , la creación de conocimiento avanzado, la formación de una ciudadanía democrática y tolerante, el cultivo de la pluralidad, la diversidad, la promoción social, la inclusión de grupos provenientes de sectores vulnerables son objetivos que en determinadas circunstancias compiten entre sí. Un sistema de financiamiento a la educación superior debe conciliar una diversidad de objetivos, con instrumentos específicos y diversos que se alineen hacia el logro de tales propósitos. Las políticas públicas deben estar orientadas a compatibilizar los objetivos de equidad, calidad, eficiencia interna y eficiencia externa, en un escenario de particular diversidad.

La calidad y equidad son principios orientadores de la acción del Estado en el sistema de educación superior y los instrumentos de financiamiento entregados pueden generar las condiciones para que los actores involucrados en este sistema tiendan progresivamente en esa dirección. Aunque el sistema de financiamiento y los incentivos que éste genera son importantes mecanismos para fomentar calidad y equidad, es conveniente tener en cuenta que también otros instrumentos normativos o regulatorios pueden contribuir en la misma dirección (licenciamiento, acreditación, condiciones de elegibilidad).

2. Estado actual del sistema de créditos y becas.

El cuadro siguiente muestra los principales instrumentos de crédito y becas disponibles para los estudiantes de la educación superior en Chile, sus niveles

de cobertura, los beneficios según quintil de ingresos y los puntajes mínimos requeridos en la PSU u otros requisitos.

Cuadro 1. Créditos y Becas de Arancel

	Crédito/Beca		Cobertura[43]	Quintil	Puntaje PSU	CRUCH	Sistema Privado
Crédito	Fondo Solidario		Arancel de Referencia	I al IV	475	✓	
	Crédito con aval del Estado	Universidades	Arancel de Referencia	I al IV	475	✓	✓
		IP´s y CFT´s			NEM 5,3 o 475 PSU		
Becas de arancel	Bicentenario		$ 1.150.000	I y II	550	✓	
	Excelencia Académica/ Puntaje Nacional	Universidades	$ 1.000.000	I al IV	475/puntaje nacional[44]	✓	✓
		IP´s y CFT´s	$ 400.000			✓	✓
	Juan Gómez Millas (en extinción)		$1.000.000	I y II	550	✓	✓
	Hijos de Profesores		$ 500.000	I al IV	550	✓	✓
	Pedagogía		$1.000.000	-	600	✓	✓
	Nuevo Milenio		$ 400.000	I y II	-	✓	✓

Los distintos instrumentos tienen que ver, preferentemente, con universidades. En el caso de aquellos que abarcan otros niveles institucionales, el cuadro contiene la distinción necesaria.

El conjunto de instrumentos actualmente disponible constituye un menú de opciones, con las siguientes características.

i) Comprende dos sistemas de créditos creados con una diferencia de alrededor de 15 años (1994 y 2006); diferentes alternativas de becas, y distintas condiciones de elegibilidad, tanto de las instituciones como de los estudiantes.

[43] Para la generación ingresante en el 2008, se contempla lo siguiente: i) Beca Bicentenario: 100% de cobertura hasta el monto del arancel de referencia; ii) becas de Excelencia Académica, Puntaje Nacional, Pedagogía y Juan Gómez Millas: monto $1.150.000, y iii) ampliación de las condiciones de elegibilidad para becas equivalentes a la Bicentenario a estudiantes con puntaje entre 500 y 549 puntos PSU, premiándoseles con ésta a partir de tercer año, tras dos primeros años exitosos con crédito solidario.

[44] En aquellas regiones que no cuenten con puntajes nacionales, el beneficio se asignará al o los estudiantes con mejor puntaje en ella.

ii) Los fondos solidarios[45], establecidos mediante ley a comienzos de los noventa (1994), están disponibles para estudiantes que postulan a las universidades del Consejo de Rectores, los cuales son admitidos en dichas instituciones mediante un sistema común y transparente de admisión nacional. Otorga beneficios a estudiantes pertenecientes a los cuatro primeros quintiles de ingreso, incluyendo subsidios a través de tasas de interés y de garantías al riesgo sobre ingresos futuros, ya que su devolución es contingente al nivel de ingresos que perciba el deudor una vez que se integre al mercado laboral. La administración y cobranza de estos créditos es realizada por las propias universidades y, en el último tiempo, se han incorporado reformas legales conducentes a incrementar la responsabilidad de los deudores sobre el compromiso asumido y así aumentar el nivel de recuperación. Sin embargo, a partir de la cohorte ingresada a primer año en el 2006 se comenzó a aplicar un sistema notoriamente distinto. Se transitó desde una asignación en bloque, según estimaciones regladas de demanda a cada universidad, a un sistema que consiste, a grandes rasgos, en: el establecimiento de un arancel de referencia (definido según institución y carrera, por parte del Ministerio de Educación de acuerdo a parámetros definidos para tal efecto), respecto del cual el Estado garantiza una cobertura de un 100% a estudiantes pertenecientes a los tres primeros quintiles[46],[47],[48] la asignación centralizada en el Ministerio de Educación, y un incremento regulado de variación de la matrícula efectiva de primer año. El estado de régimen de este nuevo mecanismo se alcanzará en el año 2011 y, en el intertanto, las cohortes ingresadas en los años

[45] Este mecanismo de crédito es continuador del Crédito fiscal establecido en 1981, y que se asignaba centralizadamente, cuya cobranza recaía en la Tesorería General de la República. Posteriormente, se modifico la legislación constituyéndose un mecanismo denominado crédito universitario, de índole descentralizado, tanto en la asignación como en la cobranza, descansando ambas en las universidades respectivas.

[46] Los estudiantes ingresados el 2006 y el 2007, provenientes de los dos primeros quintiles y con un puntaje mayor o igual a 550 puntos en la PSU obtienen una beca por un monto de $1.150.000. Si este monto no cubre el valor del arancel de referencia, la diferencia respectiva es cubierta por el Mineduc con crédito solidario. Los estudiantes ingresados en el 2008 que reúnan las condiciones anteriores percibirán una beca por un monto equivalente al arancel de referencia. Si para todos éstos hay, además, un remanente hasta el arancel efectivo, éste se financia con crédito asignado por las propias instituciones y en condiciones financieras similares a la de los créditos solidarios. Los estudiantes ingresados en el 2008 que reúnan las condiciones anteriores percibirán una beca por un monto equivalente al arancel de referencia.

[47] A la vez, para los asignatarios de crédito ingresantes 2006 y 2007 (quintil 3, y quintil 1 y 2 con rendimiento PSU entre 475 y 550 puntos) cualquier diferencia entre el arancel de referencia y el efectivo es cubierta por las instituciones involucradas, en la forma ya descrita en la nota anterior. Los estudiantes provenientes del cuarto quintil obtienen crédito en porcentajes del respectivo arancel de referencia que descienden gradualmente en la medida que aumenta el nivel de ingresos de sus familias.

[48] Para las generaciones que ingresen a partir de 2008 y con puntajes entre 500 y 549 puntos PSU, se decidió premiarlos con becas equivalentes a la Bicentenario, a partir de tercer año y por el resto de la carrera, tras dos primeros años exitosos con crédito solidario.

2005 y anteriores se mantienen dentro del sistema antiguo: lo propio de una transición.

iii) El sistema de Crédito creado el 2006 a partir de la ley 20.027 (conocido inicialmente como crédito con aval del Estado), está disponible para todas las instituciones de educación superior acreditadas, incluyendo las universidades privadas, institutos profesionales y centros de formación técnica, creadas después de 1981. Las condiciones de crédito corresponden a las de mercado, no es contingente al ingreso, e incluyen garantías de las propias instituciones de educación superior y del Estado. Es administrado por una comisión autónoma a nivel nacional que asigna el crédito y que opera independientemente de las instituciones de educación superior. La cobertura máxima de los créditos está determinada por los respectivos aranceles de referencia establecidos anualmente por el Mineduc.

iv) Las becas de arancel están disponibles para todos los estudiantes que ingresan a las instituciones de educación superior, con excepción de la Beca Bicentenario a la cual pueden acceder solamente estudiantes de las entidades del Consejo de Rectores. Desde comienzos del año 2007 se han incorporado dos nuevos instrumentos de este tipo para estudiantes meritorios egresados de establecimientos subvencionados de enseñanza media: la Beca de Excelencia Académica que beneficia a estudiantes que se encuentren dentro del 5% de los mejores egresados de su institución, y una beca, de igual monto que la anterior, destinada a premiar a los estudiantes de dichas entidades con puntajes nacionales en la PSU (y a partir de 2008, por defecto, puntajes regionales). Es previsible que estas nuevas becas sustituyan gradualmente a la Beca Juan Gómez Millas ya que sus destinatarios son muy similares.

v) También a partir del año 2006, se agregaron a las ayudas para aranceles y a becas de apoyo en dinero, nuevas becas de mantención y de alimentación. El beneficio de mantención se comenzó a otorgar a los estudiantes ingresados en dicho año, provenientes de los dos primeros quintiles y con beca ministerial de arancel y, a la vez, el de alimentación, a todos los estudiantes de los dos primeros quintiles con algún tipo de ayuda. El número de beneficiarios de estas nuevas becas se duplicó entre el 2006 y 2007, y se prevé igual incremento en el 2008 y una tendencia uniforme que continuará en los años siguientes.

vi) Los sistemas de créditos y becas de arancel son complementarios, aunque están condicionados por los requisitos para los beneficiarios y por las condiciones de elegibilidad institucionales. En particular, son

compatibles con las becas de mantención, de alimentación, Presidente de la República, Becas Indígena y Beca de Zonas Extremas, todas las cuales contribuyen a disminuir el impacto del costo de oportunidad de estudiar de alumnos provenientes de grupos más vulnerables. La postulación a una gama tan diversa de instrumentos de ayudas estudiantiles es realizada a través de una ventanilla única habilitada por el Mineduc (Formulario Único de Acreditación Socioeconómica-FUAS) y se contempla, para la asignación definitiva, el apoyo de las instituciones de educación superior en una revisión documentada de antecedentes socioeconómicos relevantes de los potenciales beneficiarios.

3. Fuentes de financiamiento y mayor nivel de recursos públicos futuros.

Una característica distintiva del financiamiento de la educación superior en Chile es el origen de los recursos, ya que la inversión es hecha principalmente por privados. Como ya se dijo en el informe de avance, la inversión en educación superior alcanza, según cifras recientes, a un 2,1% del PIB, de los cuales 0,3 puntos porcentuales se originan en financiamiento público y 1,8 puntos porcentuales en financiamiento privado. Es decir, 86% del gasto en educación superior es privado. Las familias chilenas están haciendo un enorme esfuerzo de financiamiento para que los jóvenes accedan a la educación superior, mientras que el Estado invierte poco, en comparación con otros países. Es evidente que dicha inversión privada es mayoritariamente realizada a través del pago de aranceles, que alcanzan, en promedio, a US $3.800 (ppc[49]) en el caso de las universidades, no habiendo mayores diferencias en esto entre las tradicionales y las privadas nuevas. A la vez, el gasto público por alumno en educación superior en Chile ha disminuido más de un 25% entre los años 1999 y 2005 porque el crecimiento de los recursos ha sido menor que el aumento de la cobertura. En las actuales circunstancias, la carga financiera del costo de los estudios en la educación superior chilena es aún agobiante para los estudiantes y sus familias. El Consejo tuvo a la vista referencias que confirman que el ingreso autónomo per cápita de las familias, con la única excepción del quinto quintil, no alcanza para cubrir los aranceles de la educación superior, especialmente universitaria.

La posibilidad de acceso presente y futuro a la educación superior de los sectores de más bajos ingresos, los quintiles I, II y III, depende, en buena medida, del financiamiento público. Los niveles de cobertura de estudiantes meritorios provenientes de estos sectores distan aún mucho del alcanzado en el quintil V (ver CASEN 2006). Es deseable, y en esto hay consenso en el Consejo, y pensamos que en el país, que la cobertura en los estratos de menores ingresos crezca, como una forma efectiva de establecer un círculo virtuoso entre

[49] Dólares expresados en términos de su paridad de poder de compra (ppc).

educación y mejores oportunidades de calidad de vida futura (ver al respecto principales resultados nacionales de la encuesta ECosociAL[50]).

Estimaciones recientes (ver Vergara 2007) permiten prever que las instituciones de educación superior, principalmente las universidades, deberán enfrentar un aumento del gasto por alumno y que el número de alumnos en este ámbito educacional no crecerá apreciablemente en los quintiles IV y V, por haberse alcanzado en ellos niveles de cobertura cercanos a los de países desarrollados. Existe la oportunidad, sin embargo, de doblar, en un período de tiempo estructuralmente viable, la cobertura en los niveles de menores ingresos, los quintiles I, II y III, de existir un financiamiento público mayor al actual que contribuya a alcanzar ese objetivo puesto que las opciones de política deben estar orientadas a resolver las desigualdades de origen actualmente presentes. En todo caso, se proyecta que la matricula global en educación superior siga aumentando, aunque a tasas muy inferiores a las observadas en los últimos 15 años.

4. Propuestas de políticas de ayuda a los estudiantes de Educación Superior. Premisas básicas.

Con relación a las propuestas siguientes se parte de ciertas premisas. La primera es que tratándose de subsidios a la demanda no debiera haber, a priori, diferencias en las ayudas a los estudiantes, una vez cautelados, eso sí, los criterios de elegibilidad de las instituciones, y de mérito y de libertad de opciones de los beneficiarios de ayudas. Una segunda premisa se vincula con la viabilidad de las propuestas, según las distintas dimensiones y criterios a considerar. Una tercera, tiene que ver con la temporalidad; es decir, mientras se están introduciendo cambios, coexistirán instrumentos distintos que se han ido configurando en el tiempo, y tendrá que procurarse que las condiciones de éstos puedan ir gradualmente convergiendo o que sea factible, por la vía del nivel de financiamiento público, ir sustituyendo aquellos que se demuestren menos eficientes. En todo caso, se trata de garantizar, en el más breve plazo posible, una efectiva igualdad en las oportunidades de acceso y condiciones de prestación de ayudas económicas que proporciona el Estado.

Es importante destacar que el país está realizando esfuerzos en diferentes instancias que apuntan a mejorar las condiciones de equidad en la población. Las políticas sociales en salud, previsión, pobreza, distribución de ingresos y otras de carácter asistencial, contribuirán a un marco de estrategias consistentes con el propósito nacional de alcanzar más altos niveles de equidad. En el

[50] Los chilenos se manifiestan bastante optimistas con respecto al futuro de sus hijos. El 88% de los chilenos que cree que sus hijos tendrán una mejor condición social que ellos, posicionó a Chile dentro de este estudio en el país más optimista al respecto. Estas expectativas constituyen un gran desafío para quienes tienen en sus manos la responsabilidad de guiar las políticas públicas de nuestro país.

ámbito de la educación superior, las bases de propuestas que se mencionan a continuación se han efectuado teniendo en cuenta el concepto de eficiencia en la asignación de recursos, el cual debe ser acompañado de consideraciones de equidad y de movilidad social intergeneracional, si el objetivo es maximizar el bienestar social. La educación superior es un vehículo efectivo para avanzar en la obtención de más altos niveles de movilidad social, lo cual requiere un sistema de créditos y becas congruente con este objetivo.

Hay propuestas que el Consejo ha tenido a la vista y que concitan un amplio acuerdo, como ser: convergencia entre los sistemas de crédito actualmente existentes e incrementos sustantivos, tanto en el número de beneficiarios como en el monto per- cápita, de las becas de mantención y de alimentación. También, hay un consenso respecto de dos de los tres criterios de elegibilidad de las instituciones y hay variantes en cuanto a los aplicables a los estudiantes.

En cambio, respecto de ayudas para el pago de aranceles, se han planteado dos opciones básicas, respecto de las cuales el Consejo tiene una opinión dividida. Dichas opciones procuran, ambas, alcanzar el objetivo de ampliar sustancialmente en los próximos años la cobertura en educación superior de los estudiantes provenientes de familias de menores ingresos (quintiles I, II y III, en especial los dos primeros).

La primera, apunta a perfeccionar y a ajustar en el tiempo los instrumentos actualmente en aplicación[51]. La segunda, formula una propuesta claramente alternativa (y novedosa, por lo mismo) al mecanismo vigente de créditos y becas[52] [53].

4.1 Mayor convergencia y mejoras en los sistemas de créditos actualmente existentes.

El Consejo ha considerado que si bien los dos sistemas de créditos vigentes están en condiciones de coexistir en el futuro, se requiere en ambos realizar diversas modificaciones.

A partir de la premisa de que no debe haber a priori, en materia de subsidio a la demanda, diferencia en las ayudas a los estudiantes, una vez cautelados, eso sí, los criterios de elegibilidad de instituciones y de beneficiarios, el Consejo ha estimado indispensable que el nuevo sistema de crédito creado el 2006 (Ley

---

[51] Respecto de la primera propuesta (ver punto 4.3) se pronunciaron a favor de ella los siguientes consejeros: Sergio Bravo, Juan Zolezzi, Víctor Pérez, Jorge Carvajal, Alfonso Muga, Mónica Jiménez, Juan Pablo Prieto, Carlos Mujica, José Rodríguez, Sergio Torres, Víctor González, Claudio Muñoz, Marcela Espinoza, Myriam Barahona, Juan Cristóbal Palma, Agustín Squella, Julio Castro, Fernando Montes.

[52] Esta segunda propuesta (ver punto 4.4) concitó el respaldo de los siguientes consejeros: Marcelo Von Chrismar, Enrique O Reilly, Carlos Peña, Sol Serrano, Pedro Pablo Rosso, Matko Koljatic, Manuel Krauskopf, Andrés Bernasconi.

[53] Se abstuvo en ambas opciones el consejero Pablo Cuevas.

2027) opere bajo condiciones equivalentes en tasas de interés a la que actualmente rige en el sistema de crédito solidario. La diferencia entre la tasa de UF+2% y las tasas que actualmente resultan de la licitación en el sistema bancario, deben ser cubiertas por el Estado. Una forma de avanzar en esta dirección se consigue ampliando la garantía del Estado para la adquisición presente de carteras riesgosas y, a la vez, extender, por la vía de un criterio de pago contingente al ingreso y un piso mínimo de éste, una garantía del Estado ante el riesgo de un ingreso futuro no suficiente.

En materia de créditos solidarios, es indispensable mejorar los niveles de cobranza, contemplando, entre otras alternativas, pago con trabajo o a través de mayores impuestos y el establecimiento de una agencia central que coordine todo el procedimiento de recuperación. Es necesario revisar, asimismo, las modalidades de asignación para ajustarlas a las formas actualmente en práctica. También se requiere reconsiderar los mínimos de exención para el pago anual, la ampliación del tiempo máximo de devolución del crédito y el porcentaje de devolución contingente al ingreso.

4.2 Incremento del número de becas de alimentación y de mantención.

El Consejo es de la opinión que las becas de mantención y de alimentación, son un complemento fundamental a las ayudas para el pago de aranceles. El hecho que estudiantes más vulnerables cuenten con estas ayudas es un factor que permite disminuir las razones económicas de deserción de estos estudiantes y al compensarles el costo de oportunidad que significa estar en la educación superior, reduce también la aversión al riesgo de sus respectivas familias o de ellos mismos. Como se expresó antes, a partir del año 2006 y con recursos públicos, se ha comenzado a otorgar becas de mantención y de alimentación, las cuales eran aportadas antes con recursos de las instituciones de educación superior, aunque en un número bastante más limitado, en especial tratándose de beneficios de mantención.

En cuanto a becas de alimentación, el Consejo estima que el monto básico mensual por persona, no puede ser inferior a $30.000. Respecto de las becas de mantención es necesario distinguir entre estudiantes de áreas geográficas vecinas a la institución que acoge y estudiantes que provienen de otras zonas. Para los primeros, se estima un monto básico de $20.000 mensuales, destinados a cubrir gastos de movilización y de distintos materiales de estudio. Para los segundos, dicho monto básico tiene que elevarse a un valor de $55.000 mensuales. En definitiva, las estimaciones del Consejo conducen a que para los estudiantes de otras zonas la beca debiera elevarse prácticamente al doble (desde $39.500 mensuales a $75.000 mensuales). Esta variación de los montos per cápita es adicional a la requerida por ampliación de cobertura. El Consejo comparte en este aspecto, la decisión gubernamental conducente a que, al

menos, todos los jóvenes estudiantes provenientes de los quintiles I y II de la población cuenten con la oportunidad de disponer de estos beneficios[54].

4.3 Sistema de becas para el pago de aranceles. Propuesta de perfeccionamiento y ajuste en el tiempo de las políticas actualmente en aplicación.

La situación actual del sistema de crédito y becas tiene una serie de características propias de un estado de transición. Esta propuesta se fundamenta en la conveniencia de que los nuevos mecanismos alcancen una situación de régimen y que, simultáneamente, se vayan corrigiendo distorsiones que están hoy presentes.

Las decisiones futuras suponen un directo incremento en el monto del financiamiento público global, asociado a la extensión de los mecanismos de becas para el financiamiento de aranceles, según criterios de elegibilidad de los estudiantes y de las instituciones, los cuales se expresan más adelante. Se trata tanto de ayudas focalizadas en la atención de jóvenes provenientes de los quintiles I y II, así como de las que están orientadas a favorecer a los jóvenes meritorios provenientes de establecimientos de educación media subvencionada (Beca de Excelencia Académica).

i) Incremento del número de becas de arancel.

La masificación de la educación superior ha significado acceso a ésta de estudiantes de todos los quintiles de ingresos, especialmente de aquellos pertenecientes a los estratos medios. En los próximos años, tal como se indicó antes, el crecimiento estará determinado por el acceso de estudiantes con mayores carencias, y por ende, con menor capacidad de pago, lo cual requerirá de un mayor esfuerzo en el número de becas. Las becas de arancel son determinantes en la decisión de estudiar de los estudiantes de más bajos ingresos, dada la natural aversión al riesgo de sus familias y a las asimetrías de información.

Se sugiere que los mecanismos actuales evolucionen de manera de cubrir, gradual e incrementalmente, a los estudiantes meritorios según su libertad de opción, aunque sujeta a garantías públicas de elegibilidad de la respectiva institución de educación superior. En tal sentido operaría, también, la ampliación de la Beca de Excelencia Académica, respecto de la cual se sugiere que se alcance paulatinamente en los próximos años un porcentaje superior al actual de los

[54] Los valores aquí consignados para un aumento en el monto de la beca per cápita, deben ser corroborados con la mirada de especialistas en ayudas estudiantiles.

mejores egresados de establecimientos secundarios subvencionados.

ii) Becas preferenciales para determinadas carreras que responden a objetivos prioritarios estratégicos.

Una exigencia creciente a los sistemas de educación superior es que respondan adecuadamente a los requerimientos de la sociedad del conocimiento, lo cual significa alcanzar más altos estándares de eficiencia externa. La provisión de capital humano en áreas estratégicas para el desarrollo nacional es una de estas exigencias, así como el desarrollo de determinadas competencias que satisfaga los requerimientos del sector productivo. El Estado incentivará el logro de estos objetivos a través de un sistema de becas, que apunten al cumplimiento de estas condiciones, lo cual contribuye a disminuir las fallas de captura del Estado. Un ejemplo de este incentivo dice relación con la formación de técnicos, en especial en carreras bien focalizadas según las necesidades del sector productivo y con diseños curriculares modulares en base a competencias. En tal caso, con el fin de fomentar el desarrollo de estudios a este nivel, deben ampliarse los mecanismos de becas cubriendo el total de los aranceles respectivos, cautelando sí las condiciones de elegibilidad de las instituciones y definiendo la elegibilidad de los estudiantes, con la consideración únicamente del factor socioeconómico (quintiles I, II y III).

iii) Evolución del nivel del arancel de referencia.

Si el país se propone dar un salto cuantitativo y cualitativo importante en la calidad de la educación superior, se deberá reconocer un mayor costo en la formación de calidad comparable con niveles internacionales. Esto no significa que el Estado deba inyectar más recursos a todo evento, lo cual generaría efectos perversos de incentivar incremento real en los aranceles, sin respaldos en calidad. Por el contrario, el reconocimiento de más altos costos de formación de jóvenes en la educación superior, requerirá de estudios exhaustivos para definir costos reales, asociados a niveles de calidad, ya que en algunos casos habrá márgenes para que el financiamiento provenga de ganancias de eficiencia interna de las propias instituciones de educación superior, como resultado de un mejor uso de los recursos.

Algunos países de la OCDE que han logrado altas tasas de cobertura de la educación superior, han comenzado a reconocer en sus políticas el mayor costo de formar estudiantes desaventajados en sus condiciones socioculturales y académicas previas. En Chile esta situación se presentará en los próximos años cuando se acentúe la participación de estudiantes con estas características, lo cual incidirá evidentemente en costos crecientes.

iv) Consistencia del nivel de arancel de referencia con el sistema de aseguramiento de la calidad.

Los aranceles de referencia constituyen un buen mecanismo para evitar efectos de incrementos reales de aranceles, no asociados a calidad, en respuesta a aumentos del financiamiento público de becas y créditos. Sin embargo, su nivel debe guardar relación con la calidad real, como se indicó en el punto anterior, y ser consistente con el sistema de aseguramiento de la calidad, independientemente de si la institución que imparte la carrera es una universidad, un instituto profesional o un centro de formación técnica. Chile ha avanzado en la aprobación de una ley que establece tal sistema cuyos resultados pueden ser utilizados como factores determinantes del nivel de arancel.

Pero como la cobertura del sistema de aseguramiento de la calidad tardará varios años en aportar referencias sustantivas, una opción es la de utilizar la estructura arancelaria de una universidad de referencia, según distintas categorías. De esta forma, se ocuparían los costos de la universidad "más eficiente", asegurando estándares de calidad que se espera estimular en el país.

Del mismo modo, será necesario reconocer diferencias de costos en equipamiento, entre diferentes carreras, con el propósito de no introducir sesgos en la demanda de carreras denominadas de tiza y pizarrón, al no considerar condiciones especiales de carreras que requieren equipamiento de alto costo, o de metodologías de enseñanza y aprendizaje centradas en el alumno.

v) Mejorar gestión en sistemas de becas.

Una mejor gestión en estos ámbitos contribuye a disminuir los efectos de fallas de agencia y de asimetrías de información en los sistemas de créditos y becas. Corregir debilidades en los

procesos de postulación, procesamiento de información, validación de antecedentes socioeconómicos, asignación de becas, monitoreo y seguimiento para una mejor focalización en los sistemas de becas, es una condición de ajuste indispensable de aplicar. La estructura actual que acompaña estos procesos, en la medida que se ha incrementado la centralización de las asignaciones, presenta vacíos y omisiones que es necesario abordar. Se sugiere, por una parte, elevar la competencia técnica de estas estructuras y, por otra, incrementar sus capacidades de supervisión de los procesos en las instituciones.

4.4 Una propuesta alternativa al mecanismo vigente de créditos y becas.

i) Presentación.

Esta propuesta se basa en la existencia de una Garantía Estatal de Estudios Superiores a los alumnos que tengan los merecimientos académicos para cursar carreras en universidades, IP y CFT (acreditadas), provenientes de la educación secundaria municipal y particular subvencionada. Esta garantía estaría focalizada en los alumnos pertenecientes a los quintiles I, II y III, quienes recibirían una beca al inicio de las respectivas carreras (en la practica, haciendo extensivas las becas Bicentenario y Nuevo milenio a todos los alumnos que lo ameriten). Tales becas se transformarían en créditos una vez que el alumno progrese exitosamente en su carrera. Dicho crédito puede provenir de cualquiera de los dos sistemas vigentes, los que, si bien, no son susceptibles de ser unificados, sí es conveniente que se otorguen en condiciones de igualdad en términos financieros. Por analogía, se puede entender la proposición del Consejo como un sistema de subsidios y créditos similar a los existentes actualmente en la compra de viviendas sociales, en la que alumnos provenientes de la educación municipal y particular subvencionada, que pertenezcan a los quintiles I, II y III, y que tengan los merecimientos académicos requeridos, obtendrían una garantía del Estado de financiamiento multi-anual, inicialmente con un subsidio y posteriormente con crédito.

ii) Desarrollo de la propuesta.

1. El costo de la educación superior es multi anual, dado que las carreras duran 2 años en los CFT, 4 años en los IP y 4 a 6

años en las universidades. La mayor parte de la deserción ocurre en los años de inicio, particularmente en el primer año en la educación técnica/vocacional y en los dos primeros años en la educación universitaria. Por lo anterior, se considera recomendable que el financiamiento público de apoyo a los estudiantes, en el inicio de la educación superior (un año en los CFT y dos años en los IP y universidades) sea en base a becas. Ello implica dos aspectos positivos:

- En primer lugar, es un premio al esfuerzo académico; una señal robusta para los jóvenes de la enseñanza media que el esfuerzo de estudiar tiene buenos resultados.
- Evita gravar con deudas a alumnos que desertan, créditos en que igual, hay una baja probabilidad de cobranza.

Una vez que el alumno progresa al tercer año de su carrera universitaria o en los institutos profesionales o al segundo año en su carrera en el CFT, sus pagos por arancel deberían ser financiados vía crédito. Se recomienda, que se mantenga la política actual que relaciona el pago de dichos créditos a la generación de ingresos de la persona, con el objeto de reconocer las distintas capacidades de pago de los graduados, debido a la diversidad de rentabilidades privadas de las carreras. También, es recomendable que se establezcan condiciones financieras en dichos créditos homogéneas en términos de tasa de interés y de plazos de pago.

2. Se reconoce la necesidad de condicionar las ayudas estudiantiles a la educación superior al rendimiento académico. Se estima que el número de jóvenes que cumplen con los requisitos académicos para acceder, en propiedad, a la educación superior, pertenecientes a los quintiles I, II y III, es de alrededor de 60 mil alumnos por año, en el próximo quinquenio. En la práctica, todos ellos provienen de la enseñanza media municipal o particular subvencionada, que cubre el 90% de la educación secundaria en el país. Se considera que los jóvenes con un buen rendimiento académico provenientes de la enseñanza municipal o particular subvencionada, que por lo tanto han tenido una educación gratuita, y que pertenecen a los quintiles I, II y II; deben tener certidumbre de acceso a la educación superior, es decir, todo joven que tenga la capacidad académica como para acceder a la educación superior, pero que por razones socio económicas tenga dificultades para hacerlo, debe tener una garantía de acceso por parte del Estado, no quedando ningún joven fuera de ella por razones económicas.

Se recomienda que las becas de arancel puedan ser utilizadas por los becarios para financiar aranceles en las Universidades estatales y en todas las instituciones de educación superior privadas que hayan sido acreditadas. Esto implica que la política de becas cubra estudios en CFT, IP y Universidades. En la practica, esta política implicaría hacer extensivas las becas Bicentenario y Nuevo Milenio a todo alumno de la educación municipal y particular subvencionada que lo ameriten, para estudiar en CFT, IP o Universidades, acreditadas, por un año (CFT) o dos años (IP o Universidades). A diferencia de la política vigente de becas del Mineduc, en que la beca se entrega por todos los años que el alumno estudia, en este esquema, las becas se entregan solo por los años de inicio de los estudios. En el caso que el monto de la beca sea inferior a los aranceles de la carrera que el joven quiera estudiar, será responsabilidad de la institución de educación superior financiar esa brecha, ya sea con una beca complementaria o con crédito. Por cierto, ello en tanto el alumno mantenga una situación de alumno regular y por un máximo de 1 año adicional al de la duración de la carrera. La responsabilidad por la asignación, administración y recuperación de los créditos radicara en las instituciones de educación superior.

Respecto a los créditos, este cambio de políticas conlleva que los créditos universitarios, ya sea Crédito Solidario o Crédito con Aval del Estado, se entregarían solo a alumnos de tercer año y más (en IP y Universidades) y de segundo año en CFT. Ello en tanto el alumno mantenga una situación de alumno regular y por un máximo de 1 año adicional al de la duración de la carrera. La responsabilidad por la asignación, administración y recuperación de los créditos radicara en las instituciones de educación superior.

El costo incremental anual, en régimen, de una política de becas de arancel que busque, por ejemplo, doblar la cobertura de educación superior en la población de 18 a 24 años en los estratos socioeconómicos de menores ingresos, usando como referencia las becas Bicentenario y Nuevo Milenio del Mineduc, ha sido estimado en USD $165 millones de dólares. Lo anterior supone que las becas a alumnos que estudien en CFT serán similares a las becas Nuevo Milenio, en tanto las becas para alumnos de Universidades e Institutos profesionales serán similares a las becas Bicentenario.

Se recomienda que los criterios de calificación académica sean similares a los puntos de corte en la PSU para ser admitidos en las Universidades, es decir 475 puntos.

3. Texto alternativo:
Dadas las carencias de ingresos de estos jóvenes, se requiere ayudas estudiantiles de mantención, durante su carrera. El costo incremental de esta ayuda estudiantil ha sido estimada en USD $ 72 millones, en régimen[55].

5. Criterios de elegibilidad tanto de los estudiantes como de las instituciones.

El Consejo estima importante dejar establecido algunos criterios aplicables a los estudiantes y de ciertas condiciones que deben hacerse exigibles a las instituciones que reciban a estudiantes elegibles para créditos o becas. En especial, en lo referido al otorgamiento de becas y al acceso al crédito solidario y/o con el aval del Estado es necesaria una visión del conjunto de la educación superior como integrantes de un mismo sistema. Estas condiciones de elegibilidad tienen que ser consistentes con más altos estándares de *accountability* en las instituciones de educación superior. De allí que sea indispensable definir criterios de elegibilidad dada la diversidad de instituciones, con el propósito de relacionar los sistemas de financiamiento con estándares de *accountability*, transparencia y disminución de las asimetrías de información en el sistema.

En atención a lo mencionado el Consejo propone el cumplimiento de ciertos criterios mínimos asociados a los estudiantes y a las instituciones.

5.1 Criterios o condiciones asociados a los estudiantes:

i) El criterio o factor socioeconómico es la condición básica o fundamental a cautelar en el otorgamiento de todo tipo de ayuda estudiantil. Para tal efecto, es necesario reducir al máximo la posibilidad de fraude por parte de los solicitantes y contar con un sistema eficiente de administración y otorgamiento por parte de la autoridad pública.

ii) El criterio o factor de mérito académico es la segunda condición a cautelar. Las exigencias asociadas a este criterio

[55] Una forma alternativa de establecer el subsidio sería por un mecanismo de licitación de vacantes. El costo incremental anual, en régimen, de una política de becas de arancel que busque, por ejemplo, doblar la cobertura de educación superior en la población de 18 a 24 años en los estratos socioeconómicos de menores ingresos, ha sido estimada en USD $149,5 millones de dólares. Se supone que un mecanismo de licitación como el descrito llevaría a costos de becas 10% inferior a los aranceles de referencia de las becas Bicentenario y Nuevo Milenio actuales.

tienen que diferenciar apropiadamente requisitos de acceso distintos según el nivel institucional: por un lado, universidades y, por otro, institutos profesionales y centros de formación técnica. En la aplicación de este criterio hay opiniones divididas en el Consejo. De una parte están quienes consideran que la apreciación del mérito asociado a la mayor probabilidad de éxito de los estudios, es indispensable de considerar. En caso contrario se estarían abriendo oportunidades de acceso a la educación superior sin que exista seguridad sobre las expectativas de movilidad asociadas. De otra parte, un sector sostiene que el Estado debe reconocer que las desigualdades de origen no se resuelven dentro de los que ingresan al sistema: la diferencia se produce entre quienes no ingresan y los que si ingresan. Por ello, las becas no debieran estar limitadas según puntajes de pruebas de selección, puesto que se da el contrasentido que hay estudiantes que ingresan a la universidad por debajo de puntajes mínimos definidos y deben financiar sus estudios con cargo a un crédito, en circunstancias que ellos son quienes requieren mayor respaldo.

En el caso de la población que trabaja, es conveniente construir un instrumento que considere la situación especial de ese segmento específico, de modo de ampliar las oportunidades de acceso y continuidad de estudios.

5.2 Criterios o condiciones asociados a las instituciones:

i) El Aseguramiento de la Calidad es la condición primera a solicitar a las instituciones que reciban estudiantes beneficiados con Ayudas Estudiantiles. En efecto, en nuestro medio, la autonomía o licenciamiento, no es garantía suficiente de un desempeño institucional responsable y de calidad. Por tal razón, y con independencia de la naturaleza jurídica de las instituciones, la participación exitosa en los procesos de acreditación vigentes por ley en nuestro país es requisito fundamental para recibir ayudas estudiantiles con financiamiento del Estado.

ii) La obligatoriedad de transparencia, veracidad y simplicidad de acceso a información de interés público, es un segundo requisito a cumplir por parte de las instituciones. Concretamente, claridad en los procesos de selección y de admisión; criterios de reajuste de aranceles; respeto a las normas básicas de convivencia universitaria; y derechos de los estudiantes a cautelar la calidad del servicio que están

recibiendo, junto con la posibilidad de que éstos puedan organizarse institucionalmente.

iii) Una parte del Consejo considera como una tercera condición de elegibilidad la que surge de verificar el cumplimiento por parte de la institución respectiva de la legislación aplicable a su naturaleza jurídica e índole lucrativa o sin fines de lucro, según se trate de Universidad, Instituto Profesional o Centro de Formación Técnica. A la vez, otra parte de este Consejo estima que tratándose de universidades es aplicable a ellas la condición de que la institución no tenga fines de lucro, ni formalmente ni en la práctica. De esta forma se vela para que los recursos públicos comprometidos en las ayudas estudiantiles en estas instituciones estén íntegramente destinados a la mejora de la calidad de los servicios docentes ofrecidos. En el nivel de los CFT e IP coexisten en la actualidad corporaciones con sociedades, participando ambas de programas públicos y, en líneas generales, no son los asuntos de financiamiento público los que tienen relación con la calidad de su funcionamiento. (Ver concordancia con doc. primera parte).

6. Párrafo final.

En síntesis, el Consejo propone profundizar el sistema de ayudas estudiantiles a los jóvenes con potencial académico y situación socioeconómica deficitaria, estableciendo como condición que las instituciones que reciben estos estudiantes puedan dar fe pública de sus procesos de acreditación establecidos por la ley, transparencia en la información y en los procesos de acceso a ellas y en asuntos propios de su gestión y financiamiento. Por su parte, el Estado debe avanzar con mayor resolución y en el menor plazo posible en el establecimiento de un trato en igualdad de condiciones para con los estudiantes y las instituciones, elegibles, e incrementar el financiamiento público de modo de atender tanto el mayor acceso a la educación superior de jóvenes que presentan mayores carencias como el incremento en el costo que implica su formación.

Anexo
Notas conceptuales sobre las ayudas estudiantiles, desde una perspectiva económica.

1. **Acceso a la educación superior, bienestar privado y bienestar social.**

Continuar estudios en la educación superior es una decisión de inversión, que genera retornos –pecuniarios y no pecuniarios- apropiables por el individuo. Si bien la educación superior tiene un componente no pecuniario que contribuye a un más alto estándar de satisfacción personal derivada de más educación, el componente económico es determinante en las decisiones. Si los individuos tienen racionalidad económica adoptarán aquellas decisiones que les provea la mejora relación beneficio-costo, considerando el valor del dinero en el tiempo, dado el carácter intertemporal que implica asumir costos en el presente para luego percibir los beneficios esperados en el futuro. Las tasas de retorno de los diferentes niveles de la educación superior en Chile, publicadas por el sitio Futuro Laboral, y las preferencias de los postulantes a la educación superior, dan cuenta de esta racionalidad.

La decisión de los individuos de continuar estudios en la educación superior, sin embargo, trasciende el ámbito estrictamente privado, o de solución de mercado entre oferentes y demandantes de educación, ya que genera efectos en toda la sociedad, tanto desde la perspectiva de eficiencia en la asignación de los recursos, como desde la perspectiva de equidad. Esta situación se conoce como fallas de mercado, las cuales surgen por diversas causas, y crean espacios de intervención de la política pública para maximizar el bienestar social de la población. En otros términos, el libre funcionamiento del mercado no determina una solución óptima de recursos desde las perspectivas indicadas, ya que, por un lado, los beneficios asociados a la cobertura de la educación superior serían sub-óptimos en relación al potencial que podría obtener la población y, por otro lado, el acceso y distribución de beneficios entre los individuos no necesariamente serían los deseables de alcanzar desde la perspectiva social. De este modo, la intervención del Estado podría contribuir a mejorar la asignación de recursos y la equidad. Esta situación no está exenta de dificultades, ya que por muy buenas intenciones que tengan los encargados de las políticas públicas, pueden surgir fallas de Estado, esto es, obtener resultados opuestos a los objetivos de políticas por una parte, o que los costos de la intervención del Estado generen costos superiores a los que pretende corregir. De aquí, entonces, que si bien existen argumentos que justifican la acción del Estado en el acceso de la población a la educación superior, dicha intervención debe reunir determinadas condiciones para realmente contribuir a lograr más altos niveles de bienestar social.

2. Las fallas de mercado.

Las principales fallas de mercado en la provisión de educación superior a nivel de pregrado son las siguientes.

a. ***Insuficiente apropiabilidad de beneficios***: La educación superior genera beneficios a la sociedad, más allá de los percibidos por el individuo: ciudadanos bien informados con más capacidad de

entender las reglas del juego de una sociedad democrática, cohesión social, mayor capacidad de gestión que eleva los niveles de competitividad, productividad y potencial económico del país como un todo, entre otros. No reconocer estos beneficios sociales, por sobre los beneficios privados apropiados por el individuo (externalidades), subestimaría los beneficios de la educación superior desde la perspectiva del país, y determinaría un nivel de demanda privada inferior a aquel capaz de generar beneficios sociales netos.

b. ***Asimetrías de información y aversión al riesgo***. Las instituciones de educación superior disponen de mayor información respecto de la calidad de sus carreras ofrecidas que la información disponible para los demandantes de éstas. El costo de reunir información para estos últimos, con el propósito de reducir los niveles de riesgo asociados a sus decisiones de continuar estudios en la educación superior, es alto debido a que la información no está suficientemente estandarizada y contiene características de alta especialización en algunos casos. De este modo, mientras mayor incertidumbre tengan los demandantes, mayor probabilidad de equivocarse en las decisiones y, menor será la disposición a continuar estudios superiores. Este efecto se refuerza con la aversión al riesgo de los individuos, ya que los retornos de la inversión son inciertos. Esta incertidumbre es doble. Por una parte, nada garantiza que los ingresos futuros esperados una vez que se titulen y se incorporen al mercado laboral, efectivamente se materialicen. Por otra parte, nada garantiza que los individuos concluyan sus estudios y se titulen. Probablemente la aversión al riesgo sea mayor en los estudiantes pertenecientes a los primeros quintiles de ingresos, dado el costo de oportunidad de estudiar en relación al ingreso familiar.

c. ***Intangibilidad de los activos***. La educación es un activo intangible, que genera costos en el presente (explícitos e implícitos), y eventuales beneficios futuros. Esta intertemporalidad de costos e ingresos futuros genera un problema de liquidez, aun cuando la educación superior genere un beneficio neto. Las instituciones financieras, sin embargo, no están dispuestas a ofrecer créditos que permitan resolver el problema de liquidez, ya que la intangibilidad de la educación, no constituye garantía real, que resguarde a los bancos ante el riesgo de siniestro. Por otro lado, las instituciones financieras no pueden cubrir este riesgo a través de alzas en las tasas de interés, como lo hacen regularmente en los créditos masivos de consumo, ya que el mercado de la educación superior es relativamente pequeño, lo cual requeriría fuertes alzas de intereses que desincentivarían la

demanda de créditos y de educación. De este modo, si no se corrige este problema de liquidez, solamente tendrían acceso a la educación aquellos estudiantes con capacidad de pago en el presente, o cuyas familias capaces de ofrecer garantías reales.

En síntesis las fallas de mercado, determinarían un menor acceso de jóvenes a la educación superior, impidiendo alcanzar más altos niveles de bienestar social. La intervención del Estado es necesaria, a través de tres mecanismos: i) *Regulación y perfeccionamiento de la institucionalidad:* creando las condiciones para que exista mayor transparencia e información de la oferta de carreras e instituciones de educación superior (*accountability*); ii) *incentivos*: otorgando subsidios específicos que reconozcan externalidades de la educación superior, esto es, aquella parte de los beneficios sociales no apropiables por los individuos que reciben y pagan su educación, además del motivo de equidad; iii) *garantías*: disposición a ofrecer garantías del Estado para facilitar la solución de mercado a los problemas de liquidez.

3. Fallas del Estado

Entre las principales fallas de Estado destacan:

i) ***Inconsistencia dinámica*.** El Estado puede apreciar los beneficios de una política de educación superior que contribuya a generar beneficios netos para la sociedad en el largo plazo, pero que signifique incurrir en costos en decisiones de corto plazo, que la misma sociedad no esté dispuesta a aceptar. En parte, esta situación podría surgir porque los individuos que conforman la sociedad no son conscientes de los mayores beneficios netos que podrían alcanzarse con las políticas públicas, o lo están, pero privilegian el consumo presente a través de una mayor disponibilidad de ingresos corrientes. De este modo, el Estado no persevera en la aplicación de políticas públicas que benefician a la sociedad en el largo plazo. Un ejemplo de esta falla de Estado podría ser posponer resolver los problemas de mala calidad de la educación a través de una provisión de incentivos, para no incurrir en mayores costos presentes, y no asumir costos políticos de implementar medidas impopulares. Otro ejemplo, es cuando el sistema de educación superior no satisface requerimientos del sector productivo o demandas de la sociedad, y el Estado está consciente que podría maximizar el beneficio social neto a través de reasignaciones de recursos, cuyos costos frenan la implementación de medidas.

ii) ***Fallas de captura:*** Surge cuando el Estado aplica políticas públicas que favorecen a un sector de individuos, los cuales se apropian de sus beneficios, sin que éstos sean necesarios para motivar sus decisiones. En otras palabras, los individuos habrían tomado la misma decisión sin requerir de beneficios de la política pública. Por ejemplo, puede argumentarse que debido a problemas de liquidez algunos estudiantes quedan excluidos de la educación superior, pero de aquí no se sigue que la solución sea otorgar subsidios a todos. En algunos casos, estos se justificarán, mientras que en otros, no será necesario, aunque los estudiantes y sus familias presionarán para que se les otorgue el beneficio.

iii) ***Fallas de agencia*****.** Surge cuando el Estado asigna recursos para lograr determinados objetivos, los cuales no necesariamente se cumplen debido a que el receptor los destina –total o parcialmente- a otros fines para atender sus propios objetivos. La existencia de este tipo de situaciones surge en contextos de asimetrías de información, escasa transparencia en el uso de recursos, posibilidad de operar con subsidios cruzados, entre otras.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS DE FINANCIAMIENTO A LA OFERTA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

El objetivo de este documento, que se ha estructurado a partir de cinco informes aportados por integrantes del Consejo[56], es hacer un diagnóstico y proponer recomendaciones de políticas de financiamiento público por el lado de la oferta a la educación superior. Persigue plantear criterios y orientaciones de carácter general, sin entrar en justificaciones ya adelantadas en otros documentos y sin enfatizar detalles técnicos más allá de los necesarios para respaldar la factibilidad de las propuestas. Del mismo modo, se procura que tales criterios y orientaciones compatibilicen objetivos deseables de equidad, calidad, eficiencia interna y eficiencia externa en los instrumentos de educación superior.

El documento expresa amplias convergencias entre los integrantes del Consejo; aunque también algunas discrepancias que este documento recoge completamente, cuidando, en especial, de poner a la vista los fundamentos que en cada caso se expusieron. Ha sido una preocupación de los integrantes del Consejo hacer el mejor esfuerzo para alcanzar puntos de vista comunes y, cuando ello no era posible, exponer los argumentos con claridad.

Consta de 4 puntos y de un anexo. Los puntos 1 al 3 describen y evalúan las políticas e instrumentos de financiamiento vigente. En parte, algunos de los aspectos tratados en estos tres puntos ya están considerados en el documento sobre financiamiento a las ayudas estudiantiles (asunto a tener en cuenta en la edición). El punto 4 y último, considera las recomendaciones de política sobre aporte fiscal directo, aporte fiscal indirecto, fondos competitivos, como también aquellas sobre corrección de distorsiones y compensaciones debido a restricciones en la gestión. Finalmente, el anexo trata sobre algunos antecedentes conceptuales que describen los bienes generados en la educación superior y sus alternativas de financiamiento.

1. Políticas e instrumentos de financiamiento público a la oferta de educación superior.

1.1. Antecedentes.

En la actualidad el sistema de educación superior chileno presenta una variada gama de instrumentos y fondos. Por una parte, destaca el financiamiento de la demanda (que va desde un heterogéneo conjunto de becas a un doble sistema de créditos con costes diferenciados); diversas formas de financiamiento de bienes específicos (v.gr. en ciencia y

[56] Matko Koljatic, Alfonso Muga, Carlos Peña, Víctor Pérez y Juan Zolezzi.

tecnología); y un muy disímil sistema de aportes directos e indirectos a las instituciones y de fondos competitivos, que el Consejo considera conveniente evaluar y rediseñar sobre la base de los siguientes 3 principios:

a) *Eficiencia*: que los recursos públicos se asignen según el criterio de máxima contribución al bienestar social y que se reconozca, además, la contribución de las instituciones de educación superior al desarrollo de la sociedad desde una perspectiva integral.

b) *Rendición de cuentas*[57]: los recursos deben estar atados a la obtención de bienes públicos de relevancia y sometidos, ex post, al control público,

c) *Trato no discriminatorio*: es decir, las políticas deben basarse en criterios susceptibles de ser aplicados, en principio, a las instituciones sobre la base de su desempeño y del reconocimiento del Estado a su contribución al bienestar social. En todo caso, la consideración de este aspecto requiere, necesariamente, la introducción por el Estado de criterios de elegibilidad.

El tránsito a un sistema que satisfaga estos principios no es fácil atendido el desarrollo del sistema de educación superior. Este desarrollo posee algunos rasgos básicos que conviene tener en cuenta a la hora de examinar las políticas públicas de financiamiento institucional en educación superior:

i) El sistema presenta un grupo de instituciones – integrantes del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas que comprende a las ocho universidades existentes hacia 1981 y las que derivaron de ellas- que poseen acceso a transferencias directas de libre disponibilidad, las cuales, sin embargo, son administradas por las instituciones que las reciben bajo condiciones distintas que emanan de su naturaleza, y de restricciones estructurales asociadas a ella, y también bajo diferentes condiciones de eficiencia en la gestión. Posteriormente, se introdujeron, también por ley, algunos criterios de desempeño para asignar un 5% de este financiamiento basal. Existe consenso en que es necesario rediseñar este aporte, como se verá más adelante.

ii) Existe otro grupo de instituciones –las surgidas con posterioridad a 1981- que obtienen sus fondos de los aranceles de los estudiantes, del aporte fiscal indirecto, donaciones y, en algunos casos, de la inversión privada en esas instituciones. Esto supone la existencia de variados mecanismos de propiedad y control vinculados a las inversiones realizadas, que en los hechos,

[57] *accountability*

transforman a algunas de esas instituciones en entidades con fines de lucro[58].

iii) Existe un tercer grupo de instituciones –dedicado a la formación técnica y vocacional- todas ella privadas, que se financian fundamentalmente con los aranceles de los estudiantes y para cuya existencia vigorosa es fundamental un buen sistema de financiamiento a la demanda. Estas instituciones - muchas organizadas como entidades con fines de lucro - atienden relativamente a más alumnos de menores ingresos que las universidades y, por lo mismo, requieren un fuerte apoyo en subsidios de aranceles, sea bajo la forma de créditos o becas.

La situación que se configura entre todas esas instituciones es producto, hasta cierto punto, de un sistema que transita desde un sistema de educación superior elitario y financiado con rentas generales, a uno masivo que internaliza los costos del pregrado en los estudiantes y que asigna rentas generales en base a criterios competitivos, no discriminatorios, aunque sujeto a condiciones de elegibilidad.

En cualquier caso –cabe insistir- que a la hora de deliberar acerca de las formas de financiamiento, ha sido imprescindible tomar distancia de la situación de cada una de las instituciones en particular. Si se considera la situación de cada una de las instituciones, es inevitable adoptar un comportamiento estratégico que tiende a ser poco imparcial. El deber del Consejo ha sido, en cambio, preguntarse si acaso el actual sistema es imparcial, si alienta la mejora de parte de todas las instituciones y si acaso contribuye al bienestar social.

1.2. El financiamiento público y privado en el sistema de educación superior en Chile.

El presupuesto de educación superior alcanzó el año 2007 un nivel de $337.682 millones, al cual se suman $85.114 millones de aportes a CONICYT, sin considerar otras partidas menores de otras agencias gubernamentales.

El gasto público como proporción del gasto total en educación superior se mantiene en niveles bajos en Chile comparados con países de la OCDE y de América Latina. La proporción del gasto total en educación superior como proporción del PGB alcanzó un nivel de 2.1%

[58] Desde luego, ese tema forma parte del informe de avance y del apartado sobre institucionalidad. En cualquier caso ha de tenerse en cuenta que el sistema escolar, que es obligatorio, admite hoy la provisión con fines de lucro y que el sistema universitario (ya que no el vocacional o técnico) siendo voluntario no la admite.

el año 2006 superando el nivel promedio de los países de la OCDE (1,5%)[59]. Sin embargo, el gasto público en las instituciones de educación superior como proporción del PGB alcanzó en Chile una tasa de 0,3% el año 2006, siendo una de las menores tasas a nivel mundial, en particular respecto del 1,1% que muestran los países de la OECD.

El mayor crecimiento del presupuesto de educación superior en los últimos cinco años corresponde a las partidas presupuestarias que operan por el lado de la demanda, esto es crédito y becas de arancel, aunque también se han introducido nuevos instrumentos de financiamiento, por el lado de la oferta, como los convenios de desempeño de menor monto.

La mayor importancia del gasto privado en el gasto total de educación superior, es consecuencia de las políticas de financiamiento de las instituciones de educación superior que operan sobre la base de la recaudación de aranceles, dado los altos retornos de la formación universitaria de pregrado del país (21%) comparada con aquella de los países de la OCDE (12%). A la vez, es necesario considerar como un recurso de fuentes compartidas, es decir privadas y públicas, el mecanismo de donaciones por parte de empresas y de personas naturales.

Por su parte, el Estado Chileno aporta recursos a sus universidades mediante distintos instrumentos y vías, y, crecientemente, a través de formas mixtas de financiamiento, lo que implica que tales instituciones obtengan directamente recursos mediante prestaciones de servicios pagadas. También aporta directamente a las universidades tradicionales no estatales y a las derivadas de una de ellas, en cuanto a su condición de colaboradoras en las políticas y función del Estado.

En la siguiente sección se describe brevemente estado actual del financiamiento público por el lado de la oferta, ya que en un documento anterior se describió el financiamiento por el lado de la demanda (financiamiento a los estudiantes de la educación superior).

1.3. Los instrumentos por el lado de la oferta.

1.3.1. Aporte Fiscal Directo (AFD).

Fue creado a través del DFL Nº 4 del año 1981, el cual estableció la distribución de un aporte basal entre las 8 universidades del Consejo de Rectores –públicas y privadas- que el Estado les reconocía capacidad generadora de bienes públicos en educación superior.

[59] Según UNESCO a partir de World Education Indicators

El AFD se ha mantenido sobre bases principalmente históricas, sin embargo, aun cuando existan tales razones, éstas son dependientes del contexto: si el contexto cambia, la justificación requiere, necesariamente, ser complementada. El AFD es un subsidio a la oferta y se originó en el financiamiento estatal del conjunto de las 8 universidades chilenas (2 estatales y 6 no estatales). Dicho financiamiento se comenzó a consolidar promediando la década de 1960, cuando las instituciones brindaban enseñanza prácticamente gratuita, y se mantuvo en los sucesivos gobiernos hasta 1980. El Estado cubría costos de operación (personal y gastos generales) y de inversión, dado que no existían ingresos propios relevantes, como ser aranceles o rentas de patrimonio. Los aportes transferidos por el Estado se reajustaban anualmente de un modo equivalente al sector público y, eventualmente, estaban sujetos a incrementos sobre bases negociadas por las instituciones (instrumento de subsidio en bloque).

En 1981, se consolidan los aportes estatales históricos a las universidades del sistema, en lo que desde allí se conoce como el Aporte Fiscal Directo (AFD). Aunque junto a éste, se inicia la implementación progresiva de un modelo de financiamiento universitario basado en el cobro de matriculas y aranceles, para lo cual, en el caso de aquellos alumnos que no pueden pagar, se crea el mecanismo de crédito fiscal universitario. Además, se establece un Aporte Fiscal Indirecto (AFI), destinado a premiar a las universidades capaces de atraer a los "mejores" alumnos.

Este nuevo modelo implicaba, en régimen, un creciente financiamiento para las universidades, ya que los subsidios fiscales aumentarían en 100%. Los aportes provendrían en 1/3 del AFD, 1/3 del Crédito Universitario y 1/3 del AFI. Es decir, la reducción relativa del Aporte Fiscal Directo era compensada por las otras dos fuentes; una, asociada a la demanda (crédito universitario) y, la otra, a la calidad relativa (AFI). En la práctica no se cumplieron las expectativas y se introdujeron reformas sucesivas al sistema de créditos, a la vez que el AFI registró una disminución en términos reales. Todo lo cual requirió de incrementos en el AFD, más allá de lo previsto en 1981, para evitar dificultades financieras mayores en las universidades tradicionales.

A finales de la década del ochenta, el AFD comenzó a distribuirse según dos componentes: uno histórico, correspondiente al 95%, y otro – equivalente al restante 5% - determinado por una fórmula que comprendía 5 indicadores de desempeño que premiaban el progreso académico anual de las instituciones en relación al promedio de las mismas. La base del 95% variaba anual y recursivamente según los resultados de la distribución del 5% adicional.

Aunque el criterio aplicable a la asignación del 5%, puede ser considerado que está en una línea correcta ya que conduciría a incentivar mejoramientos de desempeño en las universidades, desde su puesta en marcha han quedado en evidencia problemas de diseño en la función exponencial que constituye el instrumento de distribución, en la ponderación de las variables consideradas en dicha función, y en la validación de la información asociada a las respectivas variables. Mientras las variables y los indicadores correspondientes quedaron definidos por ley, no así la función exponencial, sus ponderaciones y parámetros, todo lo cual es materia de reglamento. Hay evidencias de que los problemas de diseño fueron reconocidos tempranamente, pero las correcciones no han sido suficientes. Se ha producido, luego de casi dos décadas de implementación de este mecanismo, redistribuciones importantes en el AFD desde las universidades de mayor tamaño y producción en investigación hacia universidades de menor tamaño relativo.

Al año 2007 el AFD alcanza un nivel de $ 125.800 millones, representando aproximadamente el 38% de la distribución total de recurso destinada a financiamiento de educación superior, excluyendo ciencia y tecnología[60]. En suma, la gran cantidad de recursos asociados establemente en el tiempo al AFD, lo han convertido en una fuente de financiamiento crucial para las universidades estatales y no estatales beneficiarias de éste. Dicho de otro modo, si el AFD no existiera las instituciones se verían forzadas o a incrementar sus otras fuentes de ingresos, principalmente, aranceles, o a disminuir sus costos operacionales, reestructurando sus planteles académicos, profesionales y administrativos, con lo cual se pondría en riesgo el funcionamiento del sistema en su conjunto y también a cada una de las instituciones, con distintos niveles de impacto en ellas.

1.3.2. Aporte Fiscal Indirecto (AFI).

Creado por el DFL Nº 4 de 1981, con el propósito de incentivar mejoramientos de la calidad en educación superior. El AFI, al igual que el AFD, es un aporte de libre disponibilidad y, como tal, tiene múltiples destinos. La racionalidad implícita de este instrumento es que las instituciones de educación superior competirán por captar los alumnos de más altos puntajes para lo cual estarán dispuestas a invertir en infraestructura, académicos de más alto nivel, y en mejoramientos de metodologías de enseñanza y aprendizaje que contribuyan a mejorar calidad. Por otra parte, se espera que los alumnos de más altos puntajes en la PSU distingan, y prefieran, a las instituciones que realizan tales

[60] El AFD representa aproximadamente un 31% de los aportes fiscales a educación superior incluyendo ciencia y tecnología.

esfuerzos, generando un proceso virtuoso de subsidio público hacia instituciones de más alta calidad.

Inicialmente se distribuyó a sólo a universidades del Consejo de Rectores que matricularan a los 20.000 estudiantes de más altos puntajes en la Prueba de Aptitud Académica. En la actualidad la distribución se realiza a todas las instituciones de educación superior que matriculen a los 27.500 estudiantes de más altos puntajes en la PSU[61]. El AFI es, en consecuencia, un fondo competitivo que se asigna a las instituciones de educación superior a través de una fórmula de 5 tramos de puntajes, con ponderaciones que otorgan mayor subsidio mientras más altos sea el puntaje de la PSU obtenido por los alumnos.

Al momento de la creación de este instrumento fue importante, por una parte, fomentar la calidad de la docencia de pregrado en la fase inicial de constitución de nuevas universidades privadas que no recibían aportes fiscales. Por otra parte, el AFI constituía un medio para incentivar competencia entre las instituciones de educación superior en la captación de alumnos de más alto potencial académico medido por el puntaje en la PSU.

A 26 años de su creación existe evidencia acumulada para evaluar los efectos del AFI en la calidad, y sobre su vigencia en un contexto actual de mayor competencia a través de mecanismos de mercado. Sobre la base de estos planteamientos y la evidencia empírica analizada, el Consejo comparte la visión de que el AFI no cumple los objetivos para los cuales fue creado, ya que los resultados de su distribución están condicionados por la localización geográfica, la cual determina a su vez la distribución de puntajes de los resultados de la PSU. A la vez, el número actual que sirve de base de cálculo es una fracción pequeña del total de los estudiantes admitidos, situación muy distinta a la que ocurría en el momento en que se introdujo este mecanismo de financiamiento. Por otra parte, existe una correlación entre puntajes PSU, nivel de ingresos y capacidad de pago. Finalmente, nada garantiza que el uso del AFI esté conduciendo al mejoramiento de la calidad de la educación superior. Se constata, en cambio, esfuerzos de instituciones por captar estos recursos mediante una creciente inversión publicitaria destinada a labrar reputaciones basadas en variables ajenas a dimensiones cualitativas del ámbito académico.

El año 2007 el presupuesto del AFI alcanzó un nivel $19.600 millones, representando alrededor de un 7% del gasto total en educación superior, excluyendo ciencia y tecnología.

[61] A partir de 1990 comenzó a distribuirse a todas las instituciones que cumplieran el requisito señalado

1.3.3. Fondos Competitivos.

El Fondo Competitivo MECESUP se creó en el año 1997 y tuvo por objetivo complementar el proceso de reforma de la educación, que incluye:

- Propiciar la equidad del sistema y el perfeccionamiento de las ayudas estudiantiles.
- Fomentar la formación de recursos humanos de alto nivel, el postgrado y la investigación.
- Promover el mejoramiento de la calidad y eficiencia de la educación superior.
- Incentivar la vinculación de la educación superior con el desarrollo regional y nacional.
- Promover una buena articulación y coherencia en el sistema de educación superior.
- Orientar en el desarrollo de los objetivos anteriores su articulación con los procesos de internacionalización.

El Fondo Competitivo se asigna a las instituciones, sobre la base de presentación de proyectos de innovación en metodologías de enseñanza y aprendizaje, mejoramientos de la calidad del pregrado y postgrado, y gestión institucional, entre otros ejes. Cumplida la primera etapa de asignación de fondos en el período 1999-2005, comenzó el año 2006 la segunda etapa del denominado Fondo Competitivo "MECESUP 2: Educación Terciaria para la Sociedad del Conocimiento". Este instrumento asigna recursos según impacto esperado de los proyectos en los objetivos del programa. Es un Fondo Competitivo que incentiva la competencia tanto de proyectos institucionales individuales como de cooperación a través de redes de entidades afines. Los proyectos comprometen determinadas metas medidas en indicadores susceptibles de ser monitoreados. Por otra parte, la asignación de recursos se ha destinado, principalmente, a proyectos de universidades del Consejo de Rectores, pero existen algunas líneas específicas disponibles para todas las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica.

La aplicación de este instrumento ha permitido constatar algunas debilidades:

En la práctica se ha observado que las instituciones beneficiarias no suelen relevar como un componente de su gestión la asignación de recursos vinculados a metas de desempeño. Ciertamente, en todas las entidades existen casos particulares en que algunas instancias internas o departamentos académicos están familiarizadas con estos criterios de financiamiento y lo practican, pero no es una experiencia generalizada en

la educación superior chilena. El aprendizaje que han adquirido las instituciones está focalizado predominantemente en la atención en los incentivos del mercado ya que éste ha sido el principal mecanismo de obtención de recursos. De este modo, los criterios asociados a los Fondos Concursables han de ser mejorados de modo que sean realmente un incentivo para motivar cambios de conducta en la gestión institucional, orientada al cumplimiento de las metas que se acuerden.
Otro fondo competitivo, que antecedió la implementación del Programa MECESUP, pero cuyo presupuesto ha disminuido significativamente en términos reales, es el Fondo de Desarrollo Institucional, el cual asigna recursos sólo a universidades del Consejo de Rectores para proyectos de desarrollo menor. Durante la década de los noventa tuvo importancia especialmente en el financiamiento de infraestructura.

Durante el año 2007 el presupuesto del Programa MECESUP, incluyendo el Fondo de Desarrollo Institucional, alcanzó un nivel de $29.158 millones,

1.3.4. Convenios de Desempeño.

A partir del año 2007 el Ministerio de Educación comenzó a implementar, a través del Programa MECESUP, la modalidad de convenios de desempeño entre el Estado y las universidades estatales. Se trata, por ahora, de un programa piloto, por el cual se han asignado recursos a 4 universidades estatales contra compromisos de desempeño, con la perspectiva de hacer escalable esta experiencia, luego de un apropiado período de aprendizaje, a otras universidades.

1.3.5. Otros Fondos Competitivos

Además de los instrumentos indicados, existen otros fondos de fomento de calidad, pertinencia, e innovación en educación superior, tales como los recursos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) que operan a través de asignaciones de recursos a instituciones de educación superior, y centros científicos de excelencia efectuadas por los gobiernos regionales. Del mismo modo, destacan los recursos del FONDECYT, FONDEP, FONDAP, Programa Bicentenario de Ciencia y Tecnología, y FONIS, todos los cuales operan en el campo de la investigación e innovación sea a través de CONICYT o de CORFO u otras agencias del Estado. En el apartado respectivo se desarrollan los antecedentes del caso[62].

1.3.6. **Donaciones**

[62] Incluyendo, además, becas de postgrado.

Este es un mecanismo que proporciona recursos a las universidades e institutos profesionales, con independencia de la propiedad y de condiciones de acreditación. Consiste en una fuente de financiamiento que vincula directamente a los donantes elegibles conforme a la ley, con la institución donataria, la cual trae aparejada como incentivo estatal una rebaja tributaria en favor del donante. Los antecedentes disponibles muestran que en el 2006 las donaciones alcanzaron un monto total de $14.600 millones, cifra que es levemente inferior al Aporte Fiscal Indirecto AFI. Un rasgo destacable de esta fuente es su alta concentración en dos universidades privadas, las cuales han captado en los últimos tres años (2004-2006) más del 50% del total[63].

2. Los nudos críticos de la educación superior en Chile, vinculados al financiamiento público institucional.

2.1. ***Equidad y calidad:*** La calidad y equidad son principios orientadores de la acción del Estado en general. Por lo mismo, deben ser principios que orienten decididamente el quehacer de las universidades estatales.

Sin embargo, equidad y calidad son objetivos independientes. Un sistema equitativo en el acceso puede ser desigual en la calidad de sus instituciones y así en las oportunidades de aprendizaje que brinda. Un sistema uniforme en calidad puede ser desigual en las oportunidades de acceso. Una buena política pública en esta materia promueve a la vez calidad y la equidad.

El financiamiento público que opera exclusivamente por el lado de la demanda puede resolver los problemas de acceso a la educación, especialmente de estudiantes provenientes de estratos bajos de ingresos, pero no resuelve necesariamente las debilidades de calidad, si no va acompañado por un financiamiento público directo a través de incentivos por el lado de la oferta. Esta es la política que ha seguido históricamente el Estado en Chile y que aún mantiene sus principios, al menos para algunas universidades. De aquí, entonces, la importancia de que el Estado disponga de instrumentos de políticas públicas de educación superior que aseguren que el tránsito desde un sistema de educación superior de calidad y elite, hacia un sistema masivo, no se limite solamente a aumentar la cobertura, sino que sea además efectivo en los objetivos de equidad y calidad.

Una dimensión de la equidad, a veces poco resaltada, es la que implica introducir consideraciones sobre el desarrollo regional. Chile es un país

[63] Las tres instituciones con mayor participación del sistema han sido, en orden de importancia, la Universidad de Los Andes, la Pontificia Universidad Católica de Chile y la Universidad de Chile, esta última con un nivel por debajo de la tercera parte de lo percibido por cada una de las otras.

centralizado con una alta concentración de la población, poderes del estado, decisiones económicas e incentivos en un número reducido de regiones, siendo la más gravitante de todas, por cierto, la Región Metropolitana. Los efectos en el ámbito de la educación superior se manifiestan en concentración de colegios de calidad que son determinantes en los puntajes de la PSU, concentración de masas críticas de académicos, más y mejores oportunidades de acceso a fuentes de financiamiento públicas y privadas, lo cual tiende a profundizar diferencias en el desarrollo académico en las diferentes regiones. Nuevamente una buena política pública debe compatibilizar mejoramientos de la calidad con la equidad desde una perspectiva regional[64].

2.2. ***Cobertura.*** El país requiere seguir avanzando en la profundización de las tasas de cobertura de educación superior, la cual más que se duplicó en el período 1990 -2003, debido a la incorporación de estudiantes provenientes de todos los estratos a la educación terciaria. Sin embargo, en el período 2003-2006 la tasa de cobertura se mantiene prácticamente constante en niveles de 38,3%, muy distante de los países de mayor desarrollo. En los próximos años el crecimiento de la cobertura de educación superior estará determinado por jóvenes provenientes de los estratos de ingresos bajo y medio bajo[65]. El cambio en la composición socioeconómica de los estudiantes requerirá un mayor esfuerzo de las universidades para financiar programas remediales que reduzcan las tasas de deserción de los alumnos.

2.3. ***Eficiencia***: Los indicadores de eficiencia del sistema universitario muestran una debilidad importante en el diseño curricular orientado a la especialización profesional temprana, lo cual rigidiza la formación de pregrado, y limita la movilidad de estudiantes. El resultado es un traslape de contenidos que determina una extensión del número de años no justificada en carreras de pregrado, así como un escenario más propicio para la deserción en la educación superior. Las instituciones de educación superior pueden realizar una importante contribución al financiamiento a través de un rediseño curricular que permita mantener o mejorar la efectividad de la educación con los mismos recursos, o disminuir los costos sin afectar la calidad de la formación de pregrado. La política pública puede proveer incentivos para avanzar más aceleradamente en esta estrategia.

2.4. ***Pertinencia***. Las tendencias internacionales en educación superior muestran un énfasis de la formación de pregrado hacia contenidos más relacionados con la sociedad del conocimiento, sin descuidar la

[64] Como referencia, el 88% de de la captación del AFI se concentró, el año 2006, en tres regiones, con un porcentaje de 58% en la R.M. Otras 10 regiones captaron el 12% restante.

formación general e integral de los estudiantes. No se trata de abandonar esta última para lograr una marcada formación basada en competencias y orientada a los requerimientos del sector productivo, sino de asegurar un equilibrio entre formación general y grados de respuesta a las demandas de los sectores productivos donde sea factible mejorar la pertinencia de la educación terciaria. El caso más obvio es en la formación en carreras vocacionales.

Por otra parte, la pertinencia tiene que ver, además, con una formación que contribuya a la producción de bienes públicos fundamentales para la nación, con independencia de su impacto sobre intereses particulares. Estos bienes no se relacionan sólo con la capacidad productiva del país, sino también con la calidad de sus instituciones y el desarrollo de competencias que son la base de la democracia.

Desde la perspectiva de financiamiento, la pertinencia exige alinear mejor objetivos deseables desde el punto de vista del bienestar social con mecanismos de asignación de recursos públicos. Nuevamente hay aquí espacios para que la política pública contribuya a mejorar la eficiencia y pertinencia en la asignación de recursos en educación superior considerando, además, la dimensión regional.

2.5. ***Rendición de cuenta, información y transparencia***. Un sistema de educación superior más transparente, con mayor información disponible y accesible a los individuos, contribuye a que los postulantes puedan adoptar mejores decisiones a los postulantes respecto del tipo de institución y carrera donde estudiar, y los empleadores puedan distinguir las diferencias de potencial de productividad del recurso humano a contratar. El Estado puede disminuir los efectos de una falla de mercado explicada por asimetrías de información, a través de incentivos puestos en el sistema de financiamiento público, y de una propia inversión en creación y difusión de información, ya que las instituciones no tienen incentivos para hacerlo individualmente.

3. Premisas básicas sobre concepción del sistema de educación superior desde la perspectiva de financiamiento público.

3.1. Diversidad requiere diversos instrumentos[66].

El sistema de educación superior es diverso en un conjunto de dimensiones, que contribuyen a enriquecer los aportes de cada institución al desarrollo nacional.

Las instituciones poseen distintos orígenes históricos, diversa situación regional, variadas estructuras de propiedad y control, una variada forma

66 Los diversos instrumentos no debiesen, en principio, significar discriminación, es decir, su diseño debe considerar criterios susceptibles de ser alcanzados por todas las instituciones.

de concebir la misión que a cada una le compete, y heterogéneas formas de gobierno, entre otros factores. Coexisten instituciones con énfasis nacional, junto a otras de orientación regional. Del mismo modo, algunas universidades han alcanzado un tamaño que se ha mantenido relativamente constante durante la última década, mientras otras han crecido significativamente en programas de admisión regulares, como en programas especiales; a la hora de matricular estudiantes, algunas de ellas son altamente selectivas, mientras que otras carecen de esta posibilidad. Algunas universidades poseen actividad científica regular, mientras que otras asumen básicamente una orientación docente.

La diferenciación vertical en universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica constituye otra fuente de diversidad. Del mismo modo, la misión y el rol que asumen las universidades localizadas en regiones y el impacto asociado a ellas, constituyen una dimensión de diversidad que demanda la aplicación de instrumentos que fomenten dichas contribuciones. La experiencia del Programa MECESUP demuestra el alto impacto que ha tenido en financiamiento de proyectos de universidades regionales, con una asignación de recursos públicos que ha compatibilizado eficiencia, pertinencia y equidad territorial[67].

En general en el Consejo existe un amplio acuerdo acerca de las ventajas asociadas a la diversidad institucional que presenta el sistema. Tal diversidad genera, asimismo, espacios para que a la hora de diseñar políticas públicas hacia el sector se ocupen criterios explícitos de aplicación general. Estos criterios deben acentuar características asociadas al desempeño, bajo condiciones de elegibilidad que garanticen el logro de los objetivos de interés públicos. En definitiva, se trata de establecer una multiplicidad de objetivos asociados a una diversidad de instrumentos.

3.2. Financiamiento público orientado a mejorar las condiciones eficiencia en la asignación de recursos.

El tránsito desde un sistema elitario y uniforme desde el punto de vista institucional, a uno masivo y muy diverso desde el punto de vista de las instituciones que lo integran –que es el fenómeno que ha venido ocurriendo en Chile en las últimas décadas- exige un cambio en las condiciones del financiamiento a las instituciones.

Hasta el año 1981 el financiamiento se efectuaba ante todo mediante transferencias directas y en base a negociaciones centralizadas. Casi todo

[67] Las universidades situadas en la Región Metropolitana han captado alrededor de un 32% (promedio 1999-2004) de los fondos públicos asignados a dichas instituciones para proyectos MECESUP.

el financiamiento del sistema hasta esa fecha operaba mediante subsidios a la oferta.

La masificación del sistema y el surgimiento de múltiples instituciones con posterioridad a esa fecha obligaron a modificar las formas de financiamiento.

En la actualidad se requiere claridad respecto de lo que el Estado está dispuesto a financiar y el establecimiento de condiciones bajo las cuales proveerá dicho financiamiento. Entre estas últimas, como se insistirá más adelante, tienen especial importancia las condiciones de elegibilidad de las instituciones.

Un sistema mixto de educación superior –con proveedores estatales y privados como ha sido la trayectoria histórica del sistema en Chile- es plenamente compatible con el aumento de la cobertura y con diversas formas de financiamiento o subsidios a la demanda. Sin embargo, para que los objetivos esperados se alcancen, es imprescindible que esos subsidios vayan acompañados de exigencias para las instituciones, en especial relativas a los procesos de admisión y de competencias pertinentes.

Desde este punto de vista, los subsidios a la oferta y a la demanda en materia de educación superior están hasta un cierto nivel entrelazados: unos y otros han de cuidar la calidad del sistema operacionalizada en base a criterios como procesos de admisión, rendición de cuentas, desempeño en una variedad de áreas propias de la educación superior, entre otros.

El Estado puede contribuir a mejorar la asignación de recursos determinada por el mercado, a través de tres vías principales. Por un lado, puede incentivar un mayor acceso de la población a la educación superior, más allá del nivel subóptimo resultante de la acción del mercado. En segundo lugar, puede aumentar la producción de bienes privados que generan externalidades positivas al resto de la sociedad. En tercer lugar, puede generar o aumentar la producción de bienes públicos, particularmente en investigación.

3.3. *Compatibilizar autonomía de las instituciones universitarias con poder de decisión de producción de bienes públicos*.

Las universidades –como se expresa en el documento sobre institucionalidad- requieren autonomía en el cumplimiento de su misión, en las funciones de docencia, investigación y difusión. El desafío de la política pública es, entonces, maximizar la producción de bienes

públicos en un contexto que compatibiliza dicha producción con la autonomía inherente a las universidades.

En otras palabras, la política pública en esta materia exige asociar la búsqueda de bienes públicos al financiamiento, sin desmedro de la autonomía institucional.

Por supuesto, la autonomía no garantiza que las instituciones se alineen sin más con los objetivos de política pública y por eso, por regla general, es mejor un sistema de asignación de recursos centrados en resultados y mediante mecanismos competitivos. Desde el punto de vista de las políticas públicas es difícil compatibilizar la asignación centralizada con la autonomía; pero sí es posible compatibilizar la asignación competitiva en base a resultados con esa importante característica de las instituciones que conforman el sistema.

3.4. Retorno de la inversión de universidades con capacidad generadora de bienes públicos.

El Estado adoptó una decisión histórica en la segunda mitad del siglo XX: invertir en las 8 universidades de entonces (hoy denominadas tradicionales) las cuales fueron determinantes en la posterior evolución del sistema de educación superior en Chile. Tal inversión generó beneficios al desarrollo del país en múltiples aspectos. Significó, además, crear un patrimonio cultural y un proceso continuo de formación de capital humano avanzado al interior de las propias universidades. Se instaló así una capacidad de hacer *academia,* como condición fundamental para la generación de determinados bienes públicos, y de otros bienes financiados por fuentes privadas, pero con importantes componentes de externalidades hacia el resto de la sociedad. Fue una decisión del Estado reconocer esa capacidad generadora de estos bienes a determinadas universidades a través del tiempo, que demostraron consistencia en su misión mientras fueron financiadas predominantemente con recursos públicos.

Sin embargo, el sistema así estructurado -a pesar de los beneficios que ha sido capaz de proveer- arrastraba limitaciones para brindar respuestas a los requerimientos planteados por una sociedad que expande las oportunidades y camia sus condiciones materiales de existencia. En especial, por la imprescindible masificación del sistema.

A partir de la década de los ochenta, como ya se dijo, la política pública fue incentivar el financiamiento privado a través de la cobranza de aranceles de matrícula, desarrollo de nuevos bienes y vínculos con el sector productivo, procurando no descuidar los beneficios públicos derivados de su misión. De este modo, las universidades tradicionales, y

las derivadas de algunas de ellas, han intentando administrar las tensiones entre el cumplimiento de su misión y la generación de financiamiento privado, a través de estrategias de desarrollo con diferentes grados de éxito según las condiciones que enfrentan.

Con diversas experiencias y resultados, algunas de estas universidades han demostrado una capacidad de adaptación al nuevo entorno de políticas públicas nacionales, y a las nuevas tendencias de educación superior en el mundo. Otras, sin embargo, han mostrado poca capacidad adaptativa producto de inercias estructurales y deficiencias en su gestión.

En este contexto, es fundamental evaluar los instrumentos de financiamiento público en el nuevo escenario que enfrenta la educación superior, con el propósito de asegurar las más altas contribuciones al bienestar social de aquellas universidades dispuestas a continuar asumiendo los desafíos de una nueva política de educación superior, sobre la base de producción de bienes públicos, incentivos al desempeño y rendición de cuenta pública.

3.5. Los instrumentos de financiamiento y la neutralidad de las políticas.

3.5.1. Antecedentes.

Las tendencias internacionales en financiamiento de educación superior se caracterizan por privilegiar el logro de un conjunto de objetivos relacionados con eficiencia interna (tasas de deserción, tiempo de duración de los estudios, tasas de graduación, entre otras que aumentan la relación efectividad/costo de las instituciones y sociedad), y también de eficiencia externa, particularmente calidad, y pertinencia de la formación de los estudiantes de educación terciaria, además de consideraciones de equidad.

Para alcanzar esos objetivos se emplean una diversidad de instrumentos que van desde procedimientos de asignación centralizada de recursos (como ocurre en nuestro sistema con el AFD) a uso de sistemas competitivos (como ocurre en nuestro caso con el AFI) y en cada caso se financian insumos o resultados.

La diversidad de instituciones de educación superior constituye una fortaleza de las sociedades actuales para atender los requerimientos que demanda –y continuará demandando- una sociedad basada en conocimiento y necesidades orientadas a lograr mayor inclusión y cohesión social. De aquí que el desafío de la política pública sea identificar los instrumentos adecuados para aprovechar el máximo de contribuciones de las instituciones de educación superior.

El Consejo cree que en esta parte es necesario tener equilibradamente en cuenta los siguientes criterios:

a) Los instrumentos deben diferenciarse en atención a los objetivos de bienestar social que se persigan; aunque deben, por regla general, ser neutros a la índole estatal o privada de las instituciones y fijarse ante todo en el desempeño. El acento en el desempeño favorece la mejora institucional en la medida que contribuya a modificar comportamientos y conductas de las organizaciones y de los individuos en respuesta a un adecuado escenario de incentivos. El estado tiene aquí un poderoso instrumento para gobernar el sistema institucional con eficacia, sobre la base del impacto en objetivos de interés nacional, y respetando la autonomía de las instituciones de educación superior.

b) Hay casos en que el Estado atiende a la índole de las instituciones. Este informe identifica dos de esos casos, a saber: el de las universidades estatales y el de las no estatales, existentes antes de 1981, y las que derivaron de ellas.

c) En general, las políticas debieran conducir al sistema hacia un financiamiento competitivo en base a resultados.

3.5.2. Instrumentos neutrales en las políticas públicas abiertos a todo el sistema.

Desde la perspectiva de la sociedad al Estado le interesa maximizar las contribuciones que puedan hacer las instituciones de educación superior por medio de la producción de bienes privados con externalidades positivas y la producción de bienes públicos. En general, las instituciones públicas y privadas pueden efectuar contribuciones significativas en ambos tipos de bienes, ya que la producción de éstos es independiente – en general- de la propiedad o la índole jurídica de las instituciones de educación superior[68]. Si este fuese el caso, entonces la premisa básica es optar por un conjunto de instrumentos neutrales, es decir que fomenten o incentiven a todas las instituciones a efectuar contribuciones de ambos bienes con las características señaladas.

Un ejemplo es el incremento de las tasas de cobertura de la educación superior la cual genera beneficios de apropiabilidad privada, pero también generara externalidades positivas a la sociedad. Si este es el objetivo de política entonces conviene aplicar instrumentos neutrales que aseguren el acceso a la educación superior de alumnos de todos los

[68] Más adelante vemos el caso particular de las universidades estatales las que reúnen condiciones especiales.

estratos sin discriminación de ningún tipo. Los alumnos debieran tener la opción de elegir las instituciones de más alta calidad y pertinencia que les aseguren a ellos el mayor beneficio, así como también a la sociedad. En este caso, los instrumentos de financiamiento público pueden estar disponibles para todos los alumnos que lo requieran bajo condiciones de elegibilidad de las instituciones sobre la base de calidad (acreditación), transparencia (obligación de proveer información), características socioeconómicas de los estudiantes (capacidad de pago y mérito académico por ejemplo), entre otros. Lo importante es que la política sea neutral para las instituciones y estudiantes que reúnen las condiciones que aseguran el mayor retorno social.

La excelencia y productividad de investigación científica es otro objetivo que puede perseguir la política pública a través de criterios de neutralidad aplicables a todas las instituciones de educación superior, públicas y privadas.

3.5.3. Instrumentos orientados a alcanzar metas de interés público que no se logran a través de la neutralidad de políticas.

La neutralidad de los instrumentos de política pública es adecuada para alcanzar los objetivos antes indicados, pero no aquellos que requieren condiciones especiales para lograr resultados de interés de la sociedad, apropiadamente priorizados. Es el caso, por ejemplo, que se presenta cuando se busca compatibilizar desarrollo de las instituciones con objetivos permanentes de interés nacional, cuya efectividad y resultados descansan en una provisión de recursos de largo plazo y que requieren de un monitoreo acucioso, sobre la base de un diálogo permanente entre el estado y las instituciones respectivas. Los convenios de desempeño son instrumentos apropiados para abordar este tipo de situaciones, bajo la condición de aceptación, por las instituciones, de las condiciones de elegibilidad planteadas.

3.5.4. Instrumentos orientados a una mejor provisión de bienes de educación superior, ciencia y tecnología, mediante la contribución de entidades del propio estado.

El Consejo aprecia que el hecho que el estado posea universidades y provea directamente los bienes y servicios asociados a este tipo de instituciones, es una opción necesaria, bien validada tanto en la experiencia de nuestro país como de otros países. Dicha opción la ejerce en Chile el estado nacional con base en instituciones que deben gozar de una amplia autonomía académica, aunque con limitaciones y restricciones en su gestión, propias de la administración estatal.

El estado posee, con las instituciones estatales, obligaciones recíprocas que en la actualidad no se encuentran suficientemente identificadas o formuladas. Actualmente ni el Estado confiere un trato diferenciado a las instituciones estatales, ni esta instituciones poseen deberes específicos de sometimiento o sujeción a objetivos estatales específicos. En este contexto, algunas instituciones estatales consideran que han debido adquirir formas de desarrollo y comportamiento institucional que arriesgan distanciarlas de su carácter de instituciones estatales, al servicio de objetivos públicos específicos que debiera interesarle al estado promover.

Debiera redefinirse el trato del estado con sus propias instituciones, de manera tal que, junto con apoyarlas materialmente, tanto en el sentido que, sin perjuicio de la necesaria autonomía académica, el Estado debe poseer un control efectivo de esas instituciones, como en el sentido que debe proveerles financiamiento atado al cumplimiento de objetivos específicos de interés general, sujeto a rendición de cuentas.

El Estado chileno tiene con sus propias instituciones una relación que puede estimarse desequilibrada si se la compara con la relación que mantiene con las restantes instituciones que perciben Aporte Fiscal Directo y que les impone costos adicionales. Existen variados aspectos que dan cuenta de estas asimetrías de trato: imposibilidad de endeudarse para financiar inversiones más allá del período presidencial; la obligación de cumplir leyes que las incluyen como parte del aparato centralizado estatal, sin entregarles los recursos para tales efectos; el control ex ante realizado por la Contraloría General de la República; la falta de integración y compromiso de los miembros nominados por la Presidencia de la República en las Juntas Directivas, lo que se traduce en entes que no representan los intereses del principal, entre otras.

El país está hoy ante la oportunidad de robustecer la matriz histórica de su sistema de educación superior. Como es sabido, esa matriz supone la participación de instituciones estatales y otras que, en cambio, surgen de la sociedad civil o del emprendimiento privado. La labor del Estado no es la de inhibir esa pluralidad, que ha de estimarse valiosa para una sociedad abierta, sino la de estimular que el conjunto del sistema atienda a las funciones públicas que está llamado a cumplir. Es deber del Estado también asegurar, mediante un financiamiento suficiente la exigencia de resultados, que las instituciones de su propiedad ejerzan las dimensiones políticas y sociales de lo público que son indispensables para la igualdad de oportunidades y el fortalecimiento de las virtudes cívicas.

En síntesis, las condiciones de entorno han transformado los sistemas de educación superior a nivel internacional, y en Chile en particular, tendiendo a la masividad en el acceso, mayor preocupación por la calidad, equidad y

eficiencia, incorporación de nuevos actores, incremento de las fuentes privadas en el financiamiento, entre otras tendencias. En este contexto, la diversidad de misiones de las instituciones y las transformaciones de educación superior, aconsejan identificar las condiciones bajo las cuales el Estado pueda mejorar la calidad, equidad y eficiencia del sistema a través del financiamiento público. La identificación de los bienes generados por las instituciones de educación superior y las condiciones para acceder al financiamiento del Estado son fundamentales en las recomendaciones de políticas.

Por último, el Estado debe evitar que el financiamiento público excluya a instituciones que están dispuestas a someterse a las reglas y procedimientos que garanticen el cumplimiento de objetivos de interés público nacional, así como evitar de incluir en dicho financiamiento a instituciones que no contribuyan a lograr tales objetivos y gozan de dicho beneficio.

4. Recomendaciones de políticas.

Sobre la base de las anteriores consideraciones que, en general, concitaron la anuencia de todos los integrantes del Consejo, se formulan algunas sugerencias específicas de políticas planteadas a partir de los instrumentos y mecanismos de asignación actualmente existentes. Dentro de éstos, conviene distinguir, como ya se ha expresado, entre instrumentos de financiamiento basal, como el AFD (de naturaleza no concursables y que están sujetos a condiciones de accountability, entre otras), de otros apoyados en la aplicación de fórmulas, AFI, y de mecanismos de asignación asociados a convenios de desempeño. Los planteamientos siguientes consideran asuntos en los cuales hubo discrepancias, en cuyo caso éstas se exponen explícitamente.

4.1. Aporte Fiscal Directo.

Respecto del Aporte Fiscal Directo hubo opiniones contrapuestas.

Hubo quienes sugirieron mantenerlo como un subsidio a las instituciones universitarias que hoy lo perciben conforme a la legislación imperante; aunque mejorando los criterios y las exigencias de desempeño asociadas a él. Esta parte del Consejo piensa que la mantención de ese subsidio es un reconocimiento a esas instituciones a partir de la positiva evaluación que la sociedad chilena ha hecho de sus contribuciones al cumplimiento de objetivos de interés público[69].

[69] En tal sentido se pronunciaron los siguientes consejeros: Sergio Bravo, Juan Zolezzi, Víctor Pérez, Juan Pablo Prieto, Carlos Mujica, Mónica Jiménez, José Rodríguez, Pedro Pablo Rosso, Alfonso Muga, Marcela Espinoza, Myriam Barahona, Claudio Muñoz, Víctor González, Agustín Squella, Julio Castro.

Otra parte del Consejo sugirió una alternativa distinta: cambiar el AFD en la forma que hoy reviste, de modo que esos fondos sean un subsidio abierto, bajo condiciones, en principio, susceptibles de ser cumplidas por todas las instituciones que satisfagan ciertos criterios de elegibilidad[70] [71].

4.1.1. Mantención del AFD aunque con correcciones y mejoras.

Los argumentos por mantener el AFD enfatizan el reconocimiento que el Estado ha hecho a las universidades estatales y no estatales que lo perciben, por sus contribuciones al interés público de la Nación junto con una evaluación positiva de la misión de estas instituciones. El AFD dejaría atrás las razones que le dieron origen y se asignaría teniendo en consideración la diversidad de aportes a la producción de bienes públicos, las externalidades positivas en todos los ámbitos del quehacer de las instituciones, unido a la condición de mejoramiento de desempeño y de rendición de cuentas (*accountability*).

Lo anterior implica para el Estado reconocer, también, la diversidad de estas instituciones en sus múltiples dimensiones: universidades orientadas a la investigación con impacto nacional, universidades regionales con orientación a la innovación y desarrollo, y universidades regionales con identificación e impacto en su ámbito territorial, entre otras.

Dentro de esta línea, un sector recomendó corregir la fórmula de distribución del 5% del AFD (cantidad de variables, medición de variables, factores de ponderación, criterios de reajustabilidad, incorporación de criterios de costos, entre otros) con el fin de resolver el problema creado por la redistribución inducida más por el modelo matemático diseñado para su aplicación, que por la correcta evaluación de las mejoras progresivas en variables que incorporan medición de resultados. Mientras que, otra parte del Consejo plantea que se elimine la fórmula de distribución del 5% del AFD, restaurando la asignación de recursos que existía al inicio del sistema, para todas aquellas universidades del Consejo de Rectores que han disminuido su participación porcentual en el AFD. Esta medida implica necesariamente la inyección de mayores recursos ya que incluye conservar el monto actual (distribución 2007) a las universidades que han aumentado su participación por la aplicación de esta fórmula a fin de no afectarlas en el nivel actualmente alcanzado.

---

[70] Se pronunciaron a favor de esta opción los siguientes consejeros: Jorge Carvajal, Matko Koljatic, Manuel Krauskopf, Juan Cristóbal Palma, Carlos Peña, Sol Serrano, Sergio Torres, Marcelo Von Chrismar, Andrés Bernasconi, Fernando Montes.

[71] Se abstuvieron respecto de estas dos opciones los consejeros: Pablo Cuevas y Enrique O´Reilly.

No obstante, quienes adhieren en lo básico a esta propuesta plantean la existencia de un Aporte Fiscal Directo estructurado sobre cinco premisas básicas:

a) Este es un instrumento de política que debe hacer explícito los objetivos de financiamiento enfatizando los componentes de bien público que financiará, con el propósito de tener una referencia general y explícita de lo que el Estado espera de las universidades a las cuales ha reconocido su capacidad de generación de bienes públicos.
b) El AFD debe ser un financiamiento basal permanente con crecimiento estable, y niveles acordes a los desafíos que el país se proponga alcanzar.
c) El financiamiento vía AFD debe ser de libre disponibilidad para las instituciones que lo reciben, pero con un componente de incentivos al mejoramiento de desempeño en la producción de bienes públicos y externalidades deseables de potenciar.
d) Debe existir rendición de cuenta pública sobre la asignación de recursos y sus resultados a través del tiempo, incluyendo un horizonte intertemporal, dada la naturaleza de los bienes que financia, y
e) El AFD debe ir acompañado de fondos competitivos (que se describen separadamente más adelante) orientados a financiar contribuciones más específicas, de períodos acotados de vigencia, además de fomentar una mayor articulación y cooperación en redes a nivel de sistema de educación superior.

Los mecanismos para implementar estas premisas básicas deben ser materia de análisis técnicos más específicos y formar parte de un conjunto de políticas de educación superior congruentes con las sugeridas por este Consejo.

*4.1.2. **Construcción de un subsidio directo a la oferta que incentive el progreso y la eficacia del conjunto de las instituciones de educación superior.***

Los miembros del Consejo que suscriben esta opción, estiman que es necesario hacer esfuerzos por cambiar, de manera más o menos radical, el actual sistema de financiamiento a la oferta de educación superior en Chile. Les preocupa especialmente el hecho que, siendo los aportes directos a la educación superior un subsidio muy elevado, se distribuya con arreglo a criterios predominantemente históricos. Esos criterios pudieron justificarse cuando el sistema era elitario, gratuito y sus instituciones más o menos uniformes; pero no hoy día cuando el sistema es masivo, muy diverso en su plataforma de oferta y financiado en forma muy importante con las rentas actuales o futuras de los propios estudiantes.

De otra parte, consideran que habría algunas instituciones, actualmente beneficiadas con el AFD, que no estarían cumpliendo adecuadamente su misión en relación a la generación de bienes públicos y que mostrarían gran heterogeneidad. En consecuencia, es poco probable que existan razones uniformes, y aplicables a todas las instituciones por igual, para financiarlas. Perciben este subsidio directo instituciones estatales y otras no estatales. Dentro de las estatales las hay de alta complejidad y enlazadas con la historia (Universidad de Chile y Universidad de Santiago de Chile) y otras que en cambio tienen un muy pobre desempeño (v.gr las que no han logrado acreditarse). Dentro de las instituciones no estatales, las hay también de variada índole. Algunas muy complejas y de alta calidad y selectividad y otras que en cambio son meramente docentes.

En medio de este panorama aprecian que es muy difícil justificar la existencia de un subsidio aplicable sólo a las instituciones que actualmente lo perciben. Por lo mismo, parece más eficiente avanzar hacia una asignación de recursos basada en resultados en lugar de insumos, como está ocurriendo en países de la OECD.

De lo que se trata entonces es de diseñar una forma de entregar este subsidio que permita que el AFD permanezca integrado al sistema, pero que al mismo tiempo, sea un incentivo al progreso y la eficacia de las instituciones de educación superior.

Algunas consideraciones previas pueden, según esta parte del Consejo, ayudar a ese rediseño que parece indispensable.

En su origen, el AFD financiaba gastos generales y de personal, es decir *overhead* y, ciertamente, es a lo que se destina mayoritariamente en las instituciones que lo perciben hoy en día. Ello resulta razonable si ese *overhead*, en cualquiera de las instituciones de educación superior del país, ayudara a producir bienes públicos. Por lo tanto, si el AFD se destina a financiar un *overhead* que fuera claramente productivo desde un punto de vista social, y tuviera *accountability*, la mayor objeción a la existencia de este subsidio directo desaparecería.

A partir del reconocimiento de lo anterior, una parte del Consejo propone que se diseñe un modelo de financiamiento vía subsidio directo, que si bien en sus montos mantuviera las cifras asignadas a través del AFD, permita distribuirlos año a año conforme a criterios de aplicación universal, aunque sujeto a condiciones claras y estrictas de elegibilidad, y de rendición de cuenta del uso de estos aportes. Las asignaciones del AFD reformulado, procurarían asegurar que los recursos se destinen mayoritariamente a la producción de bienes públicos bajo un criterio

exigente de estándares e impacto, a la manera en que, por ejemplo, ocurre en Inglaterra.

A la vez, y más específicamente, una parte de este grupo sugiere establecer reglas de asignación para el AFD que se relacionen con actividades y procesos que conduzcan a resultados deseables, como ser: financiar los *overhead* de investigación, distribuyendo parte del AFD en base a ese criterio; financiar los *overhead* asociados a la administración de créditos y becas Mineduc; financiar, vía un fondo de fomento, actividades de tipo cultural y artístico que lleven a cabo las instituciones.

En síntesis, esta parte del Consejo propone:

a) Modificar radicalmente la condición actual del AFD, transformándolo en un subsidio institucional directo, al que podrían acceder todas las instituciones de Educación Superior chilena que satisfagan un cierto umbral de elegibilidad.

b) Además, una posición dentro de este grupo considera necesario definir reglas de asignación más específicas, en base a:
   i. Una asignación de "overhead" en los fondos concursables de ciencia y tecnología que se aproxime a los gastos generales y de remuneraciones reales.
   ii. Una asignación de "gasto de administración" de las carteras de becas y prestamos establecidas con puntos de comparación en el costo de administración para carteras en el mercado de capitales, y
   iii. Un fondo de fomento de las artes y humanidades que se podría asignar en base a contratos de desempeño, que cubra el costo de bibliotecas, difusión artística, revistas académicas, etc., en función de parámetros conocidos y estandarizados y asignados por expertos.

4.2. Aporte Fiscal Indirecto (AFI)

Sobre la base del análisis crítico de instrumentos de políticas realizado en las secciones precedentes, se concluyo que no existe evidencia empírica que respalde las razones conceptuales que se tuvieron en vista cuando se diseñó el AFI, en el sentido de mejorar la calidad de la docencia de pregrado[72].

[72] De promoverse un cambio en el destino de los recursos hoy asignados al AFI, las nuevas modalidades de distribución que se establezcan deberían respetar el principio de que todas las instituciones puedan acceder a ellos bajo una regla universalista, es decir, bajo una regla que permita en principio que todas las instituciones puedan competir bajo un mismo criterio objetivo de evaluación.

Parte del Consejo[73] fue de opinión de que se proceda a una modificación completa de la base de cálculo del AFI, atendido el hecho que no cumple el objetivo que dio origen a su creación. Su propuesta persigue modificar la legislación que define actualmente al AFI, manteniéndolo como un instrumento de subsidio a la oferta, pero procurando que incentive a las instituciones a reclutar y a resguardar la permanencia en los respectivos programas docentes, a alumnos provenientes de los quintiles de menores ingresos, es decir, jóvenes talentosos, de escasos recursos y con debilidades en sus competencias iniciales. Los recursos así asignados, de libre disponibilidad de las instituciones, conducirían a fomentar una mayor inclusión y equidad, lo cual es consecuente con la política de ayudas estudiantiles enunciada en la sección respectiva de este informe. El criterio específico por el cual se entregue dicho subsidio requiere de un mayor estudio, pudiendo ser, por ejemplo, en función del ranking en el curso respectivo o el promedio de notas de la enseñanza media y considerar, asimismo, un aumento en el número de matriculados que compone la base de cálculo para la asignación de este aporte. Adicionalmente, se podría tener en cuenta la tasa de titulación de estudiantes vulnerables (para lo cual existirían programas focalizados en proporcionar apoyo a tales estudiantes).

La otra posición[74] sugiere, en cambio, mantener la base de determinación del AFI conforme a los criterios de asignación vigentes, sin perjuicio de complementar éstos con otras variables que den cuenta de una corrección de desigualdades de origen. El fundamento de esta posición es que la preferencia de los estudiantes sigue siendo un buen indicador de calidad de la institución demandada, de modo que una muestra de mérito, al margen de la proveniencia socioeconómica de los estudiantes, debe continuar siendo un componente de la formula respectiva[75].

4.3. Donaciones

El Consejo es también de la opinión de revisar el actual sistema de donaciones existente en nuestro país. La renuncia fiscal que suponen las donaciones constituye una poderosa razón para que el Estado cuide que los donantes, al ejercer su discreción, destinen esos recursos a proyectos institucionales cuyo objeto principal responda a una genuina orientación pública. Igualmente, el Estado podría ver formas de incentivar la captación de donaciones en aquellas instituciones menos favorecidas por

[73] Quienes suscriben esta posición son los consejeros: Sergio Bravo, Juan Zolezzi, Jorge Carvajal, Alfonso Muga, Mónica Jiménez, Juan Pablo Prieto, Carlos Mujica, Sergio Torres, Marcelo Von Chrismar, Enrique O Reilly, Carlos Peña, Sol Serrano, Matko Koljatic, Manuel Krauskopf, Víctor González, Claudio Muñoz, Marcela Espinoza, Myriam Barahona, Juan Cristóbal Palma, Agustín Squella, Julio Castro, Fernando Montes.

[74] En tal sentido se pronunciaron los consejeros: Víctor Pérez, José Rodríguez, Pedro Pablo Rosso, Andrés Bernasconi.

[75] Respecto de las dos opciones se abstuvo el consejero Pablo Cuevas.

la discreción de los donantes, bajo la condición de que los proyectos respectivos persigan una finalidad análoga a la recién mencionada.

4.4. Fondos Competitivos.

Se propone que existan dos modalidades de fondos competitivos, con rendición de cuentas: i) Líneas de proyectos que fomenten mejoramientos de la calidad y equidad en la educación superior; ii) Líneas de Convenios de Desempeño orientados al logro de objetivos de interés público nacional, abiertos a todas las instituciones acreditadas. Dado los objetivos que se expresan a continuación, las dos líneas de financiamiento de fondos competitivos debieran crecer significativamente en los próximos años.

4.4.1. Líneas de financiamiento de proyectos que fomenten mejoramientos de la calidad y equidad.

Son líneas de financiamiento destinadas a fomentar la calidad y equidad del sistema, a través de innovación de los procesos de enseñanza y aprendizaje, cambios curriculares que constituyan una real innovación orientada a mejorar la calidad y pertinencia de las carreras de pregrado y su articulación horizontal y vertical, entre otros mecanismos. Incluye, además, innovaciones para aumentar la relación efectividad/costo en la formación de estudiantes más vulnerables a la deserción con debilidades académicas y socioculturales previas. Son líneas muy próximas en su diseño al Fondo Competitivo MECESUP que opera en la actualidad, pero con énfasis más marcados.

Estas líneas estarían abiertas a todas las instituciones de educación superior, pero sujeta a condiciones de elegibilidad, especialmente respecto de su potencial de recursos humanos contratados en forma permanente, que demuestren capacidad para implementar exitosamente los proyectos. Asimismo, estarían sujetos a un monitoreo constante y a una rendición de cuenta pública de sus resultados parciales y finales.

4.4.2. Líneas de Convenios de Desempeño orientados al logro de objetivos de interés público nacional.

Esta es una tendencia internacional en políticas de financiamiento público que, bien diseñada, permite asignar recursos para alinear objetivos de interés nacional con objetivos de educación superior y, en particular, con aquellos objetivos estratégicos de las propias instituciones. Los convenios de desempeño financiarían proyectos de gran envergadura que permitan alcanzar objetivos tales como: mejoramiento de la calidad, pertinencia, equidad, eficiencia interna y

externa, bajo condiciones de rendición de cuentas pública rigurosa, en universidades con claras ventajas para impactar con sus resultados en el nivel respectivo del sistema de educación superior.

Es altamente deseable que los Convenios de Desempeño formen parte de una estrategia nacional que incentive alianzas entre las instituciones de educación superior que apunten a generar sinergias para superar debilidades a nivel de sistemas tales como: mayor articulación, innovaciones metodológicas, acortamiento de los años de estudios en algunas carreras, etc. La experiencia de las redes del Programa MECESUP puede contribuir a diseñar parte de esta estrategia. Lo fundamental es que los Convenios de Desempeño, marquen una diferencia respecto de las actuales líneas de financiamiento de pregrado y postgrado de los fondos concursables MECESUP, y tengan mayor impacto a nivel de sistema.

Los Convenios de Desempeño debieran estar abiertos en el futuro a todo el sistema, pero no deben entenderse como un fondo concursable para financiar cualquier proyecto o iniciativa institucional. Deben existir condiciones de elegibilidad, vinculadas, por ejemplo, a los resultados de los procesos de acreditación, transparencia de la información sobre indicadores académicos y de gestión institucional, entre otros. El éxito en la aplicación de los Convenios de Desempeño depende del logro de las metas acordadas, lo cual requiere, además, de un adecuado sistema de incentivos, una institucionalidad con capacidad de gestión institucional que asegure que se efectuarán los máximos esfuerzos orientados al cumplimiento de los convenios. Requiere, asimismo, del fortalecimiento de la institucional y de la capacidad de gestión, tanto en la División de Educación Superior como en las propias entidades beneficiarias, todo lo cual permitirá aumentar las probabilidades de éxito en el diseño, implementación, seguimiento, y cumplimiento de los compromisos asumidos.

Por estas razones, un grupo de consejeros estima que en una primera fase apropiadamente acotada, su aplicación esté restringida a las universidades del Consejo de Rectores, con el propósito de corregir distorsiones en el sistema de educación superior y compensar por deficiencias en la política pública de financiamiento. No se trata de obtener reparaciones de recursos de libre disponibilidad, sobre el rol desempeñado históricamente en el país, sino de compromisos futuros a través de convenios plurianuales de alto impacto. Este es, además, un instrumento adecuado para efectuar correcciones al financiamiento de las universidades estatales según las premisas señaladas en secciones anteriores, complementadas con las propuestas de financiamiento de la siguiente sección. Este instrumento permitiría financiar requerimientos justificados de debilidades que constituyen restricciones para aumentar

la productividad de algunas universidades en infraestructura, y recursos humanos.

A la vez, otro grupo de consejeros aprecia que no hay justificación alguna que conduzca a respaldar este planteamiento de compensación. Por lo mismo, estiman que este mecanismo de convenios de desempeño debiera estar abierto a todas las instituciones de educación superior, sujeto eso sí a cláusulas de elegibilidad.

4.4.3. Corrección de distorsiones y compensaciones debido a restricciones en la gestión de las universidades estatales.

Las universidades estatales, en las dos últimas décadas, pasaron de ser 2 a ser 16. Dada su naturaleza jurídica, presentan restricciones de índole constitucional y legal, que la diferencian del resto de las instituciones universitarias del sistema chileno. En efecto, su funcionamiento está enmarcado en regulaciones del Estado que resultan ser una limitante para su desenvolvimiento y para su mejor gestión. El Consejo estima oportuno que se proceda a la modificación de leyes que permitan entregar herramientas que no limiten su gestión. Asimismo, y con relación a ciertas materias específicas de carácter transversal, es conveniente definir compensaciones mediante mecanismos de financiamiento transitorios. Entre las limitantes que inhiben una gestión eficiente en estas instituciones, destacan las siguientes:

- Restricciones a la desvinculación y al consiguiente fomento al recambio generacional.

Existe una imperiosa necesidad de renovación de cuadros académicos en las universidades estatales, dada las restricciones que enfrentan. Esta es una distorsión acumulada durante décadas que resta competitividad a este grupo de universidades que limita, a diferencia de las instituciones privadas, las posibilidades de desvinculación de personal. De acuerdo a las actuales leyes, las universidades estatales no pueden obligar a jubilar a ningún académico o funcionario y, por tanto, la única forma de hacerlo es a través de un buen incentivo indemnizatorio. La Ley Nº 20.044 tiene serias limitaciones que explican el bajo impacto en esta materia.

- Restricciones al endeudamiento con la banca.

Los plazos de endeudamiento para el financiamiento de inversiones en activos fijos deben aumentarse respecto de las actuales restricciones del período presidencial, con el propósito de mejorar las condiciones de competitividad de las universidades estatales, debiendo asumir altos costos de crédito. De otro modo, no podrán

asumir proyectos de inversión de largo plazo, lo cual limitará seriamente su desarrollo institucional y, en tal caso, el Estado debiera compensar a estas instituciones, apoyándolas en sus requerimientos de equipamiento y de infraestructura.

- Debilidades estructurales de financiamiento en las condiciones iniciales de formación de algunas universidades estatales derivadas.

Algunas universidades estatales derivadas fueron creadas sobre la base de un patrimonio precario, ya sea en la primera descentralización como en la segunda (Universidad de Playa Ancha). Durante décadas han debido buscar financiamiento privado para continuar cumpliendo su misión de universidades públicas, lo cual no siempre ha sido compatible. Una reorientación de políticas públicas como las que se han propuesto en este capítulo debiera considerar mecanismos que corrijan estas y otras debilidades estructurales, particularmente a través de convenios de desempeño.

A partir de las razones expuestas se propone un Fondo de Desarrollo Institucional de las universidades estatales. Tal fondo se asignaría de acuerdo a proyectos concretos de inversión en infraestructura e instalaciones. En una primera etapa, estaría orientado decididamente a la atención de instituciones estatales con debilidades estructurales de financiamiento y de gestión.

ANEXOS

Bienes generados en la educación superior y alternativas de financiamiento.

1. ***Investigación, Desarrollo y Formación de Capital Humano Avanzado***.

   Es uno de los principales bienes públicos generados por las instituciones de educación superior, cuyas propuestas de financiamiento se tratarán en otro documento. En este documento lo mencionamos en el contexto de diferenciar instrumentos dada la diversidad de bienes y de instituciones en la educación superior. Todos los países reconocen la capacidad de algunas instituciones para producir estos bienes, los cuales pueden ser provistos por instituciones públicas y privadas. La intervención del Estado se justifica ya que, de otro modo, el nivel de bienes públicos determinado por el mercado sería subóptimo. Sin

embargo, los instrumentos de financiamiento varían según los objetivos que persiga la política pública.

2. ***Financiamiento de capacidad de generación permanente de investigación, desarrollo y formación de capital humano avanzado.***

   Requiere financiamiento basal estable, de largo plazo, no sujeto a discrecionalidades de la coyuntura política o de presiones de corto plazo. Requiere, además, rendición de cuentas, y transparencia en el manejo de recursos. Dada las restricciones presupuestarias, este tipo de financiamiento no puede ser masivo. El Estado reconoce la capacidad de algunas instituciones de cumplir esta condición, a las cuales provee un financiamiento basal que garantice un piso para el desarrollo de estas capacidades en un contexto de autonomía académica y de aprovechamiento de economías de escala. La formación de capital humano se considera parte de tales capacidades a través de un proceso de producción conjunta de investigación científica y postgrados de orientación científica. El financiamiento público para estas instituciones asume la forma de block grant que asegure financiamiento estable, renovables cada ciertos períodos; o de aportes a través de la modalidad de un *endowment* capaz de generar rentas que sustenten gastos de operación en el largo plazo.

3. ***Financiamiento de proyectos de investigación científica.***

   Con el propósito de incentivar la continuidad de las líneas de investigación o de financiar costos hundidos del proceso de investigación científica, el Estado reconoce la existencia de un *overhead* que permite recuperar tales costos, y garantizar continuidad del proceso de investigación y de formación de capital humano avanzado. En este caso el financiamiento público está abierto a todo el sistema, independiente del régimen de propiedad de las instituciones de educación superior. Lo fundamental es el cumplimiento de las condiciones que garanticen calidad, pertinencia, impacto de la actividad científica en el mediano plazo

4. ***Financiamiento de proyectos de investigación aplicada.***

   Similar al caso anterior, pero con objetivos específicos y más orientados a alcanzar resultados de aplicación con fines productivos, o de aplicación en áreas de interés para la sociedad. Permite incentivar determinadas líneas de investigación, alianzas estratégicas entre sectores público y privado, creación de redes,

apalancar generación de recursos que sustenten el proceso de investigación aplicada en el tiempo a través de fuentes de financiamiento privadas.

5. ***Generación de bienes con externalidades en la formación de estudiantes de pregrado y de vinculación con el medio.***

   Una de las características de las universidades, a diferencia de los institutos de investigación, es su capacidad de generación de bienes con externalidades hacia la sociedad ya sea a través de la formación de estudiantes en algunas carreras de pregrado, o por medio de la capacidad de respuesta a los requerimientos de la sociedad (nacional, regional, local). Una universidad puede no estar necesariamente orientada a la investigación, pero puede generar estas externalidades a la sociedad, a través de ejercer la academia en determinados contextos. Dos casos pueden ilustrar esta situación:

   - *Universidades con impacto regional.* Las universidades regionales están insertas en un contexto en que no pueden aprovechar economías de escala para recuperar costos hundidos en el ejercicio de su actividad académica, que trasciende la formación de estudiantes y beneficia a la comunidad. Son universidades que tienen costos fijos para obtener determinados resultados en calidad, los cuales les resulta difícil recuperar por la vía de la cobranza de aranceles a su población de estudiantes. Este es el caso de universidades que alcanzan un cierto nivel de masas críticas de docentes, contratados a jornada completa para formar estudiantes. Lo opuesto sería el caso de universidades que crean carreras y forman estudiantes contratando docentes a tiempo parcial, sin importar la calidad y dedicación. El ejercicio de una academia de calidad en la formación de estudiantes, aunque sea sin generar una alta producción e investigación, es motivo para recibir financiamiento público.

   - *Pertinencia de algunas carreras.* Algunas carreras no serán provistas por el mercado, debido a que no resultan suficientemente atractivas para los jóvenes, aunque sí lo sean para el país o región. Si el Estado no visualiza el impacto positivo para la sociedad del ofrecimiento de estas carreras, o si lo percibe pero nada hace para incentivar la formación de estudiantes en estas disciplinas, entonces podemos enfrentar una falla de

Estado del tipo inconsistencia dinámica. Un ejemplo de esta situación, es la formación de profesores en las carreras de ciencias, y pedagogías. La carrera puede no ser atractiva desde la perspectiva privada, pero es fundamental para elevar la calidad de la educación, especialmente en sectores de bajos ingresos, y lograr los objetivos de equidad con calidad. El problema central puede radicar en los incentivos determinados por el mercado laboral de los profesores, en particular a través de bajas remuneraciones, pero el Estado puede diseñar una estrategia conjunta de incentivar la formación de calidad en las carreras de pedagogías, y de proveer de incentivos por el lado del mercado laboral.

Otro ejemplo relacionado con pertinencia de carreras, es cuando la sociedad, o los sectores productivos, no demandan determinados profesionales debido a una coyuntura desfavorable los cuales, sin embargo, pueden ser fundamentales desde una perspectiva de largo plazo para la sociedad. Si todas las universidades siguieran exclusivamente las señales del mercado, destruirían la capacidad de formación de profesionales que la sociedad pudiera requerir en el mediano plazo. Este fue el caso de la carrera de Ingeniería en Minas por ejemplo, o nuevamente, de las pedagogías cuando el Estado no apoyaba a las universidades con fondos concursables, ni con becas específicas para incentivar preferencias por este tipo de carreras.

6. ***Equidad.***

La equidad es un objetivo deseable de alcanzar porque genera beneficios sociales y genera las bases para un desarrollo sostenido y estable a través del tiempo. En un documento anterior planteamos las razones para que el Estado intervenga con diferentes instrumentos, becas y créditos, para asegurar el logro del objetivo de equidad con calidad en todos los niveles de la educación superior, incluyendo CFT, IP y universidades.

7. ***Formación de pregrado y postgrado de orientación profesional.***

El contexto actual de la educación superior en Chile y gran parte del mundo, sigue la tendencia a la masividad en su acceso y en una formación continua a lo largo de toda la vida. Si bien es cierto que una sociedad más educada produce economías de red, y genera condiciones para un mayor entendimiento y cohesión social, no es menos cierto, que la apropiabilidad de los beneficios

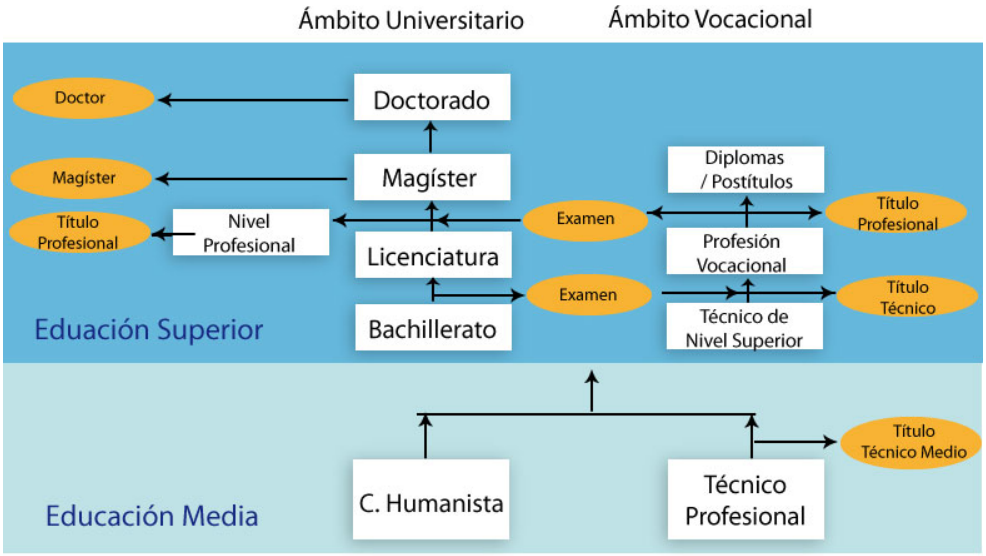
de algunas carreras es fundamentalmente privado. En estos casos, dada las altas tasas de retorno privado, el financiamiento también debiera provenir predominantemente de tales fuentes, tanto a nivel de pregrado, como de programas de postgrado de orientación profesional, como los MBA. En un contexto de autonomía de las instituciones de educación superior, éstas son libres para decidir sobre los niveles de aranceles y de vacantes de las carreras ofrecidas. En el caso de las carreras de orientación profesional, éstas responden a las preferencias de los postulantes, con capacidad de pago, o con acceso a becas y crédito. De este modo, el Estado juega un rol determinante a través de estos instrumentos por el lado de la demanda los cuales están, en su mayoría, abiertos a todas las instituciones de educación superior.

EDUCACIÓN VOCACIONAL: TÉCNICA DE NIVEL SUPERIOR Y PROFESIONAL

Antecedentes y Perspectivas

El desarrollo del país requiere, necesariamente, la coexistencia armónica y articulada de un modelo de formación profesional basado fundamentalmente en el desarrollo de las disciplinas académicas y de la investigación científica, junto con otro modelo, basado en los estándares de pertinencia asociados a las competencias laborales que permiten una inserción rápida en un puesto de trabajo. El primer modelo es el que se asocia a la formación universitaria, mientras que el segundo corresponde a la formación vocacional y técnica. [76]

El cuadro que se incluye a continuación muestra en forma esquemática las trayectorias educativas en ambos ámbitos y las posibles formas de articulación entre ellas.



Las principales características y elementos de la educación vocacional: profesional y técnica, son los siguientes:

- La provisión privada de ella.
- La cobertura que ha alcanzado en los quintiles de menores ingresos de la población, el desarrollo de la oferta vocacional: profesional y técnica, ha

[76] Este planteamiento es consistente con la distinción entre ISCED 5A e ISCED 5B que formula la tipología de la OECD, respecto a la Educación Superior.

sido inferior a la de la oferta universitaria, produciendo una desigualdad de oportunidades y de ingreso a quienes buscan en este tipo de educación, el camino para su desarrollo.

- La demanda por carreras que dictan los CFT e IP es inferior a la que existe por carreras que dictan las universidades.
- El tipo de alumnos que siguen carreras técnicas y profesionales vocacionales, especialmente en jornada vespertina, es diferente al de los alumnos universitarios.
- El aumento de cobertura en educación superior que se espera para los próximos años, sólo puede venir de su aumento en los quintiles de menores ingresos.

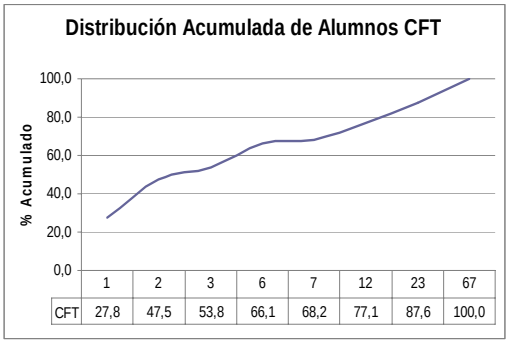
El subsistema formado por los Centros de Formación Técnica y los Institutos Profesionales, actualmente está atendido sólo por instituciones privadas, salvo la excepción de algunos programas de esa índole ofrecidos por algunas universidades.

Los Centros de Formación Técnica y los Institutos Profesionales se financian exclusivamente en base a los aranceles, pese que sus alumnos pertenecen a quintiles de menores ingresos que la media de la educación superior. Además, estos alumnos sólo cuentan con una limitada opción a créditos en el sistema CAE[77] (no cubre ni siquiera a los alumnos de los tres primeros quintiles) y Becas Milenio (sólo cubre una parte de la colegiatura, normalmente menor a la mitad de ella).

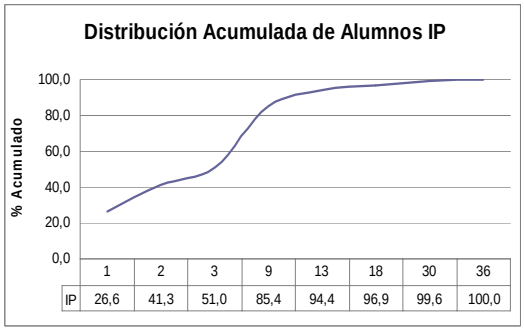
Este hecho, sumado a que en la sociedad existe la idea que las carreras técnicas son de un "nivel menor" que las opciones profesionales y que a su vez las profesionales vocacionales lo son respecto de las universitarias, ha atentado fuertemente en el desarrollo de los CFT y en menor medida de los IP. Ello amplificado por el hecho que las universidades puedan ofrecer todo tipo de carreras, requieran o no un grado académico y que los IP pueden ofrecer además de carreras profesionales, carreras técnicas.

La distribución de la matrícula de educación vocacional está atomizada y distribuida en forma desigual en un gran número de instituciones. En efecto, solo un pequeño número de ellas acumula gran parte de los alumnos. Los gráficos siguientes muestran que 12 CFT concentran más del 75% de los alumnos y a su vez que 9 IP el 85% de la matrícula del sector. La debilidad que esta distribución implica, es la existencia de una gran cantidad de instituciones muy pequeñas, que no han logrado desarrollarse, y que por lo tanto, muchas veces no pueden ofrecer programas pertinentes, de calidad adecuada ni con una pedagogía que se haga cargo de las carencias de los alumnos que ingresan, ni de la entrega y medida de las competencias que el mercado laboral requiere.

[77] Crédito con Aval del Estado: Ley Nº 20.027



	1	2	3	6	7	12	23	67
CFT	27,8	47,5	53,8	66,1	68,2	77,1	87,6	100,0



	1	2	3	9	13	18	30	36
IP	26,6	41,3	51,0	85,4	94,4	96,9	99,6	100,0

Consejo Superior de Educación Índices 2007

El perfil de los alumnos que ingresan a CFT e IP es diferente al de los alumnos que ingresan a las carreras universitarias, no sólo por los indicadores académicos que puedan exhibir (NEM o PSU) sino porque pertenecen a hogares con un ingreso menor, provienen mayoritariamente de colegios particulares subvencionados y municipalizados y, fundamentalmente, porque la gran mayoría no tiene por actividad exclusiva el estudio, sino además el trabajo.

La cobertura de la educación superior en Chile ha venido creciendo sostenidamente en los últimos años llegando en la actualidad a estar cerca del 40% (con una distribución muy diferente dependiendo del quintil de ingresos que va desde un 17% para el I° Q hasta un 80% para el V° Q). Ello implica que el futuro crecimiento, que se estima elevará la cifra de estudiantes en el SES[78] a 1.000.000 de alumnos en pocos años más, se logrará incorporando unos 300.000 pertenecientes principalmente a los primeros quintiles, con los problemas pedagógicos que implican alumnos que vienen con peores antecedentes académicos (NEM y PSU) o cuya formación previa haya ocurrido en colegios de "menor calidad", con los problemas de financiamiento y retención debidos a su realidad económica. Se debe considerar, además, que se trata alumnos cuyo desarrollo ocurrió en hogares y familias con carencias de todo tipo.

Aspectos propios de la Educación Vocacional: Técnica y Profesional

La educación vocacional se entiende, ante todo, como una formación de naturaleza habilitante para el trabajo, o de una manera aún más concreta, como una formación para el trabajo, es decir, un sistema que se organiza para proporcionar los medios necesarios para que una persona ingrese al mundo del trabajo y se desarrolle en él. En esencia, se trata de un tipo de enseñanza que tiene por objetivo –verificable a través de estándares – aumentar el valor laboral del educando.

[78] Sistema de Educación Superior

El valor laboral de una persona se expresa en su productividad como técnico o profesional, es decir, en la capacidad real para desempeñar un oficio o trabajo concreto, según los estándares de una industria o sector productivo, las especificaciones técnicas de la(s) tecnología(s) que utilice.

Puesto que el valor de la educación habilitante para el trabajo se expresa en la productividad laboral de quien la recibe, su unidad de medida corresponde a la forma en que esa productividad es reconocida en la industria, sector productivo o ámbito tecnológico. La expresión competencia laboral constituye hoy el estándar que se ha impuesto en los diversos modelos de medición de la productividad enfocados al desempeño concreto de un individuo en un contexto laboral determinado, especialmente utilizado en procesos de mejoramiento continuo y certificación de calidad.

Para concretar lo anterior en un proyecto formativo, el supuesto central es la validación previa de los planes de estudio en base a un proceso de identificación de las competencias que describen el estándar de desempeño propio de cada profesión u oficio, en un contexto de trabajo.

De este modo, en el énfasis práctico de la enseñanza técnica o vocacional importa concebir el objetivo central de todo el proceso formativo –expresado en el Perfil de Egreso de cada especialidad- del modo como mejor se adecue a las exigencias concretas de la industria o ámbito tecnológico que constituye su campo laboral propio, más que al conjunto de conocimientos que conforman las disciplinas científicas que convergen en su formación. Para ello, dicho Perfil debe de expresarse precisamente como un conjunto de competencias, cuya identificación corresponde al proceso de prospección señalado.

En efecto, y sin perjuicio de la metodología que se utilice en su prospección, las competencias laborales son determinadas por la industria, sector, organización productiva o ámbito tecnológico. A diferencia de lo que sucede en la formación universitaria, en la vocacional no son los profesores quienes determinan los conocimientos, habilidades y actitudes necesarios y pertinentes para desempeñar eficaz y eficientemente un oficio o función laboral, sino que es la empresa donde dichos oficios se desempeñan, quien determina esas competencias y luego, las demandas en los profesionales o técnicos que ingresan a trabajar en ella.

No obstante, no todas las cualidades de un profesional o técnico de alto valor laboral se expresan en competencias laborales. También es preciso que la persona posea determinados atributos culturales que, en cuanto persona, lo califiquen de mejor manera para su vida laboral. La literatura especializada

llama a este subconjunto de competencias: genéricas, habilitantes o de empleabilidad.[79]

Estas son aquellas necesarias, transversales y comunes, para desempeñarse bien en cualquier oficio o puesto de trabajo. Se consideran como "plataformas" de desarrollo profesional: 1) para conseguir empleo (contratación); 2) para insertarse bien en la organización una vez empleado; 3) para cambiar de trabajo, industria, área disciplinar. Su importancia actual está motivada, incrementada a lo menos, por las siguientes razones: nuevos escenarios para el mercado laboral; alta movilidad laboral; aumento de la velocidad de obsolescencia de habilidades; aumento del trabajo independiente y nuevas formas de contratación.

Se sigue de todo lo anterior que las instituciones de formación para el trabajo, en cuanto se orientan a aportar valor laboral, reconocen en la empleabilidad de sus egresados el criterio fundamental para evaluar el éxito de su proyecto y el modelo de enseñanza adoptado.

Así, y entre otras particularidades, este tipo de enseñanza es esencialmente práctica, con énfasis en conocimientos aplicados y el desarrollo de habilidades y destrezas directamente relacionadas con el ejercicio de un oficio determinado. Generalmente se resume esta idea con la fórmula de una formación para la acción más que para la especulación.

[79]SCANS identificó cinco competencias y tres premisas fundacionales de habilidades y cualidades personales que apuntan al corazón del desempeño eficaz y eficiente en un puesto de trabajo (Skills and Tasks for Jobs: a SCANS Report for America 2000):
Gestión de recursos: tiempo, dinero, materiales y distribución, personal.
Relaciones interpersonales: trabajo en equipo, enseñar a otros, servicio a clientes, desplegar liderazgo, negociar y trabajar con personas diversas.
Gestión de información: buscar y evaluar información, organizar y mantener sistemas de información, interpretar y comunicar, usar computadores.
Comprensión sistémica: comprender interrelaciones complejas, entender sistemas, monitorear y corregir desempeños, mejorar o diseñar sistemas.
Dominio tecnológico: seleccionar tecnologías, aplicarlas en la tarea, dar mantenimiento y reparar equipos.
TUNING agrupó sus resultados como sigue:
Competencias Instrumentales: Capacidad de análisis y síntesis y de organizar y planificar; conocimientos generales básicos y básicos de la profesión; comunicación oral y escrita en la propia lengua; conocimiento de una segunda lengua; habilidades básicas de manejo del ordenador; habilidades de gestión de la información; resolución de problemas; toma de decisiones.
Competencias interpersonales: Capacidad crítica y autocrítica; trabajo en equipo; habilidades interpersonales; capacidad de trabajar en un equipo interdisciplinar y para comunicarse con expertos de otras áreas; apreciación de la diversidad y multiculturalidad; habilidad de trabajar en un contexto internacional; compromiso ético.
Competencias sistémicas: Capacidad de aplicar los conocimientos en la práctica; habilidades de investigación; capacidad de aprender, para adaptarse a nuevas situaciones y generar nuevas ideas (creatividad); liderazgo; conocimiento de culturas y costumbres de otros países; habilidad para trabajar de forma autónoma; diseño y gestión de proyectos; iniciativa y espíritu emprendedor; preocupación por la calidad; motivación de logro.

Que un proyecto educativo se desarrolle en el área técnico-profesional implica elementos consustanciales a su naturaleza: un campo específico de la formación, la que hemos llamado vocacional, y el establecimiento de los métodos apropiados a la finalidad particular de esa formación.

Así, y entre otros aspectos que la diferencian de la universitaria, la formación vocacional no tiene por objetivo entregar a sus alumnos conocimientos teóricos de una determinada ciencia o arte, sino las competencias pertinentes y necesarias a una determinada realidad funcional (que muchas veces se sustentan en las disciplinas): aquello que se requiere para realizar un trabajo o función productiva, de manera eficiente y eficaz. Dicho de otro modo, para una institución de formación vocacional el conocimiento o saber universal no es medio ni fin: simplemente es una parte más – y lo será en tanto necesario - de un conjunto de competencias que permitirán a sus egresados desarrollar un trabajo u oficio de manera competente.

Caracterización de la Educación Vocacional: Técnica y Profesional en Chile

La Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza otorga al Estado el mandato de reconocer como instituciones de educación superior, básicamente, a las Universidades (U), los Institutos Profesionales (IP) y los Centros de Formación Técnica (CFT). Sin embargo, y salvo indicar algunos aspectos formales relativos a la constitución y organización jurídica de estas instituciones, la propia ley no define cada categoría. Es decir, no entrega consideraciones o referentes objetivos que permitan distinguir o configurar sus respectivas naturalezas.

Sólo lo hace respecto al tipo o calidad del título que puede otorgar cada una, y que es en verdad el único criterio de diferenciación. En efecto, de acuerdo al tenor expreso del artículo 31 de la LOCE, estos títulos son; CFT: Técnico de nivel superior; IP: Títulos profesionales de aquellos que no requieran licenciatura y Títulos técnicos de nivel superior en las áreas en que otorgan los anteriores; U: Títulos profesionales, Toda clase de grados académicos en especial, de licenciado, magíster y doctor. Corresponderá exclusivamente a las universidades otorgar títulos profesionales respecto de los cuales la ley exige haber obtenido previamente el grado de licenciado, los que la propia LOCE establece para 17 carreras, en su artículo 52.

La ausencia histórica de una política de financiamiento público hacia la educación técnica de nivel superior y profesional vocacional, ha tenido efectos adversos en materia de equidad y de eficiencia económica.

En cuanto a la equidad, importa tener presente el siguiente cuadro sobre la distribución de alumnos (%), en cada categoría, por quintiles de ingreso autónomo de sus hogares:

	I	II	III	IV	V	Total
U. Consejo de Rectores	10,7	13,9	18,5	27,4	29,5	100,0
U. Privadas	5,7	8,8	13,4	28,1	43,9	100,0
Instituto Profesional	8,3	14,9	23,5	27,9	25,3	100,0
Centro de Formación Técnica	10,4	17,3	23,3	23,6	25,4	100,0
Sistema Educación Superior	8.6	12,7	18,3	27,5	32,9	100,0
Tamaño Cohorte 18 a 24 años	377.000	430.000	433.000	420.000	309.000	1.969.000

Fuente: Casen, 2006.

Sólo con la promulgación de la Ley 20.027, el Estado ha puesto en funcionamiento un nuevo sistema de créditos para los estudiantes de este subsistema. Se basa en créditos otorgados por la banca con el aval de las instituciones durante el período de estudios y por el estado, después del egreso.

Pese a que el sistema sólo lleva un año y medio operando, las cifras que manejan las instituciones que tienen alumnos con este beneficio, reflejan un aumento en la retención y en el rendimiento académico (comparando alumnos de igual condición académica de ingreso, NEM y PSU). Esta apreciación ha sido corroborada recientemente por la Comisión Ingresa.

Asimismo, y pese a la evidencia – corroborada entre otros por las diferentes encuestas Casen – de que los alumnos matriculados en los centros de formación técnica e institutos profesionales son más pobres que los que de las universidades, las becas que se han establecido para ellos son de un menor valor.[80] También son menos en cantidad y porcentaje en relación al número de alumnos

Cuadro
Monto de Beneficios por Becas

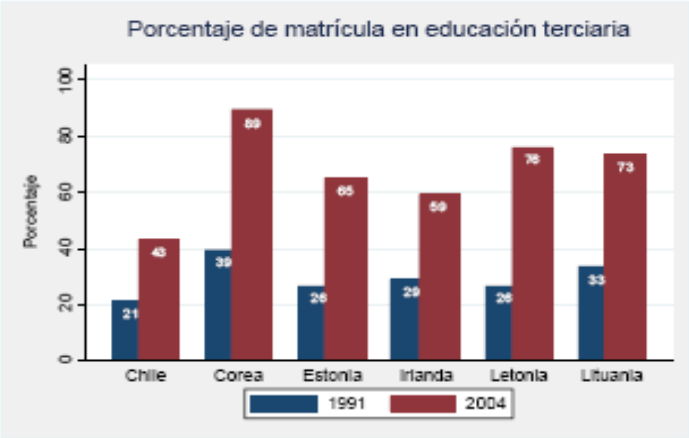
	Primer Año	Renovante	Beneficiario	Monto M$ 2007
Beca Bicentenario	1.150.000	1.000.000	UCR	30.537.942
Juan Gómez Millas	1.000.000	1.000.000	Todos	5.079.696
Beca Hijo de Profesores	500.000	500.000	Todos	2.717.984
Beca Nuevo Milenio	400.000	360.000	Todos	8.139.635
Beca Excelencia Académica				3.625.400
Universidades	**1.000.000**	**1.000.000**		

[80] En ambos casos instituciones acreditadas y carreras iguales o similares.

IP - CFT	**400.000**	**400.000**		

Fuente: Informe de Avance Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior, 2007

En términos agregados, la matrícula en educación terciaria en el país es notoriamente más baja que en países comparables, como lo muestra el siguiente gráfico (que también cita el informe del Consejo Nacional de Innovación):



Los países bálticos, Irlanda y Corea (que muestran altas tasas de crecimiento en los últimos 10 años) han dado un salto mucho más fuerte que Chile en matrícula en educación terciaria, alcanzando niveles que en algunos casos duplican las cifras de nuestro país.

Fuente: Unidad de Estudios, Secretaría Ejecutiva, Consejo de Innovación. A partir de "World Development Indicators", Banco Mundial (2006).

Pero además, en Chile hay 2,1 veces más estudiantes en carreras universitarias que en el subsistema vocacional: técnico y profesional (IP más CFT). Esta es una estructura atípica en la formación de capital humano si se la compara con países más desarrollados y que puede tener implicancias negativas en términos de eficiencia económica y desigualdad de oportunidades y de ingreso.

En el siguiente cuadro se compara el número de estudiantes matriculados en 2007

Cuadro
Distribución Matrícula de Educación Superior 2007

Institución	Alumnos	% Participación
Universidades		68%
Pertenecientes al CRUCH	244.601	
Privadas	223.069	

Institutos Profesionales	144.909	21%
Centros de Formación Técnica	78.447	11%
Total	691.026	

Fuente: Índices CSE, 2007

Calidad de la Educación Superior

La abundante oferta de programas académicos es un resultado valioso de la autonomía, pero ello exige al mismo tiempo, que el Estado cautele la calidad de la oferta en la enseñanza superior, la que atendidas las importantes asimetrías de información entre ellas y los estudiantes, también puede ser fuente de frustraciones y de severas ineficiencias. Esto es particularmente sensible ya que hay más de 200.000 estudiantes que cursan estudios en instituciones no acreditadas (Informe de Avance, Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior); de los cuales 48.000 lo hacen en IP y 32.000 en CFT. Ellos representan un 36% de los alumnos de este subsector. A continuación se incluye una tabla con la cantidad de los alumnos en relación a los años de acreditación de la institución donde estudian.

Años Acreditación	UCR	UPR	IP	C.F.T.	Total
No Acreditadas	28.488	103.375	48.139	31.883	211.885
2	18.541	33.927	23.807	2.198	78.473
3	36.762	21.314	3.911	16.441	78.428
4	47.449	50.632	4.788		102.869
5	38.437	13.821			52.258
6	32.803		62.546	27.925	123.274
7	42.105				42.105
Total	244.585	223.069	143.191	78.447	689.292

El sistema de educación superior ha alcanzado hoy día niveles de masificación y de complejidad que hacen necesario mejorar la regulación (control de la calidad de la oferta) y la información, a fin de que, sin perjudicar una sana diversidad, asegurar que el sistema converja con los objetivos de bienestar social.

Propuestas

En atención a proponer posibles soluciones a los problemas analizados, la subcomisión presenta las siguientes proposiciones:

1.- En la acreditación institucional, establecer que obligatoriamente sean revisados el tipo de carreras que la institución ofrece, vocacionales y universitarias:

> Las carreras universitarias se fundan en las disciplinas que cultivan sus académicos. De estas nacen los grados académicos y sobre ellos se establecen los títulos profesionales. Este tipo de profesiones sólo lo pueden ofrecer las universidades, puesto que son las únicas que cultivan las disciplinas.
>
> Las carreras vocacionales se fundan en los requerimientos de la industria. Así, para las instituciones que imparten formación vocacional, se deberá acreditar que posee mecanismos formales para el levantamiento las competencias laborales y un modelo educativo que asegure la transferencia de dichas competencias a sus estudiantes: conocimientos, habilidades y actitudes.

2.- En relación a los sistemas de ayudas económicas para los estudiantes que lo requieran:

> Cualquiera que sea el sistema de ayudas que se apruebe para la educación superior debe ser igual para todos los estudiantes, sin importar el ámbito (vocacional o universitario) ni la institución donde sigan la carrera.
>
> Evaluar la proposición de becar los dos primeros años de estudio a los alumnos que provengan de la educación municipalizada y particular subvencionada y asegurar créditos para los años restantes de quienes los requieran.

3.- En relación con el financiamiento de las instituciones:

> Es necesario que los proyectos de fomento y desarrollo como MECESUP, estén abiertos a todas las instituciones de educación superior. Las actuales discriminaciones, además de retrasar el desarrollo de proyectos importantes para el país, generan asimetrías en la información que reciben los estudiantes.

4.- En materia de Articulación:

> Mejorar la Articulación entre las diferentes categorías del sistema. Para ello es necesario y urgente revisar y cambiar la estructura de grados y títulos para hacerla más flexible. Un sistema nacional de calificaciones facilitaría los procesos de acreditación, movilidad estudiantil: nacional e internacional; así como la articulación entre las dos modalidades de formación y entre los diferentes niveles al interior de cada una.

5.- A fin de favorecer la migración hacia el mundo del trabajo de quienes abandonen sus estudios:

> Los programas educacionales de las carreras vocacionales se deben organizar de modo que los estudiantes vayan adquiriendo conocimientos, habilidades y destrezas, durante todo su proceso formativo. Las competencias específicas adquiridas debieran ser certificables de modo de demostrar un determinado estándar alcanzado.

6.- La LOCE reserva a las universidades otorgar los títulos profesionales correspondientes a un listado de carreras, porque requerirían licenciatura previa:

> El listado se ha ido formando por presión gremial y carece de una racionalidad basada en las diferencias entre formación académica y formación vocacional que debieran guiar la diferenciación entre las funciones de las universidades y de los institutos profesionales. Se propone revisar el criterio, estableciendo los alcances y requisitos para otorgar grados académicos y los diferentes títulos.

CIENCIA, TÉCNICA E INNOVACIÓN EN CHILE
EL PAPEL DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Introducción

La humanidad está viviendo una época de grandes cambios impulsados por la expansión del conocimiento científico-técnico y por los notables avances experimentados por la informática y las telecomunicaciones. Estas últimas, actuando como catalizadoras del proceso de globalización, han contribuido de manera significativa a crear un nuevo escenario mundial caracterizado por un creciente intercambio comercial y una mayor integración entre las diversas regiones del planeta. La "era del conocimiento", como ha sido denominado el proceso histórico descrito, ha significado profundas transformaciones en las bases de sustentación de las economías, haciéndolas muy dependientes de la calidad de los sistemas educativos. Particularmente gravitante en estos procesos ha sido la educación superior, en especial la universitaria, dada la capacidad que ella tiene de generar conocimientos y formar personas con altos niveles de competencia científica y técnica. A su vez, la aplicación del conocimiento especializado en el ámbito de la actividad productiva posibilita la innovación, la agregación de valor a bienes y servicios y, en último término, la creación de riqueza. Por lo mismo, se afirma que para generar actividad económica el conocimiento ha reemplazado al capital físico[81] y, a su vez, dado que la generación y aplicación de conocimientos es realizada por las personas, ha surgido el concepto de "capital humano".

Las naciones que lideran estos procesos de cambio económico, en su mayoría las antiguas potencias industriales, han alcanzado niveles inéditos de prosperidad. A ellas se han sumado países que hasta mediados del siglo XX eran economías exportadoras de materias primas o productos semielaborados. Ejemplos notables de esta evolución económica basada en la capacidad de innovar son: Finlandia, Corea del Sur, Irlanda, Nueva Zelanda y Australia. En este contexto de globalización comercial y prosperidad creciente, se están insertando, como nuevas protagonistas, las gigantescas economías de China e India que, por el tamaño de los respectivos mercados, podrían actuar como verdaderas "turbinas" para el intercambio mundial de productos.

En el panorama descrito, donde el viejo dicho "saber es poder" adquiere una connotación de urgente realidad, para que una nación prospere debe contar con buenos sistemas educativos, un sistema nacional de ciencia y tecnología fuerte y

[81] Banco Mundial, "Construir Sociedades del Conocimiento: Nuevos desafíos para la Educación Terciaria", Washington, D.C., 2003.

una gran capacidad para innovar, lo que se traduce en alta productividad, desarrollo de nuevos productos y servicios y, en último término, apertura de mercados y ventas. En consecuencia, los países que carecen de esos elementos esenciales enfrentan la perspectiva de un lento y dificultoso progreso. Refrenda lo anterior el hecho que durante las dos últimas décadas las diferencias en PGB per cápita entre naciones "ricas" y "pobres" se ha acentuado.[82] Nuestro país, con un ingreso medio-bajo y con una economía sustentada por la exportación de productos naturales y semielaborados, enfrenta la desafiante tarea de transformarse en una "economía del conocimiento" y prosperar en base a ella o mantenerse en el molde actual y sufrir las consecuencias de un retraso relativo. Esto equivaldría a un verdadero retroceso con respecto a lo logrado hasta ahora, puesto que nos haría reingresar al grupo de los países subdesarrollados.[83] En este sentido, Chile se encuentra en una encrucijada histórica y debe decidir el rumbo que tomará su modelo de desarrollo. Las opciones son perfeccionar lo que tiene, mejorando su productividad e incrementando y diversificando sus exportaciones de materias primas y productos semielaborados, o intentar transformarse en una "economía del conocimiento", exportadora de productos con mayor valor agregado, incluyendo manufacturas de alta tecnología. Esta última alternativa es la que escogieron aquellos países que hoy son considerados paradigmas en materia de innovación.

Las coordenadas para tener éxito en un esfuerzo de esa naturaleza son ampliamente conocidas[84]. Todos los países que han prosperado mediante la innovación tienen sistemas educativos de calidad, que motivan el emprendimiento y mantienen fuertes lazos con el sector productivo; cuentan con un sistema de ciencia y tecnología sólido y bien conectado con las empresas; incentivan la innovación industrial y la colaboración entre las empresas; y disponen de un sistema confiable y eficaz para la protección de la propiedad intelectual. Estos factores, debidamente coordinados y sumados, en el contexto de un entorno político y económico favorable, constituyen los "sistemas nacionales de innovación", responsables de impulsar y mantener competitivas las economías respectivas. En términos generales, un sistema de este tipo es la integración virtuosa de instituciones de índole económica, social y educativa para potenciarse mutuamente con el fin de generar bienes y servicios. En el contexto de la globalización, esto significa además mejorar la competitividad internacional mediante la innovación. En las economías exitosas la principal "materia prima" es la capacidad de generar conocimientos, lo que, a su vez, depende de la disponibilidad de "capital humano" y de la base científica y tecnológica del país. Junto con un contexto apropiado de políticas macro y micro económicas. Esta es la "plataforma" que nuestro país debe construir para continuar prosperando y al que se ha referido la Presidenta de la República, al

[82] UNDP: "Human Development Report 2004", United Nations Development Programme New York, 2004.
[83] Miller, R. "The future of the global economy: toward a long boom?" OECD Observer, 2007.
[84] OECD, "National Innovation Systems, 1997.

declarar que la innovación para el desarrollo es una de las grandes transformaciones que impulsará su gobierno.[85]

Chile está adquiriendo, algo tardíamente, plena conciencia de la naturaleza y magnitud del desafío que enfrenta para transformarse en una "sociedad del conocimiento" y crecer a un ritmo que le permita transformarse en un país próspero en el plazo de pocas décadas. Particularmente, parece haber poca comprensión con respecto al papel crucial que tienen las instituciones de educación superior y muy especialmente las universidades en esta tarea. En efecto, por su capacidad de generar conocimientos mediante la investigación que realizan sus académicos y la formación de doctores (Ph.D), las universidades son la base de sustentación de todos los "sistemas nacionales de innovación" existentes. Este hecho ha sido expresado elocuentemente en la frase: "la economía de mañana está naciendo hoy en los laboratorios de investigación de las universidades" [86]. Respondiendo a esta nueva realidad, muchos gobiernos y agencias internacionales han definido como aspectos claves de sus estrategias de desarrollo el fortalecimiento de la educación superior y de la capacidad científica y técnica, otorgando a estas áreas una alta prioridad. [87] [88]

En las últimas siete décadas, ningún gobierno chileno ha definido a la educación superior como una de sus prioridades. Es más, durante el siglo pasado y lo que ha transcurrido del presente, en nuestra sociedad ha prevalecido la idea que la inversión pública en el sistema escolar es mucho más rentable socialmente que invertir en universidades y otras instituciones de educación superior. La reforma realizada a inicios de la década de los ochenta acentuó esta situación al "privatizar" el sistema universitario y obligar a sus instituciones a generar una proporción muy considerable de sus recursos financieros. Inevitablemente, esta nueva situación las hizo extremar su papel social de "formadoras de profesionales" en desmedro de la actividad científica y de postgrado que ellas realizaban. La posterior creación de los fondos para financiar la actividad científica ha permitido paliar esta realidad, pero no a subsanarla, ya que estos recursos permiten la "subsistencia científica" de los núcleos de investigadores, pero son insuficientes para promover un desarrollo dinámico en este ámbito. De hecho, pese al significativo incremento que, durante los últimos 10 años, han experimentado los fondos públicos destinados a investigación y doctorado, las universidades chilenas de investigación deben financiar una proporción significativa de los costos directos e indirectos de estas actividades mediante "subsidios cruzados" provenientes de los aranceles de matrícula que pagan los estudiantes de pregrado.

No es de extrañar, entonces, que las universidades chilenas con vocación científica no hayan alcanzado el desarrollo y prestigio de sus homólogas

[85] Bachelet, M,. Discurso ante el Congreso Nacional, 21 de mayo de 2006.
[86] "The future of research universities". EMBO reports (2007) 8:804-810
[87] "Higher Education At The Crossroads", Commonwealth of Australia 2002
[88] "Education for sustainable development", UNESCO, 2007

ubicadas en países líderes. A su vez, como gran parte de la actividad científica nacional se realiza en las universidades, la carencia sostenida de recursos experimentada por estas instituciones ha repercutido negativamente en la envergadura y dinamismo de la actividad científica del país. A la luz del desafío de transformar a Chile en una "economía del conocimiento", este hecho constituye una debilidad estructural considerable, que es urgente revertir. En este sentido, la afirmación que "para ser un país de clase mundial es necesario contar con universidades de clase mundial"[89], resulta una verdad indiscutible.

La importancia estratégica para el desarrollo nacional que ha adquirido la educación superior es tal que algunos consideran que ella ha iniciado una nueva etapa histórica. Esto es particularmente notorio en las universidades de investigación, las que actualmente, además de cumplir su misión tradicional, están prestando un servicio directo al desarrollo económico y social de las naciones respectivas mediante la creación de empresas y la formación de alianzas estratégicas con las industrias, realizando asesorías sobre diseño y aplicación de políticas públicas para los gobierno, creando parques tecnológicos y otras iniciativas de proyección social directa[90]. A este respecto, son emblemáticos los "clusters" de alta tecnología que han surgido en torno a grandes universidades de los Estados Unidos de Norteamérica, como Stanford y MIT. Por otra parte, los países han exigido a las instituciones de educación superior que se adecuen al nuevo contexto mundial, provocando en ellas procesos de profunda renovación. El más emblemático de éstos es el que está ocurriendo en los países europeos, donde el llamado Proceso de Bologna obedece al gran objetivo de transformar a Europa en la economía más competitiva del mundo[91]. Eso ha significado, entre otras medidas, el rediseño de los programas de estudio para adecuarlos a las nuevas realidades laborales, un incremento significativo en el número de programas de postgrado y una fuerte inversión en ciencia y tecnología.

Considerando los hechos y tendencias a nivel mundial -relativas a educación superior y a la construcción de una sociedad del conocimiento-y contrastándolas con la situación de nuestro país, este Consejo Asesor desea, en primer término, hacer un llamado a las autoridades de gobierno, a los líderes empresariales, a los parlamentarios y a la sociedad en general, para que apoyen en forma más decidida a la educación superior chilena, otorgándole los recursos necesarios para superar sus actuales limitaciones, particularmente en el campo de la investigación científica y técnica y en la formación de capital humano avanzado. Ello permitiría contar con la base de personas, infraestructura y

[89] Altbach,P. y Balán, J. "World class worldwide. Transforming Research Universities in Asia and Latin America. The Johns Hopkins University Press, 2007.
[90] Laredo, P. "Revisiting the third misión of universities: toward a renewed categorization of university activities?" Higher Education Policy 20:441-456, 2007.
[91] Comission of the European Communities. The role of universities in the Europe of knowledge, Brussels, 2004.

solvencia científica y técnica a partir de la cual nuestro país puede aspirar con realismo al logro de las metas de desarrollo que se ha propuesto.

Junto con este análisis y recomendación de tipo general, el Consejo Asesor analizó en detalle la situación de la educación superior chilena con respecto a sus aportes a la ciencia, la tecnología y la innovación, evaluando sus fortalezas y debilidades presentes y las áreas que es necesario mejorar. A continuación se exponen las conclusiones y recomendaciones derivadas de este trabajo.

Estado de la ciencia en Chile y el aporte de las universidades

Nuestro país pertenece a una región carente de tradición científica, hecho ilustrado por la baja inversión que los diversos países latinoamericanos realizan en el campo de las ciencias naturales y tecnologías y por la baja proporción de artículos científicos originados en ella. Las diferencias en este ámbito entre las diversas regiones del mundo son llamativas, cuando se constata que el 84 por ciento de los artículos científicos publicados anualmente en el mundo provienen de Europa Occidental, América del Norte, Japón y los países emergentes de Asia Oriental. Significativamente, en estas regiones se originan más del 97 por ciento de todas las nuevas patentes.

Como se puede observar en el Anexo I, Chile no es una excepción a las realidades de su entorno geográfico. La inversión actual en investigación y desarrollo (principalmente ciencias naturales y tecnología) que realiza nuestro país apenas bordea el 0,7% del PGB. Esta cifra es muy inferior a la que destinan la inmensa mayoría de los países con mejor ingreso per cápita, incluyendo algunos de los países más jóvenes y "emergentes", ubicados en Asia y Oceanía. Esta diferencia adquiere su real dimensión cuando es expresada en cifras absolutas, haciéndose más evidente, entonces, la magnitud de la brecha (Anexo II). Por ejemplo, mientras Corea del Sur invierte anualmente aproximadamente 19.400 millones de dólares en I+D, nuestro país no alcanza a 700 millones de dólares.

Igualmente ilustrativa de los desafíos y desventajas de Chile en este campo es la comparación de las fuentes de la inversión en I+D. En contraste con los países que son considerados "sociedades del conocimiento", donde el I+D es financiado principalmente por el sector privado, en nuestro país la mayor fuente de recursos destinados a este fin proviene del Estado. Aunque algunos disputan este hecho, aduciendo que se trataría de una subestimación, es evidente que las grandes empresas chilenas no tienen sus propias unidades de I+D, como ocurre en otros países y que prefieren innovar aplicando conocimientos y tecnología desarrollados en otros países. Este modelo podría enfrentar serios problemas a futuro si en los países que producen esas tecnologías emergen empresas que compiten directamente con las chilenas.

Las características del sistema chileno de ciencia y tecnología han sido descritas por diversos estudios. Entre ellos destaca la publicación "Análisis y Proyecciones de la Ciencia en Chile", una iniciativa de la Academia Chilena de Ciencias.[92] Este detallado informe describe, entre otros aspectos, los sistemas de financiamiento de la investigación, la base científica actual, la formación de capital humano avanzado y la producción de publicaciones y patentes. De este análisis y la información disponible en diversas bases de datos internacionales, es posible concluir lo siguiente:

1.- Nuestro país cuenta con una comunidad de investigadores muy competente, pero reducida. El total sería de, aproximadamente, 3.500 personas, de las cuales un porcentaje superior al 55% reside en Santiago. Expresada por mil habitantes activos, esta cantidad es entre 10 y 20 veces menor que la de naciones como Irlanda y Finlandia, considerados paradigmáticos por su capacidad innovadora. A diferencia de estos y otros países de la OECD, donde existen numerosos centros de investigación vinculados a empresas o a entidades del Estado, en Chile el 80% de la investigación científica y técnica tiene lugar en las universidades. El porcentaje restante es efectuado por los centros astronómicos internacionales instalados en el país, en reparticiones estatales y en un reducido número de centros privados. Significativamente, ninguna de las grandes empresas nacionales o sectores productivos cuenta con centros de investigación propios de alguna envergadura. Esta situación podría cambiar en el corto plazo si se mantienen las políticas de creación de Consorcios Tecnológicos, una iniciativa promovida y financiada inicialmente por el Programa Bicentenario de Ciencia y Tecnología, con la participación de capitales privados. La falta de investigadores que afecta a nuestro país es un problema común a todos los países en desarrollo, generando una de las grandes limitantes que de cara al futuro enfrentan esas naciones y la nuestra.

2. El volumen de actividades de investigación científica y técnica que ocurre en Chile, medido por el número de artículos científicos publicados en revistas de corriente internacional, es comparativamente menor dentro del contexto mundial. Este hecho está en directa relación con la cantidad de investigadores activos. Sin embargo, si el mismo indicador se expresa como publicaciones científicas por millón de habitantes, Chile se ubica en el primer lugar de la región, lo que revela una mayor productividad científica que otros países latinoamericanos (Anexo III). Desgraciadamente, estas cifras son muy inferiores a las de Nueva Zelanda o Corea del Sur, ambos países considerados con alta capacidad de innovación, realidad que revela la necesidad de fortalecer la capacidad científica para alcanzar el nivel de otras "economías del conocimiento" relativamente jóvenes.

[92] Academia Chilena de Ciencias, 2005. Disponible en http://www.academia-ciencias.cl/?module=investig

3. La calidad de la investigación chilena, medida por el número de citas que genera cada publicación, es superior al promedio de la región e incluso superior a la de varios países emergentes. En algunas disciplinas, como astrofísica, las cifras nacionales de este indicador sitúan a los científicos chilenos en un nivel de liderazgo mundial (Anexo IV). Esto indica que nuestra comunidad científica es valorada internacionalmente y que cuando tiene posibilidades de acceder a equipamiento científico de calidad mundial, como la que poseen los observatorios internacionales basados en Chile, pueden realizar aportes de primerísimo nivel.

4. El número de grados de doctor (Ph.D.) otorgados cada año por nuestras universidades es reducido. Actualmente en Chile se gradúan alrededor de 15 doctores por millón de habitantes al año[93], mientras que en los países que lideran en el campo de la innovación e incluso en los "emergentes" esta cifra es entre diez y hasta veinte veces superior (Anexo V). Por ejemplo, los países escandinavos gradúan alrededor de 300 doctores por millón de habitantes por año. En Australia, sólo la Universidad de Queensland, una de las instituciones líderes en ese país, gradúa aproximadamente 500 doctores al año. Por lo tanto, una cifra que dobla el total de nuestro país.[94] Este hecho refleja otra debilidad considerable de cara a la puesta en marcha de una estrategia nacional para la innovación. Aunque existe conciencia de este problema y el Programa MECESUP ha permitido avances substantivos en cuanto al fortalecimiento y expansión de los programas de doctorado, el déficit de nuestro país en este campo es notable.

5. La capacidad de innovar y patentar de nuestro país es comparativamente muy baja. Como se observa en el Anexo VI, el número de patentes y el índice de conversión de artículos científicos en patentes, es notoriamente inferior al de otros países.[95] Este hecho puede deberse a diversos factores, entre ellos la falta de experiencia nacional en este campo, cláusulas restrictivas de Fondecyt sólo recientemente suprimidas, la carencia de incentivos y la ausencia de oficinas especializadas en propiedad intelectual en el seno de las universidades. Sin embargo, durante los últimos años esta realidad parece estar cambiando favorablemente. La creación de la primera oficina universitaria de propiedad intelectual OTRI Chile, en el que participan seis universidades del Consejo de Rectores, ha demostrado que se puede promover el patentamiento académico simplemente dando a conocer las ventajas del mismo y estableciendo políticas de incentivos que resultan atractivas para los investigadores. En este sentido es alentador constatar que durante los últimos 6 años los proyectos FONDEF han generado 10 patentes, ya concedidas, y otras 152 están en trámite.[96]

---

[93] Consejo de Rectores de Universidades Chilenas. "Anuario Estadístico", 2007.
[94] Collins, J. "Good to Great", Harper Business, 2001.
[95] Narin, F.,Hamilton, K. y Olivastro, D. "The Increasing Linkage Between U.S. Technology and Public Science". Res Policy 26: 317-30, 1997.
[96] CONICYT, 2007. Cuenta 2006 de la Presidenta de CONICYT, Vivian Heyl

La innovación y las vinculaciones entre universidad y empresa

La educación superior chilena tiene una larga tradición de vinculaciones con la empresa. Sin embargo, hasta hace algunos años, esta relación consistía principalmente en asesorías en el ámbito de la gestión y, esporádicamente, en algunas iniciativas en el área científica y tecnológica. La creación del programa FONDEF, contribuyó a cambiar significativamente esta situación, originándose en el curso de la última década un número creciente de proyectos universidad-empresa. Son significativas a este respecto las cifras del balance entregado recientemente por CONICYT, las que demuestran que a partir del año 2000 los proyectos FONDEF han dado origen a 30 nuevas empresas y han permitido el desarrollo de 1.322 nuevos productos y servicios.[5]

El Programa Bicentenario de Ciencia y Tecnología ha significado un nuevo e importante mecanismo de vinculación universidad-empresa. Creado con el propósito de alentar iniciativas conducentes a la innovación y formación de capital humano de excelencia, este Programa ha financiado proyectos en las áreas de ciencias sociales, ciencias naturales e ingeniería, aportando subsidios para la formación de Consorcios Tecnológicos de Investigación, la inserción de doctores en empresas y universidades, la formación de redes de colaboración en investigación y el patentamiento. Como puede apreciarse en el Anexo VII, los resultados obtenidos a la fecha son muy alentadores, destacando la creación de 5 consorcios tecnológicos empresariales, la mayoría con la participación de sectores productivos relevantes para nuestro país. Estos Consorcios representan las primeras alianzas estratégicas de largo plazo entre los investigadores de las universidades y las empresas chilenas, lo que constituye un hecho histórico.

En los últimos 4 años, gracias a programas promovidos por CORFO, las universidades chilenas se han volcado con entusiasmo al campo del emprendimiento y la incubación de empresas. Actualmente existen en nuestro país 24 incubadoras de las cuales 19 pertenecen a instituciones de educación superior, mayoritariamente universidades. Aunque resulta prematuro evaluar el impacto que estas iniciativas tendrán en la transformación económica de nuestro país, es significativo constatar que, a la fecha, las incubadoras universitarias han dado origen a 115 empresas, que emplean a 1.728 personas y facturaron en el año 2006 un total aproximado de $ 15.500 millones[97].

Desafíos para el desarrollo científico y tecnológico del país

Este Consejo Asesor considera que la baja inversión en ciencia y tecnología que realiza nuestro país -y, como consecuencia inevitable, su bajo volumen de actividad científica- constituye una seria limitante para cumplir sus aspiraciones de crecimiento económico futuro. Para que Chile logre sus

97 Retamal, R. Informe sobre Chile Incuba, 2007.

objetivos de desarrollo, es urgente que nuestros líderes comprendan el aporte fundamental de la educación superior tanto para el presente como para el futuro del país y, por lo mismo, que inviertan en ella los recursos necesarios para que pueda cumplir plenamente su papel educativo y generador de conocimientos.

La necesidad de aumentar la inversión en ciencia y tecnología ha sido reconocida también por el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad, organismo convocado por la Presidenta de la República para elaborar una estrategia nacional de desarrollo científico y tecnológico y proponer la estructura e institucionalidad de un sistema nacional de innovación para Chile. En su primera publicación, titulada "Hacia una estrategia nacional de Innovación para la Competitividad" (Vol 1)"[98], el Consejo Nacional reconoce la necesidad urgente de incrementar la actual inversión en investigación y desarrollo a un 2,5% del PGB. Asimismo, considera prioritario fomentar la formación de capital humano avanzado, incluyendo, por su importancia singular, los programas de doctorado. Para el mencionado Consejo es primordial "contar con mano de obra más calificada, desarrollar capacidades de aprendizaje permanente, disponer de centros de investigación competitivos internacionalmente y con impacto nacional y generar redes interinstitucionales para sacar el mejor rendimiento a la interrelación entre educación, conocimiento, ciencia y tecnología". Buscando alcanzar esas metas, el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad propone un conjunto de objetivos estratégicos y líneas de acción a desarrollar en el corto y mediano plazo. Estos objetivos dan cuenta de aspectos como la formación de capital humano avanzado, el fomento a la ciencia como una de las bases de la innovación, el desarrollo de la capacidad de innovación en las empresas, la generación de una cultura que valorice la innovación en la sociedad, el contar con una institucionalidad que asegure la gobernabilidad del sistema y la participación de las regiones en la elaboración e implementación de estrategias para la innovación.

Analizada en términos absolutos o relativos, la actual producción científica nacional parece insuficiente para como para alimentar necesidades de un "sistema de innovación" dinámico. Al respecto, es importante recordar el principio que el eslabón más débil determina la resistencia de una cadena. Por consiguiente, si nuestro país desea crear un sistema nacional de innovación fuerte debe comenzar por fortalecer la base del mismo. En este sentido es importante señalar que no existe ningún ejemplo de países que se hayan destacado en innovación tecnológica y patentamiento sin contar con una base científica y tecnológica fuerte y con una alta tasa de formación de doctores.

[98] Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad. "Hacia una Estrategia Nacional para la Innovación y la Competitividad", 2007. Disponible en: www.consejodeinnovacion.cl/cnic/servicios/documentos/web/documentos.php

La investigación científica y las publicaciones que ella genera se acrecientan en proporción directa al número de doctores que se forman, ya que la presencia de candidatos al grado de doctor posibilita notables sinergias en los equipos de investigación que sustentan a los programas de doctorado. Asimismo, la incorporación de doctores a las empresas, es decir de personas capacitadas para investigar, promueve la innovación y la generación de patentes. Claramente, no es realista para nuestro país plantearse la posibilidad de avanzar en forma acelerada por el camino de la innovación si no expande en forma muy significativa la formación de capital humano de nivel doctoral. Extrapolando de la experiencia internacional, se concluye que nuestro país debería formar al menos 100-150 doctores por millón de habitantes al año –es decir, más de diez veces las cifras actuales- para alcanzar la "masa crítica" de personas que posibilita crear cadenas de valor basadas en la innovación.

Como lo señala un interesante estudio sobre los factores humanos que inciden en el progreso cualitativo y cuantitativo de una empresa[99], el elemento clave es contar con las personas que poseen capacidad para innovar. Esto supone conocimientos especializados, ciertas destrezas y una actitud consonante. Desgraciadamente, en nuestro país se subestima el valor que otorga la educación de cuarto ciclo. Es indudable que un mero incremento en la formación de doctores no resuelve de por sí nuestro atraso relativo en ciencia y tecnología, ni tampoco mejora nuestro nivel de competitividad. Sin embargo, de no modificarse el actual déficit de doctores las consecuencias serían muy negativas para Chile. Concretamente, afectaría el desarrollo de las universidades y de la educación en general y perpetuaría el escaso dinamismo emprendedor e innovador del país.

La vinculación entre actividad científica y tecnológica también ha sido analizada por la Academia de Ciencias. Los hallazgos de este estudio y las respectivas conclusiones están recogidas en la reciente publicación "Medidas para Reforzar la Ciencia Básica en Chile, Pilar del Desarrollo de la Ciencia y Tecnología Aplicadas y la Innovación"[100]. En ella, la Academia critica la poca valoración que el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad parece tener por la investigación científica "no aplicada", desconociendo el papel insustituible que ella juega en la generación de conocimientos, la capacidad de transferencia tecnológica y la formación de doctores. Desgraciadamente, este enfoque errado se ha traducido en recortes presupuestarios para Fondecyt que sólo la decidida oposición de las comunidades científicas ha permitido revertir. Actualmente, por recomendación del mencionado Consejo los programas para promover la innovación empresarial (Innova CORFO), cuentan con un presupuesto

[99] Krauskopf, M. et al., Scientometrics 72: 93-103, 2007.
[100] Academia de Ciencias de Chile. "Medidas para Reforzar la Ciencia Básica en Chile, Pilar del Desarrollo de la Ciencia y Tecnología Aplicada y la Innovación", . 2007. Disponible en www.academia-ciencias.cl/docs/cienciaDesarrollo/AcademiaChilena-CienciaDesarrollo.pdf

significativamente superior al de FONDECYT (Anexo VIII). Dada la precariedad del sistema científico chileno, esta alternativa es riesgosa, ya que la investigación "aplicada" no es sustentable en el largo plazo si el país carece de una base sólida de investigación "básica". Por lo mismo, la estrategia nacional en este ámbito debería privilegiar todo lo que favorezca la capacidad científica disponible, ubicada principalmente en las universidades.

La aseveración anterior se funda en la experiencia exitosa de países como Finlandia y Corea del Sur.[101] [102]. En este país, el sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación es complejo, integrado y se sustenta en una variedad de entidades y empresas en activa interacción (Anexo IX). En el eje de investigación e innovación se encuentran las universidades y los centros de investigación estatales y privados. En ellos se realiza la investigación básica y aplicada que, utilizada por el ámbito empresarial, se transforma en productos y servicios. Por otra parte, en el eje financiamiento se encuentran los diversos instrumentos disponibles, públicos y privados, que financian las actividades de investigación, desde los proyectos iniciales, en el laboratorio, hasta el desarrollo de nuevos productos o la creación de empresas En cada una de estas etapas, para lograr éxito es necesario que existan los incentivos, instrumentos y actores adecuados. Además, es necesario que los actores del sistema se relacionen y vinculen en forma fluida. Esta multiplicidad de aspectos en mutua interacción es lo que otorga al proceso de innovación su complejidad inherente y su naturaleza de "sistema". En este respecto, uno de los rasgos más débiles y criticables de lo realizado hasta ahora en nuestro país para construir un "sistema nacional de innovación", ha sido la aproximación altamente teórica al tema y la tendencia a un enfoque lineal y de planificación centralizada. Lamentablemente, después de 24 meses de trabajo ininterrumpido, el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad y el Comité Interministerial encargado de poner en marcha las políticas y planes de acción emanados de ese Consejo, aún no han develado a la comunidad nacional los alcances de su estrategia y planes de acción y han demostrado poca comprensión de la forma en que opera la actividad científica, particularmente en las universidades. Pero tal vez lo más sorprendente, ha sido la renuencia a dialogar formalmente con representantes de los dos de los principales actores potenciales: las empresas y las universidades. Esta realidad contrasta fuertemente con la reciente experiencia de Brasil, donde en sólo 6 meses de trabajo el Ministerio de Ciencia y Tecnología de este país logró formular un ambicioso plan nacional de ciencia, tecnología e innovación, el que fue consensuado con sus actores relevantes.[103] En este sentido resulta promisorio que, a iniciativa de parlamentarios, se haya incluido en la Ley de Presupuesto de la Nación 2008 el compromiso que:

[101] Dahlman, C.J., Routti J., Yiä-Antilla, P. "Finland as a knowledge economy. Elements of success and lessons learned", World Bank Institute, Washington, D.C. 2006.
[102] Mitchell, G.R. "Korea's Strategy for Leadership in Growth and Development", U.S. Department of Commerce Office of Technology Policy, 1997.
[103] Ministerio de Ciencia y Tecnología de Brasil, Plan de Acción 2007-2010. http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/66226.html

"Durante el primer semestre de 2008, los Ministerios de Educación, Economía y Hacienda emitirán un informe que analice la institucionalidad pública relacionada con la investigación científica y tecnológica, para lo cual consultará a las universidades y otros actores relevantes".

Tal como lo indica el ejemplo de países que han construido exitosas "economías del conocimiento", la cadena de la innovación, incluyendo el ámbito clave de encuentro universidad-empresa, requiere una alineación cultural de sus actores y una mayor participación de los mismos a lo largo de toda la cadena de generación y aplicación de conocimientos. La existencia de redes activas de vinculación entre empresas, universidades y entes estatales es un aspecto clave para el funcionamiento eficaz de un sistema nacional de innovación. Es más, estudios comparativos de sistemas nacionales de innovación exitosos, como los de Finlandia, Suecia y Australia, indican que una de las ventajas competitivas de los mismos radica en la rapidez con que la información relativa a nuevos conocimientos y productos o servicios se difunde entre los diversos actores.[104]

En nuestro país, donde el sistema es aún incipiente, las universidades y otros centros de investigación tienden a concentrase en las primeras etapas, de investigación "de laboratorio", mientras que las empresas lo hacen en la fase final, cuando ya se ha logrado un prototipo exitoso de un producto o de un proceso. Por lo mismo, cuando la actual institucionalidad para la innovación evita la participación de las universidades y de las empresas en el diseño de las políticas, contribuye a perpetuar la brecha actual entre el mundo académico y el empresarial. En todos los países con alta capacidad de innovación esa brecha también tiende a formarse, pero la experiencia de muchos años de colaboración exitosa y la existencia de sistemas nacionales que se sustentan en ese diálogo ha minimizado el problema. En los países más avanzados que el nuestro en el ámbito de la innovación han colaborado en el logro de una mayor vinculación universidad-empresa los "gestores tecnológicos". Estas entidades o personas se encargan de facilitar los procesos de transferencia tecnológica, haciéndose cargo de la protección de la propiedad intelectual involucrada, la transformación de ideas y datos en planes de negocio o buscando socios estratégicos en las empresas o en la red de capitales de riesgo. Estos actores, junto a la participación de una red de capitales semilla y capitales de riesgo, son indispensable para la máxima eficacia del sistema. Nuestro país tiene una experiencia muy limitada e inicial en este campo.

Recomendaciones para fortalecer el sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación sustentable.

A partir de los hechos y consideraciones anteriores, el Consejo Asesor recomienda que se realice una evaluación de las iniciativas puesta en marcha hasta ahora para la construcción de un sistema nacional de innovación y

[104] Roos, G., Fernström L., Gupta, L. "National Innovation Systems: Finland, Sweden and Australia compared"; The Australian Business Foundation, 2005.

propone las siguientes medidas relativas a cada uno de los aspectos que hacen competitivo un sistema de ese tipo: 1) las personas; 2) los recursos económicos y la infraestructura, en especial la universitaria; y 3) las estrategias.

1. Las personas

Contar con personas competentes es la base de todo esfuerzo nacional de desarrollo científico y tecnológico orientado a lograr la creación de una "sociedad del conocimiento". En este sentido es importante reiterar que si los sistemas educativos no aportan estas personas, los intentos de desarrollo nacional se verán frustrados. Los países líderes cuentan con una fuerza laboral calificada en la que existe una "masa crítica" de personas con un alto nivel de conocimientos especializados y capacidad para innovar y emprender. Por lo tanto, el capital humano avanzado ha llegado a ser el motor del desarrollo económico y social. Tal como se expuso en párrafos anteriores, nuestro país tiene grandes desafíos en esta área. Su educación escolar no ha alcanzado aún un alto nivel de calidad y la formación de doctores es muy reducida. En este ámbito los retos que el futuro le plantea a nuestros sistemas secundario y terciario son considerables. No basta con mejorar la enseñanza de las ciencias y de la matemática, sino de entregar a los jóvenes un conjunto de competencias relativas al pensamiento crítico, a la búsqueda y procesamiento de información, a la creatividad y al emprendimiento. Se trata, en último término, de promover una mayor autonomía intelectual y el interés por continuar estudiando y perfeccionando competencias toda la vida. Sin embargo, pensando específicamente en las necesidades más urgentes del país en el área de la innovación competitiva, la tarea prioritaria es aumentar la cantidad de doctores (Ph.D) en la fuerza laboral. Para este objetivo se proponen las siguientes iniciativas:

1.1. Aumentar las becas de doctorado e incluir en ellas el pago del arancel de matrícula

Las becas CONICYT actualmente disponibles son muy inferiores a la demanda. Se propone que el Estado aumente en forma significativa este beneficio, asegurando el necesario apoyo, por un lapso de cuatro años, a todos los estudiantes inscritos en programas de doctorado debidamente acreditados. Además, es necesario aumentar los montos de las becas de doctorado que entregan CONICYT y MECESUP, con el fin de que éstas puedan cubrir los costos de las matrículas correspondientes. Actualmente, ellas corresponden a menos de la mitad del valor promedio de una matrícula de pregrado, lo que obliga a las universidades a cubrir la diferencia con recursos propios o a limitar el crecimiento de los programas de doctorado si no cuentan con fondos propios.

1.2. Generar un fondo a las Universidades destinado al fortalecimiento de los programas de doctorado

La sustentación de los programas de doctorado impone a las universidades costos indirectos muy considerables en la forma de beneficios estudiantiles, personal académico de apoyo, uso de espacio físico, bibliotecas, laboratorios y diversos insumos. Es urgente reconocer que en la actual estructura de financiamiento universitario, son los estudiantes de pregrado, mediante los aranceles de matrícula, quienes aportan los recursos necesarios para financiar una proporción muy significativa de los doctorados. Esta distorsión desordena el quehacer académico y universitario en general y limita superar significativamente el déficit de doctores que el país gradúa. Este Consejo Asesor propone generar un fondo de asignación directa a las universidades, proporcional al número de estudiantes regulares en programas de doctorado debidamente acreditados.

1.3. Partidas para financiar estudiantes de doctorado en proyectos de investigación

Los proyectos de investigación en ciencia y tecnología deberían considerar en sus bases la posibilidad de que los investigadores incluyan en los presupuestos de costos el financiamiento de estudiantes de doctorado.

1.4. Becas para estudiantes latinoamericanos.

Para aumentar la selectividad de los programas de doctorado, colaborar con el desarrollo regional y favorecer la internacionalización del sistema de educación superior, nuestro país podría ofrecer un número significativo de becas de doctorado para estudiantes latinoamericanos. Una iniciativa de este tipo ha sido puesta en marcha por el Estado, pero el número de becas es aún reducido.

2. Los recursos económicos y la infraestructura.

Como se comentó en párrafos precedentes, en nuestro país los niveles de inversión estatal en ciencia y tecnología son comparativamente muy bajos, lo que redunda en una capacidad científica limitada en cuanto a su volumen de producción. Chile debería proponerse como meta al más breve plazo (5-7 años) alcanzar una inversión en I+D equivalente al 2% de su PGB, incrementando proporcionalmente más el aporte privado que el estatal. La reciente ley aprobada por el Congreso Nacional, que establece incentivos tributarios para las empresas que invierten en I+D podría contribuir significativamente a avanzar hacia esa meta. Con respecto a la mayor inversión estatal en ciencia y tecnología, este Consejo Asesor propone utilizar para ese fin los mecanismos e instrumentos existentes en CONYCIT y CORFO. De especial importancia es otorgar igual trato a todos los campos del saber, usando como único criterio para la asignación de fondos la calidad de los proyectos. En este contexto, es necesario señalar que Fondecyt, actualmente afectado por las políticas

emanadas del Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad, debe recuperar su papel de liderazgo en el ámbito del desarrollo científico nacional. Al reconocer los méritos individuales de cada proyecto, al igual que sus pares en países de larga experiencia en gestión científica (NSF, NIH, CNRS, CSIC, etc.) hace fecunda la potencialidad individual, la distingue y acrecienta la base de investigación del país. Sobre ese fundamento se edifica la arquitectura que sustenta la ciencia nacional y sus actores: académicos individuales, grupos de trabajo, Centros de Excelencia, Consorcios, etc. En consecuencia, este Consejo propone que sea una alta prioridad estratégica incrementar el apoyo a los programas que actualmente están en marcha.

2.1. Reconocer la importancia e incrementar la asignación de fondos que cubran los costos indirectos (*overhead*) que se incurren en la ejecución de los proyectos de investigación.

Cada proyecto de investigación que se ejecuta en nuestro país implica para las instituciones que lo auspician, mayoritariamente universidades, diversos costos directos e indirectos, incluyendo remuneraciones y uso de infraestructura y servicios. En la actualidad FONDECYT reconoce este hecho y asigna a las entidades donde se ejecutan proyectos una partida de "gastos de administración" de un 17%. Por su parte, CORFO INNOVA permite imputar sólo un 15% de gastos de administración. Más aún, los gastos aceptados se limitan a boletas de garantía y personal administrativo asociado directamente al proyecto, no se consideran los costos de bibliotecas y laboratorios. Por su parte, los proyectos Anillos no consideran "overhead", debiendo la institución que auspicia asumir los costos administrativos directos, como secretarias, personal administrativo y boletas de garantía, además de los antes señalados. Actualmente, las universidades han enfrentado la situación mediante subsidios cruzados provenientes de otras fuentes. En los Estados Unidos de América, este costo (*overhead*) se ha estimado equivalente al 50-57 % de los costos directos del proyecto.[105] [106] Como una medida de fomento a la investigación científica y tecnológica universitaria, este Consejo Asesor propone que todos los proyectos financiados por el Estado -a través de instrumentos concursables y competitivos- incluyan un *overhead* equivalente a un 40% de los costos directos. El reconocimiento de la importancia de los costos indirectos debería consistir también en un uso apropiado de la nomenclatura, ya que no corresponden a "gastos de administración" sino a gastos reales incurridos por la institución que alberga los proyectos y que por su naturaleza no pueden imputarse a proyectos individuales sino al conjunto de ellos.

2.2. Apoyar el mejoramiento de la infraestructura.

[105] Brainard, J. The Chronicle for Higher Education 51:A16, 2005.
[106] Ehremberg, R.G., Mykula, J.K. "Do indirect costs matter? National Bureau of Economic Research, USA, 1999.

La actividad científica y técnica requiere un flujo constante de inversiones para mantenerse al día. Sin la infraestructura adecuada, que incluye bibliotecas, laboratorios, equipamiento y apoyo informático, estas actividades languidecen y pierden capacidad productiva. Especial atención requieren los aspectos siguientes:

2.2.1. Bibliotecas

El conocimiento que se recrea permanentemente se sustenta en un amplio portafolio bibliográfico. Los países europeos proveen libremente a sus universidades (públicas o privadas) de este bien público. Una mención especial merece la utilización de los Bancos de Datos (*Web of Knowledge*) y Biblioteca Digital. Aunque actualmente, gracias a un aporte extraordinario de CONICYT, las universidades del Consejo de Rectores han suscrito un importante acuerdo para fortalecer y compartir las publicaciones electrónicas, es importante garantizar la permanencia de este servicio en el largo plazo y hacerlo extensivo a todas las entidades públicas y privadas de investigación (incluyendo universidades, centros e institutos).

2.2.2. Equipamiento

Las necesidades de equipos de laboratorio de alto costo, que sobrepasan los límites que para estos fines establecen las bases de los proyectos FONDECYT, deben ser cubiertos por las propias universidades y centros de investigación. Dada las serias dificultades de financiamiento que estas instituciones tienen, la posibilidad de adquirir equipos de alto costo resulta muy limitada. Los resultados de esta situación, que atenta directamente contra la productividad científica, son evidentes en todo nuestro país y explican el retraso relativo de algunas áreas claves, como la física experimental. Por lo tanto, este Consejo propone la creación de un Programa Nacional de Equipamiento mayor, administrado por CONICYT, que con la frecuencia necesaria (por ejemplo, bianual) permita paliar las deficiencias actuales. Es importante recordar que el Programa Bicentenario de Ciencia y Tecnología contemplaba un Concurso de Equipamiento Mayor el que fue anunciado, se elaboraron las bases, publicitado, pero nunca se concretó.

2.2.3. Laboratorios

Nuestras instituciones de investigación, particularmente las universidades, tienen serias deficiencias de espacio físico destinados a laboratorios de docencia y de investigación. Excepto por los aportes provenientes del Programa MECESUP (en su primera versión), que contemplaba la construcción de estos espacios para fortalecer programas de pregrado y de doctorado, las instituciones de educación superior carecen de fuentes externas que permitan dotar a sus investigadores de espacios físicos. Este Consejo propone, por lo tanto, crear un concurso

especial, administrado por CONICYT, para la habilitación de planta física destinada a investigación y formación de doctores.

2.3. Instalación de Capacidades de I + D + I en Regiones.

Con el objeto de establecer equidad territorial en la generación de conocimiento y aporte al desarrollo nacional, se sugiere implementar políticas integrales que promuevan la instalación de un entorno o "ecosistema" que favorezca la innovación en las regiones. Éstas deben considerar el fortalecimiento de las capacidades de las Universidades Regionales, la valorización de los resultados de investigación y la disponibilidad de capitales semilla para la generación de empresas de base tecnológicas. Estrategias de esta naturaleza se han aplicado por ejemplo en el estado de Queensland, Australia bajo el concepto "Queensland Smart State", en el estado de Monterrey, Méjico " "Monterrey International City of Knowledge", y en la región de Piamonte, Italia "Torino Wireless", por nombrar algunos casos de regiones que han establecido políticas integrales de desarrollo basado en la innovación. Los estudios de Narin, antes citados, muestran que la innovación vista a través de las solicitudes de protección intelectual de nuevos conocimientos, servicios o productos tiene un fuerte componente regional dentro de un mismo país. Esta evidencia es relevante por cuanto el conocimiento que tiene validez universal paradójicamente se canaliza preferentemente en su entorno inmediato. Parece claro, entonces, que el desarrollo regional requiere una fuente de generación intelectual de alta competitividad, que cautelando los patrones de rigurosidad universal ajenos al mero remedo de investigación, sean adecuadamente cautelados por el Estado. Al igual que en todas las Instituciones de Educación Superior, la calidad de los proyectos dice relación con la formación de avanzada de los académicos que los gestan y desarrollan, materia que compromete a las Universidades para configurar sus cuadros académicos manteniendo estándares internacionales si su objetivo es abordar, aun sólo a través de núcleos acotados de investigadores, estos parámetros internacionales. Al Estado le compete, de seguro, subsidiar los proyectos competitivos en esta área.

3. Estrategias para fortalecer la participación de las universidades en el desarrollo científico y tecnológico nacional y en el proceso de innovación

Con respecto a las estrategias para transformar a Chile en una "economía del conocimiento", la experiencia de otros países indica que se trata de un proceso complejo, cuyo éxito depende de la concurrencia y equilibrio adecuado de factores políticos, económicos, sociales y culturales. Por lo mismo, la resultante dependerá de la fortaleza individual de cada uno de los componentes del sistema. Los casos de países exitosos antes citados demuestran el papel clave de las políticas macroeconómicas –aportando el contexto general e iniciador del proceso- pero también evidencia el papel fundamental de las políticas

microeconómicas. Si las empresas carecen de incentivos para innovar o si diversas trabas burocráticas entorpecen el emprendimiento y la creación de nuevas empresas, este aspecto del sistema repercutirá negativamente sobre el resto. Asimismo, particularmente el caso finlandés ilustra el papel clave de la inversión en I+D. Concretamente, se atribuye al fuerte aumento en este ítem, realizado por este país a partir de los '80, la notable transformación experimentada por su industria en las décadas sucesivas, cuando pasó de ser una economía basada en el sector forestal y actividades relacionadas a una orientada a la manufactura de productos para las telecomunicaciones, la informática y otros bienes y servicios de alto valor agregado. A inicios de los '80 la inversión de Finlandia en I+D era de 1.1 % del PGB. Una década más tarde esta cifra se había duplicado y a inicios del 2000 se acercaba al nivel actual de 3.5 % del PGB. De igual manera, la calidad del sistema de educación de ese país, en sus distintos niveles, es considerada una gran fortaleza, que influye tanto en la oferta como en la demanda por innovación. Los escolares finlandeses han estado consistentemente en el diez por ciento superior en los resultados de las pruebas internacionales PISA, que evalúan los conocimientos adquiridos en distintas áreas del conocimiento. Por su parte, la educación superior ha respondido a las necesidades del sistema nacional de innovación aportando un número creciente de personas con capacitación técnica, profesional o con grados de doctor, los que, a su vez, encuentran puestos de trabajo en las empresas de alta tecnología y aportan mano de obra altamente capacitada o participan en actividades de investigación necesarias para innovar. Un porcentaje significativo de estas ideas innovadoras se traduce en la obtención de las patentes respectivas. En este ámbito, junto con Japón y Corea del Sur, Finlandia se ubica en una situación de liderazgo mundial.

A partir de las consideraciones anteriores, la pregunta que debe hacerse nuestro país es qué nivel de capacidad científica y técnica debiera tener para transformarse en una "economía del conocimiento". Este Consejo Asesor considera que la única respuesta válida es: la máxima posible, sin escatimar recursos para lograr este objetivo. En cuanto a políticas concretas, propone las siguientes:

3.1 Vinculación educación superior-empresa

Es necesario continuar invirtiendo en este aspecto vital. Chile tiene la necesidad imperativa de alcanzar una fuerte relación entre las entidades del Estado, las universidades y las empresas. A partir de esta integración de sectores y voluntades surgirán los proyectos y los necesarios círculos virtuosos que armonizarán los intereses de cada sector. En ese contexto, la empresa puede asumir su parte en el financiamiento de la actividad científica y en la formación de capital humano avanzado, exigiendo estándares de calidad, aportando becas y financiando programas de estudio y proyectos de investigación. Con este fin, el Consejo Asesor considera necesario disminuir la variedad de instrumentos que ofrece CORFO, de manera de facilitar la comunicación con la empresa y las

universidades y concentrar así los recursos disponibles en un número menor de instrumentos. Al mismo tiempo, propone incrementar en forma substantiva los aportes estatales al Programa Bicentenario de Ciencia y Tecnología.

3.2. Creación de empresas en el ámbito de la educación superior

La innovación aplicada a la producción y comercialización de bienes y servicios involucra la coordinación de las actividades de investigación con las de desarrollo técnico y la producción y comercialización. A las universidades y centros de investigación independientes les corresponde realizar la investigación inicial mientras que el desarrollo mismo y posterior comercialización del nuevo producto suele ocurrir en el espacio de interacción que han establecido las universidades y la industria. Por ejemplo, una incubadora de empresas o un Consorcio Tecnológico. En la mayoría de los países líderes, las universidades están generando un número creciente de empresas como "spin off" de sus actividades de investigación y emprendimiento. Esta posibilidad surge cuando los académicos trabajan en un ambiente que alienta y apoya las oportunidades de transformar en "negocio" una buena idea. En algunos países emergentes los lazos que se han establecido entre las instituciones de educación superior y el sector productivo fomentan fuertemente la ocurrencia de estas empresas de base "académica". Durante el último quinquenio, en nuestro país han surgido varias empresas exitosas de este tipo, algunas de las cuales han atraído el interés de capitales extranjeros, como "Natural Response", creada en la P. Universidad Católica de Chile. Por lo mismo, este Consejo Asesor considera necesario mantener la ayuda estatal a las incubadoras y recomienda desarrollar mecanismos que faciliten el aporte de capitales semilla y de riesgo para las mismas.

3.3. Focalización de los esfuerzos

La mayoría de las estrategias nacionales para el desarrollo basado en la capacidad de innovar han definido algunas disciplinas científicas o áreas de desarrollo como prioritarias, focalizando en ellas recursos especiales. De igual manera ha procedido en Chile el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad, definiendo diversas áreas de la economía en las cuales desea promover la formación de "clusters". El criterio utilizado para esta definición considera las potencialidades de desarrollo de cada una, incluyendo ventajas comparativas, oportunidades de mercado, etc. En forma paralela, mediante la asignación de recursos, ha propuesto privilegiar la "investigación aplicada" en estas áreas. A juicio de este Consejo Asesor, la focalización de los recursos en áreas prioritarias es una alternativa válida y de frecuente aplicación en la formulación de planes nacionales de innovación y la asignación respectiva de recursos. Por otra parte, en un país como Chile, que tiene una inversión tan baja en ciencia y tecnología, esos incentivos no pueden ofrecerse a costa de una reducción en el apoyo otorgado a la investigación "básica", en ciencias naturales y matemáticas. Además, desea alertar sobre el hecho que, a nivel

mundial, la planificación central aplicada a la formación de "clusters" empresariales exhibe más fracasos que éxitos.[107] Por consiguiente, junto con establecer algunos incentivos para la focalización de recursos, considera que es necesario dejar que en la elección de áreas de focalización se expresen desde ya los intereses regionales y las dinámicas de mercado. Asimismo, en un espíritu de mayor amplitud y flexibilidad en cuanto a la definición de prioridades estratégicas de desarrollo, sugiere considerar otros temas de interés nacional, como por ejemplo, la explotación de fuentes alternativas de energía, el uso racional de recursos hídricos o el reciclaje de desperdicios o desechos de procesos productivos, sólo para mencionar algunos. El Consejo Asesor para la Educación Superior, desea también señalar que diversos estudios coinciden al concluir que la formación de "clusters" involucra procesos muy complejos, respecto a los cuales existen pocas "leyes universales" y que, en definitiva, el éxito o el fracaso de esas iniciativas dependerá de las modalidades de interacción entre sus actores[108] Todo lo anterior sugiere que para minimizar riesgos, durante la etapa de definición de estrategias y la formulación de planes relativos a la formación de "clusters," es conveniente contar con una base de participación muy amplia en cuanto a los actores e intereses representados.

3.4. Programas integrales para áreas estratégicas

Los actuales instrumentos para promover el desarrollo académico en áreas de importancia estratégica para el país y sus metas de desarrollo económico, incluyendo mayor capacidad científica-técnica en ciertos temas, la formación de capital humano avanzado o iniciativas orientadas a la innovación, son numerosos, específicos y de montos medianos. Por lo mismo, las instituciones de educación superior no pueden recurrir a ellos para poner en marcha proyectos complejos, de alto costo, en áreas emergentes de la ciencia y de la tecnología. Esta situación explica, entre otras cosas, el que ninguna de las universidades chilenas haya podido desarrollar centros de alta tecnología, comparables a los mejores del mundo, en áreas como la nanotecnología, superconductores o inteligencia artificial, para nombrar algunas. Más allá de los costos involucrados, lo concreto es que la educación superior chilena no tiene acceso a programas que financien ese tipo de iniciativas. Asimismo, no existen fondos concursables que permitan a las instituciones de educación superior desarrollar en un contexto de planificación racional las diversas actividades que efectúan en el ámbito de sus relaciones con la empresa. Lo que han logrado hasta ahora, incluyendo proyectos innovadores, programas de emprendimiento, incubación de empresas y otros, ha surgido de la agregación de recursos provenientes de diversas fuentes (CORFO, CONICYT y aportes privados). Sin embargo, no existen alternativas programáticas que permitan planificar en forma integrada el desarrollo de este campo clave para un sistema

[107] Duch, E. "Que han sido y que deberían ser los clusters", Conferencia 2007 Forum Euro-Latinoamericano, Turín , Octubre 2007.
[108] Boschman, R.A. y Kloosterman, R.C. (eds) "Learning from clusters. A critical assessment from a geographical-economic perspective", Springer, The Netherlands, 2005.

nacional de innovación. Por ejemplo, la creación de una oficina de patentes o un centro de transferencia tecnológica o, incluso, un Parque Tecnológico. Por lo mismo, se propone crear un fondo especial de 100 millones de dólares, en el que podrían participar fuentes privadas (recibiendo por ello incentivos tributarios), para sustentar proyectos institucionales de este tipo en áreas claves para el sistema nacional de innovación. Este fondo entregaría recursos mediante mecanismos de metas pactadas o convenios de desempeño. La continuidad de este fondo especial y su nivel de financiamiento anual se definiría posteriormente dependiendo de la demanda.

Algunas consideraciones y recomendaciones finales

Nuestro país cuenta con las condiciones básicas para aspirar en forma realista a iniciar una etapa de desarrollo económico y social basada en la aplicación intensiva de conocimientos. Para concretar esta aspiración dispone de un sistema de educación superior que, a pesar de su subfinanciamiento crónico ha demostrado capacidad para formar capital humano de calidad y un sistema de ciencia y tecnología, basado principalmente en sus universidades, que aunque pequeño ha alcanzado un buen nivel de competencia y eficiencia. Entre sus fortalezas adicionales hay que señalar su disponibilidad de recursos económicos, el dinamismo de las empresas chilenas y su experiencia en el ámbito internacional, la estabilidad de las instituciones públicas y la estabilidad y coherencia de sus políticas económicas. En este contexto tan favorable, parece urgente que el país aumente considerablemente su inversión en I+D y que, en forma simultánea, defina sus estrategias relativas a la innovación, incluyendo las características de la institucionalidad responsable de coordinar el plan nacional de innovación y los procesos de formulación de políticas. Esta institucionalidad debe incorporar la participación de sus principales actores, las universidades y las empresas, hasta ahora inexplicablemente marginados. Por lo mismo, este Consejo Asesor propone que se integren al Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad representantes de los sectores productivos más significativos y de las instituciones de educación superior.

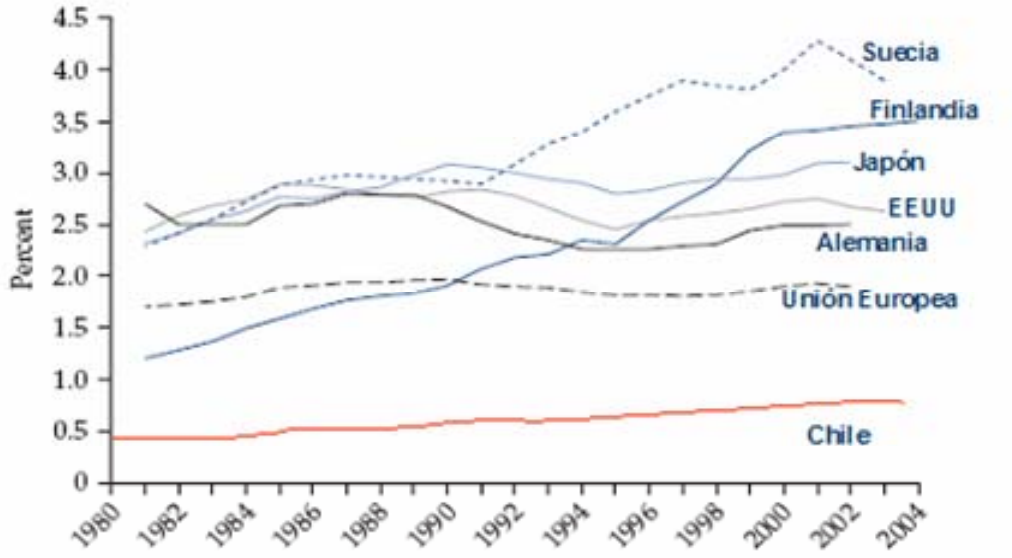
Asimismo, considera que la escasa gestión para diseñar instrumentos o financiar proyectos de envergadura que ese Consejo ha demostrado no ha hecho más que fragmentar, innecesariamente, los escasos recursos que el Estado provee para la ciencia, tecnología e innovación. Con especial énfasis, e independientemente de la institucionalidad que el país defina, solicita se otorgue nuevamente a CONICYT el papel que históricamente ha tenido en la elaboración y ejecución de políticas públicas relativas a ciencia y tecnología.

También desea señalar que no comparte el enfoque estrecho y economicista implícito en las estrategia de desarrollo nacional enunciadas por el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad. Al respecto, sostiene que el desafío de lograr un auténtico progreso requiere de una visión integral de las

personas y de las sociedades. Por lo mismo, aún reconociendo la importancia de las ciencias naturales y de la técnica como factor de progreso, considera de igual relevancia a los factores sociales y culturales. Más aún, estima que estos aspectos son fundamentales en un proceso de desarrollo nacional, incluyendo: la organización del Estado y sus instituciones, la democracia, los derechos individuales, el pluralismo, la inclusión de las minorías étnicas y otros aspectos decisivos para lograr el bien común. Las instituciones de educación superior estudian estos aspectos y cultivan las disciplinas cuyos campos de interés son el fenómeno humano en su dimensión individual y comunitaria. Además, forman a los jóvenes sobre esos aspectos y fomentan en ellos valores como el respeto por los derechos individuales, la justicia y la solidaridad, que son esenciales para la paz social y un ejercicio democrático pleno. Este acervo de conocimientos y experiencias, propio de las llamadas ciencias sociales, es complementado por las artes y las humanidades, áreas igualmente esenciales para el desarrollo integral de una sociedad y, en último término, de una civilización. En este sentido, el Consejo Asesor se hace un deber en recordar que tanto las artes como las humanidades infunden en las culturas una actitud de contemplación estética y reflexiva que educan sobre el valor inefable de la belleza e invitan a las personas a preguntase sobre el sentido de la realidad y de la historia. Se trata por lo tanto, de un saber que pertenece al núcleo más propio e íntimo de la experiencia humana. En consecuencia, propone que las estrategias de desarrollo basadas en la innovación incluyan un fuerte apoyo a las artes, ciencias sociales y humanidades.

Anexo I

Inversión en I+D como porcentaje del PGB en Chile, la Unión Europea y algunos países exportadores de productos con alto valor agregado.
(Fuente: Adaptado de Dahlman, C.J., Routti, J., & Ylä-Anttila, P. 2006)



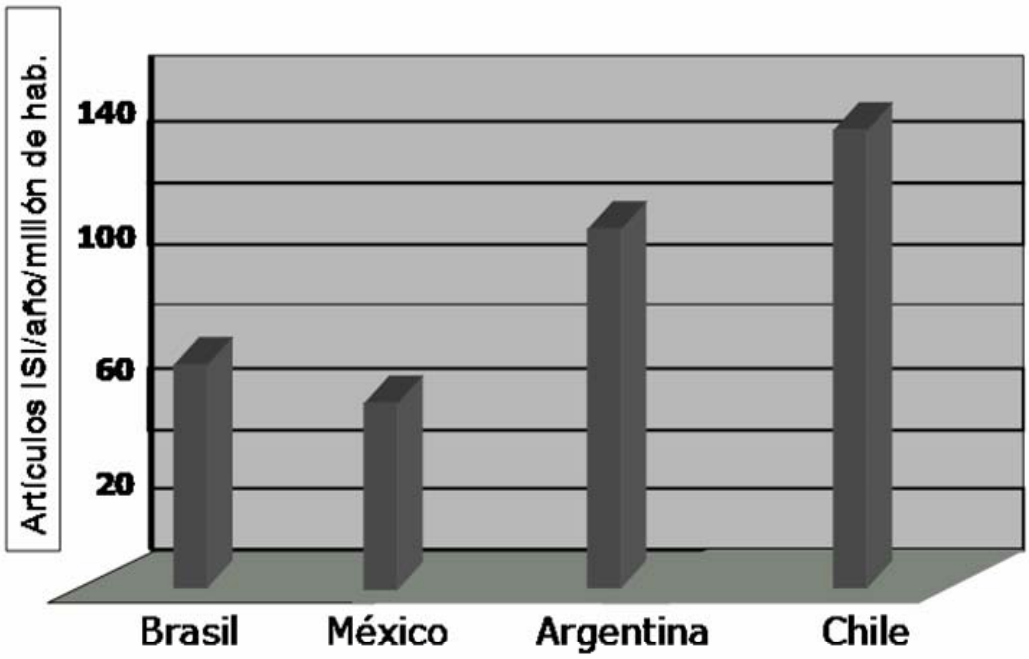
Anexo II

Inversión en I+D (año 2004) como porcentaje del PGB y como monto total en Chile y diversos países con economías exitosas.
(Fuente: adaptado de Retamal, R. 2007)

País	Inversión en I+D (US $ MM/anual)	
	& PGB	Total
Chile	0.70	640
Australia	1.70	10.834
Corea	2.85	19.371
Finlandia	3.50	6.525
Israel	4.46	5.214
N.Zelanda	1.16	1.147

Anexo III

Producción anual de artículos *ISI* por millón de habitantes en Chile y países latinoamericanos con mayor actividad científica.
(Fuente: ISI Essential Science Indicators, 2006)



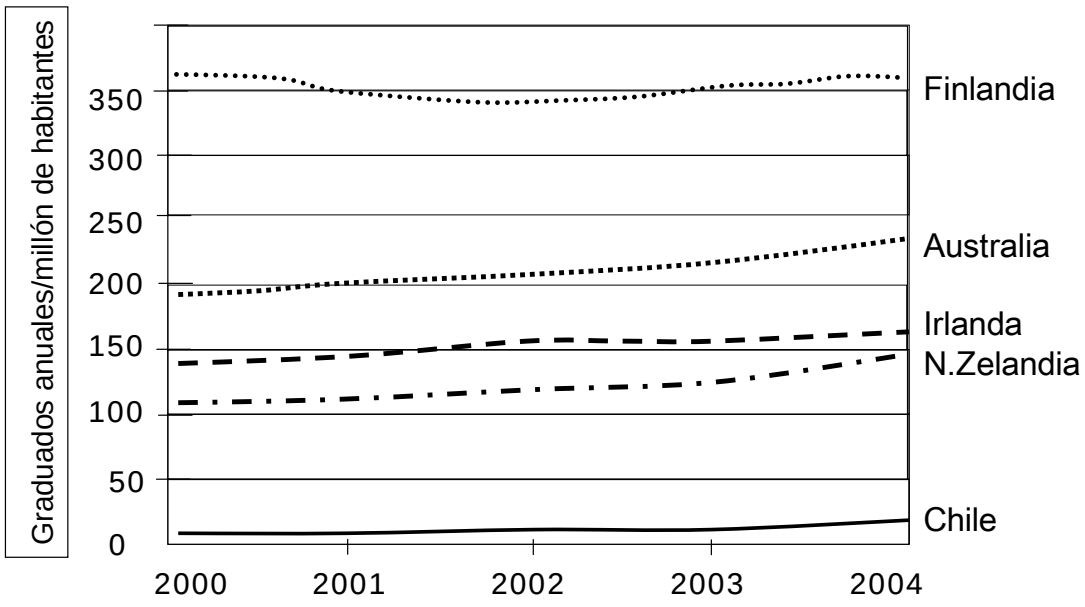
Anexo IV

Ranking internacional de países según el número de citas por artículos en el campo de la astronomía y astrofísica durante la década 1996-2006.
(Basado en datos de Scimago Group, 2007. Sólo incluye países que durante el período generaron más de 700 publicaciones)

	País	Citas por Art..	Citas	Artículos
1	Chile	21,93	13.654	745
2	Suiza	14,43	13.952	1.124
3	Estados Unidos	13,66	386.493	27.220
4	Canada	13,35	39.362	2.921
5	Australia	13,24	23.929	1.845
6	P.Bajos	12,76	21.428	1.827
7	Alemania	11,94	78.406	6.986
8	Francia	11,18	59.437	5.644
9	Reino Unido	10,15	57.032	5.887
10	Suecia	9,97	9.179	1.040

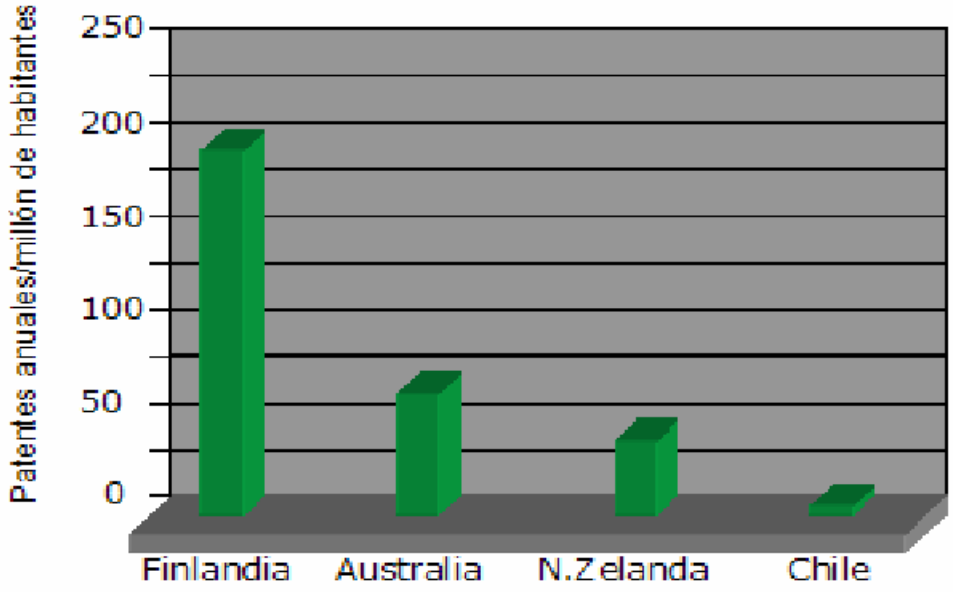
Anexo V

Grados de doctor otorgados anualmente por millón de habitantes en Chile y diversos países con programas de innovación exitosos.
(Fuente: CONICYT, 2006)



Anexo VI

Patentes otorgadas anualmente por millón de habitantes en Chile y en diversos países con programas de innovación exitosos.
(Fuente: CONICYT, 2007)



Anexo VII

Iniciativas puestas en marcha en el lapso 2005-2007 por el Programa Bicentenario de Ciencia y Tecnología
(Fuente: Adaptado de Cuenta Anual CONICYT, 2007)

• **Anillos en Ciencia y Tecnología:**	**31**
• **Anillos en Ciencia Antártica**	**1**
• **Núcleos de Investigación Milenio**	**9**
• **Consorcios Tecnológicos Empresariales**	**5**
• **Inserción de Doctores en la Industria**	**57**

Anexo VIII

Presupuesto de los principales programas públicos destinados a ciencia y tecnología.

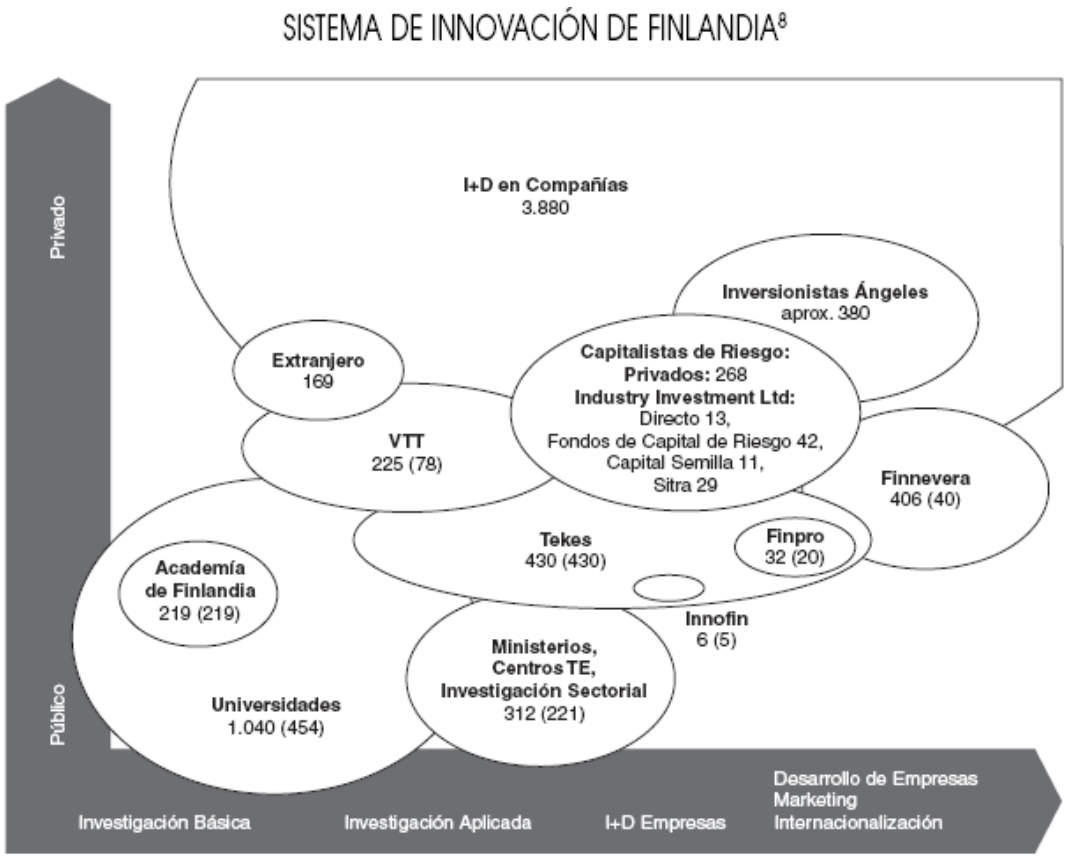
(Fuente: Presupuesto 2007 en miles de pesos)

Ministerio de Agricultura		**17.908.897**
	Fundación para la Innovación Agraria (FIA)	6.497.090
	Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA)	8.212.594
	Instituto Forestal (INFOR)	1.291.538
	Centro de Información de Recursos Naturales (CIREN)	938.228
	Fundación Chile	969.447
Ministerio de Economía		**73.406.929**
	Fondo Innovación Tecnológica Bio-Bio	757.394
	Programa de Marcas y Patentes - TLC	288.844
	Fondo de Investigación Pesquera (FIP)	2.245.818
	Instituto de Fomento Pesquero - IFOP	905.313
	Innova Chile	38.074.467
	Programas de Fomento	16.857.945
	Becas	543.686
	Fomento Productivo Agropecuario	4.894.109
	Promoción Inversiones Tecnológicas y Regionales	8.839.353
Ministerio de Educación		**85.343.281**
	Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDECYT)	28.049.594
	Fondo de Fomento Ciencia y Tecnología (FONDEF)	12.240.361
	Programa Explora (CONICYT)	2.963.341
	Programas Regionales de Investigación Científica y Tecnológica	2.380.021
	Programa de Ciencia para la Economía del Conocimiento	18.673.584
	Centros Científicos y Tecnológicos	9.069.640
	Becas Nacionales de Postgrado	11.270.260
	Fondo Publicaciones Científicas	77.974
	Acceso a Información Electrónica para Ciencia y Tecnología	54.706
	Convenio Investigación Astronómica - ESO/AUI/NAOJ	293.292
	Convenio GEMINI	270.508
Ministerio de Planificación		**14.526.662**
	Programa Iniciativa Científica Millenium	5.976.963
	Programa de Becas	8.549.699
Ministerio de Minería		**11.946.252**
	Comisión Chilena de Energía Nuclear	6.114.890
	Servicio Nacional de Geología y Minería (SERNEAGEOMIN)	5.831.362
Ministerio de Defensa		**6.865.018**
	Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada de Chile	2.870.234
	Instituto Geográfico Militar	2.849.511
	Servicio Aerofotogramétrico de la Fuerza Aérea de Chile	1.145.273
Ministerio Relaciones Exteriores		**2.161.628**
	Instituto Antártico Chileno	2.161.628
Total en miles de pesos		**212.158.667**
Total en miles de US dólares		**392.516**

Anexo IX

Sistema finlandés de ciencia y tecnología: financiamiento y recursos.

(Fuente: Banco Mundial, 2006)



(Abreviaturas: SITRA=Fondo Nacional Finlandés para la Ciencia y la Tecnología; VIT= Centro Finlandés de Investigación Técnica;TEKES= Agencia nacional de Tecnología)

TERCERA PARTE

Anexos

ANEXO 1.- ACTAS DEL CONSEJO

Acta Sesión Constitución
Consejo Asesor Presidencial
Educación Superior

Fecha: Miércoles 25 de Abril 2007
Horario: 15:30 a 17:30 hrs.
Lugar: Salón Arrau Hotel Plaza San Francisco

Se constituyó el Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior con la asistencia de los siguientes miembros: Carlos Peña, quien preside la sesión, Julio Castro, Víctor Pérez, Sergio Bravo, Mónica Jiménez, Alfonso Muga, Sergio Torres, Manuel Krauskopf, Fernando Montes, Andrés Bernasconi, Sol Serrano, Agustín Squella, Juan Prieto, Matko Koljatic, Carlos Mujica, Marcelo Von Chrismar, Myriam Barahona, Pablo Cuevas, Marcela Espinoza, Giorgio Boccardo, Claudio Muñoz, Juan Cristóbal Palma, Omar Nuñez y el Secretario Técnico Cristian Inzulza.

Asistió también, a la Constitución del Consejo, la Ministra de Educación, Sra. Yasna Provoste Campillay.

I. Principales temas abordados en la sesión:

En primer lugar, hizo uso de la palabra la Ministra de Educación, quien realizó una breve introducción acerca de los desafíos que implica la constitución de este Consejo y de la necesidad de generar una visión consensuada acerca de las políticas publicas, basada en antecedentes concretos, que deben aplicarse para realizar una reforma al sistema de educación superior chileno. La Ministra llamó la atención acerca de la necesidad de reflexionar acerca de qué tipo de educación superior necesita nuestro país y la forma en que el estado debiera relacionarse con ella.

A continuación, el Presidente se refirió al objeto de la Consejo Asesor, señalando que éste debe deliberar y realizar proposiciones acerca de los problemas que producto de su desarrollo experimenta la educación superior nacional.

Por ello, señaló, resulta indispensable que el Consejo se de a la tarea de determinar algunas áreas generales que deban ser objeto de discusión.

En este contexto, explicó que en el documento "Memorando N'1" se esbozan algunas cuestiones generales que debieran ser objeto de deliberación, tales materias son las que dicen relación con el financiamiento de la educación superior (tanto de quienes acceden a ella, como de las instituciones que la integran); la calidad del sistema (esto incluye desde un juicio genérico acerca de los planes de estudio a la métrica curricular, pasando por la pertinencia e integración de sus distintos niveles); el grado de concordancia entre su funcionamiento y los objetivos más generales de bienestar social; y las cuestiones relativas a la institucionalidad del sistema, tanto en lo que se refiere al gobierno interno de las instituciones y la participación, como al trato que las instituciones recibirán del estado.

Los miembros del Consejo señalaron que, si bien se está de acuerdo con la idea de ir identificando cuáles son los principales problemas que deban ser objeto de análisis en el marco del Consejo, subrayaron que era indispensable, como primer paso, definir los principios orientadores que rigen la educación superior. Ello proporcionaría –insistió en especial el Consejero Sr. Agustín Squella- un marco previo al cual deba ajustarse el trabajo del Consejo y el conjunto de sus deliberaciones. Producto del debate generado en este punto, los miembros del Consejo estuvieron en general de acuerdo en que si bien es importante la definición de los principios rectores de la educación superior, se debe también tener presente que la labor del Consejo es la generación de políticas públicas en la materia. Hay que cuidar entonces que al ocuparse de discutir determinados principios se aleje de dicho mandato. Por ello se propone contar con un marco general de los problemas que afectan a la educación superior, generar un diagnóstico del sistema y proponer políticas para su mejoramiento. Sin perjuicio de todo ello, se dijo, nada impide que al principio, y luego al compás del propio debate, se identifiquen los principios normativos que han de orientar al sistema.

Se planteó que para tal efecto, sería conveniente establecer objetivos para la educación superior, contando con antecedentes de los sistemas de educación terciaria de otros países y luego, a partir de dichos objetivos, generar propuestas factibles que permitan introducir mejoras a nuestro sistema.

Por otra parte, los miembros del Consejo señalaron que es de vital importancia planificar el contenido del trabajo a realizar y definir el producto que se espera, con el objeto de contar con un marco de referencia que guíe la discusión en el seno del Consejo.

Se planteó que es necesario tener un diagnóstico general, a objeto de tener claridad de hacia dónde esta encaminado el trabajo del Consejo, tener un

esquema global de los problemas y las interrogantes claves y un plan de trabajo definido para intentar ir dando respuestas convergentes en la medida que ello sea posible.

Los miembros del Consejo plantearon que, dentro de las áreas principales sobre las cuales debe centrarse la discusión (principios, financiamiento, calidad, eficiencia e institucionalidad del sistema de educación superior chileno), deben analizarse materias tales como: el rol que al Estado le compete en estas materias; cual es el objetivo general de la educación superior; las barreras de acceso al sistema, la generación de políticas de Estado en la materia, oferta curricular, la información del sistema, participación y asociación estudiantil, desafíos pendientes relativos al papel de los Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica, Ciencia y Tecnología, aseguramiento de la calidad y otras materias que constantemente son objeto de demanda pública y que el Consejo tiene hoy la posibilidad concreta de reflexionar en torno a ellas.

Como método de trabajo, se propuso que una vez definidos los temas a discutir, y la prioridad con que deben tratarse, se debe elaborar una tabla de trabajo para las sesiones futuras.

En la segunda parte de la sesión, se discutieron temas relativos al procedimiento de trabajo del Consejo.

Se discutió acerca de la posibilidad de que los miembros del consejo puedan delegar en un representante el ejercicio de sus funciones. En este punto los miembros del consejo concordaron en que la designación como miembro del consejo es intuito personae por lo cual no cabría la posibilidad de delegar tal función.

Se propuso acordar fechas y horas para las siguientes sesiones, las que deberían realizarse, en principio, cada 15 días. Para tal efecto se encomendó a la Secretaria Ejecutiva proponer alternativas para la realización de las siguientes sesiones.

Respecto a la posibilidad de audiencias para el análisis de temas específicos, se acordó que, excepcionalmente, cuando la naturaleza de la materia en discusión lo amerite, se podrá citar a algún experto externo al Consejo para que exponga acerca de dicha materia.

Respecto a los documentos de trabajo que se generen, se señaló que, sin perjuicio de que estos sean previamente distribuidos entre los consejeros, sería conveniente contar con relatores encargados de exponerlos en la sesión respectiva.

Por último, los miembros del Consejo acordaron que el trabajo se realizará basado en el principio de publicidad, dejando constancia en actas de las

diversas posturas que se adopten durante los debates, señalando, cuando corresponda, el nivel de consenso que exista respecto a una determinada materia.

II Acuerdos adoptados

Sintetizando la discusión sostenida a lo largo de la sesión, se acordó, como método de trabajo, que una vez definidos los temas a discutir, y la prioridad con que deben tratarse, se debe elaborar una tabla de trabajo para las sesiones futuras.

Asimismo, se determinó que la calidad de miembro del Consejo es de carácter indelegable.

Se acordó que los documentos de trabajo serán distribuidos de manera previa entre los Consejeros, y existirán relatores encargados de su exposición el las sesiones del Consejo.

En caso de que el análisis de una determinada materia lo amerite, se podrá contar con la presencia de expertos externos que expongan sobre el tema.

Se encomendó a la Secretaría Ejecutiva la propuesta de alternativas para la realización de la próxima reunión de trabajo.

III Plan de trabajo

Se hará entrega de una propuesta de agenda de trabajo, y los miembros del Consejo dispondrán de un plazo para complementarla y realizar las observaciones que deseen.

La próxima sesión se realizará en fecha por definir, a propuesta de un calendario de trabajo elaborado por la Secretaría Ejecutiva.

Acta 2° Sesión
Consejo Asesor Presidencial
Educación Superior

Fecha: Jueves 17 de Mayo de 2007
Horario: 9:30 a 1:30 hrs.
Lugar: Campus Casona de Las Condes Universidad Andres Bello

La sesión contó con la asistencia de los siguientes miembros: Carlos Peña, quien preside la sesión, Julio Castro, Víctor Pérez, Juan Zolezzi, Pedro Pablo Rosso, Sergio Bravo, Mónica Jiménez, Sergio Torres, Manuel Krauskopf, Fernando

Montes, Marcelo Von Chrismar, Andrés Bernasconi, Agustín Squella, Juan Pablo Prieto, Matko Koljatic, Carlos Mujica, José Rodríguez, Enrique Oreilly , Pablo Cuevas, Marcela Espinoza, Giorgio Boccardo, Claudio Muñoz, Juan Cristóbal Palma, Omar Nuñez, Javier Candia y el Secretario Técnico Cristian Inzulza.

I. Principales temas abordados en la sesión:

I. A. Aprobación del Acta y Anexos.

En primer lugar, se sometió a la aprobación de los miembros del Consejo el Acta de la sesión anterior. Se realizaron observaciones al contenido del acta, las que deberán ser consignadas postergándose su aprobación para la próxima sesión.

Se dejó constancia que las actas son documentos en los que se da cuenta del avance general de la discusión y que no representan acuerdos formales a menos que ello se indique de manera explícita. El acta, entonces, no es propiamente ni un sumario de los acuerdos alcanzados, ni, tampoco, una trascripción del debate. Se trata, en cambio, de un texto que recoge, en lo fundamental, los aspectos conceptuales de la discusión que se está llevando a cabo.

I. B. Temas Generales objeto de discusión.

A continuación, el presidente del Consejo señaló que los temas generales que deberán ser objeto de discusión en la sesión, estos son los siguientes:

- Sistema de provisión en educación superior: En este punto existe consenso en que estamos frente a un sistema de provisión mixto. Dicho sistema tiene una larga tradición, y no siempre ha tenido la misma fisonomía, pudiendo distinguirse un antes y un después de la legislación sobre educación superior de 1981.

- En segundo lugar, es necesario que el Consejo se pronuncie acerca de cuan adecuado parece este sistema mixto y cual es la fisonomía que este sistema debería tener.

- Una vez definido cual es el sistema que debería existir, será necesario discutir acerca de los requisitos que se exigen para ingresar al sistema de educación superior. Se debe discutir acerca de si los requisitos de ingreso son suficientes o no y las eventuales modificaciones que deban realizarse.

- Finalmente, cabe pronunciarse acerca de las funciones de regulación que competen al Estado. Una vez definido el papel que cabe al Estado

respecto del sistema en su conjunto, se debe diferenciar el trato respecto de las instituciones de educación superior, es decir, determinar el papel que al Estado le cabe respecto de cada tipo de institución, definiendo cual es el criterio en base al que se debe diferenciar el trato entre las instituciones.

I. C. Discusión en particular:

En primer lugar, los miembros del Consejo acordaron dejar constancia que, a menos que se indique expresamente lo contrario, cada vez que se utilice el concepto "instituciones de educación superior" se incluye en él a todas las instituciones de educación superior oficialmente reconocidas por el Estado, las que se encuentran señaladas en el artículo 33° de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza.

Respecto al sistema de provisión en educación superior, se señaló que no deben perderse los avances logrados durante la última sesión, en la que se había generado consenso en torno a que el sistema existente es un sistema mixto, integrado por instituciones estatales, instituciones privadas que reciben aportes del Estado e instituciones privadas que, según la ley, deben constituirse como entidades sin fines de lucro. Asimismo, se estuvo de acuerdo en que dentro de las instituciones privadas existen algunas instituciones que en la práctica persiguen fines de lucro.

Se sostuvo que este sistema mixto posee una larga tradición histórica, la que debe valorarse. Debería realizarse un diagnóstico de su funcionamiento, reconocerse la diversidad que lo caracteriza, luego dotarlo de regulación eficaz y finalmente diferenciar el rol que al Estado le cabe para con cada uno de los componentes del sistema.

El Consejo se detuvo en considerar brevemente este aspecto: el papel del estado frente al sistema.

Para precisar lo anterior, se dijo, era necesario dilucidar las diversas funciones que cumple un sistema de educación superior y si entre ellas había alguna que, por su índole, le interesara en especial al estado estimular o supervigilar mediante instituciones propias. En cualquier caso, se agregó, la diversidad del sistema debería ir acompañada de un trato también diferenciado de parte del estado con algunas instituciones, sin perjuicio que el estado mantenga un papel regulador respecto del conjunto del sistema.

La diferenciación en el trato debe basarse en el reconocimiento y respeto de la diversidad existente. En este punto se señaló que en la práctica el sistema presenta ciertas contradicciones, ya que permite que cada institución pueda

tener su particular naturaleza, sin embargo dicha diversidad no es considerada al momento de repartir recursos públicos. Se establecen parámetros rígidos para la entrega de recursos que no reconocen la diversidad existente. Si se permite que cada institución pueda definir su propia fisonomía esta fisonomía debería ser respetada y valorada.

Si bien la diversidad de las instituciones debe ir acompañada por la diversidad en el trato que el estado debe brindarles, uno de los miembros del Consejo puso especial énfasis en que es fundamental dar un paso mas allá en el enfoque de las políticas públicas en esta materia: es necesario, dijo, pasar de un trato igualitario a un trato equitativo. Es evidente que no todas las instituciones de educación superior son iguales. Deben existir elementos objetivos que permitan categorizar a las instituciones y el trato del Estado respecto de dichas instituciones debe variar de acuerdo a la naturaleza de cada una.

Una parte del Consejo insistió, sin embargo, que respecto de las universidades particulares, el rol del Estado debe ser un rol de regulación y control. Por su parte, respecto de las universidades estatales, el Estado tiene deberes particulares que cumplir. El trato del Estado con sus universidades debe ser un trato preferente.

Fuera de las definiciones asociadas a la diversidad institucional y al tipo de relación que el estado deba poseer con las instituciones, se llamó luego la atención hacia otros aspectos del sistema.

Se sostuvo que la diversidad de nuestro sistema, con todos sus problemas, es altamente valorable. Sin embargo, es imprescindible que dicha diversidad cuente con definiciones y roles claros. Para ello es necesario transparentar el sistema, se debe determinar claramente cuando un establecimiento cumple el rol de una universidad, un instituto profesional, un centro de formación técnica u otro tipo de entidad. Un problema es la proliferación de universidades y la proliferación de sedes y otro problema distinto es que en la práctica las universidades invadan la función que corresponde a los institutos profesionales y los centros de formación técnica, con el pretexto de que ahí existe un buen negocio, un método de captura de alumnos para su formación de pregrado. En este punto, algunos consejeros indicaron que las Universidades, por definición, deben cumplir funciones de Investigación, Docencia y Extensión. Una universidad es una institución que no solo forma profesionales, sino que genera conocimiento pertinente a las necesidades de la sociedad.

Por último, se indicó que, sin perjuicio del consenso generado respecto al tipo de provisión existente, es necesario dejar constancia que el funcionamiento de dicho sistema debe ser mejorado. Existe una necesidad urgente de que el Estado regule de manera eficaz dicho sistema. El Estado debe cumplir funciones regulatorias y frente a los recursos públicos la regulación debe ser mayor.

A continuación, los miembros del consejo discutieron aspectos relativos al marco regulatorio del sistema, en particular acerca de los requisitos que se exigen para el ingreso al sistema de educación superior.

Se señaló, por parte de algunos miembros del Consejo, que sería adecuado consensuar ciertos requisitos mínimos para el ingreso al sistema.

Dichos requisitos mínimos deberían ser aquellos que:

a) Permitan la generación de información fidedigna
b) Garanticen el respeto a la promoción de ciertos principios básicos.
c) Permitan contar con mecanismos de control y verificación eficaces.
d) Permitan que este control sea un control progresivo de la realidad de las instituciones, en el sentido de contar con un sistema de licenciamiento progresivo, que garantice la consistencia de un determinado proyecto educativo.

No se trata de establecer requisitos infranqueables, sino que se trata de dotar al Estado de una capacidad de regulación efectiva.

Una parte del Consejo sostuvo, sin embargo, que el estado actual de la educación superior no necesariamente se debe a la debilidad de los requisitos de ingreso al sistema, esto se puede apreciar en el hecho de que la gran mayoría de las instituciones privadas nacieron en un espacio de tiempo que va desde 1981 a 1990. Lo anterior evidencia que los requisitos de ingreso al sistema son en gran medida los adecuados, y que en realidad estamos frente a un sistema más bien cerrado.

En efecto, si se analizan las estadísticas, se puede apreciar que el crecimiento del sistema no ha sido producto directo de la creación de nuevas instituciones de educación superior, sino que dicha expansión se ha debido principalmente a la creación de numerosas sedes y carreras por partes de las instituciones existentes. Si bien durante los últimos años se han creado pocas instituciones, las sedes de éstas y la oferta académica han aumentado de manera alarmante. Se ha podido constatar que en la práctica, una vez obtenida la autonomía, comienza de inmediato un proceso de expansión mediante la apertura de nuevas sedes y carreras, sin que exista una adecuada fiscalización por parte del Estado. Por otra parte, se señaló que el mecanismo de ingreso al sistema de educación superior no es sólo por la vía de la creación de nuevas instituciones y su correspondiente licenciamiento, sino que también se ingresa al sistema mediante la adquisición o el traspaso de instituciones de educación superior que ya han obtenido la autonomía.

Se indicó que ha faltado fiscalización y control en esta materia, los sistemas de aseguramiento de la calidad no han funcionado con rigurosidad. Por ello,

parece más adecuado establecer mecanismos más eficaces de control, que aumentar los requisitos de ingreso al sistema existentes. Dichos mecanismos de control deberían centrase en el desempeño efectivo de las instituciones de educación superior, deberían permitir el control del funcionamiento de cada tipo establecimiento. Debería existir una fiscalización progresiva del funcionamiento de las instituciones de educación superior.

Por su parte, algunos consejeros sostuvieron que dichos mecanismos de control deberían contemplar requisitos mínimos para la formación de algunas profesiones que, por su función social, deben contar con un nivel de calidad garantizado.

Así, la regulación del Estado debería darse preferentemente en los requisitos de entrada al sistema, en el control del funcionamiento efectivo de las instituciones y en la regulación de la calidad de la función educativa, lo que implica necesariamente controlar la calidad de los títulos y grados que entregan las instituciones. Existe la necesidad de una regulación coherente y planificada. Por ejemplo, no es posible que el Estado, por una parte impulse una reducción de la carga curricular de las carreras, mientras que por otra parte exija una duración mínima de los estudios para el acceso a determinados cargos públicos.

Por último, cabe señalar que durante el transcurso de la sesión surgieron algunas opiniones relativas al rol le cabe al Consejo Asesor.

Así, se señaló por una parte, que es necesario moderar las expectativas, en el sentido de que no es función de este consejo diseñar un sistema de educación superior ideal, sino que su función es efectuar propuestas para rehacer un sistema que actualmente presenta deficiencias. Se indicó que la función del este Consejo es la de efectuar propuestas en relación a un modelo que ya existe, a objeto de que dichas propuestas sen recogidas en una reforma a dicho sistema.

Por su parte, otros miembros del consejo señalaron que la labor de este consejo no debe ser solo la de proponer modificaciones parciales al sistema, sino que debe ser la de definir un nuevo modelo deseable y de ahí buscar la forma de ajustar el sistema que actualmente existe a ese modelo.

III Plan de trabajo

Los miembros del Consejo acordaron encomendar a don Agustín Squella y don Andrés Bernasconi la elaboración de un primer borrador de un documento de trabajo que, recogiendo el debate generado en la materia, describa a cabalidad el sistema de provisión mixta que ha sido objeto de discusión. Dicho documento debe dejar constancia de la diversidad existente en el sistema y contener un juicio de valor respecto a dicha diversidad. Se debe realizar una descripción del sistema y en especial deben describir los mecanismos de lucro utilizados en la práctica por algunas instituciones.

Por otra parte, se acordó modificar el mecanismo de trabajo, en el sentido de que previo a la discusión de una determinada materia el Consejo cuente con un documento técnico de trabajo sobre los temas que serán objeto de debate.

En tal sentido, se acordó encargar a los consejeros don Juan Pablo Prieto y don Julio Castro la elaboración de un documento borrador acerca del marco regulatorio y los requisitos de entrada al sistema de educación superior.

La próxima sesión se efectuará el día jueves 24 de mayo, de 9:30 a 13:30, en el Auditorio N°2 de Agrupación de Universidades Regionales, ubicada en moneda 673 piso 8.

Acta 3° Sesión
Consejo Asesor Presidencial
Educación Superior

Fecha: Jueves 24 de Mayo de 2007
Horario: 9:30 a 13:30 hrs.
Lugar: Auditorio 2, Sede de la Agrupación de Universidades Regionales

La sesión contó con la asistencia de los siguientes miembros: Carlos Peña, quien preside la sesión, Julio Castro, Juan Zolezzi, Alfonso Muga, Pedro Pablo Rosso, Sergio Bravo, Sergio Torres, Jorge Carvajal, Fernando Montes, Agustín Squella, Juan Pablo Prieto, Matko Koljatic, Carlos Mujica, José Rodríguez, Enrique Oreilly , Claudio Muñoz , Marcela Espinoza, Giorgio Boccardo, Omar Nuñez, Javier Candia y el Secretario Técnico Cristian Inzulza.

I. Principales temas abordados en la sesión:

I. A. Aprobación de Actas.

En primer lugar, se sometió a la aprobación de los miembros del Consejo, el Acta de la sesión anterior (2ª), la que fue aprobada por todos los miembros presentes sin formular observaciones.

En segundo lugar**,** se entendieron subsanadas las observaciones formuladas en la sesión anterior al Acta de la 1ª sesión de fecha 10 de mayo de 2007. Dicha acta fue aprobada por todos los miembros presentes.

I. B. Temas generales objeto de discusión.

A continuación, en base al documento técnico de trabajo elaborado por don Agustín Squella y don Andrés Bernasconi, relativo a la Provisión Mixta en la

educación superior, el presidente del Consejo señaló los temas generales que deberán ser objeto de debate. Estos son:

- Análisis de la descripción y diagnóstico que realiza el documento sobre la diversidad existente en el sistema y sobre los mecanismos de lucro utilizados en la práctica por algunas instituciones, a fin de verificar la exactitud de dicha información.

- Pronunciamiento de los miembros del Consejo con respecto a la constatación de la diversidad existente en el sistema de educación superior. Dilucidar si esa diversidad debe ser modificada o aceptada bajo determinadas condiciones.

El presidente del Consejo insistió en la necesidad de discutir separadamente las dos cosas, puesto que una era estrictamente fáctica o descriptiva y la otra política o normativa.

I. C. Discusión en particular.

PRIMERA PARTE

Observaciones a la descripción general que realiza el documento

Del debate surgido entre los miembros del consejo, surgieron las siguientes observaciones al documento acerca de la provisión mixta en la educación superior:

1. Es necesario, se dijo, agregar al documento una narrativa relativa al contexto histórico que explica la diversidad a la que ha llegado el actual sistema de educación superior haciendo especial referencia a los cambios trascendentales que se han producido desde el punto de vista del enfoque de la educación superior No con el fin de justificar la actual realidad, sino con el propósito de explicarla y favorecer su comprensión.

2. Se debe precisar la cifra relativa al número de alumnos que integran las instituciones de educación superior de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad, los que serían aproximadamente 8.819. La cifra aproximada de 700 mil corresponde al total de estudiantes matriculados en las instituciones de educación superior chilenos.

3. Respecto a las denominadas instituciones "derivadas", se debe señalar que las 14 instituciones no tienen su origen sólo en la Universidad de Chile y la Universidad Técnica del Estado, también existen derivadas de universidades regionales, casos no precisados en el documento.

4. Con respecto a la clasificación de las IES desde la perspectiva de la acreditación, se indicó que se requiere contar con un cuadro explicativo de las distintas realidades existentes, en el sentido de que al ser la acreditación un proceso voluntario, existen instituciones no acreditadas ya sea por su rechazo o por que no se han presentado al proceso. Asimismo, se indicó la necesidad de contar con un cuadro que explicite el número de instituciones acreditadas y no acreditadas, y la razón de su no acreditación.

5. Se consideró necesario incorporar dentro de las clasificaciones efectuadas en el documento, una que atienda a la forma en que las instituciones adquieren su plena autonomía ya que en esta materia también existen diferencias sustanciales entre las instituciones de educación superior. Así, las universidades pertenecientes al Consejo de Rectores, nacieron autónomas sin necesidad de someterse al proceso de licenciamiento, a diferencia de las instituciones de educación superior creadas de acuerdo al título III de la LOCE. Se solicitó clarificar la distinción entre las universidades privadas creadas antes de la legislación de 1981, las cuales si bien han sido consideradas como universidades tradicionales, conforman una realidad distinta a las instituciones estatales.

6. Entre los proveedores de la ES existentes en Chile hay verdaderas empresas transnacionales. Por lo tanto, dentro de la provisión mixta de la ES, es necesario dejar constancia en el documento que dentro de la diversidad del sistema también existen inversionistas internacionales cuyo "giro" es la educación superior.

7. Se destacó la importancia de abordar el tema de las sedes tanto de las universidades públicas como privadas. En este punto se advirtió que un catastro del número de sedes sería pobre si no se consideran las diferencias existentes entre ellas en cuanto a sus características, tamaño, entre otros aspectos. Por ello, se acuerda efectuar la descripción en base a una tipología para el análisis del tema de las sedes.

8. Además del número de sedes, se consideró necesario determinar cuáles son los programas que se están impartiendo los que también son muy diversos unos de otros. Se acordó describir los tipos de programas que ofrecen las universidades para determinar los problemas de articulación que presenta el sistema.

9. Describir nivel de selectividad del sistema y caracterización del nivel socio económico de los estudiantes a objeto de determinar como se distribuyen los estudiantes dentro del sistema. Dicha descripción también debería incluir la forma de distribución en base a los puntajes de la Prueba de Selección Universitaria.

10. Incorporar al documento un apartado sobre "Gobierno del Sistema Universitario", básicamente referido al CRUCH. En opinión de algunos

consejeros es importante determinar la naturaleza y atribuciones del CRUCH ya que, en su opinión, muchas de las decisiones que éste adopta impactan a todo el sistema en su conjunto por lo que, en la práctica, muchas veces las políticas públicas sobre ES se fijarían ahí no en el Estado. Según dicha opinión, se requeriría clarificar la pertenencia o exclusión del CRUCH ya que pertenecer a él tendría consecuencias tangibles.

Observaciones al título "La índole sin fines de lucro de las universidades"

En la segunda parte de la sesión, se examinaron los aspectos normativos sugeridos en el documento.

En este punto, surgió un debate particular entre algunos consejeros sobre la distinción de instituciones en base a su "finalidad de lucro".

Se constata que pese a su naturaleza jurídica –corporaciones o fundaciones- muchas universidades, en la práctica, realizan actividades lucrativas.

Sin embargo, la discusión se centró sobre la existencia de universidades que tienen empresas no sólo para financiar sus proyectos sino para operar como verdaderas sociedades comerciales, en algunos casos incluso con participación del cuerpo docente de la institución a objeto de generar incentivos salariales adicionales. Por lo cual se propuso reflejar dicha situación en el documento mediante la incorporación de una nueva "categoría" de instituciones, relativa a aquellos establecimientos que hacen negocios con empresas privadas asociadas a la universidad. Con respecto a tal propuesta, algunos consejeros sostuvieron que dicha distinción es innecesaria y que induciría a generar confusiones, al hacer creer que en dicho caso hay una forma de obtención de lucro encubierta en circunstancias que no es así, ya que es perfectamente normal hoy en día que todas las instituciones se asocien con sociedades comerciales, principalmente por necesidad de financiamiento de proyectos de investigación, innovación, generación de patentes, etc. y la posible participación de profesores es algo normal. Se señaló que esta es una distinción muy fina que puede inducir a confusión.

Se advirtió que es necesario precisar que, desde el punto de vista legal, las personas jurídicas sin fines de lucro pueden realizar actividades lucrativas alineadas con los fines de la institución, porque lo que no está permitido es que las universidades distribuyan parte de sus excedentes para entregar rentas a los inversionistas o dueños. Por lo tanto, desde un punto de vista técnico, es decir, considerando un criterio ya largamente fijado por el Consejo de Defensa del Estado, las instituciones son con o sin fines de lucro, no porque realicen o no actividades lucrativas sino atendiendo al destino de los excedentes que obtienen., Así, cabría distinguir entre:

a) Universidades que realizan actividades lucrativas para repartir excedentes a los inversionistas o dueños.
b) Universidades que realizan actividades lucrativas alineadas con los objetivos de la institución.

Finalmente, se acordó incluir esta distinción en el documento de trabajo.

SEGUNDA PARTE

Apreciaciones acerca de la razonabilidad del sistema de ES descrito.

Con respecto a la constatación de la diversidad existente en el sistema de educación superior resulta necesario determinar si esa diversidad debe ser modificada (v.gr. restringiéndola mediante mecanismos coercitivos) o aceptada bajo determinadas condiciones (v.gr. mejorando la regulación, resguardando la transparencia, etc) y definir qué situación se debe establecer para las instituciones que, en el hecho, persiguen fines de lucro, es decir, que reparten excedentes a los inversionistas.

Existe claridad en que el objetivo del Consejo no es fundar o refundar el sistema de educación superior sino efectuar un debate crítico con el fin de reformarlo.

En este punto, se pudo apreciar una opinión mayoritaria en el sentido de que el sistema de provisión mixta existe, está consolidado, pero hay situaciones que corregir, particularmente, se abordó el tema de aquellas instituciones que persiguen fines de lucro de manera encubierta.

Para la mayoría del Consejo, no se observan razones para no aceptar la existencia de universidades con fines de lucro como sucede como los IP y CFT, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

- Transparencia.
- Mecanismo de "control de gestión" institucional: Es necesario contar con mecanismos de licenciamiento progresivo, que permitan regular la actividad de las instituciones.
- Calidad: La acreditación no puede ser voluntaria. El licenciamiento debe estar atado a un control de calidad.
- Rendición de cuentas públicas, especialmente frente a la existencia de recursos públicos.

Se debe señalar que en este punto se hizo especial énfasis en que, lo central para admitir la finalidad de lucro de las instituciones de educación superior, es la transparencia total y el aseguramiento de la calidad.

Parte del Consejo no está de acuerdo con la realidad que se constata, es decir, con el hecho de que, en la práctica, muchas universidades persigan fines de

lucro y que ello nos lleve a reconocer legalmente la posibilidad de que éstas se constituyan como personas jurídicas con fines de lucro. Ello importaría una especie de retroceso en el debate actual sobre educación y abre la posibilidad de que el lucro se transforme en el fin primordial de la institución. Se indicó que para las restantes instituciones como los IP y CFT, éstas pueden perseguir fines de lucro siempre que no reciban aportes del Estado.

En este punto –y sin perjuicio de la opinión antes señalada- la mayoría de los miembros estuvo de acuerdo en la admisión de proveedores que persigan fines de lucro en la educación superior- supeditada, por supuesto, a los requisitos de control, transparencia, rendición de cuentas y acreditación señalados.

Adelantando la agenda del Consejo, se tocó de manera incidental el tema relativo a la participación que le cabe al Estado en el financiamiento de las instituciones que persiguen fines de lucro, es decir, se advierte que parte del problema que habrá que abordar en su oportunidad consiste en determinar si se acepta o no que vayan fondos públicos a dichas instituciones. Por lo tanto, la pregunta será, finalmente, ¿a través de qué instrumentos puede el Estado transferir legítimamente recursos públicos?.

Plan de Trabajo

La próxima sesión de trabajo se realizará el día lunes 28 de mayo, en el salón de consejo de la Pontificia Universidad Católica de Chile. La sesión será en jornada completa, de 9:30 a 16:30.
En dicha oportunidad se discutirá acerca de los requisitos de ingreso al sistema.
Se acuerda asimismo, incorporar las modificaciones necesarias al texto "provisión mixta", a objeto de recoger las observaciones realizadas en la presente sesión.

Acta 4° Sesión
Consejo Asesor Presidencial
Educación Superior

Fecha: Lunes 28 de Mayo de 2007
Horario: 9:30 a 13:30 hrs.
Lugar: Sala de Consejo, Pontificia Universidad Católica de Chile.

La sesión contó con la asistencia de los siguientes miembros: Carlos Peña, quien preside la sesión, Juan Zolezzi, Alfonso Muga, Pedro Pablo Rosso, Sergio Bravo, Sergio Torres, Mónica Jiménez, Agustín Squella, Juan Pablo Prieto, Matko Koljatic, Carlos Mujica, Marcelo Von Chrismar, Enrique O´Reilly, Claudio Muñoz, Pablo Cuevas, Marcela Espinoza, Giorgio Boccardo, Juan Cristóbal Palma, Omar Nuñez, Javier Candia, Myriam Barahona, y el Secretario Técnico Cristian Inzulza.

I. Principales temas abordados en la sesión:

I. A. Aprobación del acta y anexos.

Se sometió a la aprobación de los miembros del Consejo el Acta de la sesión anterior (3ª), la que fue aprobada con observaciones.

I. B. Temas Generales objeto de discusión.

A continuación, en base al documento técnico de trabajo elaborado por don Julio Castro y don Juan Pablo Prieto, el Presidente del Consejo señaló que los temas generales que deberán ser objeto de discusión en la sesión, son los siguientes:

- Marco regulatorio y requisitos que se exigen para ingresar al sistema de educación superior. Análisis de los datos normativos y cuantitativos contenidos en el documento.

- Pronunciamiento de los miembros del Consejo acerca de si los requisitos de entrada son suficientes o no, sobre las eventuales modificaciones que deban realizarse y, particularmente, sobre si es posible concluir, como lo hace el documento, que el proceso que le sigue a la autonomía de las IES es el eslabón débil en el aseguramiento de la calidad.

I. C. Discusión en particular:

En primer lugar, surge la propuesta de tratar un tema no abordado en la sesión anterior relativo a la necesidad de agregar, en la parte descriptiva del sistema de ES y como parte de la diversidad que lo caracteriza, la distinción entre universidades que realizan investigación (research universities) y universidades predominantemente docentes, no como un ideal normativo sino como constatación fáctica.

En tal sentido, el documento debe hacer una constatación de la relación que existe entre el sistema de ES, especialmente el universitario, y los niveles de investigación disponibles. Es importante llamar la atención acerca del hecho que tenemos un sistema de ES extremadamente masificado o en curso de masificarse por lo que, en algún momento, habrá que pronunciarse acerca de si en este sistema masificado todas las universidades, desde el punto de vista de las políticas públicas, deben ser de investigación o, en cambio, sólo algunas. A su vez, se advierte la dificultad de determinar las implicancias que la distinción tendrá desde el punto de vista de las políticas o criterios de asignación de recursos públicos, lo que constituye también, un problema sobre el cual habrá que pronunciarse en su oportunidad.

Se acuerda realizar un cuadro descriptivo que constate los disímiles niveles de investigación que tiene el sistema de ES, intentando caracterizar un grupo que hace investigación con indicadores admitidos en la práctica comparada, otro que está en curso de hacerla y otro que no lo hace, sin efectuar una categorización o clasificación que individualice a las instituciones en particular para evitar hacer juicios de valor en la materia.

Finalmente, sobre este punto, algunos consejeros estimaron necesario precisar que tal descripción no debe limitarse a la investigación, habría que determinar cuáles son los bienes públicos que la ES chilena debiera abordar y sobre esa base listar las capacidades o los productos que cada institución aporta a estos bienes públicos, por ejemplo, incorporar el desarrollo de las artes y humanidades.

Concluida la discusión sobre este tema preliminar, el Consejo se aboca al análisis de los requisitos de entrada al sistema educativo. Luego de una exposición introductoria sobre el contenido del documento "Marco regulatorio y requisitos de entrada al sistema de educación superior", se formularon las siguientes observaciones a los datos normativos y cuantitativos contenidos en él:

1. Se aconsejó mencionar el DFL N° 4, porque pese a que trata el tema financiamiento, tiene contenidos que dicen directa relación con aspectos propios de las barreras de entrada.

2. Respecto al licenciamiento de instituciones, es necesario dejar constancia que tanto el DFL Nº 1 como el DFL Nº 5, contemplaban la modalidad de que este licenciamiento pudiese ser hecho a partir de universidades autónomas que se transformaron en entidades examinadoras y que ese proceso no se discontinuó, como señala el texto, sino que simplemente concluyó porque todas las universidades que podían adquirir su autonomía por ese camino ya lo hicieron con lo cual comenzaron a prevalecer las normas de la LOCE.

3. Se estimó interesante saber el número de CFT que aun están sometidos al régimen de supervisión, porque son instituciones que no pueden aspirar a la autonomía sino que se mantienen bajo la supervisión del MINEDUC.

4. Se destacó la incorporación al documento de las instituciones de ES de las Fuerzas Armadas y de Orden aconsejando revisar esa parte para mejorar los aspectos del texto relativos a la creación de estas instituciones.

5. En el análisis de las cifras, se consideró necesario contar con estadísticas que precisen las causales de cierre de las IES diferenciando entre aquellas que salen del sistema por cuestiones reglamentarias o decisiones de los

órganos reguladores de aquellas que salen por razones de mercado. Para dilucidar si las barreras de entrada son altas o bajas, se agregó que también es importante contar con estadísticas de la apertura de IES.

Luego, el debate se centró en la opinión vertida en las conclusiones respecto a que los problemas de la ES serían el resultado, fundamentalmente, del hecho que, una vez obtenida la autonomía, las IES quedan entregadas a su sola discreción, es decir, llega un momento en que el sistema de regulación se traduce en un sistema de absoluta franquía y desregulación para las instituciones.

Se advierte que el tema central -consecuencia de dicha desregulación- es la expansión que experimentan las IES una vez obtenida la autonomía, lo que se manifiesta en la apertura indiscriminada de sedes, carreras y programas. Por ello, no sólo interesa conocer el número y tamaño de las instituciones sino también el de las sedes.

Dentro de los posibles mecanismos de regulación a través de los cuales puede enfrentarse el problema planteado, se reflexionó sobre los siguientes:

a) Acreditación obligatoria.

b) Licenciamiento progresivo.

c) Atribuciones del CSE.

De acuerdo a lo sostenido en el documento y dado el gran número de IES autónomas que ya existen, se estimó que el problema en el futuro no radicará tanto en que los costes de entrada son muy bajos – o en que el sistema de licenciamiento sea defectuoso- sino en cómo enfrentar ese fenómeno de expansión. Considerando la dificultad de exigir a las instituciones autónomas -precisamente porque lo son- que una vez concluido el periodo de licenciamiento se sometan a nuevas reexaminaciones, la única solución estaría por la vía de la acreditación obligatoria a cuyos resultados periódicos se les debería dar extrema publicidad.

Existió amplio consenso en que sin un sistema de aseguramiento de la calidad obligatorio sería muy difícil mantener un nivel adecuado de funcionamiento de las IES.

Una opinión minoritaria sostuvo que no debe desatenderse la importancia de regular la entrada al sistema dado que la acreditación, si bien es un instrumento importante, está concebida como un sistema de información dirigido al mercado, una certificación de calidad de un producto y, como tal, no tiene carácter obligatorio. En tal sentido el factor crítico es el licenciamiento y las prerrogativas del CSE, no la acreditación.

Con respecto a dicha opinión se indicó que lo crucial es el ejercicio responsable de la autonomía concedida a las IES y en tal sentido, la ley de acreditación (Ley 20.129), en la medida que incentiva la generación de mecanismos de autorregulación de las instituciones, es apropiado para incentivar el desarrollo y crecimiento de las entidades.

Para algunos consejeros, quizás la preocupación debería ir por darle mayores atribuciones al CSE. Sin embargo, se hizo presente que, de cara al proyecto de ley general de educación, en materia de arreglos institucionales, no es conveniente comprometerse ahora con una estructura que existe pero que presumiblemente va a sufrir modificaciones.

Con respecto al licenciamiento progresivo, se señalo que, en término generales, este supone la obligación de las instituciones de ser estrictamente fieles al proyecto que declararon a la hora de obtener la licencia sin que puedan luego, a pretexto de que son autónomas, modificar ese proyecto a menos que se sometan, en esa parte, a un nuevo proceso de licenciamiento. Se hizo presente que, discrepando de una afirmación contenida en el documento, el licenciamiento progresivo no impone una suerte de sistema obligatorio de acreditación. El licenciamiento progresivo se relaciona con los requisitos de entrada al sistema, atendiendo principalmente a las áreas del conocimiento y las sedes, por lo cual no modifica el concepto de acreditación sino el de autonomía.

Algunos consejeros hicieron presente que el actual marco regulatorio está fuertemente cargado por contenidos de tipo ideológico por lo que estimaron importante efectuar una contextualización histórica de éste, a fin de definir los desafíos que tiene el Consejo en función de los valores democráticos de una sociedad que intenta reproducir un modelo de ES. En cuanto al licenciamiento, se agregó, no debe ponerse el énfasis sólo en los requisitos de entrada y salida como polos, es fundamental que haya una fiscalización continua a las IES.

En cuanto a la situación presente y futura, se señaló que, además, es importante el tema de la internacionalización. El análisis sobre el marco regulatorio y los requisitos de entrada debiera también tener en consideración qué es lo que ocurre si en el futuro entran actores de características internacionales en el contexto de la globalización y de los tratados de libre comercio que Chile ha celebrado. El ingreso de actores internacionales al sistema de ES chileno es una realidad que actualmente se presenta de las siguientes formas:

1. Vía compra.
2. Instalación de sedes de las respectivas instituciones en Chile.
3. Acuerdos con instituciones ya existentes que brindan hospitalidad y que permiten que se desarrollen actividades por parte de actores internacionales. Por esta vía, por ejemplo, se están impartiendo programas de doctorado.

Finalmente, el Consejo estima necesario contar con más información acerca del sistema de acreditación antes de concluir la discusión sobre el tema de la sesión y definir los aspectos consensuados. Para tal efecto se acuerda invitar a la próxima sesión a don Emilio Rodríguez, Presidente de la Comisión Nacional de Acreditación.

III Plan de trabajo

El documento sobre Provisión de Educación Superior será distribuido con las modificaciones pertinentes una vez recibida la opinión de los estudiantes sobre el lucro en el sistema de provisión mixta.

Se acuerda invitar expertos, a objeto de contar con exposiciones breves sobre materias de relevancia para la discusión del Consejo. Se propone invitar a los siguientes expertos:

- Emilio Rodríguez , sobre Sistema Nacional de Acreditación
- José Joaquín Brunner, sobre mercalización del sistema
- Oscar Espinoza , acerca de temas de equidad
- Pedro Rosso, respecto a la producción científica
- Patricio Meler , sobre empleabilidad y niveles de renta

Se tratará de fijar un calendario de exposiciones de acuerdo con los temas que se estén tratando según la agenda del Consejo.
Se acuerda invitar, para la sesión del próximo lunes, al Dr. Emilio Rodríguez para una exposición sobre sistemas de acreditación. Tema al que se abocaran en la próxima sesión.

Se distribuirán los siguientes documentos para la próxima reunión:

- Documento sobre provisión mixta, una vez recibida la opinión estudiantil.
- Documento acerca de los requisitos de ingreso al sistema, con las modificaciones pertinentes.
- Documento sobre acreditación.

La próxima sesión se efectuará el día lunes de 9:30 a 13:30, en el salón de Consejos de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Acta 5° Sesión
Consejo Asesor Presidencial
Educación Superior

Fecha: Lunes 4 de junio de 2007

Horario: 9:30 a 13:30 hrs.
Lugar: Sala de Consejo, Pontificia Universidad Católica de Chile.

La sesión contó con la asistencia de los siguientes miembros: Carlos Peña, quien preside la sesión, Julio Castro, Alfonso Muga, Sergio Bravo, Sergio Torres, Mónica Jiménez, Fernando Montes, Jorge Carvajal, Matko Koljatic, Carlos Mujica, Marcelo Von Chrismar, Enrique O´Reilly, Claudio Muñoz, Pablo Cuevas, Marcela Espinoza, Giorgio Boccardo, Juan Cristóbal Palma, Omar Nuñez, Javier Candia, Myriam Barahona, y el Secretario Técnico Cristian Inzulza.

Asistió como expositor invitado el Dr. Emilio Rodríguez Ponce.

I. Principales temas abordados en la sesión:

I. A. Aprobación de actas.

En primer lugar, se sometió a la aprobación de los miembros del Consejo el Acta de la 3ª sesión la que fue corregida de acuerdo a las observaciones formuladas por el Consejo en la sesión anterior. Dicha acta fue aprobada por todos los miembros presentes con una observación relativa a la cifra exacta de estudiantes que integran las instituciones de educación superior de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad, los que serían 8.819.

Luego se sometió a aprobación del Consejo el Acta de la sesión anterior (4°). Dicha acta fue aprobada por todos los miembros presentes con observaciones.

I. B. Temas generales objeto de discusión.

A continuación, el presidente del Consejo señaló que los temas generales que deberán ser objeto de discusión en la sesión, son los siguientes:

- Sistema de aseguramiento de la calidad. Exposición del Dr. Emilio Rodríguez Ponce, Presidente de la Comisión Nacional de Acreditación.

- Análisis de los aspectos tratados en la presentación con el fin de contextualizar la discusión que está llevando acabo el Consejo acerca de los requisitos de entrada al sistema de ES y la capacidad que tiene ese sistema de asegurar la calidad de las instituciones que se desempeñan en él.

I. C. Discusión en particular:

De acuerdo a lo convenido por el Consejo, el invitado de esta sesión, el Dr. Emilio Rodríguez Ponce, realizó su exposición relativa al sistema de aseguramiento de la calidad.

Dicha presentación abordó el tema desde una perspectiva estratégica y trató, en términos generales, sobre algunos de los desafíos que tenemos como país, de cómo éstos se conjugan con el sistema de ES, qué lugar ocupa allí el sistema de aseguramiento de la calidad y cuáles son los puntos críticos a trabajar.

Al concluir la exposición se concede la palabra a los miembros del Consejo para realizar preguntas o comentarios. Luego de algunas observaciones relativas a los datos y cifras contenidos en la presentación, el Consejo se abocó a los siguientes temas:

1. Aspectos críticos.

Uno de los puntos críticos para la acreditación –se señaló- es la viabilidad de la acreditación ante la diversidad institucional que está de manifiesto, no sólo en cuanto al número de instituciones y sus distintos niveles (universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica) sino también desde el punto de vista de la enorme variedad de programas de distinta naturaleza que eventualmente podrían ser acreditables. Por ello se estimó importante conocer cuáles son las prioridades que la CNA irá perfilando porque de esa manera el Consejo podría alinearse a esas prioridades.

En el mismo sentido se planteó la diversidad de roles o misiones que pueden tener las instituciones de ES y la necesidad de que también se evalúe, para efectos de la acreditación, la gran contribución al desarrollo y la equidad que hacen las IES que, si bien generan conocimiento de manera más focalizada, ponen más su acento en la formación integral de personas y facilitan la movilidad social cuando la mayoría de sus estudiantes son de los más bajos quintiles. Este también sería un aspecto fundamental en la formación de capital humano avanzado, por lo cual se plantea la pregunta sobre si es posible que se pongan acentos en la forma de acreditar y si se pueden mirar los roles de las distintas instituciones en el sistema.

Algunos consejeros consideraron que, entre los aspectos críticos del sistema que contempla la ley de acreditación, está el hecho de que la acreditación pareciera sólo medir la coherencia interna de cada institución en circunstancias que la calidad debe estar asociada a ciertos objetivos estratégicos de país que aún hay que definir. Se indicó además que es discutible que el sistema esté asegurando calidad si una IES puede resultar acreditada cumpliendo sólo algunos parámetros de evaluación y no el total, lo que resulta especialmente importante si se considera que el crédito con aval del Estado está supeditado a la acreditación.

Se le consulta al expositor si la CNA va a trabajar bajo los mismos criterios que la CNAP.

Con respecto a tales inquietudes, el Dr. Emilio Rodríguez precisó, en primer lugar, que lo importante es que los procesos de aseguramiento de la calidad de la educación vayan en la dirección de comprobar que se está cumpliendo la misión institucional, los mismos fines institucionales que la institución ha declarado. Siendo las IES autónomas es posible tener una mirada que se focalice en los elementos que la IES definió como prioritarios –por ejemplo, contribución a la equidad-, es decir, es posible considerar todos aquellos aspectos que sean pertinentes a la condición de institución de ES.

En segundo lugar, aclaró que el aseguramiento de la calidad tiene que ver con procesos de coherencia interna, pero la ley también consagra la idea de resultados lo que permite una medición que va más allá al definir estándares básicos de funcionamiento idóneo. Los criterios mínimos –precisó- no ponen en juego la autonomía de la institución sino que garantizan que exista la calidad necesaria para un proceso de formación adecuado que permita a los estudiantes éxito en su inserción laboral.

En tercer lugar, respecto a los parámetros de acreditación, señaló que las áreas obligatorias de acreditación son básicamente dos, y son suficientes para despejar la preocupación manifestada. Una es la gestión institucional y la otra la docencia de pregrado. Esto significa que el crédito con aval del Estado va a aquellas instituciones que son capaces de cumplir con mecanismos de aseguramiento de la calidad al menos con estas dos áreas, sin perjuicio de otras áreas que son voluntarias, como la vinculación con el medio, el posgrado, la investigación y otras que se puedan consensuar entre la CNA y la respectiva institución.

En cuarto lugar, precisó que hoy la CNA está trabajando con las normas de la CNAP y será así por un año pero durante ese año los Comités Consultivos estarán trabajando en la definición de los criterios mínimos. En la tarea de diseñar el sistema –puntualizó- se invitará a participar a otros actores de la ES fuera de la CNA.

Algunos consejeros hicieron presente que se debe contemplar entre los puntos críticos enunciados en la exposición el tema de la educación continua y la articulación del sistema. Deben existir sistemas adecuados para que los alumnos puedan seguir itinerarios de formación permanentes que les permitan mantenerse al día dentro de un esquema de articulación apropiada de los distintos niveles de la ES.

Asociado al tema de la educación continua se advierte que, si bien es cierto que algunos programas académicos especiales en la formación de profesores fueron una mala experiencia, eso no debiera llevarnos a calificar de una manera

negativa las oportunidades que ofrecen los programas académicos especiales a quienes, contando con experiencia laboral previa, acceden por primera vez a la educación superior o a quienes quieren perfeccionar sus estudios.

Sobre el punto, el Dr. Emilio Rodríguez aclaró que señalar a los programas académicos especiales dentro de los puntos críticos no tiene una connotación negativa sino que pretende dar cuenta que se trata de un tema que hay que estudiar. No hay nada negativo en que tales programas permitan el reconocimiento de las habilidades adquiridas previamente por el alumno pero debe evaluarse si es posible, por ejemplo, que una persona que estudió pedagogía pueda graduarse en pocos tiempo de ingeniero o abogado. Precisó que la continuidad de estudios es un tema distinto y muy importante en la sociedad del conocimiento.

Finalmente, los miembros del Consejo manifestaron su preocupación por la posible falta de independencia de las agencias acreditadoras privadas frente a las IES que se sometan al proceso de acreditación. Advirtieron la necesidad de contar con un marco regulatorio que dé garantías de que el trabajo que realizarán cumpla con los objetivos nacionales. Existe la inquietud sobre cómo se va a enfrentar este riesgo, si la CNA va a elaborar y hacer públicas reglas de conflictos de intereses para quienes forman parte de las agencias.

El expositor reconoció que se trata de un aspecto crítico del sistema. El tema de fondo es cómo se controla o supervigila un funcionamiento adecuado de las agencias . Es claro que hay que definir cuáles son las condiciones mínimas para que exista una agencia acreditadora, es decir, fijar requisitos de entrada, pero también de funcionamiento y de control ex post, así como elaborar reglas frente a los posibles conflictos de intereses que podrían existir. En esto –explicó- se está trabajando a partir de los Comités Consultivos y la CNA se tomará todo el tiempo necesario para diseñar un sistema bien estructurado que permita enfrentar esta problemática.

Finalmente, aclaró que hoy, formalmente, no está funcionando ninguna agencia acreditadora en Chile, validada por la CNA, porque ni siquiera se ha llamado a presentar antecedentes. Las agencias tendrán que postular al sistema y cumplir con los requisitos que se fijen para su autorización..

2. Contextualización del tema. La acreditación como posible mecanismo de Regulación. Atribuciones de los distintos órganos que integran el sistema. En la sesión pasada se reflexionó en torno al documento técnico sobre marco regulatorio y requisitos de entrada al sistema de ES, el cual concluye que el proceso que sigue a la autonomía de las IES es el eslabón débil en el aseguramiento de la calidad. Se hizo presente que en este contexto se trató el tema del aseguramiento de la calidad, porque se habló de la acreditación como uno de los posibles mecanismos para regular la expansión del sistema de ES.

Por lo tanto, las principales interrogantes eran ¿cuál es la relación entre licenciamiento y acreditación?, ¿a través del sistema de aseguramiento de la calidad se podría regular o suplir los defectos del marco regulatorio?

El Dr. Emilio Rodríguez señaló que la CNA no fue concebida como una superintendencia de educación superior, el rol que tiene es de promover y supervigilar el aseguramiento de la calidad en Chile como lo establece expresamente la Ley 20.129. El licenciamiento, por su parte, es un proceso distinto, entregado al CSE. Una vez que la IES obtiene el licenciamiento tiene libertad para actuar y tomar decisiones y dentro de esa libertad puede decidir si se acredita o no, es decir, la acreditación es esencialmente voluntaria. Si en el ejercicio de su autonomía la IES incurre en acciones reñidas con el ordenamiento jurídico quien tiene atribuciones para actuar es el MINEDUC y el CSE no la CNA.

Los consejeros consideraron especialmente clarificadora la exposición en cuanto precisó que el licenciamiento y el aseguramiento de la calidad son dos procesos totalmente distintos. Se estimó importante explicitar que el sistema de aseguramiento de la calidad no está llamado a suplir los defectos del marco regulatorio. La CNA – se señaló- no es propiamente un organismo de fiscalización ni de planificación universitaria, o sea, no tiene a su cargo el diseño de políticas públicas en materia de ES, ni el mejoramiento de los requisitos de entrada al sistema educativo, es simplemente un organismo que ayuda a la mejora de las IES por la vía del diálogo racional y los procesos de autoevaluación.
Dado que la CNA no cuenta con mayores facultades en materia de fiscalización, se consideró necesario clarificar el marco legal relativo a las atribuciones de los tres organismos o instancias del sistema -la CNA, el CSE y el MINEDUC- a fin de determinar si estas atribuciones son suficientes, si se están ejerciendo o no y si existiría un problema de integración o coordinación entre ellas.

Especial importancia se dio a la pregunta acerca de cuál es el rol del Estado frente a la institución que no logra acreditarse. Uno de los aspectos que, a juicio de algunos consejeros, es paradójico, es el hecho de que la única consecuencia que pareciera existir hoy es la imposibilidad de optar al crédito con aval del Estado y a otras ayudas estudiantiles, lo que constituye una sanción que afecta más a los estudiantes que a la institución.

Al respecto se señaló que la Ley 20.129, publicada el 17 de noviembre del 2006, tiene dos componentes básicos. Uno relacionado con el aseguramiento de la calidad de la educación y la creación de la CNA y otro asociado a las atribuciones que se le entregan al MINEDUC en dos aspectos. En primer lugar, se le otorga una nueva atribución para exigir información y tomar decisiones -incluso decretar el cierre- respecto de sedes y programas (antes sólo podía cerrar la institución completa lo que la transformaba en una medida inoperante) y, en segundo lugar, tiene a su cargo el sistema nacional de información.

Se precisó que el sistema de información está asociado a una multiplicidad de aspectos. Por una parte, resolver las asimetrías de información y, por otra, está directamente vinculado a determinaciones de incentivo. Por lo tanto, el sistema de información debe ser asociado tanto con un elemento de regulación y control como con uno de fomento. Por eso se estimó necesario contar con mayores antecedentes sobre el trabajo que está realizando el MINEDUC respecto al sistema de información.

Se advierte que, la facultad que tendrá el MINEDUC de cerrar sedes y programas en conjunto con el CSE, como consecuencia de los procesos de acreditación, se enfrenta a un serio problema. El sistema universitario suele tener redes hacia el proceso político y el Ministerio, si bien puede estar dispuesto a ejercer sus atribuciones, es un organismo más expuesto a las presiones políticas. Por lo tanto, cabe preguntarse si atribuciones de esa naturaleza deben descansar en el MINEDUC, en un órgano del Estado que no esté directamente relacionado con instancias ministeriales o simplemente, siendo la presión política un hecho ineludible, en el Congreso que es donde se realiza el debate político. Se planteó que el rol del Estado y las consecuencias de la acreditación suponen un arreglo institucional distinto.

Finalmente el Dr. Emilio Rodríguez señaló que existe una instancia de coordinación en el sistema de aseguramiento de la calidad, el Comité de Coordinación, donde participa el MINEDUC, la CNA y el CSE. Sin embargo la operatividad de esta instancia queda en gran medida entregada a la voluntad de las partes porque la ley sólo exige dos reuniones al año por lo que destacó la importancia de trabajar de manera mas fuerte en el tema.

Los comentarios finales se centraron en la discusión relativa a si el sistema de aseguramiento de la calidad tiene por objeto, simplemente, establecer una cierta simetría de información entre lo que las IES hacen -o dicen hacer- y lo que realmente hacen o si, además, debe asegurar calidad en el sentido de garantizar que las IES alcancen estándares previamente definidos, cosa que es distinta y más exigente que la primera.

Por una parte se sostuvo que, desde el punto de vista del diseño institucional, el sistema de aseguramiento de la calidad tiene por objeto asegurar calidad en el sentido de suprimir asimetrías de información, es decir, es un sistema mínimo. Si bien es cierto que en los hechos funciona como sistema máximo, ello se debe a que el sistema en Chile es profundamente endogámico con pequeños grupos de profesores pertenecientes a universidades consolidadas que han ido efectivamente generando cierto patrón evaluativo más o menos homogéneo y coherente. Eso no va a ser así en el futuro salvo que se modifique el diseño institucional.

Otros miembros del Consejo, en cambio, consideraron que la experiencia de la CNAP no corrobora tal afirmación, al menos en área de la docencia de

pregrado, donde hay estándares que quedaron definidos por personas que, al modo de los Comités Consultivos, trabajaron en ellos. El colegio de pares evaluadores, se señaló, es limitado y los integrantes de la CNAP y ahora CNA van, a través de procesos sucesivos, homogenizando o tomando acuerdos respecto a estándares. La pregunta es ¿cuánto de esta experiencia de la CNAP va a tomar la CNA?

II. Plan de trabajo

Se acuerda seguir tratando este tema en la siguiente sesión, en la cual se contará con la presentación de don Julio Castro sobre el Sistema de Información.

Se propone, además, invitar a don Rodrigo González y don Pedro Montt, quienes han participado en la redacción del proyecto de ley sobre Superintendencia de Educación, para que expongan en la materia los aspectos atingentes a la ES, y a don Iván Lavados y doña Maria José Lemaitre, para que expongan sobre su experiencia como miembros de la CNAP.

Acta 6° Sesión
Consejo Asesor Presidencial
Educación Superior

Fecha: Lunes 11 de junio de 2007
Horario: 9:30 a 13:30 hrs.
Lugar: Sala de Consejo, Pontificia Universidad Católica de Chile.

La sesión contó con la asistencia de los siguientes miembros: Carlos Peña, quien preside la sesión, Julio Castro, Víctor Pérez, Alfonso Muga, Sergio Bravo, Sergio Torres, Fernando Montes, Jorge Carvajal, Matko Koljatic, Manuel Krauskopf, Pedro Pablo Rosso, Agustín Squella, Juan Pablo Prieto, José Rodríguez, Carlos Mujica, Juan Zollezzi Marcelo Von Chrismar, Enrique O´Reilly, Claudio Muñoz, Pablo Cuevas, Marcela Espinoza, Víctor González, Omar Nuñez, Javier Candia, Myriam Barahona, y el Secretario Técnico Cristian Inzulza.

I. Principales temas abordados en la sesión:

I. A. Aprobación del acta y anexos.

Se sometió a la aprobación de los miembros del Consejo el Acta de la sesión anterior (5°). Dicha acta fue aprobada por todos los miembros presentes con una observación en la que se sugiere precisar en qué sentido específico debiera modificarse el arreglo institucional del Estado en materia de acreditación.

I. B. Temas Generales objeto de discusión.

A continuación, el presidente del Consejo señaló que los temas generales que deberán ser objeto de discusión en la sesión, son los siguientes:

- El propósito de esta sesión es persistir en la cuestión relativa al aseguramiento de la calidad de la ES en Chile.

- En primer lugar, María José Lemaitre, Secretaria Técnica de la CNAP, expondrá acerca del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación analizando cómo ha funcionado y cómo se vislumbra que funcionará en el futuro a la luz de la experiencia y la evidencia recopilada por la CNAP.

- En segundo lugar, Rodrigo González, Jefe de la División Jurídica del MINEDUC, va a exponer acerca del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación, intentando identificar las diversas dimensiones que supone un buen sistema de aseguramiento de la calidad, para luego revisar de qué forma esas dimensiones están recogidas en el sistema escolar, por una parte, y cómo están hoy día a nivel de ES, cuestión que permitirá detectar qué vacíos hay a la hora de asegurar calidad en el sistema de ES.

I. C. Discusión en particular:

De acuerdo a lo convenido por el Consejo, la primera invitada de esta sesión, María José Lemaitre, realizó su exposición relativa al sistema de aseguramiento de la calidad desde su experiencia en dicho órgano asesor.

En la presentación se abordaron los siguientes temas: Breve referencia a la creación de la CNAP; para qué sirven los procesos de aseguramiento de la calidad; cómo se han ido desarrollando estos procesos en Chile en respuesta a los desafíos que han ido emergiendo; impacto de estos procesos; desafíos pendientes; lecciones aprendidas y proyecciones.

Al concluir la exposición se concede la palabra a los miembros del Consejo para realizar preguntas o comentarios.

A propósito de las lecciones aprendidas, se sostuvo que es preferible un sistema voluntario de acreditación salvo en el caso del licenciamiento. Se preguntó cuáles serían los argumentos que fundamentan esa condición de voluntariedad y si la experiencia comparada sirve para afirmar ese planteamiento.

La expositora explicó que la legitimidad de la acreditación está vinculada a una serie de factores, el primero es la voluntariedad. En los países en que es obligatorio se produce el fenómeno de la "cultura de la obediencia", en la cual las IES se preparan artificialmente para enfrentar el proceso sin una real

intención de mejoramiento. La voluntariedad tiene la gracia –agregó- de que la IES se somete al proceso porque quiere, porque está convencida. A su juicio, hay que incentivar más que obligar.

El licenciamiento, por su parte, es la autorización de funcionamiento autónomo, esa aprobación inicial tiene que ser obligatoria. La gracia de este proceso en Chile es que el CSE sigue a las IES por un periodo que va de 6 a 11 años, entonces hay un verdadero acompañamiento. En este sentido, pocos países tienen un proceso de licenciamiento como el nuestro.

Sin embargo, en nuestro proceso de licenciamiento –reconoció- existe el riesgo de que las IES caigan en la cultura del minimalismo y de la obediencia. Al respecto señaló que, en su opinión, deberían existir, dentro del proceso de licenciamiento, criterios que valoren la capacidad de la IES para reconocer sus deficiencias y para solucionarlas a su manera, es decir, tiene que promoverse una cultura en la cual la solución la tenga que encontrar la propia IES y en la que el CSE se limite a identificar el problema sin imponer las soluciones.

Con respecto al crecimiento inorgánico de las IES y a la segunda "ola de expansión" a la que se hizo referencia en la presentación, se consultó a la expositora si ella concuerda con la idea de que este fenómeno sería consecuencia de la desregulación del sistema luego de concluido el proceso de licenciamiento.

Sobre el punto advirtió que no es sólo un tema asociado al licenciamiento versus lo que viene después, porque si así fuera la solución pasaría por extender el licenciamiento lo que no resuelve el problema ya que la expansión desregulada no viene sólo de las IES sometidas a licenciamiento, es decir, de las privadas. En un estudio de sedes realizado por la CNAP se pudo constatar que las cerca de 500 sedes encontradas eran el producto de no más de 10 IES entre las cuales había tanto universidades privadas como universidades estatales.

Por eso, en su opinión, si la acreditación institucional se hace de manera rigurosa puede ser un buen mecanismo para controlar ese fenómeno. Explicó que, si bien es voluntario, hoy ha pasado por procesos de acreditación institucional el 95% de la matrícula y se aprecia que la mayoría de IES que no se han acreditado no lo han hecho, precisamente, porque sus mecanismos de aseguramiento de la calidad se aplican adecuadamente en la casa central, en los programas diurnos o regulares y en las carreras tradicionales, pero no en las sedes, en los programas vespertinos y, en general, en la enorme variedad de programas especiales que ofrecen.

Dado que los problemas de expansión y de desregulación no estarían, necesariamente, relacionados a la conclusión del proceso de licenciamiento, surgió la pregunta sobre si el problema radicaría en que aún no tenemos un sistema de información sólido, en que los mecanismos de regulación existentes

no funcionan adecuadamente o en que se ha sido complaciente en el uso de atribuciones legales tales como el cierre de instituciones o carreras en los casos que se comprueba que no existe un mínimo de calidad.

María José Lemaitre precisó que las IES que no cumplen con criterios de calidad no se acreditan y eso se informa, el acuerdo de la CNAP y las razones que explican la decisión se publican en la página web y están a disposición del sistema para que tome decisiones. El cierre de instituciones es un tema complejo porque puede atentar contra la libertad de enseñanza, además, no se justifica siempre pasar de una decisión de no acreditación al cierre.

A su parecer, los mecanismos de regulación existen y funcionan aunque los efectos no sean inmediatos, por ejemplo, la experiencia muestra que cuando una IES no se acredita porque tiene sedes procede a cerrarlas, es decir, hay un efecto. Los criterios de evaluación permiten hacer frente a posibles excesos ya que apuntan, precisamente, a definir cuáles son las expectativas que hay respecto a una IES, es decir, tiene que haber una promoción del mejoramiento de la calidad que se relacione con el propio diagnóstico que la institución hace de su realidad y a las metas que se propone.

Agregó que el hecho de que haya mecanismos de aseguramiento de la calidad, pone a Chile en una posición distinta en el plano internacional, por ejemplo, Argentina suscribió un Convenio de Reconocimiento de Títulos con Chile porque tenemos acreditación. Estos mecanismos deben permitir avanzar en la modificación de los tratados vigentes sobre reconocimiento de títulos de modo que el criterio central sea la acreditación.

En relación a la acreditación de carreras, se le pidió precisar los criterios de diferenciación en base a los cuales se estimó que sólo dos carreras –medicina y pedagogía- y no otras, debían someterse obligatoriamente a acreditación y, además, profundizar en las nuevas formas de acreditar carreras que habría que buscar particularmente tratándose de las carreras reguladas.

Al respecto señalo que, en su opinión personal, la acreditación no debiera ser obligatoria en ningún tipo de carrera. El tema central es el de la habilitación profesional porque, aunque la carrera sea buena, nadie garantiza que todos los profesionales que egresan de ella sean buenos y se mantengan actualizados en sus conocimientos, por eso cree que debe haber un mecanismo de habilitación profesional que garantice la calidad futura de los servicios profesionales. Desde su perspectiva, lo demás debería ser parte de la responsabilidad de las IES. Una IES no debiera poder acreditarse institucionalmente si no demuestra que tiene buenos mecanismos para velar por la calidad de las carreras que ofrece y eso debería incluir una evaluación externa de sus carreras porque, precisamente, la acreditación de carreras hace que la cultura de la calidad, de la evaluación, sea permeable en los distintos niveles de la IES.

Agregó que el problema de fijar la obligatoriedad de la acreditación de carreras tiene que ver con la sustentabilidad de la decisión, es decir, con la factibilidad de realizar una acreditación verdaderamente de fondo en cada una de las carreras, que no se transforme en un proceso meramente formal. Si lo que a uno le importa es la calidad y no la formalidad –señaló la expositora- habría que buscar mecanismos sustentables en el tiempo, maneras innovadoras de evaluar las carreras. Por esta razón en la CNAP se pensó en el mecanismo de incorporar, dentro de la acreditación institucional, la exigencia de que las propias IES se hagan cargo de establecer formas de evaluación externa de sus carreras reguladas.

Finalmente, explicó que las carreras reguladas son aquellas que por ley exigen el título para poder ejercerse, por ejemplo, todas aquellas que requieren firma en instrumento público como es el caso de los arquitectos, ingenieros y abogados. Los criterios de evaluación externa de las carreras dicen relación con la consistencia entre lo que la comunidad profesional o disciplinaria exige y lo que la IES hace. Dichos criterios son los mismos que se le aplican a las IES en el sentido de que los evaluadores externos verifican que el proceso de autoevaluación se haya hecho bien. Una evaluación externa conducida por la propia IES debería ir en esa dirección también, es decir, a la verificación de que se cumplen con los estándares de calidad que se le aplican a esa carrera.

Algunos consejeros plantearon la inquietud acerca de si en los procesos de acreditación se han producido irregularidades tales como, sesgo de los pares evaluadores o IES que se preparan artificialmente para la acreditación.

Sobre el punto señaló que, efectivamente, ha habido problemas en los procesos de acreditación, por ejemplo, con respecto al sesgo de los pares evaluadores, se han adoptado oportunamente las medidas del caso, borrándolos de la lista de evaluadores y a veces suspendiendo las visitas. Han existido problemas de consistencia, ya que no es fácil tomar decisiones consistentes cuando se están comparando distintas carreras de distintas IES, y también un problema con los años de acreditación porque el máximo de 7 años parece indicar una nota de calificación que no es tal y, por otra parte, no es fácil explicar ni es razonable que hayan acreditaciones por pocos años.

En la presentación se señaló que las políticas públicas de financiamiento no deben ir necesariamente asociadas a los resultados de la acreditación porque ello podría traer resultados contraproducentes ya que instituciones no acreditadas podrían requerir apoyo financiero y como consecuencia de la acreditación verse privado de él. Sin embargo, con respecto a los estudiantes, la expositora se manifestó partidaria de no otorgarles financiamiento si se matriculan en instituciones no acreditadas porque la decisión de "comprar un título" no puede comprometer recursos públicos.

Con respecto a dicho planteamiento, se advirtió por algunos consejeros que la cantidad de recursos públicos que se entregan a las universidades por vía aportes fiscales basales es menor que la cantidad de recursos que reciben por aportes estudiantiles. Por lo tanto, si los estudiantes sin financiamiento no pueden ingresar, la universidad no tiene aranceles y si no los tiene la universidad desaparece independientemente de que se mantengan los recursos basales. Se indicó también que las relaciones no son unívocas, pueden estar cruzadas, pudiendo existir IES serias que requieran apoyo y en la cual se matriculen alumnos buscando títulos en carreras de dudosa calidad. Entonces, cómo se enfrenta el problema desde el punto de vista de la política.

María José Lemaitre precisó que, en su opinión, no debía haber una relación directa y lineal entre financiamiento y acreditación, que no es lo mismo a que no haya ninguna relación. Con respecto a una institución que no se acredita y que, por ejemplo, cumple una importante función por ser la única existente en una determinada localidad, el Estado debe actuar introduciendo una política de fomento que tenga que ver con los resultados de la acreditación, es decir, que considere los aspectos críticos de la IES. Ahí hay una intervención de política que está relacionada con la acreditación pero no de manera lineal o directa. En el caso de los estudiantes, si quieren matricularse en un programa especial de dudosa seriedad, deben hacerlo con recursos propios, quizás por la vía de créditos estudiantiles pero no mediante becas. Lo importante es dar señales e incentivar a los estudiantes a ingresar a aquella institución que le ofrece una carrera seria y si no tiene más opción que la IES no acreditada hay que ver alguna forma de intervenir en esa institución.

También se señaló en la presentación que a las universidades estatales no se les nota quien es el "dueño". Algunos consejeros coincidieron con este punto agregando que, desde 1981, el Estado no ha tenido ningún rol respecto a sus universidades, ninguna política definida, ni siquiera a defendido sus intereses en términos de su financiamiento en circunstancias que sus universidades se encuentran sometidas a una extraordinaria competencia. Por lo tanto, se planteó si es posible evaluar este aspecto a la hora de juzgar la expansión inorgánica que han experimentado algunas universidades públicas y se consultó sobre los aspectos en que se nota la ausencia del dueño.

La expositora señalo que, en su opinión personal, el tema de las universidades estatales es un tema crítico. En las universidades privadas, pertenezcan o no al CRUCH, hay alguien que define un "rayado de cancha", lo que se puede o no hacer, y lo que se puede hacer se hace porque está dentro de la misión institucional. Sin embargo, en muchas universidades estatales no existe ese "rayado de cancha", todo es posible, la consigna es buscar financiamiento.

A su juicio, el Estado no se hace cargo de sus universidades, si le pertenecen no tiene sólo que exigirles sino también apoyarlas Ello requiere un compromiso

por parte del Estado y un trato distinto al que le da respecto a las restantes instituciones.

Concluida la participación de María José Lemaitre, se concede la palabra al segundo invitado de la sesión, Rodrigo González, quien expuso sobre las funciones que debe tener un sistema de aseguramiento de la calidad de la educación, ordenados en torno a 9 puntos respecto de los cuales precisó la forma en que se encuentran recogidos en el sistema de educación regular -a propósito del proyecto de Ley General de Educación y el de Superintendencia (SI) de Educación-, para luego comparar el sistema de aseguramiento de la calidad vigente en el sistema escolar versus el vigente en los hechos en el sistema de ES.

Finalizada la exposición, el Consejo planteó las siguientes preguntas y comentarios:

Uno de los comentarios apunto al hecho de que la SI de Educación tendría que ejercer y controlar las 9 acciones o funciones que contempla el modelo, respecto de cerca de 14.000 instituciones escolares y pre-escolares, lo que resultaría particularmente complejo. Se preguntó cuál sería la filosofía detrás de la SI de Educación, es decir, qué es lo que está persiguiendo y cómo todas estas acciones se traducen en mejoramiento de la calidad final.

Al respecto, Rodrigo González señaló que lo que el ejecutivo puede hacer con respecto al proyecto de ley sobre SI de Educación, no es darle una filosofía en términos de un cuerpo de valores, sino un propósito y un centro, cual es el aseguramiento de la calidad.

En su opinión habría sido preferible que este organismo se denominara agencia de aseguramiento de la calidad, porque la palabra SI y los roles que tradicionalmente tienen las SI, inducen a pensar sólo en elementos regulatorios y sancionatorios, no en los elementos de incentivo a la calidad. Él se inclina más en la idea de incentivar el rol favorecedor y estimulador de la calidad que esta SI debe tener por la vía del rol tan importante que en ese modelo tienen los estándares de desempeño. La metodología de los estándares permite un programa de mejoramiento para el cual no se requiere una SI enorme porque podrá actuar en la medición y evaluación de esos estándares recurriendo a otros entes técnicos calificados que le puedan ayudar en esa tarea.

Ante la consulta de un consejero relativa al órgano en el cual estarían alojados estos estándares, explicó que son elaborados de manera plural, los propone el MINEDUC, los aprueba el Consejo Nacional de Educación (CNE) y los supervigila la SI. En el sistema de ES aparecen alojados exclusivamente en la CNA, sin perjuicio de que aún faltan definiciones en torno al eventual rol que tendrá la SI en ES.

En todo caso –aclaró- estas 9 funciones no están radicadas exclusivamente en la SI, están repartidas entre 3 entes: el MINEDUC, el CNE y la SI. Incluso se incentiva la participación de un cuarto ente: la comunidad educativa.

El Consejo hizo especial hincapié en la importancia de la participación de la comunidad educativa en un sistema de aseguramiento de la calidad y en la necesidad de que exista la debida transparencia y una instancia que permita que ella efectivamente se exprese.

Se le preguntó al expositor, además, por qué los temas de control, fiscalización y rendición de cuentas, no están en el sistema de ES centradas también en una SI y qué pasa en el caso de las universidades estatales con la Contraloría General de la República.

Al respecto señaló que tales facultades podrían estar centradas en la SI de Educación pero quizás debería existir una SI o agencia de educación superior. El tema está abierto ya que en los actuales proyectos de ley no se adoptó ninguna decisión respecto a ES a la espera de las deliberaciones del Consejo Asesor. En este contexto, uno de los temas a debatir sería el rol de la Contraloría General de la República frente a las universidades del Estado.

Se le solicitó también que indicara cómo se visualiza el rol del nuevo CNE y si, según el proyecto de Ley General de Educación, éste heredaría ciertas atribuciones que la ley establece para el CSE.

Sobre el punto precisó que el nuevo CNE no es sólo un cambio de denominación, hay cambios en sus funciones y su integración. El CSE concentra sus facultades en ES mientras que el CNE tendrá mayores atribuciones en educación regular. Por otra parte, el CNE no toca las actuales facultades del CSE en educación superior porque en dicho ámbito –insistió- se está esperando el trabajo del Consejo Asesor para determinar si esas atribuciones son o no suficientes.

A propósito de este tema, algunos consejeros reiteraron su preocupación en torno a la independencia con que los organismos estatales deben poder ejercer sus roles o funciones en el sistema. Por ello, se insistió en el planteamiento sobre la inconveniencia de que tales funciones se radiquen en órganos gubernamentales.

Antes de finalizar, Rodrigo González recalcó que el foco de la acción del gobierno en estos proyectos es la calidad. Aclaró que los 9 puntos no tienen el mismo acento, lo que se busca, principalmente, es incorporar al sistema la evaluación de desempeño o resultado. Hay un nuevo salto, en el sentido de que estos proyectos permiten la existencia de un marco donde se establece que los recursos deben invertirse y medirse en función de los resultados. Cuáles son estos resultados, será materia de estos instrumentos, de los estándares de

calidad, no están dilucidados en los proyectos. En definitiva, se está creando el sistema institucional que permite que esos propósitos puedan medirse y concretarse, ese es el foco en el proyecto de Ley General de Educación que se operacionaliza en el proyecto de SI.

II. Plan de trabajo.

La próxima sesión se abrirá con la exposición de don Julio Castro sobre el sistema de información. Luego se comenzará a deliberar sobre requisitos de operación y aseguramiento de la calidad.

Acta 7° Sesión
Consejo Asesor Presidencial
Educación Superior

Fecha: Lunes 18 de junio de 2007
Horario: 9:30 a 13:30 hrs.
Lugar: Sala de Consejo, Pontificia Universidad Católica de Chile.

La sesión contó con la asistencia de los siguientes miembros: Carlos Peña, quien preside la sesión, Julio Castro, Víctor Pérez, Juan Zolezzi, Sergio Bravo, Mónica Jiménez, Alfonso Muga, Sergio Torres, Manuel Krauskopf, Fernando Montes, Andrés Bernasconi, Sol Serrano, José Rodríguez Jorge Carvajal, Juan Pablo Prieto, Fernando Montes, Matko Koljatic, Enrique O´Reilly, Carlos Mujica, Marcelo Von Chrismar, Marcela Espinoza, Juan Cristóbal Palma, Javier Candia, y por parte de la secretaría técnica los abogados Maria Francisca Jimenez y Cristian Inzulza.

I. Principales temas abordados en la sesión:

I. A. Aprobación del acta y anexos.

Se sometió a la aprobación de los miembros del Consejo el Acta de la sesión anterior (6°). Dicha acta fue aprobada por todos los miembros presentes sin observaciones.

I. B. Temas Generales objeto de discusión.

A continuación, el presidente del Consejo señaló que los temas generales que deberán ser objeto de discusión en la sesión, son los siguientes:

- Sistema nacional de información. Exposición de Julio Castro Sepúlveda.

- En esta sesión se abocará el análisis del sistema nacional de información que constituye una de las funciones que componen el sistema de aseguramiento de la calidad de la ES consagrado en la Ley N° 20.129.

I. C. Discusión en particular:

De acuerdo a lo convenido por el Consejo, uno de sus miembros, Julio Castro Sepúlveda, Jefe de la División de Educación Superior (DIVESUP) del Ministerio de Educación, realizó su exposición relativa al sistema de nacional de información.

En dicha presentación se abordaron los siguientes aspectos del sistema de información: Antecedentes (la Ley 20.129); objetivos y características del sistema de información, en particular, como instrumento de apoyo para la toma de decisiones; atribuciones de la DIVESUP; criterios rectores para el desarrollo del sistema; ¿qué se va a medir?; actividades realizadas; etapas de desarrollo y fase de montaje; contexto de políticas.

Al concluir la exposición se concede la palabra a los miembros del Consejo para realizar preguntas o comentarios.

En primer lugar, el Consejo comparte ampliamente la necesidad de un sistema nacional de información y la importancia que ésta reviste para la toma de decisiones por parte de los actores del sistema de ES.

El sistema tiene varias funciones, las más evidentes a la luz de la exposición serían, en primer lugar, permitirle al Estado constatar cuan correctas o no han sido sus políticas y, en segundo lugar, servirle a las instituciones para gestionar mejor sus procesos internos.

No obstante, se hizo presente que un gran déficit en un sistema de ES como el nuestro es la baja calidad de la información y la opacidad de lo que ocurre dentro de las IES con respecto a los estudiantes. Se consultó al expositor ¿cuál es el nivel de información disponible para quienes toman las decisiones?

Julio Castro destacó la importancia del sistema nacional de información considerando que los estudiantes, principalmente los de los más bajos quintiles, no cuentan con la información necesaria para tomar decisiones y que el MINEDUC, antes de la entrada en vigencia de la Ley 20.129, no contaba con facultades para exigirle información a las IES. Se trata, precisó, de transparentar lo que esta pasando, la ley de acreditación hace del Estado un garante de la fe pública, quien comunica al sistema de ES en todos sus niveles y a los usuarios de éste, qué está pasando con información descriptiva y validada.

Con respecto a la consulta, aclaró que el foco básico del sistema es permitir que los estudiantes y sus familias tomen una buena decisión a la hora de matricularse en una IES. Por está razón, habrán indicadores y, en general, información, que tendrá que ver con acreditación de las IES, acreditación de los programas que ofrecen, del tipo de académicos que tienen, tiempo de titulación, tasas de deserción, etc. El foco –insistió- son los estudiantes, por ello se ha trabajado, por ejemplo, en la actualización del portal futuro laboral.

Se planteó que la implementación del sistema supondrá un cambio cultural que tardará tiempo en consolidarse y exigirá que las IES cuenten con mecanismos o procesos internos idóneos para hacer entrega de la información.

También supone acordar, de forma previa, una cierta metodología con respecto a qué y cómo se va a medir. En tal sentido se destacó la importancia, entre otros aspectos:

1. De definir con claridad el significado de cada una de las variables que se van a considerar (por ejemplo, qué se entenderá por deserción).

2. De contar con indicadores relevantes que permitan efectivamente al usuario tomar decisiones y que puedan ser procesados por la DIVESUP. Al respecto se comentó que es preferible un sistema de poca información pero de alta calidad, entendiendo que es de alta calidad cuando la información es esencial y verificable.

3. De fijar una fecha para recoger la información atendiendo al momento en que la situación que se va a medir se encuentre consolidada.

4. De contar con los recursos necesarios para hacer estudios considerando que las necesidades de información son variables y que hay cierta clase de información que difícilmente puede ser entregada por las IES, por ejemplo, en el tema de empleabilidad sería necesario realizar encuestas.

5. De auditar la información. Es importante que esté debidamente validada ya que en base a ella se toman decisiones que tienen impacto en los recursos que recibe cada IES.

6. De contar con la presencia de las IES a la hora de estructurar la información. En opinión de un consejero, en la etapa de transformación de los datos en información es crucial la participación de las IES para impedir que se pongan acentos que beneficien a algunas y perjudiquen a otras.

7. De que exista transparencia del MINEDUC en el sentido de informar los motivos de ciertas decisiones que adopta. Un consejero hizo presente que, para efectos de una buena gestión interna de las instituciones, es

importante conocer también los motivos por lo que, por ejemplo, determinadas IES pueden optar a ciertos programas MECESUP y a otros no.

En relación a lo anterior, el expositor señaló que, ciertamente, este sistema requerirá tiempo para ir consolidándose y mejorándose, la fase de montaje está fijada para el segundo semestre del año 2008. Se deberá trabajar en diversos aspectos entre los cuales está acordar ciertas definiciones para poder establecer indicadores, como es el caso de la deserción. Hay que generar indicadores consensuados e ir incorporando aquellos indicadores nuevos que parezcan razonables de acuerdo a las necesidades de información que surjan. Para ello, ya se han realizado estudios y se cuenta con recursos suficientes para realizar estudios posteriores. Dichos estudios podrían incluso ser encargados a expertos externos al Ministerio.

Agregó que buena parte de los indicadores con que se ha venido trabajando –por ejemplo, en los programas MECESUP- sirven de mecanismo para incentivar la entrega de información por parte de las IES, es decir, la idea es que, en el corto plazo, todo proyecto en ES que sea financiado por el gobierno tenga como exigencia entregar información que permita completar las bases del sistema de información.

Aclaró que no se van a fijar múltiples indicadores que hagan difícil informar a las IES y al MINEDUC procesar la información. Se trata de generar algunos indicadores estándar, habrá que ponerse de acuerdo en los más relevantes que serán aquellos que se puedan validar. Esa información se podrá auditar.

Con respecto a la fecha en que se recogerá la información, precisó que toda fecha va a generar algún grado de distorsión, hay que buscar de manera consensuada la que genere las menores dificultades al sistema. En todo caso las dificultades que presente la opción por determinada fecha serán las mismas para todas las IES, por lo tanto, se podrá estandarizar.

En relación al deber de transparencia que recae sobre el MINEDUC, explicó que no se pide la información para estructurar algo o para formular un ranking de las IES, con lo cual se disipa la preocupación respecto a posibles acentos que puedan eventualmente perjudicarlas. Señaló, además, que hay que tener cuidado en no pedirle a un instrumento cosas diversas a los objetivos por los cuales fue creado. El instrumento fue creado para generar información no para, necesariamente, justificar ciertas políticas públicas –por ejemplo, sobre los programas MECESUP- pero en cuanto sea información relevante para el sistema de información, ella y los criterios que se hayan utilizado, será puesta a disposición de la comunidad.

Con respecto a cuál es el órgano que recabará la información, se planteó que es importante que no se duplique la información. Se preguntó si la facultad de

exigirla se concentrará sólo en el MINEDUC o la solicitud vendrá también de otras partes y si la aplicación de sanciones se relaciona con una superintendencia (SI) o habrán otras instancias que velen por la calidad de la información.

Relacionado con lo anterior, se sugirió que es insuficiente que las IES informen al MINEDUC. Las IES deberían informar a la comunidad ya que la información es confiable cuando realmente es conocida por la comunidad, por lo tanto, se podría obligar a todas las IES a publicar una ficha estadística estandarizada.

Julio Castro señaló que el MINEDUC no puede obligar a que cada IES haga publicaciones a nivel de su gestión interna. Para efectos del sistema nacional de información, la DIVESUP es la instancia encargada de exigir la información y de aplicar las posibles sanciones. La DIVESUP, con las actuales facultades que tiene como consecuencia de la Ley 20.129, en la práctica, se está transformando en una suerte de SI. Por lo tanto, aclaró, no se duplicarán las funciones.

En lo tocante a la obligatoriedad de la entrega de la información por parte de las IES, se señaló que la ley de probidad administrativa obliga a los órganos públicos a entregar información, pero es importante que también exista esa obligación para las IES privadas para que no exista asimetría de lo que se exige a las distintas IES. Se le preguntó al expositor cuáles son las sanciones cuando una institución privada no entrega la información requerida o emite información que no es verídica y cómo se enfrenta a aquellas instituciones que prefieren pagar las multas porque la sanción está por debajo del beneficio que se obtiene al transgredir la ley.

Sobre el punto, el expositor señaló que la ley establece que todas las IES, sean públicas o privadas, deben obligatoriamente entregarle información al MINEDUC. Si esa obligación no se cumple se pueden aplicar sanciones económicas. Es posible que, en algunos casos, a la IES le sea más conveniente pagar la multa, pero hay otros mecanismos que permitirían obligar a las IES, por ejemplo, si no entrega información completa, no se publica ninguna información respecto a esa IES, como medida de presión. El otro mecanismo, en casos extremos, es considerar que la IES está, en última instancia, atentando contra la misión institucional definida en sus estatutos y, en virtud de ello, aplicar sanciones más severas que pueden llegar al cierre de la institución.

Al concluir la discusión sobre el sistema nacional de información se destacó que lo más relevante en este tema es la conducta de los actores institucionales desde el punto de vista de la autorregulación. Se advirtió también que la información no sólo tiene que ver con los datos que se capturan y su calidad sino también en cómo se difunde. A efectos de profundizar en tales aspectos se hizo entrega de un documento elaborado por Alfonso Muga y Alejandro Sotomayor.

Finalmente, a propósito de la discusión relativa al contenido del informe de avance que debe elaborar el Consejo, se manifestó la necesidad de tratar ciertos temas en los que faltaría profundizar. Entre ellos, particular importancia se dio a la cuestión del rol del Estado en un sistema de provisión mixta de la ES.

II. Plan de trabajo

Para la elaboración del Informe de Avance del trabajo del Consejo Asesor Presidencial que debe ser entregado a la Presidenta de la República a fines del mes de julio, el Presidente señaló que se distribuirá un primer borrador con el contenido y estructura que se propone para dicho informe, a fin de que sea sometido a la deliberación del Consejo.

Se acordó invitar a la próxima sesión a José Joaquín Brunner para que exponga sobre sistema educativo comparado con especial énfasis en las cuestiones debatidas hasta ahora como provisión, licenciamiento, acreditación y sistema de información.

Se acordó también que el Consejo no emitirá opinión sobre actuales conflictos del sistema universitario. No va a participar del debate contingente.

Se informó que durante la semana se distribuirá el documento sobre Provisión Mixta incorporando la opinión de los estudiantes más información empírica que complemente lo ya trabajado sobre la materia.

Acta 8° Sesión
Consejo Asesor Presidencial
Educación Superior

Fecha: Lunes 25 de junio de 2007
Horario: 9:30 a 13:30 hrs.
Lugar: Sala de Consejo, Pontificia Universidad Católica de Chile.

La sesión contó con la asistencia de los siguientes miembros: Carlos Peña, quien preside la sesión, Julio Castro, Víctor Pérez, Sergio Bravo, Mónica Jiménez, Alfonso Muga, Juan Pablo Rosso, Agustín Squella, Sergio Torres, Manuel Krauskopf, Andrés Bernasconi, José Rodríguez Jorge Carvajal, Juan Pablo Prieto, Fernando Montes, Sol Serrano, Matko Koljatic, Carlos Mujica, Marcelo Von Chrismar, Marcela Espinoza, Víctor Gonzalez, Pablo Cuevas, Giorgio Boccardo, Juan Cristóbal Palma, Claudio Muñoz, Javier Candia, Myriam Barahona y por parte de la secretaría técnica los abogados Maria Francisca Jimenez y Cristian Inzulza.

I. Principales temas abordados en la sesión:

I. A. Aprobación del acta y anexos.

Se sometió a la aprobación de los miembros del Consejo el Acta de la sesión anterior (7°). Dicha acta fue aprobada por todos los miembros presentes con observaciones.

I. B. Temas Generales objeto de discusión.

A continuación, el presidente del Consejo señaló que el tema que deberá ser objeto de discusión en la sesión, es el siguiente:

- Sistemas de educación superior. Análisis comparado.

I. C. Discusión en particular:

De acuerdo a lo convenido por el Consejo, el invitado de esta sesión, José Joaquín Brunner, realizó su exposición relativa a "Políticas de educación superior: análisis comparado de 5 tópicos".

En dicha presentación se trataron los tópicos que, a juicio del expositor, son los que tienen relación con el futuro desarrollo de nuestro sistema de ES y están presentes en el debate a nivel internacional, estos son: diferenciación; financiamiento; organización de las enseñanzas; universidades de clase mundial e internacionalización.

Al concluir la exposición se concede la palabra a los miembros del Consejo para realizar preguntas o comentarios.

a) Diferenciación

En primer lugar, se planteó la pregunta acerca de cómo debemos hacernos cargo en Chile de la diferenciación y cuáles son los modelos o sistemas regulatorios que se observan a nivel comparado.

Al respecto José Joaquín Brunner señaló que la diferenciación es parte de la lógica de estos sistemas y, particularmente, de sistemas más sensibles a la competencia y al mercado como el chileno, de modo que, cualquier intento por legislar la diferenciación para reducirla va contra la tendencia y genera, a la larga, efectos perversos. A su juicio este es un tema que debe descansar más bien en las políticas que en la legislación.

En cuanto a los sistemas de regulaciones, advirtió que la variedad es tan grande que no existe un sólo modelo ideal; depende de las diversas tradiciones y de la

organización política de cada país. En tal sentido, es posible observar que América Latina y Chile tienen un patrón totalmente particular. Cuando hablamos de autonomía universitaria –precisó- la tendemos a homologar con el sistema europeo continental que se caracteriza por la enorme capacidad de los gobiernos de manejar a sus universidades, modelo que no se asemeja en nada al que ha ido adoptando América Latina donde las IES son públicas o privadas y donde las públicas son totalmente autónomas en el sentido de que no tienen mayor relación con el gobierno en cuanto a la capacidad de éste para coordinarlas.

Entonces, primero, hay esa relación gobierno-instituciones que pasa por la composición de los ministerios de educación. En su opinión, cualquier idea de una mayor capacidad de coordinación de política y ensayo de innovaciones en política pasa por invertir seriamente en el órgano encargado, desde el gobierno, de conducir políticas de ES y por resolver los problemas de asimetría de información.

Agregó que todos los países tienen hoy un órgano independiente para el aseguramiento de la calidad, ámbito en el cual Chile ha tenido una buena evolución, y organismos relacionados con el sistema de innovación nacional dentro del cual las universidades son miradas como una parte del sistema. Los sistemas de innovación nacional –explicó- tienen su propia forma de conducirse, de orientar sus políticas, de influir sobre el gobierno, de recomendar o distribuir recursos, es un aparato que no está, en general, confundido con la conducción de la ES.

Finalmente, hizo referencia a un tema no incluido en la presentación pero que hoy es muy discutido, particularmente en los países de la OECD, que tiene que ver con el gobierno de las IES. En este ámbito las transformaciones han sido muy rápidas, especialmente en los países nórdicos que tenían una tradición parecida a la nuestra en la forma de generación de autoridades universitarias colegiales. En este tema América Latina está quedando al margen de las tendencias centrales de los países de la OECD porque está fuertemente enraizada en nuestras IES públicas la tradición de la reforma de Córdoba. En esta materia –opinó- debe darse la suficiente apertura para que todas las universidades, inclusive las públicas, ensayen. Por lo tanto, no debería existir una norma a nivel de Ley Orgánica o Ley Marco del Sistema Educacional que obligue a todas las universidades públicas a tener exactamente las mismas formas de composición de sus órganos de gobierno porque ellas son muy distintas entre sí, con tradiciones, tamaños y complejidades diversas.

b) Financiamiento

En este aspecto, existió amplio consenso con respecto a que se ha llegado a un punto en que no se puede seguir apelando a los ingresos de las familias para resolver los problemas de financiamiento que tiene el sistema de ES chileno.

Dado que el porcentaje de alumnos que ingresan a la ES ha ido creciendo, especialmente desde los quintiles más bajos, la obtención de mayores recursos para las IES no podrá venir de las matrículas. Si a dichas tendencias se suma el hecho de que queremos ser un país con niveles altos de penetración de la ES en la sociedad, tendríamos que orientarnos hacia opciones de oferta de ES más cortas, es decir, hacia lo técnico profesional. En este sentido, el Estado debería cumplir un rol más fuerte para permitir el acceso a estos nuevos estudiantes, especialmente en el nivel 5B.

Se hizo presente también que el tema relativo al financiamiento estudiantil no puede separarse de la realidad histórica de nuestro país. Los problemas de inequidad que muestra el sistema –se advirtió- no sólo obedecen a la barrera de entrada que representa el pago de los aranceles, sino también a otros factores relacionados que sería necesario revisar tales como las cargas tributarias que pesan sobre las familias de los estudiantes.

Con respecto al financiamiento de las IES según el origen de los recursos, se señaló que la inversión estatal es baja y que también lo es en ciencia y tecnología, lo cual está estrangulando la posibilidad de un desarrollo de la ES congruente con las metas de crecimiento de largo plazo que nos hemos propuesto como país. En relación a las cifras, se advirtió que en el 0.3 público y el 1.8 privado (% PIB), puede influir el hecho de cómo se consideran los sistemas de becas o ayudas estudiantiles cuando van directamente como un subsidio a la demanda. Es necesario, se advirtió, dilucidar los mecanismos de transferencia porque eso ayudaría a identificar los instrumentos para incrementar el financiamiento, en particular, la ayuda a los estudiantes.

El expositor coincidió en que el problema del financiamiento está alcanzando un cierto límite por el lado de las familias -pese a que éstas han aumentado sus ingresos de modo significativo- y en que la mayor demanda por ES viene ahora del quintil 1, 2 y 3. Por ello, los desafíos más grandes del sistema serían cómo se va a formar a estos jóvenes que vienen con una trayectoria escolar muy débil -donde gran parte del esfuerzo consistirá, en los primero años, en compensar ese déficit- y en cómo se va a mejorar el sistema de becas y créditos dado que las pocas becas que existen están enfocadas en el arancel y no cubren los costos de vida del estudiante.

Insistió en que este es uno de los nudos de la política futura en ES, donde pareciera que el Estado puede hacer un esfuerzo que viene en parte del crecimiento positivo del país -porque aunque se mantenga la cifra del 0.3 a 0.5 del producto que se destina a ES, éste va a ir aumentando- y en parte porque, probablemente, tiene además un margen para aumentar el porcentaje que dedica a ES, lo que debiera ir fundamentalmente a becas y créditos.

En su opinión, las becas y créditos en un sistema como el nuestro, son un instrumento interesante para orientar en alguna medida la demanda, por

ejemplo, hacia carreras cortas, pero en Chile –señaló- lo hemos hecho todo al revés manteniendo durante largo tiempo un sólo sistema de crédito, para un solo tipo de alumno, en ciertas universidades que siguen carreras largas. En otros países, para orientar la demanda estudiantil hacia cierto tipo de carreras, se han ensayado fórmulas tales como fijar términos distintos y más favorables para la devolución del crédito en esas carreras.

Centrar el asunto en la cuestión de subir o no subir el financiamiento es, a su juicio, una mala forma de plantear el problema. Lo que nunca se ha intentado seriamente acá es revisar a fondo el actual sistema de financiamiento público de la ES, someterlo a discusión y reflexión crítica, porque es muy difícil a estas alturas -señaló- convencer a un gobierno y, en particular, a un ministerio de hacienda, de la necesidad de contar con mayores recursos si esto no va acompañado de una propuesta de mecanismos distintos de financiamiento a los que se han usado tradicionalmente en nuestro país, más aún si se considera que la prioridad del gobierno es, en general, mejorar el financiamiento de la educación básica y media donde existe el convencimiento en todos los sectores de que hay llegar, por lo menos, a cerca del doble de la subvención actual. Visto que esto ocuparía un espacio enorme de lo que puede crecer el presupuesto público en educación, la única manera de convencer a los ministerios de hacienda y a los gobiernos de que hay que invertir más en ES, es con nuevos mecanismos de financiamiento que comprometan también otro tipo de producto, de resultado y desempeño desde el lado de las instituciones.

c) Organización de las enseñanzas

A propósito de este tópico se indicó que, aún cuando en Chile ha aumentado la oferta de carreras 5B, todavía existe un importante déficit en la formación de técnicos.

Se preguntó, además, de qué manera la organización de la enseñanza puede colaborar con la eficiencia con que las IES están llevando acabo sus procesos formativos.

Al respecto, José Joaquín Brunner señaló que existe un déficit histórico en la formación de técnicos, cuya solución choca con varias realidades.

Por una parte, la demanda de los estudiantes sigue siendo muy fuertemente orientada, por razones de estatus y de prestigio, y también por razones de retorno privado a la inversión en ES, hacia las universidades. Sin embargo, eso está empezando a cambiar. Por ejemplo, en los datos del sitio Futuro Laboral es posible ver que en algunas carreras de máxima expansión de matrículas y de graduados –mal llamadas "saturadas"- la remuneración promedio está empezando a bajar y, luego, está aumentando la dispersión entre el percentil 75 y el percentil 25, cosa que también se puede esperar que empiece a ocurrir a medida que hay una mayor oferta en algunas profesiones de personal

calificado. Se puede apreciar que los que están por debajo del promedio en ciertas carreras profesionales ganan hoy día claramente menos que los que están en el 50% más alto de ciertas carreras técnicas y que existen ciertas carreras técnicas que siendo ofrecidas tanto por universidades como por instituciones no universitarias son mejor remuneradas en este último caso.

Esto, a la larga, podría tener un cierto impacto sobre el retorno privado a los estudios universitarios, porque la gente comenzará a preguntarse si, efectivamente, desde el punto de vista de la inversión, se justifica hacer este gasto en carreras que nominalmente duran 5 años pero que, en realidad, al estudiante y a la familia le van a costar más que 5 años, porque no es ese el tiempo promedio real de graduación. Sin embargo, nada de esto se transmite suficientemente a la opinión pública como para ir generando un cambio de esta mentalidad tan pro universidad.

Por otra parte, explicó, también se asocia a este tema la cuestión de la demanda desde el sector productivo. En muchos sectores de la economía chilena el déficit de técnicos no es un problema porque pueden contratar abundantemente profesionales para actividades de este nivel, remunerarlos en ese nivel y solamente tienen una demanda menor de técnicos que está satisfecha y ahora una más especializada que no está satisfecha pero que la propia industria es capaz de generar capacitando a su personal.

Por lo tanto, concluyó, para hacer política no sirve tener una visión general de la demanda de técnicos. Habría que ver sector por sector lo que está ocurriendo y de hecho, si uno mira los países de la OECD, hay una enorme variedad, desde países con graduaciones del 1% de la generación en cursos de tipo 5B hasta países donde alcanzan a un 20%, como Corea. Probablemente, esto tenga que ver con los diferentes modelos de desarrollo y los distintos grados de industrialización de los países, así como con la disponibilidad, o no, de recursos naturales. En tal sentido recomendó que, como en tantos otros aspectos que no tienen respuesta clara, hay que ir por ensayo y error e insistir en las políticas más que tratar de regular legislativamente.

Relacionado con la arquitectura de grados y títulos y la eficiencia interna de las instituciones, el expositor indicó que, de acuerdo a las cifras mostradas, tienden a tener una especie de indicador global de eficiencia más alto los sistemas que tienen primeras graduaciones más cortas, porque una parte importante de los estudiantes hace el primer grado y luego pasa un tiempo en el mercado del trabajo por lo que, probablemente, en esos países, van a volver en distintos momentos a hacer estudios superiores en postgrado. En España, por ejemplo, que tiene sus primeras graduaciones más tarde, la tasa de graduación es menos eficiente que la de otros países europeos, lo que se explica por las carreras largas y porque los riesgos de la postergación del momento de graduarse es todavía mucho más alta que en carreras de 4 años. Ahí hay un primera aspecto de eficiencia global.

Si uno toma el indicador más grueso que se usa para medir eficiencia que es matrícula total versus graduados, Chile está, en el caso de las carreras 5A, en alrededor de 7 matriculados para producir un graduado. Los países europeos necesitan, en general, 3 matriculados para producir un graduado y en América Latina, hay países que llegan a 25 o 30 matriculados por 1 graduado.

De modo que la arquitectura de los estudios, sumada a la duración de las carreras y a la forma de financiamiento, obviamente impactan sobre la eficiencia a nivel global del sistema y a nivel específico de las carreras.

El instrumento más importante en esta materia, aclaró, no es el legislativo sino el financiero. Los dos ejemplos paradigmáticos son los de Holanda y Dinamarca, países que habiendo debido enfrentar problemas de ineficiencia interna relativa respecto a otros países de Europa, han logrado aumentar eficiencia, pertinencia y calidad usando de manera imaginativa los incentivos financieros. En Holanda, parte importante del financiamiento público a las universidades es calculado ya no en función del número de alumnos ni del staff de profesores, sino por el número de graduados oportunos y, luego, el subsidio va decayendo y desaparece por completo después de un cierto tiempo que allá consideran como el umbral de la ineficiencia. En Dinamarca, el sistema que llamaron del "taxímetro" financia a las instituciones por materia rendida y exámenes aprobados por los estudiantes.

Medidas como éstas, adoptadas por algunos países europeos, tienen como contraparte concederle mayor autonomía a las universidades frente a gobiernos que antes las coordinaba directamente.. Ahora les dan amplia autonomía pero usando el financiamiento de manera tal que exista competencia, que tengan que adaptar sus programas, innovar, aumentar la eficiencia de la graduación en tiempo oportuno, etc.

Finalmente, se hizo referencia a la propuesta de Bolonia y se instó a reflexionar sobre aquellos aspectos de este modelo europeo que serían útiles mirados desde nuestra realidad. Al respecto se señaló que hay dos aspectos muy interesantes desde el punto de vista de las tareas que tiene el Consejo.

El primero es el relativo al contexto de política en que está ocurriendo, porque tras las metas de desarrollo económico y social está la idea de que se necesita una ES que sea capaz de responder a ese desafío. Estas políticas parten de una mirada de región. En Chile, en cambio, falta esa coherencia, porque se habla de desarrollo e innovación y las universidades no aparecen en la ecuación, son entidades al margen.

El segundo se refiere a la duración de las carreras. En los países europeos, se indicó, pueden tener carreras de 3 años porque la mayoría tiene, de alguna manera, un primer año de universidad rendido, por lo tanto, no necesitan el

primer año propedéutico que tienen muchas de nuestras universidades. Nosotros podríamos, desde nuestra realidad, hacer una analogía con ese proceso pensando en licenciaturas de 4 años.

d) Universidades de clase mundial e internacionalización.

Sobre los rankings, se le preguntó al expositor cuán relevante es para nosotros, como país, ajustarnos para tratar de estar bien posesionados en ellos o si es un desafío cuya inversión puede ser mayor a lo que nos reditúa.

De la presentación se coligió que si queremos tener instituciones de clase mundial, la ciencia es lo que está predominando en la definición. Al respecto se planteó que es evidente que Chile tiene un déficit en la materia por lo que surge otro rol para el Estado en el financiamiento de la ciencia. Se consultó si es posible observar alguna tendencia a que las ciencias sociales y las humanidades estén incorporados al concepto de ciencia y a los fondos de investigación y se hizo presente, además, que la formación de doctores es también un aspecto esencial para hablar de universidades de clase mundial.

Se destacó que la exposición resultó particularmente sugestiva en el tema de la internacionalización porque es un aspecto que está cobrando creciente importancia en lo que está sucediendo en materia de ES. Se compartió la apreciación del expositor en cuanto a que en Chile no contamos con una política para aprovechar las oportunidades que el esquema de creciente internacionalización está ofreciendo a las IES.

En opinión de José Joaquín Brunner, tenemos un serio problema con los rankings nacionales. En Chile éstos son producidos fundamentalmente por 2 o 3 medios de comunicación y con muy poca inversión; además es difícil saber como ponderan los distintos factores y la información de base es poco confiable. Señaló que es necesario producir mejor información porque en Chile hay muy poca y, en la que existe, se observan diferencias sustanciales en los datos dependiendo de la base que se consulte. Si queremos mejorar los rankings y la propia cultura de la sociedad civil respecto a la ES, agregó, tenemos que producir mucho mejor información de la que actualmente están proveyendo las instituciones y luego los organismos públicos como el MINEDUC o el CSE, porque ésta no permite hacer muchos ejercicios que serían necesarios para mejorar tipologías de universidades, que le servirían al gobierno para orientar sus políticas de diferenciación y de financiamiento.

Respecto a la internacionalización, reiteró que, a diferencia de otros países como Australia, no hemos tenido ninguna política de Estado destinada a promover en el exterior los estudios superiores de nuestro país. Desarrollar políticas en tal sentido, ¿significa la necesidad de tener universidades de clase mundial? Este es un tema complejo, indicó, porque todos los países, por una cuestión de prestigio nacional, se están proponiendo hoy día tener universidades de clase

mundial, lo que debe ir acompañado de una política real de financiamiento e inmigración.

Para los países en vías de desarrollo, explicó, es difícil tener universidades de clase mundial -si hablamos del TOP 100 o TOP 50- porque hay que competir por profesores e investigadores extranjeros que ganan en EEUU o Inglaterra hasta cerca de 500 mil dólares al año; es decir, hay un problema de mercado académico muy complicado para que nosotros lleguemos a competir seriamente con las universidades más importantes. Por ello, en una primera etapa, sería ya un gran avance tener un grupo de universidades chilenas bien situadas en el ranking iberoamericano.

También hay problemas con los indicadores que son particularmente sensibles a la producción científica. Uno es la subvaloración de las ciencias sociales, artes y humanidades y el riesgo de que las políticas de los países tiendan a subinvertir en ellas porque son mucho más difíciles de medir y porque no han dado buenos resultados las mediciones tipo ISI para muchas de estas carreras.

Existe una escuela que habla del modo de producción 2 de conocimiento para diferenciarlo del modo de producción 1, que es el académico, controlado por los pares, y objeto de publicaciones ISI. En cambio, el modo de producción 2 tiene mucho más que ver con lo que son las interfases de la universidad con el sector productivo, con la sociedad, con el gobierno, con la resolución de problemas de la sociedad, y en estos casos lo más valioso no necesariamente está puesto en publicaciones ISI; más bien, suele estar registrado en otro tipo de publicaciones nacionales o locales, breve, en informes que resuelven problemas.

Si bien eso está creciendo en todas partes, se requiere también un apoyo de las políticas publicas pero éstas, en general, son muy poco sensibles a este problema. En su opinión, es increíble que Chile haya aumentado por 4.5 veces la inversión real en educación desde el año 1990 y que, sin embargo, si se mira las cifras de FONDECYT y de FONDEF y los esfuerzos que hacen algunas universidades para financiar proyectos en educación, gastemos hoy en investigación educacional exactamente lo mismo, o menos, que lo que gastábamos el año 90, en circunstancias que hay un enorme desafío en ese terreno. Por ejemplo, hay pocas becas para que estudiantes chilenos vayan a hacer doctorados en educación y las pocas becas que existen se pierden por falta de postulantes, a tal grado ha llegado la inhibición de los estímulos.

II. Plan de trabajo

El Presidente señaló que durante la semana se distribuirá un documento con los temas que contendría el informe preliminar para ser sometida a la aprobación del Consejo y en base a ella elaborar un primer borrador que será entregado por la Secretaría Ejecutiva durante el mes de julio.

Acta 9° Sesión
Consejo Asesor Presidencial
Educación Superior

Fecha: Martes 3 de julio de 2007
Horario: 9:30 a 13:30 hrs.
Lugar: Sala de Consejo, Pontificia Universidad Católica de Chile.

La sesión contó con la asistencia de los siguientes miembros: Carlos Peña, quien preside la sesión, Alfonso Muga, Agustín Squella, Sergio Torres, Jorge Carvajal, Juan Pablo Prieto, Fernando Montes, Sol Serrano, Matko Koljatic, Marcelo Von Chrismar, Marcela Espinoza, Víctor Gonzalez, Pablo Cuevas, Giorgio Boccardo, Juan Cristóbal Palma, Claudio Muñoz, y por parte de la secretaría técnica Maria Francisca Jimenez y Cristian Inzulza.

I. Principales temas abordados en la sesión:

I. A. Aprobación del acta y anexos.

Se sometió a la aprobación de los miembros del Consejo el acta de la sesión anterior (8°). Dicha acta fue aprobada por todos los miembros presentes con observaciones.

Adicionalmente, se acordó someter dicha acta a la aprobación de don José Joaquín Brunner, invitado de la sesión anterior, a fin de que ratifique su contenido o, en su defecto, la sustituya por un documento que, a su juicio, reproduzca adecuadamente los temas abordados en su presentación.

I. B. Temas generales objeto de discusión.

A continuación, el presidente del Consejo señaló que el tema que deberá ser objeto de discusión en la sesión, es el siguiente:

- Contenido del Informe de Avance del Consejo Asesor Presidencial.

I. C. Discusión en particular:

El Presidente del Consejo invitó a sus miembros a emitir opiniones con respecto al primer borrador del Informe de Avance del Consejo Asesor Presidencial. En dicho documento se recogen las ideas generales que debieran ser parte del informe, dando cuenta de las deliberaciones en curso sin formular conclusiones sobre los temas tratados.

Indicó que las ideas contenidas en dicho borrador pueden ser ampliadas o formuladas de manera más escueta de modo de acompañar al informe los correspondientes anexos con mayor información y antecedentes sobre los puntos desarrollados en el documento.

En cuanto al procedimiento y metodología que seguirá el Consejo en la confección del Informe de Avance se acordó que, a partir de los comentarios vertidos en esta sesión, se elaborara un segundo borrador en el que se incorporarán las observaciones, sugerencias y, en general, los aportes realizados por los miembros, para luego, en las próximas sesiones, analizar punto por punto este nuevo documento.
Se hizo presente que, antes de entrar al análisis del contenido del primer borrador, es necesario discutir sobre la estructura formal del informe. Al respecto se indicó que un informe de avance tiene que ser explicativo sobre el procedimiento de trabajo que ha seguido el Consejo e indicar los temas más importantes en que centrará su labor- considerando la agenda de temas fijada en las actas iniciales- para luego precisar los avances respecto de la propuesta temática indicando las tareas que se encuentran pendientes.

De acuerdo a lo anterior, la estructura del informe de avance sería la siguiente:

- La primera parte contendría una narración histórica o descriptiva relativa, entre otros aspectos, a la forma como se constituyó el Consejo, a sus miembros y a cómo entiende el Consejo el mandato de la Presidenta de la República.

- La segunda parte contendría el conjunto de ideas sustantivas discutidas hasta el mes de julio, formuladas en términos provisionales.

- Y una tercera parte donde se acompañarían los documentos que el Consejo acuerde incorporar tales como, actas, documentos técnicos de trabajo y presentaciones de los expertos invitados. Se consideró importante agregar también antecedentes estadísticos en los anexos.

Conforme a la metodología acordada, las observaciones de fondo relativas a aspectos específicos del contenido del informe serán consignadas directamente en un segundo borrador. Sin perjuicio de ello, cabe mencionar las siguientes observaciones o ideas generales vertidas en la sesión a propósito del análisis del primer borrador:

1. Existió amplio consenso en la necesidad de avanzar en ciertos temas sustantivos, tales como:
- Financiamiento y equidad.
- Trato del Estado frente a sus IES.
- Regulación versus autonomía.

- Institucionalidad.
- Participación estudiantil.

Además de los temas enunciados precedentemente, un miembro del consejo estimó importante tratar, en algún momento, los temas relativos a transparencia en los procesos de acreditación y a las prácticas reñidas con la ética que algunas IES utilizan para captar alumnos ya matriculados en otras, a fin de que sean incorporados en el informe final.

2. Con respecto a la constatación de la masificación del sistema (párrafo 5 del documento) se señaló que si queremos dejar constancia de que el sistema ha crecido hay que precisar que ello no sólo se debe a la masificación sino también a la ampliación del sistema y luego señalar los desafíos de regulación y heterogeneidad que plantea.

Ya que la creciente ampliación del sistema ha favorecido la inclusión de los sectores de menores ingresos, se advirtió que es importante que el documento haga patente el problema de endeudamiento que aqueja a los estudiantes y sus familias.

A propósito de este punto, se señaló que falta poner mayor énfasis en la calidad como uno de los objetivos del sistema, por lo que tal concepto debería tener una mayor figuración en el documento.

3. Entre los aspectos fundamentales que el Consejo se ha propuesto tratar, se advirtió que el financiamiento es uno de los temas centrales en ES y que, dado que entrecruza a todos los restantes temas de la agenda, no sería conveniente postergar su análisis.

Al respecto se sugirió que sería útil agregar los tipos de fondos que se han entregado estos años a las IES que no aparecen en el cuadro pero que son muy relevantes, por ejemplo, los fondos del programa MECESUP, que cabría hacer una mayor caracterización de las ayudas estudiantiles y revisar la descripción que hace el documento sobre el sistema de becas (párrafo 9 ii).

Finalmente, se señaló que se deberá discutir sobre equidad para lo cual es importante contar con cuadros sobre composición socio económica de los estudiantes y referirse a la necesidad de articulación entre los distintos niveles de la ES.

4. Sobre el gobierno del sistema y relacionado a los temas de regulación, se indicó que deberá dilucidarse la eventual necesidad de una Superintendencia en ES o si bastaría con las atribuciones que la Ley 20.129 le otorga a la División de Educación Superior. En el mismo contexto se apreció la importancia de revisar el rol del Ministerio de Educación y de discutir sobre la conveniencia de incrementar la capacidad de los órganos del gobierno relacionados con la ES.

Acerca del Consejo de Rectores, se señaló que es una materia cuya consideración más detenida está aún pendiente y respecto de la cual es importante considerar las referencias históricas que inciden en su actual conformación.

5. En el párrafo 9. v) del documento se indica que es imprescindible emitir una opinión acerca de diversos aspectos relacionados con la institucionalidad del sistema, entre los cuales cuenta, la participación estudiantil. Sobre este aspecto en particular se consideró necesario hacer mayores precisiones sobre qué significa y cuáles son las propuestas al respecto.

6. En lo que concierne a la expansión inorgánica de sedes (párrafo 11), se advirtió que es un tema que no se ha discutido suficientemente, por ejemplo, no existe un solo criterio para definir que entendemos por sedes. Habría que aclarar, además, que el crecimiento inorgánico de sedes proviene de algunas IES, es decir, que no sería un problema en el diseño del licenciamiento o del sistema de acreditación, lo que implica analizar cuáles son las IES responsables de esa expansión inorgánica.

7. Respecto a la provisión con fines de lucro en la ES, se planteó que debe quedar clara la distinción entre las IES con y sin fines de lucro de acuerdo a las definiciones previamente acordadas.

Un sector del Consejo señaló que esta discusión debe circunscribirse a las instituciones universitarias mientras que, para otro, también debe discutirse la admisión de la provisión con fines de lucro respecto de los IP y CFT.

8. A propósito de los desafíos que plantea la diversidad institucional (párrafo 15 del documento) se señaló lo siguiente:

a) Deberes ineludibles del Estado. En opinión de algunos, éstos van más allá de la mera regulación por lo que se aconsejó utilizar un concepto que dé cuenta también de los deberes de control y supervisión que tiene el Estado. Para otros, sólo cabría agregar al deber de regulación, el de fomento de la ES.

Respecto al deber de fomento, se planteó que habría que definir qué es lo que el Estado tiene que fomentar, es decir, cuáles con los valores que orientan a la ES y que tal concepto no puede denotar la idea de dirigir la actividad desde un lugar central.

En el Consejo existe claridad respecto a que hay que distinguir entre el sistema de licenciamiento y el sistema de acreditación. Con respecto al primero, se habló de licenciamiento progresivo y se emitieron algunas opiniones sobre cuando cobraría sentido un licenciamiento de esta naturaleza. Se afirmó, además, que éste no debería menoscabar la autonomía de las IES.

Sobre la pregunta acerca de si la acreditación -hasta ahora voluntaria- debiera ser obligatoria, se indicó que se trata de un tema crucial que falta por desarrollar. Se destacó la importancia de recordar los argumentos vertidos en las diversas exposiciones sobre la materia y evaluar las consecuencias de la posición que se adopte a la hora de formular una recomendación al respecto.

Se hizo presente que, a partir de la provisión mixta, se incorporó el tema aseguramiento de la calidad desde dos perspectivas: acreditación y sistema de información, lo que debiera permitir tratar este tema de manera más amplia aunque subsista la pregunta de si es obligatoria o voluntaria.

b) Obligaciones recíprocas del Estado con las IES. Sobre este punto se señaló que, si bien el documento describe correctamente el tema de las obligaciones recíprocas, no es que éstas no se encuentren equilibradas sino que, lo que ocurre hoy, es que no se encuentran suficientemente identificadas.

En lo relativo al trato del Estado con sus propias instituciones, se dijo que es necesaria una pronta discusión de parte de las 15 universidades estatales que siguen regidas por estatutos impuestos en un contexto político y universitario muy distinto al actual.

Se sugirió que sería conveniente que las tablas estadísticas -como la del AFD 2007 que el documento contempla a propósito del trato del Estado a las instituciones que forman parte del Consejo de Rectores- figuren en un anexo enriquecido con otras fuentes de financiamiento público y con un número de años que refleje tendencias.

En opinión de un consejero, el rol del Estado debe ser un punto aparte en el texto, tiene mayor relevancia de la que se le da en el informe.

9. Finalmente, se sugirió que la distinción entre lo público y lo privado y la identificación de lo público con lo estatal, requiere mayores reflexiones.

Se hizo presente que en la exposición de José Joaquín Brunner se analizó lo difícil que es establecer la diferencia entre lo público y lo privado y las numerosas variables que se pueden considerar para hacer la distinción, una de las cuales es la propiedad. Se consideró valioso recoger estas ideas en el informe.

II. Plan de trabajo

Se acordó seguir con las sesiones ordinarias tratando los temas correspondientes a la agenda, destinando parte de ellas al análisis del tercer borrador.

En la próxima sesión se abordará el tema de financiamiento en ES, para lo cual se propone invitar a Pablo González.

Acta 10° Sesión
Consejo Asesor Presidencial
Educación Superior

Fecha: Lunes 9 de julio de 2007
Horario: 9:30 a 13:30 hrs.
Lugar: Sala de Consejo, Pontificia Universidad Católica de Chile.

La sesión contó con la asistencia de los siguientes miembros: Carlos Peña, quien preside la sesión, Julio Castro, Juan Zollezzi, José Rodríguez Alfonso Muga, Mónica Jimenez, Agustín Squella, Víctor Pérez, Sergio Torres, Jorge Carvajal, Manuel Krauskopf, Pedro Pablo Rosso, Fernando Montes, Sol Serrano, Matko Koljatic, Marcela Espinoza, Enrique O´Reilly, Víctor Gonzalez, Pablo Cuevas, Giorgio Boccardo, Omar Nuñez, Myriam Barahona y por parte de la secretaría técnica Maria Francisca Jimenez y Cristian Inzulza.

I. Principales temas abordados en la sesión:

I. A. Aprobación del acta y anexos.

En primer lugar, se sometió a la aprobación de los miembros del Consejo el Acta de la sesión anterior (9°). Dicha acta fue aprobada por todos los miembros presentes con observaciones.

I. B. Temas Generales objeto de discusión.

A continuación, el presidente del Consejo señaló que el tema general que deberá ser objeto de discusión en la sesión, es el siguiente:

- Financiamiento en educación superior.

I. C. Discusión en particular:

De acuerdo a lo convenido por el Consejo, el invitado de esta sesión, Pablo González, profesor de la Universidad de Chile, realizó su exposición relativa a financiamiento de la educación superior, focalizándose en los aspectos centrales del financiamiento de la docencia en pregrado.

En dicha presentación se abordaron los siguientes temas: antecedentes principales del financiamiento de la docencia de pregrado; elementos conceptuales desde la teoría económica; apreciaciones sobre el sistema de

financiamiento actual; comparación del principal sistema, el de crédito, con alternativas que se han discutido tanto en Chile como en la literatura internacional; breve referencia a otros temas relacionados y; resumen de los temas centrales.

Al concluir la exposición se concede la palabra a los miembros del Consejo para realizar preguntas o comentarios.

a) Financiamiento institucional.

En relación a este punto, se indicó que el Estado reparte la mayor parte de los recursos públicos entre las IES utilizando criterios históricos, cuestión que se estimó necesario analizar con seriedad a fin de que las propuestas del Consejo en la materia se funden en la racionalidad y no en una mera defensa histórica de los mecanismos de asignación de recursos existentes en la actualidad.

La observación se centró en el Aporte Fiscal Indirecto (AFI) con respecto al cual se manifestaron opiniones discrepantes entre quienes piensan que debe ser eliminado -caso en el cual cabría preguntarse qué se debe hacer con esos recursos y si eventualmente pueden ser incorporados como Aporte Fiscal Directo (AFD)- y quienes consideran que debe mantenerse porque sería un mecanismo que incentiva la calidad. Un miembro del Consejo precisó, además, que el AFI no sería un subsidio a la demanda –como lo planteó el expositor- sino que un subsidio a la oferta, ya que no beneficia al demandante sino al oferente.

Finalmente, se advirtió que no se abordó en la presentación el tema del AFD y el de otros financiamientos dados por el Estado con préstamos internacionales, por ejemplo, el MECESUP, respecto a los cuales también sería importante conocer los criterios que se usan.

Al respecto, el expositor explicó que planteó el AFI como subsidio a la demanda porque, si bien es recibido por las IES, considera el número de estudiantes que ingresan a ella. A su juicio, el AFI no se justifica, es un subsidio a la demanda mal concebido.

Sin embargo, señaló, se podría argumentar que el AFI tiene la ventaja de que llega a todas las instituciones, entonces, si lo eliminamos para aumentar el AFD se genera el problema de que no va a llegar a todas las instituciones. Lo mismo puede decirse si se destina a premiar la investigación, los recursos serían recibidos sólo por las instituciones que están evolucionando en ese sentido, pero vamos a dejar fuera a otras que actualmente reciben esos recursos. Por lo tanto, sobre qué debiéramos hacer con los recursos si se eliminara el AFI, es una decisión que tiene que ser fruto de una reflexión profunda, todas las alternativas de cambio en la distribución de los recursos plantean algún problema.

Sobre los aportes institucionales en general y los criterios que se utilizan, señaló que lo más apropiado sería reflexionar acerca de qué estamos "comprando", el bien que se provee a cambio de ese aporte de recursos. En Europa, por ejemplo, nadie se cuestiona que el Estado tiene que financiar prioritariamente a las instituciones públicas y si bien, en parte, ello responde a criterios históricos, la entrega de recursos va asociado a un contrato donde se explicita qué es lo que se provee a cambio.

b) Financiamiento estudiantil. Sistema de créditos y becas.

Respecto al crédito universitario, se consultó al expositor por qué razón serían cuestionables el subsidio a la tasa de interés (2% fijo) y el límite del 5% del ingreso y por qué dichos subsidios estarían haciendo perder recursos al sistema.

Acerca del límite del 5% del ingreso, Pablo González señaló que el porcentaje podría haber sido cualquiera, porque lo importante en sí es la contingencia al ingreso. Si una persona tiene altos ingresos, no ve razones por las cuales ella deba pagar con un límite del 5% del ingreso. Ahí habría un cuestionamiento porque se trata de un costo que limita la recuperación del crédito.

Lo mismo puede decirse del plazo de pago, éste podría tener algún sentido si llega un momento en el que pasa a ser más caro mantener el crédito abierto que, simplemente, cerrarlo, decisión que debiera tomar la institución que está llevando la cobranza.

Tampoco considera que se justifique un subsidio tan alto a la tasa de interés. Explicó que en EEUU hay subsidios menores a la tasa de interés que aquí y se ha estimado que la mitad de los costos que tiene ese sistema obedecen, precisamente, a los subsidios de la tasa de interés. En su opinión, sería adecuado remover el subsidio porque le está haciendo perder recursos al sistema, además, considera que el 2% es un número arbitrario. En su opinión, el nuevo sistema (crédito con garantía estatal) tiene menos problemas en este sentido y, por lo tanto, está permitiendo a las otras IES que acceden a este sistema tener más recursos en valor presente.

Finalmente, precisó que el cálculo de la pérdida de recursos es respecto al contrafactual que sería si se prestara a tasas de interés de mercado. En ese sentido, morosidad, subsidio a la tasa de interés y periodo de plazo, se traducen en la disminución del valor presente de los recursos que están en el sistema.

Por otra parte, se le pidió al expositor dar su opinión sobre la tasa de interés diferenciada entre ambos sistemas de créditos -el crédito solidario y el crédito con aval del Estado- y sobre los aranceles de referencia.

Se le planteó, además, que el sistema que tiene el Consejo de Rectores (CRUCH), en la práctica, es un arancel diferenciado.

Pablo González estima que no se justifica que existan dos sistemas de crédito, lo ideal sería que el sistema de crédito tendiera a uniformarse hacia el sistema nuevo, porque va a permitir una mayor cantidad de recursos. En todo caso, precisó, cualquiera sea el sistema que prevalezca, el tema central, si queremos avanzar en términos de equidad e igualdad de oportunidades, es que el aval no lo deba dar la familia -ahí habría que discutir si lo da la institución universitaria o el Estado- y que exista responsabilidad de pago para el estudiante en término de sus ingresos.

Agregó que, efectivamente, en la práctica, existe el arancel diferenciado, pero vía crédito y becas. Como se precisó en la presentación, el crédito tiene ventajas sobre el arancel diferenciado y, en práctica, estamos construyendo un sistema que tiene las virtudes de un arancel diferenciado pero no sus defectos.

Acerca del arancel de referencia, el expositor cree que éste está motivado por la necesidad del Estado de poner un límite a la cantidad de recursos públicos que están comprometidos en el sistema, derivado de los subsidios que existen. El hecho de financiar totalmente las carreras que expanden las universidades del CRUCH, lleva a la necesidad, dada la limitación de recursos públicos, de controlarlo a través de regular los aranceles. Por lo tanto, en su opinión, si se eliminan los subsidios y se permite que se homogenicen los dos sistemas, el arancel de referencia va a dejar de ser necesario y va a tender a responder más a los costos reales de provisión de las distintas carreras.

Finalmente, sobre el financiamiento a los estudiantes, se le preguntó a Pablo González sobre cómo ve el sistema de becas dentro de su análisis.

Respondió que el sistema de becas no fue incorporado en su análisis porque, a diferencia del crédito, la beca tiene el "problema" de que no se recupera. Las becas son cuestionables como política de financiamiento -es preferible el sistema de crédito- pero tienen sentido como mecanismo de incentivo o premio en aspectos de interés público.

Al respecto, un consejero planteó, como hipótesis, que las becas pueden estar asociadas también a la aversión al riesgo. Si efectivamente las vías de financiamiento de la ES son solamente créditos, la pregunta es cuántas familias no estarían dispuestas a que sus hijos accedan a la ES porque hay una aversión a tomar el riesgo de comprometerse a un crédito, considerando el grado de desarrollo de nuestro mercado de capitales y la insuficiencia o asimetría de información que existe respecto a éste.

Para el expositor, el problema se puede enfrentar de dos formas. En primer lugar, explicando que el crédito es contingente a ingreso, o sea, que si no le va bien no va a tener que pagar y, en segundo lugar, dando becas a los más meritorios como un premio, por ejemplo, una persona proveniente del primer

quintil que haya logrado entrar a una carrera y obtener más de 600 puntos en la PSU, ya merece un premio por ese notable esfuerzo.

c) Aspectos relativos a la equidad del sistema. Distribución del ingreso.

Se le preguntó al expositor, cuáles serían los incentivos correctos en Chile -institucionales y estudiantiles- para lograr más equidad e integración social. Asociado a lo anterior, se consultó cómo se debe enfrentar la problemática de las IES que reciben estudiantes con mala base y de alto riesgo social

Indicó que los sistemas de créditos y becas van dirigidos, precisamente, a mejorar la equidad del sistema porque permiten la incorporación de grupos de la población que no podrían acceder si tuvieran que pagar.

Habría que revisar, también, la duración de las carreras ya que, como señaló un consejero, el que se impongan carreras largas, evidentemente tiene que ver con el costo de las éstas. Temas como la reforma al currículum de las carreras, la falta de programas de nivelación para los alumnos con mala base, entre otros, pueden estar conspirando contra la equidad y la integración.

La pregunta, según el expositor, es cómo se hace, cómo se aborda el tema. Una de las líneas en que se puede aumentar los recursos en ES, es asegurándole al estudiante de bajos ingresos que, si tiene los méritos, tiene el financiamiento, tomando en cuenta los costos de oportunidad y gastos de mantención que ello implica. En este sentido, aclaró, ante el financiamiento parcial existen dos alternativas: que tales costos y gastos sean cubiertos por el financiamiento o promover el estudio combinado con el trabajo para lo cual las IES deberían tener horarios que faciliten el trabajo part-time.

También se le hizo presente que, si pese al aumento de la escolaridad y de la rentabilidad de las carreras, se ha mantenido la mala distribución del ingreso, significaría que hay poca meritocracia en la ES chilena, porque sigue existiendo una distribución asimétrica en la rentabilidad de las carreras dependiendo del origen socio-económico del estudiante. Se señaló, además, que la información relativa a las tasas de retorno de ciertas carreras puede diferir bastante entre una universidad y otra.

Para tener apreciaciones más certeras sobre este tema, indicó Pablo González, se requeriría hacer estudios longitudinales que intenten seguir a un grupo amplio de estudiantes.

En los países líderes en información, señaló, no se ha llegado a la especificidad de proveer información para cada universidad de la situación de los egresados. En Chile, existe el problema adicional de que, como cuentan las redes sociales y el patrimonio de la familia de origen, los ingresos que tienen los egresados de

diversas universidades son, también, dependientes de esos factores no asociados a la calidad de la información. Ahí hay un punto, cómo se hace.

Explicó que la distribución del ingreso tiende a mejorar si el nivel de educación de toda la población mejora porque la productividad de las personas tiende a aumentar, los sueldos empiezan a incrementarse y, así, tiende a nivelarse la distribución del ingreso. La distribución del ingreso se ha deteriorado por el hecho de que los que están en el grupo más alto de ingresos han subido mucho más sus ingresos que el resto de la población, y eso se ha debido, al igual que en otros países, a que la demanda de profesionales ha crecido más fuertemente que la oferta.

En definitiva, la distribución del ingreso tiende a mejorar por este efecto de nivelación, pero la diferencia de ingreso entre los profesionales y no profesionales sigue siendo muy dramática en Chile. Entonces, lo que predecirían todos los modelos económicos es que, de a poco, los ingresos de los profesionales tenderán, en términos relativos, a ir disminuyendo, lo que quiere decir que los otros irán creciendo más fuertemente. Evidentemente ese no es un tema necesariamente de ES de pregrado, pero sí podría tener relación con educación continua y más oportunidades para los trabajadores para reconvertirse cuando hay cambios inesperados en los sistemas laborales.

Relacionado con este último punto, se destacó la importancia de la formación continua y se le consultó al expositor cómo enfrentar la problemática que ésta plantea considerando la dispar relación entre técnicos y profesionales que existe en Chile.

Para el expositor, la educación continua es un desafío pendiente en Chile sobre el cual es importante formular propuestas mirando ejemplos paradigmáticos en esta materia, como es el caso sueco en la reconversión de los trabajadores o la posible creación de un fondo destinado a este fin como fue sugerido en EEUU, ya que ello contribuye a la tranquilidad laboral de las personas y constituye nuestra gran apuesta para el futuro. No esta convencido de que exista una mala relación técnico-profesional, primero, porque las carreras técnicas son más cortas y, segundo, porque la mitad de los egresados de enseñanza secundaria en Chile son técnicos. Hay que mirar con esa perspectiva también el problema.

Con respecto a la alta tasa de deserción de los dos primeros años, se le preguntó si esto significaría, en parte, que el actual sistema de selección universitario es un mal predictor sobre el rendimiento futuro de los estudiantes.

Pablo González no cree que haya evidencia en ese sentido, la alta deserción también ocurría con la PAA y puede que la situación sea diversa entre las distintas disciplinas, por lo tanto, habría que hacer estudios más finos respecto a eso. En su opinión, a través del AFI estamos forzando a usar un sólo instrumento cuando, quizás, es una combinación de instrumentos lo que se

necesita. No obstante, un instrumento de este tipo, tiene la gracia de que trata de nivelar las posibilidades de acceso de una manera transparente, pública y conocida, en cambio, en el extremo opuesto, tenemos a las universidades norteamericanas de elite que incluyen otras características de los estudiantes que son menos transparentes, por ejemplo, la posibilidad de que sea un líder, lo que tiene mucho que ver con la familia de origen. Sin embargo, hay otras cosas igualmente transparentes y que podrían ser incluidas, por ejemplo, la admisión especial a los muy buenos atletas por varias razones, entre otras, por su capacidad de tener buenas relaciones sociales y trabajar en equipo. Esas son opciones que tenemos que tomar como sociedad manteniendo la transparencia de los mecanismos y procurando que éstos sean buenos predictores.

Finalmente, asociado a aspectos que generan inequidad en el sistema, se señaló que en Chile, el capital humano avanzado se concentra en Santiago lo que contribuye a la pobreza de las regiones. Se le pidió su opinión sobre posibles políticas públicas que permitirían focalizar los recursos de manera más igualitaria.

A su juicio, el mercado está efectivamente propiciando ese fenómeno, por lo tanto, hay aspectos que corregir porque hay un tema de economías de escala, de poder producir a más bajo costo. Naturalmente, las instituciones tienen a expandirse en los lugares donde les es más barato hacerlo y donde hay más demanda potencial para las carreras que ofrecen. A él le parece que eso tiene que ser corregido con una política que incentive, explícitamente, a las regiones, pero no en todos los ámbitos, porque no todas las universidades tienen que ser iguales, tienen que haber distintos tipos y concentrarse en las cosas que son más relevantes para el desarrollo de su región y que permitan un crecimiento importante de valor agregado en ella.

d) Provisión con fines de lucro. Fin público de las instituciones privadas y función de las universidades estatales.

Sobre el comentario relativo a la provisión con fines de lucro y los aspectos positivos que puede tener, el expositor señaló que las dos opciones ahí son bien claras, aceptarla o no, y ambas tienen que ver con ideología y la eficiencia con la que se aplica.

Como sociedad podemos decidir que efectivamente no es bueno el fin de lucro, entonces, la regulación que debiera haber respecto a ese consenso social debiera ser más estricta para que no se burle. Si en la práctica existe el fin de lucro, pese a que normativamente no se permita, entonces lo único que va a estar produciendo esa norma es elusión tributaria.

La otra alternativa es que como sociedad aceptemos el fin de lucro, porque perseguir objetivos sociales puede ser compatible con el lucro y, en ese caso, también la regulación debiera ser adecuada en ese sentido.

A su juicio la pregunta central es cómo aseguramos que los proveedores de ES, que pueden o no tener fines de lucro, alcancen los objetivos sociales. Esta es una decisión que requiere consenso social para que sea legítima.

Relacionado con lo anterior, se preguntó cuál es el fin público que puede perseguir una universidad privada.

A su juicio, para que una universidad privada persiga fines públicos lo que se requiere, básicamente, es que conseguir objetivos socialmente valorables sea premiado. No obstante, si a la sociedad le interesa, por ejemplo, desde el punto de vista de la docencia, que se formen profesionales de alta calidad, ese bien que es valorado socialmente puede ser proveído indistintamente por una institución privada como por una pública. El problema es que, en realidad, no tenemos garantías de que ninguna de las dos lo haga bien, entonces, la regulación y el financiamiento deben ser los adecuados para que existan los incentivos para que ambas lo hagan bien.

A propósito del debate de interés público y finalidad pública, un consejero estimó importante precisar que son dos cosas distintas. El interés público lo determinan los organismos gubernamentales a través de políticas y las instituciones pueden, eventualmente, alinearse o no con el interés público. La finalidad pública puede ser otra y tiene un carácter más misional.

Luego se planteó que uno de los temas del Consejo es definir cuál es la función o propósito de una universidad estatal porque es necesario para contextualizar los mecanismos de financiamiento.

Según el expositor, determinar qué es lo inherentemente público o estatal es una cuestión compleja que requiere una discusión más profunda. El tema central es que, una vez definido cuál es el objetivo social que queremos que las universidades estatales persigan -por ejemplo, que haya libertad de ideas y neutralidad valórica- ello se explicite para luego asociar los mecanismos de financiamiento al comportamiento esperado de la institución.

e) Educación superior como un bien privado. Rentabilidad privada y social.

Antes de definir cuál es el mejor sistema, se advirtió que el Consejo debería discutir sobre quién debiera pagar la ES en relación a los costos o los beneficios sociales que trae al país, o sea, si son las personas que reciben el beneficio o si es la sociedad en su conjunto, a través del Estado, mediante reformas tributarias, por ejemplo. Sólo a partir de esto, se indicó, se puede discutir coherentemente sobre el sistema de financiamiento.

Asociado a lo anterior, se preguntó cómo podría la educación superior aportar al desarrollo del país si se plantea como un bien privado, como una adquisición

que se realiza dentro del mercado y por qué la rentabilidad social sería inferior a la rentabilidad privada promedio que hoy obtienen las personas que entran al sistema universitario.

El expositor considera que los profesionales aportan al desarrollo del país independientemente de que el objetivo que persigan sea la maximización de sus ingresos, porque aportan con su productividad en el mercado laboral. El objetivo privado no esta reñido con el objetivo público, es posible producir bienes públicos privadamente.

El punto central, a su juicio, es que las personas al formarse en ES están haciendo una inversión que tiene claros beneficios privados por lo que no le parece adecuado financiarlo públicamente, no tengo porque hacer una inversión privada con recursos públicos, señaló.

Sobre el tema rentabilidad privada respecto a la social, explicó que existen pocas estimaciones respecto a las externalidades de la educación. En general, los estudios publicados sólo hacen una estimación de cuales son las rentabilidades privadas en términos de mayores salarios que obtienen las personas con determinado nivel de educación, sea básica completa, secundaria completa o superior. La diferencia entre la columna de rentabilidad privada y de rentabilidad social, muestra que la social es más baja que la privada porque, como la educación es financiada con recursos públicos, el costo privado es más bajo que el costo para la sociedad por la parte que cubre el Estado.

Hay una estimación reciente - del año 96-, de dos economistas franceses para el Banco Mundial en el cual toman las tasas de crecimiento de los países y los relacionan con variables educativas, entre otras, y encuentran que en los países pobres de África y Asia, la rentabilidad más alta -en términos de externalidades sociales- es en el sistema de educación escolar básico. Para los países de ingreso medio, entre los cuales estaría Chile, la rentabilidad más alta estaría en la educación secundaria y, en los países de más alto desarrollo, la rentabilidad social más alta se produce en ES.

f) Inversión en educación superior.

Un miembro del Consejo manifestó que en realidad la exposición debió titularse "Inversión en ES", porque su percepción es que necesitamos más inversión en ES para alcanzar estados de desarrollo superior como país. En sesiones pasadas, se habló de un punto de inflexión en cuanto a la masificación, por lo que el problema en el futuro no es como aumentar la masificación sino como mejorar la calidad del sistema. Debemos preocuparnos por los incentivos a la calidad que insertamos en el sistema dado que ya existe la masificación, esa es la pregunta de fondo.

Al respecto se advirtió que no debe instalarse en el Consejo la idea de una dicotomía entre masificación y calidad en el sentido de que, llegado un punto de inflexión en la masificación, no habría que preocuparse más de ésta sino sólo de la calidad. La calidad debe estar asociada a un proceso paralelo de masificación que permita el ingreso de nuevos estudiantes a la ES.

Pablo González coincide con estas reflexiones respecto a que uno de los desafíos que tiene el Consejo es determinar cuáles son los incentivos a la calidad que van a estar en el financiamiento y en la regulación.

Sobre si necesitamos gastar más en ES, señaló que estamos entre los 6 países que más invierten en el mundo de los que la OECD tiene estadísticas, entonces, respecto al PIB considera que estamos bien. No obstante, siendo una inversión rentable podríamos invertir aún más pero depende cómo se invierta y en qué se invierta. El cómo se elige es una gran discusión que supone superar la concepción de que tenemos que dejar todo al mercado y evaluar las consecuencias para evitar posibles errores.

Probablemente, señaló, en ciertas áreas tenemos ventajas comparativas que debemos reforzar, lo cual va a estar asociado, principalmente, al capital humano avanzado y la investigación. Le parece discutible que haya que incrementar los recursos públicos en formación de pregrado quizás, más bien, hay que relajar las restricciones de liquidez y trabajar tanto en formación continua como de pregrado con una inversión que va a ser recuperada por los propios usuarios generando mecanismos de crédito con seguro.

Relacionado con lo anterior, un consejero indicó que si bien el producto que se invierte en ES no es satisfactorio, la inversión alcanza para el sistema de ES que forma profesionales pero no alcanza para un sistema de ES que es capaz de sustentar innovación, emprendimiento y formación de capital humano en la cantidad y calidad que el país necesita para dar un salto adelante. Lo concreto es que hace más o menos 15 años que el Estado invierte un 3% del PIB en ES lo que no alcanza para otra tarea más allá de la docencia. Entonces, cuál sería una cifra útil para proponerle al Estado y cuáles serían los mecanismos o instrumentos que este Consejo debería considerar en su propuesta, en particular, los mecanismos para el financiamiento de las otras dos partes importantes de la ES: investigación y extensión.

El expositor no se aventura a señalar una cifra concreta para el futuro ya que, nuevamente, la cifra depende de los mecanismos, de cómo se van a utilizar. De acuerdo a lo planteando anteriormente –sobre la explicitación de objetivos- se requerirían mecanismos de financiamiento ad-hoc a lo que se quiera promover.

Evidentemente, en investigación, hay fuertes externalidades porque tiene las características de bien público, entonces, habría que pensar mecanismos de financiamiento con subsidio estatal, hacia donde más existen externalidades,

por ejemplo, donde existen externalidades asociadas con el crecimiento económico, es el área tecnología. Si hay una deficiencia en el ámbito de la investigación en Chile es la poca contribución de recursos que hacen las empresas, la contribución a la investigación, como porcentaje del producto de la empresa, es 0.1 en circunstancias que en países como Suecia y EEUU, es superior al 2%. La poca cantidad de patentes de origen chileno que existen a nivel internacional, evidencia hay temas que es importante trabajar dado que el sistema de ES, es el principal productor de investigación en nuestro país.

En docencia de pregrado, reitera que los recursos son relativamente suficientes pese a que, claramente, hay diferencias con las universidades de elite. Reiteró, también, que los aranceles de referencia deberían ser eliminados porque hay diferencias de calidad importantes entre las instituciones que no están adecuadamente reconocidas en los costos.

Sobre los posibles mecanismos, cita el caso de Suecia. Allí existe un sistema de crédito para que los estudiantes puedan estudiar en cualquier universidad del mundo acreditada por el gobierno sueco. No dan el crédito con recursos públicos, lo intermedian de la banca y luego otorgan un seguro, teniendo una alta recuperación de la inversión porque son estrictos con la obligación de pagar. ¿Por qué hacen esta inversión?, porque en un mundo globalizado estos estudiantes van a ser los principales "espías", agentes o negociadores, que velen por los interese de Suecia en el lugar y puesto donde estén. Entonces, siendo de los países que más invierte en estos términos, ello no aparece reflejado en las cifras de inversión que están haciendo como porcentaje del producto, porque no es gasto, es un préstamo.

Por lo tanto, hay formas de expandir el gasto a través de este tipo de mecanismos que no se van a reflejar en términos de gasto sino de una inversión de crédito a futuro que también puede ser interesante considerar a propósito de la internacionalización.

Finalmente, señaló que uno de los sectores en que Chile podría especializarse en el contexto latinoamericano es en una ES de alta calidad. Planteado en esos términos, es posible aspirar a que el Estado invierta más en ES para que Chile se convierta en un polo de atracción para los estudiantes de otros países. Eso requiere mejor información sobre calidad, una inversión en marketing, entre otros aspectos que es interesante explorar y que traerían un gran beneficio a Chile en términos de las capacidades que tendría de capital humano instalado, porque ocurriría exactamente lo que pasa en EEUU, que la gente de muy buen nivel podría quedarse y, además, las redes que se generarían para el comercio serían notables.

II. Plan de trabajo.

Habiéndose distribuido la tercera versión del borrador del Informe de Avance del Consejo, se acuerda que hasta el miércoles de esta semana se harán llegar las sugerencias al texto, vía correo electrónico, las que serán recogidas para la elaboración de la quinta versión del borrador, documento que será discutido en la próxima sesión del día martes 17 de julio.

Acta 11° Sesión
Consejo Asesor Presidencial
Educación Superior

Fecha: Martes 17 de julio de 2007
Horario: 9:30 a 13:30 hrs.
Lugar: Sala de Consejo, Pontificia Universidad Católica de Chile.

La sesión contó con la asistencia de los siguientes miembros: Carlos Peña, quien preside la sesión, Sergio Torres, Jorge Carvajal, Juan Pablo Prieto, Fernando Montes, Sol Serrano, Matko Koljatic, Juan Zolezzi, Mónica Jiménez, Víctor Pérez, Pedro Pablo Rosso, Enrique O´Reilly, Andrés Bernasconi, Carlos Mujica, Sergio Bravo, Marcela Espinoza, Víctor Gonzalez, Pablo Cuevas, Giorgio Boccardo, Juan Cristóbal Palma, Claudio Muñoz, Omar Nuñez, Myriam Barahona, y por parte de la secretaría técnica Maria Francisca Jiménez y Cristian Inzulza.

I. Principales temas abordados en la sesión:

I. A. Aprobación del acta y anexos.

Se sometió a la aprobación de los miembros del Consejo el acta de la sesión anterior (10°). Dicha acta fue aprobada por todos los miembros presentes sin observaciones.

I. B. Temas generales objeto de discusión.

A continuación, el presidente del Consejo señaló que el tema que deberá ser objeto de discusión en la sesión, es el siguiente:

- Contenido del Informe de Avance del Consejo Asesor Presidencial. Análisis del quinto borrador.

I. C. Discusión en particular:

El Presidente del Consejo invitó a sus miembros a analizar el quinto borrador de ideas para el Informe de Avance del Consejo Asesor Presidencial, donde se recogen las sugerencias planteadas por los consejeros al texto anterior.

a) El lugar de la ES en el país.

Al señalarse que las instituciones de educación superior -Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica- sin ninguna excepción, poseen un lugar de extrema relevancia para el futuro de nuestro país, se advirtió que es importante dejar establecida la misión particular que tienen las distintas entidades que integran el sistema de ES, porque existiendo acuerdo en esa definición se facilita el análisis sobre si las IES están cumpliendo o no con lo que se espera de ellas.

Al respecto, se acuerda formular una distinción normativa entre formación de ES vocacional (nivel 5B) y aquella estrictamente académica y de investigación.

b) La actual situación de la ES.

Pese a que se introdujeron notas críticas a la primera parte haciendo un balance más equilibrado de la actual situación de la ES, en opinión de un consejero, el documento sigue siendo algo condescendiente porque no da suficiente cuenta de la heterogeneidad institucional en términos de calidad y de la debilidad de los sistemas de control, por ejemplo, frente al problema de la formación de profesores.

Se señaló que para abordar aspectos como el aumento de la cobertura, la heterogeneidad y la masificación del sistema, resulta necesario profundizar en el tema de la acreditación – considerando los resultados de los procesos que ha llevado la CNAP- y en el tema relativo al sistema de información. En términos de los proveedores, se observan diferencias en la calidad de los servicios ofrecidos por las IES, esto obliga al Estado ha hacer mayores esfuerzos en establecer mejores sistemas de información así como a coordinar a los organismos reguladores para asegurar estándares mínimos de calidad.

Se indicó, además, que en la parte del texto que señala: "se arriesga el peligro de dejar entregada a la espontaneidad del sector privado el desarrollo del sistema de Es chileno", debería explicitarse que ese riesgo ya está presente porque pueden observarse señales de esta espontaneidad, por ejemplo, en el surgimiento de sedes que no siempre cumplen con criterios de calidad y en la oferta de carreras sin un mercado laboral medianamente razonable. Estas señales, se precisó, han sido consideradas en los procesos de acreditación institucional de IES privadas y estatales.

Existió amplio acuerdo en que debe incluirse un párrafo que haga mención explícita a la acreditación dando cuenta del número de IES que no están

acreditadas o que no han entrado a los procesos de acreditación y del número de estudiantes matriculados en ellas.

c) Dimensión pública de la ES.

El Consejo se abocó con especial atención al análisis de la dimensión pública de la ES por tratarse de un tema clave para el documento. Se destacó el importante avance que representa convenir en ciertas definiciones respecto al histórico debate sobre la frontera entre lo público y lo privado. El conflicto entre el Estado docente y la libertad de enseñanza – se indicó- recorre toda la formación de nuestro sistema, donde la gran discusión radicó, siempre, en entender lo público sólo como lo estatal y lo privado sólo por su provisión.

En el documento se distinguen varias dimensiones públicas de la ES y se plantea cuáles deben ser provistas, necesariamente, por instituciones estatales. Se formularon algunas observaciones en torno al párrafo que señala: "algunos miembros del Consejo han subrayado el hecho que toda educación –al margen de cuál sea su forma de financiamiento o provisión- es, en algún sentido, pública" y el que concluye que "el Consejo piensa que todas las instituciones de educación superior son públicas en las dos primeras dimensiones".

Al respecto se indicó que a partir de algunas opiniones se extrae una conclusión que se atribuye al Consejo en su totalidad y que el texto, como está redactado, asume a priori que todas las IES cumplen al menos dos dimensiones públicas en circunstancias que, en la realidad, ello no es así.

Ante dichas observaciones y frente a una aparente discrepancia sobre el sentido del texto, se aclaró que es importante que el informe reconozca cual es la matriz histórica del desarrollo de la ES chilena, que es mixta y supone la participación de proveedores estatales y privados, lo que es absolutamente razonable en una sociedad abierta. Lo que dice el párrafo –se explicó- es que lo público tiene varias dimensiones que exceden lo meramente estatal y que, en consecuencia, hay IES privadas que pueden cumplir algunas o todas esas dimensiones de lo público. Ante la evidencia histórica, no se puede sostener que una IES, por el hecho de ser privada, no pueda ejercer las dimensiones públicas de la educación y, a la inversa, tampoco se puede afirmar que sólo las IES estatales, por su índole, tengan dimensión pública.

Lo importante desde el punto de vista político, es que el documento afirme que hay algunas dimensiones de lo público que, necesariamente, deben ser cumplidas por IES de origen estatal, es decir, éstas son las únicas que aseguran que al menos dos de las cuatro dimensiones públicas de la educación se ejerciten en el sistema. En la diversidad del sistema y en las dimensiones que en éste ellas deben garantizar, radica el mejor argumento de las universidades estatales para reclamar un trato preferencial del Estado.

A fin de contribuir a las deliberaciones en curso en torno a este tema, se propuso, en primer lugar, aclarar que se trata de dimensiones públicas que están, en principio, abiertas a todas las IES al margen de su naturaleza estatal o privada, sin perjuicio de que algunas las cumplen y otras no, de modo que el texto no denote la idea de que, en los hechos, tales dimensiones efectivamente se están cumpliendo y, en segundo lugar, hacer más explícitos los deberes que se derivan de las dimensiones política y social que corresponden a las IES estatales, tales como la no discriminación, la responsabilidad social en términos del impacto nacional del quehacer de estas IES, la equidad y la igualdad de oportunidades.

Para un mayor entendimiento de los aspectos conceptuales, se estimó conveniente anteceder el tratamiento de este tema con una descripción del sistema actual -donde se distingan las universidades estatales, las universidades privadas con aporte estatal, las universidades privadas propiamente tales, los IP, y CFT- y con un párrafo donde se reconozca el rol del Estado como ente regulador del sistema ya que se trataría de una cuestión que no está suficientemente definida y que es previa a cualquier otra discusión.

Respecto al rol del Estado se planteó que la ES es un bien público independientemente si es proveída por una IES estatal o privada, lo que le da derecho al Estado a intervenir también en las IES privadas generando las institucionalidades adecuadas para tal efecto. Por la misma razón, se agregó, es necesario que haya dimensiones de lo público que sean exigibles a todas las IES, sin llegar a menoscabar su autonomía, a través de otros aspectos adicionales a la provisión estatal como la colaboración en la función educadora del Estado y la exigibilidad de ciertas situaciones, por ejemplo, en materia de información.

En cuanto a la definición jurídica de lo público, se explicó que hay universidades privadas, como la Pontificia Universidad Católica, que tienen personalidad jurídica de derecho público como consecuencia de la personalidad jurídica de derecho público que tiene la iglesia católica en Chile. Se sugiere agregar la precisión ya que ello tiene importancia para efectos reglamentarios, de producción normativa y de autonomía frente al Estado.

También se precisó que desde el punto de vista de su tratamiento legal – en cuanto a su funcionamiento y administración, por ejemplo- si bien las dimensiones públicas de la ES están abiertas a todas las IES, existe una dimensión distinta en cuanto las privadas se rigen por el derecho privado y las estatales, en cambio, por el derecho público, aspecto que debe contemplarse al tratarse el diverso entorno de restricciones a que están sometidas las IES públicas versus las privadas.

En relación al último párrafo del punto 11, se advirtió que el tema de los board fiduciarios y de la rendición de cuentas públicas, son aspectos muy relevantes

sobre los que aún no se ha discutido suficientemente como para incorporarlos al texto.

Sobre el punto 10, se señaló que sería importante destacar que las funciones del sistema de ES están planteadas en términos normativos más que descriptivos, es decir, que estos deberes, desde el punto normativo, existen, sin perjuicio de que habrá que constatar si efectivamente se cumplen en el sistema. Se planteó, además, que dentro de estas funciones, junto con señalar que las IES deben formar al capital humano avanzado, se debe mencionar a la ciencia, que es un claro ejemplo de bien público.

Finalmente, se destacó que el último párrafo del punto 10 es crucial y debería plantearse en términos de que el Consejo ha llegado a esa conclusión.

d) Los temas generales de los que se ocupará el Consejo.

Con respecto a los temas que el Consejo se ha propuesto examinar, un consejero planteó que, entre ellos, debiera incluirse el cómo resolver la asimetría de capital humano que existe en el país, cuestión que se acuerda explicitar a propósito de la concordancia que es posible advertir entre el funcionamiento del sistema de educación superior y los objetivos más generales de un desarrollo nacional equilibrado.

Se advirtió, también, que hay aspectos que no pueden quedar ausentes porque son inherentes al tema de la ES, como la ciencia, la investigación, la innovación y el postgrado. Se destacó la necesidad dar una discusión más de fondo sobre cómo se debieran definir las políticas de innovación y tecnología, sin olvidar que para el desarrollo nacional y el bienestar social, las ciencias sociales y las artes son también aspectos absolutamente imprescindibles que no deben quedar fuera del informe.

Se insistió en la importancia de explicitar el tratamiento de la acreditación, tema que algunos miembros del Consejo estiman necesario relacionar no sólo a la calidad sino, también, a otras exigencias como la participación estudiantil. Al respecto se indicó que debiera hacerse una mención genérica al inicio del documento e ir sobre las recomendaciones más específicas hacia el final del texto.

Sobre el párrafo que señala que el sistema de educación superior en Chile se financia, en lo que respecta a los alumnos, por regla general con cargo a sus rentas futuras, o mediante un sistema de becas, se sugirió explicitar el tema del endeudamiento y de la diferenciación entre el arancel real y el de referencia.

Finalmente, se hizo una recomendación en el sentido de cambiar el orden del texto, incluyendo el apartado sobre los temas generales que abordará el Consejo, luego del apartado 1 y antes del título “El lugar de la ES en el país”,

para que le permita al lector tener una visión global antes de entrar al tratamiento específico de los temas.

e) Otras observaciones generales al documento.

Se hizo una breve reflexión sobre los apartados 5 a 8 del texto donde se hace referencia a los temas de inclusión en la ES de sectores históricamente excluidos, a propósito del documento de trabajo sobre la equidad y la inclusión social presentado por doña Mónica Jiménez. Al respecto, se advirtió que la ampliación del sistema y el ingreso de los quintiles 1, 2 y 3 a la ES, es una realidad que plantea ciertos temas como son la desigualdad y la permanencia.

En relación al punto 13, se solicitó que al referirse a la diversidad institucional dentro de la descripción del sistema, se precise que existieron dos institutos profesionales de carácter estatal.

Se indicó que en las líneas de desarrollo histórico del punto 14, sería conveniente saber hasta que unidad de medida de tiempo se va a usar porque, habitualmente, los análisis llegan hasta el año 90. Al respecto se señaló que, con los datos disponibles, se intentará hacer líneas de tiempo desde 1980 hasta el 2006.

Sobre la actual provisión y el problema del lucro, se advirtió la necesidad de precisar, en el punto 17, qué se entiende por lucro. Se acordó mejorar la redacción porque, desde el punto de vista legal, si se atiende a las decisiones del Consejo de Defensa del Estado, una institución tiene fines de lucro no necesariamente cuando realiza actividades lucrativas, sino cuando los controladores se apropian de los excedentes. En consecuencia, hay fundaciones que realizan actividades que generan excedentes pero eso no las transforma en instituciones con fines de lucro si esos excedentes se destinan a los fines públicos para los cuales la institución fue creada.

Finalmente, se sostuvo que sería conveniente que las tablas y cifras que se presenten, tratándose de las universidades del Consejo de Rectores, hagan la distinción entre universidades estatales y universidades privadas con aporte estatal. Sobre los datos en general, se aclaró que éstos se irán actualizando y completando de acuerdo a la información existente.

II. Plan de trabajo

Se acordó tener en consideración, entre otros antecedentes, el documento sobre equidad e inclusión social de Mónica Jiménez y la exposición de Pablo González, para destinar parte de la próxima sesión a alcanzar alguna convergencia, al menos genérica, sobre el tema relativo al financiamiento de estudiantes para acceder y permanecer en la ES. Luego, se revisará el nuevo borrador con las observaciones vertidas en esta reunión.

Acta 12° Sesión
Consejo Asesor Presidencial
Educación Superior

Fecha: Lunes 23 de julio de 2007
Horario: 9:30 a 13:30 hrs.
Lugar: Sala de Consejo, Pontificia Universidad Católica de Chile.

La sesión contó con la asistencia de los siguientes miembros: Carlos Peña, quien preside la sesión, Alfonso Muga, Juan Zolezzi, Víctor Pérez, Sergio Torres, Manuel Krauskopf, Fernando Montes, Agustín Squella, Jorge Carvajal, Juan Pablo Prieto, Matko Koljatic, Carlos Mujica, José Rodríguez, Pablo Cuevas, Marcela Espinoza, Giorgio Boccardo, Claudio Muñoz, Omar Nuñez, Esteban Vega, y por la Secretaria Técnica Cristian Inzulza y María Francisca Jiménez.

I. Principales temas abordados en la sesión:

I. A. Aprobación del acta y anexos.

Se sometió a la aprobación de los miembros del Consejo el acta de la sesión anterior (11°). Dicha acta fue aprobada por todos los miembros presentes con observaciones.

I. B. Temas generales objeto de discusión.

A continuación, el presidente del Consejo señaló que el tema que deberá ser objeto de discusión en la sesión, es el siguiente:

- Contenido del Informe de Avance del Consejo Asesor Presidencial. Análisis del sexto borrador.

I. C. Discusión en particular:

El Presidente del Consejo invitó a sus miembros a analizar el sexto borrador de ideas para el Informe de Avance del Consejo Asesor Presidencial.

En cuanto al procedimiento que seguirá el Consejo en la confección del Informe de Avance se acordó que, a partir de las observaciones planteadas en esta sesión al sexto borrador, se elaborará una nueva versión del documento que será revisada por un Comité de Redacción conformado por los consejeros que participan en calidad de expertos y por un representante de los estudiantes, el cual tendrá a su cargo la confección de la versión final del informe que se discutirá en la próxima sesión.

Conforme a la metodología acordada, las observaciones relativas a la redacción, a aspectos específicos del contenido y a los énfasis de las ideas que desarrolla el sexto borrador, serán consignadas directamente en una nueva versión del documento. Sin perjuicio de ello, cabe mencionar las siguientes observaciones o ideas generales vertidas en la sesión a propósito del análisis del sexto borrador:

a) La dimensión pública y la matriz histórica de la ES.

Al igual que en la sesión anterior, el Consejo se abocó con especial atención al análisis de la dimensión pública de la ES. Al respecto, se señaló que es necesario revisar la redacción de dicho apartado en cuanto a qué significa que el sistema de ES provea bienes públicos y si ese sólo hecho transforma a las IES –cualquiera sea su naturaleza- en públicas. Las IES públicas, especialmente las estatales, se advirtió, se caracterizan porque garantizan valores como la tolerancia y la pluralidad social, porque sus estatutos se fijan por ley, es decir, son expresión de la soberanía nacional, y porque deben rendir cuentas ante el público.

Tradicionalmente, agregó un consejero, lo público se define en oposición a lo privado, en función de la propiedad, y en tal sentido cabe preguntarse qué dimensiones transforman a una IES privada en pública y cuál es el compromiso del Estado, especialmente en materia de financiamiento, con las distintas IES. Para otro consejero, el sello de lo público está en el financiamiento y en la legitimidad por eso, cuando hablamos de lo público, nos estaríamos refiriendo a las estatales, sin perjuicio de que cualquier IES pueda producir bienes públicos.

Se advirtió, que el hecho de que las IES privadas puedan cumplir ciertas dimensiones públicas, no puede llevar a colegir que éstas adquieren el carácter de públicas y que de ahí el Estado tiene un deber de otorgarles financiamiento.

Un consejero, en cambio, indicó que si una IES privada presta servicios públicos, no se transforma en estatal pero sí es "pública" en ciertos aspectos y, en esa medida, podría obtener, también, financiamiento del Estado. La defensa de la misión pública de las IES privadas, se justifica porque permite defender el rol del Estado, es decir, el derecho que éste tiene a intervenir en ellas.

Para otro miembro del Consejo, todas las IES –sean estatales o privadas- desde que contribuyen al desarrollo de la sociedad, están entregando un bien público.

Se hizo presente que los elementos equívocos que puede contener el documento obedecen a un aspecto discutido en el Consejo que se relaciona con la complejidad de definir lo público y lo privado. En la exposición de José Joaquín Brunner, se recordó, se analizaron las numerosas variables que se pueden considerar para hacer la distinción.

Con respecto a este debate, se señaló que es necesario explicitar que el análisis sobre las dimensiones públicas de la ES no borra la distinción del sistema chileno entre IES privadas e IES públicas que atiende al control de éstas, sino que trata de rescatar el sentido histórico que tenía la provisión mixta. Lo que se intenta expresar en el documento es que la ES tiene varias dimensiones públicas que están abiertas a todas las IES, tanto privadas como estatales. Sin embargo, las IES estatales tienen un deber prioritario y esencial de cultivar algunas de esas dimensiones y es en razón de ello que el Estado debiera apoyar especialmente a dichas instituciones, lo que no obsta a que otorgue también apoyo a las IES privadas que produzcan bienes públicos. La cuestión que se debe aclarar es que el hecho de que una IES privada cultive dimensiones públicas de la ES no la transforma en una IES pública, es decir, no significa que puedan haber IES públicas de dominio privado.

Sin embargo, para un consejero, el tema de las dimensiones públicas de la ES es una cuestión que no puede zanjarse sólo en términos de la diferenciación entre IES públicas (estatales) y privadas. Hay que distinguir tres elementos: la naturaleza de lo público, el carácter de lo público y el interés público. Los dos primeros elementos tienen que ver con las IES, mientras el último se relaciona y es definido por el Estado. La consideración de estos elementos supone aclarar, previamente, el rol del Estado y contextualizar la discusión acudiendo a la matriz histórica ya que hay IES privadas que, desde el punto de vista del interés público, han tenido una serie de reconocimientos por parte del Estado, es decir, no puede extraerse conclusiones de un debate que se circunscribe a la distinción del ámbito de lo privado y lo estatal porque deja fuera a las IES cuyo carácter se define por el interés público, las universidades privadas con aporte del Estado.

A propósito de lo anterior, se insistió en la necesidad de anteceder el tratamiento de este tema con una descripción del sistema actual -donde se distingan las universidades estatales, las universidades privadas con aporte estatal, las universidades privadas propiamente tales, los IP, y CFT- y con un párrafo donde se reconozca el rol del Estado como ente regulador del sistema.

Con respecto a las funciones de la educación superior que todas las instituciones están llamada a cumplir, se indicó que la conclusión a que arriba el último párrafo del punto 10 no debiera plantearse asociada al financiamiento.

Luego, se analizó el tercer párrafo del punto 11 respecto a los desafíos estratégicos del sistema de educación superior en Chile. Se advirtió el peso que tiene esa conclusión, reiterada en el punto 12 y 14 del documento, ya que a partir de ella el tema de la dimensión pública de la ES conduce a aclarar cual es el rol del Estado y la autonomía que tienen las IES para fijar su función en virtud de la libertad de enseñanza. A propósito de ello, se destacó la importancia de incorporar un párrafo relativo a la libertad de enseñanza porque de ella proviene la autonomía de las IES privadas.

Se reflexionó sobre el caso de IES privadas que establecen límites a la hora del debate o diálogo público, que poseen barreras económicas de acceso que impiden la pluralidad de origen entre sus miembros y que no tienen interés por captar recursos del Estado.

Algunos miembros del Consejo, enfatizaron en que la libertad de enseñanza no puede ser tan amplia, en el sentido de prescindir de ciertas exigencias mínimas para las IES como son, por ejemplo, la no discriminación por ideología y la participación estudiantil.

Al respecto, otros consejeros explicaron que, en virtud de la libertad de enseñanza, el sistema debe estar abierto a IES con diversas misiones, no habría inconveniente en que ciertas IES tengan una misión menos sensible con dichas dimensiones públicas y no requieran financiamiento estatal, siempre que se sujeten al marco regulatorio que establece el Estado, especialmente, en materia de información.

Un consejero agregó que una IES de tales características tiene derecho a desarrollar su modelo educacional, pero si la comunidad decide, por ejemplo, que la participación estudiantil debe ser normada, esa IES debería cumplirlo. En tanto no sea normado, puede existir una IES sin participación estudiantil.

b) Otras observaciones generales.

- El Consejo Asesor.

El primer párrafo del documento plantea que el Consejo tiene como un deber suyo el formular propuestas que puedan ser incorporadas al Proyecto de Ley General de Educación sustitutivo de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE). Al respecto, un consejero advirtió que el deber del Consejo no se restringe a eso porque la LOCE no es el único pilar de la ES. Las propuestas deberían ampliarse a otras leyes atingentes a la materia.

- El Consejo y la actual situación de la ES.

En el numeral 5, se señala que el sistema no ha logrado articularse "suficientemente", lo que para algunos consejeros es una apreciación algo generosa del problema ya que, a su juicio, el sistema no está articulado. Se trata, precisaron, de un tema cuyo debate en el Consejo está pendiente.

Respecto al numeral 9 relativo a la relación con el sistema escolar, se consideró necesario ponderar los elementos que deben caracterizar esa relación porque se condicionan recíprocamente, por ejemplo, el sistema de admisión presiona fuertemente al sistema escolar.

Sobre el párrafo que señala: "se arriesga el peligro de dejar entregada a la espontaneidad del sector privado el desarrollo del sistema de ES chileno", un consejero dijo estar de acuerdo con la existencia de ese peligro pero precisando que dicha espontaneidad también se da en las IES estatales.

En lo referente al mayor esfuerzo que debería hacer el Estado por remover las múltiples barreras de entrada que todavía existen en el sector, se aconsejó precisar que dichas barreras de entrada no se refieren a las IES sino a los estudiantes.

Finalmente, un miembro del Consejo señaló que debiera incorporarse la diversificación del sistema pero de manera segregada porque la ampliación no ha contribuido, necesariamente, a una mayor igualdad. En su opinión, el sistema hoy sigue siendo segregado porque ciertos quintiles acceden a un tipo de ES distinto al que acceden otros quintiles.

- Temas generales de los que se ocupará el Consejo.

Dentro de los temas generales de los que se ocupará el Consejo (numeral 15), en materia de financiamiento estudiantil, se recordó que sobre el sistema de becas se dijo que éste procura derribar algunas barreras culturales que impedirían a algunos estudiantes ingresar a la ES. Para otro consejero es necesario precisar, además, que el apoyo del Estado a los estudiantes de carreras técnicas es menor que a los de carreras universitarias.

Se reiteró que temas tales como la ciencia, la investigación, la innovación y el postgrado, deberán ser incorporados dentro de los temas generales de los que se ocupará el Consejo.

- Hallazgos y sugerencias. La diversidad institucional y las líneas del desarrollo histórico.

Respecto a las líneas del desarrollo histórico (numeral 17), se sugirió hacer referencia a las tres instituciones derivadas de la Pontificia Universidad Católica de Chile y cambiar de ubicación el numeral 18 que es esencialmente descriptivo y que se encuentra incluido en las conclusiones que se van enunciando.

Se reiteró que, desde un punto de vista histórico jurídico, existen universidades que tienen un carácter especial por ser corporaciones de Derecho Público y que algunas de ellas tienen ese carácter en virtud de leyes específicas como sucede, por ejemplo, con la Universidad Católica del Norte.

- La actual provisión. El tema del lucro.

Para un consejero, no existe suficiente evidencia de la realidad que se constata en el texto en el sentido de que el lucro deba calificarse a priori como un "problema".

En este punto, se indicó que hay evidencia de que instituciones privadas organizadas como personas jurídicas sin fines de lucro, distribuyen excedentes entre sus controladores, habitualmente mediante mecanismos indirectos, como v.gr., la existencia de sociedades inmobiliarias cuya propiedad pertenece a quienes, al mismo tiempo, controlan la institución universitaria. La existencia de sociedades inmobiliarias con los mismos controladores que la IES, es un buen indicador y habría que explicitar en el documento que ese es el indicador que se está utilizando.

Se advirtió, además, que en la primera situación descrita, es decir, la de aquellas instituciones que realizan actividades lucrativas cuyos excedentes van predominantemente en beneficio de la tarea educacional, no se encuentran la mayoría de las instituciones si se considera a los Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica.

- Recomendaciones.

El numeral 21.1 señala que el Estado tiene deberes ineludibles de regulación, supervisión y fomento del conjunto del sistema. A ello habría que agregar, en opinión de un consejero, su deber ineludible de provisión.

Se indicó que deberían especificarse las funciones que cumplen los distintos órganos estatales que participan en el sistema, punto en el que habrá que pronunciarse sobre la conveniencia de una Superintendencia. Sobre este último aspecto, en particular, se advirtió que es un tema que deberá discutirse más en profundidad, razón por la cual no ha sido incorporado en el informe.

Respecto a las recomendaciones del numeral 21.2, letra a.2) se sugirió reforzar la idea de que debe entregarse información fidedigna y completa de las líneas de expansión ya que se convino en que la autonomía no puede ser irresponsable.

Sobre la letra a.4), un consejero opinó que debería expresarse que las IES tienen la "obligación" de señalar en su publicidad si están acreditadas y por cuantos años.

En relación a la letra a.5) se señaló que la información que debe entregar el Estado es un tema crucial por lo que el Estado debe tener un rol más preponderante en este ámbito. Se propuso agregar un aspecto relativo a los deberes exigibles en materia de información que considere los mecanismos para incentivar formas de autorregulación para la entrega de información.

En la letra b.1) del mismo numeral, se advirtió que se utiliza una expresión que puede generar un mal entendido, se da como ejemplo la distribución del AFD que no es la mejor muestra del desequilibrio que existe en la relación del Estado con sus propias IES. En el mismo punto, se hace referencia a diversas decisiones legislativas que han impuesto costos adicionales a las instituciones estatales, tema respecto al cual se estimó necesario comenzar a configurar un planteamiento en el sentido de no avalar esas restricciones para las IES estatales, de que dichas trabas deben ir despejándose.

En la letra b.4) se indica que las instituciones estatales debieran tener la oportunidad de discutir sus estatutos, cuando en rigor –señaló un consejero- lo que hay que dejar establecido es que, salvo la Universidad de Chile, lo que éstas necesitan son nuevos estatutos.

Con respecto a la letra d) se sugirió darle más fuerza al planteamiento relativo al bajo gasto público destinado al sistema de ES y precisar, en el último párrafo, que el incremento de los recursos para ES, especialmente focalizados en los más desventajados, si bien es una conclusión que suscita consenso, no es la única recomendación que hará el Consejo en la materia.

II. Plan de trabajo.

Se acordó constituir un Comité de Redacción, compuesto por aquellos consejeros que han sido designados en su calidad de "Expertos en Educación Superior" y un representante de los estudiantes. Quienes deberán acordar un texto final del informe de avance para ser sometido a la aprobación de los miembros del Consejo.

Acta 13° Sesión
Consejo Asesor Presidencial
Educación Superior

Fecha: Lunes 30 de julio de 2007
Horario: 10:30 a 13:30 hrs.
Lugar: Sala de Consejo, Pontificia Universidad Católica de Chile.

La sesión contó con la asistencia de los siguientes miembros: La sesión contó con la asistencia de los siguientes miembros: Carlos Peña, quien preside la sesión, Andrés Bernasconi, Agustín Squella, José Rodríguez, Manuel Krauskopf, Sergio Torres, Julio Castro, Alfonso Muga, Marcelo Von Chrismar, Jorge Carvajal, Juan Pablo Prieto, Sol Serrano, Matko Koljatic, Juan Zolezzi, Víctor Pérez, Pedro Pablo Rosso, Enrique O´Reilly, Andrés Bernasconi, Carlos Mujica, Sergio Bravo, Víctor Gonzalez, Pablo Cuevas, Giorgio Boccardo, Claudio Muñoz, Omar Nuñez, Myriam Barahona, y por parte de la secretaría técnica Maria Francisca Jiménez y Cristian Inzulza.

Se excusaron los siguientes miembros: Fernando Montes, Mónica Jiménez, Marcela Espinoza, Juan Cristóbal Palma.

I. Principales temas abordados en la sesión:

I. A. Aprobación del acta y anexos.

Quedó pendiente la aprobación del acta de la sesión anterior (12°), la cual será distribuida a la brevedad para su correspondiente aprobación.

I. B. Temas generales objeto de discusión.

A continuación, el presidente del Consejo señaló que el tema que deberá ser objeto de discusión en la sesión, es el siguiente:

- Contenido del Informe de Avance del Consejo Asesor Presidencial. Análisis del borrador final.

I. C. Discusión en particular:

De acuerdo a lo acordado en la sesión anterior, el Comité de Redacción designado por el Consejo, revisó acuciosamente el sexto borrador del informe de avance considerando las observaciones sugeridas. A partir de dicho documento, elaboró un borrador final que intenta reproducir fielmente lo que se ha discutido hasta ahora, sin perder de vista el hecho de que se trata de un diálogo en curso destinado a dar cuenta del estado del trabajo a la Presidenta de la República, razón por la cual el texto no contiene conclusiones definitivas.

Luego, el Presidente del Consejo invitó a sus miembros a analizar el texto del borrador final y a hacer sugerencias u observaciones generales a efectos de cerciorarse que los énfasis fundamentales estén bien recogidos.

Existió amplio consenso respecto a que el documento refleja adecuadamente el debate en curso y representa debidamente las opiniones vertidas en las sesiones, sin perjuicio de las siguientes observaciones:

a) El Consejo Asesor.

Sobre dicho apartado, se indicó que el numeral 5, que se refiere al mandato que ha recibido el Consejo de parte de la Presidenta de la República y que precisa el carácter del informe de avance, para mayor claridad, debería ir ubicado antes en el documento. Se destacó también la importancia de este tipo de informe en

cuanto ha comenzado a construir un debate público sobre el sistema de ES, especialmente, en los temas del lucro y la acreditación.

Respecto a tal planteamiento, se señaló que este documento irá precedido por un resumen ejecutivo y que su carácter es básicamente político, es decir, implica pronunciarse sobre las directrices políticas básicas del sistema de ES que permitan ir configurando un cierto debate público en torno a él.

b) El lugar de la ES en el país.

En opinión de un consejero, es importante dar mayor énfasis en el documento al tema relativo al tipo de sociedad en la que se está desenvolviendo la universidad actual, que es la sociedad del conocimiento. Debe dejarse constancia, precisó, que en el sistema universitario chileno se percibe la realidad en que nos encontramos y los profundos desafíos que existen en relación a la ciencia y a la tecnología en una economía que se mueve a partir del conocimiento.

Al respecto se señaló que fue discutido, explícitamente, en el Comité de Redacción, la índole del primer informe de avance. Éste no prefigura exactamente el informe final, el cual, probablemente, contendrá apartados en perspectiva de capital humano y cuestiones más técnicas con abundante referencia a la literatura. Repetirlas ahora, se explicó, podría ir en desmedro del enfoque fundamental del documento que es ante todo político, sin perjuicio que, a la hora del informe final, se pueda acentuar más la perspectiva de capital humano.

c) El Consejo y la actual situación de la ES

Para uno de los consejeros -considerando la falta de transparencia que, a su juicio, adolecieron algunos de los procesos llevados por la CNAP- en la parte descriptiva del sistema que se refiere a IES acreditadas y no acreditadas, sólo debería darse cuenta de las estadísticas, es decir, del número de IES no acreditadas, sin efectuar calificaciones al respecto como lo hace el documento.

Al respecto, y sin perjuicio de las deficiencias que pudieron existir en algunos procesos de acreditación, la mayoría de los consejeros valoraron la labor desarrollada por la CNAP y destacaron la importancia de mantener la referencia que hace el documento, cuidando que de la redacción no se derive nada lesivo para las IES e incorporando la misma información respecto a Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica.

En relación al punto 8, otro consejero recordó que anteriormente sostuvo que, desde un punto de vista jurídico, hay tres tipos de universidades en Chile: 1) Las universidades estatales; 2) Las universidades existentes antes de las modificaciones del año 81 que han tenido un claro reconocimiento a través de

algunas leyes específicas, directa o indirectamente, es decir, las privadas con aporte del Estado que en el texto de la LOCE aparecen consignadas bajo un título distinto al de las universidades privadas y; 3) Las universidades privadas cuya existencia se determina a partir de la legislación del año 81.

Esta distinción, agregó, no es trivial ya que permite comprender la matriz histórica a la que alude el documento.

Asociado a lo anterior, se consideró importante precisar que la matriz histórica cambió el año 81 y que parte de los problemas que hoy caracterizan al sistema de ES provienen de ese cambio.

Finalmente, se advirtió la necesidad de explicitar, en el punto 9, que la mayor heterogeneidad del sector enriquece a la sociedad supuesto que se satisfacen estándares mínimos de calidad y de especificar que entre las barreras de entrada que afectan a los estudiantes está la mala calidad de la docencia en educación básica y media, es decir, la desigualdad del sistema escolar. Sobre el punto 10, se sugirió revisar las cifras que indican que en el sistema se educan hoy 700.000 chilenos, ya que en párrafos anteriores se ha hablado de 600.000.

d) La dimensión pública y la matriz histórica de la ES.

En relación a este punto, un consejero advirtió que, de acuerdo a lo conversado en sesiones anteriores, el documento debe hablar de "IES públicas o estatales". Por otra parte, manifestó no compartir la apreciación que hace el texto en cuanto a que hay IES estatales que han perdido parte de su orientación pública ya que, en su opinión, el entorno deficiente o el conjunto de circunstancias que afectan a estas IES ha generado problemas de gestión de los que no puede derivarse la pérdida de su orientación pública.

e) Temas generales de los que se ocupará el Consejo.

En un orden lógico, se indicó, el documento debería tener una configuración distinta. Se acuerda cambiar el orden, trasladando el apartado sobre los temas generales de los que se ocupará el Consejo a continuación de la introducción.

En las recomendaciones, se señaló, se trata el tema de la acreditación y el de la información al público, sin embargo, no quedan claramente reflejados en las tareas a las que se abocará el Consejo, siendo temas en los cuales se ha avanzado pero que no estarían agotados. Se sugiere agregar un párrafo que explicite que el Consejo también se ha propuesto examinar el sistema de acreditación y el sistema de información hacia los usuarios y, por la misma razón, incorporar otro párrafo sobre la potestad reguladora del Estado y cómo ésta debe expresarse.

Acerca del párrafo iii), donde se habla de la "integración entre sus distintos niveles", se opinó que es mejor hablar de "articulación" y, en el párrafo iv) señalar que la formación de capital humano avanzado es tarea propia de la educación superior, para no dejar fuera a los Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica.

Respecto al mismo párrafo iv) se consultó si la frase relativa a las asimetrías de capital humano y al desarrollo nacional equilibrado, va a permitir, a futuro, discutir sobre los desequilibrios o asimetrías en un país extremadamente centralizado y la ES como una posible herramienta de descentralización del país.

Se aclaró que la expresión "desarrollo nacional equilibrado", se incorporó con el objeto de abrir la discusión relativa a la forma de corregir las asimetrías en formación de capital humano entre la región metropolitana y las demás regiones.

f) Constataciones y sugerencias. Las líneas del desarrollo histórico.

Un consejero sugirió que, en el punto 21 donde se habla de "diferenciación vertical", se omita tal adjetivo y se aluda simplemente a la "diferenciación" o un "sistema diferenciado" porque éste puede interpretarse en el sentido de "quien puede lo más puede lo menos" y eso, a su juicio, ha imposibilitado la articulación.

g) La actual provisión: el dilema del lucro.

En relación al párrafo que describe la posición de aquella parte del Consejo que estima inadecuado admitir la provisión con fines de lucro, se advirtió que la redacción actual admite diversas interpretaciones de las que se pueden derivar conclusiones muy distintas.

En primer lugar, el Consejo ha entendido que dentro de las IES se encuentran tanto las Universidades como los Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica. Se debiera aclarar en ese párrafo, se indicó, si al hablar de ES están refiriéndose a los tres niveles o sólo a la universidad, es decir, esclarecer si acaso la sugerencia de prohibir el lucro en la ES alcanzaría a todas las IES o sólo a las universidades.

En segundo lugar, resulta también necesario dilucidar si dicha posición debe entenderse en el sentido de que pueden existir IES con fines de lucro en la medida que no reciban financiamiento estatal, precisando si la prohibición de perseguir fines de lucro alcanzaría a las que reciben financiamiento público vía aportes a la oferta o también vía subsidio a la demanda, o si la interpretación es más amplia y simplemente plantea que no debe existir la provisión con fines de lucro.

Se acordó que la secretaría técnica distribuiría los párrafos que describen las distintas posiciones que ha sostenido el Consejo en la materia, a fin de que cada consejero adscriba a alguna de ellas y de definir cual es la posición mayoritaria al respecto.

h) Recomendaciones.

Se apreció la importancia de justificar la recomendación que hace el Consejo respecto a que sería necesario incrementar los recursos para ES. Para tal efecto, la tabla del AFD, a juicio de algunos consejeros, no tendría mayor relevancia, en cambio, sí sería fundamental incorporar un gráfico de barras que muestre la asimétrica composición del gasto en ES.

Por otra parte, en el párrafo a.4), se habla de "oferta educativa", palabra que no sería lo suficientemente precisa ya que se ha interpretado, en otros medios, como que habría que cerrar las IES sin acreditación. Por esta razón, se acuerda aclarar que el texto se refiere a la publicidad.
i) Anexos.

Al respecto, se recordó que los cuadros van a ser sustituidos, actualizados y trasladados a los anexos.

Se sugirió que en los anexos, toda la información estadística debe ser simétrica y completa, es decir, debe ser la misma tanto para Universidades como Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica y, cuando se refiera a las universidades del Consejo de Rectores, debería distinguir entre universidades estatales y privadas con aporte estatal.

Se indicó que para mayor claridad, sería conveniente ponerle título a las tablas para saber de qué se tratan y, en lo posible, tener los datos de CASEN 2006.

Además del gráfico de barras que muestre la asimétrica composición del gasto en ES, se propuso agregar un gráfico respecto a la inversión en Chile en formación de posgrado, ya que, según un consejero, en Chile tenemos 11 doctorados por millón de habitante al año y los países que estamos admirando tienen de 200 hacia arriba.

II. Plan de trabajo.

En cuanto al procedimiento que seguirá el Consejo, se acordó designar un Comité Editor integrado por Sol Serrano, Juan Pablo Prieto, Andrés Bernasconi, Alfonso Muga Giorgio Boccardo y Carlos Peña, el cual estará encargado de componer la versión final y definitiva del texto recogiendo las sugerencias planteadas en la presente sesión.

Quedó a cargo de la Secretaría Técnica la revisión de cifras y la confección de los correspondientes cuadros y gráficos que contendrán los anexos.

Acta 14° Sesión
Consejo Asesor Presidencial
Educación Superior

Fecha: Lunes 13 de agosto de 2007
Horario: 10:30 a 13:30 hrs.
Lugar: Sala de Consejo, Pontificia Universidad Católica de Chile.

La sesión contó con la asistencia de los siguientes miembros: La sesión contó con la asistencia de los siguientes miembros: Carlos Peña, quien preside la sesión, Fernando Montes, José Rodríguez, Manuel Krauskopf, Sergio Torres, Julio Castro, Mónica Jiménez, Alfonso Muga, Marcelo Von Chrismar, Jorge Carvajal, Juan Pablo Prieto, Sol Serrano, Matko Koljatic, Juan Zolezzi, Víctor Pérez, Pedro Pablo Rosso, Enrique O´Reilly, Carlos Mujica, Víctor Gonzalez, Pablo Cuevas, Giorgio Boccardo, Marcela Espinoza, Juan Cristóbal Palma, Claudio Muñoz, Omar Nuñez, y por parte de la secretaría técnica Maria Francisca Jiménez y Cristian Inzulza.

Se excusaron los siguientes miembros: Andrés Bernasconi, Agustín Squella, Sergio Bravo, Myriam Barahona.

I. Principales temas abordados en la sesión:

I. A. Aprobación del acta y anexos.

Quedó pendiente la aprobación de las dos actas anteriores (12° y 13°).

I. B. Temas generales objeto de discusión.

A continuación, el presidente del Consejo señaló que el tema que deberá ser objeto de discusión en la sesión, es el siguiente:

- Informe de Avance del Consejo Asesor Presidencial. Revisión del resumen ejecutivo, texto final del informe y anexos.

I. C. Discusión en particular:

De acuerdo a lo acordado en la sesión anterior, el Comité Editor designado por el Consejo se reunió el día lunes 6 de agosto para componer la versión final del Informe de

Avance, considerando las observaciones sugeridas por los consejeros. Por su parte, el Presidente del Consejo elaboró el resumen ejecutivo que antecederá al informe y la secretaría técnica, los cuadros, gráficos y documentos que contendrá el anexo.

Conforme a lo anterior, el Presidente del Consejo invitó a sus miembros, en primer lugar, a revisar el texto del resumen ejecutivo.

El Consejo estuvo de acuerdo en que el resumen ejecutivo recoge los aspectos fundamentales del informe de avance, por lo que fue aprobado por todos los miembros presentes. No obstante, se apreció la necesidad de explicitar los temas que han quedado pendientes, de mejorar la parte final del texto relativo a gasto público en ES –en especial, aclarando en el último párrafo que la recomendación que ahí se hace es sin perjuicio de lo que señala el documento sobre el trato del Estado con las IES estatales- y de efectuar algunas correcciones menores de redacción.

En segundo lugar, el Presidente del Consejo dio cuenta de las principales enmiendas hechas al último borrador del informe de avance que dieron origen al texto final compuesto por el Comité Editor.

Sin perjuicio de algunas precisiones sugeridas por los consejeros que serán directamente consignadas en el texto, el Consejo aprobó el texto del informe de avance revisado en la presente sesión.

En tercer lugar, se examinaron los documentos y datos estadísticos que contendrá el anexo con que concluye el informe. Se acuerda incorporar un gráfico comparado sobre gasto público y privado en ES.

Finalmente, los miembros del Consejo discutieron sobre el esquema de trabajo que deberá adoptarse para abordar los temas pendientes de la agenda dentro de los plazos correspondientes.

Al respecto, se acordó fijar dos sesiones extraordinarias para los días sábado 25 de agosto y sábado 1 de septiembre, y trabajar sobre la base de un calendario que será propuesto por la secretaria técnica.

II. Plan de trabajo.

En la próxima sesión se tocará el tema de financiamiento de la ES.

Para el adecuado tratamiento de este tema, se acuerda invitar a Oscar Espinoza, experto en materia de composición socio económica de los estudiantes de ES en Chile y a Jaime Lavados.

Acta 15° Sesión
Consejo Asesor Presidencial
Educación Superior

Fecha: Lunes 20 de agosto de 2007
Horario: 9:30 a 13:30 hrs.
Lugar: Sala de Consejo, Pontificia Universidad Católica de Chile.

La sesión contó con la asistencia de los siguientes miembros: Carlos Peña, quien preside la sesión, Fernando Montes, Manuel Krauskopf, Sergio Torres, Sergio Bravo, Mónica Jiménez, Alfonso Muga, Marcelo Von Chrismar, Juan Zolezzi, Pedro Pablo Rosso, Carlos Mujica, Víctor González, Pablo Cuevas, Giorgio Boccardo, Marcela Espinoza, Juan Cristóbal Palma, Claudio Muñoz, Omar Núñez, Javier Candia, Myriam Barahona y por parte de la secretaría técnica María Francisca Jiménez y Cristian Inzulza.

Se excusaron los siguientes miembros: Andrés Bernasconi, Agustín Squella, José Rodríguez, Jorge Carvajal, Juan Pablo Prieto, Sol Serrano, Matko Koljatic, Víctor Pérez, Enrique O´Reilly y Julio Castro.

I. Principales temas abordados en la sesión:

I. A. Aprobación de actas.

Se sometió a la aprobación de los miembros del Consejo las actas de las sesiones 12°, 13° y 14°. Dichas actas fueron aprobadas por todos los miembros presentes sin observaciones.

I. B. Temas generales objeto de discusión.

A continuación, el presidente del Consejo señaló que los temas que deberán ser objeto de discusión en la sesión, son los siguientes:

- Entrega del informe de avance a la Presidenta de la República.
- Financiamiento en educación superior, con especial énfasis en financiamiento estudiantil.

I. C. Discusión en particular:

a) Entrega del informe de avance a la Presidenta de la República.

Habiendo sido aprobado en la sesión anterior el texto definitivo del informe de avance, en la presente reunión el Consejo acuerda formar una delegación que

hará entrega de dicho informe a la Presidenta de la República, concluyendo así esta primera etapa de funcionamiento del Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior.

De este modo, se dará cumplimiento al mandato presidencial de entregar un informe de avance conteniendo las deliberaciones que, una vez cumplido la mitad del plazo que tiene el Consejo para cumplir su tarea, ha podido emprender.

Las personas designadas como integrantes de dicha delegación son: el Presidente del Consejo, Carlos Peña, los consejeros, Myriam Barahona, Giorgio Boccardo, Sergio Bravo, Marcela Espinoza, Julio Castro, Marcelo Von Chrismar y los miembros de la Secretaría Técnica María Francisca Jiménez y Cristian Inzulza.

b) Financiamiento en educación superior, con especial énfasis en financiamiento estudiantil.

Luego de efectuar una breve introducción sobre financiamiento de la ES en Chile, el Presidente del Consejo invitó a sus miembros a conversar sobre sistemas vigentes de financiamiento estudiantil, con miras a formular recomendaciones de política en esa área.

Al respecto precisó que, en la actualidad, el sistema de educación superior en Chile se financia, por regla general, en lo que respecta a los alumnos, con cargo a sus rentas presentes o futuras - crédito del fondo solidario y el sistema general de crédito con aval del Estado-, esa es la definición fundamental de política pública en Chile, es decir, se internaliza el costo de pregrado, fundamentalmente, en aquellos que van a obtener el beneficio de la ES. A ello se agrega el sistema de becas en aquellos casos en que existe grave divergencia entre los beneficios sociales y privados de ciertas carreras, operando éstas como subsidios directos a la demanda.

b.1) Punto de partida y contextualización del tema.

A juicio de un consejero, la pregunta que debe plantearse el Consejo es si este es el sistema de financiamiento que queremos para nuestro país, es decir, si estamos de acuerdo en el sistema que tenemos pero mejorándolo o si queremos modificarlo. La discusión debe partir, precisó, viendo que está haciendo Chile en inversión en ES y el centro de preocupación debe ser la situación de inequidad en el acceso de los estudiantes a la ES.

Algunos consejeros advirtieron que esta discusión debe ponerse en un contexto más general y no puede desvincularse de la realidad, del contexto en que Chile

optó por desarrollarse, de lo contrario, las posibilidades de éxito de las propuestas que haga el Consejo serían escasas.

Al respecto se señaló que, en la mayoría de los países europeos, el Estado financia la ES, por lo que cabe preguntarse ¿por qué no en Chile? Es indispensable hacer un análisis histórico de las estructuras de financiamiento para apreciar como las realidades económicas han determinado las políticas en ES. En ese marco, la primera situación que llamaría la atención es por qué hay ciertas universidades -las pertenecientes al Consejo de Rectores (CRUCH)- que tienen beneficios que no poseen las otras, si se justifican los aportes que el Estado hace en base a criterios meramente históricos y por qué ciertos financiamientos estudiantiles están condicionados a la clase de IES de que se trate.

Partiendo de la base de que los recursos estatales en ES deben incrementarse y de que debe propenderse a un sistema de financiamiento que favorezca la inclusión e integración social, se hace presente que no se puede hablar de financiamiento sin aludir al tema de la acreditación ya que deberá discutirse sobre las condiciones de calidad que deberían cumplirse para obtener financiamiento, es decir, la calidad de las IES y del producto que se entrega al estudiante.

Se indicó que este tema no puede desligarse de las restantes cuestiones que ha tratado el Consejo. El lucro, se advirtió, está vinculado a los recursos que las IES reciben del Estado, por otra parte, debe haber una coherencia entre las dimensiones públicas de la ES y el financiamiento. Un consejero agregó, que el tema financiamiento debe ir de la mano de definir que clase de IES queremos.

Sin perjuicio de lo anterior, se aclaró que la discusión debe centrarse en si el principio de política pública enunciado, esto es, que los estudios de pregrado se financian con cargo a las rentas presentes o futuras de los estudiantes y sus familias, es correcto. Luego de revisar ese criterio de política pública se analizaran otros aspectos particulares asociados al tema de financiamiento.

b.2) Financiamiento estudiantil.

Como punto de partida, señaló un consejero, es importante advertir que lo que introdujo el tema financiamiento en nuestra discusión es el tránsito desde un sistema de educación superior elitista y homogéneo a uno masivo y diversificado. Comienzan así a surgir necesidades de financiamiento que antes no existían, explicó. Por ello, a partir del año 1981, se estableció un verdadero sistema de aranceles para inyectar recursos privados para recuperar los costos de la ES. De allí surge, por un lado, el problema de cómo paga la ES quien no tiene recursos para hacerlo y, por otra parte, la dificultad de determinar si hay subsidios cruzados ya que la docencia de pregrado en las universidades se produce conjuntamente con otros bienes como la investigación y extensión.

Por un asunto de método, se aconseja partir examinando el área de la docencia de pregrado, dejando para después los otros bienes que las universidades producen.

Luego, la discusión se centra en la pregunta relativa a quién debe pagar la ES, ¿quien se beneficia privadamente con ella o el Estado?

Parte del consejo considera que, sin perjuicio de las deficiencias que presenta el actual sistema, el principio de financiamiento con cargo a las rentas presentes o futuras del estudiante, es acorde con la realidad de masificación de nuestro sistema de ES. Algunos agregaron que, tal como lo expuso Pablo González, el punto central es que las personas al formarse en ES están haciendo una inversión que tiene claros beneficios privados, sin perjuicio de que puedan existir aspectos asociados a las externalidades de la ES que podrían implicar algún subsidio estatal.

En el ámbito del financiamiento de pregrado vía aranceles, se precisó, deben considerarse los siguientes aspectos:

1. Transparencia. Es importante resolver las asimetrías de información a través de un sistema de información que permita una adecuada elección de los estudiantes.

2. Rol del Estado. El rol del Estado es crear los mecanismos que aseguren el acceso y la permanencia en la ES de quienes no pueden hacerlo porque, dado el nivel que han alcanzado los aranceles, ello está siendo un obstáculo incluso para las personas del 4° quintil.

Es importante, advirtió un consejero, determinar si estamos de acuerdo en que, bajo dicho principio, exista total libertad para que las IES fijen sus aranceles y si el Estado tiene que establecer una forma de contención del precio frente a esa libertad que tienen las IES.

Señaló que el Estado debería orientar sus recursos hacia carreras que sean de alta representatividad y valoración y hacia estudiantes que gozan del mérito y del talento necesario para estar en la ES, en esto, explicó, el Estado puede tomar como referencia los criterios de selectividad que priman en el acceso a un cierto grupo de universidades. Con respecto a los quintiles más pobres, agregó otro consejero, deben existir políticas subsidiarias más extremas, por ejemplo, derechamente becar al primer quintil.

El actual sistema, se indicó, favorece la existencia de IES segregadas, donde algunas concentran a los estudiantes más ricos y otras a los estudiantes más pobres. Desde esta perspectiva, hay que pensar qué tipo de sociedad es la que

queremos tener, orientando los recursos del Estado según criterios de pobreza y calidad y hacia IES que favorezcan una mayor integración social.

En este contexto, algunos miembros del consejo señalaron que no deberían existir dos sistemas de créditos diferentes sino un único sistema que contemple aranceles de referencia reales, siendo deber del Estado fijar aranceles de referencia sobre criterios de determinación de costos que sean próximos a las variables que son determinantes de los costos de funcionamiento de las IES.

Para un consejero, el criterio para conceder este crédito debería ser el quintil al que pertenece el estudiante y no la IES donde éste estudie. No obstante, se advirtió que en este punto surge un tema a debatir ¿es requisito que la IES esté acreditada para entregar financiamiento a los estudiantes?

En un sistema de financiamiento con cargo a rentas futuras, se indicó, debe pensarse que esas rentas futuras dependerán de la carrera elegida y del sector socio económico del que viene el estudiante. Por ello, podrían diseñarse distintos sistemas de amortización de la deuda dependiendo de esos factores y fomentar la entrega de becas de excelencia académica.

Con respecto al arancel de referencia, un consejero expuso el contexto en el que fueron fijados el año 2005, en forma paralela a la discusión del proyecto de ley sobre crédito con aval del Estado. Explicó que en dicha oportunidad el Ejecutivo alcanzó un acuerdo en virtud del cual el precio de cada carrera correspondería al arancel real que cobraban las universidades del CRUCH para el año 2000 traídas a valor presente del año 2005. Si una universidad incrementó sus aranceles reales desde el año 2000 al año 2005, se le produce diferenciales enormes en determinadas carreras.

Se insistió en la importancia de contar con información sobre los valores reales por carrera, de acordar una metodología de cálculo para fijar un arancel de referencia que sea transparente y se base en criterios que no sean desiguales para los Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica y de impedir que por esta vía sean asumidos por el alumno costos diversos a la docencia.

Para otros consejeros, la cuestión de quién debe pagar la ES va asociada a las preguntas sobre si la educación es un bien privado y si de ella sólo recibe beneficios particulares el estudiante o además aporta al desarrollo del país.

La ES, se indicó, es un bien social, aporta al desarrollo del país, reporta beneficios sociales, por lo cual la sociedad debería hacerse cargo de su financiamiento. Estamos en la sociedad del conocimiento, donde la inversión en ES es de carácter estratégico .

Nuestro sistema, advirtieron, profundiza las desigualdades, generalmente el estudiante no es el que paga sino su familia, sobre la que pesa una fuerte carga

tributaria, además, la problemática hoy es que los estudiantes de los quintiles 1 y 2 vienen con carencias académicas que constituyen otra barrera para la entrada y permanencia en la ES. La educación como un derecho, se agregó, otorga herramientas para la dignidad de la persona, pero el actual sistema crediticio atenta contra esa dignidad porque existe una discriminación arbitraria entre estudiantes de una misma condición socio-económica que pueden acceder a un tipo de crédito y al otro no.

Por está razón, en su opinión, debe cambiarse el actual sistema crediticio revisándose sin tabú la estructura económica en que se basa este sistema. Más que mejorarlo, precisó un consejero, hay que cambiarlo sustancialmente considerando propuestas históricas de los estudiantes como la del arancel diferenciado que, ante esta realidad, cobra especial vigencia.

Para un consejero, la discusión no se mueve sólo entre dos extremos –todo el financiamiento debe ser de cargo del estudiante o todo el financiamiento debe ser de cargo de la sociedad- ya que frente a esa dicotomía existe una alternativa intermedia. En un país tan desigual como Chile, explicó, donde las expectativas laborales y de remuneración dependen no sólo de la ES sino también de las redes sociales con que cuente el estudiante, el Estado debe subsidiar la demanda de manera diferencial a través de ciertos mecanismos tributarios progresivos, es decir, no toda la sociedad debe asumir el costo por igual.

b.3. Financiamiento institucional.

El Consejo hizo un breve análisis del financiamiento institucional con especial énfasis en el Aporte Fiscal Indirecto (AFI). Se señaló que es importante revisar la forma como se distribuye el AFI y cambiar el financiamiento institucional basado en criterios históricos.

Para un consejero, el AFI es uno de los elementos más segregadores y regresivos socialmente por lo que, a su juicio, debería ser eliminado. Sugirió que tales recursos deberían orientarse a los programas de doctorado ya que el doctorado facilitaría una mayor movilidad social y otorgaría reales posibilidades de entrar en las redes sociales. Otro consejero, en cambio, propone orientar el AFI a la gente más pobre, a IES con proyectos de mejoramiento para el acceso de los estudiantes de escasos recursos.

Al respecto, se aclaró que al AFI no se le debe atribuir cosas que no están en su concepción como tampoco se debe atribuir al Aporte Fiscal Directo (AFD) cosas que no forman parte de los criterios con que históricamente fue asignado.

Se indicó que el AFD es una cuestión sobre la que se debería discutir para determinar si se comparte la idea de que el Estado siga privilegiando con una entrega consistente de recursos a un cierto grupo de IES. Pero el AFI, se aclaró, es una creación del año 81 que primero favoreció a las universidades del

CRUCH y luego se amplió para todas las universidades. Lo único que se busca con el AFI es otorgar un subsidio a la oferta que hace la siguiente analogía: si una IES es capaz de atraer a jóvenes que tienen buenos puntajes en la PSU es porque tiene prestigio y calidad. Por lo tanto, no hay detrás del AFI una cuestión de regresión social, atribuirle al AFI esta condición es imaginar que el AFI tiene una relación de causa a efecto que realmente no tiene.

Finalmente, en materia de financiamiento universitario, se destacó la importancia de abordar el tema del trato del Estado con sus universidades. Se señaló que el Estado obliga a sus IES a cumplir una serie de leyes pero, a diferencia del aparato centralizado, no le entrega los recursos. Entre las limitaciones que afectan a las universidades estatales, se aludió a la imposibilidad de renovar sus cuadros académicos y el equipamiento de pregrado y posgrado.

II. Plan de trabajo.

Se acuerda formar una subcomisión que componga un documento de trabajo sobre financiamiento en ES, en base al cual el Consejo pueda discutir y tomar posiciones.

En términos generales, dicho documento debería contener una breve historia de los sistemas de financiamiento y luego, con énfasis en el tema de financiamiento estudiantil, referirse a 3 dimensiones:

- Aportes o financiamiento directo a las IES.
- Financiamiento estudiantil de pregrado.
- Aporte Fiscal Indirecto.

Se designa como miembros de esta subcomisión a: Alfonso Muga, Sergio Bravo, Fernando Montes, Juan Zolezzi, Mónica Jiménez, Juan Cristóbal Palma y Claudio Muñoz.

Acta 16° Sesión (Extraordinaria)
Consejo Asesor Presidencial
Educación Superior

Fecha: Sábado 25 de agosto de 2007
Horario: 9:30 a 12:30 hrs.
Lugar: Sala de Consejo, Pontificia Universidad Católica de Chile.

La sesión contó con la asistencia de los siguientes miembros: Carlos Peña, quien preside la sesión, Fernando Montes, Enrique O´Reilly, José Rodríguez, Sergio Torres, Sergio Bravo, Juan Pablo Prieto, Agustín Squella, Julio Castro, Marcelo Von Chrismar, Juan Zolezzi, Pedro Pablo Rosso, Giorgio Boccardo, Marcela

Espinoza, Juan Cristóbal Palma, Omar Núñez, Javier Candia, y por parte de la secretaría técnica María Francisca Jiménez y Cristian Inzulza.

Se excusaron los siguientes miembros: Andrés Bernasconi, Mónica Jiménez, Jorge Carvajal, Sol Serrano, Matko Koljatic, Víctor Pérez, Manuel Krauskopf, Alfonso Muga, Carlos Mujica, Víctor González, Pablo Cuevas, Claudio Muñoz, Myriam Barahona.

I. Principales temas abordados en la sesión:

I. A. Aprobación de actas.

Quedó pendiente la aprobación del acta de la sesión anterior (15°).

I. B. Temas generales objeto de discusión.

A continuación, el presidente del Consejo señaló que los temas que deberán ser objeto de discusión en la sesión, son los siguientes:

- Financiamiento en educación superior, con especial énfasis en financiamiento estudiantil.

I. C. Discusión en particular:

Retomando la discusión de la sesión pasada, el Presidente del Consejo sugirió cuales serían los criterios o principios generales que se debieran abordar en esta sesión y orientar el trabajo de la subcomisión designada para componer un documento de trabajo sobre financiamiento en ES. Las 5 cuestiones fundamentales sobre las que se deberá deliberar son:

1. Determinar si los estudios de pregrado se financiarán con cargo a las rentas generales (sistema gratuito) o con cargo a las rentas presentes o futuras de los estudiantes (sistema de créditos).

2. Supuesto que el Consejo sugiera un financiamiento con cargo a las rentas futuras de los estudiantes y bajo un sistema de aval de la IES donde cursa sus estudios el alumno y del Estado una vez que egresa, se debería revisar el problema que presenta actualmente la metodología para fijar el arancel de referencia. La cuestión es cuál es el precio que ha de tenerse en consideración a la hora de fijar los mecanismos de garantía y en base a qué metodología se fija ese precio.

3. Determinar si acaso este financiamiento estudiantil va a ser igualitario para todos los estudiantes con prescindencia de si ingresan a una universidad perteneciente al Consejo de Rectores (CRUCH) o a una IES fundada después de 1981 o si, por el contrario, vamos a mantener un sistema diferenciado con precios distintos dependiendo de cual sea la IES a la que accede el estudiante. Si se establece que debe ser igualitario, habrá que discutir sobre qué umbral se fijará esa regla de igualdad, por ejemplo, fijando como condición para todas las IES, independientemente si pertenecen o no al CRUCH, la acreditación o la no persecución de fines de lucro.

4. Determinar si el Consejo va a sugerir un sistema de ayudas estudiantiles más amplio, que no sólo se limite a remover la barrera de entrada que representa el pago del arancel, sino que también cubra el costo de oportunidad que le significa a los estudiantes socio-económicamente más desaventajados el ingreso a la ES a través de un sistema de becas.

5. Determinar si el Consejo está de acuerdo en que un buen sistema de ES es aquel en que el Estado, mediante un sistema de becas, cubre la divergencia entre los costos sociales y privados de ciertas carreras especialmente importantes. Por ejemplo, si al Estado le interesa promover carreras como pedagogía, con bajas tasas de retorno en el mercado, debiera cubrir la divergencia entre el costo social y privado a través de un sistema de becas u otro mecanismo.

Para estos efectos, se entenderá por becas a las transferencias directas de recursos que hace el Estado con cargo a rentas generales y a título gratuito, o sea, no son devueltas por quien las recibe.

Se pueden distinguir 4 tipos de becas:

a) Becas compensatorias: aquellas que intentan compensar desventajas sociales iniciales e inmerecidas de un estudiante, por ejemplo, las que se entregan a un estudiante del primer quintil.

b) Becas de mérito: aquellas a través de las cuales el Estado premia o incentiva a quien lo ha hecho bien.

c) Becas que no tienen un interés privado sino un interés social, como aquellas que se otorgan para cubrir las divergencias entre beneficios privados y sociales de ciertas carreras, por ejemplo, el caso de pedagogía.

d) Becas que tienen por objeto cubrir costos de oportunidad del estudiante que ingresa a la ES.

Los créditos, en cambio, no son transferencias directas del Estado, éste compromete su capacidad financiera para que el alumno obtenga recursos de una fuente distinta.

Existió acuerdo sobre que estos son los aspectos claves que deben guiar la discusión, sin perjuicio de otros temas de financiamiento que contempla la agenda del Consejo y que deberán incluirse en el documento de trabajo que elaborará la subcomisión, como es el relativo a financiamiento institucional, al aporte fiscal directo (AFD) y al aporte fiscal indirecto (AFI). Del mismo modo, se destacó la necesidad de abordar los temas de ciencia, tecnología, innovación y postgrado, los cuales se tomarán en consideración a la hora de deliberar sobre financiamiento pero, por su importancia, serán objeto de un tratamiento aparte.

También existió amplio acuerdo en que es deber del Estado garantizar estándares mínimos de calidad. Se señaló que no deberían entregarse recursos públicos –sea vía financiamiento estudiantil o vía financiamiento institucional- a IES que no satisfacen dichos estándares. Por ello, se indicó, es importante, a propósito del debate sobre financiamiento, volver a tomar el tema de la acreditación. Cuando hablamos de calidad –se agregó- hay que considerar la eficiencia, eficacia y pertinencia de la carrera elegida por el estudiante en términos de que la IES responda por lo que se le está ofreciendo.

Otro factor importante a considerar, señaló un consejero, son los fines que persigue la IES. A su juicio, sólo las IES que cumplen con dimensiones públicas que permiten la incorporación de los estudiantes más pobres deberían tener acceso a recursos públicos. El Consejo deberá discutir, afirmó, sobre si las IES que persiguen fines de lucro podrían obtener financiamiento estatal.

En esta misma línea, se apreció la importancia de plantear el tema de la inclusión porque parte de la riqueza de una IES es que sus estudiantes puedan compartir con otros alumnos de realidades socio-económicas diversas. Es necesario analizar cómo a través del financiamiento, por ejemplo por la vía de los aportes que el Estado hace a las IES, puede evitarse la segregación social que existe hoy logrando la inclusión de los estudiantes más pobres en IES que normalmente reciben a los estudiantes más ricos. El tema de la diversidad, se advirtió, no sólo se relaciona con el financiamiento sino también con la selección, cuestión que el Consejo tratará en su oportunidad.

Luego, la discusión se centró en cuál de los principios de política pública enunciados en el primer punto sería, a juicio del Consejo, el correcto.

Parte del Consejo considera correcto el principio en virtud del cual el financiamiento de pregrado es con cargo a las rentas presentes o futuras de los estudiantes. No obstante, se advirtió que este tema no debería plantearse como una cuestión dicotómica entre renta futura o renta general, porque sería con

cargo a rentas futuras con la salvedad de cómo nos hacemos cargo de los estudiantes de los primeros quintiles, es decir, no excluye la posibilidad de un sistema de becas.

Se argumentó, por una parte, que la ES reporta un beneficio que es fundamentalmente privado, sin perjuicio del beneficio social que sería una consecuencia positiva y deseable que podría premiarse por otros medios que no impliquen hacer gratis la educación.

Por otra parte, se indicó que por un principio de realismo y de justicia se impone un sistema de rentas actuales y futuras, ya que parece difícil revertir algo que, de hecho, ya está sólidamente instalado en el país. Además, hay una cuestión de justicia social porque son tantos los recursos que hay que inyectar al sistema de ES que pensar en un sistema a cargo de rentas generales, habiendo demandas de expansión y de calidad en el sistema preescolar y básico que son fundamentales para lograr equidad de base, es socialmente insostenible. Se explicó que, pese al gran incremento de recursos que se ha dado en los últimos años en el sistema de ayudas estudiantiles, el gasto real per cápita, por estudiante, en el sistema terciario, ha disminuido en un 28% entre los años 1999 y 2005, lo que se debe al enorme crecimiento. A medida que el sistema crece, se agregó, se genera una enorme presión social e impacto sobre las familias, no por nada el gasto privado es del orden del 81% versus el gasto público y el gasto público en el sistema terciario está muy por debajo del gasto público en educación, estamos en el orden del 14% en circunstancias que el promedio de los países de la OECD está en el orden del 24%.

El problema, se precisó, es que no hemos implementado dicho principio con cierta consistencia. El punto está en como establecemos un sistema sólido, transparente, equitativo e igualitario que se haga cargo del conjunto de los jóvenes en el sistema terciario.

Para algunos consejeros, el actual sistema de crédito del fondo solidario y de crédito con aval del Estado debería unificarse en un solo sistema homogéneo que contemple aranceles de referencia reales y un mecanismo que permita que el sistema con cargo a las rentas futuras sea diferenciado.

Otro consejero considera necesario preguntarse si este sistema tiene que estar, necesariamente, asociado al sistema financiero o puede estar asociado a rentas futuras del Estado administrado eficientemente por éste, es decir, un sistema de crédito estatal. Esta segunda alternativa, señaló, debiera ser analizada más técnicamente por el Consejo ya que, a su juicio, el sistema financiero no salvaguarda los criterios de solidaridad y sustentabilidad que se desea conjugar.

Al respecto, un consejero manifestó tener dudas sobre si el hecho de que los recursos sean entregados por el Estado hace que el costo de oportunidad y el

riesgo sean distintos, el riesgo, aseveró, es el mismo independientemente de quien ponga los fondos. En un sistema de ayudas estudiantiles, señaló, los beneficios deben ser diferentes dependiendo si se trata de alumnos pobres o ricos, donde los últimos paguen con cargo a sus rentas presentes o futuras mediante un sistema de créditos y los primeros, estudiantes del primer quintil, reciban una beca para costear sus estudios. Este no sería, a su entender, un sistema de arancel diferenciado, porque en todos los casos, todos deberán pagar algo, es decir, ninguna ayuda estudiantil, a su juicio, puede cubrir el 100%, ya que la experiencia mostraría que constituye un incentivo el que un porcentaje del total del beneficio obtenido por el estudiante sea de su cargo, por ejemplo, mediante trabajo desarrollado dentro de la misma IES, lo que le entregaría posibilidades reales de contar con un ingreso que efectivamente necesita, en un trabajo adecuado que le permita seguir estudiando.

En estricto rigor, aclaró otro consejero, un sistema de becas no es un arancel diferenciado porque éste último supone que el estudiante paga o no dependiendo de su situación socio-económica, pero cuando se asigna una beca, se está diciendo que el estudiante tiene, además de una situación socio-económica deficiente, un mérito académico que lo hace merecedor de ella. Una persona que viene del primer quintil, agregó, tiene una aversión al riesgo que es muy fuerte a la hora de firmar un pagaré y eso excluye de partida la entrada de un cierto sector al sistema. Por lo tanto, entre otras cosas, en el sistema de becas hay una razón económica que tiende a permitir la inclusión.

En relación a este tema, se sugirió cuidar el lenguaje en el sentido que el concepto de beca que se ha utilizado denota la idea de caridad en circunstancias que lo que el Estado entrega a los más pobres no es caridad sino un derecho. Además, se sostuvo que es importante tener presente que no sólo el becado recibe un beneficio sino que toda la sociedad, pese a que es difícil de medir, a través de los conocimientos adquiridos, el estudiante retribuye a la sociedad.

Se advirtió que un tema importante que no se ha discutido, se refiere a las IES que tienen mayoritariamente estudiantes de quintil 1, 2 y 3 con un bajo capital cultural y social y que, por ello, tienen la necesidad de contar con recursos para compensar estas carencias de los alumnos a fin nivelarlos y producir la movilidad social que queremos. Por lo tanto, también se requiere algún sistema de financiamiento –que no son los aranceles- para cubrir los déficit de capital cultural previo a la hora de entrar a la ES, es decir, un mecanismo compensatorio de las desigualdades heredadas del sistema escolar a través de programas remediales que no debería financiar el propio estudiante.

En este punto, habría un problema técnico que resolver; ¿estas deficiencias provenientes del sistema escolar debieran corregirse transfiriendo recursos a las IES, suponiendo que tales IES van a concentrar a los estudiantes de los quintiles más pobres, o transfiriendo recursos mediante becas compensatorias individualmente al estudiante?

Al respecto, se propuso revisar el AFI y orientarlo hacia las IES que reciben a estudiantes de los más bajos quintiles para que puedan invertirlo en proyectos de mejoramiento para el acceso de los estudiantes de escasos recursos.

Se indicó que, actualmente, existe una política de convenios de desempeño con las universidades estatales, proyecto que no es directamente asignable ni concursable sino negociable. Algunas universidades han privilegiado la inversión de los recursos que entregará el Estado en programas de nivelación de competencias para los estudiantes. La pregunta es, en opinión de un consejero, si está política pública que beneficia a las universidades estatales así como otros beneficios que reciben los estudiantes que ingresan a las universidades del CRUCH, se van a ampliar y ser extrapolables a todo el sistema en la medida, por ejemplo, que la IES tenga fines públicos.

Este instrumento nuevo de asignación de recursos a las universidades estatales vía convenios de desempeño es, para otro consejero, muy destacable porque expresa el trato preferente que debe tener el Estado con sus universidades pero bajo una condición, precisó, que el Ministerio de Educación no sólo ejerza un control muy estricto del cumplimiento de esos convenios sino también un control estricto de la gestión de las universidades estatales a través de los representantes presidenciales en las juntas directivas de las universidades estatales, cautelando no sólo que sean fieles representantes o exponentes de las políticas públicas sino que junto con comprometerse con la universidad comprendan que deben fidelidad ante todo a la fuente de su designación que es el Presidente de la República.

Sin perjuicio de la importancia de estas reflexiones, se advirtió que no es el momento de entrar a analizar, en concreto, las herramientas de financiamiento. Lo importante es definir el principio que debiera orientar un sistema de financiamiento estudiantil para luego construir las herramientas. Debe partirse de la base de que Chile es una sociedad desigual y que el sistema masificado contribuiría a disminuir esta inequidad. En esa lógica, se explicó, cualquier herramienta de financiamiento estudiantil debe, primero, reconocer esa desigualdad social hoy y no futura y, segundo, intentar subsanarla, es decir, contribuir a disminuir la brecha cada vez más exacerbada en nuestro país entre ricos y pobres.

En el documento final del Consejo debiera decirse que el Estado, a la hora de definir implementar un sistema de financiamiento estudiantil mejor que el que tenemos actualmente, lo debe hacer no sólo con consciencia de las actuales desigualdades en las condiciones materiales de vida de las personas, sino también con consciencia en la manera como esas desigualdades afectan -además de sus expectativas de conseguir trabajo y de mejorar su posición social y económica- la dignidad de las personas y sus posibilidades de realizar con autonomía un cierto proyecto de vida.

En ese contexto, afirmó un consejero, pronunciarse sobre un sistema absolutamente con cargo a rentas generales del Estado o absolutamente a cargo de las rentas de la familia, es equivocado, porque no se hace cargo de esa realidad. Le parece que quienes tienen recursos deberían pagar, en cambio, los estudiantes del 1° quintil no, ni con cargo a rentas presentes ni futuras porque en una sociedad tan desigual las oportunidades de trabajo se distribuyen más bien por las redes sociales. En el caso de las becas, agregó, hay una segunda discusión que tiene que ver con de dónde acordamos obtener esos recursos, a qué parte de la sociedad se decide gravar para obtener ese impuesto. Cuando se destinan rentas generales a cualquier sector específico se afecta a la sociedad en su conjunto, pero no es lo mismo decir que el Estado entregará una beca que se va a obtener del IVA a obtenerla de un royalty a la gran minería.

A propósito de lo anterior, se explicó que si bien es efectivo que el capital social influye en el nivel de renta, eso podría resolverse planteando que las personas paguen en proporción a sus rentas futuras, o sea, se podría pensar en un sistema donde los aranceles sean pagados bajo crédito y devueltos en proporción a la renta efectiva que el estudiante perciba una vez que egrese.

Respecto a la metodología para fijar los aranceles de referencia, se señaló que es necesario que se sinceren los costos en el sistema. Los requerimientos de calidad van a seguir inyectando presión sobre los costos y eso significa presión sobre los aranceles del pregrado, por lo tanto, si queremos más calidad las IES tendrán que inyectar más recursos y eso hay que financiarlo.

Hoy, se indicó, los aranceles no se fijan en virtud de un estudio de costos sino en virtud de la demanda por la carrera, por ello, habrá que buscar un mecanismo que permita acotar de una manera razonable cuales son los indicadores que permiten fijar el arancel de referencia.

Finalmente, se planteó que, además del arancel, el alumno tiene que vivir mientras estudia, y para ello sirven las becas de alimentación, de alojamiento, etc. Ese tipo de complementos deben estar incluidos para que los alumnos estudien en las mismas condiciones.

II. Plan de trabajo.

En la próxima sesión, el Consejo abordará el tema de investigación, formación de doctores e innovación en las universidades chilenas a partir de la presentación que realizará el consejero Pedro Pablo Rosso.

Fecha: Lunes 27 de agosto de 2007
Horario: 9:30 a 13:30 hrs.
Lugar: Sala de Consejo, Pontificia Universidad Católica de Chile.

La sesión contó con la asistencia de los siguientes miembros: Carlos Peña, quien preside la sesión, Fernando Montes, Enrique O´Reilly, José Rodríguez, Sergio Torres, Juan Pablo Prieto, Sol Serrano, Matko Koljatic, Manuel Krauskopf, Carlos Mujica, Agustín Squella, Alfonso Muga, Marcelo Von Chrismar, Juan Zolezzi, Pedro Pablo Rosso, Claudio Muñoz, Víctor González, Marcela Espinoza, Juan Cristóbal Palma, Omar Núñez, Myriam Barahona y por parte de la secretaría técnica María Francisca Jiménez y Cristian Inzulza.

Se excusaron los siguientes miembros: Andrés Bernasconi, Mónica Jiménez, Jorge Carvajal, Víctor Pérez, Julio Castro, Sergio Bravo, Pablo Cuevas, Giorgio Boccardo, Javier Candia.

I. Principales temas abordados en la sesión:

I. A. Aprobación de actas.

Quedó pendiente la aprobación del acta de la sesión anterior (16°).

I. B. Temas generales objeto de discusión.

A continuación, el presidente del Consejo señaló que los temas que deberán ser objeto de discusión en la sesión, son los siguientes:

- Producción de conocimiento, investigación, innovación, ciencia y tecnología.

- Formación de doctorado.

I. C. Discusión en particular:

De acuerdo a lo convenido por el Consejo, uno de sus miembros, Pedro Pablo Rosso, realizó su exposición relativa a la investigación, formación de doctores e innovación en las universidades chilenas para introducir este tema y poner en conocimiento del Consejo la evidencia disponible en torno a la materia.

En dicha presentación se abordaron los siguientes temas: realidad mundial y regional, situación de Chile, el papel de las universidades, financiamiento de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) y conclusiones.

Al terminar la exposición, los miembros del Consejo realizaron preguntas y comentarios centrándose, fundamentalmente, en las conclusiones de la presentación.

a) "Base científica nacional buena pero diminuta. Ciencia chilena destaca en algunas áreas (astronomía)".

El Consejo estuvo de acuerdo en que la base científica chilena es precaria, desde el punto de vista cuantitativo, pero destacable, desde el punto de vista cualitativo.

Se señaló que es importante que el Consejo incluya el tema de las ciencias sociales y humanidades. Se sugirió hacer un esfuerzo para determinar cuánto se está gastando, comparativamente con otros países, en ciencias sociales y humanidades. Hay que cuantificar la contribución en esta área, se indicó, para determinar si hay un desbalance y preocuparse de él en el informe final.

A este diagnóstico, y como un aspecto interesante de destacar en las conclusiones, advirtió un consejero, habría que agregar la heterogeneidad territorial, ya que la base científica nacional está concentrada en Santiago, Valparaíso y hacia el sur.

b) "Producción de investigadores (doctores) en Chile es paupérrima".

Para el Consejo, dicha conclusión es efectiva y repercute significativamente en la producción científica nacional.

En Brasil, explicó uno de los consejeros, entre las posibles variables asociadas al incremento de la producción científica, se determinó que lo único que se correlaciona perfectamente con tal incremento es el número de alumnos de doctorado que hay. Chile, en su opinión, está autolimitado porque no se ha abordado como país la importancia de esto. De ahí la relevancia de que hayan en Chile research universities, donde las universidades estatales deberían tener un rol particularmente destacado.

En cuanto al financiamiento del doctorado, se señaló que otro tema que se debiera incluir es la necesidad de incrementar los recursos para becas de postgrado que cubran al menos el 100% de la matrícula porque hoy, en muchas universidades, es casi enteramente financiado por el pregrado. Para un consejero, el AFI pierde sentido ahora con más de 600 mil alumnos, por lo estos recursos deberían destinarse a becas de aranceles y mantención de los alumnos de doctorado. Sugirió, también, que de los proyectos de investigación – MECESUP, FONDECYT, etc.- debería poder financiarse a los estudiantes para hacer doctorados.

Se indicó, finalmente, que en el área del postgrado, sería útil contar con información sobre cuáles son las áreas donde estamos produciendo más postgraduados y sobre su inserción laboral. Se propuso pedir en el informe final el fortalecimiento de los programas de inserción de postgraduados en la industria porque, en la medida que haya mayor cantidad de postgraduados en la industria, sostuvo un consejero, vamos a tener una mayor demanda de investigación en la industria y es posible que por esta vía se altere la proporción de inversión privada-pública.

Sobre este último punto, el expositor precisó que los doctorados se concentran en el área de las ciencias naturales, particularmente, en las ciencias biológicas y que sólo un 5% de los doctores egresados del sistema universitario están trabajando en la empresa 5 años después, el resto se mantienen en el sistema universitario.

c) "Capacidad de innovar (patentes) muy baja".

También se coincidió en que la capacidad de generar patentes en Chile es muy baja.

En ello, se explicó, hay un tema que también es cultural ya que en muchos casos no se patentan los descubrimientos de nuestros investigadores porque no existe la convicción de que la producción de conocimiento puede ser de utilidad a mediano o largo plazo.

Este problema cultural, precisó un consejero, incluso estuvo por escrito en las bases de FONDECYT hasta hace unos 5 años atrás, se indicaba que si se iba a patentar había que devolver los recursos recibidos. Hoy día oficinas como la OTRI (Oficina de Transferencia de Resultados de Investigación) comienzan a jugar un rol importante en difundir el valor del patentamiento y en vincular investigación, innovación y patentamiento, de tal manera que los investigadores sientan que no es la única vía la publicación sino que hay una vía que puede generar mayor valor que es el patentamiento. Por ello, se destacó la importancia de incentivar que surjan otras iniciativas de esta naturaleza.

En opinión de un consejero, es fundamental que el Consejo se pronuncie con especial énfasis sobre la democratización del conocimiento y del acceso al desarrollo de este conocimiento. Señaló que hoy existen una serie de situaciones de hecho que impiden patentar, entre ellas, está el alto costo y riesgo de patentar un invento en Chile y de registrar los derechos de marca. Por estas barreras de entrada, añadió, las personas que no cuentan con suficiente financiamiento para sus proyectos no pueden desarrollarlos porque no puede asumir este riesgo.

En este contexto se destacó, además, la necesidad de tener acceso a la información del conocimiento de manera igualitaria. No puede ser, se indicó,

que en Chile la fuente misma de la cultura y la ciencia tenga que ser pagada y sólo algunos tengan acceso a ella. Por ello, también en materia de financiamiento se debería abordar este tema de igualdad.

d) "Capacidad científica nacional radica en las universidades"

Se sugirió matizar esta conclusión indicando que la capacidad científica nacional radica "principalmente" en las universidades, porque también se puede encontrar en hospitales, en industrias y en centros de investigación que no son universitarios.

e) "Incubación de empresas es de iniciativa universitaria."

Al respecto se comentó que las universidades se han preocupado desde hace muchos años, con más o menos éxito, en la incubación de empresas. No deberíamos desconocer, señaló un consejero, que también está la Fundación Chile y otras que han hecho un importante aporte.

No obstante, advirtió un consejero, choca con la idea de innovación lo que hoy ocurre con algunas universidades chilenas que, en la práctica, establecen obstáculos que impiden participar en las incubadoras. Afirmó que hay universidades que ponen barreras para aceptar a una persona dentro de este modelo, por ejemplo, cobran altas sumas de dinero solamente para presentar el proyecto sin asegurar que éste se ganará y si se lo gana, la universidad se queda con un alto porcentaje de la empresa en acciones -porque obliga a hacer una sociedad anónima cerrada- y además se queda con el directorio de la empresa.

f) "Inversión nacional en I+D es muy baja. El Estado supera a los privados en inversión para I+D. Aportes del Estado fragmentados en múltiples instrumentos."

En cuanto a esta conclusión, se afirmó que la inversión nacional en I+D es incluso más baja de lo que se mostró en la presentación (alrededor del 0.5) y que no estaría bien orientada, fundamentalmente, porque la columna vertebral de la ciencia chilena es FONDECYT y éste, prácticamente, no tiene ningún impacto. Se advirtió que no estamos formando doctores y tampoco estamos financiando los méritos individuales proporcionalmente a como lo hacen en otros países, por lo tanto, la inversión es baja y el sistema de financiamiento de la investigación tiene grandes debilidades, el FONDECYT –se enfatizó- tiene que fortalecerse radicalmente para que los profesores de las universidades y de los centros puedan realizar sus investigaciones. En EEUU, explicó un consejero, a pesar de que los particulares aportan el doble que el Estado, tres cuartos de las patentes que se registran provienen de investigación financiada con aportes del Estado.

Se consultó al expositor por qué otros países emergentes tienen una mayor aporte privado o inversión para I+D que Chile y si ello puede obedecer a un problema de planificación.

Al respecto explicó que, en los países mencionados –con excepción de Australia y Nueva Zelanda- las principales fuentes de exportación son productos manufacturados y productos de alta tecnología. Por lo tanto, esas empresas necesitan hacer una gran inversión porque la innovación de los productos surge de la investigación que hacen, es decir, en gran medida, la investigación y desarrollo del sector privado no surge con fines altruistas sino que es una inversión que hacen para el desarrollo de sus propios productos. No obstante, considera que en esto ha habido un gran cambio en los últimos 50 años, en el sentido que las grandes empresas donde se hacía mucha investigación han cerrado algunos de sus laboratorios y contratan a universidades para el desarrollo de proyectos de investigación.

Eso en Chile, precisó, no ha existido hasta ahora porque tenemos una economía que se sustenta mayoritariamente en la exportación de recursos naturales. En este ámbito lo que decide si se es competitivo o no es una ecuación calidad-precio que se inclina por el precio. Nuestra empresa privada se las ha batido muy bien importando tecnología y experticia extranjera.

Sin embargo, el expositor ve surgir una nueva realidad muy esperanzadora, y es el hecho de que algunos sectores productivos emblemáticos –por ejemplo, frutas y vinos- han descubierto que están perdiendo competitividad internacional porque no tienen ellos la base de conocimiento de sustentación tecnológica aplicada a las realidades de Chile.

Para un consejero hay también otro problema que explica por qué el sector privado no se involucra. Chile no ha experimentado una evolución hacia la exportación de productos manufacturados y productos de alta tecnología, en gran medida, porque es antieconómico hacer esa evolución. Tenemos ventajas competitivas en la producción de recursos naturales donde, sin embargo, hay oportunidades gigantescas de generar nuevos productos y nuevas innovaciones. Parte importante de lo que pasa y que, a su juicio, debería consignar el informe, es que no se ha aprobado el mercado de capitales 2 y 3, las AFP, por ejemplo, no pueden invertir en una empresa naciente, entonces, si no se generan los mecanismos para que los grandes inversionistas y empresas inviertan en estos capitales de riesgo no se va a producir este fenómeno de innovación.

Estas inversiones en innovación, señaló, tienen un alto riesgo, muchas de ellas fracasan pero, en otros casos la investigación produce importantes bienes públicos, por lo tanto, se requieren ciertos subsidios del Estado. La paradoja que es clave en esta discusión es por qué el Estado chileno aporta el 60% del gasto en I+D+i y los privados el 40%, cómo hacemos crecer el aporte privado.

Propone pensar en los mecanismos que podrían producir este fenómeno, por ejemplo, a través de ventajas tributarias.

Con particular énfasis se planteó el tema del overhead como un aspecto concreto en materia de financiamiento.

Se afirmó que los instrumentos que financian fundamentalmente la operación de los proyectos incluyen un overhead insignificante respecto a los costos indirectos que el apoyo a la investigación genera, estudios hechos en Europa y EEUU sobre el overhead han demostrado que es, en promedio, entre 50 y 60% el costo real para una universidad respecto a lo que recibe el proyecto de investigación. En opinión de un consejero, gran parte del debilitamiento que tienen las universidades estaría superado si en la propuesta de financiamiento del Consejo se fuera inflexible en la petición del overhead.

Lo que está pasando, se agregó, es que parte importante del gasto en investigación en Chile lo están financiando los alumnos de pregrado porque la universidad es la que le financia el sueldo al investigador y quien financia a la universidad son los estudiantes. Habría un argumento de overhead porque hoy como los profesores no pueden vivir con los sueldos universitarios, se contratan como consultores y en vez de hacer investigación hacen consultorías. Entonces, se concluyó, si no se aumenta el overhead no tendremos profesores bien pagados y si no tenemos profesores bien pagados no tendremos investigación ni buena ciencia en Chile.

g) "Sistema nacional de innovación mal concebido."

En su crítica al sistema nacional de innovación el expositor señaló que deberían jugar muchos más actores de los que están jugando y pareciera desprenderse, según un consejero, que existe cierta desconfianza entre los actores. Al respecto se le preguntó a Pedro Pablo Rosso, cuál sería su diagnóstico sobre dónde están los nudos de las desconfianzas entre los actores y cómo diseñaría él un sistema nacional de innovación.

En opinión de expositor, todo estaba relativamente bien cuando el Presidente Ricardo Lagos convocó a un grupo de personas que tenían alguna experticia en el tema para que propusieran un documento de políticas. Sin embargo, ese documento que tenía una serie de méritos fue archivado inmediatamente y se procedió a la elección de un nuevo Consejo pero ahora en el marco del proyecto de ley que había sido enviado al parlamento y que suponía la creación de un Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

A su juicio, el error conceptual está en que en todos los otros sistemas nacionales de innovación, por ejemplo el finlandés, hay tres actores, el Estado, las universidades y el sector privado, pero están convocadas en cuanto a gremio, es decir, están los sectores empresariales, las universidades a nivel de

rectores y está el Estado en cuanto a las distintas agencias estatales responsables de innovación o investigación científica.

Por lo tanto, él cree que si se tuviera que rehacer el camino, a ese primer documento, debió seguir la creación de un Consejo con esas características en cuanto a sus integrantes y pedirle a ese cuerpo que hiciera un documento de estrategias nacionales de innovación y luego de ese paso, antes de abalanzarse a un proyecto legislativo, haber sometido ese documento a un debate nacional en el parlamento, en los gremios empresariales y en las universidades. A partir de ese debate nacional se debería haber recogido los elementos orientadores para fijar las estrategias nacionales y la organicidad correspondiente.

No obstante, un consejero manifestó no compartir esta conclusión porque a su juicio todavía se está trabajando en este sistema y, por lo tanto, no hay un sistema nacional de innovación.

h) "Consideraciones finales."

Finalmente, se advirtió que en un tema estrictamente universitario como este -sin perjuicio de la participación de algunos IP y CFT en el campo de la innovación que no se debería dejar de considerar- la gran pregunta es qué propuesta va a formular el Consejo en esta materia.

Se señaló que es importante que la discusión no se vaya entrampando en cuestiones que no son determinantes para los fines de la mirada que el Consejo tiene que poner, se deberían hacer sugerencias generales respecto de los temas más relevantes que se pueden identificar y que contribuyan a que las fuentes de financiamiento que están crecientemente disponibles puedan ser aplicadas con una apropiada focalización.

Para un consejero, lo que correspondería decir como Consejo Asesor Presidencial versa sobre los siguientes aspectos de interés para las políticas públicas:

1. Diagnóstico lo más certero posible con ciertas matizaciones sugeridas en esta sesión.

2. Institucionalidad, desde el punto de vista no sólo del Estado sino también de cómo la sociedad chilena aborda los aspectos relacionados con ciencia e innovación en su más amplia acepción.

Aparentemente, señaló, el tema institucionalidad está en entredicho porque se habló de un sistema nacional de innovación que, finalmente, transforma a CONICYT en un mero operador en circunstancias que, anteriormente, era una instancia que generaba políticas y tenía un rol normativo. El Consejo debería hacer una referencia a esta cuestión y tener también un planteamiento sobre si

nos parece que la investigación esté radicada en las universidades o si podría haber otro tipo de estructura.

3. Financiamiento. Sobre este punto, indicó que, en realidad, el gasto que habitualmente consta en materia de investigación y desarrollo en Chile está subvaluado porque cuando se habla de un 0.6 o 0.7% del PIB se está haciendo referencia, solamente, a las transferencias que están vinculadas a los fondos de proyectos concursables y no se está considerando ahí los costos hundidos que las distintas IES que hacen ciencia también tienen.

Respecto a la estructura del financiamiento, consideró que el Consejo debe plantearse si lo que debemos hacer es pasar de una estructura del financiamiento predominantemente estatal -como quizás debería ser en esta etapa- a una estructura del financiamiento mayormente privada, como posiblemente pueda ser en una etapa subsiguiente.

A su juicio, hay además un punto de inflexión muy interesante, debemos hacernos cargo del royalty minero que supone, entre otras cosas, niveles de financiamiento adicional del orden de 150 o 170 millones de dólares adicionales, ello representa una cifra de incremento de un orden del 15%.

Finalmente, el Presidente del Consejo sugirió subrayar los siguientes aspectos del debate para que sean considerados por el comité que elaborará un documento de trabajo sobre esta materia:

I. Temas generales.

1. Principio de trato igualitario a todas las universidades.
2. Estructura de financiamiento universitario donde los estudiantes de pregrado terminan subsidiando gran parte del postgrado.
3. Tema innovación debería matizarse considerando que la tarea universitaria no es sólo la investigación e innovación, también hay una razón sustantiva de qué es lo que queremos ser. Es necesario un juicio crítico donde cobran importancia las ciencias sociales y humanidades.

II. Temas particulares de política.

1. Política de overhead distinta a la que existe hoy.
2. Revisar incentivos en el mercado de capitales para la inversión privada en esta área.
3. Mecanismos estatales de financiamiento.

II. Plan de trabajo.

Se acuerda que un subgrupo de trabajo, conformado por los consejeros Pedro Pablo Rosso, Manuel Krauskopf y Carlos Mujica, compondrá un documento sobre producción de conocimiento y formación de doctorado a partir de las consideraciones generales que surgieron en la presente sesión, documento en base al cual el Consejo pueda discutir y tomar posiciones.

Acta 18° Sesión
Consejo Asesor Presidencial
Educación Superior

Fecha: Lunes 3 de septiembre de 2007
Horario: 9:30 a 13:30 hrs.
Lugar: Sala de Consejo, Pontificia Universidad Católica de Chile.

La sesión contó con la asistencia de los siguientes miembros: Fernando Montes, Víctor Pérez, Manuel Krauskopf, Mónica Jiménez, Andrés Bernasconi, Matko Koljatic, Carlos Mujica, Alfonso Muga, Sergio Torres, Sergio Bravo, Agustín Squella, Julio Castro, Marcelo Von Chrismar, Juan Zolezzi, Pedro Pablo Rosso, Giorgio Boccardo, Pablo Cuevas, Marcela Espinoza, Juan Cristóbal Palma, Omar Núñez, Javier Candia, Myriam Barahona y por parte de la secretaría técnica María Francisca Jiménez y Cristian Inzulza.

Se excusaron los siguientes miembros: Carlos Peña, Jorge Carvajal, Sol Serrano, Enrique O´Reilly, José Rodríguez, Juan Pablo Prieto, Claudio Muñoz, Víctor González.

Dada la ausencia del Presidente del Consejo, coordinó la sesión el Secretario Ejecutivo, Julio Castro.

I. Principales temas abordados en la sesión:

I. A. Aprobación de actas.

Se sometió a la aprobación de los miembros del Consejo las actas de las sesiones 15° y 16°. Dichas actas fueron aprobadas por todos los miembros presentes con observaciones.

I. B. Temas generales objeto de discusión.

A continuación, el Secretario Ejecutivo del Consejo señaló que los temas que deberán ser objeto de discusión en la sesión, son los siguientes:

- Cuenta de la entrega del informe de avance a la Presidenta de la República.

- Publicidad del informe de avance.

- Metodología de trabajo.

- Financiamiento en educación superior. Estado de avance del trabajo de la subcomisión encargada de elaborar un documento sobre la materia.

I. C. Discusión en particular:

a) Cuenta de la entrega del informe de avance a la Presidenta de la República.

El día martes 27 de agosto se hizo entrega del informe de avance del Consejo Asesor Presidencial a la Presidenta de la República. Para tal efecto, se realizó una reunión a la que asistieron los miembros de la delegación integrada por la Ministra de Educación, Yasna Provoste, el Presidente del Consejo, Carlos Peña, los consejeros, Myriam Barahona, Giorgio Boccardo, Sergio Bravo, Marcela Espinoza, Julio Castro, Marcelo Von Chrismar, Víctor Pérez y los miembros de la Secretaría Técnica María Francisca Jiménez y Cristian Inzulza.

Los consejeros integrantes de la delegación recordaron que, en dicha reunión, la Presidenta de la República destacó el trabajo desarrollado hasta ahora y dio gran acogida a las recomendaciones que contiene el informe, sugiriendo que, en adelante, sería conveniente que el Consejo se aboque a formular propuestas más concretas.

La mandataria manifestó especial inquietud en que los siguientes temas sean abordados por el Consejo:

1. Análisis de las posibles herramientas de financiamiento respecto al trato preferente del Estado con sus universidades.

2. Proposición de mecanismos que permitan un acceso igualitario a una educación de calidad a lo largo de todo el país y que hagan posible un desarrollo nacional equilibrado y la formación de capital humano avanzado en regiones, especialmente, en lugares apartados.

3. Con particular énfasis solicitó al Consejo formular propuestas sobre formación técnica.

Se precisó, además, que el interés de la Presidenta es contar dentro del mes de Octubre con aquellas recomendaciones que deban traducirse en enmiendas o reformas legales -como son las relativas a marco regulatorio, licenciamiento y

acreditación- para introducirlas como indicaciones a los proyectos en actual trámite, en especial el que sustituye a la LOCE y contar, si es posible, a fines del mes de Septiembre, con orientaciones generales en el tema del financiamiento del pregrado para los alumnos.

b) Publicidad del informe de avance.

Sobre la publicidad del informe de avance, se indicó que no le corresponde al Consejo darlo a conocer oficialmente a la opinión pública sino a la Presidencia de la República, entidad frente a la cual el Consejo trabaja como cuerpo asesor. Sin perjuicio de ello, se sugirió recomendar a la Presidencia que lo haga público cuanto antes.

Se advirtió, finalmente, que no está en discusión la libertad de los miembros del Consejo para pronunciarse o emitir opiniones sobre los temas tratados en el informe ante los medios de comunicación.

c) Metodología de trabajo.

Con el fin de continuar avanzando con la agenda de trabajo y concluir dentro del plazo establecido por la Presidenta de la República el tratamiento de los temas que para ella son prioritarios, se realizó un balance de los temas pendientes y se formaron nuevas subcomisiones o comités encargados de elaborar documentos de trabajos para ser presentados al pleno del Consejo a fin de que éste delibere y adopte acuerdos en base a ellos.

En cada grupo de trabajo se designó un encargado de coordinación y se invitó a participar a los consejeros interesados en las respectivas materias.

Respecto a los comités ya formados, se acuerda designar a Alfonso Muga como coordinador de la subcomisión sobre financiamiento en ES y a Pedro Pablo Rosso como coordinador de la subcomisión sobre investigación, innovación, ciencia, tecnología y formación de doctorado.

<u>Temas pendientes y organización de nuevos comités de trabajo.</u>

c.1. Formación técnica.

El Consejo acordó designar un grupo de trabajo que prepare un documento sobre formación técnica en Chile, ya que fue una petición expresa de la Presidenta de la República y es un tema sobre el cual aún no se ha discutido. Se indicó que el fortalecimiento de la educación técnica es un tema que está analizando el Consejo de Innovación y al cual también debería abocarse este Consejo Asesor.

Se designó como encargado de coordinar al grupo de trabajo a Marcelo Von Chrismar y se propuso como integrantes a José Rodríguez, Andrés Bernasconi, Juan Zolezzi y Víctor González. Se sugirió, además, que sería interesante que se invitara a participar en la redacción del documento de trabajo a expertos en este tema.

Se indicó que la discusión sobre formación técnica debería contemplar los siguientes temas:

1. Institucionalidad.
2. Organización curricular.
3. Relación más estrecha con las demandas del sector productivo y pertinencia de las condiciones y perfiles de egreso.
4. Forma de organización de los estudios con trabajo part time.
5. Formación continua y articulación.

Otro tema que a juicio de un consejero es fundamental analizar, es el hecho que las universidades, por razones de distinta índole, ofrecen muchas carreras que son, por su naturaleza, eminentemente técnicas y que, sin embargo, se llaman universitarias. Por no dárseles el reconocimiento de su carácter técnico, señaló, las estadísticas chilenas podrían estar bastante alteradas y la relación entre técnicos y profesionales ser bastante menos dramática de lo que aparece.

c.2. Modelo educativo, calidad y pertinencia.

Se advirtió que hay una discusión que no se ha planteado que es la relativa al modelo de educativo que queremos para el futuro. Se instó al Consejo a pronunciarse sobre cuál será ese modelo y a evaluar las normas públicas que tienen ingerencia en ello, por ejemplo, qué entiende Contraloría General de la República por ser profesional universitario.

Sobre el modelo de universidad, se comentó que este es un tema en el cual el Consejo de Rectores (CRUCH) se encuentra trabajando en un proceso de reconversión de sus planes de estudio siguiendo el modelo de Bolonia. Se recordó también que las leyes del año 81 entregaron la atribución exclusiva de ofrecer ciertas carreras a las universidades, por lo cual el Consejo tendría que pensar si tiene sentido definir universidad en atención al tipo de carreras que ofrecen y que implicancias tiene ello.

A propósito de este tema, se apreció la importancia de incluir en la discusión los aspectos relativos a la pertinencia de las carreras que se ofrecen por la IES, es decir, si obedecen a las reales necesidades que tiene el país y el tema de la calidad.

Se designó como encargado de coordinar a este grupo de trabajo a Sergio Bravo.

c.3. Formación inicial docente y formación de ciudadanos.

Mónica Jiménez ofreció elaborar un documento sobre una función universitaria de la que no se ha discutido que es la formación ciudadana y, junto a Sergio Torres, componer un documento sobre formación inicial docente y aportarlo al Consejo.

c.4. Institucionalidad.

Se recordó que, de acuerdo a lo señalado en el informe de avance, el Consejo considera imprescindible emitir una opinión acerca de diversos aspectos relacionados con la institucionalidad del sistema, en especial en lo referido al gobierno interno de las instituciones, la participación estudiantil, la institucionalidad estatal dedicada al sistema de educación superior, la organización histórica del sistema, en especial el Consejo de Rectores y el trato que las instituciones recibirán del Estado.

Por lo tanto, se acuerda formar una subcomisión que abordará tanto los temas de supra-institucionalidad y rol del Estado como los de intra-institucionalidad.

Un consejero señaló que debe incluirse en la discusión el tema del rol del Estado y de la participación a nivel de institución de los funcionarios de las universidades estatales.

Se designó como encargado de coordinar a este grupo de trabajo a Juan Zolezzi y se invitó a participar en él a Myriam Barahona.

c.5. Regionalización.

Sobre el tema de regionalización, desarrollo nacional equilibrado y formación de capital humano avanzado en regiones, se indicó que es un tema transversal que tiene que estar presente en el desarrollo de cada uno de los temas que traten las comisiones, sin perjuicio de lo cual, se informó que las universidades regionales harán entrega de una propuesta al Consejo.

c.6. Políticas nacionales de ES.

Se advirtió que otro tema que debiera abordarse es el relativo a políticas nacionales de ES, es decir, una propuesta de políticas desde la visión de la ES sobre el país que queremos construir. Se señaló que sería importante hacer ese ejercicio porque, de alguna manera, el contenido del informe debiera ordenarse de acuerdo a esos propósitos o metas generales. Se sugirió que ello podría ser materia de una nueva comisión o de alguna de las ya creadas, particularmente, aquella que trabajará sobre el modelo educativo.

d) Financiamiento en educación superior. Estado de avance del trabajo de la subcomisión encargada de elaborar un documento sobre la materia.

Finalmente, se dio cuenta del estado de avance del trabajo de la subcomisión encargada de componer un documento sobre financiamiento en ES y Fernando Montes realizó una breve exposición del borrador que elaboró planteando sugerencias generales sobre esta materia. Luego, se concedió la palabra a los consejeros para emitir sus opiniones y comentarios.

El Consejo ha concordado que Chile es un país que invierte poco como Estado en ES y que no hay solución posible si el Estado no asume el compromiso de aumentar de forma significativa el aporte para la ES. Se insistió en que la ES es una inversión.

Se trata de un tema, advirtió un consejero, que atañe a todas las IES por lo que habría que tener cuidado de no circunscribir su análisis sólo a las universidades.

En cuanto a la descripción del sistema de financiamiento estudiantil, se señaló que es un tema particularmente complejo porque hoy tenemos dos tipos de financiamiento distintos para los estudiantes, uno es UF+2 (crédito fondo solidario) y otro UF+6 (crédito con garantía estatal). Se hizo un par de precisiones al documento aclarando que en el crédito solidario también hay un arancel de referencia y que debe explicitarse de manera clara lo que es hoy el sistema de becas para los dos primeros quintiles.

Respecto al diagnóstico, se señaló que el actual sistema se encuentra entrampado en una multiplicidad de instrumentos que no son claros en sus objetivos ni contribuyen a la inclusión social.

Se indicó que, para efecto de las propuestas que formulará el Consejo, este tema no debe mirarse desde el punto de vista de la escasez de recursos sino que habría que pensar en lo que se quiere lograr a largo plazo.

Se sugirió mirar mecanismos de financiamiento como el de California donde el Estado ha asumido el compromiso de que el 7, 5 % de los mejores alumnos egresados de "enseñanza media" tienen garantizada su educación superior en las IES estatales. Se planteó que un mecanismo como este podría ser exitoso en Chile, es decir, se podría pensar en que el Estado chileno garantice a un porcentaje de alumnos -que podría ser distinto por región- que al menos los dos primeros años tuviesen financiamiento completo vía beca y que a partir del tercer año - porque, desde ese momento, existe mayor seguridad de que se van a graduar- se financien con cargo a sus rentas presentes o futuras con un arancel de referencia que tenga correlación con el costo real de la carrera.

En opinión de un consejero, el Consejo debería plantear la necesidad de que la ES sea prácticamente obligatoria porque hoy un estudiante egresado de enseñanza media no tiene suficientes herramientas para incorporarse al mundo

laboral. Desde esta perspectiva, también se requeriría un giro más radical del Estado en sus políticas de ES.

Insistió en que el Estado debe reconocer la desigualdad presente y futura en el sistema de financiamiento estudiantil porque, actualmente, se reconoce sólo la desigualdad presente pero no la futura, es decir, no se consideran factores como las redes sociales con que cuenta el estudiante que influirán en su inserción en el mercado laboral y en su nivel de renta.

Agregó que el Consejo no sólo debe preocuparse por la cobertura sino también de otro tema que debe incorporarse a la discusión del documento que es el relativo al endeudamiento que afecta a los estudiantes y sus familias. Se trata de un problema que afecta a un sector importante de la sociedad por lo que debe pensarse si ello obedece a un errado diseño de las políticas públicas.

Se manifestó también una preocupación por ciertas áreas, como literatura, para las cuales no hay cabida en la asignación de recursos para innovación y competitividad y que suelen corresponder a carreras con bajas tasas de retorno en el mercado. Se planteó que se trata de aspectos que tienen que ver con nuestro progreso como sociedad por lo que habría que buscar alternativas para dársele cabida a estas expresiones y oportunidades a quienes quieren estudiar estas carreras.

Al respecto, un consejero señaló que tiene dudas respecto a los incentivos que se insiste en poner para aquellas carreras que son de interés para el Estado pero que tienen una baja rentabilidad privada. Aparece la idea de dar becas o financiamiento preferente a estudiantes de escasos recursos para estudiar carreras con mala renta. Le complica la idea de generar incentivos bajo ese concepto.

En términos generales, se planteó que las propuestas en materia de financiamiento estudiantil deben mirar a la equidad en el acceso, a la posibilidad de que los estudiantes tengan oportunidades de estudiar de acuerdo a su vocación y sus méritos, a la necesidad de tener modelos educativos que permitan compensar el déficit cultural y social que afecta a algunos alumnos. Darles una igualdad de trato a los estudiantes, se añadió, supone contar con un sistema de becas para los estudiantes que no pueden pagar y tienen los méritos suficientes y establecer un sistema de crédito igualitario que considere los casos en que la renta futura no permitirá devolver el préstamo adecuadamente.

Sobre el AFI algunos consejeros manifestaron compartir la evaluación que hace el documento en cuanto a que debería suprimirse en su actual concepción y que si se desea favorecer a instituciones de mejor calidad deberían utilizarse otros indicadores y no el puntaje PSU.

Respecto a cuál podría ser el destino de estos recursos, hubo quienes sugirieron que ellos deberían destinarse a producir una mejor integración de los alumnos que vienen de los más bajos quintiles y a un mejor desarrollo regional. A juicio de otros, al país le falta formación de capital humano avanzado, por ello el AFI debería orientarse a los doctorados acreditados, por esta vía, se indicó, es probable que los recursos del AFI retornarían prácticamente a las mismas universidades porque son las que tienen más programas de doctorado acreditado. Finalmente, un consejero manifestó que cualquiera sea el destino que pretenda darse al AFI, es claro que debería estar asociado al tipo de IES a la cual se le entregan.

Respecto al AFD, parte del Consejo considera que es muy difícil cambiarlo. Se argumentó que es inviable pensar en privar de estos recursos a las universidades del CRUCH porque ya lo tienen incorporado como parte de sus ingresos, destinándolos, principalmente, a remuneraciones.

Sin embargo, en opinión de un consejero, se podría pensar en un incremento del Estado al financiamiento basal y, en ese sentido, se podría ser radical es diseñar fórmulas para agregar recursos de financiamiento basal, por ejemplo, si las universidades quieren mejorar en calidad es claro que ese nuevo financiamiento pasa por tener gente con doctorado, entonces, se podría asociar estos incrementos basales a la contratación de nuevos doctores.

En opinión de otro consejero, resulta contradictorio proponerse plantear cambios sustanciales al sistema y luego sostener que el AFD no se puede cambiar. Sostuvo, además, que el Consejo ha dicho, como declaración general, que el Estado debe invertir más recursos por lo que, a su juicio, cabría preguntarse qué estamos dispuestos a conceder y cuál será nuestro nivel de concreción.

A propósito de lo anterior, se dijo que el Consejo se enfrenta a un problema porque se ha propuesto hacer recomendaciones concretas e innovadoras pero no cuenta con suficiente tiempo para ello, por esta razón, se sugirió comenzar a buscar consensos e invitar a participar en la subcomisión a expertos que han tenido más tiempo para reflexionar sobre este tema. Por otra parte, un consejero invitó al Consejo a pensar en que las leyes no son intocables, a trabajar en propuestas innovadoras y no seguir anclados a los instrumentos creados en el pasado en un contexto distinto al actual. Indicó que al menos se debería trabajar en los criterios orientadores que guiarán el trabajo de quienes van a formular las herramientas concretas y volver a revisar el tema de los plazos con la Presidenta.

Al respecto, se aclaró que es posible avanzar rápidamente en materia de ayudas estudiantiles realizando un trabajo concienzudo a partir de la literatura e información disponible. Por una cuestión de método, se sugirió analizar la

presentación de Pablo González, los documentos de Oscar Espinoza y el informe de la OECD sobre educación en Chile del año 2004.

El tema del financiamiento, señaló un consejero, requiere una condición de reflexión más apropiada. Explicó que quienes trabajaron en políticas públicas de ES en el año 90 tenían la gran ventaja de que se había reflexionado mucho sobre distintos temas relativos a ES, de manera que no tomaba mucho tiempo hacer planteamientos y proposiciones. Desde ese periodo hasta ahora han transcurrido más de 15 años por lo que cabría preguntarse por los cambios que se han producido en Chile y en los sistemas de otros países. Sugirió reflexionar sobre los siguientes aspectos:

1. El Estado no es neutral en materia de regulación en ES ni tampoco desde el punto de vista del fomento de la ES en sus distintos niveles. Una de las formas que el Estado tiene para no ser neutral es el financiamiento. Por lo tanto, en su opinión, el Consejo tiene el deber de mirar el tema de financiamiento como formas de incentivo a políticas que son preferentes de parte del Estado para llevar adelante un sistema de ES que reúna ciertas características.

2. Ingeniería legal y reglamentaria. Por ejemplo, modificar el AFI del modo propuesto por algunos consejeros o el AFD implica cambiar una ley, por lo tanto, indicó, en lo que respecta a los fondos de libre disponibilidad tenemos que tener especial cuidado con la ingeniería legal que hay detrás de las definiciones porque parte de lo que el Consejo deberá proponer no debe constituir sólo aspiraciones sino que debe ser viable.

Finalmente, un consejero señaló que para ordenar el tema, es importante distinguir los criterios de asignación y elegibilidad de los estudiantes de los criterios de asignación y elegibilidad de las IES.

Respecto a los criterios de asignación y elegibilidad de los estudiantes, le parece interesante la idea de garantizarle a los mejores el acceso, cruzando dos variables, la calidad académica y los factores socio-económicos. Sería un mecanismo que no sólo tiene ventajas desde el punto de vista de la justicia y de la productividad para el país, sino también tendría un enorme impacto en la enseñanza media porque el alumno tendría una especial motivación para estudiar. Por ello, cree que los criterios de elegibilidad académica no se pueden basar en la PSU porque, a su juicio, ésta no sirve para evaluar el talento de las personas. También hay que pensar, agregó, en un nuevo crédito que conjugue eficiencia y solidaridad considerando las desigualdades presentes y futuras.

Respecto a los criterios de asignación y elegibilidad de las IES, propuso discutir a lo menos 3 cuestiones: 1) si se van a asociar a la acreditación, 2) si se exigirá que respeten ciertos principios básicos de la convivencia universitaria y 3) si se diferenciará entre IES con y sin fines de lucro.

II. Plan de trabajo.

Se acordó que las distintas comisiones trabajarían en la elaboración de los documentos de trabajo dentro de los próximos 15 días, los que serán presentados de acuerdo a una tabla confeccionada por el Presidente del Consejo y la secretaría técnica.

En la próxima sesión se discutirá sobre el avance de la comisión que coordina Alfonso Muga y sobre los temas que deberá abordar la comisión encargada de elaborar el documento sobre institucionalidad.

Acta 19° Sesión
Consejo Asesor Presidencial
Educación Superior

Fecha: Lunes 10 de septiembre de 2007
Horario: 9:30 a 11:00 hrs.
Lugar: Sala de Consejo, Pontificia Universidad Católica de Chile.

La sesión contó con la asistencia de los siguientes miembros: Carlos Peña, quien preside la sesión, Fernando Montes, Manuel Krauskopf, Sergio Torres, Sergio Bravo, Alfonso Muga, Marcelo Von Chrismar, Juan Zolezzi, Matko Koljatic, Pedro Pablo Rosso, Juan Pablo Prieto, Andrés Bernasconi, Sol Serrano, Pablo Cuevas, Giorgio Boccardo, Marcela Espinoza, Juan Cristóbal Palma, Claudio Muñoz, Omar Núñez, Javier Candia, y por parte de la secretaría técnica María Francisca Jiménez y Cristian Inzulza.

Se excusaron los siguientes miembros: Agustín Squella, Mónica Jiménez, José Rodríguez, Jorge Carvajal, Víctor Pérez, Enrique O´Reilly, Julio Castro, Carlos Mujica, Víctor González y Myriam Barahona.

I. Principales temas abordados en la sesión:

I. A. Aprobación de actas.

Se sometió a la aprobación de los miembros del Consejo las actas de las sesiones 17° y 18°. Dichas actas fueron aprobadas por todos los miembros presentes con observaciones.

Adicionalmente, se acordó someter el acta de la 17° sesión a la revisión de Pedro Pablo Rosso, a fin de que ratifique su contenido o, en su defecto, introduzca las modificaciones necesarias para que ésta consigne adecuadamente los temas abordados en su presentación.

I. B. Temas generales objeto de discusión.

A continuación, el presidente del Consejo señaló que los temas que deberán ser objeto de discusión en la sesión, son los siguientes:

- Metodología de trabajo. Organización de las subcomisiones o comités encargados de elaborar documentos de trabajos para ser presentados al pleno del Consejo.

I. C. Discusión en particular:

Considerando lo discutido en la sesión anterior, y a la espera de la entrega de los documentos de trabajo en base a los cuales el Consejo deliberará en las próximas sesiones, el Presidente del Consejo propuso dedicar la presente reunión a concluir la definición de la metodología de trabajo y a coordinar la labor de las respectivas subcomisiones.

Se recordó que, en la sesión pasada, se habló de la conveniencia de cambiar la modalidad de trabajo, concentrándose en las materias que son prioritarias para la Presidenta de la República, a fin de entregar un segundo informe hacia la primera quincena del mes de octubre para, luego, abordar con tiempo suficiente otros temas que requerirían de más tiempo o de una definición más meditada.

Al respecto, se precisó que el interés de la Presidenta radica fundamentalmente en dos cuestiones:

1) Contar dentro del mes de Octubre, si es posible, con aquellas recomendaciones del Consejo que vayan a incidir en la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) con el fin de que sean, eventualmente, introducidas como indicaciones en el Proyecto de Ley General de Educación (LEGE) que está actualmente en trámite.

Se explicó que hoy existe un proyecto de ley gubernamental que es el LEGE y otro proyecto de ley de la Alianza por Chile relativo al mismo tema, que se están discutiendo en una comisión legislativa con el fin de presentar una indicación sustitutiva del primer proyecto con miras a reemplazar la LOCE. En ninguno de los dos proyectos, se contemplan sugerencias respecto al marco regulatorio de la ES chilena, por lo que mantendrían vigencia todos los preceptos de la LOCE que no fueren derogados expresa o tácitamente por esa gran indicación sustitutiva que presentaría el gobierno luego de convenir con la Alianza por Chile.

Por ello, se aclaró, lo que la Presidenta espera es que, a la época en que esa comisión legislativa ya cuente con un proyecto sustitutivo de aquel que está en actual trámite y que refleje acuerdos generales entre la Alianza y el gobierno, el Consejo haya hecho llegar sus sugerencias relativas a marco regulatorio de manera de incluirlas en ese acuerdo.

Se señaló que esta es una tarea que el Consejo puede perfectamente cumplir porque buena parte de las cuestiones relativas al marco regulatorio ya fueron tratadas en el informe de avance por lo que, simplemente, habría precisarlas un poco más. En términos generales, se trata de las cuestiones sobre quién provee ES, cuanto más exigente debieran hacerse los requisitos de entrada para proveer ES, si acaso el licenciamiento se va a conferir o no subordinándolo al proyecto educativo que se tuvo en vista al tiempo de conferirlo, si acaso se van o no a introducir obligaciones genéricas de información, etc. Atendida la índole de la ley, se agregó, que es una ley de bases, orgánica constitucional, se trata de preceptos o reglas genéricas como las enunciadas anteriormente que el Consejo debiera afinar un poco más y reiterar hacia mediados de octubre.

2) Contar con algunas directrices relativas al financiamiento estudiantil lo más pronto posible.

Se explicó que ello obedece, básicamente, a que en el tema de financiamiento estudiantil no se requieren enmiendas legales sino introducir una glosa en la Ley de Presupuesto la que, posiblemente, entrará a trámite la primera semana de octubre. De manera que hacia fines de septiembre, el Consejo debiera entregar un documento con sus sugerencias en esta materia.

En consideración a lo anterior, se sugirió que podría acordarse formalmente con la Presidenta la entrega de un segundo informe del Consejo enfocado en esos temas de mayor urgencia y la determinación de otra fecha posterior para la entrega del informe final.

Se aclaró que en la reunión sostenida con la Presidenta lo que se le planteó y que, en general, le pareció satisfactorio, fue precisamente eso, es decir, que el Consejo enfocaría sus esfuerzos en dar a conocer, hacia mediados de octubre, sus resultados fundamentales en los temas de marco regulatorio y financiamiento estudiantil que son aquellos que ella considera los más relevantes y urgentes y que, luego de eso, tomaría un tiempo para concluir el resto de los temas y entregar el informe final en una fecha posterior por definir.

Respecto a la labor encomendada a los grupos de trabajo, se señaló que el informe que deberá entregar el Consejo no debe contener una descripción pormenorizada de políticas, entre otras cosas, porque no es un Consejo técnico sino deliberativo que procurará proponerle al gobierno directrices generales que funden o inspiren políticas públicas que el ejecutivo tendrá que diseñar en detalle. Por lo tanto, se añadió, los documentos de trabajo que compondrán las respectivas comisiones son *papers* que debieran contener las definiciones conceptuales que este Consejo considera correctas a la hora de orientar el diseño de políticas públicas de ES en Chile.

De acuerdo a las prioridades fijadas por la Presidenta, la comisión de financiamiento se abocará en una primera etapa, a tratar con especial énfasis el

tema de financiamiento estudiantil sobre la base de los criterios o principios generales que se convinieron en la 16° sesión extraordinaria del Consejo. Dicho tema, en opinión del coordinador del grupo, tiene dos aspectos concomitantes que se podrían perfectamente abordar: el tema del costo por carrera, de los ingresos a futuro en el mercado laboral, de las posibilidades de recuperabilidad de los créditos y el tema de los ingresos presentes de las familias y su relación con los aranceles y, junto con ello, el nivel de financiamiento global.

Los integrantes de dicha comisión hasta la fecha son: Alfonso Muga, Sergio Bravo, Fernando Montes, Juan Zolezzi, Mónica Jiménez, Matko Koljatic, Juan Cristóbal Palma y Claudio Muñoz.

También se estableció como tarea prioritaria la que deberá desarrollar la comisión de institucionalidad integrada por Juan Zolezzi, Myriam Barahona, Alfonso Muga, Giorgio Boccardo y Juan Pablo Prieto y la comisión de formación técnica integrada por Marcelo Von Chrismar, José Rodríguez, Andrés Bernasconi, Juan Zolezzi y Víctor González.

Sin perjuicio de lo anterior, se acordó que el resto de los grupos de trabajo, debieran empezar a componer sus documentos para poder discutirlos en el plenario.

Finalmente, se reitera la invitación a los consejeros a incorporarse a cualquiera de los grupos de trabajo y se suspende la sesión de plenario para que las comisiones se reúnan y convengan cómo van a componer los documentos de su cargo para la próxima sesión.

II. Plan de trabajo.

El Consejo se fijó como meta inmediata para la próxima sesión del día 24 de septiembre, comenzar a discutir sobre financiamiento en base al documento que la correspondiente comisión debiera distribuir con antelación a esa fecha. De manera paralela, se desarrollará el trabajo de las restantes comisiones.

Se acordó destinar parte de alguna de las próximas sesiones plenarias a discutir el contenido del documento sobre institucionalidad.

Acta 20° Sesión
Consejo Asesor Presidencial
Educación Superior

Fecha: Lunes 24 de Septiembre de 2007
Horario: 9:30 a 13:00 hrs.
Lugar: Sala de Consejo, Pontificia Universidad Católica de Chile

La sesión contó con la asistencia de los siguientes miembros: Carlos Peña, quien preside la sesión, Julio Castro, Victor Pérez, Sergio Bravo, Juan Zolezzi, Mónica Jiménez, Sergio Torres, José Rodríguez, Alfonso Muga, Pedro Pablo Rosso, Juan Pablo Prieto, Carlos Mujica, Enrique O´Reilly, Claudio Muñoz, Marcela Espinoza, Myriam Barahona, Juan Cristóbal Palma, Víctor González y por parte de la secretaría técnica, María Francisca Jiménez y Cristian Inzulza.

I. Principales temas abordados en la sesión:

I. A. Aprobación de actas.

Se sometió a la aprobación de los miembros del Consejo el acta de la sesión 19°, la cual fue aprobada por los miembros presentes sin observaciones.

I. B. Temas generales objeto de discusión.

A continuación, el Presidente del Consejo señaló que, durante esta sesión, corresponde analizar el documento borrador redactado por la subcomisión de financiamiento.

Para ello, el coordinador de la subcomisión, hizo llegar un documento con las distintas opiniones analizadas por la subcomisión, pero aún se encuentra pendiente el texto final del informe de financiamiento. Dentro del plazo de una semana, se deberá contar con un informe preliminar.

Durante la primera parte de la sesión, se deberán revisar los avances de las distintas subcomisiones que se han constituido.

Durante la segunda parte de la sesión, las subcomisiones se reunirán a objeto de avanzar en su trabajo.

I. C. Discusión en particular.

En primer lugar, se procede a analizar los avances de la subcomisión sobre "Formación Vocacional".

Se señaló que en esta materia se ha trabajado sobre la base de un pequeño memorando elaborado por el coordinador de dicho grupo de trabajo.

El tema se abordó desde la perspectiva de que existen dos grandes vertientes bajo las cuales se establecen las ofertas educativas, a saber:

1.- Formación por disciplinas académicas
2.- Formación de acuerdo a los requerimientos de la industria.

Se señaló que, en el caso de la formación disciplinar, son los conjuntos académicos lo que establecen los requerimientos necesarios para una adecuada formación. Mientras que en el caso de la formación vocacional, quien pone sobre el tapete de la discusión cuales son los requerimientos exigidos es la propia industria. Por ello, se indicó que es indispensable contar con los mecanismos adecuados que permitan recoger los requerimientos de la industria.

El coordinador de la subcomisión indicó que es perfectamente factible que coexistan estas dos orientaciones, pero desgraciadamente no han interactuado de una manera "productiva", se han producido desequilibrios, por que en la interpretación de lo que la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza manda hay "poca claridad" en las definiciones. Se indicó que se puede interpretar que la definición legal en materia de "niveles de formación" es jerarquizada, de lo más a lo menos, siendo que en realidad no es así, sino que se trata da mundos completamente distintos.

Esta definición consagrada en la LOCE, ha producido un nivel de desequilibrio en la labor desarrollada por las distintas instituciones, así, muchos institutos profesionales se han transformado en universidades, por el solo hecho de querer "ser mas", por querer tener más facultades, de acuerdo a las definiciones entregadas por la LOCE.

Se indicó, que este mismo fenómeno ha llevado a que los gremios busquen cambiar el status que la LOCE les entrega, a través de su inclusión en aquellos títulos calificados como de "exclusividad universitaria". Sin embargo, la experiencia ha indicado que este fenómeno no tiene su correlato en calidad y nivel de remuneraciones. El mercado no discrimina, es fácil apreciar que el nivel de remuneraciones por nivel de formación no obedece a un comportamiento de acuerdo a la supuesta "jerarquización" en la definición que entrega la LOCE.

Se señaló que la Formación Técnica en Chile posee las siguientes características:

1. Provisión es 100% de carácter privada

2. En materia de cobertura en quintiles de menores ingresos, los CFT concentran la mayoría de los quintiles de menos ingresos.

3. El tipo de alumnos es diferente al que concentra la formación universitaria, no solo en formación, sino que en niveles de ingresos, sino que también muchos, en promedio, el 75 % de los alumnos estudian y trabajan al mismo tiempo. Esto produce todo tipo de diferencias con el estudiante universitario. Lo anterior se traduce en un perfil de estudiante distinto.

4. La cantidad de carreras ofrecidas por los CFT son menores, por el mismo hecho de que las expectativas por tener formación Universitaria es muy alta.

5. El aumento de la cobertura sólo puede venir de los quintiles de más bajos ingresos.

6. Existe mucha concentración de alumnado en muy pocos CFT. La mayoría de los alumnos en formación técnica estudian en los CFT acreditados.

Se señaló, por parte de un consejero, que la solución a estos inconvenientes planteados se encuentra en los procesos de articulación, y dicha articulación debe producirse no sólo hacia la formación universitaria, sino que también es posible, y adecuado, generar vínculos con la Formación Profesional en la Enseñanza Media.

En esta materia, se indicó que la subcomisión se encuentra estudiando algunas propuestas en materia de articulación. En particular, se señaló que es posible pensar una articulación en materia de postítulos o magíster profesionales en las Universidades, y en ese sentido puede existir un muy buen nivel de articulación, y lo mismo puede pasar a nivel de los institutos profesionales.

En materia de financiamiento, se indicó que los créditos con cobertura en el tercer quintil de ingreso han ayudado a disminuir altamente los niveles de deserción.

El Presidente del Consejo indicó que es necesario esperar una definición conceptual y normativa de los procesos de articulación, y encontrar una propuesta concreta para su implementación.

El coordinador de la subcomisión señaló que las propuestas en análisis apuntan esencialmente a que:

1.- Los sistemas de beneficios socioeconómicos de los estudiantes no dependan del ámbito donde estén estudiando.

2.- Es importante que las instituciones de educación superior tengan acceso a los fondos de fomento en igualdad de condiciones.

3.- Todo sistema que se plantee tiene que permitir un amplio desarrollo a partir de la formación técnica. En la medida que los CFT sean un buen punto de partida para la articulación, el sistema de educación superior en su conjunto funcionará bien. Si bien no se ha discutido aun en la comisión, es necesario

reconocer la urgencia del aumentar la cobertura en los quintiles de menores ingresos.

Por último, se indicó que el primer informe de la subcomisión de Formación Vocacional se encontrará redactado durante el transcurso de la semana.

A continuación, correspondió analizar el trabajo de la subcomisión de Formación Inicial Docente y Ciudadanía.

Se indicó que el trabajo de la subcomisión va a referirse a la función formativa de la educación superior, la cual debe contemplar la formación cabal de las personas, la formación de la ciudadanía, en un sentido restringido y en un sentido amplio, este último incluyendo que los ciudadanos estén consientes de sus derechos y deberes, también se debe incluir el concepto de ciudadanía en tercera generación, que abarca la formación de ciudadanos para la paz.

Se indicó que la educación superior debe formar ciudadanos de primera, segunda y tercera generación. La formación de sujetos que aspiran a transitar de ser simples habitantes a ser sujetos de ellos mismos, contribuyendo al desarrollo de la sociedad de la cual forman parte, y esa es una función que le compete en gran medida a la educación superior.

Respecto a la formación inicial docente, se señaló que en una primera revisión de la documentación se pudo constatar que buena parte ya esta incluido en el informe de la comisión de educación del año pasado, por lo que se esta revisando si existe algo mas que aportar a ese informe.

Por otra parte, se consultó sobre si la formación docente es una cuestión estrictamente vocacional o debe ser una cuestión disciplinaria. Ese podría ser el gran aporte del consejo en la materia, por lo que sería conveniente que el consejo se pronuncie sobre ello.

Respecto al trabajo de la subcomisión sobre financiamiento, se indicó que existe una propuesta enviada por el coordinador de dicha subcomisión, la cual va a ser complementada por los otros miembros vía e-mail, para posteriormente ser distribuida entre los miembros del consejo.

En síntesis, se indicó que existe un documento basado en un análisis de la situación actual en materia de financiamiento, el cual debería ser reducido a propuestas concretas en materia de financiamiento, créditos, acreditación socioeconómica, arancel de referencia, sistema de becas y también sobre financiamiento global, tema que, se señaló, no puede ser dejado de lado, y que es imprescindible abordar para tratar estas materias.

Por último, se acordó tratar el tema de financiamiento global en aquello que sea indispensable para tratar el tema de financiamiento estudiantil. Para ello se

deben elaborar principios generales que traten el contexto de financiamiento de la educación superior y luego sobre financiamiento estudiantil en particular.

A continuación, se constituyeron las distintas subcomisiones para continuar avanzando en los informes.

II. Plan de trabajo.

Se acordó que las subcomisiones elaborarían un preinforme, el cual debería ser presentado durante la próxima sesión.

Acta 21° Sesión
Consejo Asesor Presidencial
Educación Superior

Fecha: Lunes 1 de octubre de 2007
Horario: 9:30 a 11:00 hrs.
Lugar: Sala de Consejo, Pontificia Universidad Católica de Chile.

La sesión contó con la asistencia de los siguientes miembros: Carlos Peña, quien preside la sesión, Fernando Montes, Manuel Krauskopf, Víctor Pérez, Sergio Torres, Sergio Bravo, Alfonso Muga, Mónica Jiménez, Marcelo Von Chrismar, Matko Koljatic, Andrés Bernasconi, Sol Serrano, Enrique O´Reilly, José Rodríguez, Jorge Carvajal, Pablo Cuevas, Giorgio Boccardo, Marcela Espinoza, Juan Cristóbal Palma, Myriam Barahona y por parte de la secretaría técnica María Francisca Jiménez y Cristian Inzulza.

Se excusaron los siguientes miembros: Juan Zolezzi, Pedro Pablo Rosso, Agustín Squella, Juan Pablo Prieto, Julio Castro, Carlos Mujica, Víctor González, Claudio Muñoz, Omar Núñez, Javier Candia.

I. Principales temas abordados en la sesión:

I. A. Aprobación de actas.

Quedó pendiente la aprobación del acta de la sesión anterior (20°).

I. B. Temas generales objeto de discusión.

A continuación, el presidente del Consejo señaló que los temas que deberán ser objeto de discusión en la sesión, son los siguientes:

- Financiamiento estudiantil de pregrado universitario, técnica y profesional. Estado de avance del trabajo de la subcomisión encargada de elaborar un documento de trabajo sobre la materia.

I. C. Discusión en particular:

De acuerdo a la metodología de trabajo acordada, en la primera parte de la sesión, el Consejo en pleno se abocó a la discusión del tema relativo a financiamiento estudiantil.

Para tal efecto, el coordinador de la comisión de financiamiento expuso los aspectos fundamentales de los avances del documento "Financiamiento 1: a los estudiantes de la ES (pregrado universitario, técnica y profesional)". Dicho documento consta de los siguientes puntos:

1. Breve presentación con los objetivos perseguidos.
2. Estado actual del sistema de créditos y becas.
3. Fuentes de financiamiento y mayor nivel de recursos públicos futuros.
4. Propuesta de política de ayuda a los estudiantes.
5. Criterios de elegibilidad tanto de los estudiantes como de las IES.
6. Notas conceptuales.

Se aclaró que en este documento se consignan recomendaciones de carácter general sobre políticas públicas de financiamiento de los estudiantes, tomando como punto de partida el informe de avance. Otros temas asociados a los subsidios a la oferta –AFD, AFI, entre otros- serán abordados en un documento diverso designado como "Financiamiento 2".

Al terminar la exposición, se ofrece la palabra a los miembros del Consejo para formular preguntas o comentarios.

Sobre el cuadro relativo a la equidad en el acceso a la ES, se señaló que, si bien los datos de la CASEN 2006 muestran que probablemente los quintiles 1, 2 y 3 son los que pueden explicar el crecimiento de la cobertura los próximos años, si se miran los datos del 2002, 2003 y 2006 los únicos quintiles que de verdad crece son el 4° y 5°, el quintil 3 decrece, es decir, tiene menos cobertura que antes y los quintiles 1 y 2 alcanzarían una cobertura razonable sólo a muy largo plazo pese a la existencia de una serie de becas y mecanismos de financiamiento lo que estaría diciendo que esos mecanismos o están mal enfocados o son insuficientes.

Al respecto el expositor señaló que la CASEN 2006 tiene la ventaja de referirse a no sólo a la tasa neta –que se considera para efectos de realizar comparaciones- sino también a la tasa bruta, lo que da cuenta también de la población adulta que asiste a la ES. Hizo referencia a un estudio de tendencias demográficas y económicas en el cual se sostiene que hay espacio para seguir aumentando la cobertura pero a tasas inferiores a la que ha venido aumentando los últimos

años y que ese aumento de cobertura en los próximos años se dará en los quintiles 1, 2 y 3 en la medida que puedan haber buenos instrumentos que permitan reducir la aversión al riesgo y los problemas de asimetría de información. Naturalmente, puntualizó, el acceso de esos quintiles depende de un financiamiento público creciente, no sólo del que ya está inducido por los nuevos instrumentos que se pusieron en aplicación a partir del año 2006.

Agregó que la cobertura que venía avanzando a un ritmo fuerte desde el año 90 en adelante tendió a aplanarse en el período 2003-2006. En el cuadro se puede ver que se ha ido reduciendo la brecha y que los quintiles que más han avanzado en su tasa de cobertura son los quintiles 4 y 5, por lo tanto, los niveles de cobertura que se está planteado ampliar es en los quintiles 1, 2 y 3, aspecto que se tuvo en cuenta al momento de formular las propuestas de ayuda a los estudiantes de ES.

Si para efectos del aumento de la cobertura, puntualizó un consejero, se plantea un aumento de los créditos y becas, debería dejarse constancia que cerca del 70% de las familias no puede cubrir el arancel de la carrera, ello permitiría determinar en cuanto debe aumentar, como mínimo, esa cobertura.

En opinión de un consejero, en el documento no se pondera suficientemente el dato de que hoy tenemos menos aporte por estudiante. Señaló que el gasto público per cápita, por estudiante, en el sistema terciario, ha disminuido en un 28% entre los años 1999 y 2005 como consecuencia de la expansión de la matrícula y que la participación del nivel terciario en el presupuesto de educación es sólo del 14% en circunstancias que el promedio de los países de la OECD está en el orden del 24%. Sobre el punto, el expositor manifestó la necesidad de conocer la fuente de dicha información.

Con respecto al cuadro de créditos y becas de arancel, se indicó que en la presentación no se recoge una diferencia que generaría incentivos perversos en el sistema, por ejemplo, que la beca de excelencia no tiene igual valor si el alumno estudia en una universidad, en un instituto profesional o centro de formación técnica aunque se trate de la misma carrera, con lo cual se está diciendo que para el Estado es más importante que el alumno estudie en una universidad que en un IP o CFT aunque ésta no se encuentre acreditada.

Se advirtió que al hablar del incremento de la cobertura de aranceles, no se dice nada de los profesionales vocacionales, el Consejo, se señaló, debería pronunciarse sobre si tiene interés en los institutos profesionales, sobre qué importancia se le da a las carreras vocacionales y si le parece correcto que la cobertura de aranceles sea distinta. La misma objeción planteó respecto al enfoque alternativo al mecanismo vigente de créditos y becas porque no le parece que el alumno que estudia una carrera vocacional en un IP tenga sólo un año de beca pero si estudia la misma carrera en una universidad tenga beca por dos años, a su juicio, en este modelo alternativo habría que darle a todos dos

años de beca o distinguir si se está hablando de carreras de grado o carreras vocacionales independientemente si las dicta o no una universidad.

En relación a lo anterior, el expositor reconoció que los planteamientos del documento tienen una mirada desde el punto de vista universitario, razón por la cual estimó necesario que los consejeros cercanos al mundo de los IP y CFT revisen el documento y formulen sus observaciones. Señaló que la prevención es válida y evidencia la necesidad de contar con instrumentos focalizados en el área de los IP y CFT que conduzcan a los estudiantes a una elección conveniente para sí y para el país. En este punto, agregó, es importante tomar en cuenta las preferencias de las familias chilenas en cuanto al futuro de sus hijos, aspecto que está tratado en el documento.

Respecto al sistema de becas, se indicó que habría que hacer esfuerzos para nivelar sus montos y para que, a través de ellas, se den señales de orientación del mercado hacia carreras vocacionales. Se señaló también que es necesario precisar que las becas no son complementarias entre ellas y que debería haber coherencia entre los puntajes mínimos de ingreso a las universidades y los puntajes mínimos para acceder a las becas.

En relación al sistema de créditos, se manifestó la necesidad de revisar el actual crédito con aval del Estado para igualar las condiciones de éste a las que rigen para el crédito del fondo solidario. Se señaló que no es posible seguir pensando en un sistema en que unos estudian con UF+2 y otros con UF+6 porque es discriminatorio. Se consultó, además, si dentro de las proposiciones del documento se enfrenta el diferencial entre el arancel real y el arancel de referencia.

Existió acuerdo en el Consejo respecto a que el principio general que debe quedar explícito en el documento es que en materia de subsidios a la demanda no se justifica un trato diferenciado.

Se hizo presente que no se observa nítidamente lo que se pretende realizar a nivel de propuestas ni los criterios de equidad y elegibilidad que subyacen a ellas.

El expositor señaló que las propuestas que hace el documento son de carácter general y se encuentran identificadas en el documento de una manera diluida cuya redacción habría que mejorar. En ellas se hace referencia a la necesidad de mejorar el sistema de créditos y aminorar el trato discriminatorio de los deudores del crédito con aval del Estado, por ejemplo, respecto a la tasa de interés. La opción sería ampliar la garantía del Estado, abordar el problema del riesgo respecto al ingreso futuro del estudiante mediante el mecanismo de contingencia al ingreso, dicho esto, precisó, es posible bajar la tasa de interés.

Sobre los comentarios relativos a la inequidad del sistema respecto a las IES, el expositor explicó que ello obedece a razones históricas por lo que cabría preguntarse bajo qué condiciones las IES privadas creadas a partir de 1981 son susceptibles de recibir subsidios a la oferta. Tanto este tema, como el análisis de los posibles aportes a las IES para otorgar atención especial de los grupos vulnerables que sugirió un consejero, están claramente asociados a los subsidios a la oferta por lo que serán abordados en el documento sobre Financiamiento 2.

Un consejero hizo presente que, desde la perspectiva de los funcionarios y trabajadores de las universidades, la preocupación que debería quedar explicitada en el documento es que, cualquiera sea la forma en que el Estado financie a las IES, se debe contemplar una cuestión de principios, que asuman el carácter nacional, democrático y de excelencia. Otra condición es que todos los fondos que las universidades privadas reciban del Estado por cualquier vía, deberían ser objeto de control de cuentas a posteriori en la misma forma en que Contraloría General de la República controla a las universidades estatales.

Finalmente, se le consultó al expositor sobre el tema de las agencias recaudadoras del crédito y por qué es la universidad y no el Estado el encargado de la recaudación respecto al crédito del fondo solidario, cuestión a propósito de la cual un consejero dijo entender que el tema de la recaudación por parte de la universidad debía considerarse como un beneficio, no como una carga porque la universidad lo puede redistribuir en beneficio del estudiante, lo importante, precisó, es hacer más eficiente los mecanismos de recaudación.

Sobre el punto, señaló que el problema es que, a diferencia de lo sucede con el crédito con aval del Estado, en el crédito del fondo solidario los activos son propiedad de la universidad. El documento, precisó, trata del establecimiento de una agencia central que coordine la cobranza.

A continuación, el consejero Matko Koljatic, miembro de la comisión de financiamiento, expuso su documento denominado "Ideas sobre financiamiento de las ayudas estudiantiles", en el que se plantea un enfoque alternativo al mecanismo vigente de créditos y becas.

Explicó que la mayor parte de la deserción de los estudiantes de ES ocurre en los años de inicio, particularmente en el primer año en la educación técnica/vocacional y en los dos primeros años en la educación universitaria por lo que, a su juicio, el financiamiento público a los estudiantes, en el inicio de la educación superior (un año en los CFT y dos años en los IP y universidades) debería ser en base a becas y, una vez que el alumno progresa al tercer año de su carrera universitaria o al segundo año en su carrera en el CFT, sus pagos por arancel deberían ser financiados vía crédito.

Al respecto, un consejero señaló que hay un aspecto que no le quedó claro. Si el estudiante fracasa durante los primeros años gratuitos, el costo es del Estado,

pero si tiene éxito y progresa al tercer año, ¿el costo de esos primeros años sigue siendo estatal?

El expositor aclaró que dicho costo sigue siendo de cargo del Estado y agregó que uno de los problemas que se plantean es que los costos de entregar esa educación en algunas carreras podrían ser más altos que la beca, por lo que se podría pensar en que la IES ajuste, a partir del tercer año, el costo de ésta.

Se advirtió que desde esta perspectiva, más que hablar de quintiles 1 y 2, habría que referirse a educación municipal y particular subvencionada, y que no tendría sentido la exigencia de obtener un mínimo de 550 en la PSU para acceder a las becas, según el expositor, tal puntaje de ingreso para los estudiantes más pobres es absurdo.

Si bien parte del Consejo destacó lo novedoso de la propuesta y consideró que tendría la ventaja de servir de incentivo a la calidad de la educación municipal y particular subvencionada, se estimó necesario evaluar previamente el modelo y las políticas que se han aplicado desde el año 2006. Se indicó que parte importante de los estudiantes que ingresan a las universidades del Consejo de Rectores (CRUCH) gozan del sistema de becas y no abandonan las aulas por razones económicas, el Estado entrega becas y créditos y las universidades asumen el costo del diferencial entre el arancel real y de referencia.

Un consejero advirtió que no debía olvidarse que no toda la educación subvencionada es gratuita porque parte importante de los colegios particulares subvencionados cobran algo por financiamiento compartido. Entonces, puntualizó, esta propuesta tiene un efecto político en la discusión sobre la educación escolar que hay que tener presente porque sería absurdo tener ES gratuita y educación secundaria no gratuita. A su juicio, ahí las soluciones posibles serían la eliminación del financiamiento compartido o que los alumnos tuvieran que pagar el monto equivalente al que pagaron en la educación secundaria.

Luego preguntó al expositor ¿cómo se evita que en el mediano plazo las IES absorban la beca y se produzca una suerte de proceso de inflación de los aranceles de las IES en el que la diferencia entre la beca del arancel de referencia y el precio real de la IES esté atribuida a los mecanismos de financiamiento que actualmente existen como el crédito del fondo solidario o el crédito con aval del Estado y no sea esto solamente una inflación pareja de los aranceles? Por eso, en su opinión, es importante revisar el comportamiento de los aranceles de la universidad en relación a los mínimos garantizados por el sistema de arancel de referencia.

Para otro consejero, es necesario estudiar a fondo el tema porque hay estudiantes que llegan a tercer año con grandes carencias por el costo que significa la educación para familias del primer y segundo quintil, le parece

discutible que los estudiantes del primer y segundo quintil, a partir del tercer año, puedan corren con el costo de la carrera. Agregó que en el modelo propuesto existe el peligro de que se produzca un traslado de alumnos de colegios particulares a colegios municipalizados y subvencionados en los últimos años de la educación media a fin de acceder a la ES gratuita, por lo que preguntó si es posible usar un criterio económico que atienda a la renta familiar en vez del criterio relativo a los colegios municipalizados o particulares subvencionados.

El coordinador del grupo señaló que se está trabajando sobre la base de un principio que es que en los subsidios a la demanda, es decir, en las ayudas a los estudiantes, no debería haber diferencias una vez cautelados los criterios de elegibilidad de las IES, para él esa es una premisa muy importante de tener en consideración.

Se manifestó partidario del Estado de bienestar y un mecanismo de protección social e indicó que no comparte la propuesta alternativa sugerida por Matko Koljatic. Argumentó que le parece que el Estado chileno, en términos comparados, es posiblemente uno de los países en que más se ha avanzado en materia de financiamiento para ayuda de los estudiantes, de hecho cuando en el año 1994 se introdujo el crédito del fondo solidario, Chile era el segundo o tercer país que tenía un mecanismo contingente al ingreso. La tendencia es que, en la medida que los países van mejorando su situación de ingresos y la tendencia demográfica muestra que el número de personas en edad de alcanzar la ES va disminuyendo, la cantidad de becas que queda disponible se va incrementando, incluso las propias instituciones van ofreciendo un número de becas creciente. De manera que lo que el ve en la actualidad es lo siguiente: hay un mecanismo que está marchando y que tiene que alcanzar una situación de estado de régimen, frente a ese mecanismo nosotros podemos hacer ciertas sugerencias que, en general, son las expuestas en el documento y que van en la dirección de los principios que se han ido decantando en la discusión, por ejemplo, respecto a los estudiantes de los colegios particulares subvencionados y municipales, aquellos que son talentosos tienen la beca de excelencia académica y, por lo tanto, no sólo van a contar con recursos desde primer año sino a lo largo de toda su carrera y es indudable que la beca de excelencia académica va ir cobrando un volumen creciente de recursos y, posiblemente, ya no se va a referir al 5% de los mejores estudiantes egresados sino que podría llegar a ser el 10%.

En definitiva, a su juicio, lo que está en entredicho es si acaso este Consejo hace un planteamiento de refinamiento de los instrumentos que actualmente existen partiendo del supuesto que esos instrumentos pueden ser refinados y al mismo tiempo de que Chile cuenta con un conjunto de instrumentos que son bastante apropiados o se hace un planteamiento con miras a una reforma radical. Para él, los instrumentos que existen son susceptibles de ser refinados y por ello no

habría necesidad alguna de hacer modificaciones de la envergadura de la que se ha planteado como enfoque alternativo.

Al respecto, un consejero señaló que le pareció interesante la proposición pero preguntó cómo se aseguraría un arancel de referencia que permita una educación de calidad porque ello perjudicaría no sólo a las IES pequeñas sino también a las que tienen altos porcentajes de alumnos de los bajos quintiles. Agregó que para que haya equidad es importante hacer una evaluación de fondo que abarque la totalidad del sistema y no sólo a las universidades del CRUCH respecto al número de alumnos de los más bajos quintiles que estudian con beca en las distintas IES

Frente a las preguntas y comentarios formulados, el consejero Matko Koljatic señaló que hoy la mayoría de los estudiantes estudia con crédito y que, precisamente, por las carencias económicas que tienen los que pertenecen a los más bajos quintiles, la propuesta plantea que las becas de mantención, a diferencia de la beca de arancel, duren 4 años.

Sobre el tema del financiamiento compartido, indicó que en su experiencia pudo constatar que éste tiene un valor importante porque involucra a los padres de familia en el colegio. En su opinión, no se le puede pedir sólo al Estado cumplir esta función, la iglesia y otras organizaciones sociales también tienen la obligación de contribuir al progreso de los más pobres, éste debería ser un esfuerzo nacional.

Explicó que, evidentemente, su propuesta supone un tiempo de transición y que conceptualmente lo que plantea es no darle crédito a los alumnos de primer y segundo año, por eso sugirió extender las becas bicentenario y las becas nuevo milenio a grupos más grandes. El punto es que si realmente queremos doblar en 5 años la cobertura en los quintiles 1, 2 y 3, vamos a tener que contar con más recursos.

La mejor forma en que evitaría la inflación de becas hacia precios más altos, es a través del mecanismo de licitaciones el cual se aplica en otros países, por ejemplo, en Holanda se paga por alumno graduado, indicó que ese tipo de ideas se pueden introducir en el esquema.

Finalmente, el coordinador del grupo expresó que le preocupa cuando se utilizan referencias internacionales para poder sostener puntos de vista, el sistema en Holanda, por ejemplo, es diferente a la propuesta alternativa que se está discutiendo. Advirtió que su diferencia con Matko Koljatic es más radical, sostiene, no como una cuestión de transición, que el refinamiento sobre el actual sistema alcanzada una situación de estado de régimen provoca las mismas consecuencias que están planteadas en el documento.

Se suspende la sesión de plenario para continuar con el trabajo de las comisiones.

II. Plan de trabajo.

En la próxima sesión se retomará la discusión sobre el tema del financiamiento en base a una nueva versión del documento que contenga las dos propuestas fundamentales y que dé respuesta a las interrogantes que surgieron de los consejeros.

Acta 22° Sesión
Consejo Asesor Presidencial
Educación Superior

Fecha: Lunes 8 de octubre de 2007
Horario: 9:30 a 11:30 hrs.
Lugar: Sala de Consejo, Pontificia Universidad Católica de Chile.

La sesión contó con la asistencia de los siguientes miembros: Carlos Peña, quien preside la sesión Manuel Krauskopf, Víctor Pérez, Sergio Torres, Sergio Bravo, Alfonso Muga, Pedro Pablo Rosso, Juan Zolezzi, Mónica Jiménez, Marcelo Von Chrismar, Matko Koljatic, Carlos Mujica, Andrés Bernasconi, Enrique O´Reilly, José Rodríguez, Pablo Cuevas, Giorgio Boccardo, Marcela Espinoza, Claudio Muñoz, Juan Cristóbal Palma, Myriam Barahona y por parte de la secretaría técnica María Francisca Jiménez y Cristian Inzulza.

Se excusaron los siguientes miembros: Agustín Squella, Juan Pablo Prieto, Fernando Montes, Sol Serrano, Julio Castro, Jorge Carvajal, Víctor González, Omar Núñez, Javier Candia.

I. Principales temas abordados en la sesión:

I. A. Aprobación de actas.

Quedó pendiente la aprobación del acta de la sesión anterior (21°).

I. B. Temas generales objeto de discusión.

A continuación, el presidente del Consejo señaló que los temas que deberán ser objeto de discusión en la sesión, son los siguientes:

- Financiamiento estudiantil de pregrado universitario, técnica y profesional. Estado de avance del trabajo de la subcomisión encargada de elaborar un documento de trabajo sobre la materia.

I. C. Discusión en particular:

En primer lugar, el Presidente del Consejo realizó un breve balance de lo que se ha avanzado desde la entrega del informe de avance. Destacó que, con el cambio de la metodología de trabajo, se lograron grandes avances porque ya se cuenta con documentos provisionales bastante completos relativos a financiamiento estudiantil de pregrado, educación vocacional, ciencia tecnología e innovación y educación superior y ciudadanía. Sin embargo, advirtió, está pendiente lo relativo a institucionalidad, tema en el que el correspondiente grupo de trabajo debiera avanzar.

Sugirió volver sobre el tema del financiamiento, para lo cual le pidió al coordinador, Alfonso Muga, que expusiera lo que se ha avanzado en esta materia para que luego el Consejo delibere en torno a los principios que subyacen al documento.

Alfonso Muga recordó que, en la sesión pasada, se convino realizar una nueva versión del documento (N°3) que diera cuenta de las dos propuestas fundamentales y respondiera a las interrogantes que surgieron de los consejeros. Expuso cuales fueron las principales modificaciones introducidas al documento y explicó que, básicamente, se reformuló la propuesta de políticas de ayuda a los estudiantes de ES en lo que dice relación con el "perfeccionamiento y ajuste en el tiempo de las políticas actualmente en aplicación" (propuesta Nº 1) y se agregó en extenso la "propuesta alternativa al mecanismo vigente de créditos y becas" (propuesta Nº 2), con lo cual el documento reflejaría en mejor medida lo que fue el debate y las conclusiones que se sacaron en la sesión anterior.

Al terminar la exposición, se ofrece la palabra a los miembros del Consejo para formular preguntas o comentarios.

Un consejero señaló que habría una propuesta N°3 que el documento debería recoger y cuya diferencia con la propuesta 1 está fundamentalmente centrada en cómo hacer converger el crédito con aval del Estado y el fondo de crédito solidario. Esta propuesta pretende que el crédito con aval del Estado llegue a UF+2%, es decir, que se entregue en las mismas condiciones que el crédito del fondo solidario incluso en los tres primeros quintiles y en el 4° quintil, progresivamente, en la medida que se pueda ir avanzando.

Advirtió que no hay que perder de vista que la educación tiene, en gran medida, el sentido de la méritocracia, partiendo de la base de que los problemas básicos están resueltos –cosa que hoy no sucede en Chile-. Cuando uno estudia gratis, precisó, sin ningún tipo de compromiso, tiende a subvalorar el beneficio que se obtiene, desde este punto de vista, y con idea de un sólo crédito de fondo solidario en el cual los aranceles de referencia sean cercanos al valor que deberían tener, distinguiría el tema equidad del tema inclusión. En su opinión,

la equidad se refiere a los individuos que comparten un mérito común y situaciones distintas para utilizar dichos méritos –como lo reconoce la Beca de Excelencia, por ejemplo-, en cambio, la inclusión se refiere a aquellos que no han tenido las oportunidades por barreras que provienen de la injusticia social, como sería el caso del otro 95% que no es el mejor de cada curso particular subvencionado y que no entró al sistema universitario. Frente a éstos últimos considera importante proponer un mecanismo que sea distinto en términos de inclusión, al margen del puntaje PSU, en un sistema absoluto de becas y con la posibilidad de licitar ciertos recursos para que las IES pudieran dar apoyo especial a estos alumnos a través de programas remediales.

Luego manifestó discrepar de la propuesta 2 en el sentido de dar becas a los primeros dos años y dar créditos para los siguientes porque, en su opinión, sería como dar un premio al revés, si en los dos primeros años al alumno le va bien le parece que para los siguientes también habría que becarlo, posibilidad que no queda clara en la propuesta. También cree necesario distinguir entre quienes reciben la beca, insistió en la tesis inicial de que quien puede pagar que pague, argumentando que se debe considerar que hay colegios subvencionados en los que se paga mucho y que en crisis económica se produce un traspaso de alumnos de colegios particulares pagados a colegios subvencionados o municipalizados. Por lo tanto, considera que el tema es más complejo desde el punto de vista de a quien le asignamos, si es gratuidad para todos o para aquellos que realmente lo necesitan, por eso insistió en el tema de la acreditación socio-económica, precisando que ni aún sobre la base de un indicador fiable socio-económico estaría de acuerdo con propuesta 2 por la razón ya señalada.

En relación con lo anterior, un consejero señaló que no sería adecuado que los estudiantes de los 3 primeros quintiles reciban beca durante los primeros años para después ser gravados con créditos, porque implicaría "cargarles la mano" a estudiantes que ya tuvieron suficientes dificultades para ingresar al sistema de ES o incentivaría a la deserción a partir del tercer año. En su opinión, un tema es cuánto se cubre a esos estudiantes pero otro es por qué esos estudiantes no están ingresando a la universidad. Considera que en los 3 primeros quintiles ello no se explica por la falta de becas sino porque hoy día los test de selección están más bien midiendo desigualdades y por ello, señaló, aunque tuviéramos gratuidad en todo el sistema de ES, seguirían ingresando los mismos estudiantes a las mismas IES. Por lo tanto, cree que se debiera discutir más bien el tema del acceso a la universidad y sobre propuestas que permitan aquilatar esa problemática.

Para otro consejero, en cambio, el hecho que un alumno ingrese a estudiar una carrera de 4 años o más con beca los dos primeros años y luego con crédito por los restantes, no es un castigo sino una tremenda facilidad porque la carga al terminar la carrera le baja y se le hace factible pagar con lo cual, además, la recuperación de los créditos debiera subir. En su opinión la propuesta

alternativa (2), si bien es perfectible, apunta, desde la perspectiva de la educación vocacional, a cumplir su finalidad pero, advirtió, para los centros de formación técnica las becas de un año deberían tener valores razonables porque hoy los montos de las becas para estos estudiantes son insuficientes.

Se indicó también que es posible pensar, en el caso de concordar becas de 2 años para estudiantes que vienen con un déficit de capital cultural, que la universidad ofrezca un modelo educacional apropiado en los dos primeros años gratuitos a través del bachillerato, el que podría ser una vía importante para que los estudiantes que entren en estas condiciones se recuperen de este déficit. Así se haría una importante contribución a la equidad sin perjuicio de que, en opinión de un consejero, para alcanzarla, el gran movilizador social no es el pregrado sino el postgrado y doctorado.

Un consejero, manifestó no estar a priori de acuerdo con ninguna de las posturas pero sí con criterios que consideró necesario aclarar. Analizó los datos de su institución en base a los cuales pudo concluir que el número de estudiantes becados sería considerablemente mayor si se aplicara la propuesta 2 ya que con el criterio aplicado en la propuesta 1 quedaría fuera un alto porcentaje de estudiantes que teniendo todos los méritos socio-económicos no obtienen de 550 puntos para arriba en la PSU. Por lo tanto, la propuesta 1 reuniría dos criterios, equidad y calidad, a diferencia de la propuesta 2 que, en un comienzo, no consideraría el criterio de calidad privilegiando sólo el de equidad dada la situación de injusticia y la realidad socio económica de los estudiantes chilenos.

Luego de este análisis, preguntó si desde la perspectiva de los estudiantes ¿se pueden juntar los criterios de equidad y calidad dada la situación socio-económica que existe en Chile, es lo más justo, o tendríamos que preocuparnos sólo de los criterios de equidad y los de calidad verlos más adelante una vez lograda una situación igualitaria? Propuso exigir máxima calidad en la oferta y privilegiar el principio de equidad en la demanda porque, en su opinión, no se puede exigir calidad a los estudiantes dada su situación escolar, pero sí sería posible continuar becando a los alumnos que hayan obtenido un cierto nivel de excelencia, ya que allí se podría exigir calidad una vez respetado el principio de equidad.

Con respecto a la PSU como criterio de selección y requisito para el acceso a becas, parte del consejo consideró que no es un mecanismo adecuado tratándose de estudiantes que provienen de colegios subvencionados o municipalizados. Se señaló que no se conocen estudios inequívocos que demuestren que diferencias de 100 puntos en la PSU sean significativas para efectos de determinar la aptitud de un estudiante para estudiar ciertas carreras y que la PSU habría demostrado ser socialmente regresiva. Se indicó también que no deberían haber puntajes mínimos de acceso a las becas, porque ahí habría una cuestión de diseño de política pública que no es concordante ya que

se permite entrar a estudiar a muchos estudiantes bajo 550 puntos sin recibir beca sabiendo que muchos de ellos van a desertar, por lo tanto, se concluyó, tendría que haber una coherencia entre el puntaje mínimo de acceso y lo que después se está dispuesto a financiar. Para otro consejero, lo importante es generar incentivos para mejorar la educación escolar, explicó que los alumnos de un determinado colegio municipalizado o particular subvencionado que obtienen financiamiento para entrar a la universidad pero no obtienen el puntaje van a presionar al colegio para mejorar su enseñanza. Se advirtió, finalmente, que no se ha discutido sobre el lugar en la promoción de alumnos en que egresa el estudiante de la educación media lo que podría ser un buen indicador y se agregó que debería existir mayor transparencia y uniformidad respecto de los criterios de selección.

Al respecto, Matko Koljatic señaló que han fracasado los esfuerzos por hacer un país más equitativo. Sin bien estima necesario corregir los errores del sistema de créditos, mejorar la focalización de recursos, etc, no cree que con el mismo esquema que se aplica hoy se pueda lograr un real mejoramiento de la situación actual, le parece que se debe proponer algo más fuerte que realmente permita avanzar. Aclaró que su propuesta de beca parcial no excluye la posibilidad de que las IES puedan extenderla más allá de los primeros años y solicitó que su propuesta quede consignada en el documento y la referencia al sistema de licitación como una nota al pie.

Para un consejero, este fracaso es peor si se observa una tabla que elaboró donde se refleja como se iría desarrollado con los años la cobertura de los alumnos por los diferentes quintiles, donde se ve que en los dos primeros quintiles hay una tendencia a seguir subiendo pero en los otros 3 quintiles siguientes no se observa esa tendencia, precisó que la CASEN del 2006 muestra que la situación no sólo no se revierte sino que empeora con respecto al 2003 (caen las tasas de crecimiento). El problema, señaló, es que si estamos de acuerdo en que son los quintiles de menores ingresos los que tienen que duplicar su cobertura, ¿cuántas generaciones queremos esperar?

Se agregó que varios estudios ya han planteado que al menos el 70% de las familias en Chile no están en condiciones de pagar los aranceles, por lo tanto, en el diseño de políticas esto debiera ponderarse y tenerse como norte, o sea, los niveles de cobertura y financiamiento del Estado debieran avanzar al menos hasta el 70% respecto de los 4 primeros quintiles ya sea en forma de becas o créditos.

Parte del Consejo insistió en que es fundamental igualar las condiciones del crédito del fondo solidario y del crédito con aval del Estado, es decir, UF+2. Un consejero señaló que es razonable que los créditos converjan pero bajo una cuestión que está implícita en la discusión, que es la participación de la banca en el sistema, a su juicio, la discusión sobre por qué el crédito con aval del estado es un problema y debiera converger al fondo solidario se da básicamente

porque se permitió introducir a la banca privada que estableció una tasa de interés que le permite obtener un excedente. Cualquiera sea la herramienta, no le parece que el Estado tenga que subvencionar a la banca privada y que al estudiante se le incorpore un interés de excedente de ganancia en su crédito universitario. Sobre tal planteamiento, se indicó que el crédito tiene efectivamente aval del Estado cuando el estudiante ya es profesional pero es la IES la que corre el mayor riesgo económico porque si el estudiante deserta en primer año, la IES se hace cargo del 90% del crédito y así va en forma decreciente, por lo tanto, en estricto rigor, no sería efectivo que el Estado esté subsidiando, salvo respecto de los bancos cuando el alumno ya es profesional.

Luego, un consejero advirtió que en todo discurso político siempre aparece el tema de que la matriz de formación está invertida en Chile porque se están formando más profesionales que técnicos, entonces, habría que ponderar ese diagnóstico y aprovechar la oportunidad que tiene el Consejo para formular propuestas que reviertan esa matriz. Su opinión, compartida por varios consejeros, es que la formación técnica no ofrece una cantidad suficiente de becas para los estudiantes, por eso es partidario de que haya gratuidad absoluta para estudiar en buenos CFT.

No le parece adecuada la propuesta 2 respecto de las universidades porque hoy, a raíz del incremento de las becas a partir del año 2006, se estaría produciendo un efecto perverso en el sentido que incentivaría a los estudiantes que ingresan becados y que tienen problemas académicos, a renunciar a la universidad para no perder la beca y así volver a ingresar para obtener el mismo beneficio. El cree que las universidades que tienen una cantidad importante de alumnos con bajo nivel académico o de bajo capital cultural, debieran recibir algún tipo de cuota diferenciada para que la universidad realmente se haga cargo de esto porque de lo contrario, indicó, la entrega de becas se transforma en un gran negocio para la universidad. En definitiva, su sugerencia consistiría en diferenciar un sistema de gratuidad con fuertes incentivos para ingresar a CFT y poner de cargo a la renta futura del estudiante, es decir, bajo un buen sistema de crédito que sea igualitario, en el caso de las universidades.

Diversa es la opinión de algunos consejeros para quienes se debiera avanzar hacia que al menos los dos primeros quintiles estudien gratis en Chile. Se señaló que es importante que se reconozcan las desigualdades presentes de los estudiantes y que las familias de los quintiles 1 y 2 estén en condiciones de saber que si sus hijos logran acceder a la ES, tienen el "derecho" a contar con una beca para pagar el arancel y con una beca de mantenimiento que les permita cubrir los reales costos de oportunidad que supone el ingreso a la ES, incluyendo movilización, alojamiento, etc. De esta manera, se generaría una dinámica en el sistema que incidiría en el tema de la equidad e inclusión social.

Otra proposición, que intenta hacer un cruce entre la equidad y entre el "potencial de éxito académico del estudiante", es la que consiste en que, en vez

de beca, se ofrezca un voucher, es decir, un programa que es una beca de dos años que puede seguirse de dos años adicionales de fondo solidario o de tres años adicionales de fondo solidario si el estudiante va a la universidad. De tal manera que se tendría el siguiente panorama: por ejemplo, usando como criterio la PSU dado que no tenemos otro de selección en este momento, si el estudiante tiene menos de 400 puntos sólo puede optar al voucher de 2+4, si tiene más de 400 o 450 y va ser admitido en la universidad puede optar al voucher de 2+3. Con esto se conseguiría lo siguiente: si tiene un voucher de 2+4 pero va a un CFT estudia gratis, si va a un IP tiene dos años con beca y los dos últimos años los financia el fondo solidario, y si va a la universidad tiene dos años gratis y los 3 años con fondo solidario. Con esto se evitaría la incertidumbre porque lo que se haría es firmar un contrato aceptando la condición de que dos años son gratis y 3 años se financian con fondo solidario, sujeto a que se mantenga la situación socio-económica que lo hace sujeto de esa beca y al rendimiento académico que le permita continuar sus estudios.

Sobre los criterios de elegibilidad de las IES se indicó que, a diferencia de la versión anterior del documento, no quedan claros cuáles son estos criterios, que sería interesante ahondar en la distinción que se hace entre universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica y determinar cuáles son los niveles de consenso en esta materia ya que parece haber acuerdo respecto del criterio de la acreditación pero no en relación a los restantes. Se sugirió agregar un criterio N°4 que consiste en que las IES del Estado velen por el cultivo de diferentes valores y considerar si la IES persigue o no fines de lucro.

Respecto al arancel de referencia, se señaló que frente a la tensión que hay entre el alza de aranceles reales y el arancel de referencia, es la presión estudiantil la que, finalmente, año a año, regula el alza de aranceles en las IES, lo que no sería un mecanismo razonable en cualquier sistema educacional. Se manifestó la necesidad de efectuar un cálculo del costo real de las carreras porque la cobertura del Estado debería ser por dicho costo evitando que se genere un diferencial que deba cargar el estudiante sin cobertura. Se sugirió, además, hacer referencia a algún país donde exista experiencia práctica en la aplicación del mecanismo basado en un modelo de universidad estándar y se advirtió que, en la práctica, no resulta viable vincular el arancel de referencia a la acreditación de carreras porque hoy en día, dado el gran número de carreras que ofrecen las IES, la acreditación de ellas podría demorar muchos años, por ello, se manifestó que el arancel de referencia debería vincularse a la acreditación institucional, considerando los años de acreditación y las diversas áreas en que las IES pueden acreditarse, no sólo las áreas obligatorias.

Sobre el tema de los costos de las carreras, Matko Koljatic advirtió que hay un aspecto técnico que se debe considerar. Explicó que en la estructura de costos de las IES, prácticamente, el 95% de los costos son fijos y al ser los costos fijos tan altos lo que importa es como se cubren, el costo marginal del estudiante es prácticamente cero, o sea, si se le cobra a los quintiles 4 y 5 y se cubre con eso la

mayor parte del costo fijo, el costo adicional por recibir a un alumno es mucho más bajo que el costo de la carrera, en otras palabras, el costo promedio no es el mismo que el costo del último alumno. Entonces, esto hace que haya sugerido tener un mecanismo de licitación porque al tenerlo lo que se hace es que las IES ofrezcan costos o precios en el margen que van a ser más bajos, porque ya se cubrió los costos fijos mayoritariamente con lo que entró, por lo tanto, en su opinión, no se podría hablar de costos promedio en este tema porque hay dos mecanismos de precios y eso hace que el argumento de que se tenga que cubrir el costo marginal del alumno al precio promedio, sea una falacia. Insistió en que no cree que se le deba pedir al Estado que financie promedios de los costos sino que se le debe pedir que financie los costos variables y el resto se financiaría con otras fuentes, donde otras organizaciones sociales tales como la iglesia, etc, también tendrían que colaborar.

En relación a lo anterior, un consejero discrepó señalando que los centros de formación técnica hoy día funcionan prácticamente sin ningún tipo de ayuda del Estado, por lo tanto, los costos, son los costos reales porque no están influidos por ningún tipo de beneficio externo que le hayan permitido apropiarse de ciertas becas. Sin embargo, con los costos variables hay un problema serio, indicó, porque el aumento de la cobertura para alumnos de los menores quintiles se dará muy fuertemente por el lado de los centros de formación técnica, lo que significa que quizás tengan que duplicar su capacidad y eso no es marginal.

El coordinador de la comisión, Alfonso Muga, apreció la necesidad de recoger las observaciones y propuestas formuladas en el debate en una nueva versión del documento, de manera de dar por zanjado el tema votando por aquellos puntos en los cuales, aparentemente, podrían haber distintas posiciones dentro del Consejo.

Sobre la propuesta de un sistema de gratuidad en los dos primeros quintiles, señaló que ésta se encuentra consignada en el documento, sin perjuicio de que podría dársele mayor énfasis.

En cuanto al modelo basado en una universidad estándar, indicó que existe literatura disponible respecto a ese tipo de mecanismo el cual no distaría mucho de lo que está actualmente en aplicación. Precisó que existen otras referencias además de la experiencia chilena.

En relación a la observación sobre los criterios de elegibilidad de las IES, señaló que es efectivo que se debe aclarar si éstas se refieren sólo a las universidades o también a los Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica.

Destacó que existe cierto nivel de acuerdo respecto de los principios que están en el documento en el punto 3 relativo a fuentes de financiamiento y mayor nivel de recursos públicos futuros y de ciertas premisas básicas planteadas en el

punto 4 a propósito de las propuestas de políticas de ayuda a los estudiantes. Advirtió que la diferencia subsiste en torno a la pregunta relativa a cómo paga el arancel quien no puede pagar, existiendo acuerdo general en la necesidad de becar a los dos primeros quintiles.

Explicó que la beca de excelencia académica está orientada a estudiantes que provienen de colegios municipales y particulares subvencionados que están situados en cierto tipo de quintiles de ingreso y en el 5% mejor de cada curso. Señaló que en la alternativa 1 del documento se plantea hacer crecer la beca de excelencia académica y agregó una idea que no consignó en el documento que dice relación a que el siguiente 5% tendría que estar definitivamente orientado a los quintiles 1 y 2, para lograr rápidamente llegar a cubrir el 10% de los estudiantes que están egresando de los colegios municipales y particulares subvencionados. Los argumentos sobre por qué piensa que la alternativa apropiada es la de perfeccionar y ajustar en el tiempo las políticas actualmente en aplicación se encuentra en el documento. Solicitó a los consejeros leerla con detenimiento.

Señaló que se debe ser claro en qué se le pide a cada instrumento de política, ¿le podemos pedir a instrumento de política que cambie estructuralmente la enseñanza media chilena? Posiblemente sí, ¿en qué periodo de tiempo un instrumento de política aplicada en ES puede cambiar raíces estructurales muy profundas que están en la enseñanza media chilena?, ¿qué es lo que condiciona a los resultados de equidad que se pueden ver en la ES chilena en la actualidad? Explicó que, fundamentalmente, el hecho que sólo en el último tiempo la cobertura en enseñanza media ha alcanzado niveles superiores al 80%, desde ahí uno podría entrar a pensar en una política con mejores posibilidades de atender a los grupos que, en un volumen creciente, están llegando a las IES, como son los que pertenecen a los quintiles 1, 2 y 3, una cosa que en forma paulatina, pero cada vez mayor, está sucediendo en las IES en los últimos 5 años.

Luego indicó que al revisar los resultados de la CASEN de los últimos 15 años, pudo observar que los quintiles 1 y 2 han crecido por lo menos 4 veces y que la diferencia o brecha entre el quintil 5 y los quintiles 1 y 2 se ha reducido, ¿Cuánto es responsabilidad de las políticas que se han aplicado en la ES o cuánto tiene que ver con la redefinición o mejora estructural de la enseñanza media? A su juicio, estos son elementos que el Consejo tiene que tener en consideración para poder llegar a un documento que permita alcanzar un cierto nivel de acuerdo.

Finalmente, se sugirió tomar la precaución de no exagerar el número de posiciones porque lo que se pudo observar del debate es el punto de vista de quienes piensan que sería mejor una estrategia "incremental" del actual diseño, o sea, que expanda y corrija distorsiones del actual diseño de ayudas estudiantiles y el punto de vista de quienes piensan, en cambio, que hay que

cambiar radicalmente la estrategia. Se advirtió, también, que el debate debería actualizarse tomando en cuenta las modificaciones en materia de ayudas estudiantiles que resulten de la discusión entre la CONFECH y el MINEDUC.

De acuerdo a la metodología de trabajo acordada, se suspende la sesión de plenario para continuar con el trabajo de las comisiones.

II. Plan de trabajo.

En la próxima sesión, se revisará la versión N°4 que compondrá el coordinador de la comisión consignando las posturas en debate con el fin de concluir el tema de financiamiento estudiantil.

Dado que el lunes 15 de octubre es feriado, se somete a consideración del Consejo otras fechas alternativas para realizar la próxima sesión.

Acta 23° Sesión
Consejo Asesor Presidencial
Educación Superior

Fecha: Lunes 22 de octubre de 2007
Horario: 9:30 a 13:30 hrs.
Lugar: Sala de Consejo, Pontificia Universidad Católica de Chile.

La sesión contó con la asistencia de los siguientes miembros: Carlos Peña, quien preside la sesión, Sergio Torres, Sergio Bravo, Pedro Pablo Rosso, Juan Zolezzi, Fernando Montes, Sol Serrano, Mónica Jiménez, Marcelo Von Chrismar, José Rodríguez, Julio Castro, Pablo Cuevas, Giorgio Boccardo, Marcela Espinoza, Juan Cristóbal Palma, Javier Candia, Víctor González y por parte de la secretaría técnica María Francisca Jiménez y Cristian Inzulza.

Se excusaron los siguientes miembros: Manuel Krauskopf, Víctor Pérez, Agustín Squella, Alfonso Muga, Juan Pablo Prieto, Matko Koljatic, Carlos Mujica, Andrés Bernasconi, Enrique O´Reilly, Jorge Carvajal, Omar Núñez, Claudio Muñoz y Myriam Barahona.

I. Principales temas abordados en la sesión:

I. A. Aprobación de actas.

Se sometió a la aprobación de los miembros del Consejo el acta de la 21° sesión. Dicha acta fue aprobada por los miembros presentes sin observaciones.

I. B. Temas generales objeto de discusión.

A continuación, el Presidente del Consejo señaló que los temas que deberán ser objeto de discusión en la sesión, son los siguientes:

- Financiamiento estudiantil de pregrado universitario, técnica y profesional. Análisis de la cuarta versión del documento.

- Educación Vocacional: Técnica de Nivel Superior y Profesional. Análisis del documento de trabajo elaborado por Marcelo Von Chrismar.

I. C. Discusión en particular.

En primer lugar, el Presidente del Consejo invitó a sus miembros a formular observaciones o comentarios sobre la cuarta versión del documento sobre financiamiento estudiantil de pregrado, en el cual se recogen las dos propuestas que consignará el informe del Consejo.

Sobre el documento en general, se indicó que, sin perjuicio de algunas imprecisiones de información, éste efectivamente recoge la propuesta alternativa al mecanismo vigente de créditos y becas (propuesta N°2) y con respecto a la propuesta de perfeccionamiento y ajuste en el tiempo de las políticas actualmente en aplicación (propuesta N°1), es fiel en cuanto alude a la igualdad de trato, desde el punto de vista del crédito, acogiendo la sugerencia de llegar a UF+2%.

Sin embargo, el documento todavía sería deficiente en la medida que no recoge la propuesta de estimular, mediante la licitación de fondos, programas de acción afirmativa, es decir, no recogería la sugerencia de asignar recursos públicos mediante licitación a IES que, mediante propuestas concretas, produzcan inclusión de alumnos de sectores vulnerables que, atendidos los déficit culturales que presentan, no ingresarían a la ES de acuerdo al sistema de selección vigente.

Para un consejero, no bastaría con los programas de acción afirmativa para los que no pueden entrar, porque hay muchos alumnos que entran a la universidad pero lo hacen sin las competencias básicas. Como prioridad, señaló, debería reforzarse la idea inicialmente discutida de destinar recursos concursables para que las IES puedan ofrecerles programas complementarios a los estudiantes que obtuvieron el puntaje mínimo de acceso pero que no tienen las competencias básicas para continuar con éxito sus estudios.

Para efectos de clarificar este punto, se sugirió distinguir los siguientes obstáculos a los que se enfrentan los estudiantes en el actual sistema de ES:

- Obstáculo "académico", que consiste en superar el umbral de selectividad previsto en pruebas estandarizadas.

- Barrera de entrada económica por el pago de aranceles.

- Obstáculo consistente en el costo de oportunidad de estudiar.

Un programa de acción afirmativa en el sentido estricto, se explicó, debería dirigirse a personas que no logran traspasar el umbral académico. Un segundo programa debería dirigirse a las personas que no logran por si mismos solventar el costo de sus estudios y, luego, un tercer programa para aquellos que no logran sostener el costo de oportunidad de estudiar. Otro caso sería el de aquellos que pasaron el umbral académico pero que no tienen competencias académicas, lo que evidenciaría que el umbral académico está mal puesto, lo cual se corrige de dos maneras: o se habla de un programa de acción afirmativa verdadero o se mantiene la apariencia de selección académica con cursos remediales.

Otras observaciones formuladas al documento apuntaron a la necesidad de actualizar la información que éste contiene, incorporándose las nuevas ayudas estudiantiles que anunció el MINEDUC, porque los niveles de cobertura el año 2007 habrían crecido respecto al 2006. Se indicó también que debería señalarse un norte respecto a la propuesta de aumentar la cobertura considerando que al menos el 70% de las familias en Chile no están en condiciones de pagar los aranceles. En opinión de un consejero, debería explicitarse qué se entiende por cobertura completa para los dos primeros quintiles y una vez lograda la cobertura completa de éstos se debería ir avanzando en los niveles de cobertura para el 3° quintil. Se destacó la importancia de no desatender al 4° quintil ya que parte de él estaría dentro de este 70 % que requiere cobertura y la actual política pública sólo consideraría su ingreso familiar y no las situaciones de egreso familiar que afectarían su real capacidad de financiar estudios de ES. Se sugirió, además, que por una cuestión semántica, el texto debería hablar de "políticas públicas para el financiamiento de los estudiantes" y no de "ayudas estudiantiles" ya que tal financiamiento sería un "derecho" de los más pobres.

En relación a la propuesta 1, se señaló que a ésta le falta mayor precisión y claridad respecto a temas tales como el complejo sistema de becas actualmente vigente y los puntajes mínimos que se exigen para acceder a ellas. Se consideró fundamental uniformar y simplificar el sistema de becas y se sugirió por algunos que para acceder a éstas no debieran establecerse puntajes mínimos de corte. Desde el punto de vista del principio de una economía del bienestar, se argumentó, las razones que podrían esgrimirse para la gratuidad son, en primer lugar, cubrir la divergencia entre los beneficios sociales y privados de ciertas carreras y, en segundo lugar, remover costos de oportunidad o desventajas originales inmerecidas. La existencia de varios programas con nombres distintos reflejaría la estructura de presiones sobre el proceso de toma de decisiones públicas que ha habido en Chile en esta materia. Se destacó, por un consejero, que el Consejo debería, a lo menos, "limpiar" ese aspecto, y se sugirió

por otro que en la formulación de esta propuesta el Consejo debería darse mayor libertad para mirar hacia el futuro y reconstruir.

Para un consejero, la propuesta N°1 consistiría, aparentemente, en un sistema de crédito pero, en rigor, sería un sistema de becas para una gran porción de quienes hoy están en las universidades del Consejo de Rectores (CRUCH) con un sistema de créditos para el resto. En su opinión, esa alternativa tiene muchas virtudes para quienes están hoy día en el sistema pero como política pública sería bastante incoherente en el largo plazo.

Con respecto a la propuesta N°2, se indicó que en ella aparece una discriminación lamentable contra los centros de formación técnica relativa al valor de la beca que sería equivalente a la beca Nuevo Milenio en tanto las becas para alumnos de universidades e institutos profesionales serán similares a las becas Bicentenario, lo que significaría que un alumno de CFT sería becado con 400 mil pesos pero si estudia la misma carrera en otra IES la beca sería de 1 millón de pesos. Se planteó que los incentivos deberían ser parejos y podrían estar ligados a algún criterio como, por ejemplo, los aranceles de referencia u otro.

Consultado sobre el efecto de incentivo que tiene el tratamiento distinto a los CFT e IP, un consejero señaló que los valores de las becas que se plantea tienden a favorecer a los IP y desmedrar la existencia de CFT. Agregó que los incentivos definen la manera como se alinean las IES y hoy éstos han hecho que se hayan perdido buenos IP que se han transformado en malas universidades. En su opinión, una alternativa es poner los incentivos correctamente y la otra es, simplemente, reconocer este hecho y manifestar que no hay interés en los IP sino tan sólo en universidades y centros tecnológicos, en cuyo caso habría que fijar ciertas condiciones ya que las carreras vocacionales y las universitarias requieren diferentes competencias y capacidades instaladas al interior de las IES.

Se reiteró la objeción de quienes no comparten la idea de que los estudiantes de los 3 primeros quintiles reciban beca durante los primeros años para después ser gravados con créditos y se advirtió, además, que si se tomara la propuesta N°2 modificada, de alguna manera habría que generar crédito con aval del Estado para los estudiantes del 4° quintil, porque si no cuentan con financiamiento, dijo un consejero, ellos probablemente caerían al 3° quintil.

Para un consejero, la propuesta N°2 no se ajustaría a la realidad de las universidades estatales. A su juicio, a la hora de plantear cambios más sustantivos, se debe considerar todo lo que significa la institucionalidad y estructura administrativa de las universidades estatales porque no tendría sentido discutir esto si luego habrá que separar a las universidades estatales del resto de las IES que son jurídicamente distintas. Manifestó ser partidario de la propuesta N°1 porque tiene un desarrollo cierto más conciliable con la realidad

de las universidades estatales y porque, en su opinión, el Consejo no está llamado a hacer grandes cambios sino mejoras. Indicó, finalmente, que la discusión sobre las propuestas de ayudas estudiantiles no puede separarse del tema relativo al financiamiento de las universidades porque éste depende en gran medida de los aranceles.

Compartiendo esta última opinión, un consejero señaló que el principio de la gratuidad no es sólo un tema de ayudas estudiantiles sino que está también directamente conectado con el tema de las universidades estatales y de cómo éstas tienen que ser refinanciadas por el Estado, por lo que no sería realista separar las dos discusiones. Desde su perspectiva, si las universidades estatales contaran con suficiente financiamiento por parte del Estado para el desarrollo de sus actividades, entonces, no dependerían del cobro de los aranceles a los estudiantes y así podría pensarse en la gratuidad para quienes no pueden pagar, en definitiva, sería un tema de coherencia el entremezclar el financiamiento a la oferta y a la demanda, porque si las IES estatales estuvieran efectivamente cubiertas, el tema de los aranceles se volvería una cuestión menos compleja. Planteó que tiene sus resquemores respecto a que, a través del sistema de financiamiento estudiantil, se produzcan transferencias directas de una cantidad importante de recursos del Estado a IES –particularmente, las privadas- que no satisfacen estándares de mínimo calidad o que persiguen fines de lucro.

Respecto a lo anterior, un consejero planteó que la forma de identificación que hoy tienen las ayudas estudiantiles cruza dos variables que, a su juicio, son inadmisibles, el tipo de institución y el tipo de alumno, es decir, habría una mezcla extraña de subsidio a la oferta y subsidio a la demanda donde no basta que el alumno sea pobre para obtener ciertos beneficios sino que, además, tiene que haber ido a cierto tipo de IES. Esto no le parece razonable porque, si bien comparte la idea de que hay que ayudar a las universidades estatales, los subsidios a la oferta tienen razones independientes a los subsidios a la demanda, es decir, una cosa son las razones para ayudar a los estudiantes y otra distinta, las razones para transferir recursos a las IES. En relación a ello, se agregó que, actualmente, se discrimina entre las universidades que pertenecen y no pertenecen al CRUCH, lo cual sería insostenible porque atenta contra la libertad de decisión del estudiante, al discutir la forma de apoyar la demanda, las coordenadas deberían ser la equidad y el potencial de éxito académico del estudiante.

Se precisó que hoy todos los sistemas universitarios del mundo, salvo casos muy excepcionales, se financian en atención al número de alumnos que tienen, a una universidad le interesa tener una cierta cantidad de estudiantes que paguen, el que lo hagan con beca o con crédito es una cuestión de política pública que es independiente y le es indiferente a la IES.

Sobre los resquemores manifestados, se aclaró que ese es un tema que se debe discutir a la hora de hablar de los criterios de elegibilidad de las IES no para fijar las modalidades del subsidio.

Acerca de los criterios de elegibilidad, otros consejeros manifestaron la necesidad de aclarar qué significa la referencia que hace el documento al "respeto a las normas básicas de convivencia universitaria", de extender dicha exigencia a las restantes IES y de explicitar que no cualquier institución debe recibir recursos públicos sino sólo aquellas que puedan asegurar una "calidad integral", es decir, no sólo una calidad académica sino también calidad cívica en el sentido de que las universidades también están llamadas a formar ciudadanos, teniendo una forma de convivencia inspirada en principios de pluralismo y libertad de expresión que lo permitan.

En relación a estas observaciones, se indicó que al tratar el tema de institucionalidad se puede agregar un requisito de esta índole como criterio de elegibilidad de las IES. Sin embargo, replicó un consejero, decir que los subsidios a la demanda son fondos públicos para las IES no es del todo correcto. Explicó que cuando se subsidia a la demanda, se trasfiere la decisión de hacia donde van los recursos a quien los usa, es decir, el subsidio a la demanda protege las preferencias de los individuos no las opciones globales de las IES.

A continuación, Marcelo Von Chrismar expuso los aspectos fundamentales del documento sobre "Educación Vocacional: Técnica de Nivel Superior y Profesional", haciendo mención a la situación actual de la educación técnica y profesional vocacional en Chile, a aspectos propios de ésta asociados a las competencias laborales, a la actual caracterización de la educación vocacional de acuerdo a la normativa vigente y a las propuestas concretas que podrían dar solución a los problemas analizados en el documento.

Se concede la palabra a los consejeros para formular preguntas o comentarios.

Se señaló que el sistema de ingreso a la educación vocacional es distinto al del sistema universitario lo que podría atentar contra la posible articulación del sistema, cuestión respecto a la cual el expositor explicó que el tema está, en cierta medida, resuelto desde el ámbito universitario al vocacional -las salidas a nivel universitario estarían por ejemplo, en los bachilleres- pero no está resuelto al revés, del nivel técnico no es posible entrar en el nivel universitario, lo que se explica por las mayores carencias de madurez y formación y los menores puntajes que generalmente tienen los estudiantes de carreras técnicas. Agregó que este tema no es fácil en ningún sistema y que Chile tiene poca experiencia en la materia, sin perjuicio de la existencia de algunas IES que tienen mecanismos internos de articulación.

Se advirtió que para efectos de avanzar desde la formación técnica a la profesional, es necesario certificar competencias, no sólo las adquiridas en los

procesos formales sino también en el trabajo, cosa que hoy no se hace en Chile. Se consultó al expositor sobre la métrica para evaluar esas competencias.

Al respecto, indicó que la educación vocacional se basa en hacer un levantamiento de competencias laborales, pero el problema es que esto no se ha hecho oficialmente de manera que se puedan medir de manera estandarizada estas competencias. Actualmente, algunas IES levantan y miden competencias pero sería necesario que a nivel nacional se fijaran, al menos, ciertos criterios uniformes o barreras mínimas para quienes quieren avanzar en los distintos niveles del sistema.

Se planteó la duda respecto a si, en su opinión, los títulos profesionales que no requieren previa licenciatura, deberían ser entregados exclusivamente por los institutos profesionales.

Sobre el punto, dijo que tiende a pensar que no todas las universidades que ofrecen carreras vocacionales tienen efectivamente las competencias para hacerlo por lo que desdibujan la calidad de los técnicos. A su juicio, es importante entender que las carreras universitarias y las vocacionales son distintas, las primeras se fundan en el cultivo de ciertas disciplinas o conocimientos, en cambio, las segundas se fundan en las necesidades del aparato productivo. Para levantar esas competencias laborales las IES deben tener mecanismos que permitan hacerlo y una pedagogía que permita traspasarlas, cuestión que no todas las universidades están en condiciones de hacer.

En opinión de algunos consejeros, el sistema de ES debería contemplar sólo dos niveles, la educación universitaria y la técnica, ya que habría muchas carreras de 4 años en los institutos profesionales que las universidades imparten en tiempos más extensos, agregando la licenciatura, e incluso inventando figuras, como manera de distinguirlas de las primeras. Para un consejero la formación técnica debería estar radicada exclusivamente en centros de formación técnica de alto nivel, para otro, en cambio, las universidades podrían abrirse a la formación técnica pero con un sistema adecuado de certificación de competencias.

En la práctica, señaló un consejero, los institutos profesionales y centros de formación técnica cumplen el rol de recibir a quienes no pueden acceder a la universidad. Generalmente, las personas de los altos quintiles no optan por los institutos profesionales y centros de formación técnica lo que habría motivado a algunos IP a transformarse en universidades, optando así por lógicas de mercado. A su juicio, este es un problema de fondo que evidencia que no existen políticas públicas que incentiven la formación vocacional, la falta de IP o CFT estatales demostraría que no existe interés del Estado en este ámbito.

El expositor explicó que los alumnos que optan por la educación vocacional en general son distintos a los que van a las universidades, por ejemplo, un alto porcentaje de los alumnos que optan por la primera, trabajan o buscan trabajo, muchos alumnos de los bajos quintiles ingresan a los CFT porque buscan carreras más cortas y porque éstos tienen una pedagogía más acorde con las carencias que arrastran de la mala formación de base en su etapa escolar. En todo caso, aclaró, no es efectivo que las personas de los quintiles 4° y 5° no ingresen a los IP y CFT -como lo muestra el cuadro que contiene el documento sobre la distribución de alumnos por quintiles de ingreso- sin perjuicio de que en promedio, es cierto que reciben mayor número de alumnos de bajos quintiles.
En cuanto al diagnóstico del expositor sobre el actual desequilibrio en la formación de capital humano, un consejero dijo discrepar de la idea de que, en Chile, hay poca educación técnica versus educación profesional universitaria porque, desde el punto de vista estadístico, Chile se encontraría cercano al promedio de la OECD y de países como Corea. Se sugirió revisar este dato y explicitarlo.

Finalmente, se planteó la inquietud sobre si el gobierno, de acuerdo al compromiso asumido al suscribir el tratado de integración con la Unión Europea, va a seguir el proceso de Bolonia.

II. Plan de trabajo.

Se acordó que dentro de la semana se harían llegar las observaciones al documento sobre "Educación Vocacional: Técnica de Nivel Superior y Profesional", para que sean recogidas por Marcelo Von Chrismar en una nueva versión del texto.

Se le encomendó al Presidente del Consejo la tarea de elaborar un texto fijando posiciones en materia de financiamiento estudiantil, el que servirá de base para componer el documento final sobre la materia.

Acta 24° Sesión
Consejo Asesor Presidencial
Educación Superior

Fecha: Lunes 29 de octubre de 2007
Horario: 9:30 a 11:30 hrs.
Lugar: Sala de Consejo, Pontificia Universidad Católica de Chile.

La sesión contó con la asistencia de los siguientes miembros: Carlos Peña, quien preside la sesión, Sergio Torres, Sergio Bravo, Manuel Krauskopf, Víctor Pérez, Juan Zolezzi, Fernando Montes, Sol Serrano, Matko Koljatic, Carlos Mujica, Andrés Bernasconi, Marcelo Von Chrismar, Marcela Espinoza, Juan Cristóbal

Palma, Javier Candia, Myriam Barahona y por parte de la secretaría técnica, María Francisca Jiménez y Cristian Inzulza.

Se excusaron los siguientes miembros: Agustín Squella, Mónica Jiménez, Alfonso Muga, Juan Pablo Prieto, Pedro Pablo Rosso, Enrique O´Reilly, Jorge Carvajal, Claudio Muñoz, José Rodríguez, Julio Castro, Pablo Cuevas, Giorgio Boccardo, Omar Núñez y Víctor González.

I. Principales temas abordados en la sesión:

I. A. Aprobación de actas.

Se sometió a la aprobación de los miembros del Consejo las actas de las sesiones 22° y 23°. La primera fue aprobada por los miembros presentes sin observaciones y la segunda fue aprobada por los miembros presentes con observaciones.

I. B. Temas generales objeto de discusión.

A continuación, el Presidente del Consejo señaló que los temas que deberán ser objeto de discusión en la sesión, son los siguientes:

- Estado de avance del trabajo desarrollado por las comisiones encargadas de elaborar documentos de trabajo.

- Financiamiento estudiantil de pregrado.

I. C. Discusión en particular.

En primer lugar, el Presidente del Consejo realizó un balance del trabajo desarrollado a la fecha. Recordó que se está componiendo aquella parte del informe relativa a financiamiento estudiantil para lo cual se cuenta con el documento del correspondiente grupo de trabajo y con un resumen en el que se recogen de manera simplificada las conclusiones formuladas por éste. Resta incorporar la opinión de una parte del Consejo y comenzar a examinar el tema relativo al aporte fiscal directo y aporte fiscal indirecto para concluir la discusión sobre financiamiento.

Se cuenta con un documento sobre institucionalidad que servirá de base para discutir este tema en las próximas sesiones, se encuentra prácticamente concluida la discusión sobre educación vocacional y restaría recibir el documento relativo a financiamiento de ciencia e innovación.

Luego de este balance, se sugiere volver sobre el tema de financiamiento estudiantil para afinar los puntos de vista en juego y recogerlos de manera fidedigna.

En esta materia, se aludió al documento que fue distribuido por un consejero, donde se reiteran los acuerdos que se alcanzaron en la mesa de negociación entre la Confederación de Estudiantes de Chile (CONFECH) y el Ministerio de Educación (MINEDUC) los que consisten, básicamente, en mantener un sistema de beca para los estudiantes de los tres primeros quintiles que se incorporan a las universidades del Consejo de Rectores. Se indicó que dicho criterio se sugirió como base de una política general por lo que se recogerá de esa manera en el documento, sin perjuicio de las posiciones que cada uno de los consejeros adopte.

A propósito de lo anterior, se planteó la necesidad de que el MINEDUC dé a conocer las razones por las cuales se establece una discriminación respecto a los estudiantes que no se incorporan a las universidades del Consejo de Rectores (CRUCH) y de que explique los alcances de este acuerdo respecto al trabajo encomendado al Consejo.

Luego, un consejero formuló algunas observaciones relativas a aspectos que le parecen técnicamente incorrectos en la propuesta contenida en el referido acuerdo entre el MINEDUC y la CONFECH. A su juicio, es técnicamente errado plantear que a los alumnos con más de 550 puntos se les dará becas y a los alumnos con menos de ese puntaje se les otorgará crédito, porque el alumno que tiene menos puntaje es el que viene más dañado y al que le es más difícil mantenerse en el sistema luego de los primeros años, por lo tanto, darle crédito a ese alumno sería penalizarlo con algo que no va a poder pagar. Por esta razón, precisó, la propuesta 2 sugiere otorgarles subsidios a esos estudiantes más pobres.

Agregó que, pensando en el largo plazo, es importante precisar si en la propuesta N°1 se incluye, realmente, a todos los alumnos del sistema de ES chileno o es una progresión de las políticas de corto plazo basadas en negociaciones parciales que se han venido aplicando hasta ahora porque, a diferencia de la propuesta N°2 donde explícitamente se plantea terminar con la discriminación y se da a los estudiantes pobres la libertad de elegir donde estudiar, en la propuesta N°1 no es claro que sea necesariamente extensiva a todas las IES.

Al respecto se indicó que la propuesta N°1 no establece tal discriminación porque lo que plantea es que las IES deben estar acreditadas, incluyendo a las universidades del Estado, es decir, el tema es la calidad, además, sugiere igualar las condiciones del crédito con aval del Estado -el que va dirigido preferentemente a estudiantes de IES privadas- a las del crédito del fondo solidario.

Sobre las condiciones de elegibilidad de las IES, se indicó que, además de la acreditación, se plantea que debe tratarse de IES que no persigan de manera directa o indirecta fines de lucro con lo cual, se advirtió, se deja fuera a prácticamente todos los CFT de Chile.

En relación a este punto, un consejero aclaró que el criterio relativo al lucro se refiere fundamentalmente a las universidades. Sugirió que sería necesario evaluar la aplicación de este criterio especialmente en el caso los CFT y que no ve impedimentos para que las políticas de ayudas estudiantiles se hagan extensivas a ellos porque de hecho, hoy, los CFT, a pesar de tener fines de lucro, tienen financiamiento del Estado a través de las becas. Precisó que el principio que recoge el documento es que cualquier estudiante meritorio que tenga un cierto nivel de puntaje y que entre a una IES acreditada que no persiga fines de lucro, tiene que tener el apoyo del Estado si no tiene los recursos económicos para su financiamiento.

Se advirtió que cerca del 90% de los alumnos de colegios particulares subvencionados y municipales estudian en universidades privadas y la mayoría de ellas no acreditadas, lo que evidenciaría que se están dando señales equivocadas, permitiendo que los alumnos se dejen guiar por el marketing y no por la calidad. Por ello, se destacó la importancia de dar señales, desde el punto de vista del financiamiento, que lleven a los alumnos a las mejores IES y de generar incentivos económicos adecuados que orienten a los estudiantes de bajo puntaje que tienen pocas posibilidades de éxito en ciertas carreras universitarias, a los CFT e IP.

Se agregó que es una realidad que no se puede desconocer, el hecho que las universidades del CRUCH, a diferencia de muchas de IES privadas, no reciben alumnos de menos de 475 puntos. Para que tal inclusión se produzca, se precisó, se requieren condiciones especiales que permitan nivelar a estos estudiantes en términos académicos, razón por la cual se plantea en la propuesta N°1 estimular programas de acción afirmativa.

Finalmente, concluyó un consejero, las causas por las cuales los alumnos del sistema escolar público no puede optar a una IES de calidad no se reducen a un problema de financiamiento, es decir, no se resuelven sólo por la vía de otorgar subsidios, sino que radican, también, en la mala calidad de la enseñanza básica y media, lo que contribuye a perpetuar la segregación que existe desde el sistema escolar.

De acuerdo a la metodología de trabajo acordada, se suspende la sesión de plenario para continuar con el trabajo de las comisiones.

II. Plan de trabajo.

Se distribuirá el texto sobre financiamiento, para efectos de que el Consejo se pronuncie, entre otros aspectos, sobre la pregunta fundamental relativa a la igualdad de trato, es decir, sobre si acaso estudiantes en igualdad de condiciones pueden ser tratados de manera diferente por el Estado dependiendo del tipo de IES que escogen.

Se distribuirán, además, los documentos sobre institucionalidad y financiamiento global con el fin de que sean revisados y comentados por los consejeros y luego discutidos en las próximas sesiones y se ofrecieron diversos documentos complementarios para el análisis del tema de ciencia, tecnología e innovación.

Finalmente, en la próxima sesión, se explicarán los alcances del acuerdo MINEDUC- CONFECH.

Acta 25° Sesión
Consejo Asesor Presidencial
Educación Superior

Fecha: Lunes 5 de noviembre de 2007
Horario: 9:30 a 11:30 hrs.
Lugar: Sala de Consejo, Pontificia Universidad Católica de Chile.

La sesión contó con la asistencia de los siguientes miembros: Carlos Peña, quien preside la sesión, Sergio Torres, Alfonso Muga, Juan Pablo Prieto, Sergio Bravo, Agustín Squella, Manuel Krauskopf, Víctor Pérez, Juan Zolezzi, Fernando Montes, Sol Serrano, Matko Koljatic, Enrique O´Reilly, Andrés Bernasconi, Marcelo Von Chrismar, Julio Castro, Juan Cristóbal Palma, Claudio Muñoz, Giorgio Boccardo, Javier Candia, Myriam Barahona y por parte de la secretaría técnica, María Francisca Jiménez y Cristian Inzulza.

Se excusaron los siguientes miembros: Carlos Mujica, Mónica Jiménez, Pedro Pablo Rosso, José Rodríguez, Marcela Espinoza, Pablo Cuevas, Omar Núñez, Víctor González y Jorge Carvajal.

I. Principales temas abordados en la sesión:

I. A. Aprobación de actas.

Quedó pendiente la aprobación del acta de la sesión anterior (24°).

I. B. Temas generales objeto de discusión.

A continuación, el Presidente del Consejo señaló que los temas que deberán ser objeto de discusión en la sesión, son los siguientes:

- Informe sobre el acuerdo alcanzado entre la Confederación de Estudiantes de Chile (CONFECH) y el Ministerio de Educación (MINEDUC).

- Financiamiento estudiantil de pregrado.

- Balance del trabajo desarrollado por las comisiones y metodología de trabajo para la elaboración del informe final.

I. C. Discusión en particular.

En primer lugar, se concedió la palabra al Secretario Ejecutivo del Consejo y Jefe de la División de Educación Superior, Julio Castro, para aclarar un punto que quedó pendiente en la sesión pasada relativo al financiamiento estudiantil y, en especial, a las reglas que al respecto se convinieron entre la CONFECH y el MINEDUC y a la manera en que este acuerdo podría influir en el trabajo del Consejo.

Al respecto, explicó que la mesa CONFECH-MINEDUC es una instancia que se viene trabajando desde el año 2005 y que a través del acuerdo del presente año lo único que se ha hecho es consolidar algunas acciones que tienden a perfeccionar el sistema de financiamiento que hoy tenemos vigente, de lo cual se deja constancia en un documento de carácter público. Después de exponer los aspectos más relevantes de dicho acuerdo, aclaró que este es un mecanismo que tiende a resolver cuestiones de contingencia y no predetermina la arquitectura futura del sistema de financiamiento, cuyo diseño dependerá de las propuestas y recomendaciones que formule el Consejo.

Luego, se le consultó sobre el proyecto de ley que regula la oferta de carreras que presentará el ejecutivo y la manera en que éste condiciona la autonomía de las IES.

Sobre el punto, informó que dicho proyecto no afecta la autonomía de las IES ya que sólo hace exigible la entrega de información para ofrecer un nuevo programa y establece una presunción de responsabilidad, bajo la ley de protección de los derechos del consumidor, en el caso de que los usuarios se vean afectados por la no entrega de información o la disconformidad de la misma.

Se acotó que en lo que concierne a las universidades del Consejo de Rectores (CRUCH) y, en particular, a las estatales, el MINEDUC ha tenido desde siempre la posibilidad de controlar la creación de nuevas carreras a través de los representantes del Presidente de la República en las Juntas Directivas. Se planteó la necesidad de que el MINEDUC asuma, a través de dichos

representantes, un efectivo control sobre estas universidades, ante lo cual un consejero sugirió considerar un dato histórico relativo a la labor desarrollada por la Comisión de Autorregulación Concordada, creada en el seno del CRUCH y promovida por el MINEDUC, que funcionó hasta el año 1997-1998 y cuya misión fue la de aprobar las carreras que creaban las universidades del CRUCH.

Concluidos los temas relacionados al MINEDUC, el Presidente del Consejo sugirió volver sobre el financiamiento estudiantil distinguiendo tres puntos de vista. Realizó una síntesis de las dos propuestas contenidas en el documento y propuso incorporar una tercera posición surgida en el Consejo que considera que las ayudas estudiantiles son una forma de financiamiento indirecto a las IES y plantea un tratamiento distinto para los estudiantes que ingresan a las universidades del CRUCH respecto a los estudiantes que se incorporan a las restantes IES.

En relación a esta tercera propuesta, un consejero aclaró que ésta no sugiere otorgar financiamiento exclusivamente a los estudiantes que ingresan a las universidades del CRUCH porque no utiliza como criterio la creación de la IES antes o después de 1981 sino que habla de IES estatales e IES colaboradoras de la función educativa del Estado y plantea que sólo deben recibir financiamiento aquellas IES que no persigan fines de lucro. A partir de ello, sugiere fijarse un norte respecto al aumento que debería experimentar la cobertura en ES (aproximadamente en un 70%) lo que implicaría establecer la gratuidad para ciertos quintiles. Estos serían los aspectos fundamentales en que la aludida tercera posición se diferenciaría de la propuesta N°1.

Respecto a otro de los documentos distribuido por un grupo de consejeros, se aclaró que éste más que plantear una nueva propuesta, destaca cuáles deberían ser los criterios orientadores a la hora de entregar recursos públicos. Lo fundamental sería que se trate de IES que no persigan fines de lucro, que se encuentren acreditadas y que permitan la participación estudiantil cuestión que, a su juicio, debiera estar asegurada por ley.

En opinión del coordinador del grupo de trabajo, la 4° versión del documento sobre financiamiento estudiantil de pregrado recoge cada uno de los diversos aspectos surgidos en el Consejo, por lo que sugirió deliberar en torno a dicho texto. Precisó que el tema de financiamiento en ES comprende tres dimensiones, dos de las cuales resta por incorporar en el documento, éstas son:

1. Financiamiento estudiantil vía aranceles.

2. Financiamiento de las IES, financiamiento basal o subsidios directos.

3. Financiamiento de ciencia, tecnología e innovación.

Sobre los criterios orientadores para la entrega de recursos públicos, aclaró que se trata de un aspecto relacionado con las condiciones de elegibilidad de las IES. Señaló que al tratar la cuestión del lucro, el documento hace una diferenciación indicando que, respecto a las universidades, el Consejo considera que no deben perseguir fines de lucro y en el nivel de los IP y CFT –donde coexisten IES con y sin fines de lucro- se pide que los estudiantes tengan derecho de asociatividad como una manera de poder generar una autorregulación sobre la forma como lo recursos que se perciben por las IES pueden ir a resguardar condiciones de calidad. En todo caso, advirtió, el tema debe ser tratado con prudencia, considerando los avances que se van produciendo sobre este aspecto en la discusión del Proyecto de Ley General de Educación (LEGE) actualmente en trámite. Más importante que el lucro, precisó, es la capacidad que tenga el sistema público para fiscalizar el uso de los recursos que perciben las IES que han definido que tienen fines de lucro.

Se recordó que en el informe de avance del Consejo, ya se trató el tema del lucro precisando quienes adherían a cada una de las posturas y las condiciones bajo las cuales parte del Consejo estimaba admisible la provisión con fines de lucro. Se advirtió, además, que el derecho de asociatividad es un derecho constitucional por lo que no sería necesario pedir su reconocimiento en el documento.

También se hizo presente que, en concordancia con lo planteado en el trabajo sobre educación vocacional, es necesario que el documento sobre financiamiento explicite, a nivel de propuestas, que las ayudas estudiantiles deben ser equitativas porque hoy, éstas dependen de la IES en que se estudie aun cuando se trate de la misma carrera, cuestión que resulta discriminatoria.

A continuación, se realizó un breve balance del trabajo desarrollado por las comisiones y se discutió sobre la metodología de trabajo para la elaboración del informe final.

Según lo convenido, el Consejo deberá pronunciarse sobre los siguientes 7 puntos:

1. Marco regulatorio.

2. Institucionalidad del sistema de ES y de las IES.

3. Educacional vocacional y articulación con el sistema universitario.

4. Financiamiento en sus tres dimensiones.

5. Ciencia, tecnología e innovación.

6. Relación entre formación de ES y ciudadanía.

7. Formación de profesores.

En una primera etapa, las respectivas comisiones presentaran los documentos de trabajo que cuenten con la anuencia de todos sus miembros. Luego de someter esos documentos a deliberación y aprobación del Consejo en pleno, se deberá comenzar a redactar el informe final.

Para la elaboración del informe final, se sugirió nombrar un comité de redacción que verifique que éste refleje adecuadamente lo que fue discutido en el Consejo y realice el correspondiente trabajo de edición. Por otra parte, se propuso componer dicho informe en base a un resumen ejecutivo al cual se acompañen los diversos documentos elaborados por las comisiones y aprobados por el Consejo.

Finalmente, parte del Consejo consideró necesario contar con una exposición de expertos del gobierno relativa a ciencia, tecnología e innovación. Se señaló que el Consejo desconoce cual es el discurso del gobierno al respecto, en momentos en que el tema está en fuerte debate en la opinión pública y que es importante que el Consejo pueda formular preguntas y compartir sus apreciaciones en relación al nuevo sistema e institucionalidad que se ha ido conformando.

Se suspende la sesión de plenario para continuar con el trabajo de las comisiones.

II. Plan de trabajo.

En la primera parte de la próxima sesión, se revisará el texto sobre financiamiento que compuso el grupo coordinado por Alfonso Muga a fin de verificar que en él estén representados todos los puntos de vista.

Luego, el Consejo abordará, en general, los temas relativos a financiamiento directo o basal de las instituciones para lo cual se invita a los consejeros a formular sus observaciones a los documentos que fueron distribuidos.

Se está a la espera del examen de los trabajos relativos a ciencia, tecnología y formación de capital humano e institucionalidad por parte de las respectivas comisiones y de la recepción de las últimas observaciones al documento sobre educación vocacional.

Fecha: Lunes 19 de noviembre de 2007
Horario: 9:30 a 13:30 hrs.
Lugar: Sala de Consejo, Pontificia Universidad Católica de Chile.

La sesión contó con la asistencia de los siguientes miembros: Carlos Peña, quien preside la sesión, Sergio Torres, Alfonso Muga, Juan Pablo Prieto, Sergio Bravo, Agustín Squella, Manuel Krauskopf, Fernando Montes, Mónica Jiménez, Sol Serrano, Enrique O´Reilly, Andrés Bernasconi, Julio Castro, Juan Cristóbal Palma, Marcela Espinoza, Giorgio Boccardo, y por parte de la secretaría técnica, María Francisca Jiménez y Cristian Inzulza.

Se excusaron los siguientes miembros: Carlos Mujica, Víctor Pérez, Juan Zolezzi, Pedro Pablo Rosso, José Rodríguez, Matko Koljatic, Marcelo Von Chrismar, Pablo Cuevas, Omar Núñez, Claudio Muñoz, Víctor González, Javier Candia, Myriam Barahona y Jorge Carvajal.

I. Principales temas abordados en la sesión:

I. A. Aprobación de actas.

Se sometió a la aprobación de los miembros del Consejo las actas de las sesiones 24° y 25°. La primera fue aprobada por los miembros presentes sin observaciones y la segunda fue aprobada por los miembros presentes con observaciones.

I. B. Temas generales objeto de discusión.

A continuación, el Presidente del Consejo señaló que los temas que deberán ser objeto de discusión en la sesión, son los siguientes:

- Financiamiento en ES. Análisis de la sexta versión del documento sobre financiamiento estudiantil de pregrado.

- Institucionalidad del sistema de ES y de las IES.

I. C. Discusión en particular.

a) <u>Financiamiento en ES.</u>

En primer lugar, el Presidente del Consejo recordó que en el tema de financiamiento en ES deberían distinguirse 4 cuestiones sobre las que el Consejo debería pronunciarse:

4. Financiamiento estudiantil.

5. Financiamiento de bienes específicos –ciencia, tecnología e innovación especialmente- y financiamiento para formación de capital humano avanzado.

6. Financiamiento basal o institucional, básicamente AFI y AFD.
7. Financiamiento a las IES estatales en razón de su índole.

a.1. Financiamiento estudiantil.

A fin de concluir el tratamiento de este tema, el coordinador de la respectiva comisión, Alfonso Muga, realizó una breve referencia a la quinta versión del documento sobre financiamiento estudiantil y expuso los aspectos fundamentales de su sexta versión, en la que se recogen las sugerencias formuladas por un grupo de consejeros en el texto titulado "Apreciaciones sobre financiamiento estudiantil". Del análisis de dicho texto pudo concluir que, en gran medida, las cuestiones planteadas ya se encontraban contenidas en los distintos apartados de la quinta versión del documento, salvo los siguientes aspectos:

1. Con respecto a las condiciones de elegibilidad relativas al factor socio-económico y mérito académico del estudiante, se especificó que un sector del Consejo sostiene que "el Estado debe reconocer que las desigualdades de origen no se resuelven dentro de los que ingresan al sistema, la diferencia se produce entre quienes no ingresan y los que si ingresan. Por ello, las becas no debieran estar limitadas según puntajes de pruebas de selección, puesto que se da el contrasentido que hay estudiantes que ingresan a la universidad por debajo de sus puntajes mínimos y deben financiar sus estudios con cargo a un crédito, en circunstancias que ellos son quienes requieren mayor respaldo".

2. En relación al segundo criterio o condición asociado a las instituciones relativo a la obligatoriedad de transparencia, veracidad y simplicidad de acceso a información de interés público, se especificó que ello comprende el respeto a las normas básicas de convivencia universitaria y derechos de los estudiantes a cautelar la calidad del servicio que están recibiendo, "junto con la posibilidad de que éstos puedan organizarse institucionalmente".

Finalmente, señaló que una cuestión que no se incorporó es la propuesta que se funda en la idea de que al haber mayores beneficios estatales para el financiamiento deben haber, también, mayores responsabilidades por parte de los estudiantes hacia la sociedad en su conjunto, sugiriendo que los estudiantes que obtienen el beneficio de la gratuidad deberían realizar prácticas profesionales obligatorias para el Estado en todas las carreras. Advirtió que, si bien se trata de una iniciativa destacable, ésta plantea problemas de legalidad e incluso de constitucionalidad.

Al terminar la exposición, se ofrece la palabra a los miembros del Consejo para formular preguntas o comentarios.

Se indicó que la redacción del argumento que se refiere a los estudiantes que ingresan a la universidad por debajo de sus puntajes mínimos es ambigua y se solicitó aclarar si se refiere al puntaje mínimo de selección o al puntaje mínimo de elegibilidad para la beca.

Al respecto, se sugirió hacer una distinción conceptual entre becas de mérito, que son aquellas que premian un particular desempeño y becas que se dan en razón de desventajas socio-económicas iniciales y se aclaró que el argumento plantea que las becas en razón de desventajas deberían asignarse a todos quienes, teniendo esa desventaja, ingresen a la universidad, sin que se sobreponga a ese único requisito otro relativo al mérito académico o desempeño futuro de los estudiantes porque, en opinión de un sector del consejo, atendido el fundamento de esas becas, no sería razonable que los estudiantes más pobres, que son precisamente quienes obtienen bajos niveles de rendimiento en la PSU, puedan ingresar a la universidad sin poder acceder a becas.

Un consejero señaló que si la tesis es que debe entregarse beca de mérito o por desventaja a todo estudiante que ingresa al sistema de ES y tiene situación socio-económica deficitaria, entonces, será necesario establecer algún tipo de puntaje mínimo de admisión o proceso de selección al cual el sistema universitario tendrá que adecuarse.

Se advirtió que no debe olvidarse que se trata de medir la calidad en base a algunos indicadores, uno de ellos es deserción y otro es la titulación oportuna. La experiencia de algunas universidades mostraría que bajando los puntajes de ingreso, baja también la retención, por lo tanto, los estudiantes que no alcanzan un cierto puntaje mínimo, en muchos casos, no tienen las competencias suficientes para seguir estudios universitarios. Se indicó que, por un tema de responsabilidad hacia el estudiante y hacia el Estado (si le otorga beca), debería fijarse un requisito mínimo de admisión para evitar que las universidades, en ejercicio de su autonomía, admitan a estudiantes que no tienen posibilidades de cursar con éxito sus estudios. Se precisó que, en muchos casos, los programas remediales que tienen las universidades fracasan por falta de motivación de los estudiantes, razón por la cual podría crearse un sistema paralelo que los prepare para la universidad.

En relación a lo anterior, un consejero indicó que el problema podría plantearse en los siguientes términos ¿por qué tenemos mecanismos de acceso a la universidad que no miden eficiencia y equidad? Se advirtió que permitir el ingreso de estudiantes socio-económicamente desaventajados pero negándole el acceso a becas porque se sabe que van a fracasar e implicarán un alto costo para

el Estado, es un mecanismo perverso. Se planteó que debería definirse un requisito mínimo de admisión que se funde en criterios de eficiencia y equidad.

Sobre este punto, se propuso formular el argumento con una prevención, una cosa es exigir puntaje mínimo en razón de mérito y otra cosa es exigir puntaje mínimo en razón de eficiencia, porque no sería razonable otorgar financiamiento a quien tiene altas posibilidades de fracasar. Haciendo esa distinción conceptual, luego habría que determinar cuál es el límite de eficiencia y cuál es el límite de mérito.

Para algunos, es discutible que la actual prueba de selección universitaria sea un criterio de medición correcto, la experiencia demostraría que alumnos de IES privadas que no pudieron ingresar a las universidades del Consejo de Rectores (CRUCH) lograron graduarse y desempeñarse profesionalmente de manera exitosa. En opinión de un consejero, no existen suficientes estudios que justifiquen aferrarse a un criterio de selección que habría demostrado ser socialmente regresivo, por lo que uno de los cambios que debería experimentar el sistema universitario es abrirse a mecanismos nuevos como los que existen y se aplican en otros países, además, arguyó, si el modelo educativo es adecuado, se podría recuperar a los estudiantes con desventajas de origen.

El coordinador de la comisión, contextualizó la discusión indicando que la primera premisa básica en las propuestas de políticas de ayuda a los estudiantes de ES es que tratándose de subsidios a la demanda no debiera haber, a priori, diferencias en las ayudas a los estudiantes, una vez cautelados los criterios de elegibilidad de las instituciones, y de mérito y de libertad de opciones de los beneficiarios de ayudas, lo cual remite al numeral 5 del documento en el cual se centró el debate.

Luego de describir los aspectos en que hay acuerdo y los elementos que diferencian a ambas propuestas, precisó que la propuesta N°1 trata tanto de ayudas focalizadas en la atención de jóvenes provenientes de los primeros quintiles, así como de las que están orientadas a favorecer a los jóvenes meritorios. Destacó que el criterio o factor socioeconómico es la condición básica o fundamental a cautelar en el otorgamiento de todo tipo de ayuda estudiantil y que se habla de "becas preferenciales para determinadas carreras que responden a objetivos prioritarios estratégicos" respecto de las cuales se plantea definir la elegibilidad de los estudiantes con la sola consideración del factor socioeconómico (quintiles I, II y III).

Puntualizó que respecto a los estudiantes, la variante que se introduce es en relación al criterio de mérito académico, que se indica como la segunda condición que se debe cautelar, donde se recoge la opinión de quienes consideran que las becas no debieran estar limitadas según puntajes de pruebas de selección. Señaló que la probabilidad de éxito que los estudiantes pueden tener al ingresar a IES, asociada a las expectativas de movilidad social, explica

que se destaque el factor mérito académico y que, en todo caso, las exigencias asociadas a este criterio tendrían que diferenciar apropiadamente requisitos de acceso distintos según el nivel institucional: por un lado, universidades y, por otro, institutos profesionales y centros de formación técnica.

A propósito de las objeciones planteadas al actual criterio de selección, reiteró que un criterio de elegibilidad de las IES, indispensable para el acceso a subsidios a la demanda, es la obligatoriedad de transparencia, veracidad y simplicidad de acceso a información de interés público lo que concretamente supone, entre otros aspectos, la claridad en los procesos de selección y de admisión.

Advirtió que la discusión discurrió teniendo a la vista la situación presente pero, en su opinión, la cuestión central se refiere a cuál debe ser el contenido del documento que el Consejo debe entregar, si éste debe ayudar a orientar políticas públicas sobre esta materia, lo que debe establecer son criterios y no definir límites o puntajes. Señaló que el documento también hace una revisión sucinta respecto a quién paga la ES considerando que, en Chile, ésta tiene una alta rentabilidad privada. Por lo tanto, la pregunta sería ¿vamos hacia un régimen de gratuidad o ese régimen sólo debería aplicarse conforme a ciertos criterios preferenciales estableciendo, respecto de quien no los reúna, un mecanismo de crédito que considere la rentabilidad privada futura con una garantía estatal de contingencia al ingreso? En el documento, indicó, hay una preferencia, como criterio de orientación de política pública, por un mecanismo de crédito, en el cual las becas constituyen formas de gratuidad que responden a méritos o a preferencias que el Estado considera conveniente establecer.

Con respecto a la condición de elegibilidad de las IES que se refiere al lucro, se le indicó al coordinador que el texto distingue a las universidades -respecto de las cuales se establece como condición que no tengan, ni formalmente ni en la práctica, fines de lucro- del nivel de los CFT e IP – que pueden constituirse como sociedades con fines de lucro- en circunstancias que, tratándose de un subsidio a la demanda, es indiferente el tipo o la naturaleza jurídica de la IES a la que va el alumno. Se precisó que el argumento para salvar la situación de los IP y CFT se puede utilizar también para universidades que formalmente o, en la práctica, persiguen fines de lucro y que, en rigor, lo que hace el texto es introducir una distinción que hoy no existe en el sistema legal entre universidades con fines de lucro y sin fines de lucro.

Interpretado de acuerdo a la normativa vigente, el párrafo aludido indicaría que el subsidio a la demanda tiene el destino que decida quien lo recibió, incluyendo a los IP y CFT que persigan fines de lucro y la única restricción que establecería es que, respecto de las universidades que legalmente son sin fines de lucro, habría que verificar que, en la práctica, efectivamente lo sean. Siendo así, a juicio de algunos consejeros, sería más fiel a la propuesta hablar simplemente de "IES que respeten íntegramente la legislación que les es

aplicable y sean fieles a la índole o naturaleza jurídica que declaran", luego, si esa legislación va a admitir o no IES con fines de lucro, es una cuestión donde existen posiciones divididas que serían expuestas al tratar el tema de marco regulatorio.

Finalmente, se le señaló al coordinador que si el espíritu de las propuestas de ayuda es la convergencia y mejora del sistema de crédito actualmente existente, sería recomendable quitar la expresión de "mayor" convergencia, porque eso daría la idea de una gradualidad que podría ser después arbitraria a la hora de discernir cuál es ese grado de mayor convergencia. Un consejero agregó que un mecanismo de convergencia real supondría que los jóvenes puedan aspirar a ambos tipos de crédito –crédito con aval del Estado y crédito del fondo solidario- , según su situación socio-económica y no según la IES a la cual postulan.

Respecto a lo anterior, se aclaró que no puede haber convergencia en ese punto porque el Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU) es una cantidad de recursos entregados en propiedad a ciertas IES. De este modo, si un estudiante ingresa a una IES privada creada con posterioridad a 1981, no puede escoger entre el crédito del FSCU y el crédito con aval del Estado, puesto que si quisiera usar el FSCU habría que expropiárselo a alguna de las IES que lo tienen en su propiedad. En ese contexto, la expresión "mayor" convergencia resulta adecuada.

a.2. Financiamiento institucional.

Sobre este punto, se informó que el documento que se está componiendo sobre la base de los trabajos presentados por algunos miembros de la comisión, no sólo considera la vía de subsidios de libre disponibilidad sino también los fondos competitivos concursables porque tienen que ver con formas específicas de financiamiento de parte del Estado.

a.3. Financiamiento ciencia, tecnología e innovación y formación de capital humano avanzado.

Se sugirió tomar la parte del texto "Ciencia, tecnología e innovación, un desafío alcanzable" que se refiere al financiamiento, de manera de integrarla como financiamiento a las IES vía subsidio de libre disponibilidad o a través de fondos competitivos concursables que es el modo como prevalece el financiamiento para ciencia, tecnología e innovación. Se indicó que dicho documento no se explaya de manera determinante sobre formas de financiamiento a ciencia, tecnología e innovación.

A propósito de lo anterior, un consejero señaló que repuso una propuesta que contenía el documento original sobre el AFI, en la cual se planteaba focalizarlo

en la formación de doctores, partiendo de la hipótesis de que el doctorado es el mayor movilizador social. A su juicio, el AFI podría ser un buen instrumento para ampliar el capital humano avanzado en el país, retornaría, aproximadamente, en las mismas cantidades a las mismas universidades que están en condiciones de generar programas acreditados de doctorado y permitiría otorgar becas a estudiantes que, siendo vulnerables, lograron sortear todas las vallas.

Manifestó, también, su preocupación por la desconfianza con que el país ve a las universidades como captadoras de recursos en materia de investigación, cuestión de la que da cuenta el reciente informe de la OECD, e insistió en que en Chile existen muchas ventanas para el financiamiento de la investigación, lo que genera confusión.

Finalmente, describió los aspectos a los que da especial importancia el documento de la comisión de ciencia, tecnología e innovación. Se destacó como esencial al sistema universitario, la libertad intelectual de las personas y la capacidad de éstas de generar conocimiento fortaleciendo el mérito de los investigadores y defendiendo fundadamente el overhead como un principio sustantivo. También contiene argumentos para pensar en fondos regionales dando cuenta de la vinculación territorial entre la generación de conocimientos y la innovación y se subrayó la importancia de contar con recursos relevantes para la formación de capital humano avanzado.

a.4. Financiamiento a las IES estatales en razón de su índole.

Se recordó que es un aspecto pendiente que se deriva de la sugerencia que hizo el Consejo en su informe de avance, relativa a un nuevo trato del Estado con las IES estatales.

b) <u>Institucionalidad</u>

En la última parte de la sesión, el Presidente del Consejo invita a los consejeros a intercambiar ideas generales sobre el documento de institucionalidad que fue distribuido.

Se planteó que el documento debiera revisar no sólo la institucionalidad del sistema sino que, además, debiera pronunciarse sobre los problemas de la institucionalidad o gobierno de las IES del sistema, en especial, de las IES estatales.

Se indicó, también, que el documento es muy descriptivo y no propone alternativas para la simplificación y mayor eficiencia del sistema, existiendo el peligro de que haya una multiplicidad de instancias yuxtapuestas.

Dichas observaciones, comentó un consejero, cobran especial validez considerando el acuerdo logrado entre el gobierno, la concertación y la alianza en torno a la Ley General de Enseñanza (LEGE), lo que hace que el tema de la institucionalidad cobre una prioridad determinante en momentos en que parece políticamente viable una modificación de la actual LOCE que, en materia de ES, discurre sobre temas que tiene que ver con la arquitectura del sistema. Por lo tanto, en su opinión, si el Consejo aspira a entregar un documento sobre institucionalidad que sea útil para orientar la modificación de la LOCE en materia de ES, se debería ir más allá de aquello que está señalado en el documento en análisis.

Considera que es indispensable que el Consejo se pregunte, ¿hasta donde se puede llegar actualmente sobre aspectos estructurales, en particular, sobre la arquitectura del sistema? Indicó que ello está muy condicionado a la discusión que se estaba dando a propósito de la LEGE, por ejemplo, respecto de la Superintendencia (SI) de Educación, ¿qué debe hacer el Consejo, esperar que el proyecto de ley defina cual es el rol y sus características de manera de ver el alcance que puede tener en ES o el Consejo debe hacer una propuesta a nivel de revisión de la arquitectura del sistema de ES?, respecto del Consejo Superior de educación (CSE) ¿tiene sentido pensar en un CSE yuxtapuesto en su existencia a la SI de educación o a la creación de un Consejo Nacional de ES en lugar de la SI?

Para orientar el tema, se sugirió observar la arquitectura que va a tener el sistema escolar. Se explicó que el sistema escolar se va a organizar dividiendo funciones: el Ministerio de Educación (MINEDUC) que diseña políticas, propone estándares o formas de financiamiento; la SI de Educación cuya tarea fundamental es fiscalizar el uso y aplicación de subsidios, la rendición de cuentas y servir de receptor de reclamos de quienes asisten al sistema; la Agencia Aseguradora de la Calidad que mide calidad en base a los estándares, transmite información fidedigna al público, etc; y el Consejo Nacional de Educación (CNE) que es el que aprueba los estándares y verifica otros aspectos genéricos del sistema.

Se señaló que si se replicara esto en el sistema universitario, lo que debiera tener es un organismo encargado de diseñar políticas universitarias y formas de financiamiento -el MINEDUC como órgano político-, otro organismo independiente y autónomo que verifica la calidad del sistema -la Comisión Nacional de Acreditación -, la SI de Educación a la que le correspondería cumplir las mismas funciones respecto de IES estatales o privadas y el CNE que debiera incluir tanto al sistema escolar como al sistema de ES. Esta arquitectura en que las funciones se dividen, sería más adecuada que el actual sistema en que el MINEDUC diseña políticas, las financia y las evalúa. Se advirtió que, en un sistema como el propuesto, en el cual habría un CNE también para ES, lo que quedaría en crisis es el CRUCH porque, en nuestro sistema, éste cumple virtualmente esas funciones de fijar y evaluar estándares, sugerir políticas, etc.

Para mejor ordenamiento de la cuestión, se propuso distinguir los 3 niveles que tiene el tema de institucionalidad: Supra-institucionalidad (del Estado), institucionalidad de las IES y, entre ambos, el nivel de la "inter-institucionalidad" que se refiere a las asociaciones que por ley u otras formas jurídicas han creado o pueden crear las IES, por ejemplo, el CRUCH. En opinión de un consejero, el Consejo debería poner especial atención en el CRUCH que fue creado por ley, analizando si se justifica o no su subsistencia y no en otras modalidades de "inter-institucionalidad" que pasan, simplemente, por el ejercicio de la autonomía de las IES como es el caso del consorcio de universidades estatales que es una corporación privada.

En lo que se refiere a supra-institucionalidad, considera que ha faltado control del Estado al sistema de ES y que muchos problemas que se han generado en las IES se habrían evitado con más facultades normativas o mayor voluntad política a nivel del MINEDUC, en consecuencia, cree que se debiera discutir sobre si han faltado o no controles desde el Estado en relación con el sistema de ES.

A nivel de institucionalidad de las IES, insistió en que hay que abordar el tema de los estatutos de las universidades estatales dictados durante el régimen militar y que concentran en los rectores poderes omnímodos, a su juicio, se debe exigir el cambio de estatutos porque la situación actual es impresentable.

Otras observaciones formuladas al documento apuntan a la falta de estudios comparados sobre la materia, a la necesidad de explicitar los deberes y misión encomendada a las IES estatales y la forma de articulación entre ellas, a la necesidad de plasmar el tema relativo al puente entre la educación secundaria y terciaria en cuanto al acceso y de abordar el tema de la internacionalización y proveedores internacionales.

II. Plan de trabajo.

En la próxima se tratarán los temas de financiamiento basal o institucional y arquitectura del sistema de ES.

Acta 27° Sesión
Consejo Asesor Presidencial
Educación Superior

Fecha: Lunes 26 de noviembre de 2007
Horario: 9:30 a 13:30 hrs.
Lugar: Sala de Consejo, Pontificia Universidad Católica de Chile.

La sesión contó con la asistencia de los siguientes miembros: Carlos Peña, quien preside la sesión, Sergio Torres, Alfonso Muga, Agustín Squella, Mónica Jiménez, Pedro Pablo Rosso, Manuel Krauskopf, Víctor Pérez, José Rodríguez, Juan Zolezzi, Fernando Montes, Sol Serrano, Carlos Mujica, Andrés Bernasconi, Marcelo Von Chrismar, Julio Castro, Jorge Carvajal, Juan Cristóbal Palma, Marcela Espinoza, Giorgio Boccardo, y por parte de la secretaría técnica, María Francisca Jiménez y Cristian Inzulza.

Se excusaron los siguientes miembros: Juan Pablo Prieto, Sergio Bravo, Matko Koljatic, Enrique O´Reilly, Claudio Muñoz, Pablo Cuevas, Omar Núñez, Víctor González, Javier Candia y Myriam Barahona.

I. Principales temas abordados en la sesión:

I. A. Aprobación de actas.

Quedó pendiente la aprobación del acta de la sesión anterior (26°).

I. B. Temas generales objeto de discusión.

A continuación, el Presidente del Consejo señaló que los temas que deberán ser objeto de discusión en la sesión, son los siguientes:

- Financiamiento institucional e instrumentos de financiamiento.
- Institucionalidad del sistema de ES y de las IES.

I. C. Discusión en particular.

En primer lugar, se concedió la palabra al consejero Jorge Carvajal quien se dirigió al Consejo a propósito de los hechos relativos a la Universidad de la República y a la gran logia de Chile en los cuales se le ha involucrado. Declaró que vuelve al Consejo porque sus miembros no vienen en calidad de representantes de sus respectivas IES sino porque cada persona ha sido designada por la experiencia que posee en ES, y porque tiene la absoluta certeza de que no ha cometido acto alguno que signifique incurrir en falta o delito como tampoco en una violación a la ética o a la moral.

A continuación, Alfonso Muga, en su calidad de coordinador de la comisión de financiamiento, expuso los aspectos fundamentales de la primera versión (25/11) del documento "Recomendaciones de políticas de financiamiento a la oferta de educación superior vía subsidios de libre disponibilidad como a través de fondos competitivos concursables", el cual fue estructurado a partir de cuatro informes aportados por integrantes del Consejo.

El documento consta de los siguientes puntos: 1) breve enumeración de los bienes generados en la educación superior y alternativas de financiamiento; 2) nudos críticos de la educación superior en Chile, vinculados a financiamiento público institucional; 3) premisas básicas aplicables al sistema de educación superior desde la perspectiva del financiamiento público y; 4) recomendaciones de política sobre aporte fiscal directo (AFD), aporte fiscal indirecto (AFI), fondos competitivos y, por último, corrección de distorsiones y compensaciones debido a restricciones en la gestión.

Concluida la exposición, se invitó a los consejeros a formular preguntas y comentarios.

En primer lugar, se aludió a las recomendaciones de política sobre AFD. Se señaló que si el principio es que se mantenga el AFD sólo para las universidades del Consejo de Rectores (CRUCH), cabría preguntarse por el fundamento en virtud del cual las universidades privadas del CRUCH están recibiendo el mismo tratamiento que las universidades estatales. Si a ello se suma la alternativa de eliminar el AFI para sumarlo al financiamiento del AFD, en opinión de un consejero, la situación sería preocupante porque las IES privadas que también requieren financiamiento público quedarían eliminadas del sistema. En materia de financiamiento institucional, sugirió deliberar sobre el rol de las universidades a fin de que las universidades privadas que cumplen un rol público puedan recibir financiamiento directo para su funcionamiento.

Alfonso Muga, contextualizó el tema aludiendo a la viabilidad de las decisiones que se pueden adoptar y a las tendencias que se observan en materia de financiamiento público de la educación privada. Explicó que, a nivel internacional, se está trabajando en dos líneas, primero, favoreciendo los subsidios a la demanda bajo ciertas condiciones de elegibilidad y, segundo, estableciendo de manera creciente formas de financiamiento a la investigación sin fijar restricciones respecto de las instituciones que pueden participar en mecanismos de esa naturaleza, es decir, se trata de subsidios a la oferta directamente relacionados con una demanda que el Estado está dispuesto a financiar porque esa demanda provee un resultado que es de interés público. Por el contrario, advirtió, lo que va en retirada en el escenario mundial son los financiamientos del tipo del AFD que se le entregan solo a algunas IES y que no están directamente vinculados a la provisión de determinados tipos de bienes.

Indicó, que lo que plantea el documento es mantener el AFD como condición estable, revisar el AFI y la apertura a través de los convenios de desempeño a todas las IES que están actualmente en el sistema, en la medida que cumplan con ciertas condiciones de elegibilidad. Considera que el tema que el Consejo tiene entre manos es, por una parte, preguntarse por el nivel de financiamiento público y luego preguntarse por dónde crece el financiamiento público, cuestión respecto de la cual el documento implícitamente sugiere que éste no

crece a través de los instrumentos que hemos heredado, como el AFD, sino a través de mecanismos de carácter competitivo y concursable.

Al respecto, se le planteó al coordinador que hay tres opciones que se deberían explicitar en el documento: que lo sigan recibiendo las universidades tradicionales, que esté abierto a todas las IES en consideración a los bienes públicos que generan o que lo reciban exclusivamente las universidades estatales.

Luego, se indicó que la cuestión ineludible sobre la que debe pronunciarse el Consejo se refiere a la línea divisoria que existe en el sistema de ES entre universidades que pertenecen al CRUCH y las IES que no pertenecen a él, preguntándose si es razonable un sistema de financiamiento y de gobierno universitario en el cual el Estado trata por igual a universidades –las agrupadas en el CRUCH- que son de muy diversa índole y extremadamente heterogéneas entre sí tanto en su calidad como en sus características. Se advirtió que existe un acuerdo generalizado en el Consejo en el sentido de que las universidades estatales requieren un nuevo trato o trato preferente de parte del Estado, tanto en materia orgánica como de financiamiento, pero ahora debiera preguntarse si esto significa que el Estado debe desproveer de financiamiento a las universidad privadas del CRUCH.

Sobre el punto se emitieron diversas opiniones. Se señaló que esto no significa que el Estado debe desproveer de financiamiento a las universidad privadas del CRUCH, a condición de que se expliciten las razones de ese trato específico, no aludiendo sólo a razones históricas, sino en base a criterios de política pública que sean razonables porque una buena política pública supone igualdad de trato entre las IES en que obren de la misma manera las razones que la autoridad hace explícita.

Se arguyó, también, que las razones expuestas para mantener el AFD en las actuales condiciones no responden al problema democrático de fondo que existe tras la pregunta por el AFD y que el Consejo debiera, al menos, dejar claro el análisis del problema que existe y proponer mecanismos basados en criterios racionales y transparentes que contribuyan a salvaguardar el pluralismo y la diversidad del sistema. Se agregó que debería mirarse el tema desde la abundancia, es decir, partiendo de la base de que habrá una mayor inversión del Estado en ES, de manera de no ponerse límites en la definición de los criterios y de dejar en manos del gobierno y del congreso la cuestión relativa a la viabilidad. En opinión de un consejero, los mismos fondos incrementados repartidos con criterios racionales y transparentes no deberían disminuir los aportes a las universidades tradicionales.

En la misma línea, se señaló que el AFD en la forma que se da es obsoleto, porque en este momento no hay otro criterio que la tradición histórica y se hace discrecionalmente con un reajuste que no esta garantido por ley. Un consejero

destacó que estamos en un ámbito universitario internacional que requiere planes de mediano y largo plazo sobre todo para ofrecer programas de investigación y doctorado, por lo tanto, considera que es la oportunidad para revisar los criterios de asignación del AFD. Respecto al resto del financiamiento, se manifestó partidario de que sean fondos competitivos a partir de ciertas metas donde se hagan diferenciaciones entre universidades que tienen una misión nacional de aquellas que tienen misiones regionales.

En opinión de otros consejeros, la igualdad de oportunidades es un planteamiento legítimo, pero se debe considerar que las IES privadas creadas con posterioridad a 1981 surgieron conociendo la estructura del financiamiento institucional existente a la fecha, es decir, que no tenían acceso al AFD y que su principal fuente de financiamiento serían los aranceles. Se añadió que no sería viable aconsejar que el AFD deje de existir por lo cual el financiamiento público debería crecer por otras vías.

Por otra parte, se destacó que, desde el punto de vista de la equidad, el financiamiento a la oferta es un tema de especial preocupación para las universidades del Estado porque éstas han sido afectadas por mecanismos y leyes que les han hecho inviable competir en condiciones de igualdad. Se advirtió que el Consejo no ha sido suficientemente enfático respecto del daño histórico que éstas han sufrido como consecuencia de los intentos sistemáticos que se hicieron en el pasado para destruirlas y que la actual despreocupación del Estado respecto a sus universidades se evidencia en los resultados de los procesos de acreditación.

A juicio de un consejero, al hablar de nuevo trato la pregunta de fondo tiene que ver con que si el Consejo evalúa que hoy el país está dispuesto a recuperar un sistema estatal con vocación nacional que sea capaz de ir resolviendo las necesidades que tiene el país, si la respuesta es afirmativa, se debiera plantear en qué espacios se debe aumentar el financiamiento. Partiendo de la base de que no se le puede quintar financiamiento a las universidades tradicionales, considera que el sistema debe aumentar sustantivamente los recursos en dos sentidos: 1) asegurando un financiamiento que permita resolver los problemas que tienen las universidades estatales, por ejemplo, a través de convenios de desempeño y, 2) aumentando los fondos concursables para al resto del sistema sujeto a criterios de eficiencia. Agregó que el financiamiento de las universidades estatales no debería estar, a priori, centrado en el tema de la calidad porque a su parecer en algunos años más la acreditación no será un verdadero criterio de selectividad, por lo tanto, el tema sería calidad y equidad considerando no sólo la rentabilidad privada de la ES sino también la retribución pública que se obtiene de la ES.

Se sugirió interpretar el trato preferente como una preocupación del Estado por resolver integralmente los problemas de gestión y financiamiento que afectan universidades estatales, es decir, que el Estado se haga cargo de esos aspectos y

garantice la calidad que debieran tener, lo que no implicaría, necesariamente, que por el hecho de ser estatales tendrían garantizados mecanismos de financiamiento distintos o por montos mayores respecto de otras IES, porque la misión de equidad y pluralismo que tienen por definición las universidades estatales también las tendrían otras IES.

Coincidió con esta interpretación el coordinador de la comisión, para quien el trato preferencial no implica un trato diferencial discriminatorio para las universidades del Estado, implica un trato en la medida que exista una garantía para el Estado de que esas IES van a ser capaces de aportar los bienes públicos y de alinear sus definiciones conforme a los intereses que el Estado estima predominantes. Precisó que no comparte la idea de que en materia de convenios de desempeño, el trato preferencial del Estado de las IES estatales implique que deba haber convenios de desempeño para las universidades del Estado y convenios de desempeño para el resto de las IES.

Respecto al AFI, se señaló que tal cual se concibe hoy no contribuye a ningún propósito público importante por lo que sería importante considerar dos posturas novedosas que se han planteado al respecto. La primera, que sugiere que estos recursos sean destinados a los mejores alumnos de colegios municipalizados y particulares subvencionados y, la segunda, que propone orientarlo a la formación de capital humano avanzado.

En relación a la primera, se destacó la importancia de dar señales a los jóvenes que están estudiando en condiciones de desventaja de que su desempeño cuenta y se advirtió que hay puntos de encuentro entre el sistema de ES y el sistema escolar que no se deben olvidar, donde habría que pronunciarse sobre temas tales como la formación de profesores y sistemas de selección.

En relación a la segunda, se hizo presente que la formación de doctorado es una de las misiones esenciales de la universidad por lo que esta propuesta no estaría vinculada, exclusivamente, con la investigación, sino con la naturaleza misma de las universidades e intentaría favorecer a aquellas universidades que por razones históricas, de vocación política u obligación pública requieren resolver un tema que en Chile es latamente deficitario.

Finalmente, se apreció la importancia de entrecruzar los temas de financiamiento e institucionalidad y de no olvidar que se está hablando de ES y no sólo de universidades.

A nivel de supra-institucionalidad, existiría la percepción de que existe una institucionalidad frágil para el diseño y evaluación de políticas públicas lo que generaría dudas sobre si los recursos se utilizarán adecuadamente.

A nivel de inter-institucionalidad, la discusión se centró en el CRUCH.

Se indicó que es malo para el país que el sistema este dividido entre IES que pertenecen al CRUCH e IES que no pertenecen a él porque genera una desarticulación que ha interferido con la posibilidad de avanzar en una agenda nacional de políticas de ES. Se insistió en que la pertenencia al CRUCH como criterio para asignar o acceder a recursos públicos genera una diferencia injustificable desde el punto de vista democrático y entrampa la discusión generando, también, una división para la formación de capital humano avanzado. Se sugirió que, tanto en financiamiento como en institucionalidad, el Consejo debería dar pasos verdaderamente modernizadores observando la experiencia comparada y cautelando que ninguna de las universidades que tienen un proyecto de desarrollo importante vea arriesgado el quehacer en que se ha comprometido.

En opinión de un consejero, el CRUCH debería abrirse y acoger a las universidades acreditadas que cumplan con determinados requisitos. Por su parte, la comisión de institucionalidad, recomienda la definición de una instancia de coordinación permanente y diferente del CRUCH, donde puedan participar todas las IES que componen el sistema de ES (universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica), que se constituya como la instancia de encuentro y diálogo de todas las IES, lo cual es un tema distinto a si el Consejo se va a pronunciar sobre si se debe o no mantener el CRUCH.

Se advirtió que no sería adecuado centrar la discusión en el CRUCH porque para sugerir cambios en materia de institucionalidad, el Consejo debería trabajar sobre la LOCE, la cual no alude al CRUCH sino al Consejo Superior de Educación, y a las IES existentes antes de 1981 y a las creadas a partir de ese año.

II. Plan de trabajo.

En la primera parte de la próxima sesión, se reunirán las comisiones de financiamiento e institucionalidad, para luego presentar al plenario la nueva versión de los correspondientes documentos de trabajo en que se recojan las observaciones formuladas por los consejeros.

Acta 28° Sesión
Consejo Asesor Presidencial
Educación Superior

Fecha: Lunes 3 de diciembre de 2007
Horario: 11:30 a 13:30 hrs.
Lugar: Sala de Consejo, Pontificia Universidad Católica de Chile.

La sesión contó con la asistencia de los siguientes miembros: Carlos Peña, quien preside la sesión, Sergio Torres, Sergio Bravo, Alfonso Muga, Pedro Pablo

Rosso, Manuel Krauskopf, Víctor Pérez, Enrique O´Reilly, Juan Zolezzi, Fernando Montes, Marcelo Von Chrismar, Jorge Carvajal, Marcela Espinoza, Myriam Barahona y por parte de la secretaría técnica, María Francisca Jiménez y Cristian Inzulza.

Se excusaron los siguientes miembros: Juan Pablo Prieto, Agustín Squella, Mónica Jiménez, Matko Koljatic, José Rodríguez, Sol Serrano, Carlos Mujica, Andrés Bernasconi, Julio Castro, Claudio Muñoz, Giorgio Boccardo, Juan Cristóbal Palma, Pablo Cuevas, Omar Núñez, Víctor González y Javier Candia.

I. Principales temas abordados en la sesión:

I. A. Aprobación de actas.

Quedó pendiente la aprobación del acta de la sesión anterior (27°).

I. B. Temas generales objeto de discusión.

A continuación, el Presidente del Consejo señaló que el tema que deberá ser objeto de discusión en la sesión, es el siguiente:

- Institucionalidad del sistema de ES y de las IES.

I. C. Discusión en particular.

En primer lugar, el Presidente del Consejo aclaró que se han abordado todos los temas enunciados en el informe de avance y que respecto de cada uno de ellos hay un informe elaborado por alguna comisión, salvo el tema de selección estudiantil que, si bien no fue mencionado en el informe de avance, se estimó importante incorporarlo en el informe final.

Luego, comentó que la primera parte de la sesión fue destinada al trabajo de las comisiones de institucionalidad y financiamiento y propuso destinar la segunda parte a revisar el estado de avance del trabajo de la comisión de institucionalidad.

Para tal efecto, Juan Zolezzi, coordinador de dicha comisión, realizó una breve síntesis de los aspectos fundamentales del documento "Supra-institucionalidad y rol del Estado". El texto consta de los siguientes puntos:

1.1. Contexto y Suprainstitucionalidad.
1.2. Institucionalidad dedicada al sistema de ES.
1.3. El Estado y las universidades estatales.
1.4. Superintendencia de Educación.
1.5. Lucro y la ES.

1.6. Participación en instituciones de ES.

Concluida la exposición, se invitó a los consejeros a formular preguntas y comentarios.

Se sugirió aludir a la necesidad de cambiar la LOCE antes de entrar al análisis particular de cada organismo, porque sería importante reforzar la idea de que el marco que rige al sistema de ES es inadecuado para la realidad actual.

Se destacó que el Consejo debiera insistir en la necesidad de rediseñar el sistema de ES en Chile, de modo que sea simétrico al acordado para el sistema escolar, distinguiendo con total claridad entre las funciones de 1) diseñar, promover y financiar políticas públicas en el sector, que debiera estar radicada en el Ministerio de Educación (MINEDUC) a través de su respectiva División (por ejemplo, allí habría que radicar la relación preferente del Estado con sus propias instituciones), 2) función de aseguramiento de la calidad de la ES, que incluiría al Consejo Superior de Educación (CSE), encargado de licenciar e informar y a la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), encargada de verificar calidad y de apoyar a IES especialmente débiles, es decir, que no tenga funciones puramente punitivas y, 3) función de control, donde se podría imaginar una Superintendencia (SI) de Educación no coercitiva.

Con respecto al sistema de aseguramiento de la calidad, un consejero planteó que los procesos de licenciamiento y acreditación son completamente análogos y los criterios de evaluación muy semejantes, razón por la cual, a fin de ir disminuyendo el número de organismos en el sistema, podría dejarse el licenciamiento en la misma CNA.

Para otros consejeros, en cambio, debe existir el CSE y la CNA como instancias totalmente distintas. Se indicó que el Consejo no debiera debilitar el rol de aseguramiento de la calidad haciendo combinaciones entre el CSE y la CNA y que la función de aseguramiento de la calidad debiera dejarse nítida en la CNA, porque la CNA está en su fase inicial de funcionamiento y está el antecedente de la creación de una agencia de aseguramiento de la calidad para el sistema escolar.

Entonces, el punto determinante estaría en quién asume el rol de determinación de estándares, evaluación y de control distinto al de aseguramiento de la calidad. Aparentemente, dicho rol de control, en el rediseño, estaría en la SI. El gran tema, en opinión de un consejero, es que el CSE es una institucionalidad creada por la LOCE al que se le atribuyeron dos tipos de roles, uno relacionado con el sistema escolar y otro que tenía que ver con ES y si uno ahora separa esas funciones –dado que la Ley General de Enseñanza (LEGE) radica la primera en el Consejo Nacional de Educación (CNE)- la cuestión que el Consejo debiera dilucidar es si se puede generar una cierta comparabilidad entre algo que toma

funciones del CSE y la SI de Educación porque ahí se debe evitar un exceso de organismos en el aparato estatal.

Se planteó la pregunta sobre cuál sería el rol específico que en este nuevo rediseño de funciones, le compete al CSE y si sería el mismo del CNE. Se señaló que también correspondería hacer mención relativa a sus condiciones reales de operación y a su composición en cuanto a la compatibilidad e incompatibilidad de funciones de quienes lo integran, en relación a su pertenencia o no a las IES sobre las cuales deberán pronunciarse.

Al respecto, se sugirió separar con nitidez el sistema escolar -que es un sistema de educación obligatorio- del sistema de ES, manteniendo el CSE como un órgano distinto al CNE. El CNE sería un organismo vinculado estrictamente al sistema escolar, mientras que al CSE le corresponderían las labores de licenciamiento y, en general, las que actualmente ejerce en relación al sistema de ES, formando parte, junto a la CNA, del sistema de aseguramiento de la calidad de la ES.

Se hicieron también otras observaciones sobre aspectos puntuales referidos al sistema de aseguramiento de la calidad de la ES.

En primer lugar, se indicó que debiera sugerirse un sistema de aseguramiento de la calidad que no sea puramente punitivo y de medición, como es hoy, donde se acredita a las IES de acuerdo a sus propósitos declarados y por un número de años, lo cual no genera estímulos para que las IES vayan mejorando el nivel de resultado que están obteniendo. En opinión de un consejero, se podría avanzar, por ejemplo, hacia un esquema que define estándares y resultados, que apoye la mejora de la calidad de las IES. Frente a tal planteamiento, se señaló que los distintos mecanismos de aseguramiento de calidad tienen ventajas y desventajas y que en Chile se logró introducir con mucho esfuerzo la aceptación pública del sistema de aseguramiento de calidad por lo que cambiarlo cuando recién está en estado embrionario podría ser confuso y tener efectos negativos.

En segundo lugar, se advirtió que para las carreras de medicina y pedagogía la acreditación es obligatoria pero que la Ley 20.129 no establece consecuencias en el caso de que no se acrediten. Se indicó que el Consejo debiera pronunciarse sobre la necesidad de propiciar un proyecto de ley para cerrar esas carreras en caso que no se acrediten.

Con respecto a la SI de Educación, se analizó la propuesta de un consejero que sugiere una SI como organismo autónomo del Estado, cuyo superintendente y cuerpo directivo sean nombrados por el consejo de la alta dirección pública, es decir, de manera independiente del Gobierno y entre cuyas labores esté, primero, controlar el cumplimiento de contratos de desempeño que celebre la DIVESUP con las IES; segundo, recibir reclamos de estudiantes, es decir, operar

como organismo fiscalizador a petición de parte, por ejemplo, interponiendo acciones de interés público en favor de estudiantes cuando sean defraudados por alguna IES; tercero, obligar a las IES a entregar información pública; etc. Es decir, se trataría de una instancia poco invasiva, protectora de los estudiantes y sancionadora de los contratos celebrados por la Administración con las IES.

Para un consejero, esta propuesta tendría la desventaja o riesgo de que se generen conflictos de interpretación, por lo que debería haber claridad y, en la medida posible, estandarización, entre la definición de los contratos de desempeño y la instancia que los estaría evaluando para evitar que las miradas de ambas instituciones sean totalmente distintas.

En relación a lo anterior, se explicó que eso depende del diseño del contrato, de qué indicadores de cumplimiento se convienen entre la IES y la Administración, pero lo que no puede ocurrir es que el Estado celebre contratos de desempeño con las IES y que el mismo los controle. Se añadió que la propuesta tiene otra ventaja, un mecanismo como este permitiría que tanto el financiamiento basal a algunas IES como el financiamiento de bienes específicos –como ciencia y tecnología, por ejemplo- estén todos sometidos a control ex-post, sacando este asunto absolutamente de la Contraloría General de la República (CGR) y entregándolo sólo a una SI, evitando todos los costos de transacción que hoy día entorpecen el trabajo de las universidades estatales.

A nivel de intra-institucionalidad, se sugirió agregar una mención explícita al tema de la autonomía de las IES para organizarse y adoptar el modelo de gobierno que estimen conveniente. Se describió la gran diversidad de formas de organización que existen entre las IES, tanto entre aquellas creadas antes de 1981 como entre aquellas creadas con posterioridad a 1981 y se indicó que el Consejo no debiese recomendar, en un sistema tan plural como el nuestro, uniformar las formas de organización sino aconsejar la participación de los estudiantes y la exigencia a las IES de fidelidad a la índole que declaran. Otra cosa es qué ocurre con las universidades estatales y las universidades que van a aspirar en el futuro a ser consideradas colaboradoras de la función estatal, respecto de las cuales se podrían hacer exigencias de una índole distinta.

Se hizo presente que hoy, el sistema de ES está conformado, en su mayoría, por IES privadas que tienen mecanismos de gobierno con poca participación y que la LOCE no permite la participación de ningún estamento.

Para un consejero, el documento sólo debiera especificar algún sistema de gobierno para las universidades estatales en estatutos que sean comunes a todas ellas, manteniendo la autonomía de las restantes porque, a su juicio, las universidades estatales deberían ceder autonomía en función del trato preferente que reciben del Estado. En relación al punto, se advirtió que si se mira las clasificaciones de la UNESCO o la OECD, las instituciones públicas son aquellas que cumplen dos condiciones: aquellas cuyo board está controlado por

el gobierno y cuando más del 50% del financiamiento de la institución es de rentas generales, por lo tanto, si en Chile se aplica ese criterio, no hay ninguna IES pública. Se sugirió hacer presente esa paradoja de nuestro sistema, en el sentido de que se les pide a ciertas IES que se comporten como públicas, sometiéndolas a un control que tiene altos costos de transacción que muchas veces las paraliza, cuando todo el entorno de incentivos las mueve a comportarse en un mercado donde los aranceles son la fuente principal de recursos.

A propósito de lo anterior, se aludió al alcance que debe darse a la autonomía de las IES. Se indicó que la autonomía se concede en base a un proyecto aprobado para un conjunto de carreras y determinadas sedes, sin embargo, obtenida la autonomía comienzan a crearse nuevas carreras y sedes, por lo cual debiera hacerse mención a la obligación de las instituciones de ser estrictamente fieles al proyecto que declararon a la hora de obtener la licencia sin que puedan luego, a pretexto de que son autónomas, modificar ese proyecto a menos que se sometan, en esa parte, a un nuevo proceso de licenciamiento, el que debiera aplicarse con efecto retroactivo a las carreras y sedes que ya se crearon. Un consejero precisó que ese es uno de los acuerdos que figura en el informe de avance pero que sería difícil, desde el punto de vista legal, hacerlo con efecto retroactivo.

Para un consejero, esa argumentación hace fuerza para afianzar la idea de que el licenciamiento implica cierta labor de control por parte del CSE, es decir, éste actúa, en la práctica, como tiene que actuar una SI. Por lo tanto, la SI podría comenzar a operar respecto de las IES autónomas, no así con respecto a las IES que están en licenciamiento ante el CSE conforme a la legislación actual. De ser así, en su opinión, se podría constituir un Consejo de ES que tenga dos funciones, la de licenciamiento y aquellas que tienen que ver con el rol de SI.

En materia de inter-institucionalidad, la discusión se centró en el Consejo de Rectores (CRUCH).

En opinión de un sector del Consejo, se debe abordar el tema del CRUCH, al cual se ha dado una serie de funciones al margen de su ley que se convierten en un criterio para distribuir beneficios o asignarle facultades, por ejemplo, para organizar la PSU. Esas otras atribuciones debieran erradicarse del CRUCH y entregárselas, por ejemplo, al MINEDUC u otro organismo, de modo que el CRUCH cumpla una función coordinadora real, como lo establece la ley, y no sea una instancia de exclusión. Se planteó, también, que debería existir un solo Consejo en que puedan participar todas las IES, sin perjuicio de la importancia de que las universidades estatales se agrupen y tengan una tribuna que les permita una relación directa con el Estado.

Para otros consejeros, en cambio, se han sobredimensionado los roles que tiene el CRUCH y se le ha dado un tratamiento inadecuado insinuando que es el lugar donde se dan los beneficios y prebendas.

En primer lugar, se advirtió que cuando se habla de coordinación respecto de una instancia que existe por ley, ésta es interpretada por la CGR como una coordinación de naturaleza ejecutiva que no implica facultades para el diseño o definición de políticas. En su opinión de un consejero, lo que el CRUCH ha hecho es ir creando con el tiempo su propia dinámica de funcionamiento y ha ido dimensionando una serie de aspectos que no guardan directa relación con el mandato legal que en algún momento tuvo, sino más bien guarda vinculación con aquellas cosas que las universidades que lo integran han ido definiendo y acordando.

En segundo lugar, se indicó que el conjunto de universidades del CRUCH fueron las que sentaron las bases del actual sistema universitario y que si el Estado lo ha tomado como referente para aplicar determinadas políticas públicas, lo ha hecho porque considera que en el CRUCH hay IES que entregan resultados de calidad respecto de aquellas cosas que el Estado quiere promover. Se puntualizó, respecto del AFD, que las universidades que se crearon después del año 81 sabían que su financiamiento provendría de los estudiantes, vía aranceles y, respecto de la PSU, que ella es fruto de un trabajo de muchos años por lo que no se puede pretender eliminarla sin un análisis cuidadoso.

En tercer lugar, se aludió a la autonomía que tienen las IES para asociarse libremente y se señaló que puede invitarse a que las IES tengan una forma de agrupamiento bajo modalidades que no requieran de ley sino que surjan por iniciativa de las partes.

Finalmente, un consejero destacó la importancia de no desconocer el importante aporte que hacen hoy las universidades privadas, institutos profesionales (IP) y centros de formación técnica (CFT), porque ello implicaría no considerar 2/3 de la ES del país y olvidar que la misión fundamental de la ES es educar jóvenes, tarea para la cual se han organizado estas nuevas IES. Planteó la inquietud sobre cómo se van a considerar a los IP y CFT dentro de esta discusión y qué pasará con los jóvenes que estudian en IP y son semejantes en las mismas carreras, con las mismas competencias, a aquellos que estudian en una universidad.

II. Plan de trabajo.

En la próxima sesión, se concluirán los temas de financiamiento e institucionalidad y se destinará parte ella a tratar el tema relativo al sistema de selección estudiantil.

Acta 29° Sesión
Consejo Asesor Presidencial
Educación Superior

Fecha: Lunes 17 de diciembre de 2007
Horario: 11:30 a 13:30 hrs.
Lugar: Sala República I, Hotel Fundador.

La sesión contó con la asistencia de los siguientes miembros: Carlos Peña, quien preside la sesión, Sergio Torres, Sergio Bravo, Alfonso Muga, Pedro Pablo Rosso, Agustín Squella, Víctor Pérez, Enrique O´Reilly, Fernando Montes, Marcelo Von Chrismar, Jorge Carvajal, Matko Koljatic, Carlos Mujica, Andrés Bernasconi, Julio Castro, Marcela Espinoza, Juan Cristóbal Palma, Víctor González y por parte de la secretaría técnica, María Francisca Jiménez y Cristian Inzulza.

Se excusaron los siguientes miembros: Juan Pablo Prieto, Manuel Krauskopf, Juan Zolezzi, Mónica Jiménez, José Rodríguez, Sol Serrano, Claudio Muñoz, Pablo Cuevas, Omar Núñez, Myriam Barahona y Javier Candia.

I. Principales temas abordados en la sesión:

I. A. Aprobación de actas.

Se sometió a la aprobación de los miembros del Consejo las actas de las sesiones 26°, 27° y 28°, las cuales fueron aprobadas por los miembros presentes sin observaciones.

I. B. Temas generales objeto de discusión.

A continuación, el Presidente del Consejo señaló que los temas que deberán ser objeto de discusión en la sesión, son los siguientes:

- Financiamiento institucional.
- Institucionalidad del sistema de ES y de las IES.

I. C. Discusión en particular.

Al comienzo de la sesión, el Presidente del Consejo sugirió considerar, brevemente, el término de la participación de Giorgio Boccardo en el Consejo por haberlo acordado así la FECH, esgrimiendo razones de desconfianza en el procedimiento de comisiones y escepticismo respecto de los posibles resultados del trabajo de este Consejo. Se concede la palabra a los consejeros para pronunciarse al respecto.

El consejero Agustín Squella manifestó que el retiro del Presidente de la FECH del Consejo le parece a la vez lamentable y reprobable. Lamentable, puesto que en el Consejo los estudiantes, y particularmente el Presidente de la FECH, han hecho aportes valiosos, leales e inteligentes a la marcha del trabajo. Y reprobable, puesto que ninguna de las razones que da para abandonar el Consejo le parece justificada, menos cuando el organismo está próximo a concluir su tarea. Considera que existe una confusión al creer que en democracia uno participa sólo cuando sus puntos de vista han sido aceptados.

En la misma línea, un consejero indicó que este es un Consejo Asesor que debe hacer el mayor esfuerzo por entregar sus opiniones considerando que no son vinculantes sus recomendaciones, por eso no le parece que corresponda el argumento por el cual se retiró ni la forma en que tal decisión se comunicó. Otro consejero, no cree que esta haya sido una decisión personal de Giorgio Boccardo sino consecuencia del cambio de la dirigencia universitaria.

A continuación, el Presidente del Consejo propuso dedicar la primera parte de la sesión a analizar la tercera versión del documento sobre financiamiento a las IES y la segunda parte a revisar el documento sobre institucionalidad.

a) Financiamiento institucional.

En primer lugar, un consejero manifestó tener discrepancias de fondo con el documento respecto del aporte fiscal directo (AFD). Considera que, sin perjuicio de que existan razones independientes para que el Estado confiera un trato preferente a las IES de su propiedad, la justificación del AFD sobre una base histórica de asignación sólo a las universidades del Consejo de Rectores (CRUCH) le parece injusta y por ello no la considera válida. Por eso hizo proposición de reformulación del AFD -que solicitó fuera recogida en el documento- hacia mecanismos competitivos y transparentes de reasignación de los recursos, basado en tres criterios:

1. Apoyo y fomento de las humanidades y las artes.

2. Subir el monto del overhead, basándose en la discusión que surgió a propósito de los fondos de innovación, ciencia y tecnología sobre la insuficiencia de los overhead entregados a las IES frente a los costos reales de los proyectos.

3. En el manejo de los créditos y becas, particularmente, de los fondos solidarios, el Estado le prohibía a las universidades cobrar un overhead por la administración de esas carteras. Sugirió que esta podría ser una oportunidad para que frente a ese hecho evidentemente equivocado, se proponga un mecanismo abierto, transparente y claro de asignación de recursos.

A su juicio, con esas tres medidas el AFD pasaría a tener objetivos más claros y alineados con las políticas públicas que se pretende implementar. Precisó que tanto estos tres mecanismos del AFD, como el aporte fiscal indirecto (AFI), los abriría a todas las IES.

Al respecto, el coordinador de la comisión, Alfonso Muga, indicó que se debe tener presente una cuestión de método que se vincula directamente con cuál es la labor del Consejo. El coordinador sostuvo que ésta es dar cuenta del estado de situación de determinados aspectos como el financiamiento y, a partir de un análisis que realice un diagnóstico e identifique los aspectos críticos estableciendo algunas premisas, hacer propuestas de orientación que busquen clarificar posturas sin entrar en el detalle. Precisó que, en materia de subsidios a la oferta, en particular el AFD, la gran pregunta es si éste tiene tan sólo un fundamento de carácter histórico o si se le deben aportar fundamentos adicionales y si, en este último caso, ello significa que otras IES pueden comenzar a percibir AFD.

Explicó que, en base a los cinco documentos que tuvo a la vista, decantó dos grandes posiciones:

1. El AFD, es una forma de subsidio de libre disponibilidad que, teniendo un fundamento predominantemente histórico, continuaría siendo recibido sólo por las universidades del CRUCH bajo una referencia precisa, que no está dicha en la ley, en cuanto a que se entiende que el AFD busca el financiamiento de ciertos bienes públicos con determinadas características y eficiencia y calidad de las IES y por lo tanto, detrás de ello, debe haber un tema de transparencia y rendición de cuentas. Sería un tipo de subsidio que no tiene proyectado un crecimiento hacia adelante como sí lo tendrían otros subsidios a la oferta como son los convenios de desempeño que, progresivamente, tendrían que irse abriendo hacia IES que vayan demostrando un nivel de alineamiento con ciertos propósitos de política pública y eventualmente algunas líneas relacionadas con el MECESUP.

2. Si se mantiene el AFD, debiera estar abierto a otro tipo de IES que cuenten con el debido reconocimiento para poder recibirlo.

En opinión de un consejero, las diferencias entre ambas posiciones son más radicales y no quedan del todo bien expuestas así. Se sugirió que en el informe apareciera la siguiente posición: cualquier subsidio estatal hacia el sistema de ES debiera fundarse en criterios universalistas que, en principio, fueran accesibles y susceptibles de ser cumplidos por todas las IES, supuesto un umbral mínimo de reconocimiento. En consecuencia, habría que excluir cualquier criterio histórico a la hora de distribuir subsidios públicos y, en cambio, sugerir que las IES estatales por su índole y en el marco del trato preferente, pueden recibir subsidios directos del Estado -lo que es distinto al AFD porque éste no cumple esta condición dado que las IES del CRUCH son de

muy distinta índole- y respecto del AFD, elaborar criterios universalistas, competitivos para distribuir esos recursos.

Para el coordinador, el Consejo no está llamado a introducir reformas radicales al actual sistema. A su juicio, los cambios a los instrumentos de política deben visualizarse de manera tal que se vaya gradualmente conformando la situación a los nuevos instrumentos para que éstos no creen dentro del sistema, a las IES que gozan de algún tipo de financiamiento, una situación desequilibrada. Recordó que una de las cuestiones que se discutieron en el Consejo dice relación con las dimensiones de lo público y la posibilidad de que otras IES distintas a las estatales cumplan con las condiciones asociadas a esa dimensión. Considera que la función pública la reconoce el Estado y que éste la ha reconocido a un conjunto de IES no estatales que han gozado, por determinación del propio Estado, de un trato que les ha permitido obtener una condición equivalente, en materia de financiamiento, a las IES estatales. Por lo tanto, entiende que la tarea que es propia del Consejo es poder darle un fundamento mejor al AFD que el sólo fundamento histórico, pero entendiendo que las oportunidades de financiamiento abiertas, con un criterio universalista, estaría a través de mecanismos como, por ejemplo, los convenios de desempeño, porque responden mejor al anhelo de cuidar que los recursos públicos sean bien asignados y contribuye a una provisión de bienes públicos bien alineados con las políticas públicas.

En la misma línea, otro consejero manifestó no estar de acuerdo en que AFD deba ser definido con criterios de universalidad y vía competencia, considera que no debe entregarse a las universidades privadas nuevas ya que ellas entraron en un esquema que conocían de antemano y porque hoy día existen mecanismos de competencia para todas las universidades, por ejemplo, el caso de FONDECYT y en las opciones de reorientación del AFI que se han planteado en el Consejo. Agregó que respecto del AFD, en realidad, existen tres opciones: que lo sigan recibiendo las universidades tradicionales, que esté abierto a todas las IES bajo ciertas condiciones de elegibilidad o que lo reciban exclusivamente las universidades estatales.

Entre los consejeros que son partidarios de la segunda posición, se manifestó que el Consejo no debe imponerse auto-limitaciones dentro de la racionalidad y que si existen problemas graves deben proponerse soluciones radicales ya que esta sería una oportunidad histórica para proponer cambios profundos cuya viabilidad debe determinar el ejecutivo. Se planteó, además, que el criterio de los convenios de desempeño identificados con políticas de desarrollo que al ejecutivo le interesan, sería una manera adecuada de resolver el problema, en la medida que cuenten con fondos y criterios de elegibilidad razonables y universales donde puedan participar todos, es decir, donde categorías completas no queden fuera como, por ejemplo, sucede hoy con los fondos MECESUP que dejan fuera a la categoría de los IP.

En su opinión de un consejero, existe una asimetría en el país respecto de la distribución de los recursos del Estado, los cuales se concentran cada vez más en Santiago. Considera que el modelo de distribución del AFD (5%) resulta injusto porque algunas universidades estatales, especialmente regionales, no están en pié de igualdad para competir. Su propuesta es que se congele el 5%, de modo que éste vaya cayendo con el tiempo y dando paso a los convenios de desempeño. Al igual que otros consejeros, no está de acuerdo en que el Estado le entregue recursos públicos a universidades privadas que en la práctica persiguen fines de lucro.

Finalmente, se sugirió no olvidar que la misión del Consejo es mejorar la calidad de la ES, por lo cual no debiese entramparse en la discusión sobre financiamiento sino dar cuenta de las distintas posiciones que existen sobre la materia en el informe. Se acordó recoger todas las opiniones completas cuando sean irreductibles, en especial en materia de financiamiento, encargándose al consejero Matko Koljatic exponer la suya.

b) Institucionalidad

En relación a la nueva versión del documento sobre institucionalidad, se destacó que en éste se hizo un cambio importante y positivo de ordenamiento que discurre sobre funciones y no sobre agencias públicas como lo hacía el texto anterior. Se sugirió que el documento podría abreviarse porque su extensión dificultaría la redacción del informe final, incluso en materias determinadas podría consignar sólo las posiciones medulares, y que podría usar un lenguaje menos económico a fin de facilitar su comprensión. Se formularon, además, las siguientes observaciones:

1) Diseño y financiamiento de políticas públicas educativas.

Sobre la función "diseño y financiamiento", se planteó que desde el punto de vista de su definición legal, sería más apropiado hablar de función de "diseño y fomento".

Algunos consejeros insistieron en que la función de provisión y verificación de información debiese ser entregada a un organismo independiente de aquel que tiene la función de diseño, financiamiento y ejecución de las políticas como es la DIVESUP. Se sugirió que la función asociada a la información podría entregarse al Consejo Superior de Educación (CSE), dotándolo de las atribuciones necesarias para exigir información y determinar si ésta es fidedigna.

Otro miembro del Consejo planteó si acaso la DIVESUP no debiese ser un Ministerio de Educación Superior y Ciencia, porque tiene la impresión de que, en la práctica, el Jefe de la DIVESUP trabaja como Ministro pero sin las atribuciones legales ni los recursos, ni el peso político que tiene un Ministro

para conducir las políticas públicas de ES como las que se le asignan en el documento.

Finalmente, un consejero manifestó no comprender la propuesta de creación de un Sistema Nacional de Titulaciones y Calificaciones y consultó en qué beneficiaría al actual sistema y si no sería más adecuado dejarlo en el plano de la autorregulación de las IES.

2) Aseguramiento de la Calidad

Con respecto al CSE, se advirtió que el Consejo debe considerar que la revisión de la LOCE también implica una revisión del CSE y de las funciones de licenciamiento y, eventualmente, de la referida a actuar como segunda instancia de las decisiones adoptadas por la Comisión Nacional de Acreditación (CNA).

Un consejero indicó que si la función del CSE se limita, prácticamente, sólo al licenciamiento, éste quedaría en extremo reducido porque, con el tiempo, los licenciamientos irán disminuyendo. Por ello, considera que se deben dar nuevas atribuciones a este organismo a fin de justificar su existencia y propender a la simplificación del sistema. A su juicio, los procesos de licenciamiento y acreditación son análogos, por lo que sugirió que las IES que se licencian queden acreditadas por al menos dos años.

Además de la función de información, se señaló que otra de las funciones que debiese recaer en el CSE, es la de procurar la articulación del sistema de ES con el sistema escolar.

Se estimó necesario, también, reflexionar sobre la compatibilidad o incompatibilidad de funciones de los miembros del CSE y sobre sus condiciones de funcionamiento. Se planteó que los órganos colegiados que deben tomar decisiones, como el CSE y la CNA, debiesen estar integrados no sólo por personas con determinados conocimientos técnicos, sino además por representantes de la diversidad social y del sistema.

En opinión de un consejero, el texto no es lo suficientemente explícito respecto a la importancia del tema de la calidad y recordó que, en opinión de algunos miembros, la acreditación debiese ser obligatoria y más rigurosa.

Para otro consejero, el enfoque del documento en cuanto a que la acreditación de las IES tiende a evitar la proliferación de oferta de carreras que no son pertinentes o no obedecen a las reales necesidades de una terminada profesión o lugar, es correcta, pero faltaría señalar que el mundo evoluciona y el requerimiento de profesionales también, por lo que no deberían fijarse barreras que le impidan a las IES reaccionar frente a esas nuevas necesidades, especialmente, en creación de carreras vocacionales.

3) Regulación del Sistema y Aseguramiento de Derechos.

Respecto de la tercera función de "Regulación del Sistema y Aseguramiento de Derechos" (pág. 16), se advirtió que la función de regulación correspondería a la DIVESUP y que la función referida a la Superintendencia (SI) es la de "**Control** y Aseguramiento de Derechos".

La discusión se centró en la índole de la SI u órgano que debiese ejercer la función de control.

Un consejero planteó que en el documento da la impresión de que la postura del Consejo va en dirección a aceptar la existencia de la SI, sin embargo, algunos consejeros tienen otro planteamiento en el sentido de que, por una parte, el MINEDUC asuma ciertas tareas de control y, por otro lado, se pueda pensar en una instancia distinta, un órgano del Estado que sea un cuerpo colegiado en el cual estén personas nominadas por la función estatal que cumplen y representantes de la sociedad civil. Se argumento que una entidad de esta naturaleza ofrecería garantías de mayor independencia respecto del Poder Ejecutivo porque las tareas de tipo SI, finalmente, descansan en una persona que la ejerce, en mayor o menor medida, según la visión del gobierno de turno.

Al respecto, se insistió en la propuesta de una SI concebida como organismo autónomo del Estado, cuyo superintendente y cuerpo directivo sean nombrados por el consejo de la alta dirección pública. Se destacó que la SI debiera, entre otras funciones, asegurar derechos y recibir los reclamos de los usuarios -cuestión que evitaría la judicialización de los conflictos-, actuar como ente encargado de resolver los conflictos de competencia entre organismos y verificar el cumplimiento de los convenios de desempeño.

4) Participación

Algunos consejeros estimaron que, en este punto, el documento sólo plantea principios sin decidirse por ninguno. Se precisó que no recogería con suficiente énfasis las recomendaciones que parte del Consejo planteó sobre la participación de todos los estamentos y que sería confuso en cuanto a los agentes de esa participación.

Se sugirió que en el texto se redactaran dos posiciones en el tema:
a) Prescribir la participación.
b) Dejarla entregada a la autonomía de las IES.

5) Institucionalidad para la Investigación.

Se indicó que el documento es débil en la parte referida a ciencia y tecnología, por lo que se propuso eliminar la referencia a este tema para que sea tratado con la debida profundidad en el informe de la respectiva comisión.

6) El Estado y las Universidades Estatales

Con respecto a la institucionalidad de las universidades estatales, un consejero manifestó ser partidario de que algunas de ellas tengan un sistema de gobierno distinto y haya una cierta pluralidad en la forma de organización de su gobierno superior, por ejemplo, que haya universidades públicas donde los rectores sean elegidos por las juntas directivas. Si bien ello debe ser definido por ley en los propios estatutos de las universidades estatales, considera que debe reconocerse un principio general de pluralismo en la forma de organización de éstas.

En virtud de lo anterior, se sugirió incorporar en el documento el pluralismo organizacional como una opción posible para las universidades estatales.

II. Plan de trabajo.

Se acordó invitar a la próxima sesión a Paulina Dittborn, Vicepresidenta del Consejo Superior de Educación.

Se fijaron las fechas de las próximas sesiones para los días 26 de diciembre y 3 de enero.

Acta 30° Sesión
Consejo Asesor Presidencial
Educación Superior

Fecha: Miércoles 26 de Diciembre de 2007
Horario: 9:30 a 13:30 hrs.
Lugar: Sala de Consejo, Pontificia Universidad Católica de Chile.

La sesión contó con la asistencia de los siguientes miembros: Carlos Peña, quien preside la sesión, Fernando Montes, Sergio Torres, Juan Pablo Prieto, Mónica Jiménez, Jorge Carvajal, Manuel Krauskopf, Carlos Mujica, Alfonso Muga, Marcelo Von Chrismar, Juan Zolezzi, Pedro Pablo Rosso, Claudio Muñoz, Víctor González, Marcela Espinoza, Juan Cristóbal Palma, Myriam Barahona y por parte de la secretaría técnica Enrique Esquivel.

Se excusaron los siguientes miembros: Andrés Bernasconi, Sol Serrano, José Rodríguez, Matko Koljatic, Víctor Pérez, Agustín Squella, Enrique O'Reilly, Julio Castro, Sergio Bravo, Pablo Cuevas, Omar Núñez, Javier Candia.

I. Principales temas abordados en la sesión:

I. A. Aprobación de actas.

Se sometió a la aprobación de los miembros del Consejo el acta de la sesión anterior (29°), la cual fue aprobada por los miembros presentes sin observaciones.

I. B. Temas generales objeto de discusión.

A continuación, el presidente del Consejo señaló que los temas que deberán ser objeto de discusión en la sesión, son los siguientes:

- Funciones y perspectivas de desarrollo del Consejo Superior de Educación (CSE). Exposición de don José Miguel Salazar y don Nicolás Velasco.

- Financiamiento institucional.

I. C. Discusión en particular:

De acuerdo a lo convenido por el Consejo en la sesión anterior, el Secretario Ejecutivo del CSE, don José Miguel Salazar, en representación de doña Paulina Dittborn, Vicepresidenta del Consejo Superior de Educación, quien se excuso de asistir, realizó una exposición relativa a la institucionalidad en el sistema de ES y el rol que desempeña el CSE dentro de dicha institucionalidad. La exposición que fue complementada por don Nicolás Velasco, a efectos de poner en conocimiento del Consejo la evidencia disponible en torno a la materia.

En dicha presentación se abordaron los siguientes temas:

I. Funciones que desempeña el CSE:

a) Aseguramiento y promoción de la calidad para la ES, licenciamiento de las instituciones y resultados de los procesos en los últimos años.
b) Información e investigación en la ES, descripción de las publicaciones realizadas por el Consejo, los sistemas de investigación y estadísticas y el apoyo a la investigación en la ES.
c) Evaluación del marco curricular para la educación escolar.

II. Perspectivas de desarrollo del Consejo Superior de Educación.

Al terminar la exposición, los miembros del Consejo realizaron preguntas y comentarios.

En primer lugar, las reflexiones se centraron en la normativa que otorga a la División de Educación Superior (DIVESUP) el deber de crear un Sistema Nacional de Información y se consultó cómo juzga el CSE tal norma,

considerando que un adecuado rediseño del sistema de ES debiese basarse en el principio de que quien diseña políticas públicas y las financia, no debe ser quien, al mismo tiempo, las evalúa, siendo la información un elemento integrante de dicha evaluación.

En segundo lugar, se discutió sobre la composición del CSE porque -se indicó- sea que se aboque exclusivamente a materias de ES o que incluya a la educación escolar, debiese contar con un componente democrático en su configuración, no estrictamente corporativo, dado que no sería un organismo técnico sino que, más bien, un organismo que se encarga de la generación de políticas públicas. Se planteó evaluar la alternativa de configuración corporativa, como la que ha tenido hasta la fecha, al amparo de la LOCE, versus una integración donde los miembros del Consejo, si bien tendrían un origen corporativo, se designarían con participación de órganos democráticos. Se le consultó a los expositores cuáles son los criterios de incompatibilidad que se han establecido para los integrantes del Consejo en sus años de funcionamiento y cuál es el tiempo efectivo que sus integrantes dedican a las labores propias del Consejo.

En tercer lugar, se destacó la necesidad establecer instancias de coordinación para evitar la fragmentación de la información, porque las funciones a realizar son de diferente naturaleza, licenciar y acreditar. Se planteó la duda relativa a qué está pensando el Consejo cuando habla de instancias de coordinación para evitar la fragmentación en el funcionamiento de las diversas entidades involucradas en los procesos educativos, dado que cualquiera sea la entidad que desempeñe las atribuciones de Superintendencia y la institución que desempeñe las funciones de diseño de las políticas publicas, ambas deben compartir información para el desempeño de sus respectivas atribuciones.

Concluida la discusión sobre la exposición del CSE, el Consejo se avocó al análisis del documento sobre financiamiento a la oferta elaborado por la comisión coordinada por el consejero Alfonso Muga.

En opinión de un consejero, en lo que se ha planteado en el documento y en la discusión del Consejo, tiende a existir confusión entre los instrumentos y lo que se pretende acordar en el Consejo.

Con respecto al AFI consultó si se pretende acordar mantenerlo o generar un nuevo instrumento para ciertos objetivos específicos, si éste sería un aporte a los estudiantes o un aporte a las instituciones a partir de los resultados y los perfiles de los estudiantes, considerando que también se propone como alternativa que se use para efectos de promover el post grado. Desde esta perspectiva, advirtió, se estaría hablando de dos instrumentos de política distintos que pueden coexistir perfectamente. En el mismo sentido se manifestó un consejero para quien hoy no se puede definir el AFI en dos alternativas, la primera, como un cierto premio para captar a estudiantes de bajos ingresos, es decir, un premio a las universidades en cuanto promueven la movilidad social

y su responsabilidad social dentro del sistema y, la segunda, como instrumento para el financiamiento del post grado, porque considera que el Consejo puede proponer crear un nuevo fondo que incentive el post grado y la investigación.

En relación al AFD, se indicó que hay una seria discusión respecto de a qué instituciones pueden ser elegibles. Un consejero considera que la pregunta central es a qué IES cofinanciaría el Estado, cuestión que le parece que el Estado ha resuelto y debiese seguir resolviendo, es decir, el Congreso podría perfectamente decidir a que instituciones cofinancia. Insistió en que no se debe confundir el instrumento AFD con la idea de fondo que dice relación con que algunas instituciones pretenden tener cofinanciamiento del Estado porque, en su opinión, el documento tiende a confundir los conceptos de política de financiamiento con los instrumentos que se tienen. Sobre el punto se aclaró que el AFD es un instrumento pero, en la medida que pudiera resultar inconsistente con las políticas que una parte del Consejo sugiere, había que referirse a él.

En torno a los criterios de elegibilidad y la provisión con fines de lucro se recordó que, actualmente, la provisión con fines de lucro existe y es reconocida por la ley en el caso de los IP y CFT, concepto que recoge la LOCE y que no estaría en el ánimo del Consejo modificar. Por lo tanto, para un consejero, los IP y CFT estarían incluidos en materia de aportes que apunten a la oferta educativa. Por otra parte, un consejero insistió en que parte del Consejo fue tajante en fundamentar que consideraban que las universidades no debían poseer fines de lucro, precisando que las universidades, en función de los objetivos que persiguen, cumplen una función no más relevante pero si más numerosa que los IP o CFT, por lo cual, el que éstas no persigan fines de lucro, sería un criterio de elegibilidad mínimo. Se agregó que la discusión central es si el Estado debe potenciar el lucro privado en el sistema educacional porque, a juicio de un consejero, ante la existencia de un sistema en que se permite prestar servicios educacionales con y sin fines de lucro simultáneamente, no habría un real beneficio para quienes lo realizan sin fines de lucro, por lo tanto, surge la inquietud de qué es lo que se pretende como sistema en general y cuáles son los principios fundamentales de éste.

Al respecto, se explicó que tratándose de las universidades, hay una posición del Consejo que sugiere que éstas deben carecer de fines de lucro, como sucede hoy, pero en ese caso, se advirtió, quienes lo sostienen debiesen exigir que esa condición se fiscalice de manera adecuada. La otra alternativa, es permitir o tolerar que existan proveedores universitarios con fines de lucro y sin fines de lucro pero a condición de que declaren cuál es su índole y de que se sometan a los controles y rendición de cuentas correspondientes en cada caso. En este segundo escenario, lo que esta claro en el Consejo es que a la hora del financiamiento a la oferta, las universidades con fines de lucro no son elegibles.

Se destacó que un tema que está implícito en el sistema total de educación formal chileno y que se ha visto recrudecido con los resultados de la PSU es

que, pese a los esfuerzos hechos en los últimos gobiernos para acortar la diferencia que hay entre los colegios particulares pagados y los colegios municipalizados, los resultados son deplorables, lo que incide en el sistema de educación superior perpetuando el círculo de la pobreza porque los alumnos de mejores puntajes que provienen de colegios particulares pagados de familias pudientes, en la mayoría de los casos, son quienes ocupan las vacantes de las IES que reciben los mayores aportes del Estado mientras los alumnos que vienen de los colegios municipalizados o subvencionados acceden a aquellas universidades de menores recursos y que reciben menos aporte. En opinión de un consejero, es necesario mencionar este tema en el documento de financiamiento y proponer con mayor nitidez una fórmula, ya sea a través de los contratos de desempeño, de incentivos para las universidades que efectivamente reciban alumnos de colegios municipalizados, subvencionados, etc. y que se realicen programas para la nivelación de estos alumnos.

En relación a lo anterior, se señaló que el tema de fondo pasa por verificar que es lo que esta sucediendo con la equidad. Un consejero insistió en que, pese a plantear que las universidades tienen un fin público, en la actualidad, operan como un instrumento colectivo de segregación que cada año se incrementa, por lo tanto, considera que la mayor preocupación debiese ser que el instrumento a decidir vaya en la dirección de evitar dicha segregación y que el desafío es que la sociedad vea que el Consejo ha elaborado propuestas verdaderamente radicales encaminadas a construir una mayor equidad. A su juicio, habría una omisión al tratar el tema del financiamiento respecto a las donaciones, que se transforman en otro círculo alimentador de segregación en la sociedad porque es posible constatar que las universidades que reciben mayores donaciones son las mismas universidades que reciben los mas altos puntajes y, por tal motivo, reciben AFI. Por ende, concluyó, se debe romper este círculo sin alterar el financiamiento de ninguna institución generando instrumentos que llamen y convoquen a la equidad.

También se subrayó la necesidad de establecer un capítulo aparte respecto al financiamiento de las universidades del Estado, distinguiendo entre los mecanismos –hoy AFD- de las propuestas de política. Se señaló que, desde esta última perspectiva, se debe esperar que las universidades del Estado cuenten con los recursos suficientes para desarrollarse, porque va a ser difícil que ellas puedan eliminar todos los inconvenientes y trabas que tienen bajo el régimen de la administración pública al momento de competir con las restantes IES, por lo que, sin perjuicio de que se trata de un aspecto en que existe amplia convergencia en el Consejo, habría que recoger expresamente el tema relativo al financiamiento preferente de las universidades estatales bajo determinadas condiciones –que, entre otros aspectos, dicen relación con la acreditación- salvaguardando a la gran mayoría que cumplen los objetivos que el mismo Estado quiere perseguir.

Sobre este tema, un consejero se manifestó en desacuerdo con la nomenclatura de trato o financiamiento "preferente" porque considera que no hubo una instancia formal para que cada consejero pudiese pronunciarse al respecto. Agregó que, si bien hay acuerdo en la idea de que las universidades del Estado requieren de algún tipo de atención especial, hay otros aspectos que, como este, se debiesen aclarar.
Luego, se destacó que otro aspecto dentro de la idea de que las universidades estatales están llamadas a fomentar el pluralismo, la tolerancia y la equidad, dice relación con que hay roles que comienzan a prefigurarse como privativos de ellas, respecto de los cuales implicaría un retroceso plantear, como tarea prioritaria de las universidades estatales, la cuestión de la formación de profesores o el trabajo en ciencias sociales, humanidades y artes. Indicó un consejero que lo que plantearía el documento es que el Estado migraría desde un Estado que ha actuado, fundamentalmente, como financista de sus universidades, a un Estado que intentaría prefigurar, por la vía de algunos instrumentos de política, ciertos roles, ciertas misiones que las universidades estatales debieran desarrollar. En este punto, precisó, hay un elemento que él comparte pero si de eso se llega a concluir que, disciplinariamente, las universidades estatales tienen cierto campo de acción prioritariamente determinado por el Estado, se podría confundir la idea del nuevo trato.

Se sugirió plasmar la opinión del Consejo respecto de las universidades estatales, tanto a nivel de institucionalidad como a nivel de financiamiento, en forma separada y distribuir ese texto entre los consejeros a fin de que se represente de manera fidedigna su opinión y los diversos matices que se han planteado en torno a tales materias. También se acordó tratar de manera separada el tema sobre provisión con y sin fines de lucro.

Un consejero invitó a hacer una lectura atenta de la versión N° 4 del documento en la que se expresan muchas de las ideas que han sido debatidas en la jornada, señalando que éste es un avance significativo respecto al cual habría que avocarse a aspectos muy específicos. Se encomendó al coordinador de la comisión, Alfonso Muga, componer una quinta versión del texto de acuerdo a las observaciones formuladas en la sesión y al Presidente del Consejo, Carlos Peña, recoger los aspectos relativos al trato preferente a las instituciones estatales y la provisión con fines de lucro.

A continuación, se efectuaron algunos comentarios en torno al documento de institucionalidad y se acordó abordar en detalle dicho tema en la próxima sesión.

Un consejero recordó que hizo llegar a la respectiva comisión, algunas referencias sobre el tema de la Superintendencia (SI) de Educación versus un nuevo Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP), indicando que el documento de institucionalidad era poco contrapesado extendiéndose mucho sobre la SI y diciendo muy poco con relación a la alternativa que se planteó al

interior del Consejo, sobre el CONESUP, que busca focalizar en un organismo de características público - privadas un rol que el documento coloca en manos de la SI de educación, es decir, el control y aseguramiento de derechos.

Finalmente, advirtió que en el documento de educación vocacional, hay una parte que toca directamente a la comisión de institucionalidad, en su punto 5.5, se incursiona en un punto de vista que no es menor desde la perspectiva de la integración de los CFT y los IP y de las áreas de definición funcional, que tiene que ver con insistir en que en la LOCE contenga un listado de títulos asociados a licenciaturas. Le parece que esa es una materia que no se ha tratado suficientemente en el Consejo y que, en el caso de abordarla, debiese ser una mención especial en el documento sobre institucionalidad, donde se haga un diagnóstico respecto a este aspecto que se introduce de lleno en el concepto de flexibilidad y otros elementos de la futura estructuración curricular del sistema universitario chileno.

Se aclaró que esa materia está relacionada con el sistema nacional de calificaciones que sugeriría el consejero Carlos Mujica, por lo que se propuso que dicho consejero recoja esa parte del documento de formación vocacional y la incorpore a su propuesta relativa al sistema nacional de calificaciones, a fin de que sea distribuida a los consejeros y luego se decida si se radica en el documento de institucionalidad o en el de formación vocacional.

II. Plan de trabajo.

En la próxima sesión, se acordó analizar las últimas versiones de los documentos sobre financiamiento institucional e institucionalidad, abordando por separado las cuestiones relativas a las universidades con fines de lucro y a las universidades estatales.

Acta 31° Sesión
Consejo Asesor Presidencial
Educación Superior

Fecha: Jueves 3 de enero de 2008.
Horario: 9:30 a 17:00 hrs.
Lugar: Universidad Federico Santa María.

La sesión contó con la asistencia de los siguientes miembros: Carlos Peña, quien preside la sesión, Juan Pablo Prieto, Manuel Krauskopf, Juan Zolezzi, Sergio Bravo, Alfonso Muga, Pedro Pablo Rosso, Agustín Squella, Enrique O´Reilly, Fernando Montes, Marcelo Von Chrismar, Jorge Carvajal, José Rodríguez, Carlos Mujica, Andrés Bernasconi, Julio Castro, Marcela Espinoza, Juan Cristóbal Palma, Claudio Muñoz, Myriam Barahona y por parte de la secretaría técnica, María Francisca Jiménez y Enrique Esquivel.

Se excusaron los siguientes miembros: Víctor Pérez, Mónica Jiménez, Sergio Torres, Matko Koljatic, Sol Serrano, Víctor González, Pablo Cuevas, Omar Núñez y Javier Candia.

I. Principales temas abordados en la sesión:

I. A. Aprobación de actas.

Quedó pendiente la aprobación del acta de la sesión anterior.

I. B. Temas generales objeto de discusión.

A continuación, el Presidente del Consejo señaló que los temas que deberán ser objeto de discusión en la sesión, son los siguientes:

- Financiamiento institucional.
- Institucionalidad del sistema de ES y de las IES.
- Universidades con fines de lucro.

I. C. Discusión en particular.

El Presidente del Consejo propuso analizar las últimas versiones de los documentos sobre financiamiento e institucionalidad, apartando de ambos textos las cuestiones relativas a las universidades con fines de lucro y todo lo que se refiere al trato que el Estado debe brindar a las universidades estatales, aspectos que propuso tratar por separado teniendo en cuenta los dos documentos que distribuyó y que recogen los antecedentes y puntos de vista surgidos en el Consejo en torno a tales materias.

c) <u>Financiamiento institucional</u>.

El coordinador de la comisión de financiamiento, Alfonso Muga, hizo una breve exposición de la quinta versión del documento sobre financiamiento institucional que elaboró sobre la base de las observaciones formuladas a la versión anterior y a los diversos aportes recibidos en la subcomisión.

Advirtió que aún faltaría recoger la sugerencia de incorporar una introducción conceptual antes del punto 4., que permita darle una entrada más explicativa al tema, e incorporar también tres observaciones, reiteradas por un consejero, relativas a la necesidad de hacer referencia al tema de las universidades estatales en materia de financiamiento, hacer mención a la eliminación del modelo del 5% del AFD y consignar la propuesta de destinar los recursos del

AFI a las IES que concentren a estudiantes vulnerables pero en base a un compromiso de titulación.

A continuación, los consejeros formularon algunas observaciones que se centraron en el tema relativo al AFI.

Con respecto al criterio específico para al entrega del AFI, se indicó que el criterio de titulación oportuna que se propone incorporar al documento debe ser analizada cuidadosamente, ya que sería de difícil control respecto a cada IES y porque este criterio podría resultar regresivo, considerando que los estudiantes más desaventajados son, precisamente, quienes tienen mayores dificultades para titularse.

Se destacó que el tema central es la inclusión, razón por la cual, a juicio de un consejero, el AFI podría destinarse a las IES que concentren a los estudiantes de mejores puntajes que provienen de colegios municipales o particulares subvencionados, excluyendo los colegios particulares en consideración a que se ha dicho que el AFI es un subsidio regresivo.

Para un consejero, entrampa la discusión el intento de buscarle una respuesta al AFI y considera que la señal que el Consejo debe dar en favor de la equidad es sugerir su eliminación porque, crecientemente, se ha ido demostrando que el AFI es regresivo y no corresponde a la realidad actual del sistema.

En relación a lo anterior, Alfonso Muga, aclaró que las observaciones sobre el AFI regresivo no se plantean a nivel de propuestas sino en la parte de los antecedentes. Explicó que la propuesta de modificación del AFI persigue incentivar a las instituciones a "reclutar alumnos provenientes de los quintiles de menores ingresos, es decir, jóvenes talentosos, de escasos recursos y con debilidades en sus competencias iniciales", sin que se excluya a los colegios particulares pagados porque algunos de ellos dan becas a jóvenes carenciados, es decir, se toma como criterio la concentración de estudiantes carenciados sin segregar conforme a las características del establecimiento escolar. Advirtió que en esta parte del texto se podría hablar no sólo de "reclutar" sino también de "mantener".

Luego, un consejero manifestó no estar de acuerdo en que se sustituya el AFI por un nuevo criterio, sugirió, en cambio, mantener el AFI en su actual versión, es decir, conservando el concepto de estímulo que se traduce en el instrumento AFI para aquellas IES que logran captar estudiantes con los más altos rendimientos, pero haciendo más complejos los criterios de asignación, agregando algunas variables de índole socio-económica. Señaló que estamos en un contexto en el cual el Estado está invirtiendo un bajo porcentaje del PIB en ES por lo que, supuesto que de las recomendaciones del Consejo debiera surgir una mayor inversión del Estado, debiese mantenerse el AFI pero haciéndolo mucho más complejo, sin alterar sustantivamente el concepto planteado como

un estímulo porque, en su opinión, también es valioso un subsidio a la oferta basado en la demanda, es decir, que aquellas IES que logran concitar jóvenes que han tenido un rendimiento académico destacable, independientemente del colegio del que provienen, tengan un reconocimiento por eso y se esfuercen por seguir captándolos. Agregó que también hay una propuesta respecto al AFI para los estudiantes de doctorado en el texto sobre investigación y desarrollo que se debería considerar en la discusión y quizás trasladar al documento de financiamiento.

Con respecto a la propuesta anterior, un consejero señaló estar de acuerdo en que se requiere mayor inversión del Estado y que es importante que éste apoye el mejoramiento de las universidades, pero no le parece adecuado el indicador AFI porque, a su juicio, se requiere un real indicador de calidad y mejoramiento. Considera que el AFI debe ser eliminado y evaluarse la generación de dos fondos o instrumentos nuevos, el primero, destinado a las IES que reciben a estudiantes de escasos recursos y, el segundo, que reconozca y fomente el mejoramiento de la calidad de la IES pero que no esté asociado al tipo de alumno que éstas reciben.

Otro consejero, si bien comparte la idea de mantener el concepto de AFI como estímulo, considera que el problema es que el instrumento de medida PSU para asignarlo, no cumple con criterios de equidad, por ello planteó cambiar el criterio, por ejemplo, el ranking del colegio o que el AFI se reparta en proporción al porcentaje de egresados del tipo de colegio, es decir, que compitan entre sí los pares.

El coordinador de la comisión, aclaró que el AFI en materia de capital humano avanzado no está considerado como AFI porque en la sesión pasada se dijo que movía a confusión plantear alternativas respecto del AFI y se sugirió hablar de un aporte basal asignado directamente a aquellas universidades que tengan un desarrollo importante en materia de formación de capital humano avanzado, por lo tanto, se planteó que el instrumento destinado a dicho fin no debiese llamarse AFI porque de llamarse así podría pensarse que es un sustituto pero, en realidad, lo que se está buscando es que exista un subsidio a la oferta a las IES que cumplan ese objetivo.

Señalo, además, que se debe ser consistente buscando que aquello que se dice en la parte del diagnóstico se refleje en la parte de las propuestas. El punto 1.3.2 da cuenta de lo que piensa el Consejo sobre el AFI y se sostiene que, a 26 años de su creación, existe evidencia acumulada para evaluar los efectos del AFI en la calidad y sobre su vigencia en un contexto actual de mayor competencia a través de mecanismos de mercado, entonces, se dice que el AFI no cumple los objetivos para los cuales fue creado ya que los resultados de su distribución están condicionados por la localización geográfica, la cual determina a su vez la distribución de puntajes de los resultados de la PSU. También se dice que el número actual que sirve de base de cálculo es una fracción pequeña del total de

los estudiantes admitidos y que nada garantiza que el uso del AFI esté conduciendo al mejoramiento de la calidad de la ES. De ahí, explicó, se concluye la necesidad de proponer una modificación del AFI que es cuidadosa, permite acoger un planteamiento como el de mantenerlo como estímulo agregando nuevos criterios, porque no sugiere hacer un rediseño radical sino que se busca que el instrumento contribuya a mejorar la calidad de la docencia de pregrado sin establecer criterios o reglas específicas –que deben ser determinados por quien prepare la legislación respectiva-, sólo se destaca que debe incentivar a las instituciones a reclutar jóvenes talentosos, de escasos recursos y con debilidades en sus competencias iniciales. Si se sigue la ilación del documento, advirtió, lo que está detrás de la propuesta sobre AFI es hacer efectivos los objetivos de equidad y calidad manteniendo la idea de que se trata de un financiamiento basal.

El Presidente del Consejo sugirió hacer el esfuerzo de convenir lo fundamental, es decir, cuál es el objetivo de política pública que se persigue con la modificación del AFI y tomar posición respecto a la propuesta formulada en el documento y aquella que sugiere mantener el AFI en su actual versión considerando que el criterio para asignarlo sigue siendo una muestra de mérito al margen de la proveniencia socio-económica de los estudiantes y que la captación de esos estudiantes sigue siendo un indicador de calidad de la IES, es decir, que la demanda de los estudiantes es un buen indicador de calidad que permite la distribución de recursos, sin perjuicio que esto pueda complementarse con otros mecanismos para corregir desigualdades de origen.

Explicó que el documento plantea, principalmente, dos cuestiones: la primera, es que las bases conceptuales por las que se definió el AFI hoy día carecen de validez y, segundo, que en consecuencia, habría que rediseñar el instrumento de manera que trasfiera recursos a las IES que matriculen o se preocupen de alumnos inicialmente desaventajados, satisfecho un cierto umbral de calidad de esos estudiantes, aumentando, además, la base de cálculo.

Un sector del Consejo manifestó estar de acuerdo con la propuesta contenida en el documento pero se advirtió que ésta requeriría una mayor concreción, es decir, explicitar más los criterios sin entrar a detallar el diseño del instrumento específico. En opinión de algunos consejeros, el documento debiese explicitar, además, que para un sector del Consejo el AFI es "regresivo".

Finalmente, se le pidió el consejero Pedro Pablo Rosso redactar su posición para incorporarla al texto y se aprobó el documento con tres precisiones:

a. Se excluye de la aprobación el tema relativo a las universidades estatales que se tratará por separado.
b. Se agregará una introducción conceptual que anteceda al punto. 4.
c. Se hará el esfuerzo de operacionalizar la propuesta sobre AFI.

d) Institucionalidad

El coordinador de la comisión de institucionalidad, Juan Zolezzi, hizo una breve exposición de la última versión del documento "Supra-institucionalidad y Rol del Estado" a fin de que los consejeros analicen si las distintas posiciones han sido fidedignamente recogidas en el texto.

Luego, la discusión se centró en los siguientes temas:

b.1. Derecho de asociación y participación.

En opinión de un consejero, el documento debería ser más preciso en el apartado que se refiere a la participación, en el sentido de señalar, claramente, que el Consejo está por el derecho a la libre asociatividad de los estudiantes bajo un principio de igualdad de trato, además, recordó que ésta fue una de las condiciones de elegibilidad que se establecieron para otorgar subsidios a la demanda.

Al respecto, se advirtió que debe distinguirse entre el derecho a asociarse de los estudiantes y el derecho de los estudiantes asociados a participar en la gestión de las IES.

En cuanto al derecho de asociación, el documento sería suficientemente explícito al señalar que "la organización de las instituciones de educación superior debe ser consistente con el conjunto de los derechos fundamentales, entre los que se cuenta el derecho de todos a asociarse para representar y promover intereses específicos o de índole general". Sin perjuicio de ello, se acordó introducir un matiz, precisando que la opinión unánime del Consejo es que las IES no sólo deben permitir (no impedir) el derecho de asociación sino que, además, debe existir un deber positivo de reconocer y apoyar esa asociación.

En relación a las propuestas sobre participación en IES, se recordó que se discutió sobre la prohibición que contiene la LOCE en esta materia y se sugirió reemplazar la frase del texto "de ser necesario se debiese modificar la LOCE" por "es necesario modificar la LOCE", precisando los artículos específicos que deben modificarse o derogarse.

Se manifestaron, fundamentalmente, dos posiciones en materia de participación:

1. La posición mayoritaria plantea que las IES deben permitir la participación de todos los estamentos, bajo la forma o modalidad que cada IES juzgue conveniente en virtud de su autonomía.

2. La segunda posición sugiere que la definición de las formas de participación debiese entregarse a la autonomía de las IES pero de acuerdo a un umbral mínimo de participación determinado por el legislador.

En opinión de un consejero, se debe agregar que las formas de participación deben ser definidas autónomamente por "la comunidad" de cada IES –que incluye a estudiantes, académicos y funcionarios- y de acuerdo a los estatutos que ésta se dé. A su juicio, es importante que todas las universidades estatales tengan una participación democrática y que el financiamiento público a las IES privadas esté sujeto a que éstas cumplan ciertas exigencias que se aplican a las universidades estatales, como es la participación de su comunidad.

Tal planteamiento no fue compartido por varios consejeros quienes consideran discutible que las universidades deban ser instituciones con una estructura democrática. Insistieron en que es importante respetar la autonomía de las IES, tanto estatales como privadas, para definir tanto su modelo de gobierno como las formas de participación.

En el documento se propone que las IES privadas definan formas de participación y representación de acuerdo al Código del Trabajo mientras que para las universidades estatales las formas de representación estarían enmarcadas dentro de sus respectivos estatutos. Se sugiriere eliminar la referencia al Código del Trabajo y señalar que la participación en las IES debiese subordinarse a lo previsto en sus respectivos estatutos orgánicos.

Con respecto al párrafo que indica que "el Ministerio de Educación o la Superintendencia debiesen monitorear y sancionar prácticas que atentan contra la organización de los miembros de instituciones de educación superior, particularmente académicos, estudiantes y funcionarios", se advirtió que los académicos y funcionarios de las IES privadas están bajo el alero legal del Código del Trabajo, por lo que no le correspondería al MINEDUC involucrarse en esos temas. Se sugirió, como alternativa, no pronunciarse sobre la autoridad llamada a monitorear el asunto y establecer el deber genérico del Estado de hacerlo.

b.2. Consejo Superior de Educación (CSE) y función de información.

Para un consejero, en el documento no queda clara cuál es la opción del Consejo respecto al CSE. En relación al planteamiento de que la provisión y verificación de información sea entregada al CSE, indicó que, por omisión, dicha función fue asumida anteriormente por el CSE pero, con la promulgación de la ley 20.129, la División de Educación Superior (DIVESUP) ha sido llamada a desarrollar un Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, por lo que ahora se debiese fortalecer el propósito de esta nueva ley.

Se respondió que el debate que hubo entorno a este punto, fue recogido en el documento dejándose constancia de que, para un sector del Consejo, la función de información debiese estar a cargo de un órgano autónomo, distinto del que diseña y ejecuta las políticas, razón por la cual se sugería radicarla en el sistema de aseguramiento de la calidad. Se insistió en que cualquiera sea la opción, el órgano que ejerza esta función debe contar con las atribuciones necesarias para exigir información y determinar si ésta es fidedigna.

b.3. Sistema de Aseguramiento de la Calidad

En el documento se propone un mayor seguimiento del tema del licenciamiento con respecto al proyecto aprobado inicialmente pero, a juicio de un consejero, como está medida se aplicaría hacia el futuro, mientras se discute la correspondiente reforma legal, las IES podrían intentar expandirse para evitar que ésta les afecte. Por ello, considera necesario que el documento prevea está situación aunque la correspondiente reforma legal no pueda tener efecto retroactivo.

Por otra parte, se indicó que el licenciamiento se da por una vez y que la gracia de la acreditación permanente es que se somete a revisión el desarrollo del proyecto aprobado inicialmente, es decir, la IES que no cumplió ese proyecto tendría como sanción la no acreditación porque no se le podría quitar el licenciamiento.

Para un consejero, un licenciamiento que no se sostiene en el tiempo, desde el punto de vista de sus condiciones iniciales, se transforma en un fraude a la fe pública, por lo tanto, aduciendo ese elemento de fraude a la fe pública, debiese permitirse a la entidad reguladora proceder al cierre de esa IES.

Se hizo presente que, en materia de acreditación, hay quienes son partidarios de que ésta sea obligatoria, posición que no se encuentra recogida en el texto. Se advirtió, sin embargo, que tal planteamiento genera el problema de prever las consecuencias para las IES que no se acreditan. A propósito de ello, se destacó la importancia de que el documento explicite este problema respecto de la acreditación obligatoria de las carreras de medicina y pedagogía, porque la ley de acreditación no establece sanciones en el caso de no acreditarse.

Un consejero aludió a la experiencia de Estado Unidos, país con una larga experiencia en temas de sistema universitario y acreditación, donde la acreditación es voluntaria y la única sanción es que los estudiantes se quedan sin crédito con lo cual se derrumba la sustentación económica de la IES. Considera que con el tiempo se va a dar ese elemento regulador en Chile también. Para otro consejero, si la acreditación fuese obligatoria la consecuencia debiese ser la pérdida del licenciamiento.

Tomando la experiencia del CSE, se sugirió agregar la propuesta de prever sanciones graduales para aquellos que no logren acreditarse, por ejemplo, impedir la admisión de nuevos estudiantes, cierre gradual suspendiendo matrícula, etc. con la idea de inhibir y fomentar la autorregulación. Se advirtió, sin embargo, que la suspensión de ingreso de nuevo alumnos funciona para la acreditación de carreras pero no para la institución completa porque eso la haría colapsar financieramente y, en la práctica, equivaldría a decretar su cierre.

Según algunos consejeros, podría pensarse, en el caso de la no acreditación reiterada de una IES, en el nombramiento de una junta interventora que administre transitoriamente la IES. Los interventores actuarían en base a un cierto diagnóstico para mejorar los aspectos de gestión que determinaron las sucesivas no acreditaciones y, quizás, podría sostenerse el proyecto con recursos del Estado para permitirle a la IES el cese de funciones y egreso de los alumnos matriculados en ella. En opinión de un consejero, dicha propuesta podría generar una posible confrontación ideológica porque la visión de los interventores podría no ser acorde con el modelo específico de universidad de que se trata.

Respecto a la idea de establecer la acreditación obligatoria para todas las carreras y la eventual sanción de cierre de la matrícula, se sostuvo que en una cultura como la nuestra, tal intervención del Estado podría detener cambios sustantivos como los que vienen con el proceso de Bolonia. Se agregó que se debe tener cuidado con sobre reaccionar porque ello podría afectar la autonomía de las IES e inhibir la innovación en la creación de nuevas carreras.

Para otro consejero, la acreditación obligatoria de carreras –además de medicina y pedagogía- debiese extenderse a aquellas áreas relacionadas con mercados regulados por el Estado. A raíz de ello, se advirtió que aún no se ha discutido sobre la sugerencia relativa a la clasificación normalizada de títulos y grados, con lo cual está vinculado el tema de separar el otorgamiento de grados académicos o títulos de la autorización para ejercer la profesión que se sigue de ellos.

Finalmente, se hizo presente que en un sistema de acreditación voluntaria, la no presentación al proceso de acreditación debiese traer aparejada las mismas consecuencias que para una IES no acreditada, por ejemplo, ser declarada no elegible, y se destacó la importancia de reforzar la idea de que las IES tienen la obligación de informar en su publicidad si están o no acreditadas y por cuanto tiempo, estableciéndose sanciones severas en caso de incumplimiento.

b.4. Control y Aseguramiento de Derechos y Deberes.

Para un consejero, es importante hacer alusión a las distintas opiniones que se han vertido sobre el órgano que debiese asumir la función de control de una manera más equilibrada, por una parte, una Superintendencia de Educación

(SI) y, por otra parte, un órgano colegiado representativo, con consagración de ley orgánica que dé garantías de mayor independencia respecto del Poder Ejecutivo.

Hizo presente que algunos consejeros plantearon sustituir al actual CSE por un nuevo Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP), porque consideran que sería mejor que la creación de una instancia que atenta contra la autonomía de las IES como es una SI, sin embargo, el texto menciona a la SI pero no señala como alternativa al CONESUP.

Agregó que la noción de SI es proclive a la idea de una ES muy volcada hacia el mercado pero, en su opinión, la ES está en un punto medio entre una regulación de mercado y una regulación del Estado, por ello sugirió ser cuidadoso al analizar el tipo de estructura que debe tener el órgano de control.

Al respecto, se aclaró que la SI fue recogida en el documento como un organismo que tiene básicamente dos funciones, verificar el cumplimiento de los contratos de desempeño y proteger los derechos de los usuarios, por lo que la esfera de competencia de la SI que aparece en el documento no se toparía con la del CONESUP. Se indicó que, en rigor, se debiese borrar la referencia al "control y supervisión" porque, en realidad, la SI sería una institución de aseguramiento de derechos.

Para dicho consejero, incluso la función de aseguramiento de derechos debiese ser entregada a un cuerpo colegiado. Considera que genera confusión hablar de una SI y que debería pensarse en una estructura más acorde con los mecanismos de autorregulación de las IES.

Se sugirió recoger la discrepancia entre quienes piensan que a la hora de proteger los derechos de los usuarios se debe confiar en la autorregulación de las IES y entre quienes consideran que debe haber un tercero imparcial, independiente del gobierno y de las propias instituciones, que asuma esta función.

e) <u>Universidades con fines de lucro</u>

En la última parte de la sesión, el Presidente del Consejo propuso discutir la distinción entre universidades con y sin fines de lucro. Para despejar equívocos, explicó que la expresión "universidad con fin de lucro" alude a universidades que se organizan como sociedades comerciales, que tienen estructura de propiedad, donde los propietarios o controladores se apropian de los excedentes y que pueden enajenarse. En consecuencia, puede haber universidades sin fines de lucro que realicen actividades lucrativas con el fin de allegar recursos para los fines que le son propios.

Agregó que, si se examina el sistema legal chileno, se advierte que las IES sin fines de lucro tienen menos controles que las IES con fines de lucro, o sea, hoy día hay mayores niveles de transparencia y de rendición de cuentas en una sociedad anónima abierta que en una corporación o fundación, puesto que las últimas carecen de estas obligaciones. Como la categoría de IES sin fines de lucro se va a mantener, planteó que el informe debiese recomendar mejorar el entorno legal de las IES sin fines de lucro.

Para un consejero, parece difícil formular una propuesta concreta que permita efectivamente someterlas a mayores controles ya que el actual status quo ha permitido que las universidades, no obstante su naturaleza jurídica, en la práctica, de manera encubierta, persigan fines de lucro, sin que existan sanciones por ello. Agregó un consejero que esta violación sistemática de la legislación, que es conocida por todos, constituye un escándalo del que se debe dejar constancia en el informe.

Para otro consejero, en cambio, quizás, a través de la figura de la SI, pudiese mejorarse la capacidad de control de las IES respecto de sus excedentes. Añadió que, en la medida que las propuestas del Consejo se conviertan en políticas que castiguen la declaración de una universidad de ser con fines de lucro -por ejemplo, excluyéndola de ciertos fondos concursables- ninguna va a optar por ese camino, porque les sería económicamente más conveniente declararse formalmente sin fines de lucro y seguir lucrando de manera encubierta. Sobre esta última prevención, se hizo presente que en Brasil existe un número importante de universidades con fines de lucro pese a no contar con subsidios estatales.

Luego, se planteó que habría dos temas distintos que analizar. La primera pregunta que el Consejo debiera hacerse es si considera que es aceptable o no que existan universidades con fines de lucro y, luego, preguntarse si, desde el punto de vista de la fe pública, es sustentable que se mantenga la farsa que existe hoy y cómo transparentamos el sistema.

Parte del consejo considera que es aceptable que existan universidades con fines de lucro. Se indicó que la provisión con fines de lucro existe en otros niveles del sistema educativo chileno, incluso en algunas instancias a nivel de ES, por lo que no se observan razones por las cuales no pueda existir respecto a las universidades. Sin embargo, para algunos consejeros, ello estaría supeditado a que no obtengan financiamiento del Estado.

En virtud de lo anterior, se advirtió que, para quienes están dispuestos a aceptar la existencia de universidades con fines de lucro, surge un tercer aspecto de discusión relativo a qué fondos o subsidios estatales podrán acceder.

Algunos consejeros, se manifestaron partidarios de no establecer ninguna restricción, es decir, permitirles el acceso a todo tipo de subsidio, ya que a

mayor apertura, sería más transparente el sistema, evitándose así que la existencia de restricciones induzca a las IES a eludir la normativa.

Para otros consejeros, no deberían discriminarse en cuanto a los subsidios a la demanda ni tener restricciones para el acceso a fondos concursables. Se argumentó que si una universidad se declara con fines de lucro y cumple con determinados requisitos, no habría razones para negarles a los estudiantes la libertad de elección. Tampoco habría razones para impedirles participar en igualdad de condiciones en fondos concursables en cuanto generen un bien público. La política del MINEDUC, se advirtió, ha sido neutra respecto de la naturaleza con o sin fines de lucro de los IP y CFT para efectos, por ejemplo, del otorgamiento de las becas o fondos MECESUP porque, en general, el criterio que se ha utilizado es la acreditación. Se agregó que sí podrían tener restricciones, por ejemplo, en programas de construcción de plantas físicas porque se estarían agregando al patrimonio de la IES, es decir, el único elemento que habría que dilucidar es la comodidad o incomodidad del Estado respecto a acrecentar directamente el patrimonio de los dueños de esa universidad.

En opinión de un consejero, si bien no debiesen existir restricciones en materia de subsidios a la demanda, la pregunta sería qué incentivos habrían para que una universidad se constituya sin fines de lucro si las IES con fines de lucro tendrían los mismos beneficios, o sea, estarían en un plano de igualdad frente al financiamiento, luego, cuál sería la diferencia entre una IES con y sin fines de lucro.

El coordinador de la comisión de financiamiento recordó, sin embargo, que en el documento respectivo se estableció como condición de elegibilidad, en materia de subsidios a la demanda, la naturaleza sin fines de lucro de la IES, por lo que discurrir sobre esta alternativa de permitir el acceso a subsidios a la demanda respecto a IES con fines de lucro implicaría volver atrás respecto de un tema cerrado.

Insistió en que el tema debe centrase en las condiciones de elegibilidad de las IES para los subsidios a la oferta, sobre lo cual no se ha discutido. En relación a los subsidios a la oferta de tipo financiamiento basal, no debieran recibir aquellos de la forma de AFD pero, respecto al AFI, la respuesta no es clara ya que, de acuerdo a la legislación actual, lo pueden recibir toda clase de IES entonces, habría que preguntarse si el AFI estará abierto a IES con fines de lucro. El otro aspecto es qué es lo que ocurre con la vía de fondos competitivos, en su opinión, siendo consistentes con la línea argumental del documento, se debería reconocer que el Estado debe subsidiar la producción de bienes públicos independientemente de cual sea la forma de propiedad de la IES que los provee, salvado el hecho de que esos fondos sean efectivamente destinados a ese propósito.

Para un consejero, la provisión de un bien público no autoriza, en todos los casos, a demandar recursos del Estado. Las universidades privadas que se crearon en Chile aceptaron hacerlo en la forma de instituciones sin fines de lucro, es decir, bajo un concepto distinto al de las sociedades comerciales que buscan la maximización de utilidades. No le parece razonable que a las universidades que han perseguido encubiertamente fines de lucro se las premie doblemente permitiéndoles acceder a subsidios del Estado por el hecho de sincerarse. Asumiendo que es una realidad que hoy existen universidades con fines de lucro, en su opinión, hay que preguntarse qué instrumentos de asignación de recursos públicos son legítimos tratándose de IES con fines de lucro. En su opinión, sólo debiesen acceder a fondos concursables y si el Estado quiere incentivar a los estudiantes a ingresar a universidades sin fines de lucro no debiese subsidiar la demanda hacia universidades con fines de lucro.

Sobre el punto, se advirtió que subsidios a la demanda para estudiar en IES con fines de lucro ya existen y deberían seguir existiendo, por ejemplo, el crédito con aval del Estado. Se agregó que cualquier particular se puede presentar hoy a un proyecto FONDEF, CORFO o FONDECYT y recibir recursos del Estado. El tema hoy, sería terminar con la hipocresía que existe en Chile, transparentar el sistema y ejercer un mayor control.

Otro consejero no considera zanjado el tema respecto a los subsidios a la demanda. No le parece justo que los estudiantes que se matriculan en carreras que se dan en IP, que son IES con fines de lucro, puedan ser subsidiados, pero si se matriculan en la misma carrera que se da en una universidad con fines de lucro no puedan acceder a subsidios a la demanda.

Finalmente, los consejeros acuerdan tomar posición respecto a los instrumentos de financiamiento para las universidades con fines de lucro, para luego redactar este punto en el documento.

II. Plan de trabajo.

En la próxima sesión, se acordó tratar el tema relativo a las universidades estatales, cerrar el tema de institucionalidad y analizar el documento sobre ciencia y tecnología.

Acta 32° Sesión
Consejo Asesor Presidencial
Educación Superior

Fecha: Jueves 10 de enero de 2008
Horario: 9:30 a 13:30 hrs.
Lugar: Sala de Consejo, Pontificia Universidad Católica de Chile.

La sesión contó con la asistencia de los siguientes miembros: Carlos Peña, quien preside la sesión, Sergio Torres, Alfonso Muga, Agustín Squella, Pedro Pablo Rosso, Manuel Krauskopf, Enrique O´Reilly, Matko Koljatic, Juan Pablo Prieto, Juan Zolezzi, Fernando Montes, Carlos Mujica, Julio Castro, Jorge Carvajal, Juan Cristóbal Palma, Claudio Muñoz, Myriam Barahona y por parte de la secretaría técnica, María Francisca Jiménez y Cristian Inzulza.

Se excusaron los siguientes miembros: Mónica Jiménez, Sergio Bravo, Víctor Pérez, José Rodríguez, Sol Serrano, Andrés Bernasconi, Marcelo Von Chrismar, Pablo Cuevas, Omar Núñez, Víctor González, Marcela Espinoza y Javier Candia.

I. Principales temas abordados en la sesión:

I. A. Aprobación de actas.

Quedó pendiente la aprobación del acta de la sesión anterior.

I. B. Temas generales objeto de discusión.

A continuación, el Presidente del Consejo señaló que los temas que deberán ser objeto de discusión en la sesión, son los siguientes:

- Provisión con fines de lucro y universidades estatales. Metodología de Trabajo.
- Institucionalidad del sistema de ES y de las IES.
- Ciencia, técnica e innovación en Chile: El papel de la ES.

I. C. Discusión en particular.

a) Provisión con fines de lucro y universidades estatales. Metodología de Trabajo.

El Presidente del Consejo sugirió discutir sobre el grado de diversidad del sistema de ES, es decir, el tipo de IES cuya existencia el Consejo aconsejará que se permita y el trato o los estatutos al que van a estar sometidas esas IES atendida o no su diversidad. Por lo tanto, habrá que decidir si se admitirá o no la provisión con fines de lucro, que tipo de tratamiento van a recibir las IES con fines de lucro y si acaso se va a diferenciar o no respecto de las IES sin fines de lucro. Ello, explicó, con el fin de precisar los matices de las opiniones que se han vertido hasta ahora sobre dichos temas.

Advirtió que el otro tema pendiente es el relativo a las universidades estatales. En la primera parte del trabajo de la Consejo, aquel que concluyó con el informe de avance, fue posible observar una convergencia genérica en torno a que el Estado tenía razones para ocuparse, de una manera que hasta ahora no lo ha hecho, de las universidades estatales. En opinión del Consejo hay buenas razones para que el Estado modifique la manera en que, hasta ahora, se ha relacionado con sus universidades, lo cual supone adoptar decisiones en dos ámbitos:

1. Hay acuerdo casi unánime en que el Estado debiera igualar las condiciones en medio de las cuales desenvuelven su tarea las IES estatales respecto de las privadas, o sea, remover los costos de transacción y trabas burocráticas que introducen desventajas a las IES estatales a la hora de competir.

2. No hay total acuerdo sobre si acaso hay razones para un trato especial o mejor, desde el punto de vista del financiamiento, para las IES estatales respecto de las restantes IES.

Se acordó formar un comité que haga el esfuerzo de redactar un documento ocupándose tanto de la provisión con y sin fines de lucro, recogiendo los matices que se han manifestado, como del tema de las universidades estatales, procurando una fórmula que concite el mayor acuerdo posible en los dos ámbitos señalados precedentemente. Dicho comité será coordinado por el Presidente del Consejo, Carlos Peña, e integrado por los siguientes consejeros: Alfonso Muga, Agustín Squella, Juan Zolezzi y Fernando Montes.

Se indicó que es posible avanzar hacia una opinión común en varias dimensiones, por ejemplo, en el hecho histórico de que la provisión de ES en Chile ha estado a cargo de IES tanto estatales como privadas, en que las IES privadas creadas con anterioridad a 1981 hicieron un aporte público de importancia y que no hay motivos para pensar que algunas de las IES privadas creadas con posterioridad a 1981, en su futuro desenvolvimiento, pueden acreditar una clara orientación pública, que es deber del Estado permitir que eso suceda y alentarlo, y en que las IES estatales tienen graves costes de coordinación y administración que no tienen las privadas que habría que remover. Se sugirió que lo razonable es que el Consejo recomiende al Estado tener en cuenta la diversidad del sistema, que consiste en que en el sistema hay, por lo menos, 4 tipos de IES: estatales, privadas creadas con anterioridad a 1981, privadas creadas con posterioridad a 1981 que están haciendo esfuerzos por tener una orientación pública y privadas creadas con posterioridad a 1981 que tienen una clara orientación empresarial.

Por otra parte, se advirtió que algunos aspectos en que podrían existir discrepancias son los relativos a si el Estado debe dispensar o no un "trato preferente" –término no compartido por todos los consejeros- o "trato especial" a sus universidades, si el Estado debe hacerse cargo de los muy disímiles

grados de desarrollo que tienen las universidades estatales en este momento, si el relato debiese incluir el diverso origen de ellas y, en general, hacerse cargo de las diferencias entre las 16 universidades estatales.

Finalmente, se indicó que, en materia de provisión estatal, la tendencia del Consejo ha sido hablar sólo del ámbito universitario pero sería importante plantear que, en el futuro, la provisión estatal debiese darse en áreas en que hoy no está dada, como es el caso de los IP y CFT.

b) Institucionalidad.

El coordinador de la comisión de Institucionalidad, Juan Zolezzi, hizo presente a los consejeros que, para concluir el documento, sería necesario tomar algunas decisiones, para lo cual elaboró una minuta sobre los puntos a decidir en materia de supra- institucionalidad y rol del Estado que expuso ante el Consejo a fin de que sus miembros verifiquen si es exhaustivo.

Concluida la exposición, se invitó a los consejeros a formular preguntas y comentarios.

Para un consejero, la lectura transversal de los temas que plantea el texto, permite ir tomando opciones que conducen, por una parte, a consolidar en un aspecto al Consejo superior de Educación (CSE) pero, más adelante, se sostiene que es preferible sustituirlo por otra instancia que se llama Consejo Nacional de ES (CONESUP), por ello, considera que hay una tarea de entretejido de las distintas propuestas. Le parece que si se piensa que el CSE puede sufrir una especie upgrade y tomar un conjunto de atribuciones -descartando las funciones que dicen relación con el sistema escolar- ahí habría una opción que generaría dificultades para poder apreciar propuestas alternativas en asuntos como la División de Educación Superior (DIVESUP) y el Sistema Nacional de Información.

Con respecto a la prueba de selección universitaria (PSU), se aclaró que ésta es el mecanismo de selección de las universidades del Consejo de Rectores (CRUCH) y que el departamento de evaluación y medición y registro educacional (DEMRE) es el órgano técnico de la Universidad de Chile encargado de la elaboración y administración de ella. Por lo tanto, la discrepancia no debiese plantearse entre el DEMRE y la DIVESUP, sino entre el CRUCH y la DIVESUP. Agregó un consejero que, en este punto, la discusión como Consejo Asesor debería centrarse más bien en el proceso de selección universitaria, tomando en cuenta los últimos resultados de la PSU y la brecha que se produce con este instrumento.

En lo relativo al sistema de aseguramiento de la calidad, se sugirió que en la propuesta de establecer la obligatoriedad de la acreditación se distinguiese entre la acreditación obligatoria de las IES y/o la acreditación obligatoria de

carreras. Se advirtió que, a propósito de la discusión sobre la provisión con fines de lucro, surgió una alternativa que no está reflejada en el documento, que planteaba que la acreditación fuese voluntaria salvo para ciertas carreras en que esté involucrada la fe pública o que se relacionen con áreas del mercado reguladas por el Estado.

Sobre la función de aseguramiento de derechos, un consejero recordó que, en la sesión pasada, se dijo que la Superintendencia (SI) fue recogida en el documento como un organismo que tiene, básicamente, la función de proteger los derechos de los usuarios, no obstante, considera que las funciones que se le asignan en el texto son mucho más amplias que la aludida. Señaló que estima necesario consignar quién se hace cargo de los derechos de los usuarios, precisando que hoy es de cargo de la DIVESUP, sin perjuicio de que esa responsabilidad es compartida con las propias IES y se relaciona con la autorregulación de éstas.

En respuesta a lo anterior, se indicó que el Consejo debe explicitar que considera necesario que exista un organismo que vele por los derechos de los usuarios. La divergencia estaría en quién asume esa función, la SI o la DIVESUP y podría plantearse una tercera alternativa relativa a la creación de una oficina de defensa de los derechos de los usuarios del sistema de ES.

En lo relativo a la representación para la toma de decisiones, se dijo que para que la tercera alternativa tenga sentido –la que propone que las IES se agrupen por propia voluntad, sin intervención del Estado- debiese plantearse teniendo como supuesto la eliminación del CRUCH ya que, de lo contrario, implicaría reconocer la misma situación que existe hoy, en que las IES pueden agruparse y asociarse libremente.

Al respecto, se explicó que la propuesta implicaba la coexistencia del CRUCH con una forma de agrupación que no fuera determinada por ley como es el caso, por ejemplo, de la asociación de municipalidades.

c) Ciencia, técnica e innovación en Chile: El papel de la ES.

En la última parte de la sesión, Pedro Pablo Rosso, coordinador de la comisión sobre ciencia, tecnología e innovación, realizó una exposición sobre el documento "Ciencia, técnica e innovación en Chile: El papel de la ES". En dicha presentación se abordaron los siguientes temas: Estado de la ciencia en Chile y el aporte de las universidades; La innovación y las vinculaciones entre universidad y empresa; Desafíos para el desarrollo científico y tecnológico del país; Recomendaciones para fortalecer el sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación sustentable; Algunas consideraciones y recomendaciones finales.

Concluida la exposición, se invitó a los consejeros a formular preguntas y comentarios.

En opinión de un consejero, es importante que el documento recoja que hoy los inversionistas institucionales no pueden apoyar a las incubadoras y nuevas empresas y aluda a las iniciativas que irán permitiendo corregir esta situación como la ley de mercado de capitales II y el proyecto de reforma del mercado de capitales III.

En cuanto a las recomendaciones relativas a las personas, se plantea destinar recursos entregados como AFI al fortalecimiento de los programas de doctorado, lo cual, en opinión de un consejero, no se condice con el planteamiento que, mayoritariamente, quedó sentado en sesiones anteriores, sobre no eliminar este mecanismo de subsidio a la oferta sino reorientarlo. Señaló que en ciencia y tecnología se requiere aumentar los recursos mediante determinados instrumentos destinados a la formación de capital humano avanzado, que no vendrían a sustituir al AFI, por lo cual considera que debiese cambiarse la denominación "AFI" que el texto utiliza en ese párrafo. Para otro consejero, la recomendación de ofrecer becas de doctorado a estudiantes latinoamericanos, es un objetivo poco ambicioso. Señaló que Chile goza de buena reputación en los países de la región en materia de ES por lo que debiese pensarse en una estrategia de inserción y liderazgo de Chile en Latinoamérica.

Respecto a la propuesta de apoyar el mejoramiento de la infraestructura en materia de equipamiento, laboratorios, etc. se sugirió aclarar el tema del equipamiento mayor y se planteó que una idea interesante de recomendar, desde el punto de vista de las políticas públicas, es la construcción de centros nacionales de equipamiento y laboratorios al que puedan tener acceso todas las universidades que quieren desarrollar un proyecto de investigación, con lo cual se evitaría multiplicar los esfuerzos en ese ámbito.

En relación a las estrategias para fortalecer la participación de las universidades en el desarrollo científico y tecnológico nacional y en el proceso de innovación, se indicó que tal aparatado debiese corresponder al punto 1 y no al punto 3 como aparece en el texto.

Algunos consejeros, manifestaron no estar de acuerdo con lo que está proponiendo el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad en cuanto a promover la formación de "clusters". Se señaló que la idea sobre la formación de "clusters" se encuentra bien recogida pero se inclina a que no se haga nada en torno a ellos en circunstancias que habría evidencia empírica y recientes publicaciones que concluyen que éstos no sirven. Se trataría de una tendencia que se trasladó de Estados Unidos a Europa y que hoy se está revisando, por lo cual habría que tomar distancia y analizar la literatura reciente sobre el tema.

El expositor, en cambio, defendió dicha estrategia de focalización precisando que el criterio utilizado para la definición que hace el documento considera las

potencialidades de desarrollo de diversas áreas de la economía, incluyendo ventajas comparativas, oportunidades de mercado, etc. Agregó un consejero que los "clusters" no deben concebirse como un fin sino como una herramienta de política de desarrollo cuyo objetivo es fortalecer las estrategias regionales de desarrollo, con lo cual se fortalece la descentralización en ciencia y tecnología.

Se sugirió distinguir dos posiciones, quienes consideran que debe irse en ese sentido y quienes no son partidarios de los "clusters".

Para un consejero, ello estaría asociado al hecho de que, si Chile quiere duplicar el PIB, no requiere sólo de mayor desarrollo en ciencia y tecnología sino también de las ciencias sociales y las humanidades, es decir, se debiese conciliar un desarrollo armónico de todas las áreas del saber. Se propuso cambiar el título del documento porque deja fuera las ciencias sociales, artes y humanidades.

Por otra parte, el expositor destacó que uno de los elementos importantes respecto a las estrategias de innovación es hacer "investigación aplicada" a raíz de lo cual se le sugirió incorporar dentro de las propuestas a la Comisión Chilena de Energía Nuclear. Se advirtió que, actualmente, en Chile, se discute sobre energía nuclear y, sin embargo, no existen doctorados en esa materia.

En opinión de un consejero, pareciera que el documento privilegia a CONICYT sobre CORFO u otras instancias. Considera que, desde la perspectiva de la innovación y el emprendimiento, debiera discurrirse sobre qué debe canalizarse a través de qué organismo o instancia, es decir, sobre cuál debiera ser la institucionalidad para ciencia, tecnología e innovación. Recordó que el Consejo debe formarse una opinión sobre el tema relativo al Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad y el fondo de innovación considerando los cambios ministeriales que inciden en el consejo de ministros que tienen la tuición sobre éste.

Finalmente, se sugirió al expositor tomar en consideración algunos aspectos del informe de la OECD sobre políticas de innovación en Chile e incorporar ejemplos de otros países –además del modelo finlandés- en el documento.

II. Plan de trabajo.

Se acordó distribuir la minuta sobre los puntos a decidir en materia de supra-institucionalidad y rol del Estado para que los consejeros tomen posición respecto de cada una de las discrepancias y sobre esa base, redactar el documento final. También se harán llegar, al coordinador de la comisión de ciencia, tecnología e innovación, las observaciones formuladas al documento a fin de componer la versión final de éste.

En la próxima sesión, se revisará el documento sobre las relaciones del Estado con las IES que elaborará el comité designado en la presente sesión.

Acta 33° Sesión
Consejo Asesor Presidencial
Educación Superior

Fecha: Miércoles 23 de enero de 2008
Horario: 9:30 a 12:30 hrs.
Lugar: Sala Gobernador I, Hotel Fundador.

La sesión contó con la asistencia de los siguientes miembros: Carlos Peña, quien preside la sesión, Sergio Torres, José Rodríguez, Alfonso Muga, Pedro Pablo Rosso, Agustín Squella, Manuel Krauskopf, Juan Pablo Prieto, Fernando Montes, Marcelo Von Chrismar, Jorge Carvajal, Matko Koljatic, Carlos Mujica, Claudio Muñoz y por parte de la secretaría técnica, María Francisca Jiménez y Enrique Esquivel.

Se excusaron los siguientes miembros: Víctor Pérez, Enrique O´Reilly, Juan Zolezzi, Mónica Jiménez, Sergio Bravo, Sol Serrano, Andrés Bernasconi, Julio Castro, Marcela Espinoza, Pablo Cuevas, Omar Núñez, Juan Cristóbal Palma, Víctor González, Myriam Barahona y Javier Candia.

I. Principales temas abordados en la sesión:

I. A. Aprobación de actas.

Quedó pendiente la aprobación del acta de la sesión anterior.

I. B. Temas generales objeto de discusión.

A continuación, el Presidente del Consejo señaló que los temas que deberán ser objeto de discusión en la sesión, son los siguientes:

- Elaboración del informe final. Metodología de trabajo.
- Las relaciones del Estado con las IES.

I. C. Discusión en particular.

Antes de comenzar la sesión, los miembros del Consejo Asesor fueron invitados a participar en una reunión de la delegación de la OECD y el Banco Mundial que se encuentra en Chile efectuando un análisis de la educación terciaria en el país. El Presidente del Consejo hizo un breve resumen del origen y agenda del

Consejo Asesor. Luego, los miembros de la delegación intercambiaron preguntas y opiniones con los consejeros entorno al sistema de ES chileno.

Al concluir dicha reunión, se dio inicio a la sesión del Consejo. Su Presidente planteó, en primer lugar, una cuestión de procedimiento. Indicó que el Consejo ya está en condiciones de suscribir o plantear opiniones divergentes respecto de los informes elaborados por cada una de las comisiones y propuso designar un comité de redacción para que componga un resumen general que encabece y acompañe a dichos informes a fin de contar, a mediados de marzo, con el informe definitivo.

Se acordó que el comité de redacción será coordinado por el Presidente del Consejo, Carlos Peña, e integrado por los consejeros Alfonso Muga, Agustín Squella, Juan Zolezzi, Pedro Pablo Rosso y Fernando Montes.

A continuación, sugirió revisar el documento "Las relaciones del Estado con las IES" elaborado por el comité designado en la sesión anterior. Explicó que se trata de un texto de consenso que pretende formular criterios de política pública imparciales considerando la diversidad del sistema.

Se ofrece la palabra a los consejeros, quienes formularon las siguientes preguntas y comentarios sobre los diversos puntos del texto:

Punto 5.

Se indicó que, sin desconocer el valor que tiene historia, sería importante, de cara a la realidad del mundo de hoy, agregar que el entrampamiento histórico en que estamos no puede opacar el deber de inserción en la dinámica del mundo actual, lo que podría requerir ciertas acciones que no dicen relación con lo histórico sino con desafíos que hoy no se están abordando.

Punto 9.

En opinión de un consejero, es difícil definir con precisión la naturaleza pública de una universidad, considera que hay expresiones de las universidades que tienen una clara connotación para el bien público y social. Señaló que, además de los subsidios a la oferta y la demanda, habría un aspecto que no se ha tocado y que dice relación con la existencia de consorcios que dominan determinados insumos que nutren el trabajo universitario y que tienen una clara expresión de bien público, por ejemplo, la biblioteca digital a la que no pueden acceder todas las universidades en las mismas condiciones. Estima que es responsabilidad del Estado asegurar que tales insumos de bien público sean proveídos a todas las universidades que son elegibles y a otras instituciones que hagan investigación, por ejemplo, hospitales o la comisión chilena de energía nuclear,

Punto 17.

En este punto se señala que el Consejo insta a las comunidades de las IES estatales a revisar sus actuales prácticas y formas de gobierno pero, a juicio de un consejero, si se plantea así, ese cambio se dará muy a largo plazo, porque es necesario que alguien tome la iniciativa en esta materia. Por ello, se agregará que el Consejo insta a las comunidades "y al Estado".

Luego, se subrayó la importancia de instar a las comunidades porque la mayoría de las universidades estatales tienen una dimensión corporativa muy fuerte pero, se advirtió que allí no se debiese usar la palabra "eficiencia" sino decir que la revisión de sus actuales prácticas y formas de gobierno es para verificar si ellas "contribuyen o no a mejorar su gestión". También se sugirió eliminar en el último párrafo, que se refiere a la remoción de las restricciones y mayores costos de las IES estatales, que el fin es igualarlas "con las IES más eficientes del sistema", porque existe discusión sobre cuál es la IES más eficiente del sistema, de manera que el texto sólo debiese señalar que el fin es igualarlas en la competencia por aranceles y en la búsqueda y administración de los recursos.

En opinión de un consejero, no hay que ayudar a que las universidades estatales sean competitivas sino a que subsistan en un medio competitivo. Considera que debe dejarse claro lo irracional que es que las universidades estatales compitan entre ellas y que debe explicitarse que el problema del trato preferente es a condición de que se justifique seriamente una IES. Se agregó que el Consejo debe ser explícito en decir que el Estado es propietario de una serie de universidades y argumentar claramente por qué aconseja una preocupación preferente a su respecto.

Punto 20.

Se consultó si en el párrafo 20.1. se formula un principio de subsidiariedad, allí donde no existieren IES estatales y se consideren necesarias para articular una oferta que garantice neutralidad ideológica, religiosa, etc.

Se explicó que lo que plantea dicho párrafo no corresponde a un principio de subsidiariedad estricto. Lo que sugiere es que puede ocurrir que en el sistema la oferta privadas sea tan grande y tan diversa que, finalmente, IES que cultiven puntos de vista más neutrales sean imprescindibles, no sólo porque no haya oferentes privados sino, también, porque aún existiendo una oferta privada variada y completa desde el punto de vista de las demandas, el Estado podría tener interés en que se cultiven en el sistema de ES ciertos puntos de vista que ninguna IES privada ofrece.

No obstante la aclaración, se sugirió revisar la redacción del párrafo. Se indicó, además, que el párrafo pareciera sostener que el Estado tiene la obligación de intervenir en el sector de ES para promover un punto de vista neutral, pero de

allí no se desprende que el Estado hoy día deba dar financiamiento a esas IES, a diferencia del punto 20.2 y 20.3, donde se dan razones que podrían justificar, en algunos casos, respecto de algunas IES estatales, un financiamiento preferente.

Por otra parte, se indicó que de la constatación de los diversos problemas que aquejan a las universidades del Estado, surge otra razón vigente para ayudarlas de manera especial, que justificaría un trato especial del Estado.

Punto 21.

Se consultó en qué se diferencia lo que se redacta en el documento sobre financiamiento a IES estatales con los convenios de desempeño, ya que el texto señala que el Consejo pudo constatar que existen razones que aconsejan que el Estado entregue recursos a las IES estatales, por algún tiempo, con objetivos específicos, lo que coincide con el concepto de convenio de desempeño. Al respecto, se explicó que lo que pretende el documento es formular criterios sin comprometerse con instrumentos de política específicos.

Punto 23.

Para un consejero, entre la amplia gama de funciones sociales que pueden cumplir las IES que el texto menciona, debiese darse mayor énfasis a la idea de que éstas favorecen la movilidad social, porque esta es la mayor expresión de los planteamientos sobre equidad e inclusión que ha hecho el Consejo. Al respecto, se explicó que el párrafo 23 contiene un conjunto de ideas cuya ubicación definitiva en el texto aún no se ha decidido.

Finalmente, un consejero sugirió agregar un párrafo sobre la responsabilidad del Estado en conducir, articular y coordinar el sistema de ES, sin menoscabar la autonomía de las IES ni la diversidad del sistema. Se aclaró que esta idea esta dicha en el informe de institucionalidad y que será recogida y enfatizada en el resumen general, es decir, la idea de que no se puede esperar que el sistema se coordine de manera espontánea y que allí el Estado tiene un deber irrenunciable.

Concluida la sesión, los miembros presentes aprobaron el documento analizado.

II. Plan de trabajo.

Se acordó celebrar la próxima sesión la primera semana de marzo, en jornada continua, oportunidad en la que se contará con un resumen general que elaborará el comité de redacción bajo la coordinación del Presidente del Consejo, con los informes actualizados de cada una de las comisiones, un

registro de todas las actas y los anexos. Todos estos documentos, en su conjunto, compondrán el informe final que debe ser aprobado por el Consejo.

Acta 34° Sesión
Consejo Asesor Presidencial
Educación Superior

Fecha: Jueves 6 de marzo de 2008
Horario: 9:30 a 18:30 hrs.
Lugar: Hotel Santa Cruz.

La sesión contó con la asistencia de los siguientes miembros: Carlos Peña, quien preside la sesión, Víctor Pérez, Sergio Bravo, Juan Zolezzi, Mónica Jiménez, Sergio Torres, José Rodríguez, Alfonso Muga, Pedro Pablo Rosso, Agustín Squella, Manuel Krauskopf, Sol Serrano, Juan Pablo Prieto, Marcelo Von Chrismar, Jorge Carvajal, Carlos Mujica, Enrique O´Reilly, Claudio Muñoz, Marcela Espinoza, Pablo Cuevas, Myriam Barahona, Juan Cristóbal Palma, Víctor González y por parte de la secretaría técnica, María Francisca Jiménez y Enrique Esquivel.

Se excusaron los siguientes miembros: Matko Koljatic, Fernando Montes, Andrés Bernasconi, Julio Castro, Omar Núñez y Javier Candia.

I. Principales temas abordados en la sesión:

I. A. Aprobación de actas.

Se sometió a la aprobación de los miembros del Consejo las actas de las sesiones 30°, 31°, 32° y 33°, las cuales fueron aprobadas por los miembros presentes sin observaciones.

I. B. Temas generales objeto de discusión.

A continuación, el Presidente del Consejo señaló que los temas que deberán ser objeto de discusión en la sesión, son los siguientes:

- Informe de la subcomisión de institucionalidad.
- Informe de la subcomisión de financiamiento.
- Informe de la subcomisión de educación vocacional.
- Informe de la subcomisión de ciencia, tecnología e innovación en Chile.

- Resumen General del Informe del Consejo Asesor.

I. C. Discusión en particular.

En primer lugar, el Presidente del Consejo expuso el contenido que tendrá el informe final de acuerdo al índice temático contemplado en el Resumen General elaborado por el comité designado en la sesión anterior.

Explicó que el informe constará de tres partes:

I. Antecedentes generales; Recomendaciones generales de política: las relaciones del estado con las IES; Recomendaciones específicas respecto a los diversos temas tratados por el Consejo.
II. Análisis y propuestas, donde se adjuntan los informes de las subcomisiones.
III. Anexos.

Luego, sugirió revisar los trabajos de las subcomisiones a fin de verificar que los diversos puntos de vista estén fielmente reflejados.

a) Institucionalidad.

Se concede la palabra al coordinador de la comisión de Institucionalidad, Juan Zolezzi, quien describió, brevemente, el contenido del informe, al cual incorporó las sugerencias hechas por los consejeros. Recordó que el documento terminaba con dos tópicos que se decidió tratar por separado: provisión con fines de lucro y universidades estatales. Finalmente, dio lectura a la minuta sobre los puntos a decidir, exponiendo las distintas propuestas que se plantearon en los aspectos en que existió discrepancia.

Concluida la exposición, se invitó a los consejeros a formular preguntas y comentarios.

Respecto al apartado sobre "Representación para la toma de decisiones", se advirtió que el informe contempla cuatro propuestas que, en realidad, constituyen una sola con un par de variantes, ya que todos los consejeros estarían de acuerdo en que las IES deben tener alguna instancia de asociatividad que las agrupe a todas, la discrepancia estaría en la forma que debiese tener esa asociación.

En relación a la función de aseguramiento de los derechos de los estudiantes, se sugirió hablar de una defensoría de los usuarios de la ES porque, como consta en actas, no todos los consejeros estarían de acuerdo en que el organismo encargado de dicha función sea una Superintendencia.

En materia de aseguramiento de la calidad, un consejero se refirió a los conflictos de intereses que pudiesen tener los dueños de las agencias acreditadoras de carreras, advirtiendo que dentro de las inhabilidades no se menciona el ser representante de los propietarios de una IES. Se aclaró que una cosa son los conflictos de intereses, que son contingentes a la ocupación que una persona tiene en un momento determinado y otra son las inhabilidades, que son relativas a la posición que se ocupa dentro de una IES, y se sugirió que el Consejo debiese recomendar que se reglasen mejor las inhabilidades. Además, se indicó que sería necesario hacer referencia a la transparencia y los sistemas de tarificación de las agencias acreditadoras.

Se recordó que, respecto a la sección referida a la institucionalidad en ciencia y tecnología, se sugirió que se podría trasladar al documento de la subcomisión de ciencia y tecnología, decisión que estaría pendiente. Se sugirió también revisar los temas relativos a institucionalidad de las universidades estatales que pudiesen haber quedado fuera como consecuencia de su tratamiento por separado. Se acordó que en el documento de institucionalidad sólo se dejaría aquello referido a la institucionalidad de las universidades estatales.

Finalmente, se acordó como criterio de edición que las notas al pié de página sólo contendrán antecedentes fácticos, empíricos o bibliográficos, y la identificación de los consejeros que toman posición respecto a las propuestas que se sometieron a votación.

b) Financiamiento institucional.

El coordinador de la comisión de financiamiento, Alfonso Muga, hizo una breve exposición de la 7° versión del documento sobre financiamiento institucional. Explicó las diversas propuestas contenidas en el punto relativo a las recomendaciones de política, advirtiendo que se agregó un párrafo introductorio antes de entrar en las recomendaciones sobre cada instrumento en particular, que en materia de AFI introdujo una nueva propuesta que surgió en la 31° sesión y que se recogió el tema de las donaciones formulando una orientación general en esa materia.

Concluida la exposición, se invitó a los consejeros a discutir, especialmente, el apartado referido a las donaciones.

Un consejero señaló no compartir la fundamentación del párrafo referido a donaciones, le parece que la redacción es muy particular donde pareciera que la contradicción se daría entre universidades privadas con alguna visión específica y universidades estatales cuando, a su juicio, la diferencia debiera ser entre universidades con visión pública y universidades sin visión pública. Se indicó que lo que debe estar detrás de las donaciones es que la renuncia que hace el Estado de percibir ingresos tributarios debiera estar destinada a materias de interés público.

Algunos consejeros manifestaron aprehensiones respecto a que se limite o restrinja la voluntad del donante. Se planteó que podría ser interesante proponer una discriminación positiva a favor de las universidades del Estado, por ejemplo, que el descuento tributario para donaciones que van a universidades estatales sea mayor que el que se otorga a las privadas.

Se explicó que en la legislación comparada de donaciones en esta área hay varias alternativas: una es discriminar el monto de la renuncia fiscal dependiendo del beneficiado, otra es hacer un fondo general a distribuir entre las IES menos favorecidas por el donante privado.

Se combino que se sugerirá un nuevo párrafo referido a las donaciones.

Finalmente, el coordinador explicó las propuestas sobre AFD y AFI sobre las cuales debiese pronunciarse el Consejo.

c) Financiamiento estudiantil.

A continuación, Alfonso Muga, hizo una breve descripción del informe sobre financiamiento a los estudiantes de la ES, destacando que el Consejo debiese pronunciarse sobre dos propuestas:

1. Perfeccionamiento y ajuste en el tiempo de los instrumentos actualmente en aplicación.

2. Propuesta alternativa al mecanismo vigente de créditos y becas. Garantía estatal de estudios superiores a los alumnos que tengan los merecimientos académicos para cursar carreras en universidades, IP y CFT (acreditadas), provenientes de la educación secundaria municipal y particular subvencionada.

También hizo presente que existen discrepancias en relación al factor mérito académico como condición de elegibilidad de los estudiantes y al tema del lucro dentro de las condiciones de elegibilidad de las IES.

No se formularon observaciones al documento.

d) Educación Vocacional: Técnica de Nivel Superior y Profesional.

El coordinador de la comisión, Marcelo Von Chrismar, expuso el contenido del informe sobre educación vocacional destacando que éste parte de la distinción entre el modelo de formación profesional -asociado a la formación universitaria- basado fundamentalmente en el desarrollo de las disciplinas académicas y de la investigación científica, y el modelo que corresponde a la formación vocacional y técnica, basado en los estándares de pertinencia asociados a las competencias laborales que permiten una inserción rápida en un puesto de trabajo.

Concluida la exposición, se invitó a los consejeros a formular observaciones.

En relación al punto 5.2.- se advirtió que a la propuesta de "evaluar la proposición de becar los dos primeros años de estudio a los alumnos que provengan de la educación municipalizada y particular subvencionada y asegurar créditos para los años restantes de quienes los requieran", debiese agregarse la de evaluar, alternativamente, la de perfeccionamiento y ajuste en el tiempo de los instrumentos actualmente en aplicación.

Respecto al 5.3.- se indica que, en relación con el financiamiento de las instituciones, sería necesario que los proyectos de fomento y desarrollo como MECESUP, estén abiertos "a todas las instituciones de educación superior acreditadas". Esto, para un consejero, supone un cambio en la situación actual, porque hoy los proyectos MECESUP están abiertos a IES no acreditadas lo cual, a su juicio, es extremadamente importante porque permite apoyar iniciativas relacionadas con el mundo de la formación vocacional que todavía están en etapa de maduración.

Se sugirió mantener esa propuesta pero diferenciando dos fondos, uno para las IES acreditadas y otro, de índole distinta, para apoyar proyectos de IES en construcción o desarrollo. En este último caso, advirtió un consejero, el gran punto que queda por resolver son las restricciones en materia de ayudas estudiantiles, los estudiantes de un CFT no acreditado, por ejemplo, no tienen acceso a crédito con aval del Estado.

Se señaló que el tema de la articulación en el punto 5.4 y 5.5, tiene que ver con la relación entre los distintos niveles y con el modo en que la LOCE genera condiciones sobre el campo de actuación de las universidades, los CFT e IP aun cuando, respecto a éstos últimos, la LOCE es poco clara respecto a su situación. Se destacó, también, la necesidad de articular mejor la formación vocacional y la universitaria, mediante un sistema nacional de calificaciones y se sugirió agregar un apartado 5.6 sobre mecanismos que permitan favorecer la migración hacia el mundo del trabajo.

e) Ciencia, técnica e innovación en Chile: El papel de la educación superior.

Pedro Pablo Rosso, coordinador de la subcomisión, expuso la última versión del informe sobre ciencia tecnología e innovación. Explicó que el texto contiene algunas modificaciones –introducidas a partir de las observaciones formuladas por los consejeros- pero que mantiene las ideas centrales de la versión anterior.

Luego de describir el contenido del informe y explicar las recomendaciones que se exponen para fortalecer un sistema nacional de ciencia tecnología e innovación sustentable, se invitó a los consejeros a formular preguntas y comentarios.

Un consejero recordó que en el documento se plantea que no debiesen haber, en materia de ciencia básica o investigación fundamental, diferencias entre áreas del saber (diferencias que quizás sí pueden caber en materia de innovación), por lo que sugirió que podría ser conveniente cambiarle el título al documento porque éste va más allá de lo que dice el título, por ejemplo, "Desarrollo científico, tecnológico y social" o "Innovación y emprendimiento en la ES chilena".

Se acordó incorporar un apartado N° 4 de recomendaciones sobre institucionalidad, refiriéndose al papel de CONICYT y a la evaluación que del Consejo Nacional de Innovación haga este Consejo y revisar el segundo informe de la Comisión para enfatizar las cuestiones del informe del Consejo Asesor que resulten convergentes con las de la Comisión Nacional.

f) Resumen General del Informe del Consejo Asesor.

El coordinador del comité redactor, Carlos Peña, describió el contenido del Resumen General, que constituye la primera parte del informe final del Consejo.

Explicó que en esta primera parte se hace una presentación general del informe, luego, hay un apartado sobre las relaciones del Estado con las IES, en el cual se discute la relación del Estado con las IES privadas (anteriores y posteriores a 1981) y se formulan recomendaciones unánimes a favor de un trato preferente del Estado hacia las IES de su propiedad, aspecto en el que sugirió detenerse para cerciorarse que todos estén de acuerdo a fin de suscribir el documento. Finalmente, hay un apartado de recomendaciones específicas donde, a propósito del marco regulatorio, se vuelve sobre el tema del lucro.

Aclaró que el documento intenta recoger el debate del Consejo reflejando el punto de vista general de éste y no opiniones individuales.

A continuación, los consejeros formularon algunas observaciones que fueron directamente incorporadas en el texto. Al respecto, se acordó lo siguiente:

1. Incorporar un párrafo final en el apartado sobre antecedentes generales que indique que las recomendaciones generales y específicas representan el parecer general del Consejo sin perjuicio de que en los informes de las subcomisiones se expliciten las opiniones discrepantes sobre cada uno de los temas.

2. Hacer más severa la observación del informe respecto de aquellas universidades que, siendo formalmente sin fines de lucro, en los hechos lucran, y respecto a la incapacidad del Estado de detectarlo.

3. Precisar, a propósito de las condiciones de elegibilidad, la situación de las universidades con fines de lucro, en el supuesto de que se acepte su existencia

formalmente y el caso de la provisión de bienes públicos. También se explicitarán los supuestos cada vez que sea necesario.

4. La frase igualdad de trato será sustituida.

5. Argumentar mejor las razones a favor de admitir el fin de lucro en algunos casos.

6. Mejorar la tipología de IES, agregando una octava categoría relativa a las instituciones de formación vocacional.

7. Aclarar la redacción del párrafo en que se aconseja que el Estado provea de un financiamiento especial a algunas de sus instituciones estatales, por períodos específicos, para que no dé la idea de que el Estado sólo apoyaría a algunas IES estatales por un plazo determinado, desentendiéndose de sus universidades luego de concluido ese plazo.

Finalmente, se sugirió discutir sobre el subtítulo del marco regulatorio que se refiere a los sistemas de selección, sobre el cual el no se pronuncia el texto.

Sobre el punto, algunos consejeros insistieron en el carácter segregador de la actual prueba de selección universitaria PSU y en que dicho sistema estaría vinculado a un incentivo perverso como es el AFI.

Se sugirió mencionar este tema en términos generales porque se trataría de una materia extremadamente técnica que requeriría una larga discusión. Se propuso, por ejemplo, señalar que es necesario un sistema de selección, ojalá universal, que no acentúe las diferencias socio-económicas de los estudiantes, que no tome en cuenta sólo elementos cognitivos y que esté en permanente revisión y perfeccionamiento.

Se advirtió que los restantes informes contienen algunas orientaciones atingentes a esta materia, por ejemplo, lo relativo a los incentivos para superar la barrera económica están descritos en el documento sobre financiamiento estudiantil. El otro aspecto es si acaso hay incentivos para que las IES discriminen a partir de instrumentos de financiamiento público, donde hay una propuesta relativa al AFI que implica modificarlo de una manera muy completa.

Por lo tanto, en opinión de un consejero, dentro de los sistemas de selección se debiese considerar los componentes de carácter académico, la medición del mérito académico y si acaso esa forma de medición tiene que llevarse acabo conforme a procesos que sean comunes o conforme a los procesos que cada IES o grupos de ellas puedan ir determinando. En el mismo sentido, un consejero destacó que la pregunta central es si el Consejo recomendará tener un sistema

nacional de selección o distintos sistemas definidos por cada IES en ejercicio de su autonomía.

Se subrayó que debe mencionarse que uno de los problemas que tiene el sistema de selección es el de la asimetría de información para los estudiantes, es decir, cualquiera que sea el sistema de selección, debe ser transparente y veraz, como se sugiere entre los criterios de elegibilidad de las IES en materia de financiamiento estudiantil, porque ello está directamente vinculado al sistema de aseguramiento de la calidad intentando ensamblar el tema de la equidad con la calidad de la oferta que se puede recibir.

A partir de las opiniones vertidas sobre este tema, se sugirió agregar un párrafo del siguiente tenor:

"El empleo de pruebas estandarizadas de conocimiento para seleccionar estudiantes, puede resultar en parte inadecuado atendida la alta correlación existente en Chile entre el desempeño en esas pruebas y el origen socioeconómico de quienes las rinden. Si bien esa correlación depende ante todo del sistema escolar, el Consejo sugiere iniciar una deliberación entre los actores del sistema con miras a considerar también factores distintos al puramente cognitivo que es, sin embargo, indispensable. La consideración de otras dimensiones o la utilización de criterios afirmativos para grupos desaventajados –sin excluir un umbral mínimo de conocimientos- debieran ser consideradas en esa deliberación.

En cualquier caso, los procesos de selección utilizados por las instituciones –incluso aquellos que cada una defina para sí en ejercicio de su autonomía- deben ser públicos de manera de suprimir, a este respecto, toda asimetría de información entre el público, el estado y las instituciones".

II. Plan de trabajo.

Se acordó que el comité de redacción recogería las observaciones vertidas en la sesión, incorporándose a éste representantes de los estudiantes y Myriam Barahona en representación de los funcionarios de universidades estatales.

En la próxima sesión, se votarán los puntos a decidir de los informes de institucionalidad y financiamiento.

Acta 35° Sesión
Consejo Asesor Presidencial
Educación Superior

Fecha: Viernes 7 de marzo de 2008
Horario: 9:30 a 12:30 hrs.

Lugar: Hotel Santa Cruz.

La sesión contó con la asistencia de los siguientes miembros: Carlos Peña, quien preside la sesión, Víctor Pérez, Sergio Bravo, Juan Zolezzi, Mónica Jiménez, Sergio Torres, José Rodríguez, Alfonso Muga, Pedro Pablo Rosso, Manuel Krauskopf, Sol Serrano, Matko Koljatic, Juan Pablo Prieto, Marcelo Von Chrismar, Jorge Carvajal, Carlos Mujica, Enrique O´Reilly, Claudio Muñoz, Marcela Espinoza, Pablo Cuevas, Myriam Barahona, Juan Cristóbal Palma, Víctor González y por parte de la secretaría técnica, María Francisca Jiménez y Enrique Esquivel.

Se excusaron los siguientes miembros: Agustín Squella, Fernando Montes, Andrés Bernasconi, Julio Castro, Omar Núñez y Javier Candia.

I. Principales temas abordados en la sesión:

I. A. Temas generales objeto de discusión.

A continuación, el Presidente del Consejo señaló que los temas que deberán ser objeto de discusión en la sesión, son los siguientes:

- Revisión de modificaciones y correcciones introducidas al Resumen General del Informe del Consejo Asesor.
- Votación de propuestas sobre financiamiento a los estudiantes.
- Votación de propuestas sobre financiamiento a la oferta.
- Votación de los puntos a decidir en informe de institucionalidad.

I. B. Discusión en particular.

En primer lugar, el Presidente del Consejo expuso las modificaciones introducidas al Resumen General a partir de las observaciones formuladas en la sesión anterior.

Se aprobó el documento y se acordó que el comité de redacción se encargaría de revisarlo y editarlo.

A continuación, los miembros del Consejo procedieron a votar los puntos a decidir en materia de institucionalidad y las propuestas contenidas en los informes sobre financiamiento a los estudiantes y financiamiento a la oferta, que se enuncian a continuación:

Los desafíos de la educación superior: Informe del Consejo Asesor Presidencial 392 - 455

I. Financiamiento a los estudiantes de la educación superior (pregrado universitario, técnica y profesional). versión 7 (22/11)

Propuesta 1. Perfeccionamiento y ajuste en el tiempo de los instrumentos actualmente en aplicación.

Propuesta 2. Propuesta alternativa al mecanismo vigente de créditos y becas. Garantía estatal de estudios superiores a los alumnos que tengan los merecimientos académicos para cursar carreras en Universidades, IP y CFT (acreditadas), provenientes de la educación secundaria municipal y particular subvencionada.

II. Recomendaciones de políticas de financiamiento a la oferta de educación superior. versión 7 (05/03)

a) Aporte Fiscal Directo (AFD)

Propuesta 1. Mantención del AFD como subsidio a la oferta, aunque con correcciones y mejoras, a las instituciones que hoy lo perciben conforme a la legislación imperante.

Propuesta 2. Cambiar el AFD en la forma que hoy reviste. Construcción de un subsidio directo a la oferta que incentive el progreso y la eficacia del conjunto de las instituciones de educación superior en cuanto éstas satisfagan ciertos criterios de elegibilidad.

b) Aporte Fiscal Indirecto (AFI)

Propuesta 1. Modificación completa de la base de cálculo del AFI. Mantenerlo como un instrumento de subsidio a la oferta, pero procurando que incentive a las instituciones a reclutar y a resguardar la permanencia en los respectivos programas docentes, a alumnos provenientes de los quintiles de menores ingresos, es decir, jóvenes talentosos, de escasos recursos y con debilidades en sus competencias iniciales.

Propuesta 2. Mantener la base de determinación del AFI conforme a los criterios de asignación vigentes, sin perjuicio de complementar éstos con otras variables que den cuenta de una corrección de desigualdades de origen. El fundamento de esta posición es que la preferencia de los estudiantes sigue siendo un buen indicador de calidad de la institución demandada, de modo que una muestra de mérito, al margen de la proveniencia socioeconómica de los estudiantes, debe continuar siendo un componente de la formula respectiva.

III. Sub-comisión: Institucionalidad. Supra institucionalidad y rol del Estado. Puntos a decidir. 24 de enero de 2008

a) <u>DIVESUP & Sistema Nacional de Información</u>

Propuesta 1. La propuesta 1 sugiere que sea la DIVESUP, tal como lo indica la ley, la agencia encargada de desarrollar un Sistema Nacional de Información de la educación superior, promoviendo la información pública de manera de lograr una mayor transparencia académica, administrativa y contable de las instituciones de educación superior.

Propuesta 2. La propuesta 2 indica que el Sistema Nacional de Información de la educación superior debiese ser provisto por Consejo Superior de Educación (CSE), organismo que tiene amplia experiencia en el tema. De convenir esto, se debiesen entregar atribuciones y recursos para que el CSE desarrolle esta labor con mayor profundidad, extendiendo el uso de la información entre los potenciales interesados y generando las condiciones para obtener información completa, estandarizada y fidedigna. De ser esta la propuesta de la mayoría, la Ley 20.129 debiese ser modificada y la creación y monitoreo del Sistema Nacional de Información de la educación superior debiese pasar a ser una atribución del CSE.

b) <u>Creación de un Ministerio o Subsecretaría de educación superior y ciencia</u>

Propuesta 1. Creación de un Ministerio de educación superior y ciencia. Algunos miembros del consejo proponen crear un Ministerio de educación superior y ciencia, de modo de dar a estos sectores la gravitación administrativa que corresponde a su importancia social actual, y evitar la competencia por atención ministerial en que el nivel superior y la ciencia suelen ser postergados por la relevancia que tiene el sistema de educación escolar. La creación de esta instancia podría contribuir a una mejor articulación entre programas y recursos a fin de tener un sistema de educación superior de mayor coherencia.

Propuesta 2. Creación de una Subsecretaría de educación superior y ciencia**.** Algunos consejeros consideran que el objetivo señalado en el párrafo anterior se consigue mediante una Subsecretaria de educación superior y ciencia, no siendo necesaria la creación de un ministerio.

Propuesta 3. Mantener la actual orgánica. Otros consejeros se oponen a la multiplicación de agencias estatales y por tanto no ven con buenos ojos la creación de un Ministerio de educación superior.

c) <u>Acreditación institucional</u>

Propuesta 1. Algunos consejeros sugieren que la acreditación debe seguir siendo un proceso voluntario para instituciones de educación superior.

Propuesta 2. Algunos consejeros sugieren que la acreditación debe pasar a ser un proceso obligatorio para instituciones de educación superior. Para quienes apoyan esta propuesta, la acreditación debiese ser obligatoria en todas aquellas instituciones o programas en donde está comprometida la fe pública.

d) <u>Acreditación de programas</u>

Propuesta 1. Algunos consejeros sugieren que la acreditación debe seguir siendo un proceso voluntario para las carreras o programas de educación superior, aunque se contemplan ciertas excepciones.

Propuesta 2. Algunos consejeros sugieren que la acreditación de carreras y programas debe pasar a ser un proceso obligatorio. Para quienes apoyan esta propuesta, la acreditación debiese ser obligatoria en todas aquellas instituciones o programas en donde está comprometida la fe pública.

e**) <u>Sanciones a la no acreditación</u>**

Propuesta 1. Algunos consejeros sugieren que debiesen establecerse sanciones graduales para aquellas carreras o instituciones que no se acrediten.

Propuesta 2. Otros consejeros sugieren no establecer sanciones para aquellas carreras o instituciones que no se acrediten ya que consideran que la no-acreditación es una sanción suficiente para quien no logra acreditarse.

Propuesta 3. Otros consejeros sugieren que debiesen establecerse tanto sanciones como "medidas de apoyo" graduales para aquellas carreras o instituciones que no se acrediten.

f) <u>Creación de un organismo cuya función específica sea el aseguramiento de los derechos de los estudiantes.</u>

La mayoría del Consejo considera que debiese crearse un organismo encargado del aseguramiento de derechos de los estudiantes en el sistema educativo que tenga las funciones que el documento de institucionalidad señala en ese punto (se eliminará la referencia específica a la SI).

g) <u>Representación para la toma de decisiones</u>

Se acordó que en el Resumen General se indicará que el Consejo aboga porque exista algún órgano de representación o instancia de asociatividad de todas las IES acreditadas, sin perjuicio de las formas asociativas legales o voluntarias actualmente existentes. Las opiniones críticas de algunos consejeros sobre el CRUCH quedarán consignadas en el informe de la subcomisión.

Finalizada la votación, el Presidente del Consejo agradeció el trabajo desarrollado por todos los miembros del Consejo y dio por concluidas las sesiones plenarias del Consejo.

II. Plan de trabajo.

Se acordó que el comité coordinado por Carlos Peña editaría el texto del Resumen General y los coordinadores de las respectivas subcomisiones enviarían los respectivos informes a la Secretaría Técnica para componer el informe final que será entregado a la Presidenta de la República.

Anexo 2.-
Informes

Sistema Chileno de Calificaciones

Aporte al Consejo Asesor Presidencial

Carlos Mujica.

Introducción

En el Título III de la LOCE (N° 18.962)109, referido al Reconocimiento Oficial del Estado a las Instituciones de educación superior, se señalan las instituciones de educación superior reconocidas por el estado, los títulos y grados que cada una de los tipos de instituciones puede conferir. En este mismo apartado se hace una descripción general de un título profesional y de los grados académicos licenciado, magíster y doctor. Establece que los grados académicos pueden ser ofrecidos sólo por las universidades y vincula un grupo de carreras al grado de licenciatura explicitando estas carreras sólo pueden ser dictadas por universidades.
En modificaciones posteriores Ley Nº 19.054 de 1991 y 20.054 de 2005 se han incluido otras carreras al listado original. Se establece que estas nuevas carreras pueden seguir dictándose en los institutos profesionales. En la práctica esto significa que una misma carrera entrega además del título el grado de licenciatura si se dicta en una Universidad y sólo el título si se dicta en un Instituto Profesional.
Entre las carreras que requieren del grado de licenciatura se encuentran las profesiones universitarias clásicas tales como derecho, medicina, odontología e ingeniería civil. Adicionales a éstas se incluyen otras de base científica como bioquímica y psicología, de base tecnológica como las ingenierías forestal y agronómica y otras de carácter profesional como asistente social o educador de párvulos.
Del listado de carreras no emergen los fundamentos que lo sustentan, no surge una argumentación que se base, por ejemplo en las diferencias entre formación académica y formación vocacional que debieran guiar la diferenciación entre las funciones de las universidades y de los institutos profesionales.
Por su parte, las vagas definiciones de licenciatura y título profesional que ofrece la LOCE tampoco aportan argumentos que sustenten la existencia de esta

[109] Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, disponible en www.bcn.cl/leyes/pdf/actualizado/30330.pdf

lista de carreras.110 Más aún la definición de magíster 111 prácticamente homologa licenciatura con título profesional.

Contexto Internacional de la Educación Superior

Los acuerdos de cooperación suscritos por nuestro país en los últimos años, así como la creciente movilidad estudiantil desde y hacia Europa, Norteamérica, Asia y Oceanía han puesto de manifiesto que el sistema de educación superior chileno, a diferencia de los sistemas de educación superior europeo, neozelandés o australiano, carece de un marco de titulaciones y calificaciones que describa en términos sistemáticos los distintos títulos y grados, las competencias o logros de aprendizajes asociados a cada uno de ellos, sus características distintivas, los mecanismos y requisitos de acceso a cada uno de los niveles, los créditos asociados a cada titulación o graduación, la duración de las carreras y los mecanismos de paso de un grado a otro.
El sistema australiano112 ofrece un buen ejemplo de comparación, ya que describe un conjunto de calificaciones o certificaciones ofrecidas por colegios, instituciones de educación vocacional y entrenamiento, universidades y otras instituciones reconocidas como de educación superior.
Por su parte la Unión Europea113 ha propuesto un conjunto de políticas y un esquema de calificaciones que articule los sistemas nacionales de calificaciones y permita tener un marco comparable y compatible de calificaciones. En el caso particular europeo se ha acordado que este sistema debe describir las calificaciones en términos de carga de trabajo, niveles, resultados de aprendizaje, competencias y perfiles.

Situación en Chile.

Las distintas instituciones de educación superior chilenas ofrecen una gran variedad de carreras a un número cada vez mayor y más heterogéneo de estudiantes. Las ventajas de un sistema diversificado tienen como contraparte una barrera estructural que hace muy difícil la comparación de ofertas, como consecuencia de las definiciones de los títulos dejadas a cada institución y una

110 Título Profesional: El Título Profesional es el que se otorga a un egresado de un Instituto Profesional o de una Universidad que ha aprobado un programa de estudios cuyo nivel y contenido le confieren una formación general y científica necesaria para un adecuado desempeño profesional. Licenciado: El grado de licenciado es el que otorga al alumno de una universidad que ha aprobado un programa de estudios que comprende todos los aspectos esenciales de un área del conocimiento o de una disciplina determinada.
111 Magíster: El grado de magíster es el que se otorga al alumno que ha aprobado un programa de estudios de profundización en una o más de las disciplinas de que se trate. Para obtener el grado de magíster se requiere tener grado de licenciado o un título profesional cuyo nivel y contenido de estudios sean equivalentes a los necesarios para obtener el grado de licenciado.
112 Sistema de Calificaciones Australiano, disponible en http://www.aqf.edu.au/aboutaqf.htm
113 A Framework of Qualifications of the European Higher Education Area, 2005, disponible en hwww.bologna-bergen2005.no/Docs/00-Main_doc/050218_QF_EHEA.pdf

baja legibilidad de los planes de estudio lo que limita la capacidad de articulación de estos diversos planes curriculares.
A modo de ejemplo, se puede mencionar la diversidad de títulos de ingeniero que hoy ofrecen universidades e institutos profesionales. Los hay de 4, 5 y 6 años de duración, con y sin licenciatura, con distintos pesos relativos de las ciencias básicas y ciencias de la ingeniería, los que no siempre se corresponden con la duración de las carreras y con su denominación114.

Ventajas de un Sistema Nacional de Calificaciones.

Con un sistema nacional de calificaciones se facilitan los procesos de acreditación, tanto de carreras como de instituciones. El contar con un marco regulatorio general permite una mejor contrastación de lo que las instituciones ofrecen con el conjunto de definiciones sistemáticas de las distintas titulaciones.
De igual modo se facilitan los procesos de movilidad estudiantil nacional e internacional.
Se favorece la articulación vertical (CFT- IP- Ues) al establecer las distintas vías de tránsito entre una titulación y otra.
Se promueve la transparencia del sistema, generando las condiciones para una mejor información de los potenciales estudiantes de los distintos programas de educación superior tales como carreras, diplomados, postítulos, postgrados por nombrar algunos de los innumerables programas que hoy se ofrecen en el mercado de la educación superior.
Como externalidad se pueden resolver algunos de los problemas asociados a carreras "express", a programas especiales, a carreras con el mismo nombre pero diferente duración dependiendo de la Universidad.

Avances en Chile.

Un hito de gran relevancia, es el acuerdo de las 25 universidades del CRUCH en el sentido de instalar un único sistema de créditos académicos115. Esta herramienta permite generar alguna de las condiciones básicas para la instalación de un sistema nacional de calificaciones. Establece por ejemplo los créditos académicos sobre la base de la carga de trabajo del estudiante, lo que sin duda facilitará no sólo la movilidad estudiantil sino que hará más legibles los programas. En general Un sistema de créditos les permite a los académicos, a los gestores curriculares y en general a las instituciones medir, racionalizar y distribuir el trabajo académico de los estudiantes entre las diversas actividades de aprendizaje que componen su plan de estudios. Adicionalmente se puede vincular el perfil de egreso de la carrera con la carga de trabajo necesaria para su logro y con ello el tiempo de duración de la carrera. Este es sin duda un hito relevante que ofrece una de las herramientas necesarias para lograr la instalación del sistema nacional te titulaciones y calificaciones.

---

114 Estudio sobre la Oferta de Carreras de Ingeniería en Chile, J. Music T., 2002, disponible en www.cnap.cl/estypub/Estudio_ingenieria%20(2003).pdf
115 Sistema de Créditos Transferibles, disponible en www.sct-chile.cl

Propuesta.

Este Consejo Asesor propone la instalación en Chile de un Sistema Nacional de Calificaciones. Tarea que debiera ser coordinada por la DIVESUP con participación representantes de los distintos niveles de educación superior.
Este Sistema debería describir de manera sistemática los distintos grados y diplomas, señalando de manera general las competencias de cada uno de ellos, sus características distintivas, los mecanismos y requisitos de acceso a cada uno de los niveles, los créditos SCT, la duración de las carreras, y los mecanismos de paso de un grado a otro (reconocimiento de créditos) por nombrar algunas de las características que debería tener este sistema.

Educación Superior y Formación para la Ciudadanía

Aporte al Consejo Asesor Presidencial de Educación Superior

Mónica Jiménez, Enrique O'Reilly , Juan Cristóbal Palma.

¿Qué educación y para qué tipo de sociedad? Esta fue la pregunta que un grupo de personas españolas se hizo al constituir la Fundación Esplai, cuya misión es "fortalecer e implicar al Tercer Sector en la lucha por la inclusión social y la educación en valores, desarrollando acciones y proyectos, estableciendo alianzas con el propio sector, con las administraciones públicas y con el resto de los actores sociales y económicos de la sociedad"[i].

En esta reflexión nuestros amigos españoles resaltan que, de estructuras sociales relativamente estables y previsibles, estamos pasando a un tipo de sociedad mucho más compleja, fragmentada, con mayor diferenciación étnica, con gran alteración de la pirámide demográfica y con una gran pluralidad de formas de convivencia familiar. Desde ahí se entiende el que ellos diagnostiquen que las políticas públicas deben incorporar nuevas demandas y sensibilidades, y que la educación debe recuperar su concepción de servicio público, orientada a mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía y el reforzamiento de su papel activo en la renovación democrática. "Estamos hablando –dicen- de la educación entendida como algo que va más allá de la formación para la economía y la productividad, y de la ciudadanía como algo que va más allá de la participación política. De una ciudadanía asociada a derechos, pero también a deberes y responsabilidades, a la toma de conciencia individual respecto a lo colectivo. Entendemos la educación y la participación como conceptos indisociables: el uno no se entiende sin el otro"[ii]

Por otro lado, en Chile, académicos de nuestras universidades nos declaran: "Las Universidades junto con crear nuevos conocimientos, desarrollar procesos y tecnologías, tienen que difundir el conocimiento avanzado, mejorando la productividad individual y grupal, produciendo innovaciones en el desarrollo de productos, procesos y tecnologías, todo orientado al crecimiento y desarrollo del país donde están situadas. Se agrega a lo anterior, otra función muy relevante de estas instituciones, especialmente importante hoy en Chile y Latinoamérica, dada la expansión del sistema: la contribución al desarrollo y la equidad, que hacen las universidades, formando buenos ciudadanos; formando nuevos líderes sociales y políticos con conducta ética; contribuyendo a la movilidad social y geográfica y contribuyendo también a disminuir los gastos en provisión y protección social, dada la generación de nuevos trabajos, la

mejora en la calidad de vida, la mejora en las remuneraciones, en general las mejoras en las condiciones de vida que trae aparejada la formación superior (Rodríguez 2007).[iii]

El sistema de educación superior es fundamental para el desarrollo de un país. La igualdad de oportunidades que el mundo universitario puede otorgar, la calidad de vida cívica, la formación para la eficiencia, la justicia social y la convivencia democrática, son claves para enriquecer las vidas individuales y colectivas pero, al mismo tiempo, para ampliar y enriquecer la vida en sociedad. La educación superior no sólo mejora el capital humano, también enriquece los niveles de cohesión social, favorece el diálogo, y hace más vigorosa la esfera pública, ámbitos que son consustanciales a la vida democrática. Esta es la razón por la cual parte de las rentas generales del país deben ser destinadas a la educación superior (Peña 2007)[iv].

¿Tiene la educación superior responsabilidad en la formación ciudadana?

Estas reflexiones de la Fundación Esplai y de los académicos Rodríguez y Peña son suficientes para justificar el que la Educación Superior tenga que ocuparse de la formación de ciudadanos. No basta con formar científicos y/o profesionales: éstos deben tener, además, un desarrollo personal y ciudadano.

¿De qué estamos hablando cuando le asignamos a la Educación Superior la responsabilidad de formar ciudadanos?

Estamos hablando de que la responsabilidad es ineludible para la Educación Superior, pero no de manera aislada. Es una responsabilidad que se tiene que articular con la responsabilidad que le compete al sistema educacional en su conjunto, a la familia y, sobre todo en nuestros tiempos en que se observa una crisis de la asociatividad[v], también a la sociedad civil y a las comunidades con las cuales trabajan.

Estamos hablando de una responsabilidad de formar en una ciudadanía que trasciende el concepto restringido, que la delimita a lo que nos da la Constitución de la República cuando cumplimos 18 años de edad. Es una ciudadanía en su concepción amplia, nacida de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que nos declara plenos de dignidad humana y sujetos de derechos y obligaciones en el campo de los derechos civiles y políticos. Estamos hablando de derechos sociales, económicos y culturales y de los derechos de los pueblos a la paz, al medio ambiente y al desarrollo humano y sustentable.

Estamos hablando de pasar de la situación de simples habitantes de un país a ser ciudadanos activos de él; estamos hablando de asociatividad, de transformación de la sociedad, de que otro mundo es posible de construir[vi], donde los valores de la solidaridad, de la inclusión social, de la equidad estén presentes.

Estamos hablando de reforzar los sentimientos de pertenencia a una comunidad concreta y conectada por redes de relaciones reales y virtuales; estamos hablando de fomentar el valor de la interdependencia, de la participación y de la creación de mecanismos para lograrla; estamos hablando de nuevos modelos de convivencia, donde existan encuentros intergeneracionales, interculturales e "integracionales" de diversa naturaleza, donde se trabaje por el respeto de las diversidades de género, étnicas, creencias políticas, religiosas, y de las proveniencias socio-económicas.

Estamos hablando de que la Educación Superior tiene, más que nunca, una responsabilidad complementaria con la de la familia. No cabe duda que en el origen de toda ciudadanía está la familia. Es en ésta, cualquiera sea su tipo, donde el niño recibe los primeros estímulos para vivir en comunidad; es ahí donde aprende de responsabilidad, esfuerzo, solidaridad, trabajo en equipo, tolerancia, aceptación del otro. Sin embargo, asistimos a un momento de cambio en la familia, donde los abuelos en general, se fueron de ella; donde ambos padres trabajan o uno de ellos está ausente; donde los hermanos son pocos; donde hay una percepción de poca seguridad ciudadana y, por lo tanto, los espacios públicos no se pueden usar con confianza…. Todo lo anterior se traduce en que en esta familia de hoy los padres estén teniendo dificultades para asumir en plenitud su función educativa, o tener éxito en ella.

Esta realidad traslada a otras instancias la función educativa, una de ellas es el barrio, la comunidad laboral o educativa, las iglesias, las organizaciones de diversa naturaleza. Es en ellas donde habría que ofrecerle a los jóvenes oportunidades para practicar su ciudadanía. Algunas de éstas, son los espacios de representatividad estudiantil, de voluntariado, de participación real en espacios políticos y religiosos.

Sin embargo, al hablar de la función formadora de la Educación Superior, especial importancia cobran las iniciativas de Aprendizaje Servicio[vii] , a través de la cual los estudiantes pueden aproximarse al conocimiento específico de sus carreras, por medio de proyectos de servicio solidario que se desarrollan con la comunidad. Las investigaciones muestran que, a través de éstos, se logran alcanzar tres obejtivos: potenciar los aprendizajes, a través de metodologías de aprendizaje activo; desarrollar un proyecto solidario, que responda a necesidades comunitarias genuinas; y –lo que más nos importa para este documento- abre espacios de formación en valores, ciudadanos y solidarios. Esta metodología ha sido muy desarrollada en otros países, entre ellos Argentina y USA, y en Chile son varias las Universidades que lo están incorporando dentro de sus estrategias de enseñanza aprendizaje, enriquecidas por un rico trabajo en red.[viii]

Propuestas de líneas de acción

Con el fin de diseñar una propuesta que permita implementar la formación en ciudadanía al interior de la Educación Superior, se plantean las siguientes líneas de acción:

1. Definición y distinciones: Si bien el concepto de ciudadanía es parte del discurso común de las personas, muchas veces éste es usado de forma inconsistente para definir una serie de actividades y ámbitos muy distintos. Es por esto que se hace necesario avanzar hacia una reflexión que nos permita, al interior de la educación superior, consensuar una serie de aspectos que estén presentes en este concepto.

    a. Es por esto que, como primer paso, se propone desarrollar, al interior de los establecimientos de Educación Superior, un debate sobre el concepto de ciudadanía. Algunas de las preguntas que debieran orientar esta reflexión son: ¿qué define a un ciudadano o ciudadana?; ¿cuáles deberían ser los derechos de ciudadanía?; ¿deben los derechos preceder a las responsabilidades?; ¿qué corresponde exigir a los ciudadanos?; ¿es posible exigir algo a cambio de los derechos? Esta reflexión, debería darse tanto a nivel institución, como al interior de sus facultades o carreras.

    b. En un segundo momento, y acogiéndonos a una tendencia internacional que ha legitimado la formación por competencias, sería de gran importancia el operacionalizar esta conceptualización de ciudadanía, en una serie de competencias y subcompetencias, que permitieran orientar y evaluar la formación de éstas en la educación superior. Sería muy importante esclarecer incluso los indicadores de logro para cada una de estas competencias. Es importante recordar que el enfoque por competencias, hace referencia a distintos saberes (que se pueden resumir en los planteados por el Informe Delors[ix]): saber conocer, saber hacer, saber ser, y saber vivir con otros.

    c. Gran importancia tiene el que se pueda generar un esfuerzo multi e interdisciplinario de investigación en torno a lo que es la ciudadanía. Para esto, será fundamental la investigación acción, en base a las prácticas innovadoras que emprendan los establecimientos educacionales; sobre todo, haciendo énfasis en la evaluación de impactos que logren los esfuerzos de formación en ciudadanía, tanto en la formación de los

estudiantes, como en la transformación de las realidades sociales.

2. Estructuras y Organización: Tan importante como la definición de lo que se entiende por ciudadanía, es el crear las estructuras y la organización necesaria para que ésta formación pueda llevarse a cabo. Para esto, no sólo se hace imprescindible el que las comunidades educativas de nivel superior, entiendan la democracia como una forma de convivencia política y como un estilo de vida en sociedad esenciales. También será importante el que se alcance una coherencia y consecuencia entre esta convicción y las estructuras y acciones que emprende. Por lo anterior, se propone como segundo paso, el que se generen estructuras y organizaciones que permitan formar en ciudadanía.

    a. Una primera línea, es analizar las instancias y prácticas ciudadanas que existen, y analizar aquéllas que podrían implementarse. Algunas preguntas que pueden servir para esta búsqueda son: ¿en la comunidad educativa existen espacios de convivencia democrática?; ¿qué organizaciones existen?; ¿los alumnos están organizados?; ¿los docentes, y administrativos están organizados?; ¿hay libertad y posibilidades para debatir ideas?; ¿hay posibilidades de participar y de asumir cargos de representación? En este esfuerzo, será fundamental identificar y potenciar los espacios que ya existen.

    b. Todos los esfuerzos anteriores, deben traducirse en impulsar la generación de espacios y oportunidades directas de convivencia democrática y de organización. Estos pueden darse a través de diversas formas: cursos de aprendizaje servicio; diplomados de formación en ciudadanía; proyectos institucionales; espacios de participación y representación político universitaria, etc. Este esfuerzo debe ser activo y permanente, el que puede incluir las siguientes actividades:

        - Organizar escuelas de formación para el liderazgo social y político.
        - Generar espacios de inclusión social de personas (estudiantes, académicos, administrativos) diversas y con necesidades especiales.
        - Diseñar formas de participación que permitan a los jóvenes preocuparse de los demás. Generar acciones internas y externas de compromiso social.

c. En un segundo momento, será importante conformar estructuras que puedan coordinar y generar políticas, al interior de las casas de estudio, en torno a la formación en ciudadanía. Estas instancias pueden asistir a los diferentes actores para debatir, implementar o desarrollar iniciativas de ciudadanía. A su vez, pueden crear políticas que permitan hacer un reconocimiento, y un fomento de distintas iniciativas ciudadanas y de formación en ésta.

d. En un tercer momento será importante el generar equipos de trabajo, tanto a nivel institucional como de carreras, que cuenten con el talento humano suficiente para que los esfuerzos que se realicen sean serios y profesionales. Para esto, habrá que buscar fuentes de financiamiento que sean estables, lo que permita darle una continuidad y sustentabilidad a estos esfuerzos.

e. Una función muy importante de estos equipos de trabajo será el difundir las iniciativas donde los jóvenes se comprometan con la comunidad y con la sociedad, sea desde la investigación o desde la acción solidaria.

- Por otra parte, será fundamental el que fomenten la participación e involucramiento de los distintos actores de la universidad tanto en iniciativas directas de ciudadanía, como en espacios de coordinación y toma de decisiones (comités, consejos, etc.).

f. Por último, será fundamental que los esfuerzos realizados por las universidades, no sean esfuerzos solitarios ni aislados. Si hablamos de ciudadanía, este esfuerzo debe ser en conjunto con otros. Así, será importante el crear estructuras de trabajo y diálogo en red, tanto entre las universidades, como con otros actores de la sociedad.

g. Dentro de este esfuerzo, especial importancia puede tener el exponer a los estudiantes a experiencias globalizadoras, movilidad estudiantil, para que asuman su ciudadanía latinoamericana y mundial.

3. Políticas y Programas: Ya habiendo profundizado tanto en la definición como en las estructuras que pueden hacer posible un desarrollo adecuado de Formación en Ciudadanía, será importante avanzar en la creación de planes y políticas, que permitan que estos

esfuerzos sean sustentables en el tiempo, institucionalizándose, e influyendo a la transformación de la cultura.

a. Algunas preguntas que pueden guiar esta generación de planes y políticas pueden ser: ¿cómo promover el desarrollo de una sociedad democrática plural, que considere y aprecie la diversidad?; ¿qué se puede hacer para evitar la discriminación en los establecimientos de Educación Superior?; ¿es posible discriminar para corregir desigualdades?; ¿cuál es un orden social justo?; ¿qué significa ser justo en la Educación Superior?; ¿qué políticas puedo impulsar para lograrlo?

b. En un tercer momento, sería de gran importancia catalizar una serie de reflexiones al interior de las casas de estudio, con el fin de analizar en qué medida pueden incorporar la formación en ciudadanía tanto en su misión, como en sus planificaciones estratégicas. Si es que la formación en ciudadanía no está presente en los objetivos principales de las universidades, y que se traduzca en un plan de acción con metas viables de corto y largo plazo, es muy probable que no se operacionalice, y que termine siendo sólo una declaración de intención.

c. Esta reflexión a nivel institucional, debiera traducirse en una serie de políticas y planes más específicos al interior de las escuelas.

    - Entre éstos, podemos mencionar políticas de reconocimiento a docentes y estudiantes que se forman y emprenden proyectos de ciudadanía (reconocimiento simbólico –entrevistas, premios, difusión de experiencias- o institucional –aporte para avanzar en la carrera docente, reconocimiento en remuneración para profesores, o en calificación para estudiantes, etc.

    - Crear fondos para iniciativas de formación o de prácticas ciudadanas (por ejemplo, fondos concursables para proyectos de Aprendizaje Servicio Solidario).

    - Crear currícula mínimos o alternativos de formación en ciudadanía, tanto para estudiantes, profesores y trabajadores (diplomados, talleres de formación de equipos de trabajo, etc.).

d. Por último, es importante que estos esfuerzos de generación de políticas al interior de las universidades, tengan un correlato a nivel nacional e internacional. Es por esto que habrá que avanzar hacia la reflexión y el trabajo de propuestas, para incluir la formación en ciudadanía al interior de las políticas nacionales de Educación Superior, fruto de un análisis permanente, que permita mejorar y complementar las políticas y planes que se vayan creando.

- Aquí se plantea que será fundamental crear un programa estable de Formación en Ciudadanía a nivel de la División de Educación Superior, que permita dar cuenta de una opción seria e institucional del gobierno, para impulsar una educación de calidad con sentido social.
- También es importante que estas políticas a nivel nacional, trasciendan la esfera de la educación, e incorporen a otros actores tanto del gobierno, como del sector privado, la sociedad civil, las organizaciones solidarias y los organismos internacionales.

NOTAS

i. Fundación Esplai, Documentos para el debate: "Educación y Ciudadanía, mayo 2007, pag 7 www.fundacionesplai.org
ii. Op cit, pagina 12
iii. Emilio Rodríguez, Académico de la Universidad de Tarapacá y Director de la Comisión Nacional de Acreditación, Chile, en presentación hecha al Consejo Asesor Presidencial, junio 2007.
iv. Carlos Peña, Rector de la Universidad Diego Portales de Chile y Presidente de la Comisión Asesora Presidencial para la Educación Superior, en "Borrador de Ideas para Informe de Avance a la Presidenta de la República", Junio 2007.
v. Putnam, R. (2000). Bowling Alone: the collapse and revival of American community. New York: Simon and Schuster.
vi. www.construyepais.cl
vii. La Red Nacional de Aprendizaje Servicio-Chile lo define como un "enfoque pedagógico basado en una experiencia de servicio solidario, en la cual estudiantes, docentes y miembros de la comunidad aprenden, se forman y trabajan juntos para satisfacer necesidades comunitarias específicas, potenciándose mutuamente los objetivos curriculares con los objetivos de un servicio de calidad" (http://www.bicentenario.gov.cl/inicio/as/julio/declaracion.htm) . Por su parte, Andrew Furco, catedrático de la Universidad de California, Berkeley, lo define como ""la integración de actividades de servicio social [público o comunitario] en el currículum académico, donde los estudiantes utilizan los contenidos y herramientas académicas en atención a necesidades reales de la comunidad"
(http://www.ucv.ve/humanidades/FHE2005/docscfacultad/SC/SSCFACES/Ponencias/Clayss%20Plan%20Estrategico%20Ponencia%201.pdf).
viii. Se hace referencia tanto a la Red Universidad Construye País y a la Red Nacional de AprendizajeServicio – Chile.
ix. La Educación Encierra Un Tesoro. Informe Delors. Bajado el 30 de septiembre de 2007, de la página http://www.unesco.org/education/pdf/DELORS_S.PDF.

INFORME DE AVANCE
CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL
PARA LA EDUCACION SUPERIOR

AGOSTO 2007

Resumen

El Consejo Asesor de la Educación Superior ha recibido, de parte de la Presidenta de la República, el encargo de deliberar sobre los desafíos que experimenta el sistema de Educación Superior y acerca de las directrices de política pública que permitan hacerles frente.

En consonancia con ese mandato, se ha propuesto examinar el marco regulatorio del sistema; sus mecanismos de financiamiento, tanto el de quienes acceden a él, como el de las instituciones que lo conforman; la calidad de sus programas, el grado en que se articulan sus distintos niveles y las relaciones con el sistema escolar; los vínculos entre la formación de capital humano avanzado, las instituciones de educación superior y el desarrollo en ciencia y tecnología; y los desafíos pendientes en la institucionalidad del sistema, con especial referencia al gobierno de las instituciones y la participación estudiantil.

Habiendo transcurrido la mitad del tiempo en el que debe cumplir su labor, el Consejo emite este informe de avance. Este informe no es, por supuesto, exhaustivo ni se refiere a todos los temas de los que se ocupa el Consejo. En él sólo se da cuenta de las principales constataciones y hallazgos generales alcanzados a la fecha.

En la actualidad, la educación superior en Chile es provista por 16 universidades estatales o públicas, 45 universidades privadas, 43 institutos profesionales privados, 105 centros de formación técnica privados y 19 entidades de educación superior de la Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad. En total, 228 instituciones que en más de 444 sedes a lo largo del país matricularon en el año 2006 a cerca de 660 mil estudiantes, más de un 70% de ellos hijos de padres que nunca accedieron a ese nivel educacional.

Esos datos muestran que Chile ha transitado desde un sistema de educación superior elitista y homogéneo, con financiamiento estatal, a uno masivo, diversificado y que se financia, ante todo, con recursos privados distribuidos mediante mecanismos de mercado.

Como consecuencia de ese tránsito, la educación superior chilena experimenta importantes desafíos de adaptación, algunos de los cuales –sin perjuicio de su análisis pormenorizado en el informe final- se identifican en este informe:

i) Un sistema de educación superior en el que conviven proyectos de muy diversa inspiración, exige que el Estado asegure la existencia de un conjunto de instituciones que tengan como su deber específico el cultivo de ciertos valores públicos. La apertura al diálogo sin exclusiones, el aseguramiento de la independencia crítica, el cultivo de la tolerancia y el esfuerzo sistemático por

incorporar a personas de todos los sectores sociales, son características que, si bien deben estar abiertas a todo el sistema, las instituciones estatales tienen el deber específico de cultivar. Es obligación del Estado, piensa el Consejo, hacer lo necesario para que ello ocurra. Por eso, en su informe final, propondrá un nuevo trato del Estado hacia sus instituciones.

ii) El país está hoy ante la oportunidad de robustecer la matriz histórica de su sistema de educación superior. Para hacerlo debe contar con un marco regulatorio que, además de cuidar la calidad del sistema, asegure la más estricta transparencia en la índole de cada una de esas instituciones y por eso el Consejo sugiere definir con claridad si han de admitirse o no Universidades con fines de lucro y provee argumentos para adoptar una decisión en uno u otro sentido. Si bien los integrantes del Consejo no alcanzaron un acuerdo en torno a ese punto, todos ellos convinieron en que la opacidad del sistema acerca de la verdadera índole de sus instituciones deteriora la confianza del público y la legitimidad del sistema educativo.

iii) Es opinión del Consejo que el sistema de educación superior ha alcanzado niveles de masificación y de complejidad que hacen necesario mejorar su regulación a fin de asegurar que el sistema, sin desmedro de su diversidad, converja con los objetivos de bienestar social. En consonancia con ello, el Consejo arribó a la convicción que se requiere –como se insistirá en detalle en el informe final- mejorar el sistema de aseguramiento de la calidad vigente en Chile. A la luz de la información hasta ahora reunida, el Consejo formula las siguientes recomendaciones:

a) Mejorar los requisitos de entrada y de mantención en el sistema de educación superior. Para ello se requiere:

a.1) Perfeccionar el sistema de reconocimiento oficial.

Bajo el actual marco regulatorio, el reconocimiento permite desde ya la provisión educativa sin perjuicio que luego deba perseguirse el licenciamiento. El mero reconocimiento posee entonces efectos sobre el conjunto de la sociedad. Ello obliga, sin que ello signifique inhibir el acceso al sistema, a hacer más rigurosos los requisitos para obtenerlo, especialmente en lo que atinge a los insumos disponibles para brindar educación.

a.2) Hacer más explícitas las condiciones para obtener el licenciamiento.

El licenciamiento –que confiere plena autonomía a las instituciones a la hora de conferir títulos y grados- debiera contemplar requisitos tales que aseguren que en el ejercicio de su autonomía las instituciones se subordinen al proyecto que se tuvo en vista al tiempo de conferirles la autonomía. No se trata, en esta parte, de ahogar o inhibir la expansión del sistema, pero se trata de favorecer que al

conferirse el licenciamiento él se entregue con información fidedigna y completa acerca de la líneas de expansión futura de las instituciones.

a.3) Introducir mejoras al sistema de acreditación.

El Consejo, a la luz de la evidencia que recogió, cree necesario revisar el sistema de acreditación a fin de asegurar la imparcialidad de las agencias que en él participan, eludir los conflictos de intereses, asegurar la publicidad de sus deliberaciones y fomentar la inclusión de todas las instituciones en el sistema.

a.4) Incentivar la práctica de la acreditación.

El Consejo sugiere estimular la acreditación de las instituciones y establecer consecuencias relevantes para las que no la obtengan, evitando, por ejemplo, que instituciones no acreditadas puedan hacer publicidad o promoción omitiendo esa circunstancia esencial.

a.5) Establecer deberes exigibles para el Estado y las instituciones en materia de información.

El Estado debería, en especial, proveer información fidedigna y completa al público acerca de las instituciones de educación superior, mediante la entrega estandarizada de información confiable y válida a los actores del sistema y al público en general. El Consejo estima que este es uno de los deberes en los que el Estado debiera esmerarse con mayor prontitud. Si bien el Consejo pudo observar que la administración cuenta con las facultades, y con el mandato legal, para llevar a cabo esa tarea, pudo observar una cierta debilidad en los instrumentos disponibles para asegurar que esa información se entregue de manera completa y fiel.

b) El Consejo pudo constatar un amplio consenso en cuanto a que en materia de provisión educativa el Estado tiene deberes que cumplir en el ámbito de la enseñanza superior de índole vocacional y orientada al mercado de trabajo.

La provisión estatal en esta materia podría orientar al subsistema conformado por los Centros de Formación Técnica y los Institutos Profesionales, favoreciendo así una mayor consonancia entre los programas vocacionales ofrecidos y las necesidades del país.

c) El Consejo pudo constatar el bajo gasto público destinado al sistema de educación superior.

Chile muestra, por relación a la experiencia comparada, una predominancia excepcional del gasto privado –un 1.8% de un total de 2.1% del gasto como porcentaje del PIB- a la hora de financiar la educación superior.

De otra parte, el Consejo revisó evidencia según la cual el ingreso autónomo per cápita de las familias, con la única excepción del quinto quintil, no alcanza para cubrir los aranceles de la educación superior, especialmente universitaria.

Una situación como esa no se sostendrá en el tiempo y defraudará las expectativas de las familias chilenas.

Por lo anterior, el Consejo recomendará en su informe final el incremento de los recursos a la educación superior, especialmente de aquellos focalizados en los sectores en posiciones sociales más desventajosas, como una manera de no lesionar las expectativas que la modernización del país ha desatado. Superar la desigualdad educativa exigirá un mayor esfuerzo de todos.

Introducción

El Consejo Asesor

1. El Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior, tiene por objeto identificar los principales desafíos que experimenta hoy el sistema de educación superior chileno, en especial en materia de equidad y calidad, y sugerir directrices y líneas de política que permitan hacerles frente. Los importantes procesos que ha experimentado el sistema de educación superior, aconsejan detenerse para deliberar acerca de su desarrollo y evolución. En particular, el Consejo tiene como deber formular propuestas que puedan ser incorporadas al Proyecto de Ley General de Educación sustitutivo de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza.

El Consejo entiende su tarea como una forma de hacer más participativo el diseño de las políticas de educación superior en Chile, recogiendo demandas y reflexiones que se han ido generando, desde hace dos décadas, por todos los actores del sistema y contribuyendo así a su mayor legitimidad. Expresión de ello fue la Comisión Presidencial de Educación Superior instalada el año 1990 y, más tarde, el Foro de la Educación Superior del año 2000. Ambas instancias abrieron un debate que estuvo ausente en el diseño legislativo que se puso en vigencia el año 1981.

Esas reflexiones y demandas adquieren hoy una particular urgencia. La educación está en el centro de las expectativas ciudadanas y de la preocupación pública.

2. Quienes lo conforman son personas que poseen conocimiento experto en el área o familiaridad con ella como resultado de su trabajo, o de su permanencia como estudiantes, en las instituciones de educación superior chilena.

3. El Consejo no se concibe a sí mismo como una mesa de negociación de intereses institucionales, ni sus integrantes como delegados de las instituciones a las que pertenecen. Cada uno de quienes integran el Consejo entiende que su tarea no es representar los intereses parciales de las instituciones de las que forman parte, sino trascender esos intereses y, en un esfuerzo de deliberación que pondere todos los puntos de vista en juego, proponer directrices que se ordenen hacia el bienestar general.

La tarea del Consejo no es técnica, sino principalmente política, en el sentido de contribuir a definiciones compartidas y a un lenguaje que permita el diálogo y la comprensión entre actores que, como es propio de una sociedad abierta, tienen intereses disímiles. Al Consejo le corresponde discernir si acaso las directrices que subyacen al actual sistema de educación superior, están a la altura de las expectativas ciudadanas y se encuentran conformes con los

desafíos de una sociedad que ha hecho de la igualdad de oportunidades una de sus principales expectativas.

El Consejo es un órgano de deliberación que, a la luz de la información disponible, hace esfuerzos por discernir las mejores directrices para la educación superior chilena. En consonancia con este propósito, los miembros del Consejo se propusieron hacer sus mejores esfuerzos para alcanzar opiniones convergentes en los diversos aspectos acerca de los que deliberaron. Convinieron además que, en aquellos ámbitos en los que no se alcanzara un consenso razonado, se dejaría constancia de la diversidad de opiniones, exponiendo los fundamentos que las amparan y la identidad de quienes las sostienen.

Asimismo, acordaron dejar constancia de sus deliberaciones en actas públicas que se acompañan en el anexo 1.

La opinión del Consejo es que una deliberación pública estimula puntos de vista imparciales y favorece el control ciudadano que es imprescindible en una sociedad democrática preocupada de la educación de sus miembros.

4. Para llevar a cabo su tarea los miembros del Consejo tuvieron en cuenta las características históricas del sistema, revisaron la literatura disponible e invitaron, cada vez que lo estimaron necesario, a un grupo de expertos a exponer la evidencia con que contaban acerca de diversos aspectos del sistema de educación superior[116].

Así como nuestro país posee ya un cierto desarrollo histórico que es imprescindible tener en consideración, los sistemas educativos comparados muestran también cuáles son las prácticas que se han mostrado eficientes o equitativas, motivo por el cual el Consejo se ha propuesto tener en consideración esas informaciones a la hora de deliberar.

5. En conformidad al mandato que ha recibido de parte de la Presidenta de la República, el Consejo concluirá su tarea en el mes de Octubre. Con todo, y en conformidad a ese mismo mandato presidencial, el Consejo tiene el deber de entregar un informe de avance conteniendo las deliberaciones que, una vez cumplido la mitad del plazo que tiene para cumplir su tarea, ha podido emprender.

Este documento procura cumplir con esa obligación. Su propósito no es el de anticipar conclusiones definitivas, que son propias del informe final, sino dar cuenta de un diálogo en curso. En sus páginas se formulan algunos puntos de vista que, hasta el momento, han alcanzado el consenso de todos los integrantes del Consejo.

[116] La lista de los invitados, así como de los temas abordados, se puede encontrar en el anexo. 1

En su primera parte (I) el texto identifica y describe, en términos generales, los temas de los que se ocupará el Consejo.

En su segunda parte (II), el documento analiza las importantes funciones que el sistema de educación superior está llamado a cumplir en el país y pone de manifiesto las principales características que ha alcanzado hasta la fecha. Acto seguido subraya la matriz histórica que, en la totalidad de su desarrollo, ha poseído ese sistema y reflexiona acerca de cómo debe concebirse la dimensión pública de la educación y cómo se relaciona esa dimensión con la propiedad o el control de las instituciones de educación superior.

En fin, en la tercera parte (III), el documento da cuenta de las principales constataciones del Consejo y de las recomendaciones que, hasta la fecha, cree razonable formular.

El documento concluye con un anexo en el que se reúnen las actas de cada una de las sesiones, algunos documentos de trabajo que se tuvieron a la vista a la hora de deliberar, y algunos datos estadísticos a los que se hace referencia en el cuerpo del documento.

(I)
Los temas generales de los que se ocupará el Consejo.

6. En consonancia con su mandato, el Consejo se ha propuesto examinar un conjunto de cinco grandes temas que, en su opinión, representan los aspectos centrales que admiten mejora en nuestro sistema. Por supuesto, cada uno de estos temas posee una serie de derivaciones o aspectos relacionados que, en cada caso, y a la hora del informe final, se expondrán pormenorizadamente.

i) Ante todo, el Consejo se ha propuesto examinar quiénes proveen educación superior en Chile, cuáles son los estándares que han de satisfacer y cuáles los procedimientos que han de cumplir para hacerlo. A este respecto, y como se verá, el Consejo pudo constatar que, como resultado de una compleja evolución histórica, nuestro país cuenta hoy con un amplio, diverso y muy heterogéneo sistema de provisión mixta que este informe de avance evalúa en términos generales, identificando, en cada caso, los aspectos en que admite mejora. Este informe de avance se refiere ante todo, aunque no exclusivamente, a este primer aspecto. Como se verá, este texto sienta las bases para analizar los temas que luego ocuparán con más detalle a este Consejo.

ii) El Consejo se ha propuesto también examinar el sistema de financiamiento de la educación superior en Chile, tanto de quienes acceden a ella, como de las instituciones que la integran y los mecanismos o instrumentos empleados para su asignación.

Las formas de financiamiento constituyen uno de los principales instrumentos con que cuenta el Estado a la hora de conducir o modelar el sistema de educación superior. Por eso el Consejo estima que debe ocuparse especialmente de este aspecto revisando las mejores prácticas comparadas y la experiencia nacional en esta materia. En la actualidad, el sistema de educación superior en Chile se financia, por regla general, en lo que respecta a los alumnos, con cargo a sus rentas futuras, o mediante un sistema de becas en algunos casos de aquellos en que existe grave divergencia entre los beneficios sociales y privados de ciertas carreras [117], en lo que refiere a la investigación, el sistema se financia con un mecanismo de licitación de fondos mediante arbitraje de pares. A ello se suma un financiamiento directo para las instituciones agrupadas en el Consejo de Rectores, sin distinguir en las instituciones de ese organismo, entre instituciones estatales y aquellas que son privadas, aspecto éste que el Consejo se detendrá a considerar en su momento. Este financiamiento directo se distribuye en un 95% de acuerdo a criterios históricos y un 5% de acuerdo a diversos indicadores de eficiencia. Existe, en fin, un sistema de financiamiento indirecto que distribuye recursos según la capacidad de las instituciones para matricular a los veintisiete mil quinientos mejores puntajes en las pruebas de selección.

iii) El Consejo también se ha propuesto hacer recomendaciones que apuntan a mejorar la calidad del sistema del educación superior y su contribución al sistema escolar. Esto incluye sugerencias acerca del sistema de acreditación e información, un juicio genérico acerca de los planes de estudio, sugerencias respecto de la métrica curricular, y recomendaciones acerca de la pertinencia y articulación de sus distintos niveles (Universidades, Institutos Profesionales, Centros de Formación Técnica).

iv) También es tarea del Consejo juzgar el grado de concordancia que es posible advertir entre el financiamiento del sistema de educación superior y los objetivos más generales de bienestar social. En especial, el Consejo se ocupará de examinar si acaso las formas de financiamiento hasta hoy existentes evitan o corrigen las asimetrías en capital humano y si acaso contribuyen a un desarrollo nacional y regional equilibrado. En especial, el Consejo juzga necesario emitir un pronunciamiento y formular recomendaciones acerca del financiamiento del sistema de educación superior, sus programas de postgrado, las relaciones entre sus instituciones y la empresa, entre las ciencias sociales y humanidades y la esfera pública y el diseño de políticas y el desarrollo de la ciencia y la tecnología. El Consejo subrayará especialmente que existen vínculos ineludibles entre la formación de capital humano avanzado, que es tarea propia de la Educación Superior, y la capacidad de innovación del país en ciencia y tecnología.

[117] Vid. Anexo 2. Ayudas estudiantiles en la educación superior

v) Finalmente, el Consejo estima imprescindible emitir una opinión acerca de diversos aspectos relacionados con la institucionalidad del sistema, en especial en lo referido al gobierno interno de las instituciones, la participación estudiantil, la institucionalidad estatal dedicada al sistema de educación superior, la organización histórica del sistema, en especial el Consejo de Rectores y el trato que las instituciones recibirán del Estado.

(II)

El lugar de la Educación Superior en el país.

7. El Consejo desea, ante todo, subrayar la importancia que reviste el sistema de educación superior.

Las instituciones de educación superior están indisolublemente atadas al destino de nuestro país, a la riqueza y diversidad de su cultura, a los niveles de bienestar económico y social, a la calidad de su vida pública, a la eficiencia y prontitud de sus políticas y al destino de la democracia.

Esas instituciones han acompañado la vida y las vicisitudes de nuestro país desde sus mismos orígenes. En ellas se formaron las elites que consolidaron la república durante el siglo XIX, en ellas cifraron sus esperanzas y cultivaron su orgullo parte de los sectores medios durante el siglo XX y hacia ellas miran hoy todos los sectores sociales, en especial las grandes mayorías, que esperan que todas sus instituciones estén a la altura de las promesas de una sociedad plural, equitativa y democrática.

Pero no son sólo esas expectativas ciudadanas las que sustentan la importancia de la educación superior.

Vivimos un mundo en el que la información y el conocimiento poseen cada vez mayor relevancia. Cuánta capacidad tenga nuestro país de insertarse con eficiencia y protagonismo en el nuevo ámbito global de la economía, la política y la cultura, y por lo mismo cuánta capacidad tengamos de hacer presente nuestra identidad en el mundo y de colaborar con él, dependerá de los recursos disponibles y de la calidad y eficiencia de las instituciones que forman el capital humano avanzado.

En suma, las instituciones de educación superior, las Universidades, Institutos Profesionales, Centros de Formación Técnica e instituciones formadoras de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad, todas ellas, sin ninguna excepción, poseen un lugar de extrema relevancia para el futuro de nuestro país: en especial para la calidad de nuestra vida cívica y para el logro del bienestar económico.

El Consejo y la actual situación de la Educación Superior.

8. El trabajo del Consejo no surge ex nihilo. Nuestro país ha experimentado un triple proceso de crecimiento, diversificación y aumento de la oferta en educación superior. Cuenta hoy con un sistema cuya cobertura está alcanzando ya el umbral de un 40% de quienes se encuentran en edad de asistir a ese nivel educacional y una plataforma institucional de oferta compuesta por 228 instituciones que ofrecen más de seiscientos cincuenta mil cupos a estudiantes en programas que van desde alternativas vocacionales y técnicas hasta el doctorado.

Chile ha transitado desde un sistema de educación superior elitista y homogéneo, con financiamiento estatal en base a rentas generales, a uno masivo, diversificado y que se financia, ante todo, con recursos privados distribuidos mediante mecanismos de mercado.

Este nuevo escenario –que se configura al transitar desde un sistema elitista a uno de masas; desde un sistema relativamente homogéneo a uno extremadamente diverso; desde el financiamiento estatal a uno mixto con predominancia privada; desde la negociación administrativa al uso de mecanismos de mercado, plantea importantes desafíos de adaptación a las instituciones de los que, en su momento, se ocupará el Consejo.

9. La base institucional de la educación superior chilena –como se expone con detalle en el anexo número 3.[118]- ha alcanzado, en cada uno de sus niveles, una acentuada diversidad entre las instituciones y una amplia diferenciación al interior de cada una de ellas.

En la actualidad, la educación superior en Chile es provista por 61 universidades, 25 de las cuales forman parte del Consejo de Rectores de Universidades Chilenas, 43 institutos profesionales privados, y 105 centros de formación técnica privados. En total, 209 instituciones que en 444 sedes a lo largo del país matricularon en el año 2006 a cerca de 650 mil estudiantes. Más del 90% de las instituciones de educación superior en Chile son privadas y aproximadamente 70% de los alumnos está inscrito en instituciones privadas.

A estas instituciones, se suman las 19 entidades de educación superior de la Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad que, conforme a la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, de 1990 (LOCE), otorgan títulos técnicos, profesionales y grados académicos a cerca de 8.800 alumnos que se forman en ellas en las disciplinas propias de su misión.

[118] Vid. Anexo 3. Sistema de provisión mixta en la educación superior chilena

Desde el punto de vista jurídico, las universidades estatales son personas jurídicas de derecho público creadas y organizadas por ley. Las universidades privadas, por su parte, deben organizarse como corporaciones o fundaciones, es decir, como personas jurídicas sin fines de lucro, a excepción de las Universidades Católicas creadas al amparo de la personalidad jurídica de la Iglesia. Los institutos profesionales y centros de formación técnica, en cambio, están autorizados por la LOCE para organizarse como personas jurídicas sin fines de lucro o como organizaciones lucrativas. Sin embargo, la gran mayoría adopta la forma de sociedades comerciales, hasta el punto de que sólo el 19% de los institutos profesionales y menos del 10% de los centros de formación técnica están constituidos como personas jurídicas sin fines de lucro.

Las universidades estatales o públicas son 16. Las restantes son privadas, aunque entre éstas se encuentran 9 universidades—seis católicas y tres seculares—que reciben aportes financieros directos del Estado e integran, junto con las estatales, el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas.

Entre las universidades estatales cabe distinguir entre aquellas llamadas originarias (Universidad de Chile y Universidad de Santiago de Chile, ex Universidad Técnica del Estado) y aquellas que derivaron de esas dos, las cuales suman 14. Dos de estas 14 se encuentran en Santiago y las 12 restantes tienen su sede central en regiones distintas de la metropolitana.

Las universidades estatales regionales, las universidades privadas regionales existentes desde antes del año 1981, así como un tercer grupo de instituciones privadas de la misma índole creadas con posterioridad, constituyen una matriz que hoy ofrece educación a más de ciento sesenta mil estudiantes si se consideran nada más las instituciones acreditadas y de doscientos un mil setecientos sesenta y siete si las consideramos todas. Algunas de estas instituciones desarrollan programas de postgrado e investigación básica y aplicada, lo que les ha permitido constituirse en actores claves en el desarrollo de las regiones donde se ubican.

Sin perjuicio de las 9 universidades privadas que cuentan con aportes directos del Estado, hay 36 universidades igualmente privadas -entre las que hay autónomas y otras en proceso de licenciamiento- que son aquellas que, sin recibir aportes directos del Estado, se encuentran organizadas como corporaciones y fundaciones.

El sistema en su conjunto ha sido sometido a un proceso de acreditación que muestra resultados disímiles en el nivel de calidad de las instituciones. Cabe destacar que de las 66 instituciones de todos los niveles que se han sometido a los procesos de acreditación, un total de 14 no han logrado certificar su calidad mediante este mecanismo. De ellas 6 son universidades privadas y 3

son estatales y 2 son Institutos Profesionales y 3 son Centros de Formación Técnica, todos ellos privados [119].

10. Las precedentes transformaciones y el panorama de que se da cuenta en el apartado anterior admiten, por supuesto, valoraciones diversas.

Hoy, como lo muestran esos datos, existe una amplia variedad de instituciones en el área y la inversión privada en el sector se ha incrementado; pero ese proceso de desregulada diversificación arriesga el peligro de dejar entregada a la mera espontaneidad, y sin coordinación suficiente, el desarrollo del sistema de educación superior chileno. Las primeras señales en este sentido fueron recogidas por los procesos de acreditación institucional de universidades estatales y privadas.

Nuestro país cuenta con una amplia plataforma institucional de oferta que distingue entre Centros de Formación Técnica, Institutos Profesionales y Universidades; sin embargo, esos niveles no han logrado articularse suficientemente en itinerarios de formación coherentes y eficientes.

La abundante oferta de distintos programas académicos es un resultado valioso de la autonomía que ha de reconocerse a las instituciones a la hora de cultivar las disciplinas que enseñan; pero ello exige, al mismo tiempo, que el Estado cautele la calidad de la oferta en la enseñanza superior la que, atendidas las importantes asimetrías de información entre ellas y los estudiantes, también puede ser fuente de frustraciones y de severas ineficiencias. Esto es particularmente sensible, ya que hoy, de acuerdo a los datos INDICES 2007 y CNAP hay más de 200.000 estudiantes que cursan estudios en instituciones no acreditadas.

Un sistema diversificado, y provisto de calidad, enriquece la vida social. También la enriquece el deber del Estado de asegurar la existencia de instituciones que expresen el pluralismo, la tolerancia y el diálogo sin exclusiones. Ambos objetivos –la diversidad que es propia de una sociedad abierta y la prosecución por parte del Estado de instituciones que cultiven valores públicos- deben perseguirse de manera simultánea.

El aumento de la cobertura ha permitido, hasta ahora, una mayor inclusión a la educación superior de sectores sociales históricamente excluidos; pero ese proceso no seguirá expandiéndose si el Estado, junto con asegurar la igualdad de oportunidades en el sistema escolar, no hace mayores esfuerzos, que los que hasta ahora ha desplegado, por remover las múltiples barreras de entrada y de permanencia que todavía existen en el sector para jóvenes que se encuentran en posiciones sociales desventajadas.

[119] Vid anexo 4 (A) y 4 (B). Resultados de acreditación sistema educación superior chileno

11. En el sistema que se acaba de describir se educan hoy una cifra que se estima cercana a los 700.000 chilenos y chilenas. La distribución, para el año 2003, de los estudiantes por quintil y según tipo de institución, es la que se detalla en el anexo 5.

Buena parte de ellos son los primeros en su historia familiar en alcanzar este tipo de educación.

La proporción de jóvenes de 18 a 24 años pertenecientes al I y II quintil en el total de quienes han accedido a la educación superior en el lapso que media entre 1990 y el 2003 ha pasado de 4.9% a 7.7% y de 10.3 a 13% respectivamente. En ese mismo lapso, la participación del quintil más rico en esa misma cohorte, disminuyó de 39 a 32%. Por su parte, mientras en 1990 sólo el 5.1% del primer quintil accedía al sistema, en el año 2003 esa cifra es de un 12%. En tanto mientras el 9% del segundo quintil accedía en 1990, el año 2003 lo hace el 18%[120]

Cerca del setenta por ciento de quienes asisten hoy a una institución de educación superior en Chile, son hijos de padres que nunca asistieron a ese nivel educacional. Es difícil exagerar la importancia que ese fenómeno posee para la consolidación de la democracia y la equidad y por eso el Consejo, en su informe final, se detendrá especialmente en reflexionar acerca de cómo profundizar y asegurar ese proceso de ampliación de las oportunidades.

El Consejo es de la opinión que la masificación del sistema debe ir acompañada de medidas que aseguren una efectiva igualdad en el acceso y la permanencia en el sistema y de una provisión de calidad por parte de todas las instituciones. De otra forma, la masificación –es decir, la incorporación de sectores hasta ahora excluidos- seguirá reproduciendo las desigualdades en vez de corregirlas.

12. El Consejo desea dejar constancia que la masificación que el sistema ha experimentado en las últimas décadas y la ampliación de su plataforma institucional –sin perjuicio de los desafíos de regulación que plantea y a los que ya nos referiremos- es un hecho positivo para el país. Ese hecho representa la inclusión en el sistema de educación superior, por vez primera en sus historias familiares, de miles y miles de jóvenes. Como resultado de ello, la educación superior constituye hoy día una expectativa que se ha incorporado a los sueños de futuro de la mayor parte de las familias chilenas que hacen ingentes esfuerzos por proporcionársela a sus hijos. Esta creciente ampliación y estas intensas expectativas –que favorecen de manera creciente a los sectores de menores ingresos- deben estimularse, cuidando sobretodo que los sectores que

[120] Vid. Espinoza et al, Perfil socioeconómico del estudiantado que accede a educación superior, 1990-2003, Estudios Pedagógicos, 33, número, 1, 2007 (en prensa).

acceden por primera vez no asistan a un sistema segregado que simplemente reproduzca las desigualdades de origen. De este hecho, y de la calidad que pueda alcanzar el conjunto del sistema en los años que vienen, depende cuán abierta a la igualdad de oportunidades será la sociedad chilena en el futuro y cuánta capacidad tendremos los chilenos de producir y utilizar el conocimiento disponible.

13. El trabajo del Consejo se realiza en momentos de especial relevancia para la educación chilena, en especial para el sistema escolar. Nuestro sistema educativo presenta graves defectos que sería torpe ocultar; pero así y todo ha logrado romper la rutina de la exclusión. Hoy día -en condiciones, es cierto, muy disímiles y con grados de rendimiento que es urgente mejorar- prácticamente todos nuestros niños y jóvenes poseen un lugar en la escuela. La expectativa de escolarización para una niña o niño de 5 años de edad alcanza hoy en Chile a 15 años de duración, sólo una fracción por debajo de aquella que prevalece en el promedio de los países de la OCDE, donde alcanza a 15,8 años.[121]

Ese hecho posee extrema relevancia.

Esa gigantesca expectativa de escolaridad que posee hoy nuestro país demandará de sus instituciones de educación superior y del Estado, exigencias de especial intensidad. Las instituciones deberán esforzarse por brindar una formación de calidad, acorde con los desafíos de una sociedad cada vez más diferenciada y más compleja, y el Estado deberá encaminar sus esfuerzos a remover las barreras que impiden la mayor equidad del sistema y a crear un entorno de incentivos que asegure un sistema alineado con el bienestar general.

El Consejo está plenamente consciente de cuán importante es su labor para apoyar esa expansión del sistema cuya significación histórica para la democracia, el desarrollo de capital humano, la cohesión social y la igualdad de oportunidades es difícil exagerar.

La dimensión pública y la matriz histórica de la Educación Superior.

14. Como se ha dicho, el sistema de educación superior es fundamental para el desarrollo del país, la igualdad de oportunidades y la calidad de la vida cívica.

Son múltiples las funciones que se espera sus instituciones sean capaces de cumplir.

[121] Ver OECD, Education Trends in Perspective, 2005, Tabla 1.4.

Las instituciones de educación superior deben formar el capital humano avanzado que es imprescindible para el crecimiento y la prosperidad de las sociedades; proveer de oportunidades que permitan la movivilidad social y la diversificación de las elites; expresar la diversidad que es propia de una sociedad plural; y cultivar, en sus prácticas y sus rutinas, los valores y las virtudes que son imprescindibles para el diálogo democrático y la formación de una voluntad común.

En una palabra, la educación superior está llamada a enriquecer las vidas individuales y a la vez a hacer más próspera la vida en sociedad.

Cuando la educación superior está a la altura de esas expectativas, no sólo mejora el capital humano, la economía o el desarrollo material del país, también enriquece los niveles de cohesión social, favorece el diálogo y hace más vigorosa la esfera pública, aspectos que son consustanciales a la vida democrática.

15. Ese conjunto de importantes funciones que la educación superior está llamada a cumplir, justifica con largueza que el Estado se preocupe de diseñar un marco regulatorio y de fomento que, sin inhibir la diversidad del sistema, estimule, de parte de todas sus instituciones, el logro de la calidad y el cultivo de las dimensiones públicas de la educación superior. Una de las convicciones que ha alcanzado el Consejo es que las funciones regulatorias y de fomento que posee el Estado han de ejercerse respecto de todo el sistema, con prescindencia de si recibe o no financiamiento público directo y con prescindencia de la índole estatal o privada de sus instituciones.

Por supuesto, ese marco regulatorio y de fomento debe cuidar con esmero la autonomía de las instituciones y al mismo tiempo establecer reglas e incentivos que, sin lesionar la pluralidad histórica del sistema, favorezcan que el trabajo de cada una de las instituciones que lo integran converja de manera suficiente con el bienestar social.

Esas reglas e incentivos que debe orientar al conjunto del sistema, con prescindencia de la índole estatal o privada de las instituciones, deben entenderse, como se insistirá más adelante en este informe, sin perjuicio de las obligaciones recíprocas de carácter específico que median entre el Estado y las instituciones de su propiedad.

16. El Consejo pudo constatar que la educación superior chilena ha poseído una matriz histórica de carácter mixto en su desarrollo, como lo prueba el hecho que hasta el año 1981, de las ocho universidades existentes en el país, seis de ellas eran privadas y dos estatales de carácter nacional. Constató asimismo, el Consejo, que todas esas instituciones fueron consideradas históricamente, y reconocidas legalmente, como colaboradoras del Estado en la función educativa, lo que prueba que, desde el punto de vista histórico, ha existido un

amplio reconocimiento al hecho que las instituciones, con prescindencia de si pertenecen al Estado o a la sociedad civil, están llamadas a cumplir importantes funciones públicas.

Con todo, el Consejo pudo apreciar también que esa matriz histórica de provisión mixta, al expandirse luego del año 1981, perdió parte de esa orientación pública que, con prescindencia de la índole de las instituciones, la caracterizaba. En efecto, al diversificarse y al crecer, y especialmente al modificarse el patrón de relaciones entre la administración estatal y las instituciones, el sistema de educación superior dio lugar al surgimiento de algunas que, como consecuencia de su forma de gobierno o de sus modalidades de control patrimonial o simplemente de su autonomía, pusieron menos énfasis del que era tradicional en esa dimensión pública.

Así entonces, piensa el Consejo, uno de los desafíos estratégicos del sistema de educación superior en Chile, consiste en reforzar la vocación pública que orientó históricamente el sistema de educación superior, sin lesionar la provisión mixta que la ha caracterizado y que, en principio, es valiosa para una sociedad diversa y plural como ha llegado a ser la nuestra.

Para encarar ese desafío, piensa el Consejo, se hace indispensable reflexionar acerca de las diversas dimensiones que reviste lo público en sociedades que, como la chilena, se hacen cada día más diversificadas y más complejas y donde el Estado sigue poseyendo, y deberá poseer en el futuro, un muy importante papel como expresión de la voluntad común y del interés general.

17. Desde el punto de vista conceptual, puede afirmarse que toda educación –al margen de cuál sea su forma de financiamiento o provisión- posee dimensiones públicas, en la medida que su labor se externaliza hacia el conjunto de la sociedad.

En efecto, parte de los beneficios asociados a la educación superior se externalizan más allá de la práctica educativa en sí misma (dimensión pública en sentido económico); mediante la educación se experimenta el reconocimiento del otro (dimensión pública en un sentido antropológico); en la educación se aprende a deliberar racionalmente y a dialogar acerca de los asuntos comunes bajo condiciones de estricta pluralidad y de tolerancia (dimensión pública en su sentido político); y en la educación existen oportunidades en principio abiertas al talento y al mérito con prescindencia del orígen social (dimensión pública en sentido estrictamente social).

Así entonces el trabajo que cultiva cada una de las instituciones de educación superior puede poseer -aunque no posee necesariamente- dimensiones públicas en esos cuatro sentidos, o en sólo algunos de ellos.

El Consejo piensa –en consonancia con la directriz que es posible colegir de la historia de nuestro sistema de educación superior- que estas diversas dimensiones de lo público están abiertas para ser cultivadas por todas las instituciones con prescindencia de su índole o naturaleza jurídica. Así, una institución privada por su forma de gobierno o financiamiento puede, no obstante ello, estar abierta a esas cuatro dimensiones de lo público. Por la inversa, una institución de origen estatal puede ser, atendido su contexto o como consecuencia de su abandono por parte del Estado, poco sensible a una de esas dimensiones.

Así lo prueba la historia de nuestro sistema de educación superior que hasta el año 1981 estaba integrado por instituciones públicas o estatales, e instituciones privadas o particulares a las que se reconoció y atribuyó legalmente el carácter de colaboradoras de la función educativa del Estado. Se reconoció así, de manera explícita, un muy importante principio: con prescindencia de la propiedad o el control de las instituciones, y sin que ello signifique alterar su naturaleza jurídica estatal o privada, ellas pueden cultivar las diversas dimensiones públicas que la educación posee.

Como pudo constatar el Consejo, nuestro sistema de educación superior muestra un amplio número de instituciones cuya cercanía a esas dimensiones públicas de la educación es muy variada. En general, y desde un punto de vista analítico, las instituciones podrían hallarse en alguna de las siguientes situaciones: i) Hay instituciones que, no obstante ser privadas por su forma de gobierno u origen, cultivan las dos primeras dimensiones públicas, en la medida que proveen de beneficios que se externalizan más allá de los que los reciben de manera directa, como ocurre con los aportes en ciencia y tecnología, y en la medida también que proveen a sus alumnos de una experiencia universitaria que favorece el reconocimiento de los demás y brinda oportunidades para cambios en los grupos de referencia que hacen a las personas más dispuestas a reconocer la diversidad; ii) Hay también instituciones que, no obstante ser estatales, han perdido, en cambio, parte de su orientación pública como consecuencia de un entorno deficiente y de un conjunto de circunstancias que el Consejo identificará en su informe final y que, en su opinión, es indispensable corregir; iii) Hay instituciones bajo control privado que se encuentran alineadas con los intereses de sus controladores más que con las dimensiones públicas que podrían ejercitar; iv) Hay, en fin, instituciones estatales que se esfuerzan y cumplen, a pesar del entorno de restricciones en el que se desenvuelven, con todas las dimensiones de lo público.

El desafío estratégico del sistema, a cuya resolución deberá encaminarse especialmente su marco regulatorio, es que, sin perjuicio de su pluralidad y con plena sujeción a su matriz histórica, todas sus instituciones se esmeren en ejercer la mayor cantidad posible de esas dimensiones que en el mundo contemporáneo caracterizan lo público.

18. Sobre la base de las anteriores consideraciones, el Consejo examinó entonces cuál era el lugar de las instituciones estatales dentro del sistema y si acaso habían razones, y cuáles serían ellas, para apoyarlas especialmente.

El Consejo piensa que existen al menos dos dimensiones públicas que, sin perjuicio que todas las instituciones puedan ejercitarlas, la sociedad debe asegurar mediante el sostenimiento de instituciones estatales: se trata de la dimensión pública en sentido político y en sentido social.

Como ya se dijo, la apertura irrestricta al diálogo sin exclusiones, el aseguramiento de la independencia crítica, el cultivo de la tolerancia y el esfuerzo sistemático por tener en su seno a personas provenientes de todos los sectores sociales, son características que, si bien están abiertas a todo el sistema, las instituciones estatales tienen el deber específico de cultivar.

La opinión del Consejo es que ninguna de esas dos dimensiones están necesariamente aseguradas con una provisión puramente privada de educación superior.

Si bien los valores de la tolerancia y la pluralidad social pueden ser cultivados por proveedores de diversa índole –como lo pone de manifiesto la historia del sistema de educación superior en Chile que desde hace casi 120 años admite y apoya la presencia de instituciones privadas que han hecho un aporte imprescindible al sistema y al país- el Consejo piensa que es deber del Estado asegurar la presencia de instituciones de educación superior para las que el cultivo de esos valores públicos sea un deber que la ciudadanía pueda demandar y no una simple opción que las instituciones, en uso de su autonomía, pueden adoptar.

En efecto, las instituciones privadas en ejercicio de su autonomía pueden poseer límites a la hora del debate y el diálogo público o poseer barreras económicas, sociales o religiosas de acceso que impidan la pluralidad de origen entre sus miembros.

Por eso, si la sociedad quiere asegurar la existencia de un sistema de educación superior público en todas sus dimensiones, debe apoyar de manera suficiente la existencia de instituciones estatales que posean obligaciones explícitas en cada uno de esos ámbitos. Para ello, piensa el Consejo, el Estado debe, junto con apoyar materialmente a esas instituciones, hacer esfuerzos por alentar de parte de ellas formas de gobierno que eviten la incidencia de intereses particulares o corporativos, establecer incentivos para su funcionamiento eficiente y prácticas sistemáticas de rendición de cuentas públicas.

El Consejo piensa entonces que la existencia de instituciones estatales cuya forma de gobierno, sin perjuicio de asegurar la independencia crítica de sus

miembros, evite su captura por intereses privados o corporativos, es imprescindible para asegurar que nuestro sistema de educación superior ejercite todas las dimensiones que son propias de la esfera pública.

19. El país, piensa el Consejo, está hoy ante la oportunidad de robustecer la matriz histórica de su sistema de educación superior. Como es sabido, esa matriz supone la participación de instituciones públicas o estatales y otras que, en cambio, surgen de la sociedad civil o del emprendimiento privado. La labor del Estado no es la de inhibir esa pluralidad, que ha de estimarse valiosa para una sociedad abierta, sino la de estimular que el conjunto del sistema atienda a las funciones públicas que está llamado a cumplir. Es deber del Estado también el de asegurar, mediante un financiamiento suficiente y la exigencia de resultados, que las instituciones de su propiedad ejerzan las dimensiones políticas y sociales de lo público que son indispensables para la igualdad de oportunidades y el fortalecimiento de las virtudes cívicas.

(III)

Constataciones y sugerencias.

Las líneas del desarrollo histórico

20. Por supuesto, la situación actual del sistema de educación superior, que se describió en la primera parte de este informe, es fruto de un complejo desarrollo histórico. Nuestro país contó tradicionalmente con una plataforma institucional de oferta relativamente restringida y una cobertura baja (que hacia 1967 alcanzaba apenas el 7% de la cohorte de 20 a 24 años y que en 1970 seguía por debajo del 10%). Hacia 1980 había sólo ocho universidades; pero luego de una década el sistema se diversificó horizontal y verticalmente y la matrícula se expandió, como lo muestra el anexo 6[122].

En torno a las ocho universidades que formaron la plataforma institucional de origen, se fue conformando una red de universidades estatales de carácter regional derivadas de la reorganización de las universidades de Chile y de Santiago de Chile. Esas universidades –según se diagnosticaba ya a inicios de los noventa- se originaron sin un plan institucional definido y sin contar con el apoyo público suficiente para desarrollarse de manera acorde con los requerimientos del país y de las regiones donde se situaban[123].

A esa expansión se agregaron luego las universidades privadas, el incremento de los institutos profesionales y los centros de formación técnica. Se observa también, en la década de los noventa, el surgimiento de tres nuevas Universidades Católicas, de carácter regional, constituidas al amparo de la

[122] Vid. Cox y Jara, Datos basicos para la discusión de políticas en educación (1970-1988), Santiago: Flacso, Cide, 1989.
[123] Informe de la Comisión de Estudio de la Educación Superior, 1990, 4.

personalidad de derecho público de la Iglesia. Todo ese proceso se desenvolvió hasta alcanzar la situación que muestra el anexo 7.

Esa expansión, en opinión del Consejo, presenta varios defectos.

Como ya se expuso, esa expansión, si bien es fiel al principio de provisión mixta que desde hace casi 120 años caracteriza al sistema de educación superior, se ha producido descuidando a veces el cultivo de las dimensiones públicas que están asociadas conceptualmente a la educación superior.

De otra parte, el subsistema formado por los Centros de Formación Técnica y los Institutos Profesionales no se inspira en el principio de provisión mixta. Hoy día la educación vocacional y técnica –sin perjuicio de algunos programas de esa índole ofrecidos por algunas universidades- se encuentra exclusivamente en manos del sector privado sin que el Estado participe en ella[124].

En los Centros de Formación Técnica se educan los más pobres, pero ellos se financian exclusivamente en base a los aranceles y sin ningún otro tipo de subsidios con base a rentas generales.

El gasto fiscal en educación superior ha disminuido en medio de esa expansión. En efecto, de un modo paralelo a esos procesos de diversificación –en parte inducidos centralmente como ocurrió con las Universidades derivadas y en parte por incentivos de mercado como es el caso del sistema privado luego de 1980- el gasto fiscal en educación superior, como porcentaje del gasto fiscal en educación, disminuyó entre 1980 y 1988 de un 28.9% a un 17.3%, y como gasto per cápita, y sobre una base de 100 para 1970, alcanzaba sólo 71.09 en 1986[125].

Un acercamiento al panorama actual del gasto en educación superior, a través del análisis del comportamiento de los recursos estatales en educación superior vía Ley de Presupuesto entre el año 1990 hasta el día de hoy, nos muestra un crecimiento real (en moneda 2007) del 213%. Sin embargo, dado que en igual período el presupuesto total de Educación también creció[126] del orden del 348%, comparativamente, se observa que la participación de educación superior experimentó una caída desde un 20.75% en el año 1990 a un 14.46% en el año 2007[127].

---

[124] Originalmente la situación fue distinta. Hubo Institutos Profesionales que luego, sin embargo, como consecuencia de diversos procesos, derivaron en Universidades.

[125] Cabezas, M. Revisión metodológica y estadística del gasto social en Chile: 1970-1986, Cieplan, 1988, 31.

[126] El crecimiento de los presupuesto para la implementación de las jornadas completas, los planes de la Junji y el aumento de los años de escolaridad son algunos de los programas que influyen en el gran crecimiento en Educación.

[127] Vid. Anexo 8.

La estructura relativa de los ingresos también se modificó. En el caso del financiamiento de las universidades tradicionales existentes a finales de 1980, se optó por entregarles recursos públicos mediante el Aporte Fiscal Directo (AFD) y del Aporte Fiscal Indirecto (AFI).[128)] Simultáneamente, se trasladó los costos de las carreras universitarias a los estudiantes y a sus familias, a través del cobro de aranceles, y para aquellos alumnos de menores recursos, se creó un mecanismo centralizado de crédito fiscal universitario el cual, al cabo de algunos años, fue sustituido por un sistema de crédito asignado directamente por cada una de las respectivas instituciones universitarias. Además, se incentivó en estas casas de estudios estrategias de recuperación de otros costos por prestación de servicios a terceros. Como consecuencia de este nuevo esquema, los ingresos por aranceles aumentaron notoriamente su importancia dentro del total del financiamiento de estas entidades, al igual que los ingresos propios por venta de otros servicios. A la vez, las nuevas universidades privadas, los institutos profesionales y los centros de formación técnica tenían que financiar sus gastos por la vía del autofinanciamiento, en especial por medio del cobro de aranceles a los estudiantes matriculados en ellas.

El fenómeno que, como se acaba de constatar, se insinuó en la década de los ochenta ha continuado más tarde y explica en parte las estrategias de desarrollo de la educación superior chilena y la mercadización de muchas de sus actividades y la expansión inorgánica de sedes que han experimentado algunas de sus instituciones. El Consejo estima necesario tener en cuenta este fenómeno que explica muchas de las actuales ineficiencias del sistema.

21. La diversidad institucional que ha alcanzado el sistema se manifiesta en el hecho que existe una diferenciación (entre CFT, Institutos Profesionales y Universidades), una amplia heterogeneidad de fisonomías institucionales (universidades estatales, universidades privadas que reciben financiamiento público directo, universidades privadas que no reciben financiamiento), una amplia diversidad de proyectos o propósitos (desde instituciones complejas a otras puramente docentes), una cada vez mayor heterogeneidad de la población estudiantil; una cierta diferenciación en la regulación a que las instituciones están expuestas (v.gr. antes de 1981 y después de él); y un desempeño muy disímil entre la totalidad de las instituciones como lo prueba, según ya se dijo, el hecho que muchas de ellas no han sido acreditadas[129].

La actual provisión: el dilema del lucro.

22. Además de la anterior caracterización de la diversidad del sistema de educación superior chileno, el Consejo estima necesario todavía referirse al hecho que en el sistema de educación superior existe un nivel (CFT e IP) en el

[128] DFL 4 del 14 de enero de 1981.
[129] Vid anexo 4 (A) Y 4 (B)

que se admite la provisión educativa por parte de entidades con fines de lucro, y otro nivel (Universidades) en el que, en cambio, se le prohíbe.

23. El Consejo –atendido el debate público que sobre ese tema se ha planteado a nivel del sistema escolar- estima que no puede eludir un pronunciamiento a ese respecto.

Para hacerlo, estima imprescindible distinguir entre aquellas instituciones que realizan actividades lucrativas cuyos excedentes van predominantemente en beneficio de la tarea educacional, de aquellas instituciones cuya actividad lucrativa es apropiada directamente por los controladores.

En la primera situación se encuentran muchas instituciones. Así lo muestra, pudo constatar el Consejo, una revisión de las fuentes de los recursos con que cuentan las universidades. Parte de ellos provienen de aportes de terceros (donaciones, grants, aportes estatales); otra parte de las matrículas o del cobro de aranceles; otra parte en fin de la realización de actividades comerciales (como, v.gr. la venta de servicios a terceros).

Al lado de esa realidad, se encuentra también la de diversas instituciones privadas que, no obstante organizarse como personas jurídica sin fines de lucro, distribuyen excedentes entre sus controladores, habitualmente mediante mecanismos indirectos, como v.gr., la existencia de sociedades inmobiliarias cuya propiedad pertenece a quienes, al mismo tiempo, controlan la institución universitaria.

El Consejo estima necesario pronunciarse respecto de estas últimas.

Una parte del Consejo[130] estimó que ha de permitirse la existencia de entidades con fines de lucro y sin él. Estima que las prácticas comparadas muestran que ese diseño es posible y, bien regulado, puede ser beneficioso si se lo somete a mayores y mejores niveles de regulación de los hasta ahora existentes. Esta parte del Consejo estima que si a) se establecen mayores niveles de transparencia del sistema (de manera que las instituciones declaren con fidelidad cuál es su índole); b) se disponen mejoras, como las que luego se sugieren, en el licenciamiento, reconocimiento y acreditación; y c) se consignan deberes de rendición de cuentas para todas las instituciones, el sistema debiera admitir la provisión con y sin fines de lucro.

[130] En tal sentido se pronunciaron los siguientes consejeros: Andrés Bernasconi; Sergio Bravo; Mónica Jiménez; Matko Koljatic; Manuel Krauskopf; Alfonso Muga; Enrique O Reilly; Carlos Peña; Juan Pablo Prieto; José Rodríguez; Pedro Rosso; Sol Serrano; Agustín Squella; Sergio Torres; Marcelo Von Chrismar; Juan Zolezzi.

Otra parte del Consejo[131] estima inadecuado admitir la provisión con fines de lucro, en particular en los establecimientos que reciben algún tipo de financiamiento estatal, directo o indirecto. La educación superior, sostienen estos miembros del Consejo, debe ser impartida por instituciones cuyo fin sea el desarrollo de un proyecto educativo en el que se reinviertan la totalidad de los excedentes que la labor educativa genere. Esta parte del Consejo estima que debe mantenerse el actual principio legislativo en esta materia, procurando se fiscalice mejor su cumplimiento.

Recomendaciones.

24. Con la prevención que se menciona respecto de la provisión con fines de lucro, el Consejo conviene que la diversidad institucional que pudo constatar, es valiosa para el sistema y contribuye a ampliar las oportunidades de acceso a sectores tradicionalmente excluidos; aunque, al mismo tiempo, plantea importantes desafíos.

Los principales son los que siguen:

24.1. El Estado tiene deberes ineludibles de regulación, supervisión y fomento del conjunto del sistema y deberes específicos de provisión.

Los sistemas educativos no pueden quedar entregados a su desarrollo espontáneo. Cuando ello ocurre puede lesionarse severamente el bienestar social y la orientación a las dimensiones públicas que un buen sistema de educación superior debe poseer. Es opinión del Consejo que el sistema de educación superior ha alcanzado hoy día niveles de masificación y de complejidad que hacen necesario mejorar su regulación a fin de, sin perjudicar una sana diversidad, asegurar que el sistema converja con los objetivos de bienestar social.

24.2. En consonancia con lo anterior, el Consejo ha arribado a la convicción que se requiere –en conformidad a las recomendaciones que a este respecto formulará en su informe final- mejorar el sistema de aseguramiento de la calidad hoy día vigente en Chile. En la actualidad, pudo constatar el Consejo, ese sistema posee cuatro componentes, a saber, reconocimiento de las instituciones, licenciamiento, acreditación e información. Respecto de cada uno de esos elementos, el Consejo, a la luz de la información hasta ahora reunida, sugerirá algunas recomendaciones:

a) <u>Mejorar los requisitos de entrada y de mantención en el sistema de educación superior.</u>

[131] En este sentido se pronunciaron los siguientes consejeros: Myriam Barahona; Giorgio Boccardo; Javier Candia; Jorge Carvajal; Julio Castro, Pablo Cuevas; Marcela Espinoza; Víctor Manuel González; Carlos Mujica; Claudio Muñoz; Omar Nuñez; Juan Cristóbal Palma; Víctor Pérez. Se abstuvo de pronunciarse Fernando Montes.

El Consejo juzga en principio correcto el diseño del marco regulatorio que distingue entre reconocimiento de la institución (que permite una entrada provisional al sistema), licenciamiento (que le confiere autonomía) y acreditación (que verifica su calidad); pero piensa que ese sistema todavía admite mejoras. Entre las que el Consejo presentará en su informe final se cuentan:

a.1) Perfeccionar el sistema de reconocimiento oficial.

Bajo el actual marco regulatorio, el reconocimiento permite desde ya la provisión educativa sin perjuicio que luego deba perseguirse el licenciamiento. El mero reconocimiento posee entonces efectos sobre el conjunto de la sociedad. Ello obliga, sin que ello signifique inhibir el acceso al sistema, a hacer más rigurosos los requisitos para obtenerlo, especialmente en lo que atinge a los insumos disponibles para brindar educación.

a.2) Hacer más explícitas las condiciones para obtener el licenciamiento.

El licenciamiento –que confiere plena autonomía a las instituciones a la hora de conferir títulos y grados- debiera contemplar requisitos tales que aseguren que en el ejercicio de su autonomía las instituciones se subordinen al proyecto que se tuvo en vista al tiempo de conferirles la autonomía. No se trata, en esta parte, de ahogar o inhibir la expansión del sistema, pero se trata de favorecer que al conferirse el licenciamiento él se entregue con información fidedigna y completa acerca de la líneas de expansión futura de las instituciones.

a.3) Introducir mejoras al sistema de acreditación.

El Consejo, a la luz de la evidencia que recogió, cree necesario revisar el sistema de acreditación a fin de asegurar la imparcialidad de las agencias que en él participen, eludir los conflictos de intereses, asegurar la publicidad de sus deliberaciones y fomentar la inclusión de todas las instituciones en el sistema.

a.4) Incentivar la práctica de la acreditación.

El Consejo sugiere prever consecuencias de índole pública que estimulen la acreditación de las instituciones y supongan consecuencias relevantes para las que no la obtengan, evitando, por ejemplo, que instituciones no acreditadas puedan hacer publicidad o promoción omitiendo esa circunstancia esencial.

a.5) Establecer deberes exigibles para el Estado y las instituciones en materia de información.

El Estado debería, en especial, proveer información fidedigna y completa al público acerca de las instituciones de educación superior,

mediante la entrega estandarizada de información confiable y válida a los actores del sistema y al público en general. El Consejo estima que este es uno de los deberes en los que el Estado debiera esmerarse con mayor prontitud. Si bien el Consejo pudo observar que la administración cuenta con las facultades, y con el mandato legal, para llevar a cabo esa tarea, pudo observar una cierta debilidad en los instrumentos disponibles para asegurar que esa información se entregue de manera completa y fiel. El Consejo ha arribado a la convicción que en esta materia deben:

a.5.1 contemplarse deberes de entrega de información completa y fidedigna que sean exigibles –so pena de sanciones severas- por la administración del Estado;

a.5.2 preverse mecanismos que permitan operacionalizar los distintos indicadores, de manera de hacerlos rigurosamente comparables;

a.5.3. disponerse formas de entrega de esa información al público de manera que éste pueda acceder a esa información y compararla con los mínimos costos.

a.5.4. incentive la autorregulación de las instituciones en materia de entrega de información completa y veraz.

b) Deben definirse mejor las relaciones del Estado con sus propias instituciones.

El Consejo arribó también a la convicción que el Estado posee, con las instituciones estatales, obligaciones recíprocas que en la actualidad no se encuentran suficientemente identificadas o formuladas.

La información hasta ahora reunida por el Consejo muestra que ni el Estado confiere un trato diferenciado a las instituciones estatales, ni estas instituciones poseen deberes específicos de sometimiento o sujeción a objetivos estatales específicos. El Consejo ha arribado en esta materia a la conclusión que:

b.1. el Estado ha llegado a poseer con sus propias instituciones una relación que puede estimarse desequilibrada si se la compara con la relación que mantiene con las instituciones privadas pertenecientes al Consejo de Rectores. Existen muchos aspectos que dan cuenta de estas asimetrías de trato: la imposibilidad de endeudarse para inversiones más allá del período presidencial; la obligación de cumplir leyes que favorecen a funcionarios del aparato centralizado estatal sin entregarles los recursos para dichos efectos; el control ex ante realizado por la Contraloría General de la República; la falta de integración y compromiso de los miembros nominados por la Presidencia de la

República en las Juntas directivas de las Universidades Estatales, lo que se traduce en entes que no representan los intereses del principal; la distribución de los aportes fiscales directos que se efectúa en base a las mismas reglas y procedimientos para todas las instituciones del Consejo[132] sin atender a que diversas decisiones legislativas –v.gr. las leyes 19.200 y 20.044- han impuesto costos adicionales a las instituciones estatales de los que carecen las universidades privadas pertenecientes a ese mismo organismo, entre otros aspectos.

b.2. muchas instituciones estatales consideran que, como consecuencia en parte de lo anterior, han debido adquirir formas de desarrollo y comportamiento institucional que arriesgan distanciarlas de su carácter de instituciones estatales, al servicio de objetivos públicos específicos que debiera interesarle al Estado promover.

b.3. por lo mismo una parte del Consejo manifiesta que debiera redefinirse –de una manera que el Consejo recomendará en su informe final- el trato del Estado con sus propias instituciones, tanto en el sentido que, sin perjuicio de la necesaria autonomía académica, el Estado debe poseer el control efectivo de esas instituciones, como en el sentido que debe proveerles financiamiento atado al cumplimiento de objetivos específicos de interés general que sólo ellas pueden perseguir, y sometidos a reglas de accountability que aseguren el control de desempeño y el logro de objetivos específicos. Así lo demandaría la necesidad de asegurar las dimensiones públicas de la educación superior.

b.4. el Consejo piensa que, como parte de lo anterior, las instituciones estatales debieran darse a la tarea de reemplazar sus estatutos, haciendo así posible que coexistan la autonomía indispensable para el trabajo académico, con sus vínculos recíprocos con el Estado. Cabe señalar que, salvo el caso de la Universidad de Chile, las restantes 15 universidades del Estado mantienen vigentes estatutos que les fueron impuestos a inicios de la década de 1980, en momentos políticos y universitarios muy distintos de los actuales y en circunstancias de que tales estatutos reglan aspectos tan relevantes como la misión de cada universidad, sus órganos unipersonales y colegiados de gobierno, su estructura, sus sistemas de control interno y los principales derechos y deberes de los miembros de sus distintos estamentos.

c) El Consejo pudo constatar un amplio consenso en cuanto a que en materia de provisión educativa el Estado tiene deberes que cumplir en el ámbito de la enseñanza superior de índole vocacional y orientada al mercado de trabajo.

[132] Vid anexo 9.

La provisión estatal en esta materia podría orientar al subsistema conformado por los CFT y los IP, favoreciendo así una mayor consonancia entre los programas vocacionales ofrecidos y las necesidades del país.

El Estado podría también elaborar fórmulas que apoyen este tipo de formación, especialmente la brindada por los CFTs que atienden a los sectores de menores ingresos.

d) El Consejo pudo constatar el bajo gasto público destinado al sistema de educación superior.

Chile destina un 2.1 de porcentaje del PIB a educación superior. Se trata de un porcentaje apreciable que se encuentra por sobre el promedio de los países de la OECD (1.5 %) y cercano a países como Corea (que destinan el 2.6% del PIB a este nivel educacional). Ese porcentaje muestra un esfuerzo relativo de importancia que efectúa el país en este nivel educacional.

Con todo, el análisis de la composición de ese gasto muestra una predominancia absoluta, y única en los sistemas comparados, del gasto privado, que en el caso de Chile representa un esfuerzo equivalente a 1.8% del PIB. El esfuerzo fiscal en esta materia es apenas de un 0.3% del PIB, lo que representa un esfuerzo relativo menor comparado con el 1.1% que destinan los países de la OECD.

De otra parte, el Consejo recibió evidencia que muestra que el ingreso autónomo per cápita de las familias chilenas no alcanza, por regla general, para cubrir los aranceles de la educación superior, especialmente universitaria, en Chile. En efecto, los datos disponibles muestran que el ingreso autónomo per cápita cubre ese arancel sólo en el caso del quinto quintil.

Una situación como esa no se sostendrá en el tiempo piensa el Consejo. Nuestro país experimenta una creciente ampliación de las expectativas en el ámbito educacional y es probable que en los próximos años sean cada vez mayor el número de jóvenes chilenos que aspirarán a cursar ese nivel educacional. No es posible pensar –especialmente en una sociedad tan desigual como la nuestra- que esas aspiraciones deban ser cubiertas por el esfuerzo de las familias o simplemente con cargo a las rentas futuras de los peor situados.

Por lo anterior, el Consejo recomendará en su informe final el incremento de los recursos a la educación superior, especialmente focalizados en los sectores en posiciones sociales más desventajosas, como una manera de no lesionar las expectativas que la modernización del país ha desatado. Superar la desigualdad educativa exigirá un esfuerzo mayor de todos.

ANEXO Informe de Avance N° 2

AYUDAS ESTUDIANTILES EN LA EDUCACION SUPERIOR

Becas de Arancel

Las becas de arancel están destinadas a financiar parte o total del arancel anual de la carrera de alumnos chilenos[133], que dadas sus condiciones socioeconómicas y las de sus grupo familiar, necesitan ayuda para el financiamiento de sus estudios.

El MINEDUC ha establecido seis ayudas para el financiamiento de los estudiantes que ingresen a primer año en una institución de educación superior. Las cuales se detallan a continuación:

Beca Bicentenario: Está dirigidas a estudiantes de buen rendimiento académico que hayan egresado de Enseñanza Media y se matriculen en carreras en cuyo ingreso se considere el puntaje obtenido en la Prueba de Selección Universitaria, en alguna de las 25 Universidades del Consejo de Rectores. La finalidad de este beneficio es incentivar a los estudiantes de más bajos recursos que hayan tenido un buen rendimiento académico para que continúen estudios de educación superior. Los postulantes a está beca deben tener un puntaje en la PSU igual o superior a 550 puntos.

"Beca Juan Gómez Millas": Dirigidas a estudiantes de buen rendimiento académico que hayan egresado de Establecimientos de Enseñanza Media subvencionados y que se matriculen en alguna de las 25 Universidades del Consejo de Rectores, o en alguna Universidad, Instituto Profesional o Centro de Formación Técnica autónomos y acreditados. En el caso de los postulantes no videntes, que por su condición no pueden rendir la P.S.U., se les exceptúa de este requisito, debiendo tener un promedio de notas de Enseñanza Media igual o superior a 5,0. Se exceptúan de la PSU también los alumnos extranjeros provenientes de América Latina y el Caribe, quienes deberán cumplir con los requisitos académicos de ingreso que cada institución de educación superior establezca para la admisión de alumnos extranjeros.

"Beca Nuevo Milenio". Está dirigidas a estudiantes de buen rendimiento académico que se matriculen en carreras técnicas de nivel superior o carreras profesionales en instituciones de educación superior oficialmente reconocidas por el Estado. En el caso de las carreras profesionales, éstas deberán ser

[133] Se exceptúan aquellos estudiantes extranjeros provenientes de América Latina y el Caribe de comprobada necesidad socioeconómica.

impartidas por institutos profesionales acreditados por la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado. Esta beca no tiene como requisito rendir la PSU para postular, solo se requiere un promedio de notas de enseñanza media igual o superior a 5.0 para matricularse en carreras técnica y para carreras profesionales promedio igual o superior a 5.5.

"Beca para Estudiantes Hijos de Profesionales de la Educación y del personal a que se refiere la Ley Nº 19.464". Son aquellas dirigidas a estudiantes meritorios, hijos de profesionales de la educación y del personal asistente de educación, que se desempeñen en Establecimientos Educacionales regidos por D.F.L. (ED.) Nº2, de 1998, y por el Decreto Ley Nº3.166, de 1980, que se matriculen en las instituciones de educación superior referidas en el Art.1º del D.F.L. (Educación) Nº4, de 1981, o en instituciones de educación superior privadas que gocen de plena autonomía.

"Beca para Estudiantes Destacados que Ingresan a Pedagogía". Son aquellas dirigidas a estudiantes destacados que ingresen a primer año a una carrera de Pedagogía, en instituciones de educación superior reconocida oficialmente por el Estado y acreditada de acuerdo a la Ley N° 20.129. Esta beca tiene por finalidad ayudar en el financiamiento de arancel de aquellos alumnos que manifestar interés por estudiar una carrera de pedagogía y postular en primera opción a una de ellas.

"Beca de Excelencia Académica y Beca Puntaje Nacional". La beca Excelencia académica esta dirigida a estudiantes meritorios que egresen de Enseñanza Media en el año 2007, de Establecimientos subvencionados, cuyo promedio de notas de Enseñanza Media se encuentre en el 5% mejor del establecimiento. Por otro parte la beca Puntaje Nacional beneficia a aquellos alumnos que hayan obtenido un puntaje nacional en la Prueba de Selección Universitaria (PSU), de acuerdo a la información que entregue el Departamento de Evaluación, Medición y Registro Educacional de la Universidad de Chile. Para la obtención de estos beneficio los estudiantes deberán matricularse en alguna de las 25 Universidades del Consejo de Rectores o en universidades privadas acreditadas de acuerdo a la Ley N° 20.129 e institutos profesionales o Centros de Formación Técnica acreditados o en proceso de acreditación.

Créditos

Fondo Solidario de Crédito Universitario: Beneficio que se otorga a los estudiantes de las Universidades del Consejo de Rectores, también denominadas Universidades Tradicionales, quienes por su condición socioeconómica requieren de algún tipo de ayuda para financiar el pago total o parcial del arancel anual de la carrera. El Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU) es el principal y mayor mecanismo de financiamiento de ayuda estudiantil para pago de arancel de que se dispone. Permite mantener en

el sistema a aproximadamente el 67% de los estudiantes de las 25 universidades del Consejo de Rectores. La adjudicación final del crédito a los estudiantes la efectúa cada una de las 25 universidades, de acuerdo a la acreditación socioeconómica efectuada por el Ministerio de Educación por la vía del sitio www.becasycreditos.cl y a los recursos disponibles, que se componen, del aporte fiscal provisto por el Ministerio de Educación y las recuperaciones de créditos otorgados en años anteriores.
Este crédito es otorgado en UTM con una tasa de interés anual del 2%, se comienza a cancelar después de 2 años de haber egresado, pagando anualmente una suma equivalente al 5% del total de ingresos que haya obtenido el año anterior.

Crédito con Garantía del Estado: Es un crédito, dirigido a jóvenes que pertenecen a grupos familiares de escasos recursos económicos, y que cumplen con los méritos académicos mínimos exigidos por la reglamentación de la Ley y los establecidos por cada institución de educación superior. La diferencia está en que este crédito no está condicionado a la capacidad actual de endeudamiento de las familias de los postulantes y por ende no exige ningún tipo de garantía o aval familiar. En su reemplazo, el sistema establece que las garantías son entregadas por la institución de educación superior donde estudia el alumno y por el Estado, que es garante del crédito hasta la total extinción del mismo.

CUADRO COMPARATIVO AYUDAS ESTUDIANTILES 2006 - 2007

	Año 2006		Año 2007	
Tipo de Ayuda	**Monto Total**	**Númeo de Beneficios**	**Monto Total**	**Númeo de Beneficios**
Beca Bicentenario	24.669.382.320	23.917	30.537.941.603	24.737
Beca Juan Gomez Milla	7.825.919.108	7.762	5.079.695.881	5.422
Beca Hijo de Profesores	2.286.415.395	4.514	2.717.984.490	5.555
Beca Pedagogía	480.515.310	475	542.000.000	560
Beca Nuevo Milenio	4.469.615.394	13.643	8.139.635.000	22.758
Beca Excelencia Académica	0	0	3.625.400.000	4.196
Fondo Solidario	68.203.203.525	69.968	74.700.000.000	82.322
Valech y Rettig	4.713.002.543		4.608.911.000	1.586
Crédito con Aval	26.311.601.000	21.327	41.720.385.000	39.387
Total	**138.959.654.594**		**171.671.952.974**	

Fuente: DIVESUP - DPFyE
Nota 1: Los montos se encuentran inflactados en 3,5% anual respecto a valores 2006
Nota 2: Los beneficiados de Beca Bicentenario año 2006 corresponden a 15.817 de primer año y Renovantes.
Se estiman en 8.100 los beneficiados de la ex Beca Mineduc y nuevas Becas otorgadas a alumnos de Cursos Superiores.
Nota 3: La Cantidad Total de Beneficiados no es igual a la suma de los Beneficios Individuales

MONTO DE AYUDAS POR BECA

BECA	COHORTE	MONTO DE BECA $
Beca Bicentenario	- Primer año y Renovación 2007 - Renovación 2006 y anterior	1.150.000.- 1.000.000.-
Beca Excelencia Académica (Universidades) y Puntaje Nacional	- Primer año y Renovación 2007	1.000.000.-
Beca Excelencia Académica (Institutos Profesionales, Centro de Formación Técnica)	- Primer año y Renovación 2007	400.000.-
Beca para Hijos de Profesionales de la Educación	- Primer año y Renovaciones	500.000.-
Beca Juan Gomez Millas	- Primer año y Renovaciones	1.000.000.-
Beca Nuevo Milenio	- Primer año y Renovación 2007 - Renovación 2006 y anterior	400.000.- 360.000.-
Beca de Pedagogía	- Primer año y Renovaciones	1.000.000.-

Ayudas de Mantención

La Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) otorga diversos beneficios para apoyar la educación de estudiantes de enseñanza prebásica, básica, media y superior, alguna de la cuales se detallan a continuación.

Beca Indígena: Destinada a alumnos de procedencia indígena, según lo establecido en la Ley Indígena., la cual "reconoce como principales etnias de Chile la: Mapuche; Aymara, Rapa Nui o Pascuense, de las Comunidades Atacameñas, Quechuas y Collas del Norte del país, a las comunidades Kawashkar o Alacalufe y Yámana o Yagán de los canales Australes". La beca consiste en un aporte monetario de libre disposición que se entrega a los

estudiantes de ascendencia indígena que hayan sido beneficiados por el programa.
Pueden postular los estudiantes que se encuentren cursando educación básica, media ó superior, que tengan ascendencia indígena.

Beca Zonas Extremas: Tiene su origen en el articulo Nº 56 de la Ley N º 18. 681 del año 1988, que crea un programa especial de becas destinado a estudiantes de escasos recursos, residentes en las Regiones de Valparaíso (Isla de Pascua y Juan Fernández); Los Lagos (Provincia de Palena); de Aysén y Magallanes.

Su objetivo principal es contribuir a que estudiantes vulnerables de zonas aisladas continúen sus estudios en establecimientos educacionales reconocidos por el Estado, siempre que en sus localidades de residencia no existan los niveles, modalidades y especializaciones educacionales de su interés.

La beca comprende asignaciones de libre disposición consistentes en una asignación mensual por alumno no superior a 1,87 Unidades Tributarias Mensuales (U.T.M) por un máximo de diez meses al año, y una asignación anual por alumno según lugar de residencia no superior a: • 5,79 U.T.M. para los estudiantes de las provincias de Coyhaique, Aysén, General Carrera y Capitán Prat. • 18,65 U.T.M. para los estudiantes de la provincia de Isla de Pascua. • 3,73 U.T.M. para los estudiantes de la comuna de Juan Fernández. • 5,79 U.T.M. para los estudiantes de educación superior de la región y comuna señaladas en las letras a) y c) precedentes, de la Provincia de Palena y de las Provincias de Última Esperanza, Magallanes, Tierra del Fuego y Antártica Chilena.

Beca de Alimentación para la Educación Superior: El objetivo de esta beca es apoyar con alimentación a los estudiantes más vulnerables del país para que puedan continuar estudios de Educación Superior. Beneficia a estudiantes que ingresan a primer año de educación superior de los quintiles de ingreso más vulnerables (I y II), seleccionados con alguno de los siguientes beneficios de arancel: Beca Bicentenario, Beca Juan Gómez Millas, Beca de Excelencia, Beca Puntaje Nacional, Crédito Solidario, Crédito con Aval del Estado, y Beca Nuevo Milenio.

Beca En Dinero Complementario a Becas de Arancel: Esta beca apoya con dinero de libre disposición a los estudiantes más vulnerables del país pertenecientes a los quintiles de ingreso más vulnerables (I y II) y que presentan excelente rendimiento académico para que puedan continuar estudios de Educación Superior. Consiste en dinero de libre disposición por el período académico anual hasta el mes de diciembre, se otorga de manera complementaria junto a las becas de alimentación y becas de arancel como: Beca Bicentenario, Beca Juan Gómez Millas, Beca de Excelencia, Beca Puntaje Nacional.

Beca Presidente de la República: Es una Beca de Mérito cuyo objetivo principal es apoyar económicamente a estudiantes de escasos recursos económicos y rendimiento académico sobresaliente para que realicen sus estudios de Educación Media y Superior. Pueden postular los estudiantes que egresan de 8º básico y quienes se encuentren cursando educación media.
La beca otorga:

- 0,62 Unidades Tributarias Mensuales para el caso de los alumnos de educación media
- 1,24 Unidades Tributarias Mensuales para los alumnos de educación superior.

CUADRO COMPARATIVO AYUDAS DE MANTENCION 2006-2007

	2006		2007	
PROGRAMA	**Monto Total M$**	**N° Beneficios**	**Monto Total M$**	**N° Beneficios**
AYUDAS DE MANTENCION	**18.814.496**	**65.373**	**30.105.814**	**107.604**
BECAS MANTENCION*	8.852.947	42.608	18.824.351	83.011
BECAS PRESIDENTE DE LA REPUBLICA	6.717.765	17.007	6.952.887	17.007
BECAS INDIGENAS	2.313.637	4.571	3.365.874	6.399
BECAS ZONAS EXTREMAS	930.147	1.187	962.702	1.187
Becas PSU (Apoyo al acceso a Educacion Superior)*	**3.040.000**	**158.000**	**3.255.075**	**160.000**
TOTAL AYUDAS más BECAS PSU	**21.854.496**	**223.373**	**33.360.889**	**267.604**

* Nuevas Políticas

APORTES FISCALES PARA AYUDAS ESTUDIANTILES

	2007	
	MONTO M$	**AYUDAS**
CREDITO SOLIDARIO	74.700.000	82.322
CREDITO C/GARANTIA	41.720.385	38.579
BECAS MINEDUC	50.642.657	63.228
BECAS RETTIG	70.682	64
BECAS VALECH	4.538.229	1.522
BECAS MANTENCIÓN	30.105.814	107.604
TOTAL	**201.777.767**	

Fuente: DIVESUP - DPFyE

Notas: Todos los valores están expresados en moneda 2007

Para el año 2007, las ayudas estimadas del FSCU en relación al Aporte Fiscal

Para el año 2007, las ayudas estimadas de las Becas Valech en relación a Ayuda Pro

La información incluye alumnos de 1er año y renovantes.

ANEXO Informe de Avance N° 3

"SISTEMA DE PROVISION MIXTA EN LA EDUCACION SUPERIOR CHILENA"

Preparado a solicitud del
Consejo Asesor Presidencial de Educación Superior

Julio 2007

PROVISIÓN "MIXTA" EN EL SISTEMA DE EDUCACION SUPERIOR CHILENO

Antecedentes

El sistema de educación superior chileno –tal como lo conocemos hoy- es el resultado de una larga evolución histórica en la que influye una multiplicidad de factores. Existe una primera etapa de nacimiento del sistema –que se extiende hasta la tercera década del siglo XX y que se inaugura con el surgimiento de la Universidad de Chile- que es donde nacen y se consolidan un conjunto de instituciones públicas y privadas de variada inspiración, marcando así, desde sus mismos inicios, el carácter mixto que, en lo sucesivo, poseería el sistema. En esta primera etapa, la Universidad de Chile está intensamente vinculada a los ideales nacionales y republicanos y la Universidad Católica a los ideales de una catolicidad que empieza, poco a poco, a hacer suyos los problemas de la primera modernidad[134]. En su conjunto, el sistema forma a las élites del país y funciona en un sistema educativo altamente excluyente para los estándares de hoy, como lo prueba el hecho que sólo hacia 1960 la cobertura en educación básica fue completa[135].

---

[134] Los orígenes del sistema universitario chileno se remontan a 1622, año en que se creó la primera universidad chilena, fundada bajo el nombre de "Santo Tomás de Aquino". Luego, por instrucción del Rey Felipe V, surge en 1728 la Universidad de San Felipe. En 1842, sobre la base de la Universidad de San Felipe, se fundó la Universidad de Chile, primera universidad pública del país. Luego, en 1888, la Iglesia Católica fundó la Universidad Católica de Santiago. En 1889 fue creado el Instituto Pedagógico, destinado a formar profesores secundarios, el cual se integrará posteriormente a la Universidad de Chile. Entre los años 1912 y 1929 se fundaron las Universidades de Concepción , la Católica de Valparaíso y la Técnica Federico Santa María, todas ellas instituciones de carácter privado. En el año 1947 se creó la segunda universidad pública del país -la Universidad Técnica del Estado-, la cual fue fundada sobre la base de la antigua Escuela de Artes y Oficios. Durante la década del 50 se crearon la Universidad Austral de Chile y la Universidad Católica del Norte.

Es necesario precisar que, sin perjuicio de la autonomía de los establecimientos privados surgidos hasta ese momento, todos ellos estaban sujetos a la supervigilancia académica de la Universidad de Chile.

Respecto al financiamiento, todas las Universidades recibían en alguna medida subsidios estatales, en forma estable desde los años 1950.

[135] Hacia 1965, todavía un 15% de la población mayor de 15 años era analfabeta; la escolaridad promedio llegaba apenas a 4,2 años y caía a 2,4 en los sectores rurales; sólo el 32% de los alumnos que se matriculaba en primer año de la enseñanza primaria terminaba los seis años de educación obligatoria y la cobertura de la educación secundaria apenas alcanzaba al 17% de los jóvenes entre 15 y 19 años.

A partir de 1960, se inicia un proceso de expansión impulsado por las dos universidades públicas, expresado en la apertura de sedes o campus regionales a lo largo de todo el territorio, las cuales se gobernaban con relativa autonomía. Dicho proceso fue seguido también por algunas instituciones privadas, especialmente las católicas.

Ese proceso de crecimiento tenía por objeto cubrir la cada vez mayor demanda por acceder al sistema de educación superior. A pesar que los niveles de cobertura en educación secundaria eran todavía magros –hacia el año 1973 recién se empinaban sobre el 48%- principió a existir una intensa expectativa de estudios superiores, alentadas por la gratuidad del sistema, la mayor participación política y el crecimiento general de las expectativas en sectores hasta entonces excluidos. Sin embargo, el desarrollo del sistema de educación superior sufrió drásticos cambios a partir del año 1973, fecha a partir de la cual el gobierno militar procedió a intervenir los establecimientos de educación superior, hasta el término mismo de dicho gobierno, designando rectores delegados en cada uno de los planteles, quienes, a su vez, designaban a las restantes autoridades académicas y administrativas.

El gobierno militar concentró en sus manos las funciones normativas y de gobierno de cada casa de estudios, comenzando un proceso de "reestructuración" del sistema educativo nacional, mediante la dictación de nuevas normativas tendientes a "optimizar" la administración de las instituciones y reformar por completo el la estructura existente. Asimismo, dicha reestructuración contemplaba la adopción de políticas para cubrir las crecientes demandas de educación existentes, las que el Estado no se encontraba en condiciones de satisfacer.

Así, en el año 1980, se dictó el D.F.L. Nº 1 de Educación, que junto con los DFL Nº 5 y 24 de 1981, modificaron el sistema educacional chileno, distinguiendo los tres tipos de instituciones de educación superior que actualmente conocemos y delimitando a nivel normativo cada una de sus funciones y atribuciones.

Se procedió en este punto a dar una "reestructuración" a las universidades estatales, las que vieron reducido su ámbito a las facultades e institutos que tenían en Santiago. A partir de las sedes existentes en regionales, se crearon nuevas universidades públicas.

La nueva legislación abrió la posibilidad de creación de establecimientos educacionales por iniciativa privada, con lo cual se da paso al nacimiento de las universidades privadas propiamente tales, que no reciben financiamiento de parte del Estado.

Desde el punto de vista de las políticas estatales, comenzó a definirse un sistema tal que cumplía las siguientes condiciones: i) provisión mixta y diversa tanto en la índole de las instituciones, como en el tipo de formación, técnica o

profesional, que entregan; ii) remoción de las barreras de entrada al sistema y sustitución por un sistema de control ex post entregado al Consejo Superior de Educación; iii) disminución de los aportes directos a las instituciones que integran el Consejo de Rectores las que, a partir de entonces, se ven en un juego de suma cero a la hora de captar recursos públicos; iv) supresión de la gratuidad y financiamiento de los estudios de pregrado con cargo a las rentas presente o futuras de los estudiantes.

Ese conjunto de transformaciones modificó de manera radical el entorno institucional y de incentivos de la educación superior chilena. La disminución de los aportes fiscales y su distribución en un juego de suma cero, los subsidios a la demanda (en la forma de créditos) y la remoción de las barreras de entrada al sistema –junto a la expansión del sistema escolar en su conjunto- han tendido poco a poco a masificar el sistema, obligado a las instituciones a adoptar diversas estrategias de competencia (diversificación, uso de instrumentos de marketing, búsqueda de aportes privados, realización de actividades lucrativas a fin de allegar recursos a las universidades, mejora en la gestión, ampliación de la matrícula de pregrado) que dificultan los arreglos cooperativos o articulaciones voluntarias entre el conjunto de las instituciones que forman parte del sistema.

Descripción general

Los antecedentes señalados permiten explicar que el actual sistema de educación superior chileno sea muy diverso desde el punto de vista de la fisonomía de sus instituciones y de las funciones que éstas cumplen. En medida importante, esta diversidad puede entenderse a partir de la legislación que sobre educación superior fue dictada en 1981, la cual favoreció la creación de instituciones privadas de educación superior, así como del hecho de que en esa misma década, principalmente a partir de sedes regionales de la Universidad de Chile y de la entonces Universidad Técnica del Estado, fue creado un número importante de nuevas universidades estatales dotadas de autonomía. Otro hecho importante, ahora en la década de los 90, fue la transformación en universidades autónomas de lo que en ese momento eran tres sedes de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

En la actualidad, la educación superior en Chile es provista por 61 universidades públicas y privadas, 25 de las cuales forman parte del Consejo de Rectores, 43 institutos profesionales privados, y 105 centros de formación técnica privados. En total, 209 instituciones que en 444 sedes a lo largo del país matricularon en el año 2006 a 615 mil estudiantes. Más del 90% de las instituciones de educación superior en Chile son privadas y aproximadamente 70% de los alumnos está inscrito en instituciones privadas.

A estas instituciones, se suman las 19 entidades de educación superior de la Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad que, conforme a la Ley Orgánica

Constitucional de Enseñanza, de 1990 (LOCE), otorgan títulos técnicos, profesionales y grados académicos a cerca de 3.000 mil alumnos que se forman en ellas en las disciplinas propias de su misión.

Como se puede apreciar, la composición del sistema es muy variada. Durante los últimos años se ha podido constatar incluso, la presencia de universidades extranjeras y de una empresa de EE.UU. dedicada al rubro de la educación terciaria.

Es en virtud de los antecedentes expuestos que podemos hablar tanto de diversidad institucional como de provisión mixta de la educación superior en nuestro país. También hay diferencias, por cierto, en la calidad que ofrecen las distintas instituciones que forman parte del sistema.

Desde el punto de vista jurídico, las universidades estatales son personas jurídicas de derecho público creadas y organizadas por ley. Las universidades privadas, por su parte, deben organizarse como corporaciones o fundaciones, es decir, como personas jurídicas sin fines de lucro. Los institutos profesionales y centros de formación técnica, en cambio, están autorizados por la LOCE para organizarse como personas jurídicas sin fines de lucro o como organizaciones lucrativas. Sin embargo, la gran mayoría adopta la forma de sociedades comerciales, hasta el punto de que sólo el 19% de los institutos profesionales y menos del 10% de los centros de formación técnica están constituidos como personas jurídicas sin fines de lucro.

Las universidades del estado son 16. Las restantes son privadas, aunque entre éstas se encuentran 9 universidades—seis católicas y tres seculares—que reciben aportes financieros directos del Estado e integran, junto con las estatales, el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, el cual fue creado por la ley 11.575, de agosto de 1954. Su misión es la de "confeccionar anualmente los planes de coordinación de las investigaciones tecnológicas, dentro de los presupuestos que para ellas hayan aprobado las respectivas Universidades y proponer a las entidades que lo integran, las iniciativas y soluciones destinadas a coordinar sus actividades en todos sus aspectos, para procurar un mejor rendimiento y calidad de la enseñanza universitaria". A la función señalada en su ley de creación se añade, en el año 1964, por medio de la ley 15.561, la función de proponer a las respectivas Universidades las iniciativas y soluciones destinadas a coordinar en general las actividades de éstas en todos sus aspectos y mejorar el rendimiento y la calidad de la enseñanza universitaria. Dicha ley también otorga personalidad jurídica al Consejo. Luego, en el año 1975, por medio del DL 1287, se dispuso que el Consejo de Rectores fuera integrado y presidido por el Ministro de Educación, quien designaría un Vicepresidente de entre los miembros del Consejo. En 1984, la ley 18.369 incorpora al Consejo de Rectores a las universidades e institutos profesionales derivadas de la Universidad de Chile y de la Universidad Técnica del Estado.

Posteriormente, el DFL Nº 2 de Educación, de 1985, fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado del Estatuto Orgánico del Consejo de Rectores.

Dicho cuerpo legal define al Consejo de Rectores de Universidades Chilenas como una persona jurídica de derecho público, de administración autónoma, cuyo representante legal es su presidente, el Ministro de Educación.

Sus funciones son las de:

- Confeccionar anualmente planes de coordinación de las investigaciones científicas y tecnológicas dentro de los presupuestos que para este fin hayan aprobado las respectivas entidades.
- Emitir pronunciamientos y declaraciones destinadas a hacer presente el criterio con que los Rectores enfocan los principales problemas de la enseñanza.
- Proporcionar al Ministerio de Educación antecedentes e informes sobre la situación general de la enseñanza del país.
- Estudiar y determinar las necesidades nacionales de profesionales y técnicos, para lo cual podrá asesorarse de las asociaciones gremiales respectivas y de organismos técnicos.

En el momento de dictarse la ley 11.575, se mencionó expresamente como integrantes del Consejo a las 8 universidades entonces existentes (dos estatales -U. de Chile y U. Técnica del Estado-, tres católicas –de Chile, de Valparaíso y del Norte- y tres privadas de carácter secular, a saber, U. de Concepción, U. Técnica Federico Santa María y U. Austral de Chile). A aquellas 9 suele llamárseles "universidades privadas de carácter público", en contraposición a las restantes privadas que carecen de aportes fiscales directos, puesto que, vistas las cosas en perspectiva histórica, han tenido una mayor cercanía con el Estado en el desarrollo de políticas públicas en el campo de la educación superior, y, por lo mismo, han sido asimiladas, en muchos aspectos, al tratamiento que el Estado da a sus propias universidades. Así, por ejemplo, la LOCE reconoció su autonomía no sólo a las universidades estatales existentes al 31 de diciembre de 1981 y a las instituciones de educación superior derivadas posteriormente de éstas o sus sucesoras, sino a todas las universidades existentes a esa misma fecha. Y estas otras universidades no estatales existentes a la fecha y a las cuales se reconoció su carácter de tales y la conservación de su plena autonomía, fueron, precisamente, las tres católicas y tres privadas de carácter secular que fueron identificadas más arriba.

Entre las universidades estatales cabe distinguir entre aquellas que son originarias (Universidad de Chile y Universidad de Santiago de Chile, ex Universidad Técnica del Estado) y aquellas que derivaron de esas dos, las cuales suman 14. Dos de estas 14 se encuentran en Santiago y las 12 restantes en regiones distintas de la metropolitana. Esta distinción es importante puesto que las dos universidades estatales originarias son planteles consolidados hace ya bastante tiempo, mientras que las 14 derivadas, que fueron constituidas a

inicios de la década de lo 80 del siglo pasado, principalmente en regiones y sobre la base de lo que eran sedes regionales de la Universidad de Chile y de la entonces Universidad Técnica del Estado, tenían al momento de su constitución realidades más precarias, desde el punto de vista de su infraestructura y dotaciones académicas, tanto entre sí como respecto de sus universidades de origen.

Las universidades estatales se rigen por estatutos aprobados por ley, y, salvo el caso de la Universidad de Chile, que cambió su estatuto en 2006,las 15 restantes universidades estatales continúan rigiéndose por los mismos estatutos que les fueron impuestos al momento de su fundación a inicios de la década de los 80 del siglo recién pasado.

También es posible distinguir entre universidades estatales metropolitanas –las dos originarias, la Universidad Tecnológica Metropolitana y la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación- y las 12 restantes que se encuentran en regiones distintas de la metropolitana.

Las universidades estatales, además de su participación en el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, se encuentran agrupadas en el Consorcio de Universidades Estatales de Chile, el que se constituyó como corporación el 13 de mayo de 1993 y obtuvo su personalidad jurídica por Decreto N° 31 el 7 de enero de 1994. Por su parte, las universidades que integran el mencionado Consejo de Rectores y que se encuentran en regiones distintas de la metropolitana, independientemente de su carácter estatal o no, forman, también desde la década de los 90, la Agrupación de Universidades Regionales.

Con respecto a las universidades privadas, las que fueron fundadas antes de 1981 han formado siempre parte del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas y recibido también aportes directos del Estado. Estas son las que anteriormente, en este documento, fueron llamadas "universidades privadas con carácter público". Son 6 universidades católicas y tres seculares, aunque cabe precisar que, originariamente, las universidades católicas eran sólo 3 (de Chile, de Valparaíso y del Norte) y que su actual número de 6 se explica porque, en julio de 1991, la Pontificia Universidad Católica de Chile, transformó tres de sus sedes en universidades autónomas, cuyos rectores, si bien no forman parte del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas -cuyo estatuto legal es anterior a dicha transformación- concurren a éste en calidad de invitados permanentes. La pertenencia legal al Consejo de Rectores de 22 universidades, y la participación adicional que de hecho tienen en él otras 3 universidades, produce consecuencias importantes para todas ellas, de donde se sigue la conveniencia de revisar el estatuto jurídico del Consejo y de evaluar su eventual modificación, tanto en lo que respecta a la funciones del organismo como a las instituciones que lo integran.

En cuanto a las 6 universidades católicas antes identificadas, hay dos que tienen carácter Pontificio (Universidad Católica de Chile y Universidad Católica de Valparaíso) y 4 que no lo tienen.

Sin perjuicio de las 9 universidades privadas que cuentan con aportes directos del Estado, hay 36 universidades igualmente privadas -entre las que hay autónomas y otras en proceso de licenciamiento- que son aquellas que, sin recibir aportes directos del Estado, se encuentran organizadas como corporaciones y fundaciones, y entre las cuales 17 se encuentran formalmente organizadas y agrupadas en la Corporación de Universidades Privadas.

Desde el punto de vista de la autonomía de que gozan las instituciones de educación superior, cabe señalar que en el caso de las 25 universidades que forman parte del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, son todas ellas autónomas. Tratándose de universidades privadas que no reciben aportes directos del estado y que no forman parte de dicho Consejo, las hay autónomas y no autónomas y, en su caso, la obtención de la autonomía, en el marco de lo que la LOCE dispone sobre el particular, ha dependido de procesos de licenciamiento a cargo de universidades autónomas o del Consejo Superior de Educación. En el caso particular de los centros de formación técnica, su licenciamiento, es decir, el proceso conducente a la obtención de la autonomía, estuvo hasta 2006 a cargo del Ministerio de Educación, y ahora corresponde al Consejo Superior de Educación, mientras que el de los institutos profesionales ha correspondido a dicho Consejo desde 1990.

Al margen de las distinciones y clasificaciones anteriores, es conveniente diferenciar también entre universidades acreditadas por la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado; universidades que aún no lo están pero que se encuentran en proceso de serlo; universidades que optaron por la acreditación sin conseguirla; y universidades cuyas autoridades superiores han manifestado que no entrarán al proceso de acreditación que, en la actualidad, se encuentra regulado por la Ley N° 20.129 que entró en vigencia el 17 de noviembre de 2006. Cabe recordar que a la acreditación sólo pueden optar instituciones de educación superior autónomas, y que, por tanto, una cosa es el licenciamiento de dichas instituciones, proceso al cual se someten para la obtención de la autonomía, y otra la acreditación, proceso conducente a certificar calidad de instituciones ya autónomas.

A la vez, es necesario tener la mayor claridad sobre las sedes con que cuentan las instituciones de educación superior a lo largo del país, así como sobre los institutos profesionales y centros de formación técnica que han sido creados por universidades y que son gestionados por éstas. En materia de sedes universitarias, además del número importante que ellas han alcanzado, las hay de universidades metropolitanas en regiones distintas de la metropolitana; de universidades regionales en otras regiones distintas de la metropolitana y distintas también de la región donde aquellas tienen su casa central; y, por

último, de universidades regionales en la región metropolitana. La autoridad carece de información actualizada y confiable sobre el número total de sedes, localización de las mismas e instituciones de las cuales dependen, sino también acerca de cuál es la oferta educacional de cada sede y la solidez institucional que ellas tienen.

La diversidad institucional de nuestro sistema de educación superior (universidades, institutos profesionales, centros de formación técnica, y academias de las Fuerzas Armadas, Carabineros e Investigaciones), así como la que se observa, según vimos, al interior de las universidades, es un aspecto ya consolidado y que debe ser reconocido como tal, sin perjuicio de que el papel del Estado, las fuentes de financiamiento, las modalidades de control y las exigencias de acreditación, sean y deban ser distintos según la índole de las instituciones que componen el sistema, especialmente tratándose de universidades.

Además, el reconocimiento de la mencionada diversidad debe ir de la mano con exigencias de información y transparencia, tanto del sistema en su conjunto como de cada una de sus instituciones, de manera de garantizar la fe pública que se deposita en los establecimientos de educación superior. De alguna manera tendría que promoverse que todas las instituciones de educación superior, sin perjuicio de la publicidad que tienen derecho a contratar para promover sus carreras y programas, destinaran también esfuerzos y recursos a proveer de auténtica información tanto a organismos públicos que la organizan y difunden como a los propios interesados en dichas carreras y programas.

La índole sin fines de lucro de las Universidades.

A pesar de que la ley chilena exige a las universidades adoptar la naturaleza de entidades no lucrativas, y todas ellas lo son desde el punto de vista de su forma jurídica, es decir, son corporaciones o fundaciones, una proporción mayoritaria de las universidades privadas que no forman parte del Consejo de Rectores, en los hechos, no reinvierten en la universidad todos los excedentes (ingresos menos gastos) que obtienen en su operación, como correspondería al concepto de organización sin fines de lucro, sino que emplean parte de los excedentes para entregar rentas a los inversionistas o dueños.

Debe distinguirse esta situación de aquella que se configura cuando una institución no lucrativa opera unidades de negocios organizadas como empresas, un fenómeno crecientemente habitual en las universidades de todo el mundo. En este caso, la universidad no abandona su status de organización sin fines de lucro, en la medida que las utilidades de sus empresas están destinadas a subsidiar las actividades deficitarias de la universidad.

La distinción entonces entre universidades que poseen fines de lucro y aquellas que en cambio carecen de él, no deriva del hecho que las primeras realizan

actividades lucrativas o emprendan actividades comerciales y las segundas no. En otras palabras: que las universidades sean entidades que no persiguen fines de lucro significa precisamente eso -que su fin no es el lucro-, la cual no impide que puedan ejecutar determinadas actividades que, en sí misma, tengan fines de lucro. O sea, se trata de una condición que deben satisfacer las instituciones y no cada una de las actividades que éstas realizan. Se ha constatado por parte del Consejo que todas las Universidades realizan actividades lucrativas de diversa índole y bajo diversas fórmulas, aunque hay algunas que destinan los excedentes así obtenidos a mejorar la renta de sus profesores o allegar recursos para la inversión, en tanto otras destinan esos mismos excedentes para remunerar los aportes de capital de los controladores.

Deben distinguirse entonces dos situaciones: i) la de aquellas universidades privadas que mediante diversos mecanismos permiten la distribución de parte de sus excedentes a quienes invirtieron en ellas; y ii) la de aquellas universidades públicas o privadas que realizan actividades comerciales de diversa índole –v.gr. consultorías o venta de servicios- con el fin de mejorar la renta de sus académicos o atraer recursos para la inversión.

Con respecto a la primera situación, los mecanismos a través de los cuales se canalizan los excedentes desde las universidades a sus propietarios no son transparentes, y por lo tanto, no se encuentran documentados. La figura más empleada inicialmente fue la de la conformación de empresas inmobiliarias, de propiedad de los socios de la universidad, que proporcionan a ésta los recursos físicos que ocupa a cambio de una remuneración. Así, la titularidad de la propiedad de los inmuebles y equipos de alto costo por parte de la corporación o fundación universitaria misma, y no por una empresa ligada, ha podido ser empleada como indicio de ausencia de lucro en las universidades. En este caso, la existencia de sociedades inmobiliarias opera como un mecanismo para atraer capitales hacia la educación superior que, sin ese incentivo, migrarían a otras áreas del quehacer económico.

Sin embargo, los mecanismos de transferencia de recursos desde la corporación o fundación universitaria a los inversionistas que la controlan han adquirido formas más variadas y complejas, que conciernen no sólo ya a los inmuebles, sino a la contratación de otros servicios por parte de empresas relacionadas y, desde luego, a la posibilidad de vender el control de la universidad a nuevos dueños.

Ha surgido, entonces, un verdadero mercado de universidades en las que se transfieren licencias, flujos futuros de rentas o el mismo control de las instituciones.

En virtud de lo anterior, cabría preguntarse si es posible eliminar la provisión con fines de lucro en la educación superior. El resultado más probable de la eliminación de las rentas a los propietarios de las universidades, si pudiera

efectuarse, sería una provisión privada limitada a las entidades religiosas y la filantropía. En todo caso, este escenario es puramente teórico, porque es imposible erradicar de la universidad las rentas al capital.

En primer lugar, porque las operaciones de pago desde la universidad a empresas comerciales cuando los dueños de éstas son los controladores de aquélla -si bien plantean un conflicto de interés, perjudican a la universidad si el pago excede el precio de mercado, y desnaturalizan la idea de la entidad no lucrativa- resultan difíciles de objetar desde un punto de vista legal y, por lo mismo, no es factible poner atajo a situaciones como las recién mencionadas. Estas situaciones, por lo mismo, configuran una amplia zona gris que hace ilusoria la posibilidad de fiscalización efectiva del cumplimiento del compromiso no lucrativo, como lo sugiere la propia experiencia chilena al cabo de 25 años.

Por otra parte, desde la reforma de inicios de los '80, que dio lugar en Chile a la creación de universidades privadas, hasta la actualidad, la idea del fin de lucro en la educación superior, ya establecida entonces para los institutos profesionales y los centros de formación técnica, ha ido ganando aceptación en el mundo como una forma de provisión legítima en un sistema diversificado, y en la actualidad se encuentra autorizada en la legislación de varios países de América—por ejemplo, Estados Unidos (donde la mitad de las 9.000 instituciones de educación superior existentes son lucrativas), Brasil (dos tercios), Bolivia, Costa Rica, Perú y México—y en varios otros países de otras regiones del mundo[136].

Finalmente, no hay evidencia que demuestre que las entidades de educación superior sin fines de lucro sean de mayor calidad que las lucrativas, o viceversa, siendo otros los factores que inciden en la calidad, tales como la antigüedad, grado de consolidación institucional, acceso a financiamiento público, etc. Intuitivamente, una universidad que no maximiza excedentes, sino resultados académicos, y reinvierte en sus unidades deficitarias los excedentes de las que generan utilidades, debiera tener más recursos para invertir en el mejoramiento de sus funciones. Sin embargo, lo que se gana para la universidad por esta vía puede perderse con una gestión desinteresada en recortar gastos y aumentar márgenes de operación, o con las dificultades de encontrar inversionistas que financien los planes de desarrollo.

La política pública en nuestro país no ha hecho cuestión de la forma de organización de las instituciones de educación superior privadas cuando ha decidido poner recursos públicos a disposición de ellas. Así, por ejemplo, el gobierno ha destinado becas Nuevo Milenio y ha financiado proyectos del programa MECESUP para centros de formación técnica que son sociedades

[136] Por ejemplo, la educación superior con fines de lucro es permitida, además, en Filipinas, Malasia, Ucrania, Sudáfrica, Nueva Zelandia, Jordania, China, y Japón desde 2004 (Kinser y Levy, 2005).

comerciales. El requisito para acceder a fondos públicos ha sido la acreditación y no la naturaleza jurídica de la entidad privada beneficiaria. Otro tanto ha sucedido más recientemente con los fondos del programa MECESUP II abiertos a universidades privadas.

Nos parece que esta política es correcta, pero que sería beneficioso para el sistema que la regulación de las formas jurídicas de las universidades privadas reconcilie la norma con la práctica, y admita la posibilidad que las universidades también se organicen como entidades lucrativas, lo cual permitiría conocer, informar al público y supervigilar de mejor forma que en la actualidad los movimientos y estados financieros y patrimoniales de las instituciones lucrativas. Las universidades, por ejemplo, podrían organizarse como sociedades anónimas, y sujetarse entonces a las reglas de gestión e información propias de esas entidades. La aplicación a las universidades de las formas jurídicas disponibles en nuestro ordenamiento para las entidades lucrativas permitiría, además, hacer más expedito y transparente el acceso a financiamiento, poner luz sobre la propiedad de las instituciones, y sobre los cambios en ésta.

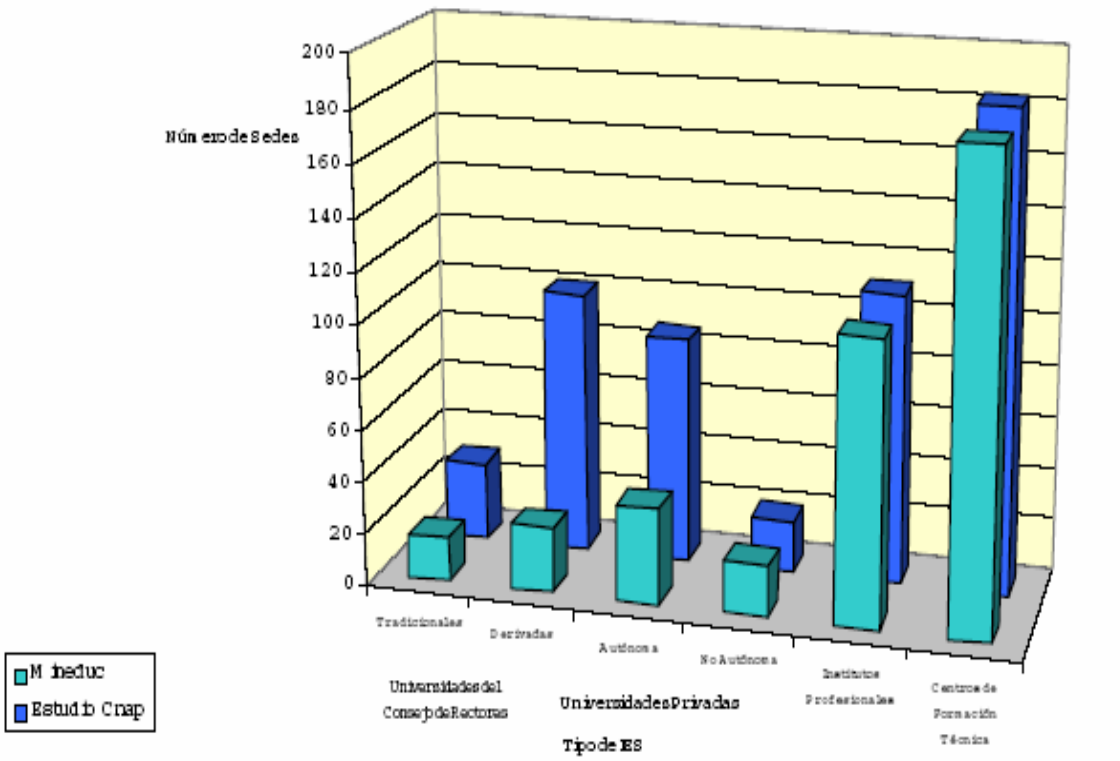
TABLA 1

DISTRIBUCION DE SEDES DE INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR POR REGIONES

Región	Universidades del Consejo de Rectores		Universidades Privadas		Institutos Profesionales	Centros de Formación Técnica	Total
	Tradicional	Derivada	Autónomas	no Autónomas			
I		5	2		2	7	16
II	1	7	7	1	5	9	30
III		2			1	3	6
IV	1	8	6	2	6	13	36
V	8	14	10	6	15	30	83
VI	2	7	6	1	3	8	27
VII		14	6		6	14	40
VIII	8	15	14	1	19	18	75
IX	1	6	5		4	8	24
X	3	6	5	1	9	10	34
XI	1	1	1		1	1	5
XII		3	1		1	3	8
R.M.	5	13	24	8	39	59	148
Total	30	101	87	20	111	183	532

FUENTE CNAP

Expansión de las Sedes según tipo de Institución de Educación Superior



ANEXO del informe de avance Nº 4-a

ACREDITACION

Universidades no-acreditadas

Nombre Institucion	Matr. Total Prog. Especial	Matr. Total Prog. Normales	Matr. Total Prog. Técnicos	Matr. total Programas Profesionales y/o Lic.	Matrícula Total
U. ARTURO PRAT	4425	5373	1460	8338	9798
U. LA REPÚBLICA	58	5500	122	5436	5558
U. BOLIVARIANA	4	3499	115	3388	3503
U. ADVENTISTA DE CHILE		1450	132	1318	1450
U. DEL PACÍFICO	0	3971	396	3575	3971
U. DEL MAR		22291	3854	18437	22291
U. TECNOLÓGICA METROPOLITANA	6840	7634	1593	12881	14474
U. DE LOS LAGOS	0	4216	60	4156	4216
U. MARIANO EGAÑA	0				
Totales	11327	53934	7732	57529	65261

Nota: UNAP y ULAGOS no están registrados los estudiantes de las sedes. U. Mariano Egaña sin registro de datos

Universidades que no registran proceso de acreditación con CNAP.

Nombre Institucion	Matr. Total Prog. Especial	Matr. Total Prog. Normales	Matr. Total Prog. Técnicos	Matr. total Programas Profesionales y/o Lic.	Matrícula Total
U. GABRIELA MISTRAL	387	2268		2655	2655
U. FINIS TERRAE	117	3349		3466	3466
U. DE LAS AMÉRICAS	1181	24577	2140	23618	25758
U. DE ARTE Y CIENCIAS SOCIALES ARCIS	334	4366	17	4683	4700
U. DE CIENCIAS DE LA INFORMÁTICA	158	7038	2188	5008	7196
U. DE ACONCAGUA	402	1349	580	1171	1751
U. MARÍTIMA DE CHILE		694	38	656	694
U. DE LOS ANDES		4309		4309	4309
U. BERNARDO O`HIGGINS		2566	62	2504	2566

U. INTERNACIONAL SEK	55	672		727	727
U. TECNOLÓGICA DE CHILE	729	10930	237	11422	11659
U. MIGUEL DE CERVANTES		216		216	216
U. REGIONAL SAN MARCOS		459		459	459
U. DE RANCAGUA		317		317	317
U. CHILENO-BRITÁNICA DE CULTURA		129		129	129

*La Universidad Tecnológica es la sucesora de INACAP, institución que fue acreditada como IP.

Institutos Profesionales no acreditados

Nombre Institución	Matr. Total Prog. Especial	Matr. Total Prog. Normales	Matr. Total Prog. Técnicos	Matr. total Programas Profesionales y/o Lic.	Matrícula Total
I.P. DIEGO PORTALES	295	4895	747	4443	5190
I.P. AIEP	135	14576	12706	2005	14711

Institutos Profesionales que no registran proceso de acreditación con CNAP.

Nombre Institucion	Matr. Total Prog. Especial	Matr. Total Prog. Normales	Matr. Total Prog. Técnicos	Matr. total Programas Profesionales y/o Lic.	Matrícula Total
I.P. ADOLFO MATTHEI		182	32	150	182
I.P. CS. DE LA COMPUTACIÓN ACUARIO DATA		167		167	167
I.P. ESC. DE CONTADORES AUDITORES DE STGO.		1267		1267	1267
I.P. LIBERTADOR DE LOS ANDES		409	8	401	409
I.P. CAMPVS		1222	1206	16	1222
I.P. LUIS GALDAMES		452		452	452
I.P. ESCUELA MODERNA DE MÚSICA		483		483	483
I.P. INST. SUP. DE ARTES Y CIENCIAS DE LA COMUNICACIÓN		119	0	119	119
I.P. ALEMÁN WILHELM VON HUMBOLDT		47		47	47
I.P. DEL VALLE CENTRAL	252	6023	3918	2357	6275
I.P. DE CIENCIAS Y ARTES INCA-CEA		784	315	469	784
I.P. CENAFOM	32	0		32	32
I.P. CIISA		602	381	221	602
I.P. ENAC		281		281	281
I.P. HOGAR CATEQUÍSTICO	264	100		364	364
I.P. LOS LEONES		7568	0	7568	7568

I.P. EATRI		519	246	273	519
I.P. CARLOS CASANUEVA		655	169	486	655
I.P. INSTITUTO NACIONAL DEL FÚTBOL		370	121	249	370
I.P. ESUCOMEX		504	60	444	504
I.P. ADVENTISTA		90		90	90
I.P. ALPES		61	0	61	61
I.P. TEATRO LA CASA		62	1	61	62
I.P. DE LOS ANGELES		99		99	99
I.P. HELEN KELLER		106	67	39	106
I.P. PROJAZZ		99		99	99

CENTROS DE FORMACION TECNICA NO ACREDITADOS

Nombre Institucion	Matr. Total Prog. Especial	Matr. Total Prog. Normales	Matr. Total Prog. Técnicos	Matr. total Programas Profesionales y/o Lic.	Matrícula Total
C.F.T. IPROSEC		429	429		429
C.F.T. INST. TECNOLÓGICO DE COMPUTACIÓN - I.T.C.		506	506		506
C.F.T. DEL MEDIO AMBIENTE		432	432		432

CENTROS DE FORMACION TECNICA SIN PROCESO ACREDITACION CNAP

Nombre Institucion	Matr. Total Prog. Especial	Matr. Total Prog. Normales	Matr. Total Prog. Técnicos	Matr. total Programas Profesionales y/o Lic.	Matrícula Total
C.F.T. ESUCOMEX		1540	1540		1540
C.F.T. CEPA DE LA III REGIÓN		41	41		41
C.F.T. LOS LEONES		2208	2208		2208
C.F.T. DE ENAC O CARITAS		2334	2334		2334
C.F.T. SIMÓN BOLIVAR		4018	4018		4018
C.F.T. ZIPTER		36	36		36
C.F.T. DIEGO PORTALES		2396	2396		2396
C.F.T. ESTUDIO PROFESOR VALERO		108	108		108
C.F.T. INST. SUPERIOR DE ESTUDIOS JURÍDICOS CANON		736	736		736
C.F.T. CENTRO DE EST. PARAMÉDICOS DE STGO. CEPSA	40	807	847		847
C.F.T. EDUCAP		200	200		200
C.F.T. CÁMARA DE COMERCIO DE SANTIAGO		0	0		0
C.F.T. DE EST. SUP.Y CAPACITACIÓN PROFESIONAL LAPLACE		684	684		684
C.F.T. INTECTUR		79	79		79
C.F.T. CEDUC - UCN	0	770	770		770
C.F.T. SALESIANOS DON BOSCO		948	948		948

C.F.T. CEITEC		174	174		174
C.F.T. ESC. DE ARTES APLICADAS OFICIOS DEL FUEGO		25	25		25
C.F.T. IGNACIO DOMEYKO		39	39		39
IFE CENTRO DE FORMACION EMPRESARIAL		108	108		108
C.F.T. ITPUCH INST. POLITÉCNICO DE LA U. DE CHILE		392	392		392
C.F.T. LA ARAUCANA		2244	2244		2244
C.F.T. UCEVALPO		852	852		852
C.F.T. ALPES		256	256		256
C.F.T. BARROS ARANA		127	127		127
C.F.T. CENCO		119	119		119
C.F.T. CENTRO DE ENS. ALTA COSTURA PAULINA DIARD		65	65		65
C.F.T. CEPONAL		76	76		76
C.F.T. CRECIC		514	514		514
C.F.T. CROWNLIET		224	224		224
C.F.T. ESC. DE INTÉRPRETES INCENI		50	50		50
C.F.T. FONTANAR		5	5		5
C.F.T. ICEL		1072	1072		1072
C.F.T. INST. CENTRAL DE CAPACITACIÓN EDUCACIONAL ICCE		67	67		67
C.F.T. INSTITUTO CHILENO-BRITÁNICO DE CONCEPCIÓN		52	52		52
C.F.T. INST. INTEC		25	25		25
C.F.T. INST. SUPERIOR DE ELECTRÓNICA GAMMA		251	251		251
C.F.T. JORGE ALVAREZ ECHEVERRÍA		21	21		21
C.F.T. OSORNO		280	280		280
C.F.T. SAN AGUSTÍN DE TALCA		877	877		877

C.F.T. SOEDUC ACONCAGUA		265	265		265
C.F.T. UDA		0	0		0
C.F.T. ACUARIO DATA		216	216		216
C.F.T. ESANE DEL NORTE		144	144		144
C.F.T. UTEM		506	506		506
C.F.T. INSEC		633	633		633
C.F.T. ALEXANDER VON HUMBOLDT		252	252		252
C.F.T. ESPERANZA JOVEN		76	76		76
C.F.T. ESC. ALTOS EST. DE LA COMUNICACIÓN EACE		32	32		32
C.F.T. LUIS ALBERTO VERA		146	146		146
C.F.T. RENGO		34	34		34
C.F.T. TECCON		72	72		72
C.F.T. PROTEC		117	117		117
C.F.T. JUAN BOHON		620	620		620
C.F.T. DE TARAPACÁ		209	209		209
C.F.T. AUSTRAL		586	586		586
C.F.T. INCOR		0	0		0
C.F.T. LOS FUNDADORES		191	191		191
C.F.T. SAN ALONSO		0	0		0
C.F.T. TEODORO WICKEL		186	186		186
C.F.T. EUROTEC		196	196		196
C.F.T. FLOEN		44	44		44
C.F.T. INSTITUTO SUPERIOR ALEMÁN DE COMERCIO INSALCO		47	47		47
C.F.T. PROFASOC		94	94		94

RESUMEN

		ACREDITADA	SIN PROCESO CNAP		NO-ACREDITADA		Total Estudiantes
TIPO INSTITUCION	N°	Estudiantes	N°	Estudiantes	N°	Estudiantes	
UNIVERSIDAD	36	335.791	15	66.602	9	65.261	467.654
INST. PROFESIONAL	9	100.471	26	22.819	2	19.901	143.191
CFT	7	47.554	64	29.526	3	1.367	78.447
TOTALES		483.816		118.947		86.529	689.292

Datos no consideran a la Escuela Militar

No contempla matrícula de U. Mariano Egaña (no acreditada)

DATOS INDICES 2007

ANEXO Informe de avance 4 B

RESULTADOS PROCESO DE ACREDITACION EDUCACION SUPERIOR

Universidades Participantes

Institución	Áreas Evaluadas	Resultado Acreditación
Escuela Militar del Libertador Bernardo O'higgins	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título	Acreditada Diciembre de 2011
Pontificia Universidad Católica de Chile	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título -Investigación -Docencia de Postgrado -Vinculación con el medio -Infraestructura y equipamiento	Acreditada Agosto de 2011
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título -Investigación -Docencia de Postgrado	Acreditada Agosto de 2009
Universidad Academia de Humanismo Cristiano	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título	Acreditada Noviembre de 2008
Universidad Adolfo Ibáñez	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título -Docencia de postgrado (Maestrías Profesionales)	Acreditada Agosto de 2009
Universidad Adventista de Chile	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título	No Acreditada
Universidad Alberto Hurtado	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título -Vinculación con el medio	Acreditada Noviembre de 2009
Universidad Andrés Bello	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título -Infraestructura y equipamiento	Acreditada Agosto de 2008
Universidad Arturo Prat	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título	No Acreditada
Universidad Austral de Chile	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título -Investigación -Docencia de Postgrado	Acreditada Agosto de 2009
Universidad Autónoma de Chile	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título	Acreditada Enero de 2009
Universidad Bolivariana	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título -Vinculación con el medio	No Acreditada
Universidad Católica de la Santísima Concepción	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título -Infraestructura y equipamiento	Acreditada Enero de 2008
Universidad Católica de Temuco	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título	Acreditada Noviembre de 2009
Universidad Católica del Maule	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título -Vinculación con el medio -Infraestructura y equipamiento	Acreditada Enero de 2009
Universidad Católica del Norte	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título -Investigación -Infraestructura	Acreditada Diciembre de 2010
Universidad Católica Silva Henríquez	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título	Acreditada Octubre de 2008
Universidad Central de Chile	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título	Acreditada Diciembre de 2008

Universidad de Antofagasta	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título	Acreditada Enero de 2009
Universidad de Atacama	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título	Acreditada Enero de 2008
Universidad de Chile	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título -Investigación -Docencia de Postgrado -Vinculación con el medio -Infraestructura y equipamiento	Acreditada Agosto de 2011
Universidad de Concepción	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título -Investigación -Docencia de Postgrado -Vinculación con el medio -Infraestructura y equipamiento	Acreditada Agosto de 2010
Universidad de La Frontera	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título -Investigación	Acreditada Noviembre de 2008
Universidad de La Serena	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título	Acreditada Enero de 2008
Universidad de Los Lagos	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título	No Acreditada
Universidad de Magallanes	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título	Reacreditada Noviembre de 2008
Universidad de Playa Ancha	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título	Acreditada Diciembre de 2008
Universidad de Santiago de Chile	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título -Investigación -Docencia de Postgrado -Vinculación con el medio -Infraestructura y equipamiento	Acreditada Abril de 2008
Universidad de Talca	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título -Investigación -Infraestructura y equipamiento	Acreditada Agosto de 2009
Universidad de Tarapacá	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título -Infraestructura y equipamiento	Acreditada Agosto de 2007
Universidad de Valparaíso	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título -Infraestructura y equipamiento	Acreditada Enero de 2009
Universidad de Viña del Mar	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título	Acreditada Octubre de 2008
Universidad del Bío-Bío	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título -Vinculación con el medio -Infraestructura y equipamiento	Acreditada Enero de 2009
Universidad del Desarrollo	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título -Vinculación con el medio -Educación continua	Acreditada Noviembre de 2011
Universidad del Mar	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título	No Acreditada
Universidad del Pacífico	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título	No Acreditada
Universidad Diego Portales	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título -Infraestructura y equipamiento	Acreditada Agosto de 2008
Universidad Iberoamericana de Ciencias y Tecnología, UNICIT	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título	Acreditada Diciembre de 2007
Universidad La República	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título	No Acreditada

Universidad Mariano Egaña	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título	No Acreditada
Universidad Mayor	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título	Acreditada Diciembre de 2009
Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título	Acreditada Enero de 2008
Universidad San Sebastián	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título	Acreditada Junio de 2008
Universidad Santo Tomás	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título	Acreditada Diciembre de 2007
Universidad Técnica Federico Santa María	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título -Investigación	Acreditada Diciembre de 2011
Universidad Tecnológica Metropolitana	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título	No Acreditada
Universidad UNIACC	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título	Acreditada Diciembre de 2007

Institutos Profesionales Participantes

Institución	Áreas Acreditadas	Vigencia de la Acreditación
Instituto de Estudios Bancarios “Guillermo Subercaseaux”	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título	Acreditado Diciembre de 2007
Instituto Profesional AIEP	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título	No Acreditado
Instituto Profesional ARCOS	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título	Acreditado Diciembre de 2008
Instituto Profesional de Chile	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título	Acreditado Noviembre de 2008
Instituto Profesional Diego Portales	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título	No Acreditado
Instituto Profesional DUOC-UC	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título -Infraestructura y equipamiento	Acreditado Agosto de 2010
Instituto Profesional INACAP	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título -Infraestructura y equipamiento	Acreditado Agosto de 2010
Instituto Profesional La Araucana	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título	Acreditado Noviembre de 2008
Instituto Profesional Providencia	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título	Acreditado Noviembre de 2009

Instituto Profesional Santo Tomás	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título	Acreditado Diciembre de 2007
Instituto Profesional Virginio Gómez	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título	Acreditado Noviembre de 2009

Centros de Formación Técnica Participantes

Institución	Áreas Acreditadas	Vigencia de la Acreditación
CFT Andrés Bello	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título	Acreditado Enero de 2008
CFT del Medio Ambiente	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título	No Acreditado
CFT DUOC-UC	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título	Acreditado Octubre de 2011
CFT INACAP	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título	Acreditado Octubre de 2011
CFT IPROSEC	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título	No Acreditado
CFT Instituto de Tecnología y Computación (ITC)	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título	No Acreditado
CFT Lota Arauco	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título	Acreditado Noviembre de 2008
CFT Santo Tomás	-Gestión Institucional -Docencia conducente a título	Acreditado Diciembre de 2008

ANEXO Informe de avance N°5

Cuadro 1.

Matrícula de educación superior por tipo de institución y quintil de ingreso percápita de hogar

Tipo de Institución	I	II	III	IV	V	Total
Centro de Formación Técnica	6,913	10,209	11,923	7,809	7,985	44,839
Instituto Profesional	9,973	18,622	32,307	44,573	41,237	146,712
Universidades	30,743	53,348	84,784	129,884	194,449	493,208
Universidades del Consejo de Rectores	*21,326*	*42,102*	*60,379*	*83,166*	*99,422*	*306,395*
Universidades Privadas	*9,417*	*11,246*	*24,405*	*46,718*	*95,027*	*186,813*
Total	**47,629**	**82,179**	**129,014**	**182,266**	**243,671**	**684,759**

Nota: considera a todas las personas que declaran asistir a una institución de educación superior, independiente del grupo de edad

Fuente: Encuesta CASEN 2003

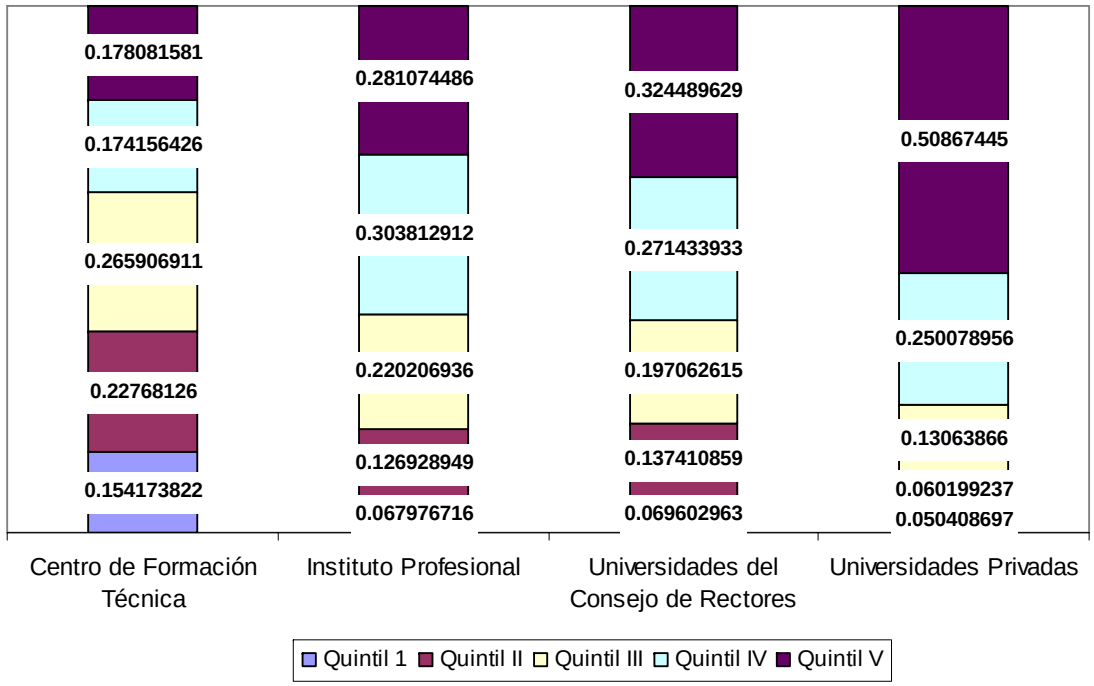
Gráfico 1.
Distribución de la matrícula de educación superior por tipo de institución, según quintil de ingreso percápita de hogar

Tipo de Institución	I	II	III	IV	V	Total
Centro de Formación Técnica	15.4%	22.8%	26.6%	17.4%	17.8%	100.0%
Instituto Profesional	6.8%	12.7%	22.0%	30.4%	28.1%	100.0%
Universidades	6.2%	10.8%	17.2%	26.3%	39.4%	100.0%

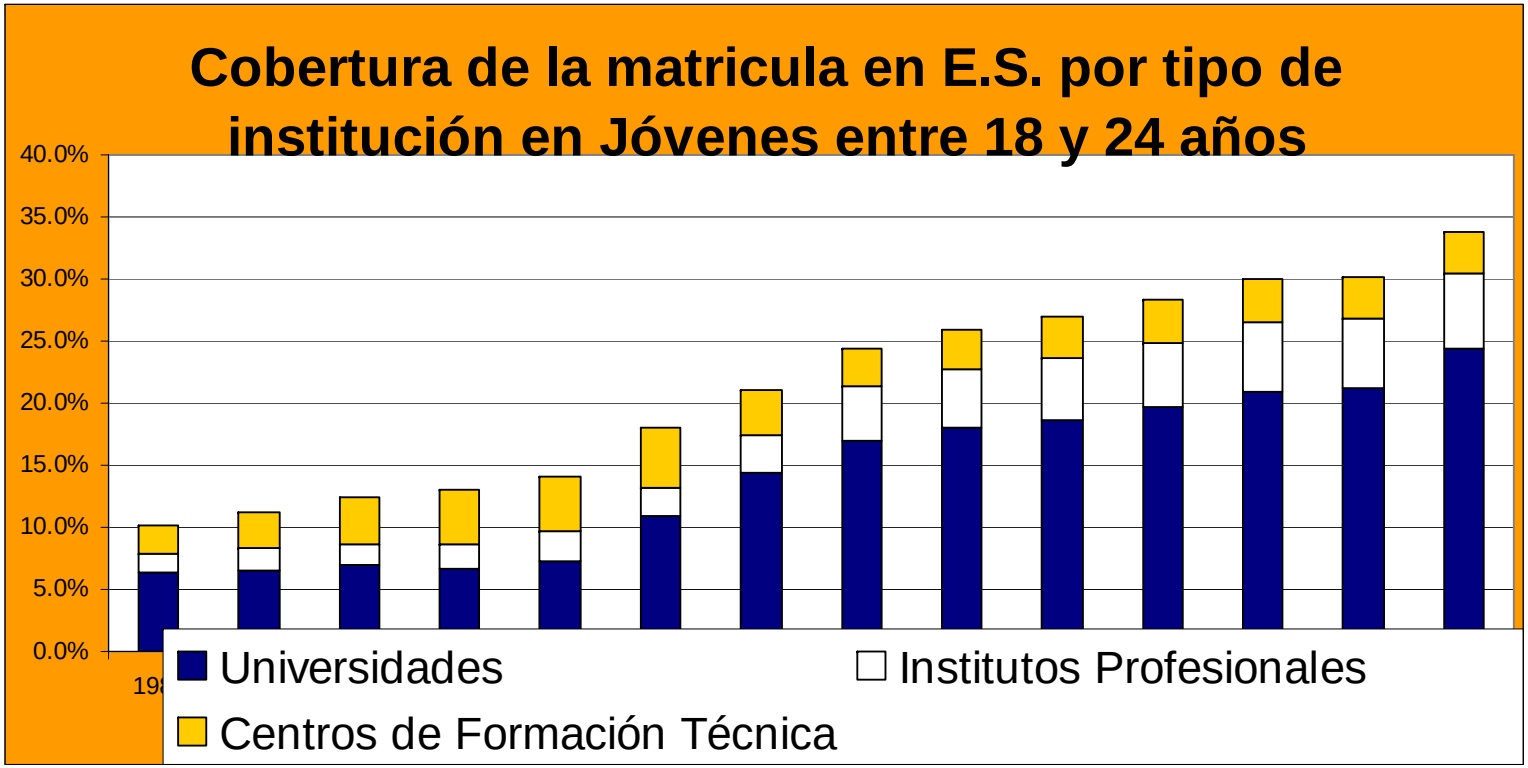
Universidades del Consejo de Rectores	7.0%	13.7%	19.7%	27.1%	32.4%	100.0%
Universidades Privadas	5.0%	6.0%	13.1%	25.0%	50.9%	100.0%
Total	**7.0%**	**12.0%**	**18.8%**	**26.6%**	**35.6%**	**100.0%**

Nota: considera a todas las personas que declaran asistir a una institución de educación superior, independiente del grupo de edad

Fuente: Encuesta CASEN 2003



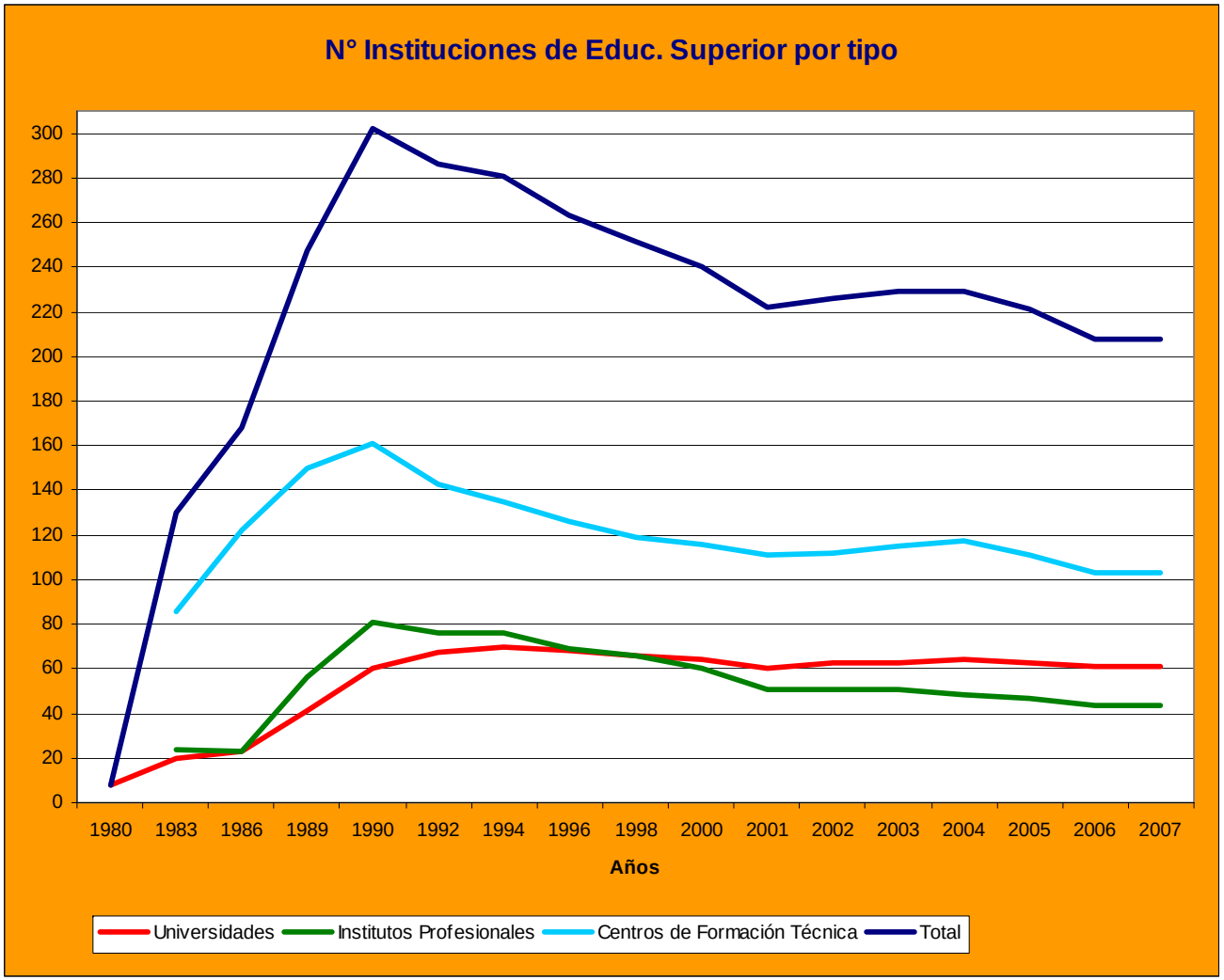
ANEXO Informe de avance N° 6



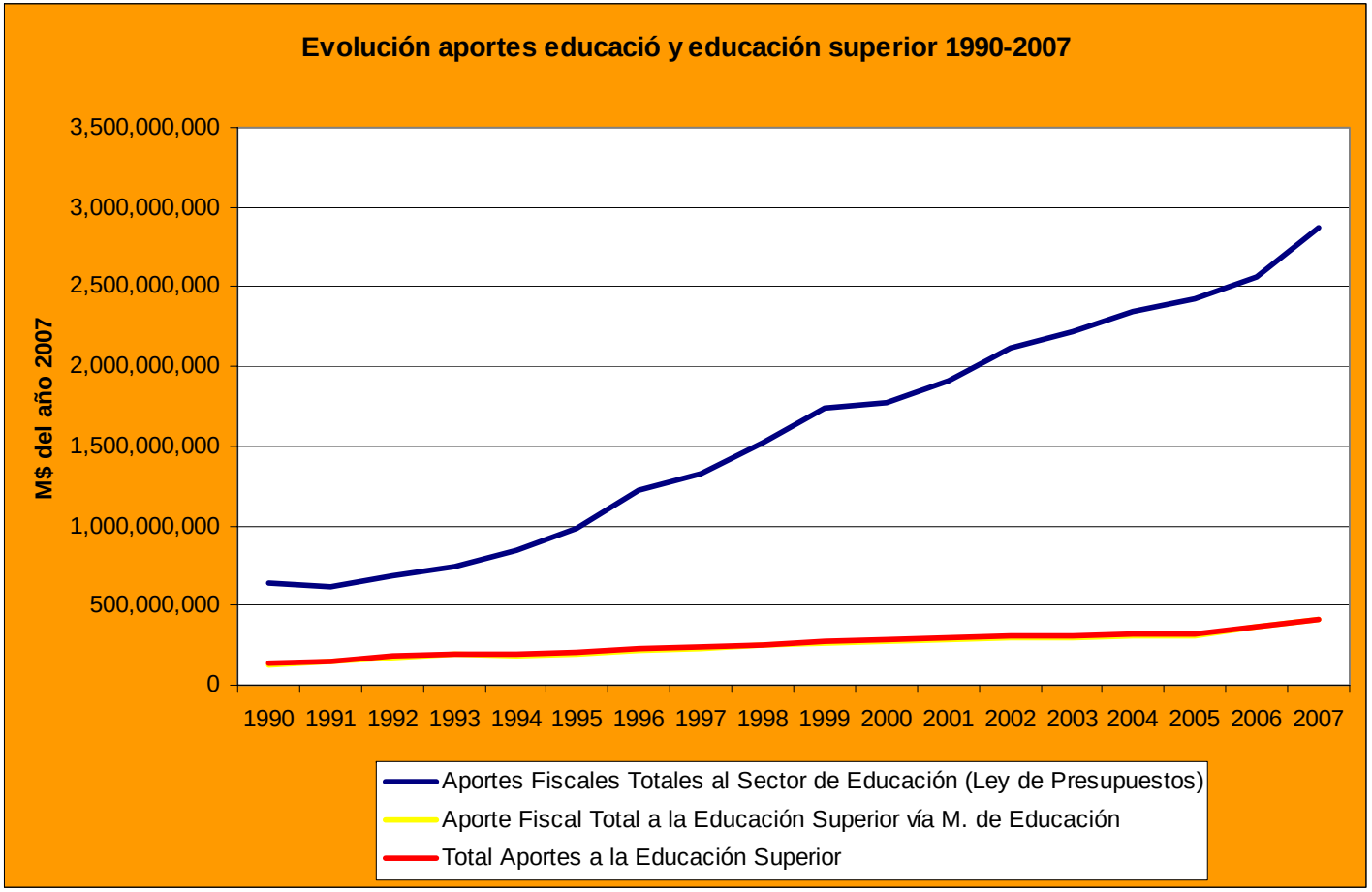
ANEXO Informe de Avance
Nº 7
Número de Instituciones de Educación Superior, Total País, por Tipo y Categoría Institucional

Tipo/Categoría institucional	1980	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Universidades	8	20	20	21	23	23	26	41	60	62	67	70	70	70	68
Con Aporte	8	17	17	18	20	20	20	20	20	20	23	25	25	25	25
Sin Aporte		3	3	3	3	3	6	21	40	42	44	45	45	45	43
Institutos Profesionales		24	25	25	23	23	30	56	81	81	76	76	76	73	69
Con aporte		7	7	6	4	4	4	2	2	2	2	0	0	0	0
Sin aporte		17	18	19	19	19	26	54	79	79	74	76	76	73	69
Centros de Formación Técnica		86	102	102	122	116	123	150	161	160	143	134	135	127	126
Total	**8**	**130**	**147**	**148**	**168**	**162**	**179**	**247**	**302**	**303**	**286**	**280**	**281**	**270**	**263**

Tipo/Categoría institucional	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Universidades	68	66	65	64	60	63	63	64	63	61	61
Con Aporte	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25
Sin Aporte	43	41	40	39	35	38	38	39	38	36	36
Institutos Profesionales	70	66	65	60	51	51	51	48	47	44	44
Con aporte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sin aporte	70	66	65	60	51	51	48	48	47	44	44
Centros de Formación Técnica	119	119	120	116	111	112	115	117	111	103	103
Total	**257**	**251**	**250**	**240**	**222**	**226**	**229**	**229**	**221**	**208**	**208**

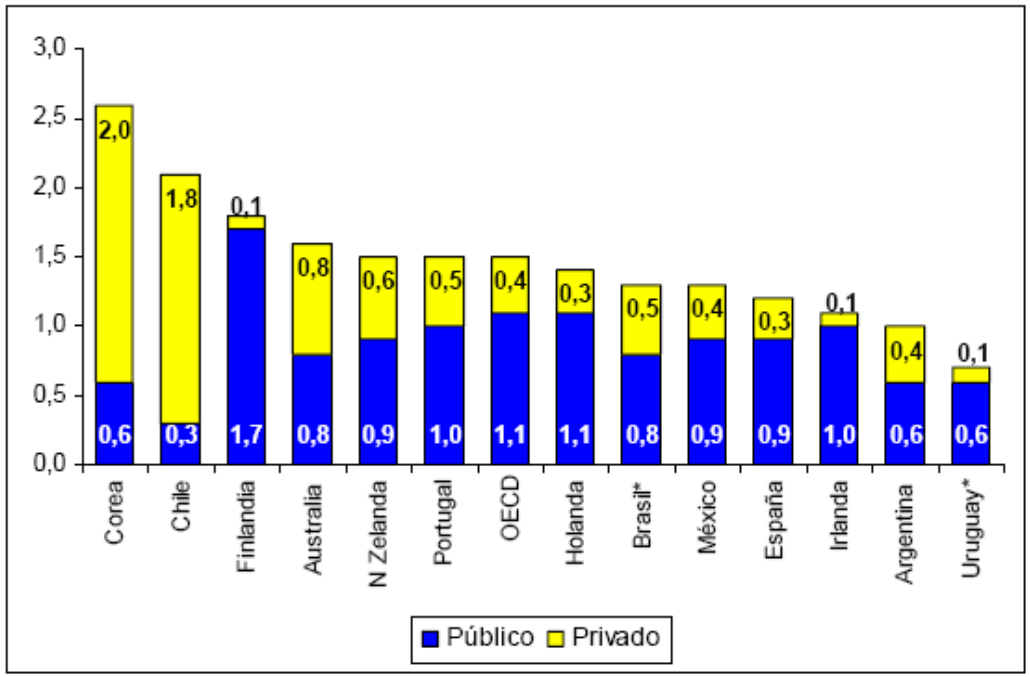

N° Instituciones de Educ. Superior por tipo
300
280
260
240
220
200
180
160
140
120
100
80
60
40
20
0
1980
1983
1986
1989
1990
1992
1994
1996
1998
2000
2001
2002
2003
2004
2005
2006
2007
Años
Universidades
Institutos Profesionales
Centros de Formación Técnica
Total

ANEXO Informe de avance Nº 8



ANEXO Informe de Avance Nº 9

Financiamiento de las IES según origen de los recursos (% PIB)



Fuente: Sobre la base de UNESCO, World Education Indicators - 2006

Aporte Fiscal Directo 2007			
El 95% y 5%			
Montos en Miles de $			
Instituciones	**AFD 5%**	**AFD 95%**	**Total AFD**
U.de Chile	981.372	24.374.562	25.355.934
P.U. Católica de Chile	643.987	15.212.770	15.856.757
U. de Concepción	415.436	8.761.768	9.177.204
P.U. Católica de Valparaíso	358.549	6.531.858	6.890.407
U. Téc. Federico Sta.Maria	535.682	5.639.268	6.174.950
U. de Santiago	246.307	8.029.399	8.275.706
U. Austral	231.601	6.094.777	6.326.378
U. Católica del Norte	342.424	5.657.740	6.000.164
U. de Valparaíso	91.132	2.538.251	2.629.383
U. de Antofagasta	73.634	2.467.586	2.541.220
U. de la Serena	146.251	2.429.257	2.575.508
U. de Bio Bio	140.918	2.380.251	2.521.169
U. de la Frontera	156.599	2.470.915	2.627.514
U. de Magallanes	49.970	1.223.876	1.273.846
U. de Talca	605.818	6.129.913	6.735.731
U. de Atacama	49.653	1.183.115	1.232.768
U. de Tarapacá	439.772	4.001.731	4.441.503

U. Arturo Prat	27.101	1.627.808	1.654.909
U. Metropolitana	78.873	3.195.787	3.274.660
U. de Playa Ancha	69.810	1.311.788	1.381.598
U.Tecnológica Metropolitana	84.355	1.636.411	1.720.766
U. de Los Lagos	116.120	1.566.204	1.682.324
U. Católica de Maule	155.620	827.286	982.906
U. Católica de Temuco	36.191	604.726	640.917
U. C.de la Sant.Concepción	58.538	681.486	740.024
Total	6.135.713	116.578.533	122.714.246

Fuente www.mineduc.cl

ANEXO 4.-

Integrantes del Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior.

Sr. Carlos Peña González

Rector Universidad Diego Portales

Presidente del Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior

Sr. Víctor Pérez Vera

Rector U. de Chile

Vicepresidente H. Consejo de Rectores

Sr. Sergio Bravo Escobar

Rector U. de La Frontera

Presidente Agrupación de Universidades Regionales

Sr. Juan Zolezzi Cid

Rector U. de Santiago

Presidente Consorcio de Universidades Estatales

Sra. Mónica Jiménez de la Jara

Rectora Universidad Católica de Temuco

Sr. Pedro Pablo Rosso Rosso

Rector Pontificia Universidad Católica

Sr. Alfonso Muga Naredo

Rector Pontificia Universidad Católica de Valparaíso

Sr. Sergio Torres Pinto

Rector Universidad Cardenal Raúl Silva Henríquez

Sr. Manuel Krauskopf Roger

Ex Rector Universidad Nacional Andrés Bello

Sr. Jorge Carvajal Muñoz

Ex Rector Universidad de la República

Sr. Fernando Montes S.J.

Rector Universidad Alberto Hurtado

Sr. José Rodríguez Pérez

Rector Universidad Técnica Federico Santa Maria

Sr. Andrés Bernasconi Ramírez

Profesor Investigador Instituto de Estudios Políticos

Universidad Nacional Andrés Bello

Sra. Sol Serrano Pérez

Académica Pontificia Universidad Católica

Sr. Agustín Squella Narducci

Académico Universidad de Valparaíso

Sr. Juan Pablo Prieto Cox

Académico Universidad de Talca

Sr. Matko Koljatic Mareovic

Académico Pontificia Universidad Católica

Sr. Carlos Mujica Rojas

Vicerrector Académico

Universidad Católica del Norte

Sr. MarceloVon Chrismar Werth

Rector Centro de Formación Técnica Duoc UC

Contralmirante Enrique O´Reilly

Representante Instituciones de Educación Superior de las F.F.A.A.

Director Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos

Sra. Myriam Barahona

Representante De Funcionarios De Universidades Estatales

Sr. Pablo Cuevas

Representante Estudiantil

Srta. Marcela Espinoza

Representante Estudiantil

Sr. Juan Cristóbal Palma

Representante Estudiantil

Sr. Javier Candia

Representante Estudiantil

Sr. Claudio Muñoz

Representante Estudiantil

Sr. Víctor González

Representante Estudiantil

Sr. Giorgio Boccardo

Representante Estudiantil

Sr. Omar Nuñez

Representante Estudiantil

SECRETARIO EJECUTIVO

Sr. Julio Castro Sepúlveda

Jefe División Educación Superior

Ministerio de Educación

SECRETARIA TÉCNICA

Sr. Cristian Inzulza Brajovic

Srta. María Francisca Jiménez Krzeminski

Sr. Enrique Esquivel Poblete.