

CONSIDERACIONES PARA UNA PROPUESTA DE ADECUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE ¹

Germán Sanhueza Muñoz²
Director Ejecutivo
www.paisproactivo.cl
Santiago, Octubre de 2011

Resumen

El documento analiza el sector de la educación superior chilena y propone lineamientos generales para una adecuación de las políticas públicas e instrumentos existentes. Teniendo en consideración la información pública disponible, se estudian las principales políticas que se han llevado a cabo el país desde la década de los '80 y los problemas actuales del sistema de educación superior. Luego, se proponen elementos técnicos que contribuyan a la búsqueda de alternativas viables a la solución de éstos, con el fin de que el sistema de educación superior vuelva a encauzarse hacia su norte esencial: propender al desarrollo del país en las ciencias y en las artes, salvaguardando los principios de la equidad e igualdad de oportunidades.

Palabras claves: Institucionalidad, sistema, financiamiento, regulación y rendición de cuentas.

Abstract

The paper analyzes the higher education sector in Chile and proposes general guidelines for adequacy of public policies and instruments. Considering the publicly available information, examines the main policies that have been out the country since the 80s and the current problems of higher education system. Then, we propose technical elements that contribute to the search for viable alternatives to solve them, so that the higher education system back on track towards its northern essential: to foster the development of the country in science and the arts while safeguarding the principles of fairness and equal opportunity.

Keywords: Institutions, systems, finance, regulation and accountability.

¹ Este documento ejecutivo fue elaborado por el autor antes citado, con la colaboración de opiniones de miembros de www.paisproactivo.cl, por tanto la responsabilidad del contenido es del autor y por ende no representa necesariamente, la opinión del conjunto de los integrantes de este grupo de estudio en asuntos públicos. Sin embargo, el espíritu del documento representa el interés de esta agrupación, en buscar alternativas de solución a los problemas de agenda pública en educación superior, que en la actualidad tienen a la opinión pública chilena y autoridades de gobierno y diversos actores, en un dilema relevante para el futuro del país.

² El autor es Administrador Público, Licenciado en Ciencias de la Administración Pública y Magíster en Gerencia y Políticas Públicas de la Universidad de Santiago de Chile. Actualmente se desempeña como Profesor Asistente del Departamento de Gestión y Políticas Públicas, de la Facultad de Administración y Economía, de la Universidad de Santiago de Chile. Además es Director Ejecutivo de www.paisproactivo.cl. El presente documento ha contado con la destacada colaboración del señor Pablo Araya Cortés, Administrador Público, Licenciado en Ciencias de la Administración Pública y Diplomado en Políticas Públicas de la Universidad de Santiago de Chile, quién a su vez es socio fundador de www.paisproactivo.cl

Contenido

Resumen y abstract.....	1
Panorama de la educación superior chilena	3
Antecedentes del sistema de educación superior chileno	5
Reforma de 1981.....	5
Reformas de los ´90 y configuración actual	6
Expansión de Matrícula e Instituciones	7
Definición de problemas en la educación superior Chilena.....	11
Crecimiento inorgánico del sistema y en un ambiente de desregulación	11
Descenso en el aporte fiscal a las Universidades Estatales	12
Asimetrías de información	13
Calidad del sistema	13
Explosivo aumento de la educación superior privada	14
Propuestas de solución	14
Bibliografía	24

Panorama de la educación superior chilena

Como en muchos países latinoamericanos, Chile en las últimas décadas evidenció cambios importantes en su sistema de educación superior, siendo la principal característica el aumento de participación del sector privado y por ende su mayor complejización y tamaño. Esta característica, asociada a una mayor injerencia del mercado en el diseño e implementación de la política pública en el sector, ha sido el principal foco de discusión en el debate público de los últimos años en torno a las bases modelo de educación en Chile.

El mercado y la expansión de la educación superior asociada a la participación del sector privado han generado importantes beneficios: hoy en día hay casi un millón de estudiantes en el sistema, y 7 de cada 10 alumnos son la primera generación en su familia en ingresar a la universidad. En otras palabras, se han generado otras oportunidades y más allá de la cobertura, las instituciones privadas han acogido a alumnos de sectores vulnerables, lo que sin duda ha sido un beneficio desde el punto de vista de la movilidad social.

Sin embargo, también se evidencian algunos problemas que derivan de la misma dinámica del mercado en el sector, y que solo han sido tratadas tangencialmente por el Estado, en sus distintos roles, sean este subsidiario, promotor y regulador del sistema. Estos problemas se pueden categorizar en tres áreas: 1) Crecimiento inorgánico del sistema y en un ambiente de desregulación que afecta la calidad del sistema; 2) el descenso en el aporte fiscal para los Universidades Estatales y 3) las asimetrías de información con la que funciona el modelo.

La interacción de estos problemas, ha generado en la opinión pública una sensación de crisis del modelo. Esta sensación se sustenta en algunos antecedentes empíricos para cada uno de los problemas citados anteriormente.

El crecimiento inorgánico del sector se observa en algunos hechos fundamentales. En Chile existen más de 4.700 carreras impartidas, sólo 700 cuentan con acreditación. Más aún, la formación docente recae en muchas instituciones sin acreditación, lo que afecta directamente en la calidad del sistema escolar, mas aun sabiendo que los sistemas escolares exitosos han establecido una formación de profesores rigurosa, puesto que la calidad de los profesores es el techo del sistema (Barber & Mourshed, 2007). Por tanto, se observa un déficit evidente en materia de regulación del sistema de educación superior. Eso sin dejar de mencionar las instituciones de educación superior que ya no existen y sus respectivos programas, lo que es uno de los ejemplos más concretos de que el mercado no puede regular un sistema de educación superior en un país.

El descenso del aporte estatal en el contexto de competencia del sector, ha afectado notoriamente a las Universidades del Estado. Éstas han tenido que adecuarse a las nuevas disposiciones, con una estructura burocrática que hace evidente una reforma en su gobierno corporativo, ya que el modelo de mercado presiona a las universidades a autofinanciarse. Así, el gasto público chileno en educación superior es el más bajo del mundo con apenas un 0,5% a 0,6 del PIB, por lo que las familias chilenas han tenido que complementar este exiguo aporte, lo que ha traído a éstas, una alta tasa de endeudamiento, sobre todo a los quintiles más bajos, puesto que los aranceles chilenos son los más altos del mundo. En este sentido, se observa el déficit de

diseño de la política pública del Estado con el sector terciario, ya que no ha sido posible vincular de forma efectiva este sector con materias fundamentales para el desarrollo del país. En otros países como por ejemplo en EE.UU el aporte privado es significativo, pero preferentemente de las empresas. En el caso Chileno el aporte es de las familias, lo que hace que sea uno de los principales problemas que los movimientos estudiantiles colocan en la discusión de la agenda, en los últimos años.

Por último, las asimetrías de información han afectado notoriamente el funcionamiento óptimo del mercado. El modelo de competencia no ha funcionado como la teoría supone. El aumento de instituciones no ha significado una mejora en la calidad del sistema, medida a través de rankings internacionales. A su vez, no ha existido una disminución de precios de los aranceles, sino que ha ocurrido todo lo contrario. Como la calidad de las instituciones no está asociada a precios, las familias tienen alta probabilidad de pagar aranceles que no tienen relación con la calidad de servicio, en tanto existe un déficit de información que regule esta situación. Basta con dar el ejemplo sencillo de preguntarse ¿Cuántas familias y futuros alumnos de educación superior en Chile, toman una decisión de elección de carrera, conociendo a cabalidad el proyecto académico, cuerpo de profesores, presupuesto, recursos de infraestructura y equipamiento de las instituciones? En EE.UU por ejemplo, esta información está aglutinada y ampliamente difundida a todos los *stakeholders* de los diferentes estados y a nivel nacional.

Hay otras problemáticas del sistema asociadas a la justicia social. Existe un déficit de acceso de grupos vulnerables a la educación terciaria de calidad, lo que ha generado una presión por equidad en el acceso. Por otro lado, el sistema ha tendido a estratificarse socialmente generándose lo que en palabras de Patricio Meller (Meller, 2011) son las universidades de clones, las que afectarían el sentido mismo de la universidad, como concepto universal. Por esta razón, es necesario analizar por ejemplo, en profundidad, las implicancias de un sistema de gratuidad para la educación superior chilena.

En síntesis, el explosivo crecimiento, la complejidad y las nuevas funciones y formas de financiamiento del sistema, y las limitaciones de las políticas aplicadas hasta ahora, han creado una serie de problemas, desequilibrios y fallas que se hallan en la base de la insatisfacción que se manifiesta actualmente en torno a la educación superior (Bruner, 2011).

La literatura ha acumulado un sinnúmero de publicaciones relacionadas con la descripción, evolución y análisis del sistema de educación superior, con desagregaciones muy valoradas para uso de los diversos agentes relacionados con esta área. Ahora, el documento realiza una breve descripción de nuestro sector terciario educacional, centrándose principalmente en entregar disposición de propuestas de solución a las problemáticas actuales que se encuentran en la discusión de la actual agenda de gobierno y en agenda pública nacional.

Antecedentes del sistema de educación superior chileno

Reforma de 1981.

La reforma del año 1981 configuró un nuevo sistema de educación superior que tenía por objeto ampliar y diversificar la oferta de educación con foco en la competencia entre las distintas instituciones, la que hasta esa fecha estaba limitada solo a 8 instituciones, denominadas instituciones tradicionales de origen. Estas instituciones eran 2 Universidades Estatales y 6 Universidades Privadas sin fines de lucro. Desde el año 81 se autorizó la creación de universidades privadas, las que también deben ser sin fines de lucro e instituciones no universitarias de educación superior, llamados institutos profesionales y centros de formación técnica.

Las nuevas orientaciones de política educativa del gobierno militar tuvieron un fuerte impacto en las universidades públicas. En primer lugar, se fragmentaron las 2 universidades públicas en 14 nuevas universidades regionales con el objeto de disminuir su poder político y poder de negociación del gremio universitario (Bernasconi & Rojas, 2004). Por otro lado, los históricos presupuestos de las universidades se acogieron a una nueva fórmula basada en un porcentaje fijo denominado aporte fiscal directo (AFD) y uno variable denominado aporte fiscal indirecto (AFI), el que está sujeto al número de alumnos matriculados en la universidad con un puntaje superior a cierta línea de corte (20 mil primeros puntajes)³ en la prueba de aptitud académica, la que reemplazo al tradicional bachillerato. Con esto se promovió que las universidades tradicionales modificaran su estrategia de captación de recursos, por lo que para cubrir sus costos operacionales iniciaron el cobro de aranceles. Como complemento se creó un sistema de créditos blandos, denominado crédito fiscal hasta 1987 – posteriormente crédito universitario, el que es administrado por las propias instituciones.

Las universidades privadas se financian completamente en base al cobro de aranceles, y no es sino hasta 1989 cuando pueden acceder a recursos del AFI.

En síntesis, los principios y objetivos que persiguió la reforma del año 1981 fueron los siguientes (Bernasconi & Rojas, 2004, 32-33):

- Libertad de enseñanza.
- Incentivo a la calidad académica a través de captación de mejores puntajes.
- Subsidiariedad del Estado.
- Promoción de la participación privada en el sector.
- Competencia entre las instituciones bajo un marco de regulación estatal.

El aumento radical de instituciones no se produjo sino hasta el año 1988, dado el inminente regreso de la democracia, y la incertidumbre que había en el ambiente al no conocer cuáles serían las nuevas normas y regulaciones que afectarían el sector.

³ El año 1989 se modificó el número de mejores puntajes a los primeros 27.500

Reformas de los '90 y configuración actual

El cambio de régimen política modificó un gran número de instituciones, entre ellas el rol del Estado en educación. Los gobiernos de centro izquierda durante 20 años introdujeron algunas adecuaciones al modelo, aunque sin intervenir los principios del mismo. Estas modificaciones tuvieron como foco la calidad y la equidad del sistema terciario, además de un intento aún inconcluso de vincular el foco estratégico de las universidades con el desarrollo del país.

Durante la década de los '90, el Estado se configuró como un agente no solo subsidiario de la iniciativa privada en educación, sino que también se transformó en un agente promotor. Esta nueva función se ve reflejada en la expansión y aumento de las ayudas estudiantiles, mediante créditos y becas, un sistema de acreditación de pre y posgrado que velara por la calidad de las instituciones, fondos concursables que insertaran dinamismo en cada una de las unidades educativas y en lo esencial un nuevo marco regulatorio.

El aumento de recursos

En el presente cuadro, se presente una caracterización del actual sistema terciario de nuestro país.

Ilustración 1. Caracterización Sistema Educación Superior en Chile.

Características	Universidades Estatales CRUCH	Universidades Privadas CRUCH	Universidades Privadas Autónomas
Aporte Fiscal Directo (AFD)	Reciben AFD	Reciben AFD	No reciben AFD
Aporte Fiscal Indirecto (AFI)	Participan del AFI	Participan del AFI	Participan del AFI
Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU)	Reciben aportes para FSCU	Reciben aportes para FSCU	No reciben aportes para FSCU
Control del Estado	A través de: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Contraloría General de la República ➤ Representante del Presidente de la República en la Junta Directiva 	No tienen	No tienen
Investigación y Desarrollo	Alta	Alta	Baja
Leyes del Sector Público	Se les aplican todas, y no se entregan los recursos para financiar tales disposiciones	No les afectan	No les afectan
Participación de académicos y estudiantes	Alta	Mediana	Prácticamente inexistente
Tipificación de su personal	Funcionarios públicos	Sector privado	Sector privado
Plazo de endeudamiento por inversiones	Lo que resta del periodo presidencial (hoy, 2 años)	Ilimitado	Ilimitado
Tensión Institucional	Alta	Mediana	Prácticamente inexistentes
Acreditación	Obligatoria	Obligatoria	Voluntaria (salvo carreras de medicina y pedagogía)

Fuente: (Castañeda, 2011)

Expansión de Matrícula e Instituciones

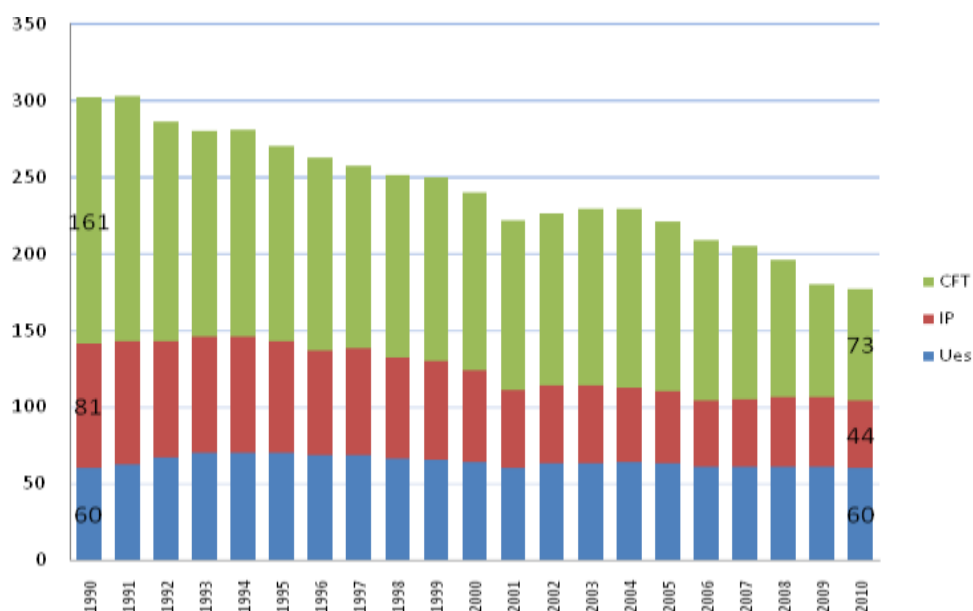
La reforma del año 81 permitió que un gran número de estudiantes tuviera acceso a la educación terciaria. Es decir, en el contexto de los problemas de la educación superior de esa época, se tomó una decisión de política pública en orden a aumentar la cobertura y las posibilidades de acceso a este sector de la educación.

Desde luego, aparece como una decisión pertinente, dado el diagnóstico en ese momento que vivía el país. No obstante aquello, determinaciones como estas, con un bajo nivel de regulación estatal, conllevarían a problemas estructurales que forman parte de la situación que se vive hoy en Chile, respecto de la pertinencia, articulación y calidad de nuestro sistema de educación superior. La reforma del año 1981 trajo consigo un aumento importante en la oferta de educación superior.

Antes de la reforma existían solo 8 universidades, y producto de ésta, que por un lado “expandió” la institucionalidad más allá de las universidades y por otro permitió el ingreso de privados al sistema, al año 1990 había en el país 303 instituciones de educación superior.

A continuación, el gráfico siguiente muestra la evolución de instituciones desde el año 1990 al 2010.

Tabla 1. Evolución Tipo de Instituciones en Sistema de Educación Superior (1990-2010)



Fuente: Mineduc, SIES 2010

Actualmente se cuenta con el mismo número de universidades que en 1990, pero muchos menos centros de formación técnica e institutos profesionales, afectados principalmente por el aumento de la oferta universitaria privada. Este es un dato no menor, si pensamos que los diagnósticos

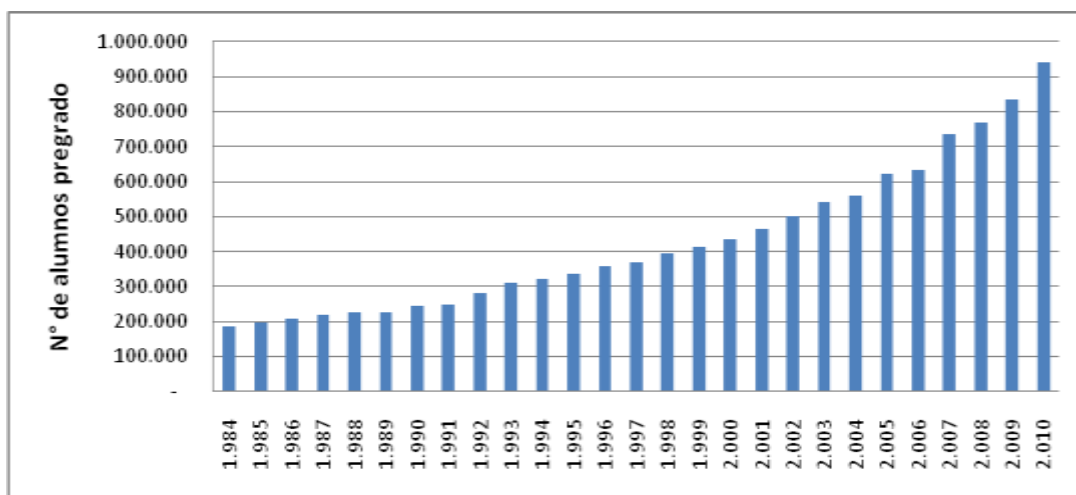
indican la necesidad de la formación técnica en Chile, mientras que la oferta sigue concentrándose en instituciones de tipo Universidad.

Ahora bien, sin duda este aumento de oferta significó que la educación superior fue un bien más accesible para las familias. Así, se ha mantenido un aumento sostenido de la matrícula de pregrado desde el año 1990.

Lo que se quiere reforzar con estos antecedentes, es que el ámbito cobertura y acceso a la educación superior, sufrió un aumento significativo, no necesariamente correlacionado con las necesidades de desarrollo país, aspecto que se analiza en etapas posteriores de este documento.

En la siguiente tabla, se grafica claramente, la relación estudiantes en la educación superior en los años 80 y la situación al año 2010.

Tabla 2. Evolución matrícula pre grado 1984 - 2010



Fuente: Mineduc, SIES,2010

Así, la matrícula de pregrado ha aumentado 5 veces respecto el año 1984. En el año 1984 la matrícula de alumnos de pregrado era 184.469 estudiantes, los que al año 2010 han llegado a ser casi 1 millón de estudiantes. El aumento de la matrícula de pregrado ha sido sostenido y casi de forma lineal a una tasa promedio de 6.52%.

Ahora se observan dos periodos de crecimiento sobre el 10% que son los periodos 1992-1994 y 2004-2006. Esto último estaría relacionado con la puesta en marcha del CAE (Crédito con Aval del Estado), que actualmente es parte significativa de las ayudas estudiantiles.

Actualmente, el sistema ha tendido a mantenerse, y destaca la gran cobertura de instituciones que no reciben un aporte directo del estado y realizan una función educativa. La tabla señala la estructuración del sistema de educación superior en cuanto al número de instituciones y cantidad de alumnos al año 2010.

Tabla 3. Número de Instituciones de Educación Superior y Número de alumnos del sistema (2010) ⁴

TIPO/ CATEGORÍA INSTITUCIONAL	1980	2010	MATRÍCULA Año 2010	%
MATRÍCULA 1980:				
118.978				
Universidades	8	60	587.297	62
Con aporte fiscal directo	8	25	281.528	
Sin aporte fiscal directo	0	35	305.769	
Institutos Profesionales	0	44	224.301	24
Sin aporte fiscal directo				
Centros de Formación Técnica	0	73	128.566	14
Sin aporte fiscal directo				
Total	8	177	940.164	100

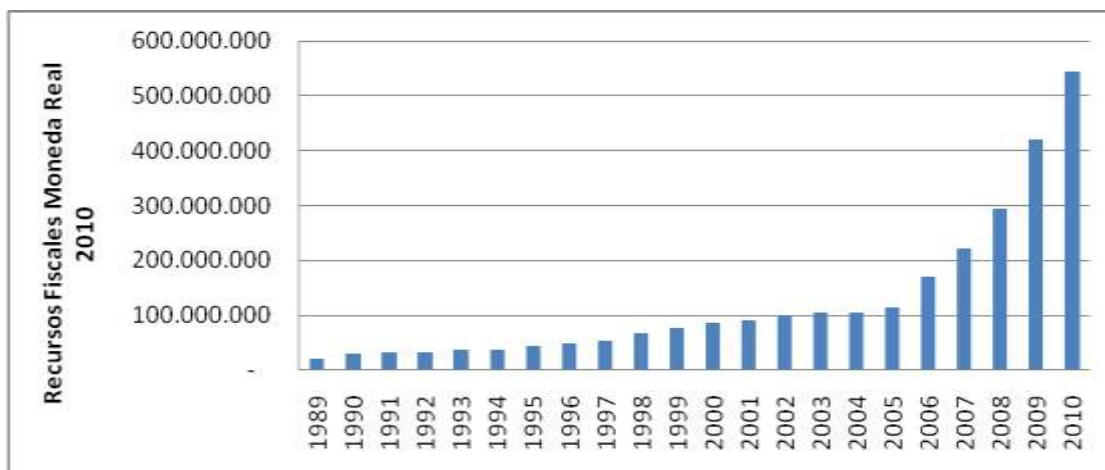
Fuente: División de Educación Superior, Ministerio de Educación.

Actualmente el 62% matrícula se concentra en Universidades, y destaca que más de un 50% pertenecen a Universidades que no reciben un aporte directo del Estado.

Esta disminución parcial de cobertura de instituciones que reciben aportes estatales, contrasta con el aumento de las ayudas estudiantiles que el Estado realiza a los estudiantes, ya sea en modalidades de becas o créditos.

En la siguiente figura se muestra el aumento sostenido de recursos estatales a la educación superior desde el año 1990.

Tabla 4. Evolución Ayudas Estudiantiles 1990 - 2010 (\$ Reales 2010)

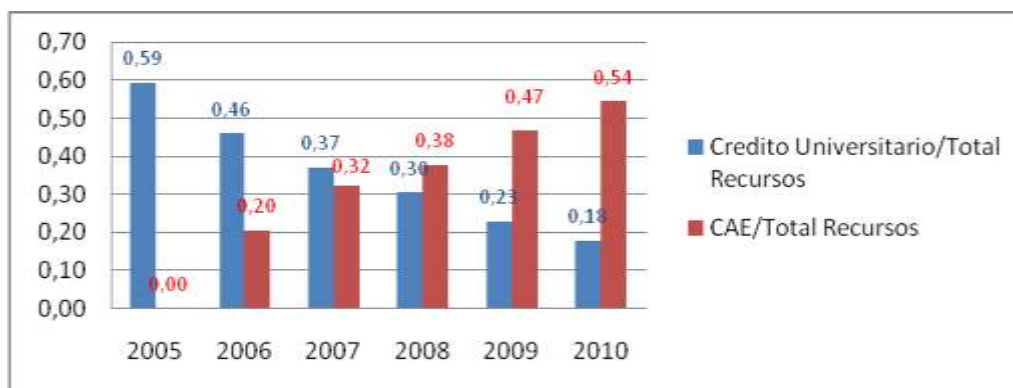


Fuente: División de Educación Superior, Ministerio de Educación.

⁴ Este cuadro fue presentado por el Sr. Luis Riveros Cornejo, académico de la Universidad de Chile (Ex Rector de esta casa de estudios superiores), en el marco del Seminario “Desafíos de las Políticas Públicas en la Educación Superior Chilena”, organizado por el Departamento de Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Santiago de Chile. Salón de Honor USACH, 13 de julio de 2011

En términos brutos ha existido un aumento considerable de las ayudas estudiantiles en los últimos años, aumento que ha estado ligado a la inserción del Crédito con Aval del Estado – CAE – a partir del año 2006. Es tal la importancia que reviste el CAE dentro del porcentaje total de las ayudas estudiantiles, que el año 2010 el CAE abarca el 54% del total de las ayudas estudiantiles, en contraste, el crédito solidario considera solo el 18% del total de éstas, a pesar que en términos brutos ha existido un aumento en términos monetarios, no así beneficiarios.

Tabla 4. Cobertura CAE v/s Fondo Solidario



Fuente: División de Educación Superior, Ministerio de Educación.

El año 2010 las ayudas estudiantiles alcanzaron 554 mil millones de pesos, equivalente a más de 1.000 millones de dólares. Como se nombro anteriormente, el CAE, el Crédito Universitario representan más de un 70%, siendo la beca Bicentenario la ayuda más importante con casi un 15%.

Ayuda Estudiantil	%
Crédito Universitario	0,1787
Crédito Con Garantía Del Estado (1)	0,5441
Beca Bicentenario Ex - Mineduc	0,1438
Programas De Reparación	0,0012
Beca Juan Gómez Millas	0,0044
Beca De Pedagogía	0,0015
Beca Para Hijos Profesionales De La Ed.	0,0086
Beca Nuevo Milenio	0,0604
Beca De Excelencia Académica	0,0229
Becas Indígenas	0,0084
Beca Primera Dama	0,0030
Beca Presidente De La República	0,0146

Fuente: División de Educación Superior, Ministerio de Educación.

Dada esta caracterización general del sistema educativo terciario en nuestro país, se hace necesario avanzar en la definición de las principales problemáticas, que vive nuestro sistema, y que forman parte de las principales demandas de reestructuración, tanto del movimiento estudiantil, como de los diversos *stakeholders* del sistema.

Definición de problemas en la educación superior Chilena

Expertos, centros de estudio y el propio Gobierno, han realizado una serie de diagnósticos de las principales problemáticas del sector en los últimos años. Ésta discusión ha girado se ha centrado en algunos focos como por ejemplo, el rol del estado y el sector privado en el sistema, el modelo de financiamiento, el acceso al crédito para los alumnos, becas, masificación del sistema entre otros.

Como una forma de consensuar los puntos de encuentro, a continuación se describen los principales problemas que ha debido enfrentar nuestro sistema de educación superior en los últimos 30 años.

Crecimiento inorgánico del sistema y en un ambiente de desregulación

Dada el marco normativo y legal imperante en la década de los ochenta, y el establecimiento de un nuevo sistema de financiamiento para las Universidades miembros del Consejo de Rectores de la Universidades Chilenas (CRUCH), junto con la apertura de las primeras instituciones privadas no miembros de este Consejo, el sistema fue generando un problema estructural: **Su crecimiento inorgánico.**

¿Qué se entiende o qué entendemos por crecimiento inorgánico? Desde la perspectiva país y sobre la base de la evidencia internacional de los países del primer mundo, los sistemas de educación superior se conciben, desarrollan y proyectan su crecimiento, sobre la base de las necesidades de desarrollo nacional, en el ámbito de la formación profesional, académica, de los requerimientos en investigación y desarrollo, todo esto aunado sobre una relación directa con el tamaño más adecuado para la consecución de los fines y propósitos de cada institución y del sistema como tal.

En el caso chileno, el crecimiento del sistema educativo terciario, muestra claras evidencias de un crecimiento inorgánico, dado que muestra un comportamiento contrario a estos pilares. Basta ver la proliferación de instituciones, ofreciendo programas similares y en áreas que no son necesariamente las prioritarias para Chile, sobre la base de criterios de mercado y demanda de áreas específicas (A modo de ejemplo, revisar el crecimiento de la oferta académica en carreras como Periodismo, Psicología, Ingeniería Comercial, Derecho, por mencionar las más tradicionales). Si ese crecimiento inorgánico está acompañado de un ambiente de desregulación o escasa fiscalización estatal, esto configura por definición un problema de carácter estructural que constituye el principal problema de la educación superior en Chile en la actualidad.

Si revisamos lo ocurrido en los últimos años, en cuanto a definiciones de política pública en la educación superior, este diagnóstico ha sido ampliamente discutido y consensuado. Sin embargo

desde la perspectiva de la conducción política y de los acuerdos logrados en materia de educación terciaria, este problema estructural sigue presente y al parecer no se ha solucionado por los diversos conflictos de intereses que hay entre los *stakeholders* de la educación superior chilena.

A nivel de país, es inentendible la sobreoferta de carreras tradicionales saturadas en el mercado laboral, y que siguen manteniendo o incluso aumentando sus cupos para cada año académico.

Para evidenciar este planteamiento, y que quede establecido como un juicio más allá de consideraciones personales o una mirada propia de sus autores, haremos la invitación a realizar el siguiente ejercicio: Primero, revisar cuales fueron las definiciones del Consejo Nacional para la Innovación año 2006, respecto de los *clúster* (sectores industriales a potenciar y desarrollar) y verificar si existe congruencia con la oferta de carreras, programas y actividades de investigación.

A nivel de de Universidades del Consejo de Rectores, se concentran principalmente las actividades de investigación y desarrollo (investigación básica preferentemente) y la oferta académica no es del todo pertinente. Si sumamos todas las instituciones de educación superior, claramente no hay vinculación con las áreas de desarrollo país ni en forma operacional, ni menos en forma estratégica.

Descenso en el aporte fiscal a las Universidades Estatales

Con la instauración del nuevo marco de financiamiento público para las Universidades Estatales, a principios de la década de los 80, uno de los incipientes problemas que tuvo que enfrentar el sector público universitario, fue la notable disminución de los aportes basales para este tipo de instituciones.

El efecto más inmediato de este descenso de recursos públicos, estuvo en el inicio de lo que se llama política de aranceles de los estudios universitarios, lo que implicó que los estudiantes que se incorporaban a estas universidades, comenzaran a pagar sumas importantes por sus estudios de pregrado.

Si bien es cierto, en forma paralela se instauró un sistema de préstamos estudiantiles con el nombre de Crédito Fiscal, este proceso fue el punto de partida en una problemática actual: El aporte privado (principalmente de las familias) para pagar estudios de educación superior en Chile, es de los más altos del mundo en términos absolutos y proporcionales.

Las Universidades complejas, por definición deben cumplir cuatro funciones básicas: Docencia, Investigación, Extensión y Asistencia Técnica. Estas funciones las han cumplido en mayor medida las Universidades miembros del Consejo de Rectores.

Sin embargo, si se analizan datos de los últimos 30 años, los aportes fiscales han disminuido, lo que en términos operacionales ha afectado a las actividades de estas instituciones. El promedio de aporte fiscal de las 25 Universidades tradicionales, fluctúa entre un 19 y 24%.

Cabe señalar, que este dato no está asociado a un análisis acerca de la eficiencia y eficacia del uso de los recursos, ya que es un tema relevante de analizar y que se plantea en puntos posteriores de este documento.

Asimetrías de información

Se ha mencionado anteriormente, que la desregulación lleva consigo una serie de otras problemáticas y efectos en la estructura del sistema de educación superior.

Sin lugar a dudas que uno de los problemas actuales más relevantes en el SIES, es una asimetría de la información entre los distintos agentes directos e indirectos, relacionados con el sistema.

Si bien es cierto se han realizado esfuerzos gubernamentales para minimizar esta problemática, aún los esfuerzos son insuficientes para tener información simétrica y que transparente una serie de elementos que forman parte de las actividades regulares de las instituciones del sector terciario, llámense universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica.

A modo de ejemplo, los diversos agentes, entre los más relevantes los alumnos y sus familias, no cuentan con una información institucional y de un organismo estatal que informe en forma contundente sobre proyecto institucional, información financiera, recursos e infraestructura, cuerpo académico, pertinencia, colocación laboral y opciones de perfeccionamiento para profesionales y técnicos.

Calidad del sistema

Si en párrafos anteriores del presente documento, se ha dado énfasis al aumento de la matrícula de estudiantes en la educación superior Chilena, en las últimas tres décadas, desde luego que los efectos de esta política, fueron positivos como negativos.

En la disciplina de las políticas públicas, se enseña que un problema principal en un momento determinado, puede transformarse en un problema secundario, y viceversa. Esta situación, se explica principalmente por el factor tiempo, es decir el momento en que se analiza la problemática.

Si en la década de los 80, el problema era el número limitado de estudiantes que accedían a la educación superior, en los últimos 15 años, el problema se trasladó hacia un detrimento de la calidad del sistema.

Se pueden encontrar instituciones de educación superior, con las más amplias diferencias en términos de calidad. Es más, varias de estas instituciones ya no existen, y generaron un tremendo problema para sus egresados.

La desregulación, la ausencia de un Estado fuerte en esta materia y la demostración de que el mercado es incapaz de regularse solo, desencadenaron la caída de uno de los bastiones del nuestro sistema: Su prestigio internacional de calidad en el contexto latinoamericano. Si bien es cierto, tenemos instituciones de reconocido prestigio, en términos concretos, hubo un claro retroceso en este aspecto.

Explosivo aumento de la educación superior privada

Otro aspecto, que es considerado un problema del sistema, fue un aumento explosivo de las instituciones privadas de educación superior.

Un elemento central, de una correcta política pública para el sistema, es que el crecimiento de la oferta, debe estar basado en las necesidades país de desarrollo.

En virtud de todas las evidencias obtenidas y recopiladas, claramente este principio no se cumplió. Sólo a modo de ejemplo, se puede decir que la proliferación de vacantes se dio en áreas que hoy presentan problemas en su inserción laboral, nivel de remuneraciones y pertinencia de su desarrollo.

¿Chile necesitaba aumentar la formación de Ingenieros Comerciales, Abogados, Periodistas, Psicólogos?, por mencionar al grupo de carreras que imparte casi la totalidad de Universidades creadas después de 1981.

Propuestas de solución

En orden a que es necesario aportar con propuestas de solución, a los problemas estructurales de la educación superior en Chile, es que el presente documento enuncia los puntos centrales que la Política Pública en Educación Superior, debería enfocarse en los próximos años.

Las propuestas de solución antes aludidas, son las siguientes:

Institucionalidad General

- **Estructura y articulación del sistema (Cobertura y pertinencia)**

Generar una política pública nacional, para cambiar la actual estructura piramidal de la estructuración del sistema de educación superior, para alcanzar en el año 2018 la siguiente composición:



Esta estructura está basada sobre la base de varios factores que a continuación se detallan:

- Las instituciones de educación superior actualmente, están formando un grupo abultado de profesionales, que están teniendo cada vez más, serios problemas de inserción laboral, ocasionado por la saturación de ciertas áreas (producto de la sobreoferta generada en las últimas décadas).
- Existe una opinión consensuada en nuestro país, que la pirámide formativa terciaria es inadecuada, por lo que es necesario ahora tomar una decisión de política pública (con los respectivos procesos de análisis de factibilidad en el mediano y largo plazo) para que en los próximos años se revierta esta situación y se logre uno de los anhelos que se espera del sistema: Que se desarrolle conforme a la directrices país y no a las condicionantes del mercado.
- Si se enfatiza la formación técnica de nivel superior, se propenderá a generar una masa técnica bien calificada para todo el sector productivo chileno, lo que conlleva el logro de la fórmula que ha sido exitosa en los países desarrollados. Buenos técnicos para todos los clúster de desarrollo nacional. En el diagnóstico, esta medida es ampliamente apoyada, pero no se ha realizado ninguna intervención o directriz que permita reforzar este consenso de adecuación para los próximos años.
- Cabe señalar, que esta es una medida estructural absolutamente necesaria, si pensamos en el crecimiento que está teniendo la matrícula de Educación Superior año tras año. A modo de reforzar este planteamiento, la siguiente tabla muestra la proyección de la matrícula de educación superior en relación a la población estimada para nuestro país, en los próximos años.

Tabla Número 6: Proyección 2018 población total Chile y número estimado de alumnos en la educación superior.

Población de Chile año 2018	20.000.000
Estudiantes en Educación Superior	1.400.000 (7% de la población)
Estudiantes en Universidades	350.000
Estudiantes en Institutos	420.000
Centros de Formación Técnica	630.000
Total estudiantes pregrado proyectado	1.400.000

Fuente: Elaboración propia

- **Equidad e igualdad de oportunidades en el acceso al Sistema de Educación Superior**

Otro importante aspecto, que busca proponer el presente documento de estudio, es la instauración de un sistema nacional de formación y promoción de jóvenes meritorios, que provienen de los quintiles I y II, y que están dispersos en las 345 comunas del país.

La medida apunta a que cada año, a contar del año 2012, las Universidades Chilenas, se hagan cargo con el apoyo financiero del Estado (para el caso de las Universidades Estatales y Universidades Privadas pertenecientes al Consejo de Rectores), de un grupo de alumnos, que inician un proceso formativo integrador (desde séptimo básico a cuarto medio), bajo principios de equidad e igualdad de oportunidades, para que puedan acceder en buenas condiciones al sistema de educación superior (Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica).

Se realizaría una invitación voluntaria a las Universidades Privadas que no son miembros del Consejo de Rectores, con el incentivo de que si participan de este programa, recibirán aportes fiscales en el futuro, en el caso de que algún alumno seleccione su Universidad o Centro Privado de enseñanza.

La propuesta plantea que en el período 2012-2017, puedan haber accedido a este programa, más de 50.000 alumnos, pertenecientes a los estratos socioeconómicos más bajos. En el diagnóstico de ingreso al sistema de educación superior (especialmente para el caso de las Universidades), ha quedado en evidencia, que existen desigualdades en la formación y capital social entre diversos estratos, y condiciona directamente las posibilidades reales de acceso y continuidad estudios en el nivel terciario educacional.

A continuación se presenta la tabla, con el número de alumnos a cubrir en este programa y la distribución porcentual de instituciones que se harían cargo de este proyecto.

Tabla Número 7: Instauración de un Sistema Nacional de formación y promoción de alumnos meritorios provenientes de los quintiles I y II.

Año	Cobertura N° alumnos	Ues Estatales % cobertura sistema	Ues Privadas CRUCH % cobertura sistema	Ues Privadas y resto del sistema % cobertura sistema
2012	6.900	50%	30%	20%
2013	7.590	50%	30%	20%
2014	8.280	50%	30%	20%
2015	8.970	50%	30%	20%
2016	9.660	50%	30%	20%
2017	10.350	50%	30%	20%
Total período	51.750			

Fuente: Elaboración propia

- **Financiamiento público de la ESU (Directo)**

Otro elemento central de esta propuesta, está relacionada con los aportes públicos basales, a las instituciones de educación superior.

Los antecedentes de varios estudios, nos muestran como a través de los últimos 30 años, se ha disminuido el porcentaje real de asignación de recursos por esta vía. Esto ha repercutido drásticamente en la estructuración y situación de gestión de las Universidades Estatales.

La propuesta se enmarca en un aumento gradual del aporte basal para las Universidades Estatales, hasta lograr un 50% en el año 2018.

Es muy relevante señalar, que este aumento del aporte fiscal directo, estaría regulado y definido por el Ministerio de Hacienda (base de cálculo de cada año) y contra la instauración efectiva de un sistema de rendición de cuentas y convenios de desempeño de las Universidades Estatales.

La justificación de esta medida, se basa en la responsabilidad del Estado con sus universidades y la contribución que estas hacen para el desarrollo nacional, en las áreas de la docencia, la investigación, la extensión y la asistencia técnica.

La siguiente tabla, muestra la evolución de los fondos basales para las Universidades Estatales, propuestas para el período 2012-2018.

Tabla número 8: Propuesta de Aporte Fiscal basal para Universidades Estatales

Año	Porcentaje Presupuesto Operación
2012	27%
2013	30%
2014	34%
2015	38%
2016	42%
2017	46%
2018	50%

Fuente: Elaboración propia

Esta tabla se interpreta como el porcentaje de aporte fiscal, respecto del total de ingresos de la institución, para las actividades de un año académico.

Por otra parte, también se plantea, un incremento de los aportes basales para las Universidades Privadas miembros del Consejo de Rectores, justificada desde la perspectiva del aporte que han realizado al desarrollo nacional en diversas áreas y a la acogida durante décadas, de alumnos de las más diversas condiciones socioeconómicas y que han permitido un despliegue a nivel nacional de su cobertura y actividades.

La siguiente tabla, muestra el porcentaje de aporte fiscal para el presupuesto anual de este tipo de instituciones.

Tabla número 9: Propuesta de Aporte Fiscal basal para Universidades Privadas miembros del Consejo de Rectores

Año	Porcentaje Presupuesto Operación
2012	21%
2013	23%
2014	25%
2015	27%
2016	29%
2017	31%
2018	34%

Fuente: Elaboración propia

En el caso de las universidades privadas que no son miembros del Consejo de Rectores, se deberá contemplar un instrumento que permita acceder a recursos públicos en forma indirecta, en la medida que la institución demuestre su preocupación por apoyar a alumnos de condición socioeconómica media-baja para que puedan estudiar en la educación superior y que no generen ninguna condición explícita o implícita de lucro.

- **Ayudas Estudiantiles**

Un elemento central de esta propuesta, está dada por el financiamiento de los aranceles de los alumnos que ingresan al sistema de educación superior.

Como primer elemento, no se considera la gratuidad como parte del modelo sugerido para los próximos años, dado que las distorsiones del sistema gratuito de enseñanza superior, ha demostrado en la evidencia internacional, que no es un sistema óptimo.

Sin embargo, se piensa que hay segmentos de la sociedad Chilena, que necesita instrumentos de becas y créditos que permitan el acceso a la educación superior, en igualdad de condiciones y que sea el mérito académico el garante de quienes se incorporaran al sistema.

Para el caso de las Universidades del Consejo de Rectores, se contempla una propuesta en orden a becar en un porcentaje (lo que sería un porcentaje de gratuidad) a los alumnos meritorios que ingresan al sistema y el resto financiarlo con un crédito, ya sea Fondo Solidario o Crédito con Aval del Estado CAE, que no exceda de una tasa de interés del 2% anual y que se pague en relación a un porcentaje de los ingresos anuales del futuro profesional.

La siguiente tabla muestra la propuesta de beca y créditos, para los alumnos que ingresan a las Universidades miembros del Consejo de Rectores.

Tabla número 10: Propuesta de estructura de asignación de ayudas estudiantiles por quintil de ingreso acreditado

Quintil	Porcentaje Beca Excelencia Académica Mineduc (Gratuidad)	% Crédito Solidario o con Aval del Estado (2%)
I	95%	5 %
II	85%	15%
III	70%	30%
IV	50%	50%
V	20%	80%

Fuente: Elaboración propia

Cabe señalar, que también se contempla, que el Mineduc establezca un número y monto de becas y créditos para instituciones como Universidades Privadas que no son miembros del Consejo de Rectores, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica.

Cada año, estos recursos estarán asignados por MINEDUC, y los montos estarán establecidos en la Ley de Presupuestos del Sector Pública de cada año.

Se propone del total de recursos que se destinarán para este sector que no está asociado a la tabla precedente, una repartición porcentual de la siguiente forma:

- 25% Universidades Privadas que no están en el CRUCH
- 30% Institutos Profesionales
- 45% Centros de Formación Técnica

- **Sistema de Acreditación e información pública (Calidad)**

Otro elemento central de la propuesta, apunta a realizar importantes adecuaciones al actual sistema de acreditación institucional y de carreras en Chile.

La evidencia ha señalado, que el actual sistema no garantiza del todo el cumplimiento de los requisitos de calidad y pertinencia de los proyectos institucionales y de programas, con el desarrollo del país.

Por esta razón, se plantea la necesidad de realizar una reforma al sistema de acreditación, mejorando la institucionalidad vigente, dotando al Ministerio de Educación de mayores atribuciones fiscalizadoras y formando una Superintendencia de Educación Superior, que también apunte a generar condiciones de un sistema robusto de información pública, que proporcione a todos los agentes relacionados con la educación superior, información sustantiva para una correcta toma de decisiones en los más diversos ámbitos.

Se plantea dotar de mayores atribuciones a la Comisión Nacional de Acreditación C.N.A. y cambiar el enfoque de análisis de los procesos de acreditación, que se basan en los procesos de aseguramiento de la calidad y dar mayor énfasis a los productos académicos que las instituciones y programas generen, es decir productos en docencia, investigación, extensión, asistencia técnica y vinculación con el medio.

- **Sistema de Accountability subsistema estatal, universidades privadas del Consejo de Rectores y universidades privadas**

Como se ha ido mencionando, durante todo el desarrollo de esta propuesta, los cambios deben ser de carácter estructural.

Por tal razón se propone la generación de todo un sistema de rendición de cuentas para todas las instituciones de educación superior, que a través del Mineduc y de la Superintendencia de Educación Superior propuesta, entreguen un balance de gestión anual, que pueda ser conocido por todo el país, sobretodo porque estas instituciones en forma directa o indirecta, reciben aportes fiscales.

- **Eliminación del lucro de las Universidades Privadas no miembros del Consejo de Rectores.**

La propuesta de este documento plantea en forma primaria, la eliminación del lucro de las instituciones de educación superior privadas y que no forman parte del Consejo de Rectores.

Se plantea como primera medida, el transparentar la gestión financiera de estas instituciones, para seguir avanzando hacia un sistema de control de la legalidad vigente que impide lucrar en las instituciones de educación superior.

No obstante aquello, se hace necesario que se busque un mecanismo de incentivo sobre la base del desarrollo país, que permita que estas instituciones sigan desarrollando sus proyectos institucionales en pro del desarrollo nacional.

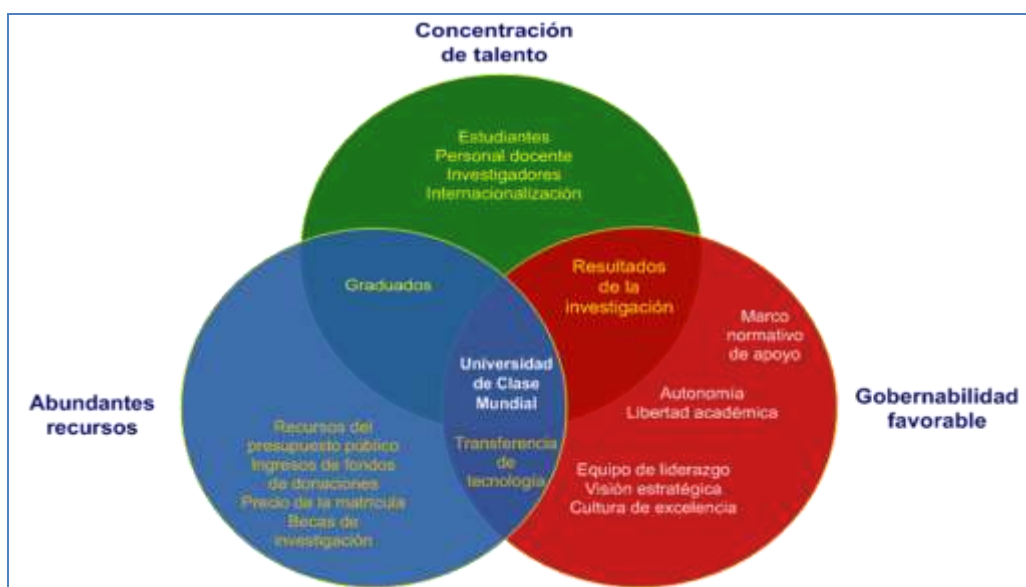
- **Universidades Chilenas de Clase Mundial**

Hay un punto que no ha sido tratado en la agenda de educación superior en Chile este año 2011, y que dice relación con el planteamiento de varios expertos y académicos.

Esto dice relación con que el Estado de Chile, debe hacer un esfuerzo adicional, para instaurar una Política Pública, que permita que Chile tenga 8 instituciones de Educación Superior de Clase Mundial.

Esta definición es clave para alcanzar el desarrollo de Chile. Como se muestra en el presente diagrama, una Universidad de Clase Mundial, tiene las siguientes características:

Diagrama: Qué es una Universidad de Clase Mundial



Fuente: Presentación del Sr. Eduardo Morales Santos, Seminario Educación Superior USACH-2011

En los actuales rankings internacionales, solo 2 Universidades Chilenas aparecen dentro de las mejores 500 instituciones. Lo que se plantea, es hacer un gran esfuerzo y lograr un acuerdo nacional, para colocar en el largo plazo a 8 instituciones de educación superior a nivel de Top 100-200.

La selección y promoción de estas Universidades, deberá estar basada en los criterios de productividad y contribución de los últimos 20 años, a desarrollo del país.

En la siguiente tabla, se presenta la propuesta de recursos públicos adicionales (contra un exhaustivo sistema de rendición de cuentas y convenios de desempeño), para los 8 Universidades que serán seleccionadas:

Tabla N° 11 Aportes fiscales extras de selección de 8 universidades Chilenas para que logren ser de clase mundial (Top 100-200)

Año	Aporte complementario MUS\$ vía convenio de desempeño por institución	Aporte Total MUS\$
2013	10.000	80.000
2014	11.000	88.000
2015	11.500	92.000
2016	12.500	100.000
2017	13.000	104.000
2018	13.500	108.000
Total período		572.000

Fuente: Elaboración propia

Consideración Final

Este documento de trabajo, no representa una propuesta absoluta para modificar el sistema de educación superior Chileno, más bien pretende ser una herramienta de apoyo a la discusión de este tema, dada la trascendencia que reviste realizar hoy los ajustes necesarios, frente a un Sistema de Educación Superior que durante los últimos años no ha respondido a cabalidad, a los reales desafíos de desarrollo de nuestro país.

El año 2011, constituye una oportunidad para que el Gobierno, los estudiantes, las autoridades de las instituciones de educación superior y el resto de los actores involucrados, puedan llegar a un gran acuerdo nacional para fortalecer la educación superior Chilena en los próximos años.

La evidencia internacional demuestra que los mejores sistemas de educación superior en el mundo, vinculan dos grandes elementos: La estrategia de desarrollo nacional con el actuar de las instituciones de educación superior y la articulación entre las acciones y productos de las diversas organizaciones que configuran el sistema de educación terciario.

Bibliografía

- **Barber, M., & Mourshed, M.** (2007). *Cómo lo hicieron los mejores sistemas educativos de mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos*. OPREL.
- **Bernasconi, A., & Rojas, F.** (2004). *Informe sobre la Educación Superior en Chile: 1980-2003*. Santiago: Universitaria.
- **Bruner, J. J.** (2011). *Visión histórica de la evolución del sistema de educación superior chileno*.
- **Castañeda, F.** (2011). *Seminario Desafíos de las Políticas Públicas en Educación Superior Chilena*. USACH.
- **Meller, P.** (2011). *Universitarios, ¡El problema no es el lucro, es el mercado*. Santiago de Chile: Uqbar Editores.
- **Ministerio de Educación.** (2011). *Información estadística de la Educación Superior* www.mineduc.cl
- **Morales Santos, Eduardo** (2011). *Seminario Desafíos de las Políticas Públicas en Educación Superior Chilena*. USACH.
- **Sanhueza Muñoz, Germán.** (2008). *Asimetrías de la información en el sistema de educación superior chileno: Desafíos de la regulación pública del Estado Chileno*. *Revista Políticas Públicas*, Facultad de Administración y Economía, Universidad de Santiago de Chile.