



UNIVERSIDAD
SAN SEBASTIAN

Serie Creación Documento de trabajo n°4:
La regulación en la educación superior: Una mirada sistémica considerando ámbitos y niveles de ejecución.



C I E S

Centro de Investigación
para la Educación Superior

Autores:
Óscar Espinoza Díaz
Luis Eduardo González Fiegehen

2016

Los Documentos de Trabajo son una publicación del Centro de Investigación en Educación Superior (CIES) de la Universidad San Sebastián que divulgan los trabajos de investigación en docencia y en políticas públicas realizados por académicos y profesionales de la universidad o solicitados a terceros.

El objetivo de la serie es contribuir al debate de temáticas relevantes de las políticas públicas de educación superior y de nuevos enfoques en el análisis de estrategias, innovaciones y resultados en la docencia universitaria. La difusión de estos documentos contribuye a la divulgación de las investigaciones y al intercambio de ideas de carácter preliminar para discusión y debate académico.



UNIVERSIDAD
SAN SEBASTIAN
EDICIONES

Este documento forma parte del libro:

Lavados, H. y Berríos, R. (Eds.). (2016). *Políticas para el desarrollo universitario: principios y evidencias*. (pp.359-398). Santiago, Ediciones Universidad San Sebastián.

Publicación Académica de:

Bellavista 7, Recoleta. Santiago.

ISBN

N° 978-956-7439-41-6

Diseño Universidad San Sebastián.

PARTE 4

La regulación en la educación superior: una mirada sistémica considerando ámbitos y niveles de ejecución

Óscar Espinoza Díaz ⁽¹⁾
Luis Eduardo González-Fiegehen ⁽²⁾

1 Investigador de la Facultad de Educación, Universidad San Sebastián

2 Asesor del Rector de la Universidad San Sebastián

1. Introducción

El propósito del presente capítulo es analizar cómo se ha dado la regulación en el sistema de educación superior en Chile. El análisis se ha organizado considerando seis ámbitos que constituyen el objeto de la regulación, esto es: calidad, cantidad, institucionalidad, currículo, información pública, y financiamiento. En cada ámbito se explora lo que ha venido ocurriendo en tres niveles de ejecución: el discursivo, el normativo, y el operativo.

El capítulo se ha estructurado en cuatro apartados. Tras una breve introducción se describen algunos referentes conceptuales para orientar el análisis. Acto seguido, se discute el proceso de regulación que se ha implementado en Chile en las últimas décadas en los distintos ámbitos y niveles de implementación. Por último, se esbozan algunas conclusiones, comentarios y recomendaciones para mejorar la regulación en los distintos ámbitos.

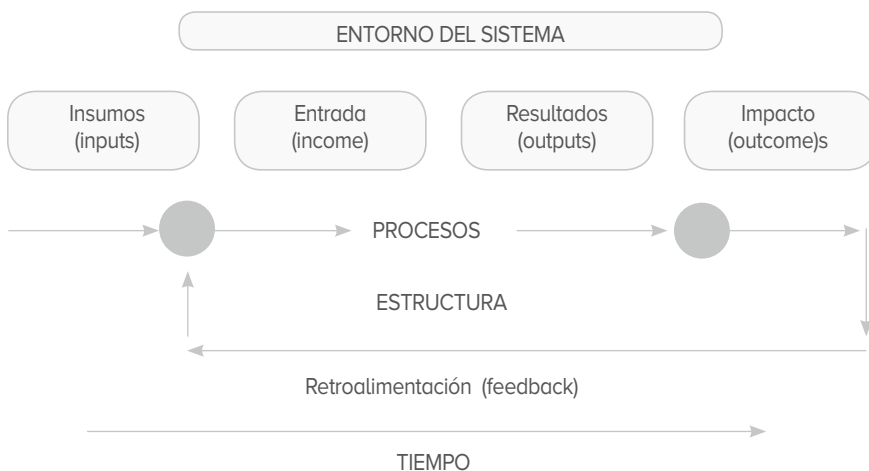
2. Un enfoque sistémico de la regulación

2.1. El concepto sistémico de regulación aplicado a la educación superior

Se puede entender por “regulación” la capacidad de un sistema para lograr el equilibrio entre los impactos deseados en el entorno (outcomes), los requerimientos de salida o resultados (outputs) y los insumos (inputs) necesarios para lograrlos. Para establecer la regulación se necesita de estructuras sistémicas adecuadas, de procesos predefinidos y de una permanente y oportuna retroalimentación correctiva (feedback). Esta retroalimentación permite dosificar la cantidad y calidad de los insumos requeridos (incomes). Toda regulación ocurre en un tiempo

determinado y adquiere sentido en la medida que impacta al entorno más amplio donde se inserta el sistema ⁽³⁾ (Gráfico 4.1).

Gráfico 4.1:
Esquema sistémico.



Aplicada esta concepción al Sistema de Educación Superior (SES), la regulación puede interpretarse como la capacidad para disponer, en forma oportuna, de los recursos humanos, materiales y de información, así como de la organización y la estructura necesaria para satisfacer los requerimientos de la sociedad en función de un proyecto educativo y social, utilizando procesos eficientes y éticamente coherentes. En el SES es posible identificar los siguientes componentes para su regulación:

- El entorno del sistema, se refiere al contexto social, político, económico y cultural en el cual se inserta el sistema educativo y que fija criterios para determinar su funcionamiento y su impacto.
- Los impactos (outcomes), están asociados a las transformaciones sociales que se logran a mediano y largo plazo por medio de la educación.

³ En otras áreas del conocimiento los componentes del sistema se suelen denominar insumos procesos y productos. Por otra parte, los procesos se identifican como función de producción o función de transferencia.

- Los resultados (outputs), dan cuenta del cumplimiento de las metas y productos previamente definidos.
- Los insumos (inputs), están dados por los recursos a) humanos (alumnos, profesores, funcionarios, directivos, etc.), b) materiales (infraestructura, equipamiento, financiamiento materiales de trabajo y disponibilidad de tiempo), y c) de información (producción, sistematización, manejo y utilización del conocimiento incluyendo acceso a datos, redes, bibliotecas, conocimiento científico, etc.) que se requieren para alcanzar los resultados esperados.
- La estructura del sistema, está conformada por su institucionalidad. Esto es, por aquellos organismos o entidades (por ejemplo, las instituciones de educación superior (IES), los organismos de fiscalización, los organismos de evaluación, los organismos colegiados, los organismos ministeriales, etc.) que desarrollan los procesos pre establecidos.
- Los procesos, representan el conjunto de procedimientos y mecanismos que operan en el sistema y que tienen por finalidad generar los resultados y el impacto que se pretende alcanzar (por ejemplo, procesos formativos, procesos de evaluación, procesos administrativos, procesos de levantamiento de datos, etc.).
- La retroalimentación correctiva (feedback), alude a la información que se obtiene a partir de los resultados y que permite adecuar los insumos en términos cuantitativos y cualitativos. Este aspecto también incide en el mejoramiento de los procesos.

En relación a los componentes para la regulación del sistema mencionados se puede señalar que el entorno del sistema condiciona los fines que orientan toda acción educativa y los respectivos roles que se le asigna al Estado como ente regulador (Estado centralista, Estado de bienestar o benefactor y Estado subsidiario) (CLAD 1998; González & Espinoza, 2010; Espinoza & González, 2014). En la educación superior chilena, lo que ha prevalecido en las últimas décadas, aunque con

diferentes énfasis, es el Estado subsidiario.⁽⁴⁾

En este caso los procesos están dados por las intervenciones del Estado y otros entes sociales para generar los resultados e impactos deseados en el SES. Estas intervenciones pueden darse en tres niveles de ejecución:

- El nivel discursivo dado por un conjunto de intencionalidades, de ideas fuerza, políticas, y criterios que orientan la implementación de la regulación;
- El nivel normativo que se asocia con lo que se denomina “marco regulatorio” y que se expresa en las normas, leyes y decretos que rigen y ordenan su implementación (Bernasconi, 2015) ⁽⁵⁾.
- El nivel operativo, que da cuenta de las acciones, e intervenciones para la aplicación de las normas.

Además, estos niveles pueden asociarse a seis ámbitos de intervención a saber: calidad, cantidad, institucionalidad, currículo, información y financiamiento.

De acuerdo a lo expresado, la regulación del SES consiste en lograr el equilibrio en el funcionamiento en torno a ciertos fines preestablecidos, lo que trasciende el accionar del Estado y otros agentes. En este sentido, la concepción de regulación que se utiliza en este capítulo trasciende al marco regulatorio y al control normativo del gobierno de turno.

El análisis sistémico de la regulación en educación superior utilizado en este documento considera dos grandes ejes: el de los

4 El Estado centralista planifica, ejecuta y evalúa. Asume que el bien social está por sobre cualquier bien individual. Todos los ciudadanos son considerados como iguales y por tanto tienen los mismos derechos y deberes. El Estado es predominantemente dueño de los medios de producción. El Estado benefactor garantiza el acceso a servicios básicos a través de la planificación y evaluación. Sin embargo, deja abierta la opción que la implementación de las acciones y planes pueda ser realizada tanto a través de entidades públicas como privadas bajo una normativa que resguarda el bien común. En este modelo de Estado también se destina una proporción significativa del gasto público para cubrir las demandas sociales básicas. El Estado subsidiario es concebido como un órgano de apoyo que interviene solo en aquellos casos donde el sector privado no desea intervenir. En esta perspectiva, el “laissez faire del Estado” constituye uno de los pilares fundamentales en su funcionamiento.

5 En el presente capítulo se asimila la noción de marco regulatorio con el nivel de ejecución normativo.

niveles de ejecución ya señalados y el de los ámbitos de intervención, tal como se esboza en el gráfico 4.2 que se presenta a continuación.

Gráfico 4.2.:

Esquema para guiar el análisis

Niveles de Ejecución	Ámbitos de Intervención					
	Calidad	Cantidad	Institucionalidad	Currículo	Información	Financiamiento
Discursivo						
Normativo						
Operativo						

Fuente: Elaboración de los autores.

3. La Regulación en la educación superior chilena

A continuación se analiza la regulación del sistema de educación superior chileno para los distintos ámbitos, considerando los tres niveles de ejecución. El análisis se sitúa en el periodo comprendido entre la reforma a la educación superior del año 1981 hasta los días actuales.

3.1. La regulación de la calidad en la educación superior chilena

La “calidad” en educación no existe como un término abstracto, sino que siempre está asociado a un patrón de referencia, con el cual se compara. Este patrón puede incluir varios componentes como son las instituciones, las carreras o programas, y los recursos, entre otros (Espinoza, et al., 1994).

Por medio de la regulación de la calidad se pretende satisfacer adecuadamente los requerimientos de la población, ser eficientes en

el uso de los recursos disponibles y, entregar un servicio satisfactorio a la comunidad. La regulación de la calidad se asocia en la literatura al aseguramiento la calidad que puede tener varios propósitos entre ellos: el Control; la Garantía; y el Mejoramiento del SES (González & Espinoza, 2008; Lemaitre & Zenteno, 2012). La regulación de la calidad, visto desde la perspectiva del Estado, ha evolucionado en muchos países desde un enfoque centrado en lo normativo y controlador a otro ex post-facto en que se evalúa sobre la base de los resultados obtenidos. Dentro de esta nueva concepción le compete al Estado, entre otros aspectos: apoyar el desarrollo de las instituciones, de modo tal de lograr el macro equilibrio del sistema, con una visión integradora de largo plazo; velar por el bien común, por sobre los intereses de los particulares, además de ser garante del cumplimiento de todas aquellas acciones que propendan a este fin. Por otra parte, le compete a las instituciones de educación superior estar en permanente proceso de evaluación de su quehacer, en docencia, investigación y extensión.

3.1.1. La regulación de la calidad a nivel discursivo

A nivel discursivo la regulación de la calidad ha estado supeditada, desde la reforma del año 1981 hasta el día de hoy, por una concepción fundamentada en el supuesto de la ley de la oferta y la demanda. Se asume, en este contexto, que la calidad se regularía mediante la selección del alumnado, donde las mejores instituciones reclutarían a más y mejores estudiantes. Si bien se han introducido algunas mejoras para el funcionamiento del sistema, tales como, el uso de la información y la canalización de ciertos incentivos económicos, especialmente a través del Programa de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad (MECESUP), siguen aún vigentes para la regulación los principios consagrados en la reforma del año 1981.

En fecha reciente, la presidenta Michelle Bachelet ha estructurado un nuevo discurso asociado a la “Reforma de la Educación Superior”

comprometida en el programa de Gobierno, en el cual se postula la intención de establecer una mayor intervención del Estado en distintos ámbitos (MINEDUC, 2015a, 2015b). Se ha postulado la idea de instaurar un sistema estatal en reemplazo del actual sistema mixto de aseguramiento de la calidad. En dicho discurso, se ha propuesto que todas las instituciones: a) Estarían obligadas a acreditarse desde sus inicios; b) Deberían cumplir exigencias mínimas de operación en términos cualitativos y cuantitativos; c) Se constituiría un régimen de acreditación integrado de carreras e instituciones; d) Se modificaría la composición de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), incorporando, entre otros, a académicos de destacada trayectoria; y, e) Se propiciaría el cumplimiento de estándares definidos y evaluados por el Estado (MINEDUC, 2015b).

3.1.2. La regulación de la calidad a nivel normativo

Para implementar la reforma del año 1981 se promulgó un cuerpo normativo en el cual se consignaron las bases de la regulación de la calidad. Esta legislación fue ratificada en marzo de 1990, mediante una Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE)⁶. Dicha ley estableció que al obtener la autonomía las nuevas universidades no quedaban sujetas a ningún tipo de regulación de la calidad por parte del Estado y la oferta de carreras se hacía sobre la base de las demandas por matrícula (Espinoza y González, 2011a, 2012c; González & Espinoza, 2011). Posteriormente, los cuerpos normativos han acoplado a la LOCE ciertos principios, tales como: el respeto por la autonomía institucional; el carácter voluntario de la acreditación (con excepción de las carreras de medicina y pedagogía); la consideración de la autoevaluación y evaluación de pares como aspectos primordiales del aseguramiento de la calidad; la existencia de agencias públicas y privadas; la promoción

⁶ Ley 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), publicada en el Diario Oficial el 10 de Marzo de 1990.

de la autorregulación; y la generación de información orientada a la toma de decisiones por parte de los usuarios y de las instituciones (Espinoza y González, 2011a, 2011b, 2012c).

3.1.3. La regulación de la calidad a nivel operativo

En términos operativos para la regulación de la calidad se pueden considerar cuatro funciones que debieran ejecutar el Estado u otros agentes. Estas son: evaluación (emitir juicios valorativos); superintendencia (supervisión de cumplimiento de las normas); certificación (reconocimientos socialmente aceptados tales como: autonomía o autorización para el funcionamiento institucional, licenciamiento para el funcionamiento autónomo y acreditación); e información pública (comunicación y recomendaciones de los antecedentes). Dichas funciones se dan en distintas etapas de la vida de las instituciones: la fundacional, la de funcionamiento con supervisión y la de funcionamiento autónomo (González & Espinoza, 2008). La evolución que han tenido a lo largo del tiempo estas cuatro funciones, para cada una de las etapas señaladas, permite identificar el comportamiento que ha tenido la regulación de la calidad a nivel operativo a través de las últimas décadas.

En efecto, desde la perspectiva de la regulación de la calidad estas funciones, han tenido algunas variaciones en su implementación. Así, por ejemplo, en la década del ochenta las principales formas de regular la calidad de la oferta eran, por una parte, mediante la exanimación a los estudiantes y por otra, por la vía del fortalecimiento de las instituciones con mayor demanda. La actividad en cuestión estuvo focalizada en la supervisión y el licenciamiento de las nuevas instituciones de educación superior.⁽⁷⁾

Posteriormente, a comienzos de los años 90, con la promulgación de la LOCE se creó el Consejo Superior de Educación (CSE) como

⁷ A pesar que en la legislación de la época se hablaba de acreditación.

organismo responsable de la regulación de la calidad. Su principal labor estuvo focalizada en el licenciamiento, que implicaba la entrega de la autonomía plena a las instituciones, en caso de ser aprobado. Años después, en el marco del Programa Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Superior - MECESUP (1998) se crearon, de manera experimental, la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP) y la Comisión Nacional de Acreditación de Postgrado (CONAP) que tenían por finalidad velar por la calidad de las instituciones, carreras y programas de postgrado. Recién en el año 2006 la ley 20.129 dio origen a la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) que asumió las funciones de acreditación institucional y de los programas de postgrado. Conjuntamente con ello, dicha ley sentó las bases para la generación de las agencias privadas de acreditación, que se orientarían a velar por la calidad de las carreras de pregrado y las maestrías profesionales. Poco tiempo después (2009), una nueva ley creó el Consejo Nacional de Educación (CNED) que reemplazó al Consejo Superior de Educación cuya misión ha sido cautelar y promover la calidad de la educación.

Como se puede observar en cuanto a la regulación de la calidad a nivel operativo, a pesar de algunas debilidades, ha existido un desarrollo significativo de las funciones de evaluación y certificación. En ello es necesario reconocer la labor realizada por la CNA, el CNED y el MINEDUC a través del MECESUP. Por otra parte, ha habido esfuerzos importantes por instaurar fuentes de información pública adecuadas (SIES, Mi Futuro, INDICES). Dichas fuentes pueden ser perfeccionadas y concatenadas con otros sistemas relacionados, de modo de ser más útiles para la toma de decisiones.

En relación con la función de superintendencia los avances han sido incipientes. En efecto, aun cuando han existido proyectos que han buscado instaurar una superintendencia de educación superior, hasta la fecha varias de las responsabilidades que debería haber abordado el mentado organismo, han sido asumidas básicamente por los tribunales de justicia y el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC).

Cabe mencionar que un actor con una participación relevante

para promover el mejoramiento de la calidad ha sido el estamento estudiantil, que ha forzado el involucramiento de los gobiernos en esta línea.

3.2. La regulación de la cantidad en la educación superior chilena

Uno de los temas más controversiales de la regulación es la determinación de la cantidad de recursos humanos que debe proveer un sistema de educación superior equilibrado y armónico para satisfacer los requerimientos de la sociedad. En tal sentido, la regulación de la cantidad dice relación con el número de instituciones y con la cantidad de profesionales y técnicos que se necesitan, lo cual redundaría en la determinación de la matrícula, como asimismo en las condiciones de empleo y en las trayectorias ocupacionales de los egresados.

En el campo más conceptual, los esquemas más frecuentes de la regulación están vinculados: a la curva de ingresos versus la oferta de mano de obra; a las estimaciones de las tasas de retorno privado; a la extrapolación de datos censales y encuestas de empleo por sector productivo; y a las encuestas directas por profesión u oficio. En el caso de la educación superior, la proyección de la oferta se puede estimar sobre una extrapolación del stock de profesionales disponibles para ingresar al mundo laboral y la proyección de egresados por carrera. Las debilidades de estas proyecciones pueden explicarse por las constantes variaciones del empleo, por la estructura segmentada del campo laboral de profesionales, por lo complejo que resulta visualizar las modas e intereses vocacionales de los estudiantes de nivel post secundario, y, por la celeridad de los cambios científico-tecnológicos que inciden en la demanda.

En lo que concierne a la aplicación de los mecanismos de regulación, la experiencia indica que la simple aplicación del modelo de oferta y demanda resulta insuficiente, porque no opera con la presteza

requerida, impidiendo que se adopten decisiones regulatorias oportunas.⁽⁸⁾ La regulación centralizada y absoluta por el Estado tampoco parece recomendable por transgredir los intereses vocacionales, así como la autonomía universitaria. La entrega de información pública indicativa o estimuladora mediante incentivos por parte del Estado puede ser uno de los mecanismos más recomendables para la regulación cuantitativa de la educación superior en la cual se respetan los intereses personales, la autonomía de las instituciones, y el bien común que se persigue con un desarrollo armónico del sistema. Ello requiere de un esfuerzo significativo para disponer de un diagnóstico certero sobre los resultados y el impacto. Por otra parte, en término de resultados, se debe contar con antecedentes sobre el stock de profesionales en ejercicio, y el número anual de egresados y titulados, así como de datos laborales y de empleabilidad, que por lo general son insuficientes. Para estos fines se necesita contar con información confiable y con procedimientos de aseguramiento de la calidad adecuados que eviten el crecimiento desmedido, inorgánico y en muchas ocasiones desconocido para los beneficiarios que se observa en la actualidad (González & Espinoza, 2011). Finalmente, también hay debilidades en el ajuste cualitativo entre las demandas del sector laboral y la formación que reciben los egresados de la educación terciaria.

3.2.1. regulación de la cantidad a nivel discursivo

Hasta el año 2014 en el nivel discursivo el Estado no se había pronunciado sobre la cantidad de instituciones, sedes, carreras o programas, matrícula, número de egresados, ni sobre las condiciones empleo y las trayectorias laborales. No obstante, en la actualidad se ha propuesto, a nivel discursivo, modificar el procedimiento que rige la creación de instituciones de educación superior privadas, construyendo

8 Cuando se planifica la creación de una carrera, su implementación tarda al menos 6 o 7 años, tiempo en el cual la demanda ha experimentado cambios de distinta índole.

un esquema donde convergerían la Subsecretaría de Educación Superior (que revisaría los estatutos de la institución) y la Comisión Nacional de Acreditación (que evaluaría la viabilidad académica del nuevo proyecto y el cumplimiento de umbrales básicos de calidad).

3.2.2. Regulación de la cantidad a nivel normativo

En el plano normativo no existen regulaciones formales sobre la cantidad de instituciones, número de carreras, programas de postgrado, matrícula, número de egresados, ni condiciones de empleo. En concreto, el Estado no ha regulado estos aspectos pero ha descansado en la autonomía que disponen las instituciones y ha mantenido la lógica de regulación entre la oferta de vacantes y las demandas de los postulantes. Esto implica que, desde el momento que una institución de educación superior logra su autonomía, el Estado no interviene en su quehacer. Sin embargo, en agosto del año 2013 la CNA en su Circular N°20 estableció que los responsables de las carreras acreditadas deberían informar de todos los cambios relevantes que se produjeran durante la vigencia de la acreditación (por ejemplo, la creación de carreras en nuevas sedes, la apertura de nuevas jornadas y/o nuevas modalidades) (CNA, 2013). Igualmente, a contar de agosto del 2016 entrarán en vigencia nuevas normas de la CNA (criterios de evaluación) para la acreditación de las carreras de pregrado.

3.2.3. Regulación de la cantidad a nivel operativo

En el plano institucional no existe ninguna restricción para crear una nueva institución de educación superior. No obstante, por razones de incumplimiento con las normas de calidad el Estado ha cerrado un número importante de entidades. Por otra parte, la carencia de postulantes y alumnos para algunas carreras, ha implicado el cierre voluntario de

muchas instituciones, en particular de centros de formación técnica e institutos profesionales. Parte del crecimiento de la matrícula ha estado asociado a la creación de nuevas sedes, muchas de las cuales ni siquiera se declaran ante los organismos pertinentes para efectos de proveer una adecuada información (Espinoza & González, 2013). En el plano de la cobertura territorial no existe una regulación efectiva para la apertura de sedes institucionales. Sin embargo, recientemente se han creado dos nuevas universidades estatales en aquellas regiones donde no existían y se ha establecido la creación gradual de quince centros de formación técnica estatales a lo largo del país. Ello, con la idea de tener presencia y ofrecer alternativas que contribuyan a la regulación y a la nivelación de la oferta por parte de las instituciones del Estado.

En relación con la regulación de las carreras cabe destacar que un total de 2.608 de ellas equivalente al 24% de la oferta estaba en proceso de cierre a fines de la década pasada (Rodríguez, 2009). Con respecto a la regulación de la matrícula, si bien no hay participación del Estado, las universidades pertenecientes al Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH) acordaron tener un crecimiento limitado de ella. En cambio, el sector privado, que ha experimentado un crecimiento acelerado en su matrícula, no ha definido ningún parámetro de crecimiento. En la actualidad las IES privadas concentran el 75% de la matrícula total.

Como consecuencia del incremento de la matrícula ha habido un aumento significativo en el número de egresados y titulados en todas las áreas del conocimiento. En efecto, en el quinquenio 2008-2012 hubo un incremento del 50% en el número de titulados y en algunas áreas como Salud alcanzó al 97%, mientras que en Derecho bajó en un 15% (Espinoza & González, 2015a).

En lo que respecta a la empleabilidad no es fácil encontrar patrones consistentes debido a que los datos que entregan las IES no siempre son rigurosos, porque los parámetros para la construcción de algunos indicadores difieren. A lo anterior, se agrega que existe mucha variabilidad en el plano de la empleabilidad por carrera y por área del

conocimiento. En este contexto, en el portal Mi Futuro del MINEDUC se ha buscado orientar a los estudiantes de enseñanza secundaria para que tomen decisiones más informadas al momento de postular a las IES, transformándose en una herramienta de regulación de carácter indicativo. Junto con ello, dicha plataforma entrega información relativa a empleabilidad y niveles de renta de los titulados. Además, existen algunos estudios que proporcionan evidencia sobre renta, empleabilidad y stock de profesionales que deben ser considerados en cualquier análisis (Meller & Brunner 2009; González, Espinoza y Uribe, 1998).

Complementando lo anterior se puede señalar que, en términos relativos, los jóvenes (25-35 años) egresados de las universidades han tenido un incremento relativo de sus remuneraciones (1,6%) en el periodo 1996-2009, mientras que aquellos jóvenes que solo tienen estudios secundarios completos incrementaron su renta en 11% en el mismo lapso (Espinoza & González, 2015a)⁽⁹⁾. Estos antecedentes podrían estar indicando que ha disminuido la intensidad de la demanda por recursos humanos con estudios universitarios completos en comparación con otros niveles de escolaridad. La saturación que se está observando en la oferta de profesionales en algunas disciplinas amerita llevar adelante algunos estudios, de manera de orientar efectivamente las futuras postulaciones de egresados de la enseñanza media sobre la base de datos de empleabilidad y no de oferta de matrícula.⁽¹⁰⁾

Otro aspecto referido a la regulación de la cantidad dice relación con el número de instituciones y de carreras acreditadas. En los últimos años se ha producido un incremento gradual de entidades acreditadas, tanto públicas como privadas. En esa perspectiva, se verifica que al año 2015 todas las universidades del CRUCH estaban acreditadas. Entre las privadas, 19 de las 35 universidades existentes estaban acreditadas, pero estas entidades cubrían el 75% de la matrícula de su sector (CNA,

9 El dato se calculó sobre la base de Urzúa (2012) y de las encuestas CASEN.

10 El desbalance entre oferta y demanda ha quedado en evidencia en una encuesta de la INJUV (2011) que muestra que un 60% de los profesionales universitarios no estaba trabajando en lo que estudió, lo que es coherente con el 66% encontrado en un estudio de Laborum del año 2006 (Espinoza & González, 2012b).

2014). Por otra parte, del orden del 40% de los institutos profesionales y solo uno de cada cuatro centros de formación técnica se habían acreditado, pero estos cubrían alrededor del 80% de la matrícula de este nivel (CNA, 2014, 2015). Estas cifras podrían sugerir que los centros de formación técnica e institutos profesionales no acreditados no cumplen con los estándares mínimos de calidad exigidos (Espinoza & González, 2012c, 2013). En el ámbito de las carreras de pregrado acreditadas ha habido también un crecimiento sostenido. Parte de este crecimiento obedece a la obligatoriedad de acreditar las carreras de pedagogía y medicina. Cabe destacar que al año 2014 una de cada tres carreras profesionales y una de cada siete carreras técnicas tenía ese status (CNA, 2015). En cuanto a la acreditación de los programas de postgrado, se constata que al año 2014 dos de cada tres programas de doctorado estaban acreditados, mientras que solo uno cada cuatro de maestría ostentaban la misma condición (CNA, 2015).

3.3. La regulación de la institucionalidad en la educación superior chilena

En términos conceptuales, la institucionalidad del sistema de educación superior depende de la orientación política y social y del rol que se le asigne al Estado. Cuando predomina la concepción de Estado subsidiario los organismos para la regulación estatal quedan minimizados. A su vez, en un Estado centralizado la institucionalidad para la regulación es más compleja y con mayor poder de fiscalización. En cualquier caso, un Estado moderno, requiere ser eficiente y efectivo tanto a nivel del sistema conjunto como de las instituciones (González & Espinoza, 2011).

3.3.1. Regulación de la institucionalidad a nivel discursivo

Con anterioridad a los años noventa la institucionalidad del SES se reguló, a nivel de discurso, de acuerdo al criterio de un Estado Subsidiario. En esta línea, cabe señalar que los movimientos estudiantiles de comienzos de este siglo se opusieron a esta concepción, postulando que el Estado debía ser garante y regulador de la educación de calidad. De igual forma, proponían la creación de una red nacional de educación técnica pública. El Gobierno de Sebastián Piñera, en respuesta a las demandas estudiantiles, proponía: crear una nueva subsecretaría de educación superior; instalar una agencia de becas centralizada; crear una superintendencia de educación superior; agilizar la gestión de las universidades estatales; y crear un sistema con cuatro tipos de instituciones: universidades estatales, tradicionales no estatales, y privadas no tradicionales, abriendo la posibilidad para que entre éstas últimas existieran entidades con y sin fines de lucro (Espinoza & González, 2012b). En este plano, se enviaron un par de proyectos de ley al congreso a fines del año 2013, los cuales fueron retirados al inicio del Gobierno de Michelle Bachelet para incorporarlos en el proyecto de reforma a la educación superior que está siendo elaborado por el MINEDUC (Espinoza & González, 2012b).

El Gobierno actual en términos discursivos asociados a la regulación de la institucionalidad ha propuesto crear un verdadero sistema, con un marco regulatorio ad hoc y una mayor participación del Estado que incluiría: la Subsecretaría de Educación Superior, la Superintendencia de Educación Superior, la Comisión Nacional de Acreditación y el Consejo Nacional de Educación. A ello se agrega la idea de instalar mayores restricciones para la creación de nuevas instituciones de educación superior (MINEDUC, 2015b).

3.3.2. Regulación de la institucionalidad a nivel normativo

La regulación de la institucionalidad del sistema chileno de educación superior se reformó drásticamente con la legislación del año 1981⁽¹¹⁾. En esa fecha pasó de estar conformado por sólo ocho universidades financiadas por el Estado (dos públicas de carácter nacional y seis privadas) a un sistema diversificado con cuatro tipos de instituciones: universidades, institutos profesionales, centros de formación técnica y establecimientos de educación superior de las fuerzas armadas y de orden⁽¹²⁾. La legislación permitió, además, la creación de nuevas instituciones privadas. En marzo de 1990 se publicó la (LOCE), que reguló la creación y la disolución de las instituciones de educación superior y estableció las bases de los actuales organismos de aseguramiento de la calidad.

En la actualidad existen normativas diferentes para las Universidades estatales del CRUCH, las universidades privadas del CRUCH y las universidades privadas nuevas (Squella, 1994). De acuerdo a las normativas, vigentes las universidades estatales son creadas por ley, eligen a sus autoridades sobre la base de normas legales, seleccionan a sus académicos por concursos públicos, su patrimonio es del Estado y deben ser pluralistas (MINEDUC, 2015b). Además de estar sometidas a la LOCE, sus funcionarios están adscritos al Estatuto Administrativo, a las Leyes Base del Estado y tienen control del Estado y de parte de la Contraloría General de la República. En términos jurídicos, el Estado se relaciona en forma especial con sus universidades a través de distintos mecanismos, tales como: la presencia de un tercio de los miembros de las juntas directivas nombradas por el Presidente de la República, por las normas que rigen el financiamiento del sistema, y, en el caso particular de la Universidad de Chile, por su consideración de “organismo asesor del Estado” en materias particulares como el reconocimiento de grados

¹¹ A través de los DFL N° 1 de diciembre de 1980, DFL N° 5 de febrero de 1981 y DFL N° 24 de abril de 1981.

¹² Dada la especificidad de las funciones de las instituciones de las Fuerzas Armadas y de Orden, éstas no se consideran en el presente estudio.

y títulos obtenidos en el extranjero (González & Espinoza, 2011).

En el caso de Chile, el Estado es mucho más riguroso en el control de la administración y gestión y más inflexible con sus propias instituciones ya que tienen mayores deberes y exigencias. Ello provoca que deban competir en desigualdad de condiciones con las instituciones privadas en la generación de fondos para su autofinanciamiento (González & Espinoza, 1994). Frente a esta situación las entidades estatales han buscado resquicios legales, dentro de las normativas vigentes, para poder operar con más competitividad en áreas como la prestación de servicios y la docencia de nivel técnico. Es así como han creado empresas relacionadas, dependientes de la universidad, pero más versátiles y con autonomía financiera. Además, han creado centros de formación técnica asociados (González & Espinoza, 2011)⁽¹³⁾.

La institucionalidad vigente ha generado tensiones entre las universidades estatales y privadas del CRUCH dado que no se ha clarificado el rol que debería tener el Estado para con sus instituciones. Los movimientos estudiantiles han relevado la disparidad de la regulación normativa para las instituciones privadas y públicas. Sobre esa base se ha venido exigiendo una mayor intervención del Estado en pro de la calidad de la oferta y la equidad en el acceso al sistema de educación superior (Espinoza & González, 2012c, 2013).

3.3.3. Regulación de la institucionalidad a nivel operativo

Desde 1981 el Estado no dispone de suficientes organismos especializados para velar por el cumplimiento de las normativas y acoger los reclamos de los usuarios del sistema de educación superior. No obstante, existen instancias que no son excluyentes ni especializadas, pero en relación a las cuales existe jurisprudencia. Tal es el caso de los Tribunales de Justicia y del Consejo de Defensa del Consumidor, los cuales

13 A pesar de que los centros de formación técnica de las universidades estatales son privados, desde el punto de vista legal, están sometidos a la supervisión de la Contraloría General de la República.

han operado en campos propios de su jurisdicción. Tampoco el Estado dispone de organismos formales para evaluar logros y avances de las políticas de educación superior que pudieran ser establecidas (González & Espinoza, 2011b). De igual forma, existe escasa capacidad del Estado para regular la institucionalidad de las entidades de educación superior una vez que han obtenido su autonomía. A manera de ejemplo, puede señalarse que en el año 2007 había 595 sedes de IES, de las cuales 141 no estaban formalmente declaradas ante la CNA (Rodríguez, 2009). A pesar de todas estas limitaciones, con la creación del CSE y la CNA y el incremento de la acreditación se ha generado un proceso de control de la calidad que ha logrado una mayor transparencia de la información y ha permitido intervenir en pro de la regulación institucional. Por ejemplo, como consecuencia de ello, se han cerrado instituciones, carreras, programas y sedes.

3.4. La regulación del currículo en la educación superior chilena

Desde la época napoleónica los académicos han defendido la autonomía universitaria y la libertad de cátedra, lo cual genera reluctancia a todo proceso de regulación. Como consecuencia de ello, se ha producido una enorme heterogeneidad en la oferta de títulos, grados y planes de estudio. Sin embargo, los procesos de acreditación y la definición de ciertas exigencias para garantizar tanto un desempeño profesional confiable de los egresados, en especial en el caso de las carreras de riesgo social, como las demandas del sector productivo, han generado nuevos derroteros en esta materia. Tal es el caso de la definición de perfiles profesionales basados en resultados o competencias y las exigencias curriculares mínimas para la acreditación de algunas carreras. A ello se suma el requerimiento legal de cierto número de horas de estudio para las carreras técnicas y la delimitación de años de estudios para que los titulados reciban una asignación de título en los

cargos públicos. En síntesis, se puede concluir que se han establecido algunas opciones para la regulación del currículo.

3.4.1. Regulación del currículo a nivel discursivo

Dado el contexto mencionado anteriormente, el actual gobierno ha planteado diversos cambios de carácter regulatorio referidos al currículo. Entre ellos, se ha definido que:

- Los principios orientadores y rectores de la educación superior en Chile sean: la educación como derecho social; la inclusión y no discriminación arbitraria; la libertad de enseñanza y la diversidad; la autonomía; la participación; la rendición de cuentas y la publicidad de la información; el respeto y promoción de los derechos humanos; y, la pertinencia (MINEDUC, 2015b).
- El fin específico de la educación superior sea: la formación de profesionales, graduados, postgraduados, investigadores, docentes y técnicos altamente cualificados y comprometidos ética y profesionalmente con la sociedad. De tal suerte que permita el desarrollo de la capacidad individual y colectiva, el pleno ejercicio de la ciudadanía, la igualdad de oportunidades y la participación del país en el desarrollo del conocimiento a nivel mundial.
- El objetivo de la función docente sea: avanzar en el cultivo del conocimiento al más alto nivel, con producción autónoma en sus múltiples aplicaciones; fomentar la cultura en sus diversas manifestaciones, con vistas a contribuir sustantivamente al desarrollo social, cultural, espiritual y material de los pueblos y las personas; y promover la responsabilidad ciudadana y el interés general del país.
- Se establezca un Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) para el sistema de educación superior chileno. Su función sería dotar al sistema de orden, coherencia y transparencia; permitir

itinerarios formativos que incluyan el cambio de carreras y programas; dar continuidad de estudios entre la educación técnica y la universitaria; facilitar la alternancia entre estudio y trabajo; y, ser un instrumento fundamental para el sistema de aseguramiento de la calidad⁽¹⁴⁾.

3.4.2. Regulación del currículo a nivel normativo

A partir de la reforma del ochenta las normativas relativas a la regulación curricular se han regido por los principios de la libertad de enseñanza, en cuanto implica la libre apertura, organización y mantenimiento de establecimientos educacionales. La Constitución de 1980, a su vez, reconoce y ampara el ejercicio de la autonomía de los cuerpos intermedios de la sociedad, para el cumplimiento de sus propios fines. Los principios anteriores constituyen la base de la autonomía académica, administrativa y económica de las instituciones estatales y privadas de educación superior. En este marco, el Estado, ha establecido algunas normativas reguladoras sobre títulos y grados académicos. Empero, la normativa es acotada, respetando más bien el principio de la autonomía universitaria y la competitividad en la oferta educativa. No obstante aquello, las demandas laborales, los procesos de acreditación, y las agrupaciones corporativas (consejo de rectores, colegios profesionales, asociaciones de decanos), han generado espacios complementarios para la regulación curricular de carácter voluntario (Espinoza & González, 2015b). Por ejemplo, la diferenciación entre títulos y grados, las restricciones impuestas para las carreras de riesgo social y las exigencias para el reconocimiento y validación de estudios.

14 Una de las definiciones utilizadas por el MINEDUC señala que un Marco Nacional de Cualificaciones es un instrumento para el desarrollo, la clasificación y el reconocimiento de destrezas, conocimientos y competencias a lo largo de un continuo de niveles acordados. Es una vía para estructurar cualificaciones existentes y nuevas, que se definen a partir de resultados de aprendizaje, es decir, afirmaciones claras acerca de lo que el estudiante debe saber o ser capaz de hacer, ya sea que haya sido aprendido en una sala de clases, en el lugar de trabajo, o menos formalmente MINEDUC (2011).

3.4.3. Regulación del currículo a nivel operativo

Durante la década del ochenta el Estado intervino por la vía de los procesos de licenciamiento y de acreditación en algunos aspectos puntuales como la duración de las carreras de técnico (1.800 horas) pero sin indicar la modalidad de enseñanza. También definió los grados de licenciatura, maestría y doctorado, así como los títulos de técnico y profesional. En esta perspectiva, se controló que las carreras profesionales consideradas de riesgo social tuvieran efectivamente una licenciatura previa. A su vez, el Estado supervisó que estas últimas carreras así como el otorgamiento de grados académicos fueran dispensados solo por las universidades. Igualmente, mediante los procesos de licenciamiento y acreditación el Estado fiscalizó el cumplimiento de los planes y programas de estudio que habían sido aprobados en los proyectos originales. Empero, el Estado no se inmiscuyó en la definición de los requerimientos curriculares de las distintas carreras y programas. Ni tampoco fijó condiciones para otorgar los grados y títulos universitarios.

Con posterioridad a 1990 hubo una intervención indirecta del Estado por la vía de los incentivos financieros mediante proyectos concursables generados en el Programa MECESUP y, a posteriori, a través de los convenios de desempeño. Adicionalmente, los procesos de acreditación se han venido formalizando de manera más rigurosa.

En otro orden de cosas, el CRUCH optó por regular algunos aspectos curriculares acordando para sus instituciones la implementación del Sistema Nacional de Créditos Transferibles (SCT-CHILE) a contar de 2003. Luego, en el año 2005 se elaboró un instructivo y un manual para su implementación (CRUCH, 2005). Un estudio reciente (Marchant, 2013) muestra que a mediados de la década pasada solo seis universidades públicas tenían más de la mitad de sus programas de estudio en el pregrado operando efectivamente con el régimen SCT-Chile. En contraste con ello, 11 instituciones del CRUCH tenían menos de la cuarta parte de sus programas de estudio bajo el régimen SCT -Chile. Para el año 2014 estaba previsto que el 62% de las carreras (sobre un total de

1.030 carreras que ofrecen las universidades del CRUCH) estuviesen regidas por el régimen SCT-Chile. Para el resto de las instituciones de educación superior privadas no se dispone de información sobre la aplicación del SCT-Chile, si bien en varias universidades ha habido preocupación por implementarlo (Espinoza & González, 2015b).

3.5. La regulación de la información en la educación superior chilena

La información pública es una herramienta relevante para la regulación ya sea por la cantidad o calidad de los datos entregados o por los destinatarios. Pero, además, es un “objeto de regulación” dado que por su intermedio se puede orientar la toma de decisiones (alumnos, autoridades, policy makers, y otros) en uno u otro sentido.

3.5.1. Regulación de la información a nivel discursivo

Con anterioridad al año 1990 la información pública como elemento de regulación no constituía un tema relevante ni prioritario para el gobierno ya que no se observan evidencias de propuestas y proyectos en este ámbito. Con posterioridad, se ha manejado la información con un criterio técnico, pero sin que a nivel de discurso se hiciera un esfuerzo centralizado de difusión. No obstante, cada vez más, el acceso a la información transparente se plantea como una demanda social.

3.5.2. Regulación de la información a nivel normativo

Hasta mediados de la década pasada la entrega de información a los distintos actores del sistema terciario, incluyendo, instituciones y organismos centralizados, tales como la CNA, el CSE y después el CNED, el MINEDUC, el Departamento de Medición, Registro y Evaluación (DEMRE), el CRUCH y Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT), no estuvo sujeta a normativa. Como consecuencia de ello, los postulantes a la educación superior, los orientadores de colegios, los estudiantes de enseñanza media y sus familias no tenían acceso a información relevante para orientar la toma de decisiones.

En el año 2008 se promulgó la Ley de Transparencia (Ley 20.285) que estableció la obligatoriedad para todas las instituciones públicas de entregar información de distinta índole, incluyendo la de carácter estadístico y los antecedentes académicos y de la gestión administrativa. En esa línea, tanto el Consejo Nacional de Educación como la Comisión Nacional de Acreditación han hecho públicas todas las normativas y los acuerdos adoptados.

3.5.3. Regulación de la información a nivel operativo

En la actualidad existen distintas instancias que proveen información relativa al sistema de educación superior las cuales contribuyen a su regulación. Sin embargo, no necesariamente satisfacen las condiciones que deberían reunir para proveer un servicio integral. Las condiciones que debería cumplir la información que administran las distintas entidades son las siguientes: homologabilidad, coherencia, consistencia, oportunidad, confiabilidad, validez y actualización (Espinoza & González, 2009).

Diversas fuentes entregan información útil para la regulación del sistema. Entre otras, cabe destacar:

- a) La publicación INDICES del Consejo Nacional de Educación que entrega antecedentes sistematizados sobre matrícula, oferta de programas, aranceles, vacantes y requisitos de ingreso.
- b) El Sistema de Información de la Educación Superior (SIES) que facilita el acceso a información asociada con número de instituciones, matrícula, graduados y programas de becas para cursar estudios de postgrado.
- c) La plataforma “Mi Futuro” que proporciona información concerniente al número de titulados por carrera y al nivel de remuneraciones de los egresados de las distintas carreras del sistema tras el segundo y quinto año de egreso¹⁵.
- d) Otros organismos que entregan información relevante para el sistema de educación superior son: el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) a través de los censos y las encuestas de hogares; la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) del Ministerio de Desarrollo Social; el DEMRE de la Universidad de Chile que provee datos sobre la Prueba de Selección Universitaria (PSU); el CRUCH que publica el anuario estadístico con los datos de sus universidades; la CNA que publica las cuentas públicas anuales con información relativa a los procesos de acreditación junto con los dictámenes de acreditación; y otros organismos internacionales como UNESCO, OECD, OEI, Universia, etc. (Espinoza & González, 2009, 2011b).

¹⁵ Las dos últimas dependen del Ministerio de Educación.

3.6. La regulación del financiamiento en la educación superior chilena

El financiamiento es uno de los insumos más relevantes para regular un sistema de educación superior. En el caso chileno hay dos fuentes de recursos: los privados, provistos por los propios estudiantes y sus familias y los recursos provistos por el Estado. Cabe señalar que Chile gasta un 2,4% de su Producto Interno Bruto en educación superior, lo que representa una proporción mayor que el promedio de los países que forman parte de la OCDE, superado solo por Estados Unidos y Canadá. Por otra parte, de acuerdo al modelo de Estado Subsidiario que se da en el país, el 65% del gasto en educación superior es aportado por el sector privado, siendo esta proporción una de las más altas del mundo (OECD, 2015). Los aportes estatales se entregan principalmente mediante dos vías: los fondos basales que se asignan a las universidades del CRUCH, y las ayudas estudiantiles que se entregan por la vía de créditos y becas, las que han venido aumentando notoriamente. A las ayudas mencionadas, se suma a contar del año 2016 la gratuidad. Además, el Estado asigna otros recursos por la vía de concursos y estímulos para fines específicos (CONICYT, MECESUP y Aporte Fiscal Indirecto (AFI)).

Como ya se ha mencionado, para entender los alcances y limitaciones de la regulación del financiamiento existen tres perspectivas, de acuerdo al rol que desempeña el Estado: Estado centralista, Estado benefactor y Estado subsidiario. En las dos primeras el Estado tiene una participación relevante en el financiamiento del SES asumiendo que la educación es un bien social y un derecho no transable. En cambio, en el caso de la tercera perspectiva, se concibe la educación superior como un bien de consumo y de alta rentabilidad privada, por lo cual debe ser financiada por los propios beneficiarios. Si bien este último enfoque ha primado en Chile hasta la fecha, a partir de los movimientos estudiantiles iniciados el 2011, se reforzó la idea de fortalecer el financiamiento estatal en reemplazo del régimen

de autofinanciamiento. Como consecuencia de ello, se aprobó la gratuidad de los estudios universitarios para los jóvenes provenientes de los primeros cinco deciles matriculados en universidades públicas y privadas acreditadas por al menos cuatro años y sin fines de lucro. Algunos partidarios del financiamiento privado temen que el mayor financiamiento del Estado pueda derivar en una intervención contraria a la autonomía universitaria.

Dos aspectos son relevantes para analizar la regulación del financiamiento. Por una parte, el lucro y, por otra, la preocupación por la equidad que inspira a muchas de las medidas del financiamiento. El financiamiento al igual que los otros objetos de la regulación está determinado por el origen de los fondos (privados o públicos), por la manera en que se distribuyen, por los incentivos para desarrollar ciertas áreas y por la forma de administrarlos⁽¹⁶⁾.

3.6.1. Regulación del financiamiento a nivel discursivo

Desde comienzos de los ochenta el discurso sobre la regulación del financiamiento se fundamentó en el marco del Estado subsidiario. Bajo esta perspectiva, las entidades de educación superior, tanto estatales como privadas, tuvieron que autofinanciarse. A raíz de ello, numerosas instituciones privadas, en especial los centros de formación técnica, se vieron forzadas a cerrar. A partir de los años noventa el discurso sobre el financiamiento se focalizó más bien en la equidad en el acceso. Se acuñó la frase: “que ningún chileno podría quedar fuera de la educación terciaria por no tener los recursos necesarios”. Solo en la última década se ha venido planteando una preocupación por lograr también una mayor equidad en la permanencia y en los resultados.

En el terreno del discurso el gobierno actual ha planteado que en

¹⁶ Esto último adquiere especial relevancia en Chile donde dos tercios del financiamiento son privados incluso en las entidades estatales. En el caso chileno los fondos que distribuye el Estado son: el Aporte Fiscal Directo AFD; el Aporte Fiscal Indirecto AFI, las ayudas estudiantiles por medio del Crédito Fiscal y Becas, los Aportes Fiscales Especiales y los Fondos Concursables.

los procesos de acreditación se evalúe la sustentabilidad financiera, y la disponibilidad de procedimientos de control interno, que le permita a las instituciones cumplir con sus fines y su proyecto académico (MINEDUC, 2015b). Del mismo modo, se ha planteado la necesidad de hacer efectiva la prohibición del lucro. Esta medida se aplicaría según la autoridad a todas las universidades, a los institutos profesionales y centros de formación técnica que reciban fondos públicos. Se prohibirían los contratos u otros actos con personas y empresas relacionadas exclusivamente, se aceptarían excepciones que aseguren la posibilidad de relaciones con empresas dependientes de la IES, para el desarrollo de los fines que le son propios. Entre éstas, puede haber sociedades (como, por ejemplo, una editorial, un laboratorio, etc.), donde la IES tenga facultades de administración y/o participación de las utilidades, o puede poseer acciones, capital social o derechos sociales. Si una entidad dependiente ostenta simultáneamente la calidad de persona o entidad relacionada, estará sujeta a prohibición (MINEDUC, 2015b).

3.6.2. Regulación del financiamiento a nivel normativo

Hasta el año 1980 no existían leyes especiales de financiamiento para la educación superior salvo lo establecido anualmente en la Ley General de Presupuestos. En esa fecha se promulgó el DFL 4 que fijó normas sobre financiamiento para las instituciones de educación terciaria, consagrándose el régimen de autofinanciamiento institucional vigente hasta hoy. Otros decretos y leyes asociados con la regulación del financiamiento promulgados hasta la fecha han buscado sentar las bases de algunos programas de becas, créditos estudiantiles, la repactación de deudas y, más recientemente, la gratuidad incluida en la Ley de Presupuestos para el año 2016. Por otra parte, se han fijado criterios para la distribución de fondos basales, incluyendo la asignación de un 5% para las universidades del CRUCH en función de su desempeño.

3.6.3. Regulación del financiamiento a nivel operativo

Hasta mediados de la década del sesenta el Estado se hacía cargo solo del financiamiento de sus propias instituciones. Fue el gobierno de Eduardo Frei Montalva que frente a la presión social por el acceso a la educación superior se vio forzado a discernir entre un crecimiento masivo de las dos universidades estatales existentes en la época (Universidad de Chile y Universidad Técnica del Estado) o abrirse a financiar las otras seis universidades privadas que reunían condiciones de calidad similares. Se optó por esta segunda alternativa y desde ese momento hasta 1973 la proporción de financiamiento directo fue creciendo paulatinamente hasta equiparar el trato a las universidades privadas y estatales, las que en la actualidad constituyen el CRUCH.

Con la reforma del año 1981 se promulgaron un conjunto de decretos con fuerza de ley que modificaron régimen de financiamiento imperante y redujo sustantivamente el aporte fiscal directo para todas las instituciones públicas y privadas del CRUCH. La reducción de los aportes estatales obligó a todas las instituciones, particularmente a las estatales, a generar recursos por distintas vías, incluyendo: venta de servicios y consultorías, aumento de los aranceles, apertura de nuevas carreras no vinculadas en muchos casos a la misión de origen de la institución, y apertura de nuevas sedes. Esta disminución de los aportes del Estado estuvo aparejada con una menor fiscalización de los recursos autogenerados.

El régimen de financiamiento imperante desde 1981 a la fecha contemplaba varios mecanismos fundamentales para la regulación de la asignación de recursos asociados al financiamiento institucional. El AFD, que no exige rendición de uso de los fondos y que representa alrededor del 20% del total de los aportes fiscales⁽¹⁷⁾. Otro mecanismo es el AFI que se otorga a las instituciones que matriculan a los 27,500 mejores puntajes en la PSU. Además, el Estado, como ente regulador

¹⁷ Se reparte sobre la base de criterios históricos con excepción del 5% que se distribuye en función de un conjunto de criterios de desempeño.

del régimen de financiamiento provee recursos para costear distintos programas de ayuda estudiantil, (créditos y becas) a través de los cuales se canalizan a los estudiantes los recursos que éstos requieran para financiar sus estudios. Se suma a lo anterior la incorporación del régimen de gratuidad que se comenzó a implementar a contar del año 2016. Esto constituye un cambio sustantivo en el rol regulador del Estado como garante del derecho a la educación y apuesta a una transformación del régimen de financiamiento imperante desde 1981.

4. Conclusiones y propuestas

4.1. Comentarios y conclusiones

Durante las últimas décadas en Chile ha predominado sin contrapeso la lógica del Estado subsidiario en la educación superior. Bajo este esquema, la participación del Estado es débil y limitada. Por ejemplo, el Estado no dispone de atribuciones legales en temas tan relevantes como la oferta de instituciones, sedes, carreras y programas debido a que las entidades, una vez que logran la autonomía, quedan en plena libertad para determinar su oferta educativa (González & Espinoza, 2011).

El crecimiento y la diversificación de la oferta han permitido un aumento notable de la cobertura en educación superior en todos los quintiles de ingreso. No obstante, no ha habido equidad en el acceso a instituciones que ofrecen una formación de mayor calidad. Como consecuencia de ello, se ha ido generando una segmentación de la matrícula para los distintos grupos sociales (Espinoza & González 2014).

Se podría decir que desde los años noventa se ha ido produciendo una creciente decepción ciudadana sobre la capacidad del modelo de oferta y demanda para regular el sistema, tal como lo evidencian las masivas y continuas movilizaciones estudiantiles acaecidas desde el

año 2006 en adelante. Junto con ello ha surgido una mayor convicción para que exista una regulación razonable del Estado que permita un desarrollo armonioso del sistema de educación superior en relación a los cinco componentes que se han analizado (calidad, cantidad, institucionalidad, currículo, información y financiamiento). Dicho descontento se ha expresado a través de los movimientos estudiantiles que han presionado a los últimos gobiernos para implementar cambios al sistema.

La situación antes descrita ha redundado en algunas acciones gubernamentales, tales como: el incremento de los aportes estatales a través de créditos y becas que han promovido el acceso; y la generación de un programa de equidad y calidad que ha contribuido a mejorar la infraestructura y modernizar el currículo. De igual modo, ha habido un esfuerzo por establecer un proceso de certificación de calidad más riguroso tanto a nivel institucional como a nivel de carreras y programas de postgrado. Se ha avanzado en la entrega de información pública a los usuarios (estudiantes, familias, policy makers, investigadores) y en el control de los recursos públicos. En la actualidad se ha implementado parcialmente la gratuidad en el marco de una política de inclusión que declara favorecer el acceso a una formación de calidad para todos los sectores.

Las acciones anteriormente descritas permiten concluir que ha habido avances significativos, aunque aún subsisten debilidades en materia de regulación en la educación superior, tales como: lograr mayor calidad en la oferta educativa en todos los niveles (universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica); tener mayor claridad sobre la demanda cualitativa y cuantitativa con una mirada prospectiva que fortalezca el desarrollo social y económico; disponer de una institucionalidad funcional que responda cabalmente a las demandas del sistema terciario; modernizar los currículos con estándares internacionales; entregar información de fácil lectura y útil para la toma de decisiones; e incrementar el financiamiento del Estado para las distintas funciones académicas (investigación, docencia, y vinculación

con el medio) de modo de mantener o aumentar el gasto en el sector en relación al PIB.

4.2. Propuestas

Con respecto a la regulación de la calidad se propone hacer un esfuerzo en diversas direcciones, tales como:

- Entregar mayores atribuciones a una única agencia de calidad de carácter estatal, pero que tenga independencia de otros poderes del Estado. Eso implica, entre otros aspectos, asignarle el personal calificado necesario, otorgarle recursos acorde a sus funciones y brindarle la capacidad operativa para que cumpla con su responsabilidad.
- Fomentar el autocontrol en las instituciones, ya sea a nivel individual o de asociaciones interinstitucionales. En este sentido, se debe prevenir que la mayor intervención estatal no vulnere la capacidad de las instituciones para innovar y generar nuevos proyectos siempre que ellos no transgredan las condiciones de los estándares mínimos consensuados a nivel nacional e internacional.
- Generar perfiles de egreso que sean efectivamente medibles y evidenciables, cuidando que la institución formadora se haga responsable de los aprendizajes comprometidos.
- Incorporar en los procesos de aseguramiento de la calidad y acreditación la medición de los niveles de aprendizaje de los egresados en función de los desempeños mínimos que deben garantizarse para un adecuado ejercicio laboral.
- Incrementar el control sobre carreras vespertinas o con modalidades especiales, exigiéndoles currículos adecuados a sus condiciones al momento de la acreditación.
- Revisar en profundidad el proceso de transición entre educación media y superior, complementando los vacíos y debilidades

que tienen los estudiantes secundarios y homologando sus potencialidades. Además, generar desde la educación superior cambios importantes en la orientación vocacional previa al ingreso.

- Estandarizar los procesos de acreditación, cambiando el número de años por plazos fijos, exigiendo el cumplimiento de un plan de mejora para mantener la acreditación.
- Mantener la acreditación institucional tomando en consideración criterios y estándares comunes para todas las sedes.
- Independizar la acreditación para las distintas áreas o funciones universitarias (investigación, docencia y vinculación con el medio).
- Mantener y hacer obligatoria la acreditación de carreras y programas (Hoy solo se aplica en carreras de Pedagogía y Medicina).

En lo que concierne a la regulación de la cantidad se propone:

- Requerir de un proyecto sólido, incluyendo un análisis cuantitativo para la apertura de nuevas instituciones y sedes.
- Exigir un análisis del campo laboral y de la viabilidad de nuevas carreras al momento de acreditarlas.
- Entregar a los postulantes un resumen con información relevante del campo laboral y las condiciones de empleabilidad de las carreras a las cuales postula (asumiendo una postulación vía electrónica).
- Proporcionar a los postulantes información detallada sobre el número de carreras que se imparte, la cantidad de matriculados, y el número de egresados que se da por carrera y región.
- Respetar tanto la autonomía de cada institución con respecto a la apertura de nuevas carreras como los intereses de los postulantes para escoger la carrera que deseen, pero conociendo las condiciones que enfrentarán al momento de egresar.

En relación con la regulación de la institucionalidad se plantea:

- Fomentar el modelo de universidad con sentido de servicio público.

- Establecer la superintendencia de educación superior con las funciones de controlar el cumplimiento de las normativas, velar por el desarrollo adecuado de los procesos establecidos, recibir y dirimir sobre reclamos o quejas de instituciones, académicos y estudiantes.
- Instalar un sistema de información que entregue datos y resultados (procesados y analizados) sobre la oferta institucional a nivel de regiones y localidades.
- Formular una política global y coherente para el SES en su conjunto, y en particular para sus propias instituciones que contemple aspectos relativos a la calidad de la oferta, la institucionalidad, y el régimen de financiamiento (González y Espinoza, 1994, 2011).
- Fomentar el autocontrol responsable de las propias instituciones en términos de su crecimiento, oferta y cierre.
- Homologar el sistema de gestión de las universidades estatales al de las empresas autónomas del Estado.

Con respecto a la regulación del currículo se plantea:

- Implementar el Marco Nacional de Cualificaciones (definiciones estandarizadas de los niveles y exigencias para los diferentes títulos y grados) que estandarice las certificaciones de títulos y grados, estableciendo normativas para su cumplimiento.
- Normar sobre la definición de perfiles de egreso en términos evaluables para las carreras habilitantes, que estén de acuerdo a lo establecido en el Marco Nacional de Cualificaciones.

En lo que respecta a la regulación de la información se recomienda:

- Concatenar las bases de información sobre educación superior de los distintos organismos nacionales que las proveen (Por ejemplo, SIES, Mi Futuro, CNED, INE, Ministerio de Desarrollo Social, etc.).
- Emitir boletines periódicos con información procesada y analizada

en rubros de alto interés público (oferta educativa, empleabilidad, tendencias en diversas áreas del conocimiento y aperturas de nuevas líneas de desarrollo) que faciliten la planificación y toma de decisiones a diferentes niveles del sistema, incluyendo a las instituciones, carreras y actores involucrados.

- Asegurar que la información utilizada sea homologable, oportuna, consistente, coherente, confiable, validada y actualizada.
- Administrar adecuadamente la recolección, sistematización, procesamiento y entrega de la información. Ello implica asumir un conjunto de responsabilidades, entre las cuales cabe mencionar:
 - Solicitar información a las distintas instancias con autoridad para exigir el envío de datos;
 - Definir variables e indicadores relevantes y consistentes para distintos ministerios, organismos y servicios;
 - Revisar la consistencia y confiabilidad de los datos que entregan los proveedores, incluyendo el análisis de series históricas;
 - Socializar la información de manera amigable pensando que se está apuntando a un público amplio y heterogéneo con distintas necesidades; y,
 - Garantizar que exista información oportuna y actualizada de los diferentes organismos y programas.

Con respecto a la regulación del financiamiento se propone:

- Asumir un criterio de rentabilidad social por sobre los intereses privados para efectos del financiamiento del sistema terciario.
- Incrementar el Aporte Fiscal Directo pero distribuirlo sobre la base de evaluaciones de desempeño.
- Distribuir separadamente los recursos fiscales para las distintas funciones universitarias (investigación, docencia, y extensión).
- Generar fondos compensatorios especiales para las entidades ubicadas en las regiones más lejanas del país.
- Apoyar las políticas de acción afirmativa que generen equidad

- en el acceso, permanencia, resultados, e inserción laboral y ciudadana de los egresados.
- Centrar las ayudas estudiantiles más en los requerimientos de los estudiantes que en las necesidades de las instituciones. Ello implica, otorgar becas de mantenimiento (alimentación, transporte, gastos en materiales) a los estudiantes de los sectores más vulnerables. Además, se sugiere como criterio de asignación de recursos, tener en cuenta el número de hermanos estudiando en la educación superior.

5. Bibliografía

- Bernasconi, A. (2015). Marco Regulatorio e Institucionalidad. En I. Sánchez, Ideas en Educación: reflexiones y propuestas desde la UC, pp.43-70. Santiago: Ediciones Universidad Católica.
- CLAD. (1998). "Una Nueva Gestión Pública para América Latina". Caracas: CLAD.
- CNA. (2015). Cuenta Pública (2014). Santiago, CNA. Recuperado de <https://www.cnachile.cl/Biblioteca%20Documentos%20de%20Interes/Cuenta%20P%C3%BAblica%202014%20-%20CNA.pdf>
- CNA. (2014). Cuenta Pública (2013). Santiago, CNA. Recuperado de <https://www.cnachile.cl/Biblioteca%20Documentos%20de%20Interes/Cuenta%20P%C3%BAblica%202013.pdf>
- CNA. (2013). Circular N°20 Imparte Instrucciones a las Agencias Acreditadoras Sobre Criterios y Procedimientos Aplicables a Cambios de Carreras y/o programas de Pregrado Acreditados. Recuperado de <https://www.cnachile.cl/Criterios%20y%20Procedimientos/Circular-N20-Agencias.pdf>
- Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado, CNAP (2003). Estudio de sedes de instituciones de educación superior en Chile. Santiago, Chile. Recuperado de <http://www.cnap.cl/publicaciones>
- Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas. (2005). Sistema de Créditos Transferibles (SCT). Manual de Medición de la Carga del Estudiante. Santiago: CRUCH.

- Espinoza, O. & González, L.E. (2015a). Equidad en el Sistema de Educación Superior en Chile: Acceso, Permanencia, Desempeño y Resultados. En A. Bernasconi (Editor), Educación Superior en Chile: Transformación, Desarrollo y Crisis (Capítulo XII) pp.517-580. Santiago: Ediciones de la Universidad Católica de Chile.
- Espinoza, O. & González, L.E. (2015b). El Impacto del Acuerdo de Bolonia en el Sistema de Educación Superior en Chile. En Maria de Lurdes Pinto de Almeida, Altair Favero & Afranio Mendes (Organizadores). O Espaço Europeu de Educação Superior (EEES) para alem da Europa: Apontamentos e discussões o chamado processo Bolonha e suas influencias (Capítulo V) pp. 109-150. Curitiba, Brasil: Editora CRV & Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO.
- Espinoza, O. & González, L.E. (2014). El Impacto de las Políticas Neo liberales en el Sistema de Educación Superior Chileno. En Revista Latinoamericana de Administración y Política Educativa (RELAPAE), 1, 1 (septiembre) pp. 55-74. Buenos Aires: Ediciones UNTREF.
- Espinoza, O. & González, L.E. (2013). Accreditation in Higher Education in Chile: Results and Consequences. En Quality Assurance in Education, Vol.21 (1), pp.20-38. Sydney: Taylor & Francis.
- Espinoza, O. & González, L.E. (2012a). Las Protestas Estudiantiles y sus Implicancias para la Gestión Universitaria en Chile. En Norberto Fernández Lamarra (Compilador), La Gestión Universitaria en América Latina pp.245-281. Paraguay : Ediciones de la Universidad Nacional del Caaguazú.

- Espinoza, O. & González, L.E. (2012b). Estado Actual del Sistema de Aseguramiento de la Calidad y del Régimen de Acreditación en la educación superior en Chile: Balance y perspectivas. En Revista de la Educación Superior (ANUIES) Vol. XLI (2), N°162, pp.87-109. México: ANUIES.
- Espinoza, O. & González, L.E. (2011a). Impacto de la Acreditación en Instituciones y Actores: El Caso de Chile. En Alicia Servetto & Daniel Saur (Comp.). Sentidos de la universidad pp.63-96. Córdoba, Argentina: Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba.
- Espinoza, O. & González, L.E. (2011b). Experiencias y Aspectos a Considerar para la Implementación de un Sistema de Información de Apoyo para el Aprendizaje a lo Largo de la Vida en Chile. En Revista Calidad en Educación, 34 (julio), pp.125-163. Santiago, Consejo Nacional de Educación. Recuperado de: http://www.cned.cl/public/Secciones/SeccionRevistaCalidad/doc/70/cse_articulo974.pdf
- Espinoza, O. & González, L.E. (2009). Sistemas de Información que Apoyan el Aprendizaje a lo Largo de la Vida: Experiencias y Propuestas para Chile. Informe Final. Santiago: CNIC, Ministerio de Economía.
- Espinoza, O.; González, L.E.; Poblete, A.; Ramírez, S.; Silva, M. y Zúñiga, M. (1994). Manual de autoevaluación para instituciones de educación superior. Pautas y procedimientos. Santiago: CINDA.
- González, L.E. & Espinoza, O. (1994). Propuestas para la modernización de la educación superior chilena. Santiago: PIIIE. Mimeo. Recuperado de http://www.piiie.cl/documentos/documento/politica_ed_superior2.pdf

- González, L.E. & Espinoza, O. (2008). Calidad de la educación superior: Concepto y modelos. En Revista Calidad en la Educación N°28, pp.248-276, julio. Santiago: Consejo Superior de Educación.
- González, L.E. & Espinoza, O. (2010). Relaciones entre Universidades Públicas y Gobiernos para el fortalecimiento de la Gestión Pública en Iberoamérica. Santo Domingo, República Dominicana.
- González, L.E. & Espinoza, O. (2011). El Rol del Estado Frente a las Universidades Públicas y Privadas. En J.J. Brünner & C. Peña (Eds.). El Conflicto de las Universidades: Entre lo Público y lo Privado, pp.249-275. Santiago: Ediciones U. Diego Portales.
- González, L.E., Espinoza, O. y Uribe, D. (1998). Disponibilidad y ocupabilidad de recursos humanos con estudios superiores en Chile. Informe de Avance. Primera Etapa. Santiago: MINEDUC.
- INJUV. (2011). Sexta Encuesta Nacional de Juventud. Recuperado de http://www.injuv.gob.cl/injuv2010/encuestas_juventud
- Lemaitre, M.J. & Zenteno, E. (2012). Aseguramiento de la Calidad en Iberoamérica. Educación Superior. Informe 2012. Santiago: CINDA.
- Marchant, E. (2013). Diagnóstico Planes de Estudio en SCT-Chile. Santiago: Universidad de Santiago.
- Meller, P. & Brunner, J.J. (Comps.) (2009). Educación Técnico Profesional y Mercado Laboral en Chile: Un Reader. Santiago: MINEDUC.

- MINEDUC. (2015a). Reforma de la Educación Superior. Directrices de la DIVESUP. Santiago: MINEDUC.
- MINEDUC. (2015b). Bases para una Reforma al Sistema Nacional de Educación Superior. Documento de Trabajo (julio). Santiago: MINEDUC.
- MINEDUC. (2011). Diseño de un Marco Nacional de Cualificaciones para la educación superior chilena Santiago, MECESUP Proyecto UCN0701 OECD (2015). Education at a Glance 2015 Chart B3.1. Paris, France.
- Rodríguez, E. (2009). Rendición de Cuenta Pública de la Comisión Nacional de Acreditación. Santiago: Comisión Nacional de Acreditación.
- Squella, A. (1994). Aportes al Documento del Grupo de Trabajo CINDA. Valparaíso, julio.
- Urzúa, S. (2012). La Rentabilidad de la Educación Superior en Chile. ¿Educación Superior para Todos? Documento de Trabajo N°386. Santiago: Centro de Estudios Públicos.