Propuestas de las universidades estatales en el marco del nuevo programa de gobierno

CONSORCIO DE UNIVERSIDADES
DEL ESTADO DE CHILE

INDICE

Presentación 5

1. Nuevo Trato y Rol Público en Educación Superior

1.1 El trato preferente según el programa de gobierno 5
1.2 Fundamentación del Trato Preferente a las Universidades Estatales 6
1.3 Los compromisos de las Universidades Estatales de acuerdo al trato preferente 8
1.4 Nuevo régimen jurídico para las Universidades Estatales 11

2. Nueva Institucionalidad para el Sistema de Educación 12

2.1 La Nueva Institucionalidad según el Programa de Gobierno 12
2.2 La Nueva Institucionalidad desde la perspectiva de las Universidades Estatales 12
2.2.1 Creación del Ministerio o Subsecretaría de Educación Superior, Ciencia y Tecnología 13
2.2.2 Nuevo Marco Regulatorio e Institucional en Educación Superior 16
2.2.3 Creación de Instituciones para este Nuevo Marco Regulatorio 17

3. Financiamiento y Gratuidad 19
3.1 El Financiamiento y la Gratuidad según el Programa de Gobierno 19
3.2 Propuestas de las Universidades Estatales en materia de Financiamiento del Sistema 20

4. Formación Inicial Docente 24
4.1 La Formación Inicial Docente según el Programa de Gobierno 24
4.2 Propuesta para una Nueva Formación Inicial Docente impulsada por las Universidades Estatales 25
4.3 Propuesta para una Nueva Formación Técnica impulsada por las Universidades Estatales 26

Anexo: Situación Actual del Financiamiento del Sistema de Educación Superior 28

Propuestas de las universidades estatales en el marco del nuevo programa de gobierno

PRESENTACIÓN

Este documento tiene como objetivo, contribuir a los desafíos de la reforma al sistema de Educación Superior comprometida por el nuevo gobierno, especialmente con miras a sugerir y ampliar las alternativas de caminos y decisiones más específicas que toda implementación de un programa de gobierno requiere. Otro objetivo es hacer explícitos los compromisos que como universidades del Estado debemos asumir de cara a la propuesta de reforma educacional contenida en el programa de la Presidenta Bachelet.

En este contexto, se plantean prioritariamente propuestas en aquellos temas en los que el programa de gobierno refiere directamente a las universidades estatales y de manera complementaria, se proponen medidas en aquellas otras que involucran al sistema en su conjunto.

Entendemos que las políticas que se implementarán durante el nuevo gobierno buscan modificar el paradigma del mercado como único eje rector en el ámbito de la educación, a través de la redefinición del rol del Estado en todos los niveles educativos. Cabe señalar que el mercado en educación ha provocado en los hechos, una privatización de las universidades estatales, en el sentido de postergar algunos aspectos de su misión pública a aquellos que le permiten financiarse y sustentarse, sobretodo en regiones. Además y extrapolando a todo el sistema, un mercado sin regulación ha derivado en situaciones tan complejas como las que han vivido los alumnos de instituciones que no han priorizado en la calidad de la educación impartida, sino en el enriquecimiento ilícito de sus dueños.

En particular, en Educación Superior, el paradigma evoluciona desde un Estado imparcial a un Estado regulador y con mayor participación en la provisión del servicio educativo. El rol del Estado es fortalecido, no sólo a través de la creación de una Subsecretaría de Educación Superior, de una Superintendencia y una nueva Agencia de Acreditación, sino que también por la voluntad de fortalecer instituciones de educación terciaria públicas, con especial énfasis en las universidades estatales y por primera vez, desde 1981, fomentando la creación de instituciones de formación técnico-profesional en el ámbito público, además de comprometer la creación de dos nuevas universidades regionales de carácter estatal.

Asimismo, el programa convoca a las universidades estatales en materias de acceso, equidad y calidad, instaurando la gratuidad progresiva de la educación superior como un derecho.

En este marco, las propuestas de los rectores de las universidades estatales consisten en relevar el PILAR PÚBLICO en Educación Superior a través del fortalecimiento de un sistema de Educación Superior Estatal, compuesto por dos tipos de instituciones: universidades e instituciones de formación técnica, que, de manera coordinada y en red, sirvan como referentes de calidad, equidad y valores públicos a lo largo del país. Asimismo, los rectores planteamos la conexión directa que deberá existir entre la gratuidad y el nuevo sistema de financiamiento de la educación superior pública.

Fortalecer el pilar público en Educación Superior también pasa porque las universidades estatales no sean tratadas como oferentes privados, y que en una lógica de cooperación cumplan con su misión pública. En este sentido, se propone un cambio de paradigma en el rol competitivo del sistema educativo estatal, buscando fortalecer la red de universidades estatales en todos los ámbitos de su quehacer a través de la cooperación interinstitucional.

En conclusión, las propuestas del programa de gobierno de Michelle Bachelet y las de los rectores, coinciden en relevar el PILAR PÚBLICO en Educación Superior, en considerar a la educación como un derecho, proponer nuevas formas de financiamiento y una nueva institucionalidad. A su vez, existen elementos que no están suficientemente desarrollados y que son relevantes en la etapa de implementación de una política de Educación Superior. Este documento se centra en los puntos de convergencia y a la vez incorpora aquellas propuestas complementarias que los rectores estiman necesario incorporar al programa presidencial.

Las materias que se tratarán son las siguientes:

1. Trato preferente y Rol Público en Educación Superior
2. Nueva Institucionalidad para el sistema de Educación Superior, Ciencia y Tecnología
3. Financiamiento
4. Formación Inicial Docente y Formación Técnica

1. Nuevo trato y rol público en educación superior

1.1 El Trato Preferente según el Programa de Gobierno

De acuerdo al programa del nuevo gobierno, las universidades estatales y el concepto de lo público adquiere una gran relevancia en materia de Educación Superior, que se expresa en los principios del programa de gobierno y en medidas puntuales.

En términos generales, los principios expresados en el programa señalan:

"El fortalecimiento del rol del Estado, como actor activo tanto en la entrega directa de servicios educativos, como en una estricta fiscalización del sistema.

Fortalecimiento de la Educación Pública como motor y sello del proceso de la Reforma Estructural. La Educación Pública debe fijar los estándares de calidad y tener presencia relevante en todo el territorio. Esta es la base y herramienta más potente sobre la que se construirá el proyecto educativo, la cohesión y la integración social".

En materia de Educación Superior, el trato preferente hacia las instituciones de carácter estatal, se expresa en varias de las medidas a impulsar durante los primeros 100 días de gobierno, como por ejemplo:

a). Financiamiento a través de aportes basales permanentes y exclusivos para las universidades estatales y un fondo permanente de apoyo a las universidades estatales regionales. Además de las modificaciones en la gestión de las universidades estatales a fin de facilitar la rendición de cuentas por los recursos recibidos y los compromisos asumidos[1].

b). Creación de dos universidades estatales, una en la Región de Aysén y otra en la Región de O´Higgins[2].

1 "En este esfuerzo financiero, estableceremos un trato preferente con las universidades de propiedad del Estado. Estas universidades deberán introducir las modificaciones necesarias en su gestión, para rendir cuentas respecto de sus planes de desarrollo y del financiamiento obtenido. Este nuevo trato incluye un fondo de aporte basal permanente exclusivo para las universidades estatales y un fondo permanente de apoyo a las universidades estatales regionales".

2 "Crearemos universidades estatales regionales en donde actualmente no existen (Aysén y O´Higgins). En los primeros

c) Creación de Centros de Formación Públicos en todas las regiones, iniciando este proceso con la puesta en marcha de cinco de estos centros en regiones, vinculados a una Universidad Pública[3].

Frente a estas medidas, los rectores de las universidades estatales plantean compromisos que dan cuenta de su rol pre-eminente en el sistema de educación propuesto por el nuevo gobierno.

1.2 Fundamentación del Trato Preferente a las Universidades Estatales

Las Universidades Estatales reconocen la existencia de un Sistema de Educación Superior de carácter mixto, donde las instituciones estatales garantizan estándares referentes de calidad, aseguran la cobertura necesaria del sistema de educación superior y las instituciones privadas tienen un legítimo y necesario rol en esta tarea.

Rol de la Educación Pública y sus instituciones

En la construcción de una sociedad plural y tolerante, integrada y equitativa, el rol de las instituciones públicas de educación constituye una función cívica esencial. La suma de agendas particulares, por variadas y legítimas que estas sean, por más orientadas a lo público que estén, no reemplaza el rol esencial que juega un sistema de educación superior estatal de calidad. Este componente está llamado a garantizar un conjunto de orientaciones básicas para hacer de la función educacional un aporte sustantivo a la construcción de una sociedad democrática y desde el bien común. Por ello no se concibe la educación pública sin instituciones estatales.

La misión de una institución estatal, en tanto es parte constituyente del propio Estado, no debe promover proyectos particulares, pero a la vez lo que la caracteriza no es esta omisión, sino aquella obligación positiva de garantizar la promoción y defensa del interés público en todo su quehacer y ámbito de competencia. Es esto lo que define el deber ser de una institución educacional del Estado. Esa es una diferencia esencial entre las instituciones estatales y las privadas, que se basa justamente en la relación jurídica de la institución con el Estado de la que nacen ciertos deberes que definen sus acciones, en particular si se trata de la función educacional. Por su parte una institución privada tiene su propia misión que define un mandato y acciones con un interés particular, el que dependiendo de las circunstancias y, finalmente, de la voluntad de sus dueños o controladores, puede o no estar alineado con el interés social. Por el contrario, a las universidades estatales les cabe siempre la tarea de aportar, desde el conocimiento avanzado y el más amplio pluralismo intelectual y científico, a una reflexión sobre el futuro de la sociedad, adoptando en esa tarea la posición irrenunciable de la búsqueda del bien común y la consideración de todos los posibles caminos hacia el desarrollo que la sociedad pueda concebir.

100 días de Gobierno se enviara al Congreso el proyecto de ley de creación de estas nuevas universidades".

3 "Crearemos Centros de Formación Técnica públicos, que tendrán presencia en todas las regiones. Cada Centro de Formación Técnica estará vinculado a una universidad pública. Aspiramos a que estas instituciones marquen la pauta en cuanto a los estándares esperados de calidad en la educacióntécnica con una fuerte identificación y vinculación con el desarrollo productivo regional. En los primeros 100 días de Gobierno se firmaran los cinco primeros convenios con universidades para la creación de CFTs públicos en regiones."

Es decir, las instituciones estatales deben cumplir un rol fundamental en la educación superior pública, mientras que a las privadas les cabe un rol, ciertamente necesario y legítimo, pero subsidiario precisamente porque el Estado no puede imponerles tales roles como deberes para con la sociedad. De esta manera se establece que el carácter de las instituciones de educación superior estatales es, en este sentido, cualitativamente diferente al de las privadas tanto en su relación con el Estado como de cara a sus deberes con la sociedad civil.

Esto significa que la universidad estatal y sus académicos en todos los casos de conflicto de interés entre lo público y lo privado deben constituirse siempre en una institución que defiende y da prioridad al interés público. Esto es lo que tendrá que hacer en sus tareas propias relativas a proyectos de investigación, de desarrollo, de transferencia tecnológica o de servicios, así como en la discusión de políticas públicas. En cambio, para una institución privada es legítimo defender intereses corporativos o particulares, en tanto estos no entren en conflicto con su misión; ciertamente defenderá sus propios intereses institucionales, principios o concepciones filosóficas, religiosas o científicas. Esta diferente voluntad institucional, ante problemas que admiten más de una perspectiva académica o intelectual puede adquirir especial importancia en la defensa de recursos nacionales como la minería, el agua, el aire, la pesca, etc., así como en la visión del rol del Estado en la provisión de servicios básicos donde los privados tienen intereses propios; también es un factor de la mayor importancia frente a discusiones sobre asuntos ideológicos y éticos.

Orientación de la Política en Educación Superior Estatal

La política pública en educación superior debe asegurar que exista un pilar de educación superior estatal con instituciones fortalecidas, de manera que su misión y carácter en los términos ya señalados, desde lo público, contribuyan a la sociedad de modo eficaz y permanente. Es decir, se requiere revertir el proceso creciente de privatización y atomización de la educación superior, el que ha aumentado la proporción privada de la oferta en educación en desmedro de la componente pública y ha creado un régimen de competencia en el sistema público en desmedro de la colaboración. Todo ello, además, en condiciones de menoscabo para las instituciones estatales. Hoy está amenazado un sistema de provisión mixta porque la oferta estatal representa sólo un 16% de la matrícula en educación superior y no más de un 29% de la matrícula universitaria.

Nos parece, por lo mismo, necesario avanzar en dos criterios fundamentales: cobertura y calidad de la educación estatal. La cobertura comprende los aspectos territoriales, disciplinares y de los niveles de formación (técnica, profesional y posgrado), como también en cuanto a la matrícula total. En este sentido es necesario fijar metas que permitan restituir la cobertura que tuvo en matrícula antes del proceso de privatización. Respecto de la calidad de las instituciones estatales, estas debiesen cumplir con estándares mínimos que permitan constituir un referente de calidad académica en el sistema de educación superior. Esta función de referente en calidad servirá a su vez como incentivo a la oferta privada para que mejore sus estándares, pues hoy carece de toda regulación eficaz en esta materia. Además, esta condición de referente en calidad es la que puede garantizar en el futuro la preferencia por las universidades estatales que hoy conservan, pero que por sus limitaciones para la inversión tanto financieras como administrativas, no logran capitalizar.

Para cumplir con el rol del Estado en educación superior se requiere formar un sistema de educación superior estatal, en que las instituciones estatales constituyen una red, colaborando de forma que se provea en conjunto la cobertura y la calidad planteada como objetivo. Entre los objetivos del sistema se incluye que las instituciones contribuyan sustancialmente en los temas de interés nacional para el país, a nivel internacional, nacional y regional. En este sentido las instituciones estatales se comprometen a colaborar entre si para tener universidades con impacto de proyección internacional, nacional y regional, permitiendo así fortalecer la sustentabilidad cultural e intelectual desde la perspectiva del Estado, en la diversidad de temas y ámbitos que enfrenta el país.

Esta red debe ser compatible con la autonomía de las instituciones en su desarrollo y responsabilidades, pero crea las condiciones para cumplir la tarea nacional que su misión y propósitos públicos les impone. Además, provee mecanismos eficientes de movilidad estudiantil que permiten a los alumnos del sistema optar a todas las oportunidades académicas que ofrecerá tal red, abre oportunidades de colaboración académica para mejorar la calidad en docencia, investigación y creación, así como para cumplir con mayores expectativas en innovación.

1.3 Los Compromisos de las Universidades Estatales de Acuerdo al Trato Preferente

Las universidades estatales, a través del trato preferente, son las llamadas a implementar una parte importante de las medidas del programa de gobierno en el ámbito de Educación Superior. En este contexto se comprometen a impulsar las siguientes medidas:

Gratuidad y Medidas de Acceso Equitativo

a) Otorgar gratuidad a la matrícula de pregrado, sobre la base de que existan aportes basales permanentes para financiar los costos operacionales de la docencia, la investigación y la extensión que realizan las universidades.

b) Crear "cupos de equidad", adicionales al sistema regular, equivalente al menos a un 20% de la matricula de cada una de las carreras que ofrezca la institución para estudiantes pertenecientes al 40% más vulnerable.

c) Apoyar y fomentar la puesta en marcha del programa que incrementa la equidad en el acceso a la Educación Superior.
Para implementar esta medida, las universidades estatales ampliarán sus programas de propedéuticos en base a la experiencia que ya han desarrollado las universidades de Santiago, Metropolitana de Ciencias De la Educación, Tecnológica Metropolitana, de Valparaíso, de Tarapacá, de Antofagasta, de los Lagos y de Magallanes.

Expansión de la oferta, creación de nuevas instituciones y trabajo colaborativo (en red)

a) En este sentido, estamos dispuestos a ampliar nuestra oferta de pregrado, no sólo considerando los cupos de equidad, sino que también por la vía tradicional (PSU., NEM, Ranking) condicionado a que los aportes basales consideren el financiamiento que permita realizar las inversiones, especialmente en infraestructura y equipamiento para docencia, que implicará esta medida.
Es importante recalcar que las universidades estatales, como ya se dijo, representan hoy solamente el 16% de la matrícula del sistema de educación superior y el 29% de los estudiantes universitarios, a pesar que las postulaciones a nuestras universidades en algunos casos, triplican los cupos ofertados. Es decir, si bien existen estudiantes que quisieran formarse en nuestras instituciones, las políticas en educación vigentes hasta ahora, los han forzado a matricularse en instituciones privadas. Esta situación debiera revertirse en los próximos años, precisamente en aras de fortalecer el pilar público en cuanto a la prestación directa del servicio educacional.

b) Mantener una oferta de formación inicial docente de calidad en todo el territorio nacional, incorporando la reforma curricular que en estas materias el país necesita.

c) Mantener una oferta de formación de calidad en todo el territorio nacional en el ámbito de las humanidades, las ciencias sociales y las artes.

d) Apoyar la constitución de una oferta en formación Técnico profesional de carácter estatal a partir de una re-estructuración de la experiencia que las universidades estatales ya poseen en esta materia en diversas regiones.
Es importante destacar que las políticas públicas no han fomentado hasta ahora la pertinencia en la formación técnica y el desarrollo productivo de las regiones, situación fundamental para alcanzar de manera sostenida el crecimiento económico que el país se ha propuesto.

e) Apoyar la constitución de las dos universidades estatales en la VI y XI regiones.
Las universidades estatales regionales ya han desarrollado experiencias extendiendo sus programas a otras regiones, las que en algunos casos han dejado aprendizajes valiosos, de cara a este compromiso programático del nuevo gobierno. Pero también han generado frustraciones, especialmente debido a las dificultades que provoca el financiamiento a la demanda. Por lo mismo, proponemos que el diseño institucional sea flexible de modo que permita adecuarse a las necesidades regionales y no repitan de modo mecánico las estructuras institucionales ya existentes.

f) Constituir un sistema en red coordinado a nivel nacional que de manera progresiva y por la vía de proyectos interinstitucionales permita la instalación de centros de investigación u otras iniciativas en temas como energía, salud pública, educación, biotecnología u otras áreas para apoyar los diagnósticos e implementación de políticas públicas.

Compromiso con la Calidad y Complejidad

a) Compromiso con la calidad en el sentido que las universidades estatales deberán presentar altos índices de calidad, constituyéndose en referentes para el sistema privado. Esto implica que todas las instituciones y los programas de pregrado deberán acreditarse de acuerdo a estándares nacionales mínimos y de no hacerlo no podrán ofertar nuevas vacantes, mientras no se resuelva la situación de calidad cuestionada.
Estos estándares de calidad debieran exigirse también a las instituciones de educación superior privadas que accedan a recursos públicos.

b) Cumplir con estándares de calidad rigurosos tanto en docencia de postgrado como en investigación con el propósito de ser referentes para el sistema.

c) Implementación efectiva del nuevo diseño curricular que el país demanda y que se requiere para generar una oferta de pregrado pertinente y que optimice los tiempos de duración de las carreras y que responda a las necesidades de profesionales y técnicos de las regiones y el país.

d) Compromiso con la complejidad; si hay algo que nos debe diferenciar con el resto del sistema es que todas las universidades estatales deben avanzar hacia la complejidad, es decir no solo dedicarse a la formación de profesionales sino también al postgrado, la investigación y la vinculación con el medio.

Compromiso con la Rendición de Cuentas y una Gestión Moderna

En particular, las universidades estatales están dispuestas a asumir compromisos especiales por su condición y propiedad, que justifican un trato preferente tanto a nivel nacional como regional. El mecanismo planteado para materializar este financiamiento es el establecimiento de convenios marco plurianuales no concursables, asignados a las universidades estatales en función de objetivos de política pública debidamente concordados con los propósitos institucionales y los respectivos planes de desarrollo.

En este marco, las universidades estatales consideran del mayor valor las obligaciones de rendición de cuentas que ya se les exigen, pero de conformidad con procedimientos públicos que no menoscaben sus capacidades de respuesta, no eleven sus costos de transacción ni generen las desventajas que hoy se les imponen en relación a otras instituciones que también reciben recursos públicos permanentes o por vía de concursos.

Por la misma razón, demandamos que toda institución de educación superior privada que acceda a financiamiento fiscal deber rendir cuenta pública y demostrar un buen uso de los recursos transferidos, mediante procedimientos que garanticen eficiencia para las instituciones y la debida transparencia que siempre exige el uso de recursos fiscales.

La actual situación crea una asimetría que daña gravemente la oferta pública y el desarrollo de las universidades estatales.

1.4 Nuevo Régimen Jurídico para las Universidades Estatales

Por las mismas razones señaladas al término del parágrafo anterior, la estructura jurídica de las universidades estatales requiere urgentemente de un proceso de modernización que compatibilice su carácter público con la misión y propósitos propios de una institución de educación superior. El Estado no debe tratar a estas instituciones como si cumplieran una mera función administrativa; en consecuencia, el régimen jurídico que se aplica actualmente debe ser modificado atendiendo, precisamente, al hecho que a diferencia de otros servicios estatales sus universidades se desenvuelven en un sistema que es altamente competitivo, donde la mayoría de las otras instituciones carecen de un marco regulatorio, no obstante recibir recursos fiscales en igual o mayor cantidad.

Esto no debe implicar la ausencia de controles administrativos, sino su adecuación a los fines y propósitos propios de estas instituciones universitarias.

Este objetivo debería traducirse en una ley especial o en la introducción de normas especificas en otras leyes o proyectos de ley que apunten a un control administrativo más flexible, o a otras materias orgánicas de su actual régimen jurídico, aunque reforzando la cercanía del Estado con estas instituciones.

Finalmente, las universidades estatales, como instituciones de carácter público, se proponen avanzar durante este período en la renovación de sus estatutos que datan de 1981 en la mayoría de los casos, de acuerdo a un marco común que permita incorporar las especificidades propias de su misión y características territoriales, actualizando su régimen jurídico. Este proceso requerirá de la participación de la comunidad universitaria, considerando en este sentido las experiencias ya habidas en algunas de nuestras instituciones.

2. Nueva institucionalidad para el sistema de educación

2.1 La Nueva Institucionalidad según el Programa de Gobierno

En esta materia, el programa de gobierno señala que reforzará el rol regulador del Estado a través del fortalecimiento de sus instituciones en este ámbito[4]:

a) Creación de una Subsecretaría de Educación Superior.
b) Creación de una Superintendencia de Educación Superior, que vele por el cumplimiento de la prohibición del lucro y fiscalice los recursos públicos.
c) Creación de una Agencia de la Calidad en Educación Superior que vele por el cumplimiento de estándares rigurosos de calidad y vele por un sistema de acreditación obligatorio para todas las instituciones de educación superior.

2.2 La Nueva Institucionalidad desde la Perspectiva de las Universidades Estatales

La institucionalidad de un sector no refiere sólo a la estructura orgánica de regulación y fiscalización que ha corresponder al Estado. También forma parte de dicha institucionalidad el orden normativo que constituye el marco regulatorio conforme al cual deben actuar los oferentes privados y públicos en su relación con los usuarios o destinatarios de la prestación de que se trate.

---

4 "Desarrollaremos una institucionalidad que permita recuperar la confianza en el sistema y sus instituciones y que de respuesta a los desafíos del país en el desarrollo productivo, científico y cultural.
Para cumplir con dichas garantías se requiere de un Estado activo tanto en la entrega directa de servicios educativos como en la estricta fiscalización de los oferentes, tarea a la que nos abocaremos con especial dedicación y premura."
"Modernizaremos la institucionalidad pública de la educación superior, creando la Subsecretaría de Educación Superior; la Superintendencia de Educación Superior, con competencias claras y recursos necesarios para cumplir sus funciones, en especial, la fiscalización del uso de los recursos públicos, velar que se cumpla la prohibición de lucro, y la Agencia de la Calidad de la Educación Superior, responsable de la acreditación y de velar por la calidad de la educación superior. Esta nueva institucionalidad permitirá una relación más directa y productiva entre el mundo de la educación superior y las autoridades del sector."
"Estableceremos un nuevo sistema de acreditación de instituciones de educación superior. La acreditación, tanto institucional como por carreras, será obligatoria para todas las instituciones de educación superior (Universidades, IP y CFT)."

2.2.1 Creación del Ministerio o Subsecretaría de Educación Superior, Ciencia y Tecnología.

Si bien la propuesta de los rectores contempla la creación de un Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, el programa de gobierno acoge la propuesta de crear un ente director especializado de la política de educación superior, aunque solo con el rango de Subsecretaría. Pese a esta diferencia, no existen discrepancias relevantes en las funciones que debe otorgársele.

Sin embargo, subsiste una discrepancia respecto de la dependencia que debe tener la función de desarrollo de la ciencia y la tecnología, en especial CONICYT. El desarrollo de la investigación científica y la formación de investigadores en el nivel de postgrado que en Chile tiene su base en las universidades tradicionales, hace evidente la vinculación y complementariedad imprescindible de la educación superior con un órgano como CONICYT. Estas funciones justifican demandar su dependencia de la institucionalidad educacional y no económica. Sin embargo, esto no exime de hacer los cambios necesarios para lograr una mayor coordinación con el sector productivo y las respuestas que el desarrollo de la ciencia debe dar a los requerimientos del proceso económico, particularmente, en materia de innovación.

En esta materia los rectores son de la opinión de apoyar la creación de una Subsecretaría de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, la que debería ser la encargada de generar la política general del sistema de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, planificar, administrar y asignar recursos, además de controlar y evaluar los resultados del sector. Para ello debe relacionarse con todas las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica del sistema, incorporar a CONICYT y a las universidades acreditadas en investigación en la definición de políticas, programas e instrumentos de desarrollo y fomento de la investigación, así como en la formación de investigadores y científicos de calificación avanzada, tanto a nivel nacional como de las regiones.

Otro componente institucional imprescindible para el desarrollo de la ciencia y la tecnología es garantizar la autonomía de CONICYT en el cumplimiento de sus tareas propias, así como su sustentabilidad financiera de modo que pueda llevar a cabo programas de investigación e innovación que aseguren consistencia estratégica en los objetivos de corto y largo plazo del país.

En especial, la Subsecretaría de Educación Superior, Ciencia y Tecnología debería tener al menos las siguientes funciones:

- Definición, ejecución y control de las políticas de educación superior.
- Ejecución y evaluación permanente de la política de financiamiento de la educación superior.
- Definición y seguimiento de la política de ciencia, tecnología y formación de capital humano avanzado.
- Mantención de un sistema de información sobre todos los aspectos relevantes de la educación superior.
- Desarrollo de políticas de mejoramiento continuo de la calidad.
- Control y auditoría para todas las instituciones de educación superior.
- Administración de un sistema de becas de posgrados nacionales e internacionales
- Definición y fomento de una política de relaciones internacionales para la educación superior
- Desarrollo de la ciencia y la innovación

Esta Subsecretaría, debería incorporar a su estructura al menos 2 divisiones: a) División de Educación Superior Estatal y b) División de Ciencia y Tecnología. Esto sin perjuicio de las otras funciones que tendrá que cumplir.

a) División de Educación Superior Estatal

Desde que el Ministerio de Educación perdió en su denominación la expresión "Pública", las universidades del Estado han ido experimentando una progresiva distancia e indiferencia, que responde a la evidente inspiración de quitar al Estado un rol protagónico en esta función social. Estas universidades perdieron su domicilio en el Ministerio, que atiende por igual a todas las universidades, no obstante su distinto origen, propósitos institucionales y relación con el Estado.

Por la misma razón y como una manifestación de una nueva relación del Estado con sus universidades, proponemos que dentro de la Subsecretaria de Educación Superior haya una División de Educación Superior Estatal que cumpla funciones específicas de coordinación y fomento de las instituciones que pertenecen al Estado. Esta propuesta adquiere mayor sentido si se atiende al hecho que el Programa Presidencial considera la creación de una red de Centros de Formación Técnica, de carácter estatal.

La política de educación superior que releva un trato preferente para las universidades estatales, debe impulsar al mismo tiempo un sistema de educación superior estatal coordinado y en red, de manera tal que los esfuerzos humanos y financieros sirvan a objetivos de bien público nacionales. Ello implica que el sistema esté constituido por un conjunto de instituciones con misiones claramente definidas y en el cual exista al menos una Universidad Estatal en cada región del país y al menos una Universidad Estatal competitiva a nivel mundial.

Las funciones que debiera dar vida a esta División son las siguientes:

- Generar una política general de desarrollo de la Educación Superior Estatal.
- Diseñar y proponer las mejoras a las políticas de desarrollo académico y curricular de los programas impartidos por las universidades estatales.
- Definir, en conjunto con las instituciones de educación superior estatales, orientaciones generales para el desarrollo de las universidades estatales.
- Convenir y ejecutar contratos marco plurianuales para las universidades estatales contemplando su financiamiento vía aportes basales
- Controlar y supervigilar el cumplimiento de los objetivos de las universidades de acuerdo a los convenios marco y a la política general
- Fomentar la coordinación y el funcionamiento en red de las universidades estatales.
- Coordinar a los miembros de las juntas directivas de representación presidencial
- Favorecer la articulación administrativa y operativa entre las universidades y los gobiernos regionales
- Propender a que los sistemas de control administrativo y presupuestario externos sean más expeditos.

b) División de Ciencia y Tecnología

La Subsecretaría de Educación, Ciencia y Tecnología sería la encargada del afianzamiento de la Política Nacional en este ámbito asignándole a esta División la tarea de desarrollarla e implementarla. En este sentido, la existencia de esta División no tiene por objeto sustituir a CONICYT, ni menguar su autonomía e independencia, sino hacerse cargo de la fijación de una política nacional de ciencia y tecnología.

Por otro lado, las políticas de innovación en el campo de la industria y de la actividad productiva deberán estar dirigidas desde el Ministerio de Economía y establecerse las coordinaciones necesarias con la actividad de ciencia y tecnología desarrollada en las universidades.

No se trata sólo del dato actual de quien hace investigación, sino de la función misma del desarrollo de la ciencia (básica y aplicada), que debe ser hecha en un marco de libertad y creatividad académica, y no subordinada a los intereses productivos o de otro tipo. La política de ciencia y tecnología no puede sólo responder a necesidades contingentes, ni reducidas al ámbito productivo o económico, las que desde luego deben ser consideradas. En consecuencia, lo que está en juego es una articulación que debe mirar a la consistencia no sólo entre corto y largo plazo, sino en una perspectiva más amplia de desarrollo social, económico e institucional del país. De no asumir esta perspectiva, investigaciones en el ámbito de la salud, energía, educación u otras materias no rentables económicamente en el corto plazo, pierden prioridad frente a la industria. Por esta razón, creemos que el sistema de educación superior debe tener la mayor cercanía institucional con las políticas e instrumentos de fomento y seguimiento para el desarrollo de la ciencia y la tecnología.

Por la misma razón, se estima que los enfoques de acción del Ministerio de Educación y el de Economía podrían distanciarse en perjuicio de los intereses nacionales de largo plazo, así como de la visión integral que se requiere para responder a la complejidad que presenta el desarrollo de la ciencia y la innovación en el país.

Otra función de esta División es fortalecer y renovar los cuadros académicos dedicados a la investigación. Esta tarea supone un plan de incentivo eficaz que permita dicha renovación. La División deberá promover la existencia de una carrera para el investigador a nivel nacional, con un sistema evaluación de productividad que incorpore estímulos adicionales para las regiones ubicadas en zonas extremas o con carencia de investigadores calificados.

Para el cumplimiento de estas funciones, la División debiera contar con las siguientes competencias básicas:

- Identificar y evaluar las necesidades de investigación científica y tecnológica de las diferentes áreas tanto del sector público como del privado.
- Promover el incremento del nivel de inversión en Ciencia, Tecnología e Innovación equivalente al 1,5 por ciento del PIB en los próximos cinco años.
- Promover incentivos para incrementar la productividad científica en el país.
- Fortalecer programas de formación e inserción de investigadores graduados a nivel regional.

- Promover condiciones de empleo atractivo y estable en las regiones para radicar en ellas capacidades de investigación, desarrollo e innovación.
- Promover el desarrollo de capacidades regionales en investigación científica y tecnológica.
- Promover una vinculación sistemática con la industria (sociedades empresariales de nivel nacional), poniendo a disposición de éstas las capacidades científicas y tecnológicas de las universidades con el objeto de mejorar la competitividad del país.
- Desarrollar un sistema nacional de investigación, el cual debe contar con una base de datos que facilite la cooperación y la sinergia entre investigadores, avance en la definición de indicadores de calidad de la investigación,
- Elaborar un sistema de información y cuenta pública, con su respectivo análisis de productividad a las universidades y de los recursos públicos adjudicados.
- Fortalecer el desarrollo de las ciencias sociales, las humanidades y la educación
- Fomentar la colaboración entre universidades públicas en materia de ciencia y tecnología, cautelando el desarrollo regional.

2.2.2 Nuevo Marco Regulatorio e Institucional en Educación Superior:

El nuevo marco regulatorio de la Educación Superior supone tres medidas que son complementarias entre sí pero que requieren de una cierta secuencia para su implementación. En primer lugar, es necesario derogar la LOCE en materia de Educación Superior que aún se encuentra vigente en la LGE, y reemplazarla por un nuevo marco general que regule la Educación Superior en su conjunto. Este marco regulatorio debiera establecer al menos los siguientes requisitos:

- Establecer una conceptualización que diferencie universidades complejas de instituciones meramente docentes, eliminando la actual distinción según la naturaleza de títulos o grados que se otorguen. En particular se propone fusionar la categoría instituto profesional y centro de formación técnica en una sola.
- Establecer un nuevo proceso de licenciamiento, con requisitos diferenciados según las carreras que se entregarán, con obligación de nuevo licenciamiento para apertura de nuevas carreras y sedes.
- Requisito ex ante de plantas docentes, infraestructuras de laboratorios y bibliotecas y estructura curricular acorde al tipo de institución al que se aspira, y a las carreras o programas que se impartirán. Propiedad sobre un porcentaje relevante de los inmuebles (excepciones por vía administrativa cuando se trate de inversiones comprometidas).
- Establecer compromisos de calidad verificables, en materias tales como retención, titulación oportuna, entre otros.
- Establecer un catalogo de derechos y deberes de los estudiantes, académicos y funcionarios.
- Mantener prohibición de lucro y establecer mecanismos de certificación de ello ante la autoridad.
- Obligación de informar y auditar estados financieros y trasparentar destino de excedentes. Imposibilidad de venta o traspaso de universidades. Establecimiento de obligaciones patrimoniales y personales para los miembros de directorios, administradores y representantes. Regulación de los órganos directivos.
- Prohibición de arrendar franquicias para instalación u operación de sedes o carreras.
- Establecer la obligación de acreditar la permanencia de los requisitos de licenciamiento

cada cierto tiempo (10 años), abandonando la idea de un licenciamiento perpetuo y extensivo a áreas no examinadas. Revocación del reconocimiento oficial ante pérdida de los requisitos.
- Condicionalidad de exenciones tributarias a efectiva reinversión de utilidades.

Una vez que existe este marco regulatorio, debe crearse una Superintendencia y una Agencia de la Calidad de la Educación Superior, que supervigile y fiscalice el cumplimiento de los requisitos pre-establecidos.

Estos principios de orden público no equivalen ni pretenden establecer un régimen de derecho público, ni de administración pública para todas las instituciones. Esta es precisamente una característica de un sistema de provisión mixta en educación en el que concurren agentes públicos y privados.

2.2.3 Creación de instituciones para este nuevo marco regulatorio.

El ordenamiento institucional de la educación superior vigente se caracteriza por dar lugar a un sistema desregulado y sin fiscalización. A diferencia del sistema escolar que ya cuenta con un agencia de calidad y una superintendencia a consecuencia de las movilizaciones de 2006 y los acuerdos que se lograron al término del primer gobierno de la Presidenta Bachelet, en Educación Superior no existen las regulaciones adecuadas o son débiles o ineficaces, como es lo que ha ocurrido en materia de acreditación tanto de instituciones como del pregrado. En este sentido, postulamos que las instituciones de Educación Superior, tanto públicas como privadas, deben estar sometidas a la más completa transparencia y rendición de cuentas de la totalidad de sus ingresos y egresos, y que debe existir fiscalización por parte del Estado de la ley que prohíbe el lucro hoy en las universidades y, luego de las modificaciones propuestas más arriba, en todo el sistema de educación superior.

Proponemos una institucionalidad que articule la fiscalización administrativa–financiera y de la acreditación de la calidad, dada la estrecha relación existente entre ambas dimensiones, como ha quedado en claro con las recientes orientaciones de la actual CNA. El control de los recursos, públicos y privados, y la eliminación efectiva del lucro y del sesgo empresarial de la educación superior tienen un fundamento en la necesidad de que el Estado garantice una oferta académica de calidad, por tratarse de un derecho social fundamental.

En consecuencia, postulamos la existencia de una institucionalidad única para ambas dimensiones, pues su disgregación sólo conduce a miradas parciales y sesgadas, que no tienen su foco en la calidad y transparencia integral que debe caracterizar a la actividad académica.

Las funciones fiscalizadoras básicas de esta institucionalidad debieran considerar lo siguiente:

- Dotarlas de similares atribuciones a las que ya posee la Superintendencia de Educación para el sistema escolar, además de otras, en especial en materia de dictámenes obligatorios, facultades de inspección y fiscalización, capacidad de efectuar auditorias y recabar toda información necesaria, dictación de medidas cautelares, etc.
- Potestad normativa para generar interpretación vinculante sobre la legislación universitaria.

- Atribuciones para recibir y recabar toda la información académica, financiera y operacional necesaria.
- Establecer un sistema de procesamiento de denuncias y resolución de conflictos.
- Potestad para establecer un administrador provisional en el caso de instituciones que sean sancionadas con la revocación del reconocimiento oficial.

Las funciones básicas de aseguramiento de la calidad y de acreditación de instituciones, sedes y carreras de esta institucionalidad deben contemplar lo siguiente:

- Asegurar la debida vinculación entre el sistema de acreditación y las funciones de fiscalización de modo de garantizar coherencia y eficacia en ambas tareas.
- Acreditación obligatoria, a cargo de académicos que actúen como funcionarios públicos de alta calificación y representativos de la diversidad cultural e intelectual del país.
- Centralización del sistema de información sobre educación superior sin diferenciar entre lo patrimonial y lo académico, de acuerdo al concepto de calidad total y facilidad en el acceso público a la información.
- Definición de estándares de calidad y condiciones de operación, cuya verificación esté a cargo del sistema de aseguramiento.
- Facultad de suspensión de matrícula, cierre temporal de carreras y cierre de sedes o Instituciones por motivos de calidad o violación de normas sustantivas.
- El rol de las agencias acreditadoras privadas debe limitarse de modo que su tarea sea verificar el cumplimiento de estándares públicos de calidad y su intervención en el sistema de aseguramiento de la calidad debe depender de la agencia pública, no siendo elegidas por las instituciones en proceso de acreditación.

3. Financiamiento y gratuidad

3.1 EL FINANCIAMIENTO Y LA GRATUIDAD SEGÚN EL PROGRAMA DE GOBIERNO

En materia de financiamiento del sistema de educación superior, el programa de gobierno establece varias medidas que dan cuenta del rol que el Estado debe cumplir, no solo como proveedor del servicio educativo, sino como regulador y fiscalizador del sistema.

A continuación se presentan las medidas propuestas por el programa de gobierno en materia de Financiamiento:

a) Avanzar gradualmente en garantizar gratuidad efectiva a todos los estudiantes del sistema de educación superior en un plazo de 6 años[5].
b) Definir criterios de elegibilidad para otorgar financiamiento a las instituciones de educación superior, entre los cuáles se encuentra la calidad, el no lucro y la aplicación de los aranceles de referencia establecidos por el Ministerio de Educación[6].
c) Financiamiento de las universidades estatales a través de aportes basales que incluyen un fondo permanente para las universidades estatales regionales[7].
d) Financiamiento de la investigación a través de un nuevo fondo para todas las instituciones de educación superior que acrediten capacidades de investigación[8].

---

5 "Avanzaremos gradualmente en la gratuidad universal y efectiva de la educación superior, en un proceso que tomará 6 años. Durante el próximo periodo de Gobierno, accederán a la gratuidad al menos los y las estudiantes pertenecientes al 70% más vulnerable de la población, abarcando extensamente a la clase media. Esta gratuidad podrá ser ejercida en toda institución de educación superior que cumpla, entre otros aspectos, con: estar acreditada; acatar estrictamente las normas que no permiten la existencia de lucro; estar incorporada a las nuevas normas sobre acceso de equidad; desarrollar programas de reforzamiento y acompañamiento para los alumnos vulnerables, y que se rija por el sistema de aranceles que determine el MINEDUC.

6 Para la fijación de aranceles se creará una nueva institucionalidad, que considerará un grupo de expertos que determinarán y revisarán periódicamente el monto de dichos aranceles."

7 "Este nuevo trato incluye un fondo de aporte basal permanente exclusivo para las universidades estatales y un fondo permanente de apoyo a las universidades estatales regionales."

8 "Estableceremos un Nuevo Fondo de Apoyo a la Investigación Universitaria, de una magnitud suficiente para que las instituciones no busquen cargar en los aranceles la labor que realizan en materia de investigación. Este fondo estará disponible para todas las universidades públicas, y para todas aquellas que acrediten capacidades de investigación y firmen convenios de desempeño con el MINEDUC."

3.2 PROPUESTAS DE LAS UNIVERSIDADES ESTATALES EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA

De las medidas propuestas por el programa de gobierno se infiere que la estructura de financiamiento debiera evolucionar al menos a tres grandes líneas o modalidades:

1. Financiamiento de la docencia (para garantizar gratuidad en el pregrado)
2. Financiamiento basal a las universidades estatales determinado por estándares nacionales y regionales.
3. Financiamiento de la Investigación

La reforma estructural en materia de financiamiento propuesta por los rectores de las universidades estatales, busca fundamentalmente frenar el paradigma de asignación de recursos mediante subsidio a la demanda reemplazándolo por aportes directos a las instituciones. Por ello, recomiendan que estas líneas de financiamiento, además de orientarse en este sentido, debieran caracterizarse por lo siguiente: constituirse de manera simple y unificada, contemplando el uso eficiente de los recursos, con responsabilidad y rendición de cuentas, además de fomentar la calidad en todos los ámbitos de su quehacer.

En ese contexto, las universidades estatales manifiestan su compromiso con la gratuidad de acuerdo al planteamiento del programa de gobierno en el entendido que el cumplimiento de su misión será sostenible a través de este nuevo mecanismo de financiamiento.

SISTEMA DE FINANCIAMIENTO SIMPLIFICADO Y UNIFICADO

La propuesta de los rectores de las universidades estatales plantea la necesidad de recursos exclusivos para estas instituciones en cada una de las líneas de financiamiento enunciadas en el programa, buscando frenar la presión por autofinanciamiento y fortalecer el rol integrador y de movilidad social así como de dinamizador de los territorios regionales y del país. De acuerdo a esta premisa, se requiere simplificar el sistema de financiamiento, a fin de facilitar el seguimiento y la rendición de cuentas, además de favorecer un uso eficiente de los recursos públicos. La simplificación pasa por unificar la multiplicidad de instrumentos de financiamiento que existen en la actualidad (Ver Anexo N°1).

En el caso de las universidades estatales, cuyo costo en personal representa entre el 60% y 80% de su presupuesto y cuyo índice de reajustabilidad es el del sector público, es indispensable que todos los instrumentos de financiamiento (docencia, basales y concursables) sean actualizados año a año en este mismo inflactor.

a) Financiamiento de la Docencia.

El programa de gobierno señala que este monto se entregará a instituciones que cumplan requisitos de calidad (estar acreditadas), reinversión de sus excedentes en su misión educativa (no existencia de lucro), desarrollar los programas de equidad e inclusión impulsados por el gobierno, así como regirse por los aranceles de referencia que determine el Ministerio de Educación.

Respecto a las condiciones de elegibilidad, las universidades estatales están dispuestas a abordar sistémicamente todos los compromisos que en este sentido, plantea el programa de gobierno. Sin embargo, para los rectores, los "aranceles de referencia", constituyen un concepto que no integra una lógica de financiamiento a la oferta. No obstante, para su determinación, los rectores de las universidades estatales opinan que éste debe servir como parámetro para cuantificar el costo operacional de la docencia y configurarse como un estándar para el sistema completo.

Asimismo, la determinación de los aranceles de referencia debe garantizar estándares de calidad y diferenciarse de tal modo que reflejen los diferentes niveles de complejidad o características territoriales de las instituciones.

Además, el financiamiento de la docencia debe contemplar el costo que significará la implementación de propedéuticos o de apoyo a estudiantes meritorios, pero que ingresen sin puntaje PSU tales como los que se señalan en el programa de gobierno.

En términos comparativos y considerando la gradualidad en la implementación de esta medida, el financiamiento de la docencia debiera contemplar todos aquellos recursos que las instituciones reciben en la actualidad por becas (arancel y mantención), fondo solidario y crédito con aval del Estado, transformándolo en una línea de financiamiento institucional.

Finalmente, es importante recalcar que junto al financiamiento, deben existir mecanismos de asignación claros y transparentes. En particular, el financiamiento de la gratuidad debe otorgarse a la institución de educación superior para que garantice este derecho a cualquier estudiante que ingrese a sus aulas.

b) Financiamiento basal a las universidades estatales

El aporte basal permanente a las universidades estatales es una política pública valorada por estas instituciones en la medida que disminuye la presión por el autofinanciamiento, sobre todo en zonas geográficas con baja densidad demográfica, permitiéndoles cumplir con su misión social con pertinencia y oportunidad

Las universidades estatales plantean que el financiamiento basal (común o a través de estándares nacionales) a todas las universidades estatales debe considerar los siguientes aspectos transversales:

- Garantizar estándares de calidad como referentes para el sistema
- Garantizar niveles de investigación que permitan dar cumplimiento al compromiso con la complejidad
- Garantizar cobertura con acceso equitativo (en cuanto a la infraestructura e inversión requerida para ofrecer más vacantes en las universidades estatales).
- Garantizar acciones en red entre las universidades estatales

Este aporte debe financiar el desarrollo-inversión[9] y los costos fijos de la investigación[10], el postgrado y la extensión en las universidades estatales, que deberá diferenciarse del costo de la docencia de pregrado.

La determinación de los aportes basales de cara a cada institución debieran considerar los siguientes aspectos:

- Asignarse mediante convenios marco plurianuales acordados entre las universidades estatales y el Ministerio de Educación.
- Constituidos por un monto fijo y permanente y un monto variable.
- Los aportes basales deben estar sujetos a rendición de cuentas y servir a objetivos institucionales.

En términos comparativos y considerando la gradualidad en la implementación de esta medida, debería considerar todos aquellos recursos agrupados en los instrumentos de asignación como AFD, AFI, Aporte Basal por Desempeño, FDI-Mecesup, Fortalecimiento, Innovación, becas de postgrado, entre otros, además de la parte restante de los recursos por becas, fondo solidario y crédito con aval del estado que hoy financian la investigación y la extensión a través de la señal de mercado que implican los aranceles actuales.

c) Financiamiento basal por estándares regionales.

Adicionalmente, el aporte basal de una Universidad Estatal Regional podría incluir compromisos específicos que formarían parte del aporte basal regional o parte del Fondo Basal Permanente para estas instituciones. A esta línea de financiamiento, los rectores de las universidades estatales han planteado denominarle "Financiamiento basal determinado por estándares regionales".

Este fondo financiaría todos aquellos compromisos adicionales de los contratos marco de especificidad regional, tales como el estándar de remuneraciones en zona extrema, acceso y equidad, calidad en la formación de pre y postgrado de acuerdo a estándar nacional, investigación con pertinencia regional, vinculación con el medio, entre otros.

Su determinación, en términos comparativos, considera todos aquellos recursos agrupados actualmente en los instrumentos de asignación como Educación Superior Regional, el financiamiento de regiones catalogadas como zona extrema, además de recursos adicionales que financien la misión regional de las universidades estatales.

También podría financiar iniciativas de desarrollo de la Universidad en el marco de las necesidades regionales y en coordinación con el gobierno regional y local.

9 Incluye los planes de desarrollo en infraestructura, renovación de los cuadros académicos u otros proyectos de inversión que sean necesarios para el cumplimiento de la misión de las universidades estatales.

10 Costos fijos para mantener grupos de investigadores, laboratorios y equipos tecnológicos.

d) Financiamiento a la Competitividad: Investigación, Desarrollo e Innovación

Los rectores de las universidades estatales proponen que esta línea de financiamiento, abierta a todas las instituciones con niveles de investigación, incorpore el concepto de competitividad de la investigación en su objetivo por aportar a la creación de conocimiento. Es decir, que considere el financiamiento de la ciencia básica y fomente su transformación hacia la investigación aplicada, el patentamiento, la innovación y la vinculación Universidad-Empresa-Aparato Público. Estos últimos dos ámbitos desarrollados de manera intensiva por el Ministerio de Economía en la actualidad.

La importancia del desarrollo de la ciencia (pura y aplicada) para una Universidad, se enmarca en su misión constitutiva, en base a la libertad y creatividad académica, y no subordinada a los intereses productivos o de otro tipo, como se indicara anteriormente (capítulo sobre institucionalidad). Sólo de esta forma es posible generar investigaciones en el ámbito de la salud, energía, educación u otras materias que no son rentables económicamente en el corto plazo, pero son la base fundamental de la política social de un gobierno.

Habida consideración de la gradualidad en la implementación de esta medida, este fondo debería contemplar todos aquellos recursos agrupados en los instrumentos de asignación de Conicyt y Corfo principalmente, que debieran continuar siendo concursables, aunque con una clara dirección y propósito de desarrollo país por parte de la Subsecretaría de Educación, Ciencia y Tecnología propuesta en este documento. Además, se debe priorizar la asociatividad en este tipo de concursos y la realidad territorial en la que la Universidad se encuentra inmersa.

Los compromisos de las universidades estatales en base al nuevo sistema de financiamiento están presentados en el punto 1 de este documento referido al trato preferente.

4. Formación inicial docente y formación técnica

4.1 LA FORMACIÓN INICIAL DOCENTE SEGÚN EL PROGRAMA DE GOBIERNO

El programa de gobierno señala, en su primera parte, referida a los pilares de la reforma educacional, lo siguiente:

"Todos los establecimientos educacionales deberán ser de excelencia. Para esto deberá entregarse las herramientas y recursos necesarios para mejorar la calidad y asegurar una efectiva fiscalización con el debido apoyo y acompañamiento.

Esto requiere que la profesión docente esté dentro de las más valoradas socialmente y de las más exigentes, así como también entregar el espacio y las herramientas necesarias para que los profesores directivos y asistentes de la educación puedan desarrollar su labor.

A nivel de educación superior, entre otras medidas, deben aumentarse las exigencias hacia las instituciones, a través de mecanismos potentes de acreditación, procesos más equitativos de acceso y compromisos para reducir la deserción".

Luego el programa aporta de manera más específica los siguientes objetivos[11]:

11 "Mejoraremos el conjunto de la formación inicial por la vía de promover que las universidades impulsen programas de reformulación curricular; promover desarrollo de capacidades de los equipos académicos de las instituciones formadoras mediante programas de intercambio a nivel internacional y la utilización de becas de post grado ; establecer mayores exigencias para la acreditación de las carreras de pedagogía y establecer el carácter obligatorio y habilitante de la evaluación de egreso y aumentar los recursos públicos para fomentar la investigación en temas pedagógicos. Contaremos con escuelas de pedagogía de excelencia. Para esto se desarrollarán y fortalecerán convenios de gestión".
"Estableceremos una nueva institucionalidad para la oferta pública de la educación general, terminando con la administración municipal. Esta nueva institucionalidad debe considerar los avances alcanzados respecto de la participación y tuición del mundo local en la educación". (…)
"La administración de los establecimientos de educación pública debe estar en manos de instituciones especializadas. La administración de los establecimientos municipales será reemplazada por una nueva institucionalidad pública, cuya estructura contempla la creación de un Servicio Nacional de Educación Pública descentralizado y Servicios Locales de Educación Pública, que mantengan la cercanía con la comunidad educativa. Ambas entidades se relacionan con el Presidente de la República a través del Ministerio de Educación". (…)

- Reformular curricularmente la formación inicial docente.
- Fomentar el desarrollo académico de la profesión docente.
- Elevar las exigencias de acreditación de las carreras.
- Exigir la obligatoriedad de la prueba habilitante
- Crear nuevos fondos para la investigación pedagógica

Los objetivos antes señalados se materializarán a través de convenios de gestión entre el Ministerio de Educación y las universidades.

4.2 PROPUESTA PARA UNA NUEVA FORMACIÓN INICIAL DOCENTE IMPULSADA POR LAS UNIVERSIDADES ESTATALES

La formación inicial docente se encuentra enfrentada a nuevos desafíos derivados de un sistema escolar enormemente segregado, con gran diversidad cultural y étnica y con resultados altamente inequitativos en los aprendizajes.

Se requiere una transformación profunda que restablezca un pilar público en la educación, lo cual no es sólo un requerimiento técnico, sino que constituye un desafío político y ético, que sostendrá la construcción de una democracia ciudadana y responsable, en la que los docentes jugarán un rol central.

En este marco de reconstrucción social, las universidades estatales deben jugar un rol primordial en la formación de profesores, como imperativo ético. En tal sentido, la reforma educativa a nivel de formación de profesores debe considerar el diseño, implementación, y evaluación de propuestas curriculares que permitan a los futuros profesores atender la diversidad de sus estudiantes. El tránsito de un modelo segregador a uno integrador no es posible si no se cuenta con un sistema nacional de formación docente y en donde el Estado cumpla el rol de facilitador de las condiciones requeridas para dicha transformación. Las universidades del Estado, en alianza estratégica con las escuelas, deben sentar las bases de este nuevo modelo, y en el que la acreditación de los programas de pedagogía, las evaluaciones de medio término y las pruebas habilitantes para el ejercicio profesional deben considerar la atención pedagógica de la diversidad como el factor medular del ejercicio docente.

En materia de políticas públicas en formación inicial docente, las universidades estatales proponemos lo siguiente:

a) Regular con mayor decisión la oferta de carreras pedagógicas mediante la acreditación de su calidad, aplicable a todas las instituciones formadoras.
   En particular, se deben establecer a la brevedad los criterios de acreditación de los programas de pedagogía.
b) Definir un marco de cualificación para la formación de profesores en las universidades estatales que sea pertinente a las necesidades del país.
c) Promover una reforma curricular de las carreras de pedagogía que identifique hitos formativos de acuerdo a las realidades socioeducativas locales y regionales

---

"En lo inmediato, se formulará un plan de acción de corto plazo orientado a recuperar los establecimientos con mayores deficiencias en materias técnico-pedagógicas y a asumir el desafío de recuperar matrícula en la educación pública".

d) Promover la colaboración entre las universidades del Estado, a través del financiamiento basal que releva la dimensión de red como medida transversal. Avanzar en mecanismos de medición y evaluación de la educación de más amplio espectro que incorporen elementos de equidad, estableciendo un sistema muestral de la evaluación del proceso educativo.
e) Transformar los criterios de asignación de recursos para la investigación educativa, focalizando en la investigación, experimentación e innovación pedagógica que vinculen a las universidades con las escuelas, con participación activa de los docentes de aula.
f) Apoyar programas de inserción y estímulos a profesores que se incorporen a escuelas vulnerables, con mayores retos educativos,
g) Garantizar la existencia en las universidades estatales de programas de mentoría y de inserción al ejercicio profesional.
h) Ofrecer programas de nivelación de competencias para los estudiantes de pedagogía. Apoyar la creación y/o mejoramiento de programas de postgrado en educación que articulen la formación inicial y continua.
i) Articular a las universidades estales que forman profesores con el nuevo Servicio de Educación Pública
j) Establecer una carrera docente, con mejores remuneraciones y con un proceso de desarrollo docente en el largo plazo.
k) Velar por de renovación de los cuadros académicos y actualizar a los profesores en ejercicio.
l) Regular la oferta de carreras de pedagogía en las áreas saturadas y un plan especial para abordar áreas de formación deficitarias.

4.3 PROPUESTA PARA UNA NUEVA FORMACIÓN TECNICA IMPULSADA POR LAS UNIVERSIDADES ESTATALES

Como se señalara en el capítulo sobre Trato Preferente para las universidades estatales de este documento, las universidades estatales se encuentran disponibles a entregar mayor cobertura en educación superior a través de una oferta de formación técnica de calidad. Lo anterior, haciéndose parte de la iniciativa que busca crear centros de formación técnica con presencia en todas las regiones del país.

Algunos de los desafíos más relevantes para el país es incrementar su productividad económica, favorecer la innovación científica y fortalecer la calificación de las capacidades laborales. En este último aspecto es clave articular los niveles formativos del área técnica y alinear la demanda con el desarrollo productivo.

Asimismo, es posible constatar que en materia de formación técnica, las universidades estatales tienen una muy baja presencia en este segmento formativo y la matrícula en la actualidad, se encuentra concentrada en pocos actores privados. En el caso de los Institutos Profesionales el 80 % de los estudiantes de este nivel formativo se encuentra focalizado en instituciones como AIEP, DUOC, INACAP, IPChile, Santo Tomás y La Araucana. Y en el caso de los Centros de Formación Técnica, el 76% se concentra en actores como el INACAP, Santo Tomás y DUOC.

Además, esta área de formación presenta institucionalmente y a nivel de programas muy bajos niveles de acreditación.

Por estas razones y considerando que 14 de las universidades estatales imparten en la actualidad formación técnica, reafirmamos nuestro compromiso con el programa de gobierno en el sentido de contribuir a aumentar la oferta de formación técnica de carácter estatal, sea bajo la modalidad de entidades de formación técnica independientes, asociadas a una universidad estatal, o a través de la oferta actual proporcionada por varias de las universidades estatales que ya desarrollan formación técnica bajo su marco normativo institucional.

Ello implica el apoyo de nuestras universidades a la creación de nuevas instituciones de nivel técnico superior estatales. Es importante destacar en el caso de creación de nuevas instituciones de nivel técnico estatal, que la constitución de ellas debe ser por Ley y no estar sujeta al mecanismo de licenciamiento existente en la legislación vigente para las instituciones privadas, debido a la urgencia de su funcionamiento en el cortísimo plazo y a la necesidad de garantizar desde el inicio un nivel de calidad, fundado en su relación con una universidad pública. La misma ley que los cree debería permitirles un trato diferente de cara a los beneficios para los estudiantes.

Asimismo, las universidades estatales proponen entregar mayores opciones de salidas intermedias en aquellas carreras que pueden presentar una dimensión técnica previa al grado académico y nivel profesional.

ANEXO
Los cuadros anexos muestran la situación actual del financiamiento del sistema de educación superior

El sistema de Educación Superior chileno está constituido por una gran cantidad y diversidad de instrumentos de financiamiento. La premisa que ha inspirado esta estructura ha sido la competencia entre instituciones, la focalización de los recursos fiscales y la medición de resultados. Sin embargo, los rectores de las universidades estatales coinciden en que la cantidad y gran dispersión de instrumentos de financiamiento han complejizado su administración y en particular, los convenios de desempeño, han originado un incremento significativo en los costos administrativos y operativos de las universidades, duplicando y hasta triplicando las funciones en este ámbito.

Asimismo, la estructura de financiamiento actual torna difícil la concursabilidad, asignación y evaluación de resultados por parte del Ministerio de Educación, elevando los tiempos de procesos y provocando altos niveles de inseguridad y tensión al interior de las universidades.

Los cuadros 1 y 2 presentan un resumen de las diferentes líneas de financiamiento actuales (sólo en el presupuesto de Educación Superior) y los montos asignados según la Ley de Presupuesto 2014.

Cuadro N° 1. Aportes a las Instituciones		
Tipo de Aporte	**2014 en M$**	**Observaciones**
AFD	196.488.679	95% histórico y 5% variable
AFI	23.847.250	100% concursable
FDI MECESUP UES CRUCH	17.814.848	100% concursable
FDI MECESUP UES PRIVADAS	8.082.219	100% concursable
U.DE CHILE	9.029.801	100% histórico
APLICACIÓN LEY 20.374	2.078.762	Bono zona extrema
APORTE BASAL POR DESEMPEÑO(CRUCH)	18.399.343	100% Variable (indicadores)
DESARROLLO HUMANIDADES CS. SOCIALES Y LAS ARTES	8.106.181	100% concursable
Apoyo Innovación Educación Superior	5.314.988	100% concursable
Educación Superior Regional	7.631.502	100% concursable
Fortalecimiento CRUCH	5.294.200	100% concursable
TOTAL	**302.087.773**	

Cuadro N° 2. Aportes por la vía de la demanda (becas y créditos)		
Tipo de Aporte	**2014 en M$**	**Observaciones**
Beca Bicentenario	199.828.160	Úes. CRUCH
Beca Juan Gómez Millas	56.447.960	Úes. privadas
Beca Nuevo Milenio	100.980.995	IPS y CFTs.
Beca Hijos de Profesionales de la Educación	5.368.360	Todas las IES. acreditadas
Beca Vocación de Profesor	19.632.927	todas las IES acreditadas
Beca de Reparación (Valech)	8.089.026	Todas las IES. acreditadas
Beca de Excelencia Académica	24.814.770	Todas las IES. acreditadas
Beca Nivelación Académica (ex propedéutico)	6.386.000	Todas las IES acreditadas
Beca de Articulación	2.699.933	Todas las IES acreditadas
Beca Nivelación alumnos U. del Mar	6.721.162	Todas las IES acreditadas
Pasantías de Técnicos de NIVEL SUPERIOR	3.605.000	Todas las IES acreditadas
BECA Idioma	854.900	Todas las IES acreditadas
CURSOS PARA BECAS CHILE	772.500	Todas las IES acreditadas
Semestre en el Extranjero Beca Vocación de Profesor	721.000	Todas las IES acreditadas
Fondo de Crédito Solidario	75.250.770	Úes. CRUCH
Crédito con Aval del Estado	355.857.557	Mayormente úes. privadas
Crédito con Aval del Estado (rebaja Tasa de interés a 2%)	6.233.740	Mayormente úes. privadas
TOTAL	**874.264.760**	

Sin duda, en un escenario donde el futuro gobierno impulsará desde el Estado iniciativas que propendan a la gratuidad universal para los estudiantes de pregrado, un trato preferente para las universidades estatales, el fomento de institutos tecnológicos públicos y el desarrollo de las regiones a través de fondos especiales para tales efectos, estimamos que la estructura actual de financiamiento del sistema, debiera cambiar.