

LAS UNIVERSIDADES REGIONALES DE CHILE ANTE LA REFORMA A LA EDUCACIÓN SUPERIOR

UNA PROPUESTA QUE SE HACE CARGO DEL DESARROLLO TERRITORIAL

Regiones, 30 de Junio 2016

ÍNDICE

- I. Presentación**
- II. Universidades y Desarrollo Territorial**
 - 2.1 Contexto Socioeconómico de las Universidades Regionales
 - 2.2 Impacto del Contexto Regional en la labor Universitaria
- III. Propuestas de Marco General e Institucionalidad**
 - 3.1 Fines y Misión
 - 3.2 Institucionalidad Central
 - 3.3 Institucionalidad Regional
 - 3.4 Agencia de Calidad en un Chile Diverso
 - 3.5 Acceso, Inclusión y Retención
- IV. Antecedentes y Desafíos en la Dimensión Económica**
 - 4.1 Propuestas Generales
 - 4.2 Instrumentos de Financiamiento
 - Asignación de Beneficio de Gratuidad por Regiones y Universidades
 - Aporte Estatal a la Docencia (AED) o Valor de los Aranceles
 - Sistema de Mantención Estudiantil y de Retención y Atracción de Talentos a Regiones
 - Aporte Basal Regional (ABR)
 - Fondo de Apoyo a Universidades Regionales (FUR)
 - Tema de Relevancia Especial: Carreras Pedagógicas en las Universidades Regionales
- V. Reflexiones Finales**
- VI. Anexo: Principales Instrumentos de Financiamiento de la Educación Superior 2016**

I.- Presentación

Las universidades regionales del CRUCH han asumido las características, problemas y desafíos de sus territorios, por lo que su misión está marcada por el esfuerzo permanente de integrar calidad, compromiso y pertinencia con su entorno.

Sus aulas acogen a 220.000 estudiantes; un tercio de la matrícula universitaria, cuentan con 20.000 docentes e investigadores, aportan el 45% de la producción científica chilena y sus labores de extensión y vinculación cubren todos los grupos sociales, étnicos y culturales de su territorio.

Ellas han formado técnicos, profesionales y postgraduados, pero particularmente han formado personas. La investigación científica y tecnológica que realizan ha dinamizado el desarrollo minero, forestal, agropecuario, turístico y acuícola, entre otros. Han generado conocimiento sobre la realidad social y cultural e impulsado el quehacer artístico. Apoyan las políticas públicas y participan en las diversas iniciativas y consejos de desarrollo local.

En muchas regiones de nuestro país, ellas son las organizaciones sociales y económicas más importantes. Sus actividades, remuneraciones, gastos de mantención de sus alumnos y la compra de servicios e insumos han fortalecido las economías locales; han construido verdaderas ciudades universitarias, generado empleo directo e indirecto y aportado un porcentaje importante del PIB regional.

Estas instituciones son el principal impulso al desarrollo regional. Sin embargo, el centralismo que sufre el país, y el propio sistema de educación superior no reconoce este aporte y, en contraste, les plantea dificultades que afectan las posibilidades de desarrollo de sus comunidades y del país.

Mirado desde las regiones, los principales déficits del actual sistema de educación superior son:

- Una institucionalidad y políticas de educación superior que no reconoce la diversidad geográfica y las desigualdades sociales, económicas y territoriales, determinadas por un excesivo centralismo.
- Mecanismos de financiamiento que enfatizan la competencia entre instituciones¹, bajo el errado supuesto de igualdad de condiciones o características de base idénticas, y que ignoran la desigualdad territorial y los mecanismos de compensación para aquellas que se desenvuelven en contextos de mayor dificultad.
- Desconocimiento implícito del aporte de las universidades regionales al desarrollo social, económico y cultural de sus territorios y a los esfuerzos de descentralización del país.

¹ Al respecto, véase el informe de la OCDE/Banco Mundial (2009) ---“La Región del Bío-Bío, Chile” [en línea] <http://www.oecd.org/edu/imhe/47159873.pdf>. También el documento “Financiamiento Fiscal de la Educación Superior 2014”, elaborado por la Contraloría General de la República (CGR).

II. Universidad y Desarrollo Territorial

2.1 Contexto Socioeconómico de las Universidades Regionales²

El entorno socio económico y la densidad de población, en un modelo de desarrollo como el chileno, complejiza el quehacer de muchas de estas universidades. Algunos indicadores relevantes:

- Las universidades regionales del CRUCH tienen sus casas matrices en 14 regiones, las que abarcan el 98% del territorio nacional y el 60% de la población chilena.
- Cubren el 33% de la matrícula universitaria total y el 71% del CRUCH.
- El puntaje PSU de lenguaje y matemáticas de los estudiantes matriculados el 2015 fue de 623.7 puntos para universidades CRUCH Santiago, 597.2 para las del G-8³ y 570.8 puntos para las regionales del CRUCH. Ello refleja el fuerte componente regresivo de esta prueba.
- Por territorios, la matrícula promedió 619 puntos PSU en Santiago y 581 en las 14 otras regiones.
- El 89% de los alumnos ingresados a las universidades regionales del CRUCH viene de colegios subvencionados o municipales, baja al 69% para CRUCH Santiago y al 60% para el G-8.
- Considerando sólo a los egresados de colegios municipales, ellos representan el 30% en las universidades regionales, 23% en CRUCH Santiago y el 15% en G-8.⁴
- Las universidades regionales tienen un 68% de estudiantes de los 6 primeros deciles con menores ingresos, esto baja a un 49% en el CRUCH Santiago y un 42% en el G-8.
- En cuanto a la escolaridad de la madre, aquellas con título universitario representaron el 27% en el CRUCH Santiago y G-8, y se reduce casi a la mitad en las universidades regionales, con un 15%.

Las universidades regionales del CRUCH concentran la mayor proporción de estudiantes universitarios vulnerables y talentosos, y con mayores brechas en su formación académica.

² Fuente: los antecedentes que se entregan en este acápite –matrícula, puntaje PSU, origen de los estudiantes, nivel socioeconómico y de escolaridad de la madre- son de elaboración propia a partir de datos del Sistema Único de Admisión, SUA.

³ Grupo de 8 universidades privadas, no pertenecientes al CRUCH, que usa el sistema de PSU en sus sistemas de ingreso.

⁴ Desde 2012 el CRUCH y las universidades regionales agregaron a las NEM y PSU el Puntaje Ranking de Notas, que permite considerar la trayectoria completa del estudiante y no sólo el establecimiento del cual egresó. Esto permite apreciar, más allá del establecimiento y su tipo, cuáles estudiantes siendo vulnerables son igualmente talentosos.

2.2 Impacto del Contexto Regional en la labor Universitaria

Las políticas en educación superior no consideran los esfuerzos adicionales que deben hacerse en regiones para compensar las brechas que los estudiantes traen desde la educación escolar.

- Mecanismos especiales –p.e. PACE- para incorporar sectores históricamente marginados.
- Programas de nivelación para superar deficiencias derivadas de la educación básica y media.
- Acciones de acompañamiento en la dimensión académica, personal y psicosocial.

Las universidades deben implementar con recursos propios sistemas de ayuda económica estudiantil para casos no considerados por la gratuidad, becas y fondos estatales.

- Estudiantes que deben combinar estudio y trabajo afectando la permanencia, el rendimiento y extendiendo el periodo de titulación.
- Becas estudiantiles no cubren todas las necesidades de alimentación, salud, residencia y otras.
- En regiones muchos estudiantes se desplazan a diario desde el mundo rural o desde otras ciudades sin contar con becas de transporte, especialmente los alumnos más vulnerables.

El esquema de financiamiento no considera los mayores costos relativos que tiene la docencia en regiones, dificultando ofrecer similares niveles de calidad a lo largo del país.

- El cálculo de aranceles de referencia se basa preferentemente en indicadores de productividad científica o desde expectativas remuneratorias y no considera la condición socioeconómica de los estudiantes.
- No incorpora el mayor costo de vida en regiones, ni la distorsión de incluir ingresos nominales y no reales en aquellas con fuerte actividad minera como Antofagasta, Atacama y otras.
- La asignación de gratuidad cubre sólo la duración formal de la carrera, castigando a estudiantes que de acuerdo a la estadística tardarán en su mayoría 2 años más en titularse.

Las políticas públicas no compensan el aporte de las universidades a la descentralización del país ni a la integración de grupos socio-territoriales marginados de los procesos de desarrollo.

- Universidades en regiones con menor población tienen cursos con baja matrícula, problema que derivan en mayores costos unitarios por estudiante y, en general, en menores economías de escala.
- Las universidades apoyan las políticas públicas de inclusión, promoviendo el ingreso de estudiantes de origen campesino, indígena o áreas de rezago social, lo que implica diseñar e implementar iniciativas adecuadas a esos grupos sociales y territorios.

La vocación pública de las universidades las lleva a subsidiar los mayores costos unitarios que implica la formación de profesionales en áreas imprescindibles para el desarrollo regional.

- Los programas de formación docente buscan responder a las necesidades sociales, económicas y culturales de su entorno y cautelar la empleabilidad de sus egresados.

- En muchas carreras, la baja matrícula no compensa los costos de la docencia –p.e. pedagogías, acuicultura, ingeniería forestal/madera- o tienen costos elevados no reflejados en los aranceles –p.e ingenierías u enfermería-. Situación similar se da en cursos de postgrado.

Las inequidades Santiago/regiones re-edita el concepto de áreas de beneficio/castigo entre las comunidades académicas, debilita la calidad de los recursos humanos en regiones y favorece procesos de concentración territorial.

- Las universidades regionales no disponen de recursos para conformar sólidos planteles de investigadores que les permitan impactar más en los desafíos territoriales.
- Asimismo, el mayor costo de vida familiar y menor oferta de servicios dificulta retener y atraer académicos que ayuden a ofrecer similares niveles de calidad en todas las regiones.
- El financiamiento vía “voucher” facilita la emigración de estudiantes talentosos a la capital.

III. Propuestas de Marco General e Institucionalidad

3.1 Fines y Misión

Uno de los **fines** de la educación superior debe ser dar respuesta a la diversidad nacional, expresada en dinámicas sociales, identidades culturales, diversidad productiva y de potencialidades económicas, grados de desarrollo y desafíos territoriales específicos. En este escenario, la universidad regional, concedora de las particularidades y entramado social de su territorio, constituye la interfaz apropiada para abordar su desarrollo desde el ámbito de las políticas públicas.

La **misión** universitaria en regiones se orienta al desarrollo social, económico, espiritual y cultural, a la construcción de una sociedad democrática que permita lograr un progreso equilibrado, inclusivo y sostenible de los territorios. Asimismo, busca articular las políticas de desarrollo con los planes estratégicos de la universidad y, al mismo tiempo, levantar y proyectar las oportunidades y necesidades de la región con el fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

3.2 Institucionalidad Central

La **gobernanza** del Sistema Nacional de la Educación Superior debe incorporar a representantes de las comunidades regionales, que son el 60% de la población nacional. En especial, deben participar en instancias de coordinación y asesoras de la política pública. Su presencia debe ser efectiva, no simbólica, representativa de la diversidad de contextos, experiencias y desafíos en que ellas participan.

En este propósito, considerando su trayectoria y legitimidad, el **Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas** (CRUCH - AUR), es la instancia, con los ajustes que se acuerden, llamada a ser el canal de expresión de la diversidad regional en el ámbito de la educación superior.

La **Subsecretaría de Educación Superior** debe formular una **política de Estado** con un horizonte temporal de mediano y largo plazo, con adecuado y sostenido respaldo presupuestario -- de al menos 2% superior al PIB anual --, que considere explícitamente las necesidades y desafíos de desarrollo del conjunto de las regiones. Ella debe articularse con políticas de I&D*, emprendimiento, desarrollo cultural, social y económico.

Debe contar con una **Unidad Especializada en Temas Regionales**, integrada por profesionales con experiencia en el quehacer académico y desarrollo de la zona norte, centro y sur del país.⁵

La **Superintendencia de Educación Superior**, está llamada a cautelar que las instituciones protagonicen la función social y el sentido de bien público que les corresponde en un país marcado por la diversidad geográfica y las inequidades socioeconómicas.

Ella debe demandar **proyectos educativos pertinentes a las características, necesidades y desafíos de su entorno regional** y fiscalizar su cumplimiento. Para ello debe apoyarse en equipos de profesionales experimentados y conocedores de la realidad regional.

3.3 Institucionalidad Regional

La política nacional de educación superior debe promover un **Pacto Social entre las Regiones y las Universidades**, para una colaboración estratégica y sistemática. Esto requiere definir **políticas territoriales de educación superior** que consideren los problemas y desafíos del entorno, incorporar iniciativas de actores públicos y privados, comprometer el aporte del GORE y otros actores locales. A su vez, debe promover instancias de coordinación inter regional para abordar desafíos comunes a cada macro zona –norte, centro, sur y austral-.

⁵ Tres son las funciones iniciales de esa unidad: a. Velar para que las propuestas de políticas públicas, planes y programas de educación superior den cuenta de la diversidad territorial del país; b. Promover la coordinación de las universidades regionales en macro zonas con el propósito de generar sinergias entre las instituciones; y c. Apoyar el desarrollo estratégico de las universidades regionales en concordancia con los requerimientos territoriales, facilitar la combinación de instrumentos nacionales y locales, como asimismo, acercar a estos propósitos a las autoridades municipales y regionales responsables de guiar los procesos de desarrollo.

Asimismo, en cada territorio debe haber una **unidad regional de educación superior**, asociada a la SEREMI de Educación o a una Dirección Regional dependiente de la Subsecretaría de Educación Superior.

Se deben constituir instancias que participen en la definición, implementación y seguimiento de políticas e iniciativas de carácter estratégico como el **Consejo Regional de la Educación Superior**, **Consejos Regionales de Ciencia y Tecnología (CORECYT)**, y también fortalecer los **Consejos Regionales de la Cultura y las Artes**, ya existentes, incorporando en ellos a representantes de las universidades.

Finalmente, la **institucionalidad universitaria**, podría enriquecerse incorporando en los cuerpos colegiados superiores de la universidad a un número mayor de actores del entorno local regional (GORE, gremios, entidades sociales o culturales). Lo anterior, sin afectar la representatividad mayoritaria de académicos y otros estamentos universitarios en dichas instancias.

3.4 Agencia de Calidad en un Chile Diverso

El órgano colegiado o **Consejo de la Agencia**, debe estar integrado por al menos un 40% de especialistas con experiencia regional. Igual criterio debe aplicarse en la selección de los **pares evaluadores**, sin obviar las exigencias que les demande la ley.

Un **nuevo sistema de acreditación** debe considerar tanto el resultado como los procesos y esfuerzos asociados a este. Esto implica considerar el contexto en que se desenvuelven las actividades académicas.

Los **indicadores** no deben definirse en función de universidades de mayores tamaños o insertas en medios más favorables. Privilegiar criterios de selectividad acentúa los elementos de inequidad⁶.

Debe verificarse la **pertinencia** de las actividades de la IES a las necesidades y desafíos del entorno: mercado laboral, empleabilidad, educación continua, aporte a políticas públicas y desarrollo social, productivo y cultural.

Finalmente, el sistema debe **favorecer la expansión de la matrícula en “universidades complejas o que avanzan a ser complejas”**. Es decir, verificar que la formación docente se vincule con actividades de investigación y vínculos con el entorno. Se debe evitar que se generen procesos de concentración del sistema universitario en pocas instituciones y territorios.

⁶ Está demostrado empíricamente que la acreditación favorece a las instituciones que son más selectivas. En efecto Fleet, Pedraja-Rejas y Rodríguez-Ponce (2014) (http://www.interciencia.org/v39_07/450.pdf), prueban que la variable que más explica los resultados de acreditación institucional es el puntaje PSU de los estudiantes.

3.5 Acceso, Inclusión y Retención

La implementación de la Reforma a la Educación Superior ha priorizado la gratuidad y la creación de dos nuevas universidades –Aysén y O’Higgins–, cuestiones sin duda relevantes para el país y las familias. Sin perjuicio de lo anterior hay otros temas que deben atenderse con celeridad.

Debe instaurarse un **sistema de admisión basado en el mérito en contexto**, como condición fundamental para acceder a financiamiento público. Esto implica asegurar que los instrumentos de acceso sean coherentes con la política pública de **inclusión**, promoviendo el ingreso de grupos históricamente sub-representados y, al mismo tiempo, considerar la necesaria **selección** de estudiantes en función a sus antecedentes académicos.

La **política de inclusión** debe explorar nuevas dimensiones -étnicas, género, discapacidad, migrantes, por ejemplo- y **cuotas territoriales de gratuidad** para acceder a la educación superior.

Asimismo, se debe incorporar **sistemas de movilidad y educación continua para que estudiantes de formación técnica continúen su desarrollo personal y profesional en el sistema universitario**. Esto implica procesos de innovación y armonización curricular. Este es un desafío urgente en un país que requiere generar los recursos calificados para abordar las nuevas realidades económicas, sociales y ambientales que Chile enfrenta en el siglo XXI.

Lo anterior requiere instaurar un **Sistema Regional de Educación** para coordinar los actores presentes en cada territorio, lo que permitirá articular los diferentes niveles educativos, así como instalar observatorios para identificar nichos educativos de futuro.

IV. Antecedentes y Desafíos en la Dimensión Económica

4.1 Propuestas Generales

En su conjunto, pero especialmente en el ámbito financiero, la Reforma debe articularse y potenciar las Políticas de Descentralización, de Fortalecimiento de Capacidades Regionales y de Retención y Atracción de Talentos. Esto implica que:

- La reforma provee la oportunidad de **transitar desde un financiamiento a la demanda hacia otro focalizado en las instituciones**.
- Los **recursos de la gratuidad deben asignarse por regiones y universidades**, y ser complementados con otros que compensen los mayores costos de vida en zonas extremas.⁷

⁷ MINEDUC, en una minuta de Julio de 2015 señala: “En la determinación de costos se considerará variables como los sueldos de académicos, costos de operación, insumos básicos y mantención de infraestructura, entre otros, así como las diferencias de costos asociados a características de la IES, como la vulnerabilidad de su estudiantado, la localización geográfica y el nivel de calidad obtenido en la acreditación.”

- Deben **focalizarse en universidades que contribuyen efectivamente a los procesos de desarrollo territorial**, es decir, las que combinan docencia, investigación y vinculación.
- Se debe **afianzar la calidad y ámbitos de especialización de las universidades regionales**, lo que implica fortalecer sus recursos para docencia de pre y postgrado y para C&T&I.
- Se requiere **reducir o compensar las diferencias que generan instrumentos de financiamiento estatal**, como el AFD, para que las instituciones puedan ofrecer niveles de calidad relativamente similares.
- La reforma debe asumir una cuestión elemental; **la formación de estudiantes provenientes de contextos vulnerables o con menor capital académico tiene un mayor costo**.
- Descentralizar el capital humano en Chile demanda una **política explícita de retención y atracción dirigida a los estudiantes y académicos**. Eso se puede lograr, por ejemplo, facilitando el acceso prioritario a programas tipo Becas Chile, incentivos al postgrado, entre otros.
- El sistema de financiamiento a la educación superior debe **articularse con políticas de ciencia y tecnología⁸, de vinculación con el medio y de promoción del arte y la cultura**.

4.2 Instrumentos de Financiamiento

Las observaciones y propuestas que siguen buscan mejorar el aporte fiscal a las instituciones de educación superior públicas o con vocación pública y con casa matriz en regiones al año 2016. A continuación se plantean alternativas y se revisan los principales instrumentos existentes.

4.2.1 Asignación de Beneficio de Gratuidad por Regiones y Universidades

El mecanismo actual dirigido a la demanda “voucher”, genera diversos problemas a las universidades:

- Les dificulta planificar su desarrollo orgánico institucional de mediano y largo plazo.
- La eventual movilidad/migración de estudiantes relativiza los recursos con que cuentan para sustentar sus programas docentes.

Favorece el ingreso de estudiantes vulnerables, pero no considera:

- Los esfuerzos necesarios de acompañamiento para mantenerlos en el sistema.

⁸ El Gobierno ha anunciado el envío durante 2016 de un proyecto sobre la institucionalidad para el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación. Preliminarmente se pueden anticipar dos desafíos principales: a. Subsanan el desigual aporte público que mediante fondos concursables reciben las universidades regionales (35% aprox.), en relación a su participación en la producción científica nacional (45% aprox.), y b. Impulsar, en las universidades, grandes centros de investigación en los ámbitos que caracterizan a nuestras macro-regiones –minería, acuicultura, energías alternativas, vitivinicultura, recursos hídricos, pueblos originarios, entre otros.- Su carácter universitario permite conectar la producción de conocimiento con la formación del capital humano avanzado, favoreciendo la difusión de la innovación.

- El mayor tiempo de titulación que requieren, de a lo menos 2 años. En especial por la vulnerabilidad de sus estudiantes.
- El aporte complementario tiende a beneficiar a instituciones más solventes y con mayores aranceles

Propuesta

Los recursos de gratuidad **deben asignarse por cuotas a regiones y universidades**, considerando:

- Proporción de la población regional (o estudiantil) respecto del total país (%)
- Política Proactiva de Descentralización de Recursos Humanos que considere:
 - Discriminación positiva para atraer/retener estudiantes talentosos en regiones
 - Recursos asignados a Santiago sean iguales o inferiores a su peso demográfico (40%)
 - Los recursos de gratuidad a las demás regiones deben considerar el % que aportan a la población nacional y una cifra adicional o supernumeraria de a lo menos un 20%.

4.2.2 Aporte Estatal a la Docencia (AED) o Valor de los Aranceles⁹

- El 2015 las universidades regionales tuvieron un arancel promedio de \$2.280.000.-, inferior al de otras IES como el CRUCH Santiago (\$2.990.000.-).
- Las universidades regionales tienen aranceles promedio más bajos, subvalorados, pues están adecuados a las menores capacidades económicas del entorno.
- Ignorando esto el 2016 se estableció un arancel regulado que no sólo es inferior al que ellas tenían (-17%), sino que tampoco considera criterios de regionalidad y vulnerabilidad.

Propuestas

Constituir una **Comisión Técnica para definir el Aporte Estatal a la Docencia (AED) la que:**

- Debe incluir participación proporcional de representantes de regiones.
- Considerar factores de vulnerabilidad y costos de la vida en cálculo en los aranceles regulados, con efecto en gratuidad, becas y créditos.
- Definir el AED básico por carreras (costo base en Santiago e incrementado en regiones).
- Establecer porcentaje de incremento de este AED considerando las siguientes variables:
 - Esfuerzo de superar brechas en formación académica. Este puede ser medido, por ejemplo, como la diferencia entre el promedio PSU de la matrícula total del sistema y el promedio PSU de la carrera en la universidad específica.
Este incremento beneficia a todas las IES que reciban AED, pero por los datos PSU vistos anteriormente, favorecerá en mayor proporción a universidades regionales.
 - Incremento del AED por Asignación de Zona, destinado a corregir el mayor costo de vida y menor capacidad adquisitiva real de las rentas. Esto es vital en regiones

⁹ Fuente: Elaboración propia con base en publicación de CIPER con datos de MINEDUC.

extremas o donde ingresos nominales generan distorsiones, como las de actividad minera.

- Asignar aportes especiales a las carreras pedagógicas, considerando las exigencias obligatorias que tienen de acreditación e innovación curricular, lo que aumenta los costos.

4.2.3 Sistema de Mantención Estudiantil y de Retención y Atracción de Talentos a Regiones

Los instrumentos de apoyo estatal, en especial JUNAEB son fundamentales para muchos estudiantes, sin embargo muestran algunas dificultades o limitaciones, como las siguientes:

- Los indicadores socioeconómicos usados marginan a muchos estudiantes que requieren ayuda.
- No abarca todas las áreas de necesidades de los estudiantes.
- No considera criterios de regionalidad que lo adecuen a las características del entorno (p.e. ruralidad o pluriculturalidad) y a los costos de vida en cada territorio.
- Finalmente, no existe un instrumento que permita atraer estudiantes talentosos desde otras regiones que ayude a descentralizar recursos humanos.

Por lo anterior las universidades regionales deben implementar sus propios sistemas de ayuda a estudiantes vulnerables no considerados por la gratuidad, becas y fondos estatales.

Propuesta

Instaurar un **Sistema de Mantención Estudiantil o Complementario de Becas** con tres componentes u objetivos:

- **Recursos adicionales asignados directamente a las universidades** que les permitan apoyar aquellos estudiantes que siendo vulnerables no son reconocidos por el sistema, o que reciben ayudas/becas que sólo cubren parcialmente sus necesidades.
- **Beca de Descentralización de Recursos Humanos y Atracción de Talentos.** El presupuesto de la educación superior debe considerar recursos para estimular el traslado a regiones de estudiantes talentosos asegurándoles su mantención: vivienda, alimentación, transporte y otras necesidades.
- **Mayor equidad en sistema de Becas Chile y otras similares de postgrado y especialización.** Se debe asegurar que los sistemas de selección den a postulantes de universidades regionales una presencia proporcional a su participación en la matrícula general del sistema. En esencia, debe evitar que las posibilidades de desarrollo académico y profesional se concentren en algunos lugares e instituciones.

4.2.4 Aporte Basal Regional (ABR)

Actualmente existen dos importantes mecanismos de transferencia de recursos estatales a las universidades –AFD y AFI-, los que han sido objeto de diversas críticas. A continuación se indican

sus principales debilidades y se plantea un instrumento destinado a introducir elementos de compensación.

Aporte Fiscal Directo (AFD)¹⁰

- **Fuertes diferencias entre las IES.** El 2015 el AFD (sumando asignación del 95% y 5%) concentró en 5 universidades del CRUCH Santiago más del 40% de sus recursos, (\$84.500 millones); y dejó para las 20 universidades regionales menos del 60% restante.
- **Grandes diferencias por estudiante.** El año 2015 el AFD total fue de \$690.230/estudiante. El promedio para las 5 del CRUCH Santiago fue de \$960.000.- y para las 20 regionales un valor de \$580.000. Asimismo, hay alta dispersión entre instituciones metropolitanas y regionales.
- **Mantiene las tendencias de asignación regresiva e injustas con que se inició (1981) y que afectan a las universidades derivadas, estatales y católicas que nacieron después de 1985.** La lógica del instrumento tiende a explicar y predecir la distribución de fondos concursables.

Aporte Fiscal Indirecto (AFI)

- El número de estudiantes beneficiados -27.500 mayores puntajes PSU- y de recursos AFI se concentra fuertemente en algunas universidades, principalmente de Santiago, generando un círculo vicioso difícil de romper.
- De todos los instrumentos de financiamiento, el AFI resulta el más regresivo, al estar basado en la aplicación de una prueba estandarizada cuyos resultados reflejan las brechas educativas de los diferentes grupos socioeconómicos¹¹.

Propuesta: Crear Aporte Basal Regional (ABR) como mecanismo de compensación

- El AFD genera los problemas ya indicados, pero su eliminación o transformación radical enfrenta dificultades a tener en cuenta. Son ingresos relevantes pero que no podrían considerarse como excesivos y son fundamentales en el presupuesto de las instituciones más favorecidas. Ello anticipa una natural renuencia a cambios drásticos. Abrir una discusión sobre el decreto que lo sustenta generaría complejidades jurídicas.
- En el caso del AFI y debido a su carácter regresivo, por decisión de la autoridad será eliminado paulatinamente.
- Por lo indicado se recomienda crear un instrumento denominado **Aporte Basal Regional** que:
 - Sea un factor de corrección o compensación de la actual distribución del Aporte Fiscal Directo. Para ello su distribución debe ser inversamente proporcional al AFD 95%.
 - Este ABR debe disponer inicialmente de un presupuesto equivalente al AFI (\$25.000 millones aprox.), el cual debe incrementarse en porcentajes anuales preestablecidos,

¹⁰ Fuente: Elaboración propia con base en datos del MINEDUC.

¹¹ Sobre la relación directa entre los resultados PSU y en nivel socioeconómico de los estudiantes, véase Contreras, M., Corbalán, F. y Redondo, J. (2007) <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2521630.pdf>. Para una propuesta de corrección del AFI en relación al nivel socioeconómico de los estudiantes, véase Flores, L., González, J., Rodríguez, J. y Sugg, D. (2011) http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-45652011000200007&script=sci_arttext&tlng=pt.

buscando reducir así la brecha en los aportes fiscales a las instituciones. Es decir, se transita desde un AFI regresivo y centralizador a un ABR compensador y que apoya el desarrollo de las regiones chilenas.

4.2.5 Fondo de Apoyo a Universidades Regionales (FUR)

Los Fondos, Convenios Marco, de Desempeño, y otros mecanismos similares actualmente vigentes apuntan a resolver problemas y desafíos con un enfoque el cual:

- Observa el quehacer universitario según ámbitos específicos, sea la gestión institucional, la docencia, la investigación o la vinculación con el medio.
- No considera la dimensión territorial ni las características del tipo de estudiante que reciben las universidades regionales, o lo hacen de modo tangencial respecto de los demás indicadores.
- Los recursos asignados toman como base el AFD, instrumento regresivo para las universidades regionales más precarizadas.
- La distribución de los fondos basales se ha realizado considerando indicadores de desempeño que favorecen a universidades metropolitanas, siguiendo el modelo de universidad compleja, perpetuando las brechas de desarrollo entre instituciones.
- Los Concursos de Convenios de Desempeño para la Educación Superior Regional han sido discontinuados sin haber contado con una evaluación de sus resultados y niveles de impacto.

Propuestas

Crear un **Fondo de Apoyo a Universidades Regionales (FUR)** que supere las limitaciones de los actuales instrumentos, reduzca las brechas de recursos y capacidades entre esas instituciones y las metropolitanas y, finalmente, que potencie su aporte a los procesos de desarrollo territorial. En la definición de la base de cálculo debe considerarse varios elementos:

- Debe proveer recursos en función del Plan de Desarrollo Estratégico de cada universidad, que debe estar en armonía con la Política Nacional de Educación Superior y su dimensión territorial, la Estrategia Regional de Desarrollo, otras políticas públicas y otros antecedentes que den cuenta de los problemas y desafíos de su entorno (estudios de mercado laboral, necesidades en C&T&I, etc.).
- Los recursos que se entreguen en función del Plan Estratégico debe considerar su condición de Universidad Compleja o los requerimientos para alcanzar esta condición.
- Este Fondo debe considerar como prioridad apoyar a aquellas universidades que muestran mayores brechas en relación a los promedio del sistema y que afectan la calidad y volumen de las actividades que realizan. Entre las brechas a considerar deberían estar: académicos con doctorado/alumno, bibliotecas, equipos de investigadores, laboratorios y otros.
- Debe considerar mecanismos que permitan atraer y retener académicos de alta calidad, proveyendo estímulos económicos y acceso a sistemas de becas y programas de especialización.

- El Fondo debe compensar la menor matrícula en carreras con alta rentabilidad social o económica pero con menor demanda transitoria –pedagogías-, o que demandan esfuerzos de formación y equipamientos muy onerosos –medicina-.
- Finalmente, para facilitar la inclusión del FUR en el esquema presupuestario del M. de Educación, este fondo puede plantearse como una reformulación del Concurso de Convenios de Desempeño para la Educación Superior Regional, hoy en vías de extinción.

4.2.6 Tema de Relevancia Especial: Carreras Pedagógicas en Universidades Regionales

Las carreras de pedagogía en Chile, desde hace 35 años han tenido un trato que no se condice con su verdadera importancia e impacto en el desarrollo nacional.

Un problema ha sido que hasta ahora las pedagogías han tenido los aranceles universitarios más bajos del sistema de educación superior. Un segundo, que durante estos años los egresados de estas carreras reciben las peores remuneraciones en el ámbito de las profesiones que se ejercen en el país. Esta situación ha sido abordada recientemente en la ley de Carrera Docente, mejorando así las expectativas remuneratorias de los profesores de Chile.

El problema de las pedagogías en el país es de carácter estructural. Durante muchos años han sido carreras depreciadas y minusvaloradas, con baja postulación y menores puntajes, distribución de alumnos muy desigual en el territorio, bajos aranceles y profesores que por tiempo prolongado reciben magras remuneraciones. La clasificación de pobreza sitúa a las familias de profesores dentro de los quintiles más bajos del país, con un IP de aproximadamente \$ 150.000.- para una familia de cuatro miembros.

Con base en estos antecedentes, la ley de Carrera Docente se ha propuesto ubicarla dentro de las carreras estratégicas de Chile, estableciendo acreditación obligatoria para estas carreras igual que para medicina. Por su parte, el CRUCH ha fijado un puntaje mínimo de 500 puntos PSU para que estos postulantes puedan matricularse en sus universidades. La ley establece, además, que estos puntajes deben subir en los próximos años, lo que aún no se condice con la realidad.

Las universidades ubicadas en las zonas extremas o aisladas y en regiones con menos población enfrentan serias dificultades para completar las vacantes ofrecidas en pedagogía.

En un modelo de mercado de la educación superior, esta tendencia es predecible ya que un estudiante con 500 puntos PSU puede ingresar a prácticamente cualquier otra carrera en universidades fuera del CRUCH, con perspectivas de mejores ingresos, créditos blandos y la misma tasa del Fondo Solidario de Crédito Universitario como es el CAE (Crédito con Aval del Estado).

Por lo anterior y para cambiar esta grave situación, además de los avances que contempla la ley de Carrera Docente en materia de remuneraciones, es necesario corregir los aportes que el Estado hace a las universidades que imparten carreras pedagógicas.

Para el futuro del país es vital la formación de buenos profesores y por esto se hace imperativo modificar la ecuación que determina los aportes públicos, los que deben asegurar que Chile disponga de carreras pedagógicas de excelencia. Tales aportes no deben basarse en las

expectativas remuneratorias de estos profesionales, sino en los verdaderos costes de la referida formación. Esto significa considerar académicos e investigadores de excelencia, infraestructura y equipamientos adecuados al nivel de calidad que se debe dar a la formación de la nueva generación de docentes que requiere Chile.

Por lo anterior, se propone que la ley de reforma a la educación superior contemple el siguiente inciso:

“Las carreras pedagógicas de las universidades del CRUCH acreditadas por cuatro años o más, tendrán los mismos aportes que el Estado hace a las carreras de medicina acreditadas por igual periodo, montos que se aumentarán hasta en un 20% en las universidades regionales ubicadas en zonas extremas o aisladas y en aquellas que tengan escasa población”.

V. Reflexiones Finales

Chile tiene hoy la oportunidad histórica de hacer realidad un discurso no cumplido en muchas décadas. Se trata del anhelo de las comunidades regionales de construir un sistema de educación superior caracterizado por su calidad y equidad. Lo anterior se traduce en que todo chileno o chilena con mérito y talento, sin consideración a su condición social, étnica, económica, cultural o lugar donde resida, tenga las mismas oportunidades en todo el territorio nacional.

Chile es uno de los países más desiguales del mundo y ello se manifiesta en diferencias vergonzosas establecidas por años entre los miembros de la comunidad nacional y con inequidades territoriales que se constatan a lo largo de nuestro país.

La historia comparada nos demuestra que la educación es el único factor que genera procesos que conducen a crecientes niveles de igualdad, en especial si ella se caracteriza por la calidad, la no discriminación y la inclusión.

Chile cuenta con un conjunto de universidades con vocación pública que tienen casas centrales en todas las regiones de Chile. Sabemos también que el mercado no logra desarrollos universitarios equivalentes y del mismo nivel en todos los territorios, lo que genera nuevas desigualdades e inequidades.

Constatamos que:

- existen diferencias de IPC y de costos a lo largo del país,
- que la menor demanda por educación superior en territorios despoblados impacta negativamente el desarrollo universitario,
- que el subsidio a la demanda es ineficiente en términos de generar instituciones de educación superior complejas,
- que en las regiones existen mayores índices de vulnerabilidad,

- que los *voucher* pueden generar fugas de talentos desde las regiones a Santiago y consolidar el modelo de mercado en la educación superior,
- que el AFI es un aporte regresivo y que fomenta las desigualdades,
- que las universidades sin vocación pública prácticamente no tienen casas centrales en regiones,
- que los aportes de las universidades regionales en ciencia y tecnología se traducen en un 45% del total de publicaciones en revistas indexadas a nivel nacional y que no reciben recursos equivalentes en los sistemas concursales,
- que los costos universitarios en regiones son más altos que en la capital,
- que las identidades regionales son materia de estudio sólo de las universidades ubicadas a lo largo del territorio nacional,
- que los aportes del Estado a las universidades estatales y del CRUCH creadas después de 1981 son mínimos e insuficientes,
- que cambiar la matriz productiva de Chile y superar la era de las materias primas no elaboradas, pasa por transitar hacia la sociedad del conocimiento a través de un rol decisivo y estratégico de las universidades regionales.

Chile es un país excesivamente concentrado y revertir esta situación pasa por descentralizar la creación de conocimiento y aumentar las capacidades regionales. Para esto es clave preparar, retener y atraer capital humano en regiones y asegurar la pertinencia del quehacer universitario con su entorno, atender la vulnerabilidad, asumir los problemas y oportunidades territoriales y comprometerse con la excelencia en la formación de profesores, entre otras importantes materias.

Es por lo anterior que la AUR pone a disposición del país, autoridades y ciudadanía, el presente documento que tiene por finalidad entregar evidencias y propuestas que se traduzcan en políticas públicas destinadas a revertir el complejo estado en que se encuentra la educación superior regional. Esto significa dar paso a nuevos paradigmas, en los que prime por fin la igualdad de oportunidades y la equivalencia de condiciones en cada uno de los territorios de la nación.

VI. Anexo: Revisión de Principales Instrumentos de Financiamiento de la Educación Superior 2016

En el caso de las instituciones, de acuerdo a la ley de Presupuesto¹², los recursos estatales que reciben provienen de diversas fuentes. La revisión de las principales partidas indica:

- El **AFD y el AFI** presentan un congelamiento real. Actualmente el AFD y el AFI significan un 13,3% del total de recursos asignados a Educación Superior, presentando una reducción en su peso relativo sobre el presupuesto sectorial en comparación al año anterior (16,2%).
- En las **becas**, se observa una reducción real del 53,9%. Esta partida representa un 13,7% del total del presupuesto de Educación Superior 2016, presentando una reducción de MM\$290,956.
- En el caso de crédito **-Fondo Solidario de Crédito Universitario-** se observa una reducción real significativa pasando MM\$81,383 a MM\$6,456, lo que significa la eliminación de los recursos provenientes de la Ley N°18.591; quedando la colocación de nuevos créditos condicionada a la capacidad de recuperación de cada Fondo Solidario de Crédito Universitario.
- Se instala en la Ley de Presupuesto, sector Educación, el financiamiento del acceso gratuito con MM\$ 536,620, señalando en la glosa 05 las indicaciones para su ejecución.
- Con todo, los recursos orientados a financiamiento de arancel aumentan en términos reales un 27,4% en comparación al PPTO 2015, lo que significa un incremento de MM\$ 170,731.
- Se aprecia una reducción real (Δ -12%) de los fondos FDI, MECESUP, Convenios de Desempeños y Educación Superior Regional.
- Se observa la instalación de nuevas líneas de financiamiento: CFT Estatal MM\$ 7,099 y los recursos orientados a las Universidades de Rancagua y Aysén por MM\$ 2,657.

¹² Ley de Presupuesto 2015 y 2016, Partida Ministerio de Educación, Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda. Antecedentes aportados por Vicerrectoría de Asuntos Económicos de la Universidad del Bio-Bío.

Cuadro 1:

Comparación del PPTO 2015 aprobado por el parlamento versus propuesta PPTO 2016 M. Hacienda.					
MM\$ Reales					
Factor de actualización = 5,0% (9/14 a 08/15)					
Partida presupuestaria	Ppto 2015 aprobado actualizado	Ppto 2016 Presentado al Congreso	Peso sobre PPTO 2016	Variación. PPTO 2016 - PPTO 2015 aprobado	VAR real%
AFD	\$ 212.502	\$ 216.192	11,9%	\$ 3.690	1,7%
AFI	\$ 25.790	\$ 25.496	1,4%	-\$ 294	-1,1%
BECAS	\$ 539.546	\$ 248.590	13,7%	-\$ 290.956	-53,9%
Financiamiento del acceso gratuito a las instituciones de Educación 2016	\$ 0	\$ 536.620	29,5%	\$ 536.620	
Crédito	\$ 81.383	\$ 6.456	0,4%	-\$ 74.927	-92,1%
Fondo de Retiro (Ley 20.374)	\$ 2.291	\$ 2.797	0,2%	\$ 506	22,1%
Bonificación adicional al retiro de personal no académico (Ley 20.807)	\$ 0	\$ 4.318	0,2%		
FDI+MECE+CD+Ed.Sup.Regional+Fondo de Fortal.	\$ 44.365	\$ 38.970	2,1%	-\$ 5.395	-12,2%
Desarrollo de las Humanidades, las Ciencias Sociales y las Artes	\$ 8.765	\$ 0	0,0%	-\$ 8.765	-100,0%
CFT Estatales	\$ 0	\$ 7.099	0,4%		
Aplicación Ley 20.842. Universidades Rancagua y Aysén	\$ 0	\$ 2.657	0,1%		
Basal por Desempeño Universidades Art. 1° DFL (Ed.) N°4, de 1981*	\$ 22.158	\$ 21.904	1,2%	-\$ 254	-1,1%
Convenio Marco Universidades del Estado de Chile	\$ 35.784	\$ 38.612	2,1%	\$ 2.828	7,9%
Internacionalización de universidades	\$ 4.326		0,0%	-\$ 4.326	-100,0%
Pasantías Tecnicos Ed. Superior	\$ 3.899	\$ 3.854	0,2%	-\$ 45	-1,1%
Convenio U.de Chile	\$ 9.765	\$ 10.154	0,6%	\$ 389	4,0%
Beca de idiomas	\$ 924	\$ 643	0,0%	-\$ 281	-30,4%
Aplicación Ley 20.634 (Beneficio Deudores Crédito con Garantía Estatal)	\$ 8.652	\$ 13.965	0,8%	\$ 5.313	61,4%
Subtotal 1	\$ 1.000.150	\$ 1.178.327	64,8%	\$ 178.177	17,8%
Compra de Títulos y Valores (a)	\$ 445.358	\$ 598.122	32,9%	\$ 152.765	34,3%
Servicio de deuda	\$ 26.076	\$ 41.859	2,3%	\$ 15.783	60,5%
Subtotal 2	\$ 471.433	\$ 639.981	35,2%	\$ 168.548	35,8%
Total	\$ 1.471.583	\$ 1.818.308	100,0%	\$ 346.725	23,6%



Agrupación de Universidades Regionales de Chile

Arturo Flores Franulic, Rector Universidad de Tarapacá, VicePdte. AUR

Gustavo Antonio Soto Bringas, Rector Universidad Arturo Prat

Jorge Alberto Tabilo Álvarez, Rector Universidad Católica del Norte

Luis Alberto Loyola Morales, Rector Universidad de Antofagasta

Celso Hernán Arias Mora, Rector Universidad de Atacama

Nibaldo Bernardo Avilés Pizarro, Rector Universidad de la Serena

Patricio José Sanhueza Vivanco, Rector Universidad de Playa Ancha, Presidente AUR

Claudio Elortegui Raffo, Rector Universidad Católica de Valparaíso

Darcy Fuenzalida Oshee, Rector Universidad Técnica Federico Santa María

Aldo Salvador Valle Acevedo, Rector Universidad de Valparaíso

Rafael Correa Fontecilla, Rector Universidad de O'Higgins

Diego Pablo Durán Jara, Rector Universidad Católica del Maule

Alvaro Manuel Rojas Marín, Rector Universidad de Talca

Christian Alfred Schmitz Vaccaro, Rector Universidad Católica de la Santísima Concepción

Sergio Lavanchy Merino, Rector Universidad de Concepción

Hector Guillermo Gaete Ferres, Rector Universidad del Bio-Bío

Aliro Samuel Bórquez Ramirez, Rector Universidad Católica de Temuco, VicePdte. AUR

Sergio Bravo Escobar, Rector Universidad de la Frontera

Oscar Galindo Villarroel, Rector Universidad Austral de Chile, VicePdte. AUR

Oscar Ariel Garrido Alvarez, Rector Universidad de Los Lagos

Roxana Pey Tumanoff, Rectora Universidad de Aysén

Juan Arcadio Oyarzo Perez, Rector Universidad de Magallanes