



Universidades Regionales y su Aporte Actual y Futuro al Desarrollo de Chile y sus Comunidades Territoriales

**Evaluación del Impacto de Leyes,
Reglamentos y Políticas Públicas**

Diciembre 2021

Presentación

Las universidades regionales forman personas y profesionales, generan conocimiento e innovación, y tienen una permanente interacción con su entorno, realizando así un aporte vital al desarrollo del país, a la descentralización y a sus comunidades territoriales. Sin embargo, hay varios factores de carácter estructural, como las complejas y diversas realidades de los contextos en que trabajan, y otros derivados de normativas y políticas públicas que por su inadecuación complejizan el cumplimiento de su misión.

En el actual contexto de renovación de autoridades gubernamentales y legislativas, se torna conveniente sintetizar algunos elementos de diagnóstico, reflexiones y sobre todo propuestas que deben ser conocidas y, especialmente, incorporadas en las respectivas agendas del mundo político nacional.

El presente documento es de carácter ejecutivo, material derivado de reuniones y encuentros con diferentes vicerrectorías, en el cual se han seleccionado temas principales y su tratamiento, pero por su relevancia, ameritaría una extensión mayor.

A continuación, se sintetizan algunos antecedentes generales para luego indagar en algunas dimensiones relevantes del quehacer universitario.

I. Antecedentes Generales

1.1 El Quehacer Universitario en Regiones

Las instituciones de educación superior chilenas se desenvuelven en contextos marcados por factores de gran incidencia y que, determinan las facilidades o dificultades que enfrentarán en el cumplimiento de su misión:

- Diversidad de realidades sociales, económicas, territoriales, culturales y políticas.
- Aguda concentración de actividades en torno a la capital nacional.
- Marcadas desigualdades en los indicadores de desarrollo interregionales.

De lo anterior, se derivan consecuencias que afectan directamente a las instituciones regionales en sus labores formativas, en la generación de conocimientos y en sus interacciones con la comunidad de su entorno.

- Vulnerabilidad socio económica de las familias de los estudiantes del pregrado.
- Debilidad organizativa e institucional de las comunidades locales.
- Menor desarrollo del mercado y dotación de bienes públicos, privados y facilidades vinculadas al funcionamiento de las instituciones de educación superior.

Los elementos ya indicados tienden a generar círculos viciosos que, directa e indirectamente atentan contra un desarrollo universitario equilibrado y, por derivación, limitan las posibilidades de progreso de las regiones y de Chile como un todo.

2. Época de Profundas Transformaciones

Chile, como otros países, ha empezado a experimentar importantes cambios societales expresados con fuerza en el quehacer universitario y que podrían agruparse en algunos ámbitos relevantes: diversidad e identidad, lógica de consumo y reto tecnológico.

- La diversidad e identidad se expresa en distintos ámbitos y está asociada a reivindicaciones de equidad de género, disidencia sexual, inclusión de pueblos originarios, especificidades socio territoriales, población migrante, entre otras. A ellas, se suman las cohortes generacionales de estudiantes que expresan comportamientos específicos: millenials, centennials, u otros.
- La lógica de consumo imperante se traduce en conductas como, “yo pago, yo exijo”, que ve a la educación superior como una transacción comercial más que como un proceso formativo, dificultando la retención y el vínculo de pertenencia institucional.
- El reto tecnológico, dinamizado por la pandemia de Covid-19, ha demandado acelerados ajustes académicos, administrativos, financieros, de gobernanza universitaria, entre otros. La implementación de dichos cambios ha desafiado las capacidades humanas, financieras y recargado el trabajo de académicas (os) y funcionarias (os). Y también, ha planteado incertezas sobre la organización futura de las actividades, sean de manera presencial o remota.
- La crisis climática y la escasez hídrica altera nuestros valiosos ecosistemas y afecta las necesidades básicas, como el acceso al agua potable, y a las actividades productivas vinculadas a la agricultura, pesca, minería, entre otras.

La emergencia de nuevas demandas y movimientos sociales, ha ido acompañada con la pérdida de legitimidad de muchas instituciones públicas y privadas, combinadas con un clima de expectativas vinculadas por la Convención Constitucional. Las insuficientes respuestas o la falta de ellas ante cuestiones básicas explican en parte esta realidad.

Diversos estudios de opinión pública indican que, las universidades constituyen una de las pocas instituciones que han preservado su prestigio y capacidad de escucha en la sociedad. Esto debiera ser valorado y considerado por las autoridades políticas y como se verá, tendrían que ser tratadas de forma distinta a como se ha dado a la fecha.

II. Normativa y Políticas Públicas de Educación Superior: Diversidad Regional Ausente

El espíritu de las leyes y políticas públicas referidas al sistema de educación superior plantean que debe apoyar un desarrollo territorial armónico; avanzar hacia una efectiva descentralización política, económica, social y cultural; y, en síntesis, promover el desarrollo integral de las regiones.

Tal objetivo, conlleva el requisito de apoyo público a las diferentes áreas del quehacer universitario, lo que ha ocurrido parcialmente en el caso de la docencia, y mucho menos en áreas de investigación, arte y cultura, y vinculación con el medio.

La normativa y políticas públicas que rigen la educación superior, desconocen la diversidad demográfica, social, económica, territorial y cultural de las regiones chilenas e ignoran como ellas determinan el cumplimiento de la misión y el desarrollo institucional que pueden lograr las universidades.

Las instituciones regionales, a través de AUR, del CRUCH y de otras agrupaciones vinculadas a la educación superior han planteado a gobiernos y parlamento sus realidades y desafíos, incluyendo propuestas específicas, sin que ellas hayan sido debidamente consideradas.

2.1 Definición de Vacantes en Pregrado

Nuevos estadios del desarrollo territorial sólo se logran si cada región incrementa en cantidad y calidad sus recursos humanos, lo que demanda disponer de instituciones de educación superior que cubran la mayor parte de los ámbitos del saber y los distintos niveles formativos: técnicos, profesionales de pregrado y posgrado.

Las universidades regionales valoran la autonomía de las IES para adoptar decisiones esenciales de acuerdo a sus realidades y orientaciones institucionales. Entre estas definir la evolución de su matrícula, cautelando en ella los intereses y expectativas de estudiantes y familias. Siendo la fijación de vacantes un tema vital, las universidades no tienen incidencia en sus definiciones.

- La implementación de la Ley N°21.091 y la información que entrega la Subsecretaría de Educación Superior es fraccionada y tensiona a las universidades regionales.
- Se plantea dos grupos de universidades, uno con aumento de vacantes (A) y otro grupo (B) con disminución; categorización compleja que genera inequidades.
- En la práctica, crecen más las universidades privadas y menos las públicas.
- La normativa no reconoce la dificultad de proyectar las necesidades del país y regiones en un contexto de grandes transformaciones sociales, culturales, políticas, tecnológicas y ambientales.
- Asimismo, no se considera que la llegada de autoridades regionales electas con nuevas políticas de desarrollo, demandará directa e indirectamente apoyo de las universidades. Lo

mismo pasará con las orientaciones temáticas derivadas de la nueva constitución que regirá al país.

- Todo lo anterior, demanda mayor flexibilidad en la determinación de las vacantes, incluyendo al menos considerar la opinión de las propias universidades.

2.2 Aranceles de Pregrado Desconocen las Actividades de Apoyo

Los aranceles de la matrícula de pregrado es la principal fuente de ingresos de las universidades regionales. Esto las diferencia de las radicadas en Santiago que tienen un mercado potencial mayor de estudiantes y también diversas alternativas de financiamiento.

- Los ingresos que aporta la matrícula de pregrado han permitido históricamente el desarrollo de otras actividades que, no tienen financiamiento propio o es magro como la investigación, extensión artístico cultural y la vinculación con el medio.
- La regulación de aranceles ha sido poco transparente, con deficiencias en su metodología e ignora importantes antecedentes de costos informados por las IES.
- La lógica que la inspira busca cubrir los costos directos de la docencia, excluyendo aportes a otras áreas que complementan la formación. Tal lógica contradice a la Ley de Educación Superior que plantea universidades complejas.
- La Ley no compatibiliza la definición de aranceles con las exigencias de acreditación de calidad. Los aranceles de pedagogías cubren 50%-60% de los costos requeridos para cumplir los estándares que se les demandan. Medicina es otro caso similar que además debe lidiar con la disponibilidad y costos de acceso a campos clínicos.
- Los cambios a la baja en los aranceles obligan a equilibrar presupuestos, reducir costos incluyendo la plantilla académica, lo que debilita a las instituciones.

2.3 Posgrado y Recursos Humanos Calificados

Los programas de posgrado enriquecen los equipos directivos y técnicos de las administraciones regionales, municipales y servicios públicos, mejorando la calidad de las políticas y proyectos, haciéndolos pertinentes a la realidad local. Gracias a ellos, también se cualifican los niveles gerenciales y especializados del sector privado y le facilitan atraer profesionales desde otras regiones.

Los diplomados, magister y doctorados impulsan áreas de mayor complejidad técnico-científica, como especialidades médicas, odontológicas, y ciencias de la salud, entre otros, reduciendo las desigualdades con regiones más desarrolladas.

La existencia de una diversidad de programas de posgrado ayuda a atraer y retener talentos y hacen más atractiva la vida en regiones. Siendo tan evidentes los beneficios de estas actividades universitarias, ellas han recibido escasa atención y apoyo en la normativa y políticas públicas de educación superior y de descentralización.

- El impulso de programas de posgrado en regiones enfrenta varias dificultades y se complejiza aún más en localidades de menor población o de zonas extremas.
- En muchos lugares los programas de posgrado tienen un bajo número de participantes, lo que afecta la sustentabilidad financiera y también, la dimensión académica, ya que en ambos casos hay mínimos que no pueden soslayarse.
- Una dificultad adicional es la aplicación de criterios y estándares de acreditación que son adecuados para instituciones de gran envergadura y complejidad, como las metropolitanas, pero no para muchas regionales.
- Lo anterior se expresa en exigencias de equipos e infraestructura y particularmente en requisitos de tamaño y composición de claustros de alto grado, entre otros.
- Dificultades mayores de acreditación enfrentan las especialidades médicas y de la salud, pues a las exigencias en el ámbito intrauniversitario –claustros-, además se demanda que los centros hospitalarios vinculados dispongan de equipamiento de calidad y modernidad. Limitaciones de los servicios públicos de salud dificultan la acreditación de estos programas que, en último caso, sólo buscan enfrentar la dramática falta de especialistas en regiones.
- La aplicación de criterios rígidos obviando la existencia de realidades regionales distintas, el sistema de acreditación dificulta realizar programas de posgrado, pertinentes y contextualizados a cada territorio, afianzando un círculo vicioso en torno al reducido mercado local de especialistas, y limitando las posibilidades de desarrollo de comunidades y territorios.

2.4 Ciencia, Tecnología e Innovación

Chile ha sido considerado un gran laboratorio por sus condiciones naturales, sociales y culturales, las que albergan grandes potenciales de desarrollo. No obstante, a ello, el presupuesto público para investigación básica y aplicada es magro –0.4% del PIB-, un sexto del promedio de la OCDE.

En un contexto de escasos recursos y aguda competencia por ellos, muchas comunidades científicas regionales han sido históricamente postergadas. Una evidente injusticia al considerar que han sido recursos de las regiones -mineros, agrícolas, pesqueros y energéticos- los han financiado el desarrollo histórico, actual y lo harán también en el futuro.

Superando todo tipo de adversidades, dichas universidades han construido una red científica que genera conocimientos, desarrolla tecnologías e innovaciones en función de los desafíos y potencialidades de cada comunidad y territorio. A pesar del escaso apoyo estatal estas instituciones aportan más del 40% de las publicaciones científicas y son activas en los esfuerzos de patentamiento que impulsa el Estado.

- La Ley de Educación Superior define a las universidades como instituciones que cumplen múltiples funciones o roles, sin embargo, omite mencionar los mecanismos y fuentes que financiarán el desarrollo científico demandado por la normativa.
- Las universidades regionales normalmente no califican en varios fondos, como por ejemplo el FONDEQUIP. Recientemente, el Fondo Covid-19 excluyó a varias regiones, desconociendo con ello, el vital aporte de sus universidades frente a la pandemia.
- El sistema de financiamiento, basado en fondos concursales, supone igualdad de condiciones para competir.
- Se ignora que, en muchas regiones, por tamaños de mercado y economías de escala, muchos insumos y servicios especializados no están disponibles o son más caros que en la capital. Sin embargo, la definición de los presupuestos no considera una corrección regional que permita ajustarlos a los mayores costos locales.
- Tampoco se considera que en muchos casos es difícil atraer y retener personas talentosas para formar comunidades científicas temáticas –masas críticas-. Además de la posibilidad de viajar a eventos científicos, influyen las remuneraciones, la calidad de los servicios de educación, de salud y la oferta cultural de las regiones, entre otros.
- A diferencia de Santiago, donde hay un vasto mercado académico, muchas instituciones regionales deben formar sus propios equipos científicos.
- Estas instituciones enfrentan mayores dificultades para adjudicarse proyectos y recursos públicos, lo que afecta sus indicadores de calidad y productividad –medidas en proyectos FONDECYT asignados, publicaciones en revistas reconocidas, entre otros-. Esto influye en sus niveles de acreditación y prestigio institucional, mermando por derivación sus ingresos y posibilidades de fortalecer sus capacidades.
- Las comunidades científicas enfrentan limitaciones para abordar temas de interés regional. Algunos de ellos, no son considerados en los concursos públicos nacionales o escapan a las modas temáticas de revistas internacionales son referentes en la definición de rankings. Tampoco se validan iniciativas vinculadas a los FIC-R. Es decir, la tendencia del sistema es ignorar o castigar los esfuerzos científicos focalizados en los problemas y desafíos de sus comunidades y territorios.
- Los criterios de CNA de exigir a todas las instituciones lo mismo y con productos estandarizados no se compatibiliza con otras políticas nacionales, como por ejemplo la de innovación. Como lo es que en algunas áreas no se consideran patentes o licenciamientos como productos.
- También se ignora que en regiones cuesta encontrar contrapartes en proyectos que requieren participación de instituciones y empresas. La disponibilidad es distinta, menos diversa, así como con menos recursos.
- Lo indicado redundante en un perfecto círculo vicioso, que concentra territorial e institucionalmente los pocos recursos, mayoritariamente en Santiago, y que siendo reconocido como lesivo para el desarrollo armónico de Chile no ha sido abordado.

2.5 Vinculación con el Medio (VcM)

La vinculación con el medio (VcM) es una relación bidireccional que permite a las IES establecer relaciones sólidas y crecientes con sus comunidades, permitiéndole conocer las necesidades y desafíos de su entorno, retroalimentar políticas, programas institucionales y, entre otras, mejorar el aprendizaje al interior de las instituciones. Junto a la docencia e investigación son funciones inseparables que se deben realizar simultáneamente.

La VcM ha sido siempre una función universitaria en especial en regiones con estructuras sociales e institucionales más débiles. En las últimas décadas, su relevancia ha sido creciente, acompañada de los avances y demandas por descentralización. Su mayor importancia y crecientes exigencias también responden al cambio de paradigma en la sociedad y las transformaciones políticas, socio-culturales, ambientales y tecnológicas que lo impulsan.

- La Ley de Educación Superior señala objetivos y exigencias a las universidades como: ser instituciones complejas, acreditadas y comprometidas con el entorno. Al mencionar la VcM indica que, es una función a través de la cual la universidad debe acompañar a la sociedad.
- La normativa no avanza en un análisis, conceptualización ni trato específico a la VcM, no entrega orientaciones de cómo abordarla, ignora su financiamiento y también que tal función enfrenta realidades locales de distinta complejidad.
- La escasa pertinencia territorial y el centralismo subyacente no reconoce que Chile es un país de gran longitud, y que en el mapa europeo cubriría desde Lisboa a Moscú. Lo que significa distintas realidades sociales, culturales, políticas y ambientales. Tal diversidad de entornos determina para la VcM universitaria exigencias, posibilidades, capacidades y costos igualmente heterogéneas.
- Un factor diferenciador son las contrapartes institucionales, sociales y comunitarias con las que interactúa la universidad. En unas pocas regiones ellas son diversas, numerosas en cada ámbito, con estructuras sólidas, mayores recursos y continuidad en el tiempo. En otras regiones hay muchos ámbitos donde no existen contrapartes, o son pocas y con fragilidad orgánica o discontinuas en su quehacer. La realidad municipal regional es un buen indicador en este tema.
- La mayor debilidad de la estructura social e institucional plantea mayores dificultades para trabajar con la comunidad local, abordar con ella temas estratégicos y de manera permanente. Esta realidad incrementa las demandas y desafíos a las universidades.

2.6 Financiamiento universitario: Presiones Permanentes y Demandas Emergentes

Las finanzas universitarias deben considerar regularmente una gran cantidad y diversidad de ítems, los que se han visto incrementados en años recientes complejizando la gestión económica de estas instituciones. Si esta tensión atraviesa todo el sistema universitario chileno, ella es más aguda en el caso de las instituciones regionales como se ha indicado anteriormente.

La docencia de pregrado tiene varios impactos en las finanzas universitarias:

- El 90% de los estudiantes vienen de establecimientos municipales, subvencionados y de familias con mayor vulnerabilidad socioeconómica. Esto implica complementar ayudas estudiantiles MINEDUC en salud, alimentación, transporte, etc.
- Reducir y eliminar las brechas de escolaridad, lo que implica esfuerzos académicos, administrativos y financieros para ejecutar programas de nivelación.
- El aporte a la movilidad social vía sistemas especiales de acceso (PACE, otros) que elevan los costos formativos.

La definición de aranceles tiene varias consecuencias económicas, algunas ya vistas:

- Históricamente los aranceles reflejaban las condiciones de costo y también de demanda, es decir la empleabilidad y renta esperada. Un sistema que procuraba ser justo con estudiantes y familias, y que permitía subsidios cruzados entre carreras y el financiamiento de las otras áreas del quehacer de las Universidades.
- La lógica de aranceles impuesta por el MINEDUC sólo asume costos netos de docencia y no de actividades complementarias al proceso formativo.
- Asimismo, financia sólo el periodo de duración nominal de la carrera, obviando que la experiencia chilena e internacional indica al menos un año de sobreextensión.
- En el caso de universidades regionales, la definición de aranceles castiga a la mayoría de ellas por menores años de acreditación y no las compensa por la mayor complejidad académica y económica de hacer docencia en condiciones adversas, considerando las diferencias en la composición de los estudiantes.
- En el caso de carreras de alto valor, pero con bajas perspectivas de mercado, va a ser difícil traspasar el costo a los estudiantes, limitando aún más el financiamiento.

Como se indicó al principio, el desigual desarrollo territorial en Chile implica que algunas instituciones universitarias operan en contexto de menor desarrollo, diversidad y especialización del mercado, de dotación de bienes públicos, privados y facilidades vinculadas al funcionamiento de las instituciones de educación superior.¹

Estas condiciones, como se vio antes, afectan muy directamente a las labores de investigación, y también de extensión artístico cultural y de VcM.

2.7 Costos Derivados de Normativas de Urbanismo y Construcción

¹ Junto con abordar materias específicas conviene repasar algunas cuestiones básicas en el funcionamiento económico. Las economías de urbanización indican que los costos se reducen cuando el volumen de producción regional se incrementa, permitiendo a las firmas reducir sus costos de transporte y comercialización. Aquí juega un rol fundamental la infraestructura. Las economías de localización indican la existencia de economías de escala externas que surgen cuando las firmas se localizan cerca unas de otras en la misma industria.

Las universidades acogen a cientos y miles de personas lo que, les demanda disponer de edificios y equipamientos que les permitan cumplir sus funciones y también las normas constructivas y de funcionamiento exigidas por diversos servicios.

- La actualización de la Ley General de Urbanismo y Construcción significa normalmente gastos porque acarrea inversiones adicionales, incluyendo obras compensatorias a la ciudad. A ella se agregan otras referidas a la actualización de normas referidas a electricidad y combustible, ambientales, entre otras.
- La Ley de Inclusión Laboral requiere de las universidades considerar reclutamiento, condiciones labores y especialmente inversión en infraestructura y equipamiento que faciliten el acceso y desempeño de personas en esa condición.
- Asociado a los cambios sociales y culturales en algunos casos han emergido otras demandas como disponer de 3er baño y mudadores.
- El costo de cumplir con la normativa se incrementa con la antigüedad de las instalaciones y se complejiza aún más si están en alguna categoría de protección patrimonial.
- En el caso de regiones y zonas extremas influye la existencia de muchas áreas sin urbanizar o regularizar, la escasez de mano obra, insumos y servicios especializados. En algunas regiones el costo aumenta de un 10% a 30% dependiendo de la especificidad de las certificaciones requeridas por la obra.
- Los campus universitarios en tanto espacios de concurrencia e interacción de miles de personas en aulas, laboratorios, casinos, gimnasios y otros, debieron implementar protocolos por Covid-19 y proveerse de elementos de protección personal.

2.8 Año 2020: La Tormenta Perfecta en las Finanzas Universitarias

El año 2020 estuvo marcado por la secuela de las movilizaciones sociales del año anterior y la amenaza incipiente de la pandemia Covid-19, lo que significó una aguda inflexión en la gestión universitaria que tuvo impacto directo y muy negativo en los presupuestos.

El Consejo de Rectores (CRUCH) elaboró un informe con los datos auto reportados por las 30 universidades que lo conforman, evidenciando los altos costos incurridos para implementar medidas que permitan adaptarse a la situación de emergencia sanitaria.

El informe indica: “Entre otras medidas, destacan la capacitación para docencia virtual, apoyo para la adecuación y desarrollo de material didáctico, entrega de herramientas tecnológicas para el teletrabajo, entrega gratuita de equipos tecnológicos y dispositivos de banda ancha a los estudiantes vulnerables y becas de conectividad, adquisición de licencias de software educativos y clases sincrónicas y habilitación de mesas de ayuda para apoyar el trabajo virtual. También se consideran los costos asociados a medidas de seguridad sanitaria como fumigaciones periódicas y compra de insumos de protección personal.”

Asimismo, muchos estudiantes enfrentaron dificultades para solventar los pagos de aranceles, matrículas o los procesos de titulación. La morosidad en el pago de las familias amenazaba con

deserción. Las universidades reaccionaron garantizando el acceso a todos los contenidos y materiales independiente de la situación de pago. Eso implicó facilidades y prórrogas para las obligaciones financieras contraídas con la institución, extensión de plazo en matrícula, y becas adicionales, entre otras.

La entrada en vigencia del artículo 108 de la Ley N°21.091 sobre la limitación de cobro de aranceles a estudiantes que pierden gratuidad por duración de sus estudios, fue otra situación económicamente negativa. No sólo influyó el error de la ley al suponer que los estudiantes cumplen sus estudios en el periodo nominal, lo que no ocurre en ningún país, sino que se sumó el impacto de las movilizaciones sociales que dificultaron la culminación de muchas actividades docentes.

La convulsa situación social de fines de 2019 y la amenaza de la pandemia a inicios de 2020 explican una fuerte disminución de la matrícula de primer año, de cursos superiores y también del posgrado que, en términos generales, se estima en un 10%.

En total el CRUCH reportó para las 30 instituciones un detrimento económico de \$146.000 millones de pesos que da un promedio de \$360.000 por estudiante. Sin embargo, este promedio se descompone en una media de \$250.000 por estudiante de universidades de la región metropolitana y \$406.000 en el caso de las regionales.

2.9 Crisis Sanitaria Desnuda la Mayor Vulnerabilidad Económica de la Matrícula Regional

La distribución de los costos de la pandemia no se distribuye de manera homogénea en la población, tendiendo a afectar de manera más significativa a aquella de mayor vulnerabilidad y con menos posibilidades de realizar su trabajo a distancia. Los grupos de población más afectados se concentran mayoritariamente en las regiones, lo que directa e indirectamente ha repercutido en sus instituciones académicas.

Las universidades regionales atienden a una mayor proporción de estudiantes de los quintiles más bajos de ingresos y alumnos (as), con una alta proporción proveniente de comunidades rurales. Estos grupos son los que se han visto más afectados por esta pandemia al contar con menos recursos para adaptarse a las nuevas condiciones de la actividad académica. Esto demanda a dichas instituciones una gran cantidad de recursos para facilitar la integración de estudiantes al sistema de clases online.

Sin embargo, la crisis sanitaria mostró que no tan sólo los estudiantes en gratuidad requieren apoyo económico, sino que también aquellos de deciles superiores. En efecto, las universidades debieron implementar mecanismos de ayuda a muchas más familias de las presupuestadas.

La pandemia evidenció que la vulnerabilidad se extiende a un gran número de muchas familias. Lo cual refleja que este no es un problema puntual, sino que permanente y que los beneficios actuales sólo cubren parcialmente las necesidades que permiten a los estudiantes realizar una vida universitaria en condiciones al menos similares.

III. Acreditación, Otras Instituciones del Sistema y Cercanía a los Territorios

3.1 Acreditación y Sistema de Calidad

Las universidades regionales valoran la existencia de un sistema que, de garantías a estudiantes, familias y a la sociedad sobre el quehacer de las IES y que, estimule la superación de ellas en ámbitos generales y específicos. Compartiendo este propósito, las comunidades académicas regionales han planteado varias observaciones:

- La acreditación integrada que plantea la ley es un concepto que todavía no está bien resuelto. Será clave determinar la metodología para desarrollar la evaluación de la muestra intencionada de carreras, la que, a la luz de los nuevos criterios establecidos, cobra gran relevancia.
- En el ámbito del pregrado, no se consideran las características del entorno como, por ejemplo, la vulnerabilidad socioeconómica de las familias; las brechas de escolaridad, los establecimientos de origen y su impacto en la titulación oportuna.
- En el caso del área de investigación, la acreditación derivada de la ley, de los reglamentos, instrumentos, integrantes del sistema, niveles y otros, no releva suficiente la diversidad regional, la distribución desigual de recursos -fondos asignados y otros-. En síntesis, se le ve como un sistema que enfatiza el logro de indicadores en sí mismo y la producción más que el sentido último de la actividad, obviando por ejemplo la pertinencia regional de los conocimientos generados.
- La VcM se enfrenta a procesos de acreditación con criterios y estándares que no terminan por ser adecuados y pertinentes para aproximarse y evaluar esta función. Con frecuencia pares evaluadores ven muchas actividades como de extensión y no de VcM. Este es un problema de conceptos que afecta evidentemente la acreditación.
- La acreditación al constituirse en un sistema único y rígido porta una debilidad elemental, pues supone que el contexto donde se realiza la función universitaria es homogéneo. En efecto, los criterios, indicadores y estándares son apropiados para instituciones de gran envergadura, con recursos y situadas en áreas metropolitanas, por lo que son inadecuados para evaluar la calidad efectiva de instituciones regionales.
- Los indicadores no consideran las diferencias en los costos de insumos, servicios y en el mercado de recursos humanos calificados, entre otros factores que evidencian claras diferencias interregionales.
- El sistema de acreditación impacta directamente en los ingresos –aranceles- y el prestigio de las instituciones fondos, entre otros –atracción de estudiantes, académicos (as) y funcionarios (as), postulación a -, lo que dificulta romper los círculos viciosos que concentran los recursos en pocos territorios e instituciones.
- Estos son factores que le restan validez como instrumento destinado a elevar la calidad total del sistema. De ahí que es fundamental que, en la definición de instrumentos y reglamentos derivados de los criterios de evaluación, se asegure la incidencia y participación de las instituciones de educación superior.

3.2 Ciencia y Tecnología: Ministerio y Macroregiones

Una de las mayores debilidades históricas del sistema de educación superior ha sido la ausencia de instancias públicas con presencia territorial, ya que las actuales SEREMI de Educación no la incluyen entre sus funciones. Esto no obstante que, en la ley se plantea el desafío de apoyar y articular a las IES con el Gobierno Regional, servicios públicos y otros actores regionales.

En el área de la investigación el recientemente creado Ministerio de Ciencias, debía resolver esta ausencia. Sin embargo, en su etapa inicial consideró una implantación territorial basada a un número reducido de SEREMI -macrozonas norte, centro, centro sur, sur y austral- cada una de las cuales debe cubrir varias regiones.

- El mapa chileno reconoce macro-zonas de regiones con elementos de homogeneidad ambiental, sociocultural o productiva. Esto provee estímulos para miradas e iniciativas más allá de los límites político-administrativas locales y la búsqueda de esfuerzos interinstitucionales.
- Siendo lo anterior válido, no se entiende que se aplique de manera específica en un tema tan relevante como es el desarrollo científico y tecnológico, marcando una diferencia con la organización territorial de cientos de otras instituciones públicas de igual o menor relevancia, pero que poseen presencia y equipos en cada región.
- El esquema macrozonal dificulta la vinculación cotidiana y operativa de las IES con las autoridades públicas, reforzado por la inexistencia de transporte aéreo interregional, que obliga a hacer escalas en Santiago.

3.3 Definición de Políticas y Superintendencia de Educación Superior

Uno de los objetivos de la Ley de Educación Superior era avanzar hacia mayores grados de formalización del sistema, promover la participación de los actores y cautelar el buen funcionamiento de las instituciones.

- La ley establece mecanismos de participación de las distintas instituciones del sistema, disposición que no se ha cumplido.
- Lo mismo ha ocurrido con la Estrategia Nacional para la Educación Universitaria, instrumento vital cuya elaboración debería contar con la participación de todas las instituciones y, en particular, de las regionales cuyas actividades cubren la mayor parte del país en términos de territorio, población y diversidad.
- El rol de la Superintendencia debe revisarse. Uno de los temas a considerar es la solicitud recurrente de informes que a veces se reiteran o cuya justificación no es tan clara, insumiendo tiempo y recursos profesionales. Otro es el procesamiento de denuncias. Si bien, el fondo es positivo, evitar irregularidades, en la práctica ha significado un incremento en denuncias de estudiantes y padres, muchas injustificadas, pero cuya atención demanda tiempo y recursos de las instituciones.

- En general, la creación de nuevas instancias e instrumentos al amparo de la Ley de Educación Superior ha implicado en muchos casos, una mayor burocracia y exigencia de informes paralelos a las universidades, complejizando innecesariamente su labor.

Conclusiones y Propuestas

La conclusión general indica que las leyes, políticas e instrumentos que regulan el sistema universitario no da cuenta de las realidades sociales, económicas, culturales y territoriales del país.

Junto con desconocer la diversidad de contextos, ignora los desiguales niveles de desarrollo entre las regiones y, como consecuencia, genera y retroalimenta círculos viciosos que favorecen una concentración territorial e institucional de recursos humanos y económicos.

Lo anterior, se expresa en el desarrollo de las actividades básicas de las universidades – formación de pre y posgrado, investigación, extensión y vinculación con el medio-, limitando las posibilidades de un mayor aporte al desarrollo de sus comunidades y territorios.

Ello, plantea la necesidad urgente de evaluar la normativa e instrumentos que orientan el sistema universitario, esfuerzo que debe considerar la participación efectiva de las instituciones y también de la nueva institucionalidad política, representada por las autoridades regionales, llamadas a liderar los procesos de desarrollo en cada territorio.

Entre las propuestas específicas pueden mencionarse las siguientes:

a. Formación de Pregrado

Debe modificarse la resolución N° 2.607 del MINEDUC que establece restricción a las matrículas de primer año. La propuesta de mejoramiento debe incluir las necesidades estratégicas de desarrollo de las regiones, en cantidad y características de los cuadros de recurso humano calificado que requieren; y la opinión de universidades y autoridades políticas regionales.

Revisar el sistema de financiamiento del pregrado, agregando a los costos directos de la docencia, aquellos de actividades complementarias a la formación, en especial la generación de conocimientos y la vinculación con el entorno.

Asimismo, la asignación de gratuidad debe considerar el esquema de N+1, es decir reconocer que la titulación normalmente excede el periodo nominal de cada carrera.

b. Programas de Posgrado y Especialidades Médicas

Si bien, en las últimas décadas las regiones han avanzado en disponer de una razonable masa crítica de técnicos y profesionales –sin obviar déficits en algunas áreas-, el desarrollo futuro en cada uno de los sectores público, privado y otros, dependerá de su capacidad de formar y

disponer de capital humano calificado. Ello implica disponer de una oferta en variedad y calidad de diplomados, magísteres y doctorados.

Esto requiere de una revisión de los criterios de acreditación de tales programas y, generar mecanismos que aseguren su viabilidad financiera.

c. Generación de Conocimientos Pertinentes al Desarrollo Territorial

El desarrollo científico es una de las áreas en las que con mayor desenfado se evidencia el círculo vicioso de la concentración territorial e institucional de recursos económicos y humanos. Esto significa ignorar por desconocimiento, la riqueza social y cultural, de recursos naturales y ecosistemas que ofrecen los diversos territorios y comunidades y que se restan al desarrollo nacional.

Romper inercias implica modificar la lógica de fondos concursables, que supone igualdad de condiciones, e introducir correcciones a los presupuestos asignados, considerando los diferenciales de costos y disponibilidad de insumos y servicios especializados en regiones. Lo anterior, implica acordar una Política de Estado de Descentralización del Quehacer Científico Chileno.

d. Vinculación con el Medio y Extensión Artístico Cultural

Estas dos funciones básicas del quehacer universitario enfrentan al menos dos desafíos complejos. Por un lado, muchas veces las instituciones emergen como únicas o fundamentales animadoras del quehacer local –p.e. la oferta de actividades de arte y cultura-, o en su articulación con actores públicos y privados locales –municipios, productores, grupos culturales- pero, por el otro, deben vincularse con contrapartes marcadas por la debilidad organizativa, económica y su continuidad en el tiempo.

Lo indicado demanda revisar los criterios de acreditación de la VcM, reconociendo las diversas realidades locales, y también establecer instrumentos de financiamiento que den cuenta de la relevancia de estas actividades.

e. Sistema de Financiamiento: De la Competencia a la Cooperación

La Ley de educación superior propugna la colaboración entre las instituciones, pero el sistema presupuestario insta a la competencia entre ellas por los fondos. Las escasas instancias en que el presupuesto promueve proyectos colaborativos, lo hace restando recursos de las universidades, siendo un problema, ya que, tales proyectos muchas veces tienen poca pertinencia regional.

Para corregir esto, se pueden crear fondos nacionales para financiar proyectos desarrollados colaborativamente por las universidades. Lo mismo se puede hacer por la vía del presupuesto

de los gobiernos regionales, que promuevan iniciativas que se desarrollen en sus respectivas regiones.

f. Avanzar hacia una reestructuración del presupuesto público para educación superior

Existen más de 40 componentes presupuestarios, en más de dos partidas presupuestarias, que impiden la focalización y uso racional de los recursos. El país requiere mejorar el uso de los recursos, sin mayores crecimientos de aportes, pero con un uso racional en base a prioridades, se puede avanzar enormemente.

La propuesta debe ir por financiar mayoritariamente aquellas iniciativas asociadas a las políticas públicas de interés nacional, es decir, privilegiar aportes a las instituciones de educación superior que ejercen rol del Estado, especialmente en regiones, que dan garantías de transparencia y uso de los recursos en favor de sus estudiantes, comunidades y entornos.

g. Mayor gobernanza territorial para la gestión de la educación superior en regiones

Las leyes y políticas de educación superior plantean una mayor pertinencia territorial del quehacer de las instituciones, articulación entre ellas, relaciones permanentes con el Gobierno Regional e institucionalidad pública y privada regional, entre otras. Esto contrasta con los proporcionalmente bajos recursos asignados a universidades regionales y la inexistencia o débil institucionalidad ministerial en los territorios.

Esto implica avanzar hacia una mayor presencia territorial de instituciones centrales a cargo de la educación superior, las ciencias y tecnología, junto con un incremento de los recursos, como se ha planteado previamente en esta publicación.