

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

MONSEÑOR SOTEROSANZ 162
TELÉFONO: 23282400

www.cepchile.cl

SANTIAGO-CHILE

UNA AGENDA PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR*

HARALD BEYER

DOCUMENTO DE TRABAJO Nº 390

ENERO 2013

Harald Beyer B. Ministro de Educación.

* Este documento fue preparado para el seminario del Centro de Estudios Públicos del 7 de marzo de 2013 y es una versión resumida de la agenda de gobierno en educación superior y de los diagnósticos que la sustentan. Por tanto, no aborda todos los temas en discusión y tampoco el detalle de los presentados. Agradezco el valioso aporte y comentarios de Loreto Cox.

UNA AGENDA PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR

HARALD BEYER

1. CONSIDERACIONES INICIALES

El régimen militar modificó la estructura que caracterizaba a la educación superior en 1981. Desreguló la creación de instituciones de educación superior y definió un marco regulatorio muy liviano para el sistema. No eran tiempos de deliberación democrática y, por tanto, no hubo en el origen de este nuevo sistema de educación superior la reflexión esperada. El enfoque definido en esa reforma se plasma posteriormente en la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, publicada en el *Diario Oficial* el último día del Régimen del General Pinochet. En los 80, como consecuencia de la grave crisis económica que afectó al país en 1982-3, la expansión del sector universitario fue modesta. En 1990 casi 128 mil jóvenes eran estudiantes de pregrado en las universidades chilenas (una década antes eran poco más de cien mil los estudiantes universitarios). Otros 118 mil asistían a Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales (algunos de los cuales se convertirían luego en universidades). En ese momento un 85 por ciento de los estudiantes universitarios estaba matriculado en instituciones del Consejo de Rectores. Los estudiantes que asisten en el presente a una institución de educación superior se han multiplicado por 4,4, la proporción de ellos que asiste a una universidad pasó de un 52 en 1990 a un 61 por ciento en 2012 (entremedio llegó a cifras levemente por encima del 70 por ciento). Entre los universitarios sólo un 46 por ciento asiste a universidades del Consejo de Rectores. Estas cifras dan una idea de los profundos cambios que ha experimentado la educación superior en poco más de dos décadas. En un período de rápido crecimiento de la matrícula y de la cobertura que, además, significó un cambio en la estructura de la oferta de educación superior es esperable que surjan problemas y se manifiesten riesgos que anteriormente no estaban presentes.

2. MEJOR REGULACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR: MÁS CALIDAD Y TRANSPARENCIA

Un poco de historia

Es evidente que atendido el desarrollo incipiente del sistema de educación superior chileno en 1990 el nuevo gobierno democrático podría haber definido un camino distinto del que finalmente se materializó. Hubo en ese momento un análisis. En efecto, a dos meses de iniciado el nuevo Gobierno democrático en 1990, el Presidente Aylwin dictó el Decreto Supremo N° 529 (del 3 de mayo de 1990), mediante el cual crea una Comisión de Estudio de la Educación Superior, a la que otorga un doble mandato:

- i) colaborar en la “preparación y proposición de las bases de una política de desarrollo del sistema de educación superior”, y

- ii) colaborar en el “estudio y proposición de las modificaciones que se estime necesario introducir a la legislación atinente a la educación superior”.

Entre sus considerandos, dicho Decreto establece “[...] que la educación superior atraviesa por un período crucial de definiciones, habiendo experimentado un desarrollo explosivo de su base institucional que no ha ido acompañado por un incremento de sus capacidades de gobierno, financiamiento, coordinación y evaluación de sus actividades; [...] que existen, en particular, asuntos relativos a la organización y regulación del sistema de enseñanza superior, la acreditación institucional, el gobierno de los establecimientos, la descentralización del sistema, sus relaciones con el sector productivo, el desarrollo de la docencia y la investigación, que necesitan ser abordados con rigor debido a su complejidad y con previsión para anticipar los desafíos del futuro.”

Es evidente de esa cita que se estimaba fundamental tomar definiciones respecto del desarrollo del sistema universitario. Los 22 miembros de la comisión –la gran mayoría académicos y políticamente partidarios del nuevo Gobierno– entregaron en noviembre de 1990 su informe al Gobierno. Es claro de la lectura de ese documento que no se proponía un cambio brusco del modelo introducido por el régimen militar casi una década atrás, aunque sí se enfatizaba la necesidad de reducir el peso del mercado. Se podría concluir muy resumidamente, más allá de los matices contenidos en ese documento, que se proponía un sistema mixto que lograra un equilibrio apropiado entre autonomía de las instituciones, mercado y supervisión de las mismas. Así, en esa propuesta se evaluaba al mercado como un positivo aliciente para el cambio institucional y el desarrollo del sistema. Pero no se esperaba que este asegurara automáticamente la calidad y la equidad de la enseñanza. El Documento elaborado por la Comisión de los 22 fue, en general, bien recibido por expertos y la opinión pública, sugiriendo que había espacio para avanzar en la búsqueda de un nuevo equilibrio.

Una parte importante de las políticas de educación superior llevadas adelante por los Gobiernos de la Concertación descansaron en ese marco general y tuvieron un apoyo transversal. Atendido ese enfoque hubo un crecimiento acelerado del sector privado que explica las cifras actuales. La matrícula de las instituciones tradicionales también creció, pero a ritmos más moderados. Hay varias explicaciones para esto. Desde luego, varias de las universidades tradicionales eran en ese entonces y siguen hasta hoy siendo muy selectivas. No cabía esperar de ellas, entonces, un incremento muy significativo en su matrícula de pregrado. Más todavía si se piensa que el desafío de varias de ellas era incrementar sus actividades de investigación y postgrado. El sistema de asignación de recursos a las universidades del Consejo de Rectores y los incentivos implícitos que contenía tampoco promovían realmente el crecimiento de la matrícula. Una razón adicional, entre otras que se pueden mencionar, es que la aceptación de un modelo mixto liberaba fondos públicos para otros propósitos que pudieron evaluarse como prioritarios. Por ejemplo, en 1990 la cobertura en educación secundaria era aún muy insuficiente y había un déficit evidente en los recursos para educación básica. Ello se refleja con claridad en las definiciones presupuestarias de los gobiernos de ese entonces. Así, entre 1990 y 2009 el presupuesto de educación se multiplicó por 6,9 mientras el de educación superior creció en una menor proporción: un 284 por ciento entre ambos años.

En este contexto, que una parte significativa de la demanda por acceso a la educación superior se canalizase a través de las nuevas universidades, en lugar de hacerlo a través de las instituciones tradicionales que recibían aportes del Estado, parecía inevitable. Por cierto, siempre se puede debatir si no era posible usar de un modo alternativo los mismos recursos públicos que destinó el Estado a las universidades tradicionales para asegurar un aumento más acelerado de sus matrículas. Sin perjuicio de esa discusión, es importante notar que los recursos ministeriales en educación superior se han

destinado preferentemente a las instituciones del CRUCH. Recién a partir de 1998 se comienza gradualmente a entregar becas a estudiantes de otras instituciones de educación superior y desde 2006 créditos. En el caso de los fondos institucionales recién en 2006 el programa MECESUP 2 se abrió, de modo muy acotado, el acceso a las universidades no tradicionales. Igual cosa se hizo con el Fondo de Desarrollo Institucional a partir de 2011. En ese sentido el desarrollo de las nuevas universidades privadas ha descansado casi enteramente sobre fondos privados. Además, el acceso, a partir de 2006, al crédito con aval del Estado no aceleró la tasa de crecimiento de esas últimas instituciones, en parte porque los niveles de cobertura eran altos y también porque algunas carreras técnicas han comenzado a volverse atractivas. En ese sentido parece haberse revertido un desarrollo de la cobertura que descansaba principalmente en las universidades. En efecto, la matrícula universitaria subió de un 52 por ciento del total de la matrícula de pregrado en 1990 a un 71 por ciento en 2006. Desde ese entonces ha caído en diez puntos porcentuales. Aunque no hay estudios que permitan explicar esta reversión, antecedentes preliminares sugieren que la mayor disponibilidad de información y algunas correcciones en los sesgos de las ayudas estudiantiles han ayudado a la evolución más reciente.

El desarrollo de las universidades privadas

Los jóvenes matriculados en un programa de pregrado de las nuevas universidades pasaron de 19 mil 500 en 1990 a más de 350 mil en la actualidad. Desde 2009 su matrícula de pregrado supera a la que exhiben las universidades del CRUCH. Ese crecimiento no hubiese sido posible sin un incremento de la infraestructura. Los antecedentes disponibles, aunque dispersos, revelan que efectivamente se materializó un aumento significativo, por ejemplo, en edificios y bibliotecas. Según antecedentes del Consejo Superior de Educación (actualmente Consejo Nacional de Educación) entre 1997 y 2007 la infraestructura de las universidades privadas habría crecido en un 311 por ciento mientras que la de las universidades del CRUCH lo hizo sólo en un 21 por ciento. Por cierto, éstas estaban más consolidadas desde el punto de vista de su infraestructura por décadas de inversión, financiadas generalmente con recursos públicos. Asegurar esa inversión requirió de financiamientos relevantes, cuestión que inmediatamente significa preguntarse por el origen de los recursos. La legislación chilena establece que las universidades que no sean creadas por ley (básicamente todas aquellas que no son estatales) deben organizarse como corporaciones de derecho privado sin fines de lucro.

Las fuentes de financiamiento no se pueden analizar aisladamente de esta disposición legal. En ausencia de recursos estatales una posibilidad de allegar recursos es la filantropía. Esta tiene un alcance limitado, más aún en nuestro país, donde no existe una tradición de donaciones importantes en el campo universitario. Incluso en Estados Unidos, país con una larga tradición en este ámbito, el efecto en cobertura de las instituciones que han recibido o reciben aportes filantrópicos es muy modesto. Princeton y Chicago, por ejemplo, tiene una matrícula de pregrado que bordea los 5 mil 300 jóvenes. Harvard y Stanford llegan a una matrícula de pregrado que se acerca a los 7 mil estudiantes. Todas ellas son universidades que han sido y son beneficiarias de la filantropía y es evidente que su foco no está en la matrícula de pregrado. El interés de la filantropía no parece estar radicado en el aumento de la cobertura sino principalmente en apoyar los bienes públicos que las instituciones más complejas suelen producir.

Quizás por ello en Chile sólo unas pocas instituciones han podido descansar en donaciones para promover su desarrollo y, en general, también son de una cobertura reducida. Para asegurar los recursos requeridos la gran mayoría ha necesitado allegar recursos de otra forma: en el

endeudamiento o en el apoyo de sociedades relacionadas. La primera vía ha sido menos frecuente, o modesta atendido el volumen de recursos requeridos, por las características propias de una corporación sin fines de lucro que no las hacen particularmente atractivas como deudoras, al menos no durante el período clave en el que están creciendo y porque tienen un insuficiente patrimonio. Quizás por ello la legislación chilena no estableció mayores exigencias a las formas en que las universidades allegaban recursos, estableciendo sólo principios generales como que las corporaciones universitarias no podían tener fines de lucro. Mirado retrospectivamente, esa flexibilidad ha sido útil, porque ha permitido satisfacer más rápido la demanda por acceso a la educación superior. En efecto estas sociedades han tenido más capacidad de conseguir financiamiento porque involucraron, en muchas ocasiones, avales de personas naturales. Estos facilitaron la obtención de créditos o aportes de capital que permitieron, por ejemplo, desarrollar los planes de inversión necesarios para que las universidades pudieran atender a los estudiantes que se matriculaban en sus programas. En ausencia de donaciones, la existencia de esta posibilidad legal ha sido instrumental a la aspiración política transversal de aumentar la cobertura en educación superior. Resulta ahora algo hipócrita cuestionar esa forma de funcionamiento del sistema universitario privado, toda vez que se transaron sociedades relacionadas y simultáneamente hubo incorporación de nuevos socios a las corporaciones universitarias. Por cierto, esto no se verificó en todas las nuevas universidades y también hubo una o dos que aparentemente partieron con un modelo de esas características, pero que en el proceso de crecimiento incorporaron las propiedades de sociedades relacionadas a la corporación universitaria.

Una última clarificación respecto del desarrollo de las nuevas universidades privadas. La prohibición de que las universidades sean sin fines de lucro no se extiende a las sociedades relacionadas. Éstas pueden aspirar a una utilidad, incluso si, por ejemplo, arriendan infraestructura a una universidad. Es más, siguiendo con el ejemplo, es altamente probable que el progreso que ha experimentado el país en los últimos 25 años haya elevado el valor de muchas de las propiedades que estas sociedades han arrendado a las universidades. Sus dueños pueden entonces legítimamente aspirar, en algún momento, a beneficiarse de esa ganancia de capital.

El verdadero problema

Sin perjuicio de que pudieron haberse promovido cambios legales que limitaran la forma de estructuración de los proyectos universitarios no tradicionales, es un hecho que no se quiso innovar en ello. Ahora bien, esto tampoco es la fuente de los problemas que están aquejando al sistema de educación superior o a lo más lo es de un modo muy indirecto. En efecto, un rápido crecimiento de la oferta de educación superior siempre genera riesgos, incluso si ella ocurre a través de instituciones estatales. Esos riesgos se pueden limitar si se toman las acciones apropiadas. Son éstas las que no ocurrieron a pesar de las advertencias hechas en los últimos tres lustros. Por ejemplo, en 1997 el Ministro de Educación de la época, José Pablo Arellano, planteaba que “[...] *el sistema ha crecido en un marco de desregulación que va a terminar afectando la calidad de la oferta educacional y, por tanto, el papel que cumple la educación superior en el país.*” (Citado en Raúl Allard, 2000, “Políticas Públicas en Educación Superior en Chile: Contexto, Programas y Proyección”, *Revista de la Educación Superior Chilena*, N° 1). Seguramente hay diversas razones para que esas advertencias no se hayan traducido en una implementación más decidida de iniciativas que atacaran la deficiente regulación. Tampoco el Ministerio de Educación jugó un papel más activo en la fiscalización de las instituciones de educación superior, aunque se debe reconocer que sus atribuciones son escasas. El caso más emblemático es precisamente el de la Universidad del Mar, que pasó de tener 3 mil 600

estudiantes en 2002, año en que alcanzó la autonomía, a 22 mil cinco años más tarde, sin que las autoridades de la época se preguntasen si las condiciones que le habían asegurado la autonomía seguían verificándose.

Las falencias regulatorias se pueden agrupar en tres ámbitos que son complementarios aunque de naturaleza diferente. Una primera dimensión dice relación con la transparencia del sistema y la capacidad de fiscalización del Estado, particularmente de la posibilidad de verificar que las instituciones cumplan con la ley, sobre todo que las universidades sean, de un modo efectivo, sin fines de lucro. Al no haberse definido nunca la forma en que las universidades pueden vincularse con otras sociedades, se creó el riesgo de que, a través de las transacciones con partes relacionadas, ocurriera un traspaso de excedentes universitarios. Una buena regulación y una adecuada supervisión pueden evitarlo. En la actualidad los instrumentos disponibles para cautelar ese cumplimiento legal son escasos. Una alternativa es simplemente acabar con la existencia de sociedades relacionadas, obligando en este caso a los socios que estén en ambas organizaciones a quedarse en un solo lado: la universidad o la sociedad prestadora de los servicios. Escogerla indudablemente significa un cambio en las reglas del juego respecto de la situación permitida en las últimas décadas. Este es un camino complejo y, por ello, es razonable evaluar otras alternativas. El proyecto de ley que crea la Superintendencia de Educación Superior ofrece otra vía posible. En efecto, permite que el Estado, a través de esta institución, monitoree con especial cuidado las transacciones entre partes relacionadas. El procedimiento definido es básicamente el siguiente: las operaciones con personas relacionadas deben ser aprobadas en forma previa a su celebración, salvo que la operación no exceda de 2.000 UF, por la mayoría de los miembros del directorio u órgano de administración, debiendo excluirse de la votación aquellos miembros que tengan interés directo o indirecto en la operación de que se trate. Tratándose de universidades no estatales, se requerirá además el voto favorable de la mayoría de los miembros independientes (el proyecto también contempla que los órganos directivos de las universidades no estatales deben tener al menos tres miembros independientes) y la de los miembros designados por el Presidente de la República. El proyecto de ley también establece que si se contravienen las exigencias establecidas para las operaciones con partes relacionadas se puede perseguir judicialmente la responsabilidad civil de los directores o miembros del órgano de administración que corresponda que hubieren aprobado la operación, por el monto total de los perjuicios sufridos por la universidad. Para estos efectos, los directores o miembros del órgano de administración que hubieren aprobado la operación, serán solidariamente responsables de los perjuicios causados. Se ha dudado de la eficacia que puedan tener estas disposiciones para asegurar que las transacciones con partes relacionadas no supongan retiros de excedentes de las universidades. Sin embargo, la infrecuencia con la que se realizan muchas de estas transacciones y el escrutinio al que van a estar sometidas hace difícil pensar que la solución propuesta por el proyecto de ley no sea suficiente para garantizar el cumplimiento de la ley.

La segunda dimensión que requiere atención es la calidad del sistema de educación superior. El crecimiento de la educación superior, como es propio de un sistema más masivo y como también ocurre en otras latitudes, ha devenido en un sistema heterogéneo que acoge a instituciones de diferentes tipos, que cumplen distintas misiones, que ofrecen una extensa gama de carreras y programas, y que forman a estudiantes con distintos intereses y capacidades académicas. Esta realidad no debe ser una disculpa para que todas las instituciones cumplan estándares que permitan asegurar que sus proyectos académicos sean sólidos en el tiempo. La preocupación de cómo asegurar que las instituciones de educación superior cumplan su tarea con estándares razonables no es nueva y este es quizás la única área donde la regulación experimentó un avance en los gobiernos anteriores. En 2003, durante el Gobierno del Presidente Lagos, se presentó un proyecto de ley que creaba el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. Este se

promulgó en 2006, bajo el gobierno de la Presidenta Bachelet, dando origen a la ley 20.129. Pero si bien esta ley constituyó un avance, instalando en muchas instituciones una preocupación por mejorar su funcionamiento, presenta algunos problemas serios de diseño que llevaron al gobierno a proponer un cambio de dicha ley. Entre estos quisiera destacar dos. En primer lugar, la ley vigente contempla una acreditación por siete años, pero establece que ella puede ser por un período más breve si la institución no cumple íntegramente con los criterios de evaluación. Este enfoque ha permitido que se genere un rango amplio de años de acreditación que contradice el espíritu de los sistemas de aseguramiento de la calidad en educación superior. Estos no buscan ordenar a las instituciones por su calidad o su complejidad, sino que asegurar que cada una de las instituciones satisfaga adecuadamente estándares que le permitan cumplir con los propósitos que ella misma ha declarado. El enfoque vigente permite que una institución pueda acreditarse siempre por un período reducido de años desincentivando el mejoramiento continuo y la estabilidad del sistema. Esto último, porque una institución que sistemáticamente tiene pocos años de acreditación -situación que permite la legislación vigente-, en cualquier momento puede deteriorarse irreparablemente. El proyecto de ley enviado al Congreso corrige esta anomalía y promueve un modelo donde las instituciones se acreditan por un período de seis años o no se acreditan. (Se permite que por una vez puedan ser acreditadas provisionalmente por un período de tres años.) Se ha cuestionado este enfoque sosteniendo que como en la actualidad son muy pocas las instituciones con seis o siete años de acreditación esto significará el derrumbe del sistema. O que en su defecto se bajará la vara debilitando el sistema de acreditación. Pero precisamente lo que buscan los cambios institucionales es modificar el comportamiento de las instituciones. Si hoy exhiben estándares mediocres se debe a que el sistema de acreditación vigente lo permite. Si las reglas se modifican, veremos un desarrollo distinto. Esas críticas, por tanto, no se sostienen.

Un segundo elemento a destacar en el cambio legal propuesto es que apunta a asegurar una evaluación integral de una institución de educación superior. La ley vigente establece que es voluntario acreditar instituciones y programas de pre y postgrado, aunque hace obligatoria la acreditación de las carreras de Medicina y Pedagogía. La falta de una mirada integral al proceso de acreditación, como ocurre en otras latitudes, queda en evidencia, por ejemplo, al comprobarse que se pueden tener instituciones no acreditadas y carreras que sí lo están. El proyecto de ley propone que las instituciones de educación superior se analicen como un todo y no por partes. Toda institución deberá cumplir con estándares y contar con las condiciones necesarias para asegurar un avance sistemático hacia el logro de sus propósitos declarados, a partir de la evaluación de las políticas, mecanismos de autorregulación vigentes en ella, además de contar con resultados satisfactorios; y deberá hacerlo en cada una de sus sedes y niveles en que imparte títulos. Al mismo tiempo, como parte del proceso de acreditación se revisarán los programas de estudio conducentes a los títulos profesionales de Médico Cirujano, Profesor de Educación Básica, Profesor de Educación Media, Profesor de Educación Diferencial y Educador de Párvulos, con que la institución cuente, así como dos programas de diversas áreas de estudios elegidas aleatoriamente en cada nivel en que la institución imparta títulos, es decir en pregrado, master o doctorado. Los programas deberán contar con los recursos y procesos para asegurar el cumplimiento del perfil de egreso determinado por la institución y la obtención de las competencias requeridas. Todos estos aspectos deben considerarse en el pronunciamiento sobre la acreditación de la institución. Con esto, se busca una acreditación integral, para que las instituciones mantengan estándares aceptables en todas las carreras y programas que imparten, velándose así que los estudiantes ingresen a instituciones y programas sólidos. Se puede cuestionar la idea de una elección aleatoria de programas. Sin embargo, hay que recordar que hoy no es obligatoria la acreditación de programas y con esta medida se avanza en esa dirección, porque una elección aleatoria obliga a tener estándares satisfactorios en todos los

programas ante la eventualidad de poner en riesgo la acreditación de la institución. Este enfoque tampoco impide que las instituciones puedan certificar voluntariamente aquellos programas no elegidos de manera aleatoria.

Más y mejor información

El desarrollo de una institucionalidad apropiada que asegure mayor transparencia en la educación superior, le entregue una mejor capacidad de fiscalización al Estado y eleve los estándares de desempeño exigibles a las instituciones de educación superior es un paso fundamental para asegurar un sistema de educación superior que, respetando la diversidad institucional, asegure proyectos académicos de mejor calidad a los estudiantes. Pero ello no elimina del todo las asimetrías de información entre las instituciones y los estudiantes. De ahí que una tercera dimensión de un marco regulatorio eficiente y efectivo apunte a desarrollar mucho mejor información respecto de las perspectivas de los distintos programas que se ofrecen en la educación superior chilena, particularmente teniendo a la vista que nuestra educación superior tiene un marcado sesgo “profesionalizante”, el que queda en evidencia al constatar el alto grado de especialización de nuestro pregrado, en comparación, por ejemplo, con el sistema de *colleges* americano. A través de la página www.mifuturo.cl se está contribuyendo a reducir las posibles asimetrías incorporándose información sobre costos, duración, deserción, empleabilidad e ingresos potenciales de las distintas carreras. También se han incorporado antecedentes académicos y financieros de las distintas instituciones. Son avances que tienen que complementarse con otras fuentes de información como encuestas a empleadores y percepciones de estudiantes, entre otras. En esta dimensión el ministerio tiene una agenda ambiciosa que incorpore no sólo más, sino que mejor información y la haga interactuar entre sí de un modo más productivo.

También se está avanzando en el diseño de una nueva política de aranceles de referencia para ir reduciendo las asimetrías de información, tal como se explicará en detalle más adelante. Pero para adentrarnos en esta discusión, es importante traer otro asunto a la agenda, como es el financiamiento del sistema de educación superior.

3. FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Preámbulo

La discusión del financiamiento en educación superior, particularmente del estudiantil, no se puede separar del todo del aumento de cobertura. Pero antes de abordar esa situación, es importante recordar, que respecto de la educación escolar la educación terciaria tiene la característica de ser muy segmentada, tanto por habilidades, como por vocación e interés por el estudio. Por lo tanto, los estudiantes se distribuirán en distintas instituciones de acuerdo a los mecanismos de selección especialmente diseñadas para cumplir este propósito (por cierto, siempre está abierta la discusión respecto de si los instrumentos elegidos en cada país son los apropiados). Las características de las instituciones estarán seguramente muy influidas por la naturaleza del proceso de admisión. En países donde el acceso a la universidad es muy restringido, conviven unas pocas instituciones que, en términos de su complejidad y del nivel académico de sus estudiantes, son muy similares entre sí. Un sistema de acceso más amplio será, por el contrario, muy segmentado

académicamente, en función de la heterogeneidad de los puntajes obtenidos en el proceso de admisión a la educación superior¹, y dará cabida a una mayor diversidad de instituciones. La experiencia chilena, como se daba cuenta anteriormente, se inscribe en este último contexto.

Una revisión rápida de la experiencia comparada revela esta realidad. En los países de mayor cobertura, un grupo minoritario de instituciones concentra el grueso de los recursos públicos asignados a educación superior, produciendo una diversidad de instituciones. Un buen ejemplo es Inglaterra, particularmente porque ahí la dicotomía estatal-privado es irrelevante. Pues bien, veinte instituciones de un total de 254 (cifra que incluye los institutos de formación profesional) reciben el 40 por ciento de los fondos públicos para educación superior². Esta cifra llega a casi 65 por ciento cuando se incluyen los recursos para investigación. En Estados Unidos, un país con un sistema de educación superior muy heterogéneo, un 6,3 por ciento de las instituciones de educación superior son de carácter complejo con niveles altos de investigación y programas de doctorados³, concentrando el grueso de los recursos públicos orientados a educación superior. Parece una regularidad que los sistemas de acceso más masivo a la educación superior tiendan a tener una mayor diversidad institucional. Las universidades complejas serán unas pocas que atraerán a los mejores estudiantes y a los investigadores más capacitados y reunirán un monto mayor de recursos. La replicación de este modelo universitario al resto del sistema no sólo es cara sino difícil de justificar, una vez que se tiene un número razonable de universidades complejas o con aspiraciones de serlo, desde el punto de vista del interés general y de los diversos actores educacionales, entre los cuales, por lo demás, existe diversidad respecto de qué esperan de su educación universitaria.

¹ En el caso de Chile esta segmentación lamentablemente está muy correlacionada con el origen socioeconómico de los estudiantes, por la insuficiente capacidad del sistema escolar de corregir desigualdades iniciales en capital cultural y social.

² Véase el Reporte 2011-2012 del Higher Education Funding Council for England.

³ Véase Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching, "The Carnegie Classification of Institution of Higher Education". 2010.

PROPORCIÓN DE LA POBLACIÓN CON EDUCACIÓN Terciaria POR GRUPOS DE EDAD

	25-34 años	55 - 64
Alemania	26	25
Australia	44	30
Austria	21	16
Chile	38	19
Corea	65	13
España	39	18
Finlandia	39	29
France	43	18
Holanda	40	27
Italia	20	10
Japón	57	29
Portugal	25	9
Reino Unido	46	30
Rep. Checa	23	12
Promedio UE21	35	20

Fuente: OECD, Education at a Glance 2012.

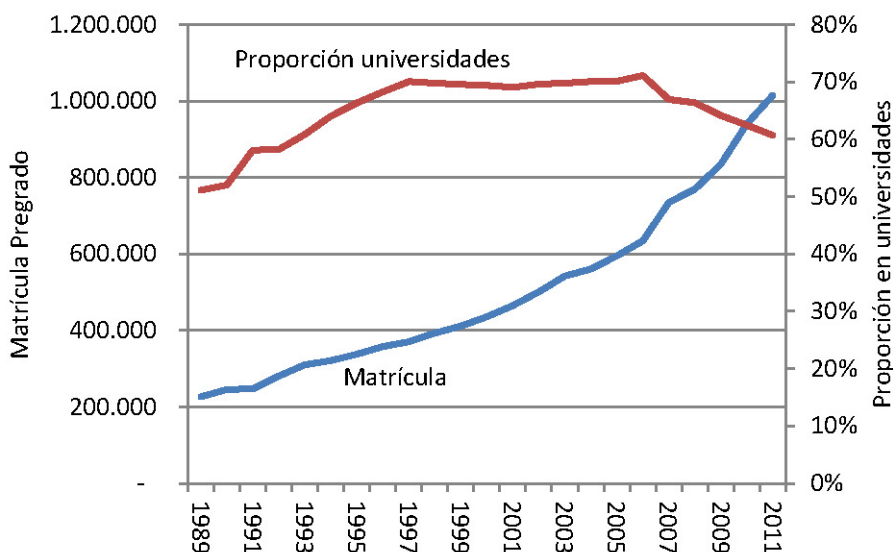
La variedad de instituciones en un sistema de estas características no sólo refleja diferencias en propósitos, visiones e incluso calidad, sino principalmente el amplio espectro de capacidades y aspiraciones de los estudiantes que acceden a la educación superior. En un sistema más selectivo ese espectro, por razones obvias, no está presente. Esta opción entre un sistema más o menos selectivo de acceso a la educación terciaria se soslaya en el debate, sin embargo, debiera ser en estricto rigor el punto central del mismo. El cuadro anterior, adaptado de una publicación reciente de la OCDE, sugiere claramente que éste es un aspecto que no se puede dejar de considerar. Es evidente que varios países europeos no han estado muy preocupados de aumentar el acceso a la educación superior, a pesar de que sus niveles de vida son muy superiores a los nuestros. En algunos de ellos, la población con educación terciaria apenas ha crecido cuando se mira por grupos de edades y la proporción para las generaciones más jóvenes es bastante más baja que en Chile. Esta diferencia se va a hacer más evidente hacia el futuro, porque en los últimos años Chile ha aumentado significativamente su cobertura, mientras que en varios países europeos está se ha mantenido relativamente estable. El modelo chileno se acerca más a la experiencia asiática.

Es muy difícil decidir entre accesos más o menos selectivos a la educación superior. Hay países que han optado por sistemas más selectivos y homogéneos y países que han optado por sistemas más masivos y heterogéneos. La elección, por cierto, es de naturaleza política. Hay buenas razones para pensar que el modelo que privilegia un amplio acceso es más adecuado para un país como Chile. Una razón poderosa para defender este enfoque es la elevada desigualdad del país que, entre otras razones, se explica por el alto retorno privado promedio de la educación superior. Un graduado universitario obtiene en Chile un ingreso que es del orden de 3,6 veces superior al que obtiene un egresado de la educación secundaria (esta razón baja a 2,8 si se considera a todos los graduados de la educación superior). Por supuesto, esto es un promedio y hay mucha heterogeneidad. Pero aun así debe considerarse que en los países europeos la primera de las relaciones es típicamente

entre 1,4 y 1,7 veces⁴. La demanda por acceso a la educación superior en Chile es entonces entendible y hasta cierto punto inevitable.

No es extraño, entonces, que una vez que se establecieron las bases para aumentar la cobertura haya aumentado significativamente el número de estudiantes cursando la educación superior, como se aprecia en el gráfico siguiente.

MATRÍCULA Y PROPORCIÓN UNIVERSITARIA DE ÉSTA, 1989-2011



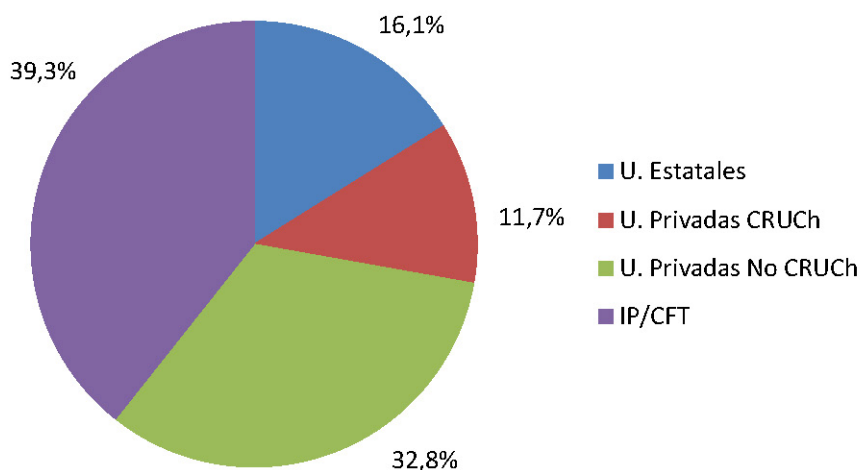
Fuente: www.sies.cl

La matrícula de pregrado superó el millón de estudiantes por primera vez en 2011 y este año podría estar en torno al millón 120 mil estudiantes. El crecimiento de la matrícula ha sido relativamente constante en todo el período, aunque se aceleró a partir de mediados de la primera década de este siglo, seguramente influido por la creación de nuevas ayudas estudiantiles, como el crédito con aval del Estado, y también la persistencia de los altos retornos a la educación superior a pesar de los aumentos en el ingreso per cápita y el crecimiento relativo de las personas con educación superior completa. Una particularidad del aumento de matrícula es que ella se concentró inicialmente en el sistema universitario para luego estabilizarse y en los últimos años retroceder. Seguramente no hay un único factor detrás de este patrón y es posible que la evolución más reciente se pueda explicar por más información, menores sesgos en el financiamiento estudiantil y una revalorización de las carreras técnicas, entre otras. A este importante aumento de la matrícula han contribuido en forma diferenciada las diversas instituciones. El mayor crecimiento en la matrícula de pregrado entre 1990 y 2010 ocurrió en las universidades privadas que expandieron su matrícula en casi 1.500 por ciento (claro que su partida es de niveles bajos) y luego los institutos profesionales que la expandieron en 460 por ciento. Las universidades del Consejo de Rectores han expandido su matrícula sólo en 160 por ciento. Ello es consecuencia de que han privilegiado, en general y salvo excepciones, un proceso selectivo de admisiones como se señalaba al inicio. Por cierto, ello ha

⁴ Los datos de Europa se basan en Franco Peracchi, 2001, "Earnings Inequality in International Perspective" en Finis Welch, ed., *The Causes and Consequences of Increasing Inequality*, Chicago: The University of Chicago Press. La información para Chile proviene de Encuesta Casen 2011.

cambiado la oferta relativa en la educación superior. Las universidades estatales privadas del CRUCH representaban el 47 por ciento de la oferta total de educación superior y el 85 por ciento de la universitaria en 1990. En la actualidad, como muestra el gráfico siguiente, representan el 27,8 por ciento de la matrícula total de pregrado y un 45 por ciento de la matrícula universitaria.

DISTRIBUCIÓN DE LA OFERTA DE PREGRADO DE EDUCACIÓN SUPERIOR



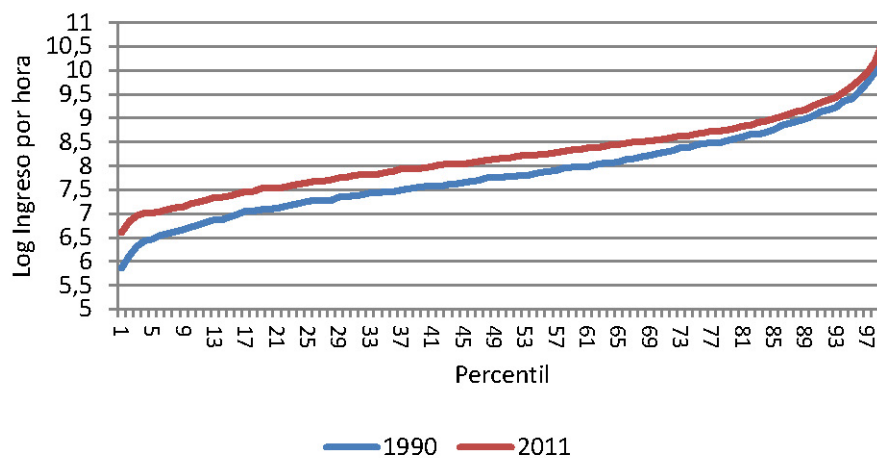
Fuente: Ministerio de Educación, www.sies.cl.

Indudablemente, como se planteaba al inicio, se podría haber privilegiado otro desarrollo de educación superior, pero para ello, entre otros aspectos, debería haber ocurrido que las universidades del Consejo de Rectores renunciaran a su vocación mayoritariamente selectiva. Sin embargo, ello no necesariamente es una buena idea. Por diversas razones son universidades del CRUCH las que atraen, en promedio, la mayor investigación y los mejores académicos. Desarrollar universidades complejas es caro y los mejores estudiantes suelen concentrarse en ellas. Esta conjunción de elementos es precisamente la que permite sostenerlas. Es discutible, entonces, que una fuerte expansión en estas instituciones se haya podido sostener manteniendo los criterios de excelencia a los que aspiran. En ese sentido es evidente que el acceso a la educación superior ha podido ser sostenido por las inversiones acometidas por instituciones que no corresponden al perfil tradicional de las organizaciones más selectivas. Nunca han pretendido serlo, en gran medida porque las universidades del Consejo de Rectores tienen una tradición de investigación que es muy caro replicar. Sólo unas pocas pueden intentar ese camino, pero para estos efectos requieren inversiones que sólo pueden aspirar a materializar instituciones que reciban financiamiento público o bien donaciones, es decir inversiones que no necesariamente aspiren a ser recuperadas e imponerse a sí mismas ser muy selectivas. Los estudiantes que acceden a las instituciones más numerosas tienen menos información de la deseable sobre su desempeño, pero es difícil pensar que desconocen que ellas no son universidades complejas. Sin embargo, ello no es incompatible con servir un propósito docente satisfactorio –a pesar de que nunca van a ser universidades de excelencia en el sentido que tradicionalmente le atribuimos a este término–, particularmente con ofrecer a sus egresados mejores perspectivas de las que están disponibles en nuestro país para una persona con una licencia de educación media.

Un modelo de acceso más amplio tiene distintos riesgos, más todavía si la característica de nuestro sistema de educación superior es su formación excesivamente profesional. Así, podría producirse una sobreabundancia de profesionales esperando trabajar en las áreas que se han formado. Esta situación, aunque complicada, no necesariamente es dramática. Las competencias adquiridas por estos profesionales pueden ser útiles en muchos ámbitos. Por cierto, sería ideal una formación inicial más general con opciones posteriores de especialización como ocurre en la mayoría de los sistemas de educación superior de los países más avanzados. Pero eso supone reformar los programas de formación de las universidades más prestigiosas que marcan el desarrollo de todo el sistema. Pero en ellas estos programas están capturados por las facultades y su modificación es difícil de lograr en plazos breves

Sin embargo, la idea de que un sistema de educación superior extendido como el nuestro ha generado un conjunto de profesionales sin las competencias suficientes para abordar los desafíos del mundo moderno o cuyas expectativas se han visto severamente defraudadas no parece tener sustento empírico. El siguiente gráfico muestra la distribución de los ingresos por hora de los graduados de la educación superior en 1990 y 2011. Entre ambos años el número de personas con educación superior completa se ha multiplicado por 2,5 y la tasa respecto de los graduados de la educación secundaria ha crecido en un 36 por ciento, siendo el grupo con mayor crecimiento relativo en el país. Aun así, se ve que los salarios promedios han crecido significativamente y la distribución al interior de los graduados de la educación superior no sólo no ha empeorado sino que ha mejorado levemente.

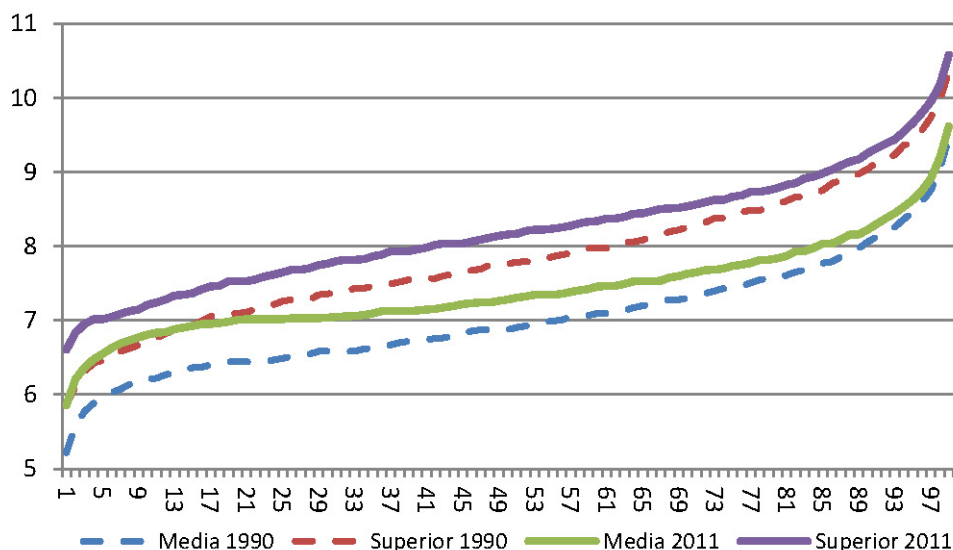
DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS EGRESADOS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR, 1990 Y 2011



Fuente: elaboración propia sobre la base de encuestas CASEN

Sin embargo, con estos antecedentes en la mano igualmente se podría sostener que la mayor masificación de la educación superior no ha sido apropiada, porque también subieron los salarios de otros grupos y lo que importa es el desempeño relativo, por ejemplo respecto de los graduados de la educación media.

DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS EGRESADOS DE LA EDUCACIÓN MEDIA Y SUPERIOR, 1990 Y 2011



Fuente: elaboración propia sobre la base de encuestas CASEN

Sin embargo, el gráfico anterior, que muestra la distribución de los salarios de los graduados de la educación media y superior tanto para 1990 como para 2011, deja en claro que el ingreso relativo de los egresados de la educación superior se compara en este último año favorablemente respecto de 1990. Quizás visualmente es difícil de percibir, pero para que una persona que está en un determinado percentil de la distribución de ingresos de los graduados de la educación superior alcance el mismo nivel de ingreso en la distribución de ingresos de los graduados de la educación media tendría que desplazarse hoy más arriba, es decir tendría que desplazarse más percentiles, que en 1990 (obviamente esto es cierto para los rangos donde es posible hacer el ejercicio). Por diversas razones este ejercicio es muy limitado. Quizás la principal es que la evaluación relevante es el valor presente de la decisión de estudiar una carrera universitaria y ella puede haberse deteriorado como consecuencia del aumento de los costos directos e indirectos de estudiar. Sin embargo, es suficiente para poner en duda que el acceso masivo a la educación superior se haya transformado realmente en un problema que debe atacarse. Otro argumento habitual, crítico del mayor acceso a la educación superior, es que este genera mayor deserción, pero tampoco tiene sustento. Las personas con educación superior incompleta respecto de aquellas con educación superior completa son, en términos relativos, algo menos en la actualidad que en 1990. Estas realidades, mucho menos dramáticas que las que habitualmente se sugieren en el debate nacional, han ido delineado nuestra agenda en financiamiento de la educación superior, particularmente el estudiantil.

Financiamiento estudiantil

El diseño de las ayudas estudiantiles no es trivial, ya que mal concebido puede generar consecuencias no deseadas para los estudiantes y para el Estado. Por lo mismo, es necesario seguir de cerca su funcionamiento y realizar los ajustes necesarios que permitan garantizar de la mejor manera posible el acceso a la educación superior de todos los estudiantes que hayan demostrado tener los méritos académicos suficientes para desempeñarse satisfactoriamente en la educación superior. Una de las particularidades del sistema de becas en Chile es que, en su mayoría, están

vinculadas a los puntajes en la PSU, un indicador muy parcial de mérito. Además, en un país con una distribución de ingresos como la del nuestro, donde hay un grupo pequeño que tiene un ingreso per cápita mucho mayor, pero las diferencias son muy pequeñas para gran parte de la distribución, es difícil definir un criterio para distinguir entre quienes tienen el beneficio de una beca y quiénes no. Es por ello que se ha buscado avanzar en flexibilizar los criterios para asignar las becas y en definir un sistema integrado de estas becas con un nuevo sistema de crédito.

Así, se decidió ampliar la asignación de las becas hasta el tercer quintil de ingresos. Al mismo tiempo, para reconocer que actualmente los estudiantes provenientes de los primeros quintiles enfrentan mayores dificultades para cumplir con los criterios académicos exigidos por la Beca Bicentenario y la Beca Juan Gómez Milla, se decidió modificar los puntajes PSU exigidos para cada quintil de ingresos, de modo que la proporción de jóvenes que podría acceder a beca en cada uno de estos quintiles fuese similar. En el caso de los estudiantes del primer quintil, se redujo el puntaje de corte de 550 a 500 puntos, mientras que para los estudiantes del segundo quintil, se redujo de 550 a 525. Para los estudiantes con capacidades distintas también se flexibilizaron los criterios de asignación de estas becas. También se redefinieron las becas de excelencia académica elevando del 5 al 10 por ciento mejor de su curso la proporción de alumnos que tienen acceso a este beneficio. Se mejoraron las becas Nuevo Milenio y se permitió que estudiantes de cursos superiores que no postularon o no recibieron el beneficio el primer año puedan acceder a él en cursos superiores si su situación socioeconómica lo hace recomendable.

Estas iniciativas permitirán hacer crecer el número de beneficiados con becas, los que prácticamente se cuadruplicarán en cuatro años. Por cierto, los criterios de asignación de becas tienen que estar sujetos a una supervisión permanente de modo de ir incorporando modificaciones que las hagan más efectivas desde el punto de vista del acceso y la equidad. En particular, definir con más precisión los criterios a través de los que se asignan estas becas es fundamental (el ingreso per cápita, por ejemplo, no se hace cargo de la distintas estructuras de gasto que tiene una familia). Además, debe integrarse adecuadamente con los sistemas de préstamo estudiantil. Al respecto, se han reprogramado los créditos existentes al momento que asumiera el Gobierno del Presidente Piñera para corregir una serie de deficiencias en el diseño de los instrumentos vigentes y se ha enviado al Congreso un proyecto de ley que crea un nuevo sistema de financiamiento estudiantil para la educación superior que reemplaza los sistemas de crédito estudiantil vigentes.

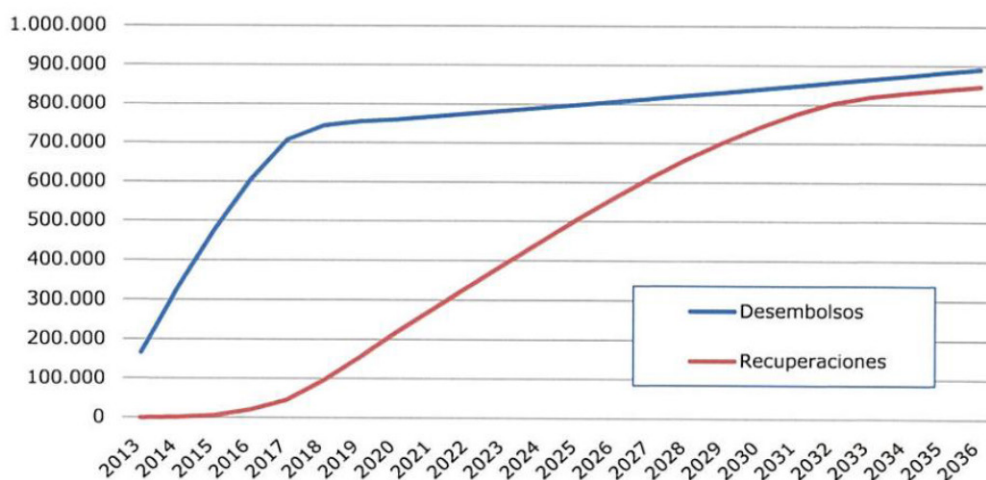
Este sistema, una vez aprobado, será común para todos los estudiantes. El financiamiento, en lugar de provenir de la banca, será provisto por el Estado definiendo una tasa de interés subsidiada de dos por ciento, un pago de 180 cuotas como máximo, período luego del cual si aún quedase un saldo, este es absorbido por el Estado. Cabe notar que el sistema propuesto implica un subsidio aproximado de 0,3 pesos por cada peso prestado, el que representa el esfuerzo que hace el Estado para la generación de los bienes públicos relacionados con la educación superior. La cobranza del crédito se realizará a través de la Tesorería General de la República y los pagos serán descontados por los empleadores. El pago será una proporción de los ingresos que tendrá un piso de cinco por ciento y un techo de diez por ciento. Esto no sólo protege a los estudiantes de cuotas excesivas y del sobre endeudamiento, sino que también tiene un importante efecto redistributivo, en cuanto el subsidio implícito recae en aquellos que luego de egresados tuvieron relativamente menores ingresos, sin dejar de exigir una retribución por parte de los de mayores ingresos. Atendida la baja recuperación actual del crédito solidario y la proyectada para el crédito con aval del Estado, se estima que este sistema permitirá mejorar los actuales niveles de recuperación de los créditos, y con ello hacer un mejor uso de los recursos públicos destinados a educación. Sólo se excluye de este sistema de financiamiento al diez por ciento de mayores ingresos. Este sistema de

financiamiento estudiantil propuesto está centrado en los estudiantes y pretende no discriminar entre ellos. El financiamiento de las instituciones tiene otros caminos.

Una reflexión sobre la contingencia parece necesaria. Hasta hace poco nuestro principal instrumento de apoyo estudiantil era un crédito con aval del Estado cuya cuota se suspendía sólo si ella superaba el 50 por ciento de los ingresos. Considerando que las diferencias de salarios entre los egresados de la educación superior son significativas, incluso al interior de una misma carrera universitaria, un sistema de esas características implicaba una pesada carga para los egresados de ingresos relativamente bajos y al mismo tiempo produciría altos niveles de morosidad y los antecedentes recogidos sugerían que ese era el panorama que se avecinaba. Sólo como un ejemplo de la afirmación realizada, puede decirse que la diferencia de ingresos entre el percentil 75 de la distribución y el percentil 25 al cuarto año de egreso llega a un cien por ciento para el promedio de las carreras universitarias, con un máximo de 214 por ciento y un mínimo de 39 por ciento. La diferencia entre los ingresos del percentil 90 de la distribución y el percentil 10 es equivalente a un 306 por ciento para el promedio de las carreras universitarias⁵. Estas diferencias de ingreso, como hicimos ver anteriormente, no son producto del mayor acceso actual al sistema de educación superior porque también se observaban antes. En este sentido, el nuevo sistema de financiamiento, atendido su diseño y la mayor capacidad de cobro que contempla, tiene en régimen un menor costo para el Estado que aquel que se puede proyectar para los sistemas vigentes. En la transición supone un mayor desembolso para el Estado, pero no son montos que arriesguen la sustentabilidad de la política fiscal, sobre todo teniendo en cuenta que las recompras y recargas asociadas al crédito con aval del Estado suponen montos cuantiosos. El Gráfico siguiente ilustra las trayectorias de desembolsos y recuperaciones esperadas para el nuevo sistema de créditos.

DESEMBOLSOS NUEVO CRÉDITO UNIVERSITARIO (COHORTES AGREGADAS)

\$ MILLONES 2012



Fuente: Dipres.

⁵ Estos antecedentes se obtienen a partir de www.futurolaboral.cl.

Ayudas estudiantiles, inflación de aranceles y regulación

La literatura especializada reconoce la posibilidad de que las ayudas estudiantiles, al incentivar el acceso a la educación superior, pueden elevar los aranceles de las instituciones sin que ello sea un reflejo de los costos de proveer educación. En Chile no es evidente que este fenómeno se esté observando (Comisión de Financiamiento Estudiantil, 2012; Intelis y Verde, 2012). Sin embargo, es un asunto al que debe ponerse atención. Si bien la literatura ha advertido sobre este riesgo, no se pone de acuerdo respecto de la manera más apropiada de minimizarlo. Las sugerencias van desde el aumento del financiamiento de la oferta hasta la fijación de los aranceles. En algunas de estas propuestas no es evidente que logren el objetivo deseado y en otras las consecuencias son impredecibles.

En nuestro país se han utilizado los aranceles de referencia, instrumento que guía que limita los montos asignados a las ayudas estudiantiles, como mecanismo de contención de la inflación de aranceles. Sin embargo, el modelo actual es inconveniente por varias razones. En primer lugar es un modelo que intenta reflejar los costos de proveer los distintos programas ofrecidos en la educación superior, pero éste es muy imperfecto y no cuenta con la información apropiada para estimarlos. Ahora bien, pensar que se pueda estimar de un modo razonable esos costos es una ilusión (incluso en el caso de las empresas de utilidad pública que son menos complejas en su fin esa tarea es extraordinariamente difícil). Por lo demás, los costos no son una variable del todo exógena, sino que pueden ser adaptados por las instituciones, no sólo por la vía de ser más o menos eficientes en el uso de los recursos, sino también porque existen distintas combinaciones posibles de costo-calidad, y no es evidente cuál es la mejor en cada caso. En ese sentido, hay pocos elementos en el actual modelo de aranceles de referencia que puedan asegurar un control de costos y, por tanto, sustentabilidad para el Estado. Adicionalmente, el modelo actual no permite dilucidar si los programas ofrecidos son pertinentes desde el punto de vista de los intereses de los estudiantes. Así, un programa puede tener un alto costo y ser completamente inefectivo desde el punto de vista del valor que agrega a los jóvenes que lo cursan, lo que no parece razonable. Es más, dado que nuestras universidades en general forman para ejercer una profesión, el arancel de referencia debiera reflejar el costo total que debiera tener un programa de pregrado para una persona que, una vez egresada, destina una fracción razonable de su ingreso a pagar esa inversión. En este esquema, un joven que ve una brecha muy grande entre el arancel efectivo y el de referencia entenderá rápidamente su significado. En la actualidad, en cambio, los aranceles de referencia no contienen información que apoye la toma de decisiones. Por último, no incentiva un mejoramiento continuo de las instituciones de educación superior, desaprovechando, por ejemplo, una oportunidad para premiar a las instituciones que mantengan mejores tasas de retención y de duración de programas, que formen a una mayor proporción de estudiantes provenientes de los tres primeros quintiles de ingreso y cuyos egresados se integren adecuadamente al mercado laboral.

Por estas razones se ha propuesto modificar el modelo actual de aranceles de referencia como un primer paso para limitar los riesgos antes mencionados. Se ha sugerido un modelo que integra las variables que afectan los costos que los estudiantes deben enfrentar para financiar sus estudios superiores y las dimensiones que determinan su futura capacidad de pago. Gracias a esto, los estudiantes antes de ingresar a un programa, contarán con un instrumento que dará cuenta de sus expectativas laborales futuras y en caso de recibir un crédito estudiantil, sabrán que sus ingresos futuros le permitirán devolver esos recursos y permitir con ello que otros estudiantes como ellos financien su educación superior. También garantizará la sustentabilidad de los aportes estatales al sistema.

La lógica de un arancel de referencia definido en base a estas variables es que debe haber una correspondencia razonable entre los costos que significa estudiar en la educación superior (para las familias o el Estado) y los ingresos futuros de los egresados, ajustados por sus posibilidades efectivas de empleo. Esto no significa desconocer que los beneficios de proseguir estudios universitarios van más allá del impacto económico. Más bien, reconoce que es difícil justificar en el contexto chileno, donde la gran mayoría de la oferta de carreras es profesional y técnica, que dicha correspondencia no se establezca. En el límite supóngase que el paso por la educación superior en una carrera profesional o técnica no agrega nada a las capacidades laborales de los egresados, ¿tiene sentido que el arancel de referencia no refleje esa situación? Incluso, en ese caso particular, ¿es apropiado que se ofrezca esa carrera?⁶ El arancel de referencia debe moverse en la dirección de reflejar un equilibrio razonable en esta dimensión, de modo que los costos que los estudios tienen para los estudiantes no supongan una carga excesiva y, en particular, no excedan lo que ellos mismos podrán retribuir al Estado por dichos estudios si este les concede un crédito para finalizar sus estudios. Por supuesto, en carreras cuya valoración social sea mayor a la privada, el Estado puede y debe hacerse cargo de esta situación. Tal sería el caso de carreras menos orientadas al mundo del trabajo como, por ejemplo, algunas de las humanidades, y también el de la investigación académica y aplicada. En estas situaciones hay distintas opciones: financiamiento directo mediante becas (totales o parciales) –como podrían ser instrumentos del tipo Beca Vocación de Profesor–, financiamiento directo a las instituciones⁷ o aranceles de referencia “artificiales”⁸. Las tres modalidades tienen ventajas y desventajas que deben evaluarse cuidadosamente en cada caso para definir la herramienta más apropiada. La pregunta de fondo no es si la generación de bienes públicos debe ser subsidiada por el Estado –pues claro que debe serlo–, sino si ésta debe cobrarse a los alumnos a través del arancel de referencia, aumentando su nivel de endeudamiento toda vez que estudian con crédito.

Parece razonable separar las aguas y centrar el arancel de referencia en los estudiantes, dejando otros instrumentos como becas y aportes directos para el financiamiento de los bienes públicos que, sin duda, producen las instituciones de educación superior.

Las razones para esto son principalmente dos. Primero, se apunta a que el arancel de referencia sea una buena señal que transmita a los estudiantes las capacidades laborales que podrían adquirir al seguir esa carrera. De esta forma, se reducirán las diferencias de información entre instituciones y estudiantes, minimizándose, con ello, la posibilidad de ofrecer a los alumnos carreras caras que en realidad no permiten una apropiada inserción en el mundo del trabajo, con la correspondiente frustración que esto genera, como hemos visto que a veces sucede (recuérdese, por ejemplo, el bullado caso de los peritos criminalísticos). Así, el arancel de referencia daría luces de las posibilidades laborales futuras de las carreras de cada institución, reduciendo los espacios para abusos. Segundo, si el costo de la carrera, que en el caso de las ayudas estudiantiles es de cargo fiscal, es mucho mayor a lo que el estudiante podrá retribuir al Estado, esto implicaría que el estudio de esa carrera es insostenible pues, además de no entregar capacidades laborales pertinentes y, probablemente, generar un alto grado de frustración en el egresado, significa un

⁶ Si se quieren agregar los beneficios no económicos tampoco es evidente la conveniencia de ofrecer esa carrera. Posiblemente esos beneficios se capturarían mucho mejor a través de un programa de formación general con una duración mucho más breve que lo que tienen actualmente las carreras universitarias en Chile.

⁷ Este financiamiento también debe ir perfeccionándose en el mediano y largo plazo orientado por una clasificación de las instituciones de educación superior, guiada por la creación de bienes públicos para la sociedad.

⁸ Se usa esta expresión para reconocer que el Estado sabe que la probabilidad de recuperar los recursos en caso que el estudiante se financie con un crédito es muy baja, pero aun así lo facilita porque se valora la existencia de esa disciplina.

enorme costo para el Fisco y, por tanto, para los contribuyentes. Por cierto, y como ya se ha dicho, si se cree que el estudio de esa carrera genera un bien para la sociedad, el Estado debe incurrir este costo, lo que puede hacerse directamente mediante las herramientas antes delineadas, sin traspasarle el costo total a los estudiantes que, a fin de cuentas y debido a que han elegido una alternativa de estudio valiosa pero sin una retribución elevada en la sociedad, nunca lo podrán pagar. Es importante notar que bajo este esquema las instituciones que consideren que sus aranceles de referencia son bajos podrán responder en el corto plazo reduciendo su deserción o la duración de sus carreras y, en el mediano plazo, por la vía de mejorar las condiciones laborales de sus egresados. Estas acciones se verían reflejadas rápidamente sobre los nuevos aranceles y las mismas instituciones deberán evaluar la forma en que la combinación de éstas afecta su calidad. Así, tanto para los estudiantes como para las instituciones, el arancel de referencia se convertirá en un instrumento claro y con significado, cuyo fin último es promover la pertinencia y calidad de las carreras, siempre desde la perspectiva de los propios estudiantes.

Ahora bien, ese arancel de referencia pasa a ser un instrumento de política pública mucho más efectivo que el actual, pero está pendiente el asunto de la brecha entre el arancel efectivo y el de referencia. El desarrollo de un sistema de financiamiento integrado de ayudas estudiantiles acota mucho el problema de las brechas efectivas, en particular para los receptores de becas. De hecho, y considerando que es sabido que las instituciones discriminan precios, publicando un arancel que en realidad no es tal para todos, la brecha promedio podría no superar el 7 por ciento de los aranceles reales (Véase Mineduc, Presentación del Presupuesto de Educación Superior). Al ampliarse las becas, reducirse sus requisitos y ampliar los beneficiarios de crédito las brechas efectivas deberían disminuir (por ejemplo un estudiante del primer quintil que obtenía entre 500 y 550 puntos accedía a crédito, pero no a becas, ahora podrá acceder a ambos; algo similar ocurre con los estudiantes del tercer quintil que antes accedían a crédito y ahora también pueden acceder a becas). Además, debe recordarse que las universidades del CRUCH ya habían acordado hacerse cargo de la brecha que pudiese persistir entre las ayudas y el arancel efectivo. En estricto rigor, el problema persiste para los estudiantes que reciban sólo crédito. El proyecto de financiamiento estudiantil contempla una solución para ellos al proponer que las instituciones sean las responsables de financiar ya sea a través de becas, créditos o una combinación de ambos el 100% de la brecha en el caso de los estudiantes provenientes de los dos primeros quintiles de ingreso y el 50% de la brecha en el caso de los estudiantes provenientes del tercer quintil. El proyecto exige que en caso de que la institución decida financiar la brecha a través de crédito, este debe ser entregado en exactamente las mismas condiciones del crédito que entrega el Estado. Establece además que el pago de esta deuda, comenzará a realizarse una vez saldada la deuda con el Estado. Es decir, el proyecto le plantea a las instituciones que creen que sus estudiantes tendrán un mejor desempeño en el mercado laboral que el reflejado en los aranceles de referencia, que asuman el riesgo y le otorguen financiamiento a cargo de ellas. Si sus estudiantes logran efectivamente los resultados esperados por la institución, entonces serán capaces de devolver el crédito dentro de las 180 cuotas que como máximo podrán cobrarseles para saldar su deuda con el Estado y la institución en caso de que corresponda. En el fondo, esto es una forma de traspasar el riesgo desde los estudiantes hacia las instituciones. Por cierto, se pueden pensar mecanismos alternativos, pero es importante evaluar integralmente sus impactos.

Financiamiento institucional

Una de las particularidades del sistema de educación superior chileno es su elevado gasto como porcentaje del PIB, que nos sitúa entre los países de mayor gasto relativo en el mundo. Al

mismo tiempo, el gasto público como porcentaje del PIB es relativamente reducido. Esto ha cambiado de manera drástica en los últimos años y el gasto público se acerca a un 0,9 por ciento del PIB, por encima del 0,4-0,5 por ciento durante gran parte de las últimas tres décadas. Cabe notar, también, que hoy en muchos países del mundo se discute cómo avanzar hacia una proporción más alta de financiamiento privado de la educación superior.

El grueso del aumento del financiamiento público en Chile se explica por la expansión de las ayudas estudiantiles, siendo el crecimiento del financiamiento institucional algo más acotado. Hay que reconocer que ha habido una suerte de escepticismo transversal respecto de la conveniencia de expandir los recursos directos y se han privilegiado mecanismos indirectos. Quizás el ejemplo más claro de esto es el financiamiento a centros de excelencia. El Gobierno del Presidente Piñera ha dado un giro en este ámbito. Los aportes basales a las instituciones de educación superior van a crecer a un ritmo que significa un incremento del orden de 38 mil millones de pesos promedio anuales, por lejos el aumento más elevado respecto del esfuerzo incremental de gobiernos anteriores. Ello se ha hecho a través de diversas vías. Por una parte, un aumento del AFD en 2012 y 2013 a un ritmo de cinco por ciento real (y existe un compromiso para continuar ese aumento de recursos). Por otra parte, se han creado nuevos fondos que buscan potenciar una serie de bienes públicos de interés nacional. Estos, a diferencia del AFD, se distribuyen a través de convenios de desempeño. Entre estas iniciativas destaca el aporte basal por desempeño y el fondo para universidades regionales. Indudablemente que la creación de distintos fondos sofisticada la política de educación superior y permite focalizar la acción del Estado en distintas iniciativas que aseguran la provisión de bienes públicos específicos.

Sin embargo, el grueso de los recursos sigue asignándose sin evaluación de desempeño y sin que el uso de los recursos responda necesariamente al interés del país. Por cierto, no se trata de afectar la autonomía de las instituciones, sólo asegurar un buen uso de los recursos públicos invertidos en educación. Un número grande de países ha avanzado en una evaluación más comprehensiva de los recursos públicos asignados a las universidades. En general, el camino elegido han sido ejercicios de evaluación del desempeño de las distintas universidades que si bien no necesariamente son anuales tienen una periodicidad razonable (tres o cinco años) y tampoco significan disminuciones drásticas de los recursos sino modificaciones suficientes para promover la mejor gestión posible. Es razonable que Chile se mueva en esa dirección, sobre todo porque nuestro sistema de educación superior está sometido a un escrutinio intenso. La diversidad institucional que caracteriza en la actualidad al sistema de educación superior supone definir un marco institucional más razonable para decidir la asignación de recursos. Por cierto, esto no es tarea exclusiva de un gobierno sino que requiere un esfuerzo continuo y una reflexión permanente que supere el debate coyuntural muy marcado por intereses de corto plazo. Hay que levantar la mirada e imaginar hacia dónde debe converger el sistema de educación superior en el futuro cercano en lo que se refiere al financiamiento institucional. Un camino posible es el establecido en el aporte basal por desempeño. Este, como se recordará, ha asignado los recursos en función de una clasificación de las instituciones de educación superior. En particular, en este ejercicio las universidades fueron divididas según la cantidad de programas de Doctorado y las publicaciones científicas definiendo tres categorías: i) Universidades con énfasis en la docencia, investigación y programas de doctorado; ii) Universidades con énfasis en la docencia e investigación focalizada y iii) Universidades con énfasis en la docencia.

La regla de distribución de recursos en cada categoría tuvo directa relación con el grado de complejidad de las instituciones: si a la categoría 1 le corresponden 3 pesos, a la categoría 3 le corresponde 1.

Para la asignación de los recursos que estableció la Ley de Presupuesto 2012 se consideraron indicadores que representan las funciones académicas principales de acuerdo a las categorías señaladas, tanto en sus niveles relativos, como en su progreso en los últimos años, ponderados en igual proporción.

Creemos que este es un primer paso en la dirección de asegurar que los recursos públicos rindan los frutos deseados y reconozcan la heterogeneidad de las instituciones en la provisión de bienes públicos. Por cierto, debe recogerse la experiencia internacional y repensar las formas más apropiadas de clasificar instituciones y evaluar cómo asignar entre ellas los siempre escasos recursos públicos de los que dispone el país. Es razonable que esta forma de asignación de los recursos genere críticas. Las asignaciones entre categorías pueden ser distintas (por ejemplo poner más peso en las instituciones más complejas) o los indicadores específicos pueden ser otros y ponderados de distinta forma. Es importante tener una discusión respecto de estos asuntos con una mirada independiente de cómo resulte la distribución final de los recursos. También, cabe preguntarse por qué estos fondos están restringidos a unas instituciones privadas y no a otras. Sus fechas de creación, en particular si fueron creadas antes o después de 1981, factor definitorio de la pertenencia al CRUCH, no parecen razonables para incluir a unas y descartar a otras. En suma, para avanzar nos parece claro que es imprescindible reconocer las distintas características de las instituciones. No cabe duda que, como ocurre en otras naciones, las más complejas son un grupo reducido del total. Es bueno mirar brevemente el panorama internacional, particularmente el regional, para darnos cuenta de la transformación profunda que ha experimentado la educación superior. En América Latina los estudiantes que acceden a la educación terciaria han pasado de cerca de 300 mil en 1950 a una matrícula actual de cerca de 24 millones. En el mismo período las instituciones de educación superior han pasado de 75 a casi 15 mil, un cuarto de las cuales son universidades. Obviamente, de esta realidad emerge un panorama muy heterogéneo. Si nos concentramos sólo en las instituciones universitarias se puede apreciar que del orden de 3.500, es decir un 93 por ciento, son, en estricto rigor, docentes o tienen una producción de investigación muy modesta. Esta situación no es muy distinta de la que comentábamos al inicio para Estados Unidos e Inglaterra. El concepto de universidad ya no se atañe exclusivamente a lo que tradicionalmente se entendió por ella. Si uno se toma en serio la idea de que hay universidades distintas las implicancias sobre la asignación de recursos son relevantes. Se mencionaba antes que el 7 por ciento de las instituciones inglesas de educación superior concentra el 65 por ciento de los fondos públicos asignados a educación superior (si se considera sólo universidades, el 10 por ciento concentra el 70 por ciento). Aunque los antecedentes son dispersos, números similares se repiten en diversas naciones. Si hacemos un ejercicio similar en Chile la proporción del financiamiento institucional de nuestras instituciones líderes está del orden de 25 puntos porcentuales por debajo de ese 70 por ciento. Por cierto, Chile es un país aún en vías de desarrollo y no necesariamente deben reproducirse esas cifras, sobre todo si se considera que estamos lejos de tener un acceso igualitario a la educación superior. Pero sería inapropiado si no reflexionáramos sobre esta situación, particularmente si pensamos que nuestras universidades más complejas todavía están lejos de posicionarse entre las mejores universidades del planeta. En Asia varios países han elegido como estrategia posicionar a sus universidades más complejas entre las mejores del Orbe. Están avanzando en esa dirección, pero es muy temprano todavía para evaluar la rentabilidad social de ese proyecto. Obviamente ello no significa que nosotros nos debamos inhibir de pensar en esa posibilidad y ello indudablemente va acompañado de idear la estrategia más apropiada para alcanzar ese propósito, si es que el país decide avanzar en esa dirección. En particular, si se optara por seguir esta estrategia en el futuro el crecimiento de los recursos debería tener un sesgo hacia las instituciones líderes. Pero eso requiere posiblemente de otros cambios que se tocarán más adelante.

4. OTROS DESAFÍOS DE LA AGENDA

El desarrollo de la Ciencia y la formación de capital humano avanzado

Quizás como nunca antes los países están conscientes de la importancia que tiene la ciencia para el progreso de las naciones y para la calidad de vida de sus habitantes. Por cierto, la opinión pública, muchas veces, afectada o impresionada por las coyunturas de corto plazo pierde de vista la relevancia de la investigación y desarrollo científicos. Es así como se proyecta que en 2013 el presupuesto para ciencias en los países desarrollados alcance el punto más bajo dentro del presupuesto público desde 1975. Por cierto, la crisis económica en la que están sumidos muchos de esos países ayuda a explicar esa realidad. Aun así, debemos reconocer que en la gran mayoría de los casos su inversión en ciencias, como porcentaje del producto interno bruto, está muy por encima de la nuestra. Es indudable que nuestro país tiene que seguir haciendo crecer los recursos para investigación y desarrollando contribuyendo con fondos públicos pero también incorporando crecientemente, como ocurre en otras naciones, al sector privado a este esfuerzo.

Desde el punto de vista público se ha llevado adelante un importante esfuerzo. En particular, se ha aumentado el presupuesto de CONICYT. Así, este ha pasado de aproximadamente 220 millones de dólares en 2009 a casi 560 millones de dólares para 2013, constituyéndose por lejos en la principal fuente de inversión en ciencia y tecnología en Chile (esos recursos incluyen las becas de postgrado). Este esfuerzo se suma al crecimiento que están teniendo los presupuestos universitarios a través de fondos basales. Este esfuerzo es un reconocimiento de la importancia de invertir en investigación y desarrollo en nuestro país. Dos aspectos deben considerarse en este punto. En Chile, el número total de investigadores capaces de liderar un proyecto científico supera ligeramente los 4.000⁹, y esto para todas las áreas del conocimiento. Este número es similar a la dotación que exhiben algunas de las universidades que se encuentran entre las más destacadas a nivel mundial. A pesar de esto, la contribución de la investigación científico-tecnológica nacional cuando se normaliza por dólar invertido o jornada completa equivalente de investigadores, es la más alta a nivel latinoamericano (según se demuestra a partir de la información contenida en la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana (RICYT) o el reciente estudio para Chile realizado por SCImago a petición de CONICYT).

Parece razonable, entonces, poner dentro de esta estrategia un énfasis especial en la formación de capital humano avanzado (p. ej., becas de postgrado nacionales y en el extranjero o Becas Chile), en el aumento del número de proyectos de investigación para postdoctorados, investigadores jóvenes (Fondecyt Iniciación) e investigadores con trayectoria (Fondecyt Regular), asegurando al mismo tiempo una mayor internacionalización de la ciencia nacional y el acceso a mejor infraestructura para efectuar investigación de punta y competitiva a nivel mundial. En todos estos ámbitos se han hecho énfasis relevantes. En ese sentido es bueno destacar que el año 2013 el presupuesto de Fondecyt está aumentando en un 18 por ciento respecto de 2012. El compromiso con este fondo permitió financiar 631 proyectos en el concurso reciente, llevando las tasas de aceptación de proyectos a estar entre las más altas en la experiencia comparada. En total, el programa Fondecyt hoy mantiene activos cerca de 2.400 proyectos. En particular, es destacable que el número de proyectos de postdoctorado se ha triplicado desde 2010, alcanzando los 239 proyectos (56% tasa de aprobación).

⁹ Encuesta I+D, Minecon, 2009-2010.

También se han continuado con el programa Fondap, que recientemente entregó los resultados del Cuarto Concurso Nacional de Centros de Excelencia en Investigación en Áreas Prioritarias¹⁰ Fondap 2011, mediante el cual financiará 6 nuevos centros de investigación por un periodo de cinco años, renovable previa evaluación internacional, por un periodo de similar duración. Cada centro recibirá en promedio 4 mil millones de pesos durante el quinquenio. La novedad de estos centros es que abordan problemas-país u oportunidades-país, de manera multidisciplinaria, complementando así a los otros centros Basales, Milenio e Internacionales de I+D, conformando un variado ecosistema para la investigación asociativa que recibe del orden de 90 millones de dólares anuales. También conviene destacar el Primer Concurso de Equipamiento Científico Mediano del Programa Fondequip¹¹ que adjudicó recientemente cerca de 5.000 millones de pesos en 47 proyectos que beneficiaron a 10 universidades pertenecientes a siete regiones del país.

Indudablemente que hay carencias y se requiere una buena evaluación de las distintas iniciativas que lleva adelante CONICYT. Se ha concluido recientemente una exigente evaluación internacional que va a permitir mejorar los programas vigentes. Se requiere también asegurar un mejor sistema de ciencia e innovación en el país. Para estos efectos, se encuentra sesionando una comisión de expertos que va a realizar una propuesta concreta. El Ministerio de Educación presentó una propuesta integral en esa materia a esa comisión.

La duración de las carreras

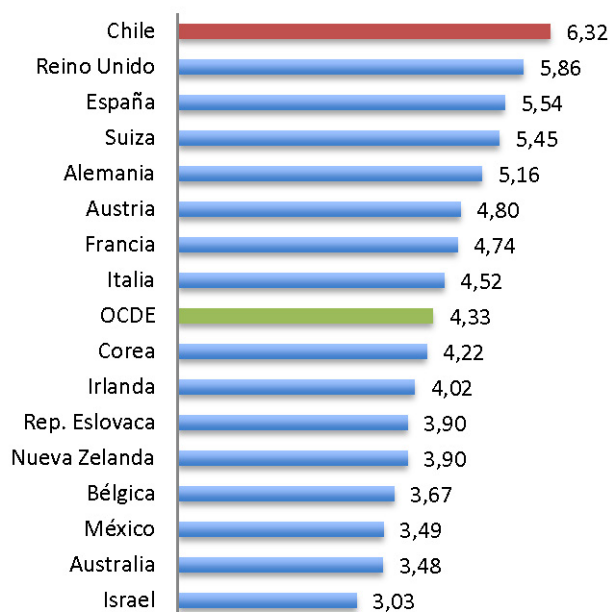
En Chile hace un buen tiempo se viene expresando una preocupación por la duración de las carreras. El Gráfico siguiente resume esa preocupación. Entre los países de la OCDE Chile es aquel donde los jóvenes más se demoran en acceder a su primer título.

¹⁰ <http://www.conicyt.cl/fondap/2012/10/19/conicyt-financiera-6-nuevos-centros-de-investigacion-en-areas-prioritarias-para-el-pais/>

¹¹ <http://www.conicyt.cl/fondequip/2012/12/03/conicyt-adjudica-cerca-de-5-mil-millones-en-su-primer-concurso-de-equipamiento-cientifico-y-tecnologico-mediano/>

DURACIÓN DE LAS CARRERAS

(AÑOS)



Fuente: OCED (2011).

Este no es un fenómeno explicado por unas pocas disciplinas sino que es relativamente generalizado como muestra el Gráfico siguiente. Todas las carreras ofrecerían un primer grado en un período que supera el promedio de la OCDE. Ahora bien la duración efectiva, definida por el momento en el que el joven accede a su grado supera largamente la duración informada de las carreras en proporciones que son elevadas, fluctuando entre un 9 por ciento para medicina hasta un 84 por ciento para Ingeniería Forestal. Para el promedio del sistema alcanza casi un 30 por ciento. Si bien los antecedentes respecto de la duración efectiva de las carreras son más dispersos, los disponibles sugieren que en Europa, Oceanía, Estados Unidos y Canadá la duración efectiva de las carreras no es demasiado distinta de la informada. Esa realidad no debe extrañar porque hay una preocupación efectiva de las universidades de esas regiones y países para que los estudios no se alarguen más allá de lo que las propias instituciones han acordado es la duración apropiada. Ello obedece al hecho que las instituciones son mucho más responsivas antes los estudiantes y la comunidad de lo que es tradicional en las universidades latinoamericanas.

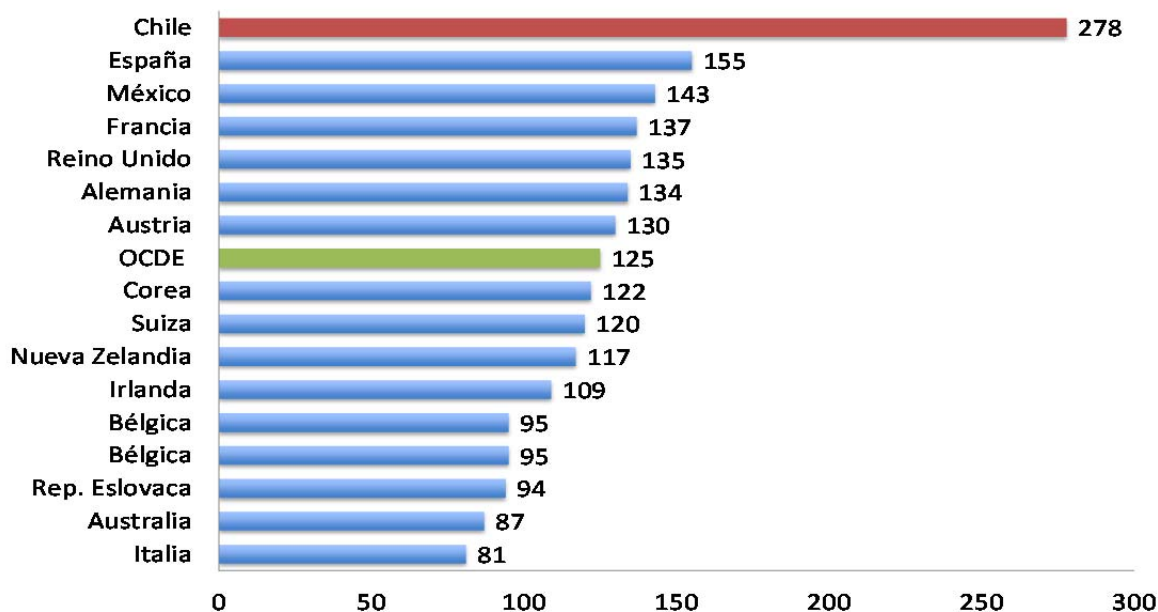
DURACIÓN FORMAL Y REAL DE PROGRAMAS DE MAYOR TITULACIÓN (SEMESTRES)

Universidades	N° de titulados	Duración Formal de la Carrera	Duración Real
Ingeniería Forestal	134	10,1	18,6
Agrupación de Ingenierías Civiles	3.133	12,1	16,8
Arquitectura	1.125	11,7	16,8
Medicina Veterinaria	645	10,3	16,4
Agronomía	833	10,1	16,0
Medicina	1.077	14,0	15,2
Odontología	684	12,1	14,4
Construcción Civil	219	9,9	14,4
Sociología	300	9,8	14,1
Psicología	2.509	10,4	13,6
Derecho	1.951	10,2	13,5
Ingeniería Comercial	2.468	10,1	13,5
Periodismo	891	9,8	13,4
Kinesiología	1.029	10,0	12,9
Enfermería	1.516	10,1	12,1
Administración Pública y Ciencias Políticas	414	9,8	12,1
Trabajo Social	1.437	9,7	12,0
Agrupación de Pedagogías	13.092	9,3	11,6
Universidades	33.457	10,2	13,2

Fuente: SIES, MINEDUC.

Esta preocupación del Ministerio de Educación no es antojadiza. Si las carreras son excesivamente largas, los costos para las familias y el Estado escalan a niveles muy altos atendida la realidad del país. El Gráfico que se presenta más adelante ejemplifica esta situación. En él se representa el costo total de acceder a un grado en Chile (para la familia, el Estado o ambos) respecto del ingreso per cápita. Es un valor significativo y está muy por encima del que se observa en las demás naciones y que debe suscitar una reflexión profunda. Si el primer título fuese igual que el promedio observado para la OCDE el costo de una carrera promedio sería un 32 por ciento más bajo. Si se pudiese avanzar en esta dirección se lograrían ahorros significativos que aliviarían la carga de los estudiantes y sus familias o liberarían recursos del Estado que podrían ser empleados en otros usos de mayor retorno social.

COSTO DE CURSAR LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE RESPECTO DE INGRESO PER CÁPITA
(PONDERA COSTO ANUAL POR DURACIÓN DE CARRERAS, EN %)



Fuente: OECD, Education at a Glance 2011, a partir de información de páginas 220 y 221, y SIES.

Estas estimaciones no consideran los costos adicionales, como por ejemplo los ingresos que dejan de percibir por concepto de trabajo, en los que deben incurrir los estudiantes como consecuencia de las duraciones más prolongadas que tienen los programas universitarios. Así, las estimaciones mencionadas subestiman el verdadero costo y los ahorros potenciales que tiene una duración de carreras que no sólo sea más corta sino que se lleve adelante en el tiempo informado.

La advertencia sobre la duración de las carreras no es sólo una preocupación nacional. El Informe elaborado por un equipo multidisciplinario de expertos del Banco Mundial y la OCDE (2009) emitió una larga lista de problemas que genera la excesiva duración de las carreras. Menciona que, entre otros problemas, genera inequidad porque los aumentos marginales de costos recaen con más fuerza sobre los jóvenes más vulnerables, retarda la inserción laboral, desatiende las competencias adquiridas, mantiene distinciones institucionales injustificadas, reduce la eficiencia en la titulación, desincentiva la investigación, dificulta la transparencia y desfavorece la internacionalización. Por lo demás, es una realidad que diverge completamente de la tendencia internacional que más bien apunta a simplificar los ciclos y acortar su duración, siendo el ejemplo más evidente de ello lo que está ocurriendo en el circuito europeo de educación superior y que también está siendo emulado en el mundo asiático. Es natural que esto ocurra así, porque en un mundo tan dinámico como el que estamos viviendo es esperable que los jóvenes exploren el mundo del trabajo y si luego lo estiman conveniente realicen maestrías de especialización o programas de doctorado. Esto se comprende todavía más si se piensa que el ritmo de cambio la sociedad moderna hará cada vez más necesario la formación continua. Impedir, entonces, que los jóvenes obtengan su primer título en períodos más breves parece un despropósito. Las carreras largas están en el interés de las instituciones, pero no en el de los jóvenes.

La discusión respecto de la duración de las carreras en educación superior se redobló con el Proceso de Bolonia que, entre otros aspectos, planteó que el primer ciclo de pregrado debería cubrir

un mínimo de 180 créditos y un máximo de 240 créditos para luego dar lugar a los ciclos de magíster y doctorado de 120 y 180 créditos, respectivamente. En muchos países se ha originado un debate respecto de si tres años son suficientes o se requieren cuatro. En general, se ha aceptado que el primer ciclo es de tres años, aunque se han establecido algunas excepciones en varios países. En aquellos donde se ha acordado más bien que los primeros títulos se obtengan después de 240 créditos, como en España, ha habido entre expertos un debate interesante discutiéndose la necesidad de que sean cuatro años. En este proceso hay evidencia que los programas que redujeron su duración vieron aumentada su demanda en comparación a los que mantuvieron una duración más larga, aunque se ha argumentado que ello puede obedecer a una señal de calidad asociada al Proceso de Bolonia (por ejemplo, Cardoso, Portela, Sá y Alexandre, 2007). En ese sentido es poco comprensible por qué no se avanza más rápidamente en el acortamiento de carreras. Los argumentos en contra de subirse a esta tendencia mundial no son muy precisos y parecen olvidar que hay algunas experiencias de acortamiento de carreras en Chile que no parecen haber sufrido ninguno de los problemas que se le atribuyen a iniciativas de esta naturaleza.

Respecto de la duración de las carreras en Chile es bueno recordar que el Estado ha estado desarrollando diversas políticas que han intentado abordar el desafío de una mayor armonización curricular y lograr controlar la larga extensión de las carreras. En ellas se han invertido sumas que superan los 70 mil millones de pesos y si bien las instituciones se han involucrado, entre otras iniciativas, en procesos de revisión y rediseño curricular centrados en el estudiante, los resultados no son muy halagüeños. Los avances han sido extremadamente lentos. El CRUCH ha mencionado en diversas ocasiones las iniciativas que desde 2002 se vienen desarrollando para establecer un Sistema de Créditos Transferibles (SCT-Chile), mencionándose incluso que este es un proyecto emblemático. Sin embargo, este está lejos de ser una realidad. Contrástese esta realidad con el Proceso de Bolonia que a pesar de las mayores dificultades que supone articular a distintos países muestra un avance persistente. En ese sentido, aun con todos los problemas que pueda tener nuestro sistema de educación superior para avanzar en el acortamiento de carreras, los impactos negativos de no subirse a la tendencia internacional en esta materia seguramente son mayores de los que podrían ocurrir si no se avanza en esa dirección. La experiencia comparada al respecto es ilustrativa, no observándose ningún costo mayor de esta transformación aunque sí enormes beneficios.

Esta tendencia al acortamiento de las carreras en otras latitudes se ha llevado adelante sin grandes inversiones adicionales de recursos, por lo que sorprende que frente a avanzar en esta realidad se plantee inmediatamente la necesidad de nuevos recursos adicionales sin especificar exactamente las causas de este mayor financiamiento. Parece existir una evaluación demasiado estática de las respuestas de las instituciones. En efecto, si los nuevos estudiantes egresan antes que las generaciones precedentes y los aceptados siguen siendo los mismos el número de estudiantes obviamente debería descender al poco andar. Pero ello también liberaría infraestructura y, por tanto, el número de aceptados subiría como, de hecho, ha ocurrido en los casos en que se ha producido un acortamiento de los programas de educación superior. En general, estos cambios son vistos como una oportunidad de restringir la matrícula en los programas que no están rindiendo los frutos deseados desde el punto de vista de la misión de la institución de educación superior y ampliar aquellos que se acomodan mejor a esa misión.

Hay diversos argumentos para justificar esta duración de carreras. Por ejemplo, que en Chile éstas corresponden a estructuras terminales que son habilitantes para las profesiones y que no consideran la continuación en segundos ni terceros ciclos de postgrado. No obstante, no hay evidencia que apoye esta afirmación. Por lo demás, tampoco se plantea la pregunta de si esto es

deseable socialmente o de si sería deseable transitar hacia otro esquema, de las repercusiones que esto tiene en la inserción en el mercado laboral y de si no se debiera ofrecer a los propios estudiantes la alternativa de elegir la estructura de formación profesional que más les acomode (pregrado largo y terminal o pregrado corto con posibilidad de continuidad de estudios). Hay, además, en esta mirada el convencimiento de que las habilidades profesionales que se entregan son realmente valiosas y de alto nivel. Sin embargo, ello está lejos de estar demostrado y aun cuando lo estuviese, no es evidente que tal combinación de largo y calidad sea necesariamente deseable (por ejemplo, se podría pensar que si se duplica el largo de las carreras, los egresados estarían todavía mejor preparados, pero es dudoso que éste sea el camino a seguir). Las universidades interactúan sorprendentemente poco con los empleadores de sus egresados y, por tanto, comienza a aparecer información dispersa respecto de que la habilitación profesional que ofrecerían las universidades es muy rudimentaria. En ese sentido, es difícil pensar que las instituciones de educación superior puedan cumplir satisfactoriamente el equivalente a un proceso de certificación profesional como ocurre en otras latitudes. Además, hay que considerar que son pocas las disciplinas donde esa certificación o habilitación existe, pero en Chile prácticamente todas las carreras universitarias tienen un promedio superior a la OCDE. Es habitual también que se señale que las deficiencias de la formación escolar en Chile conducen a grandes lagunas en los estudiantes, los que les hacen difícil terminar sus estudios oportunamente y hacen problemático para las instituciones acortar formalmente las carreras. Sin embargo, son muchos los países que lidian con esta realidad sin que ello signifique una duración excesiva de las carreras. Ocurre también que en el resto del mundo las instituciones que reciben a alumnos de menor desempeño académico no tienen carreras más largas que las demás (la evidencia es dispersa pero clara). En general, estos planteamientos tampoco se preguntan si son los estudiantes los que deben asumir todo el costo de sus vacíos escolares por la vía de estudiar más años o si las instituciones deben buscar mecanismos alternativos de apoyo que les permitan adaptarse a su alumnado. Por último, es inexplicable que la duración de las carreras sea tan o más prolongada en las instituciones que reciben a los estudiantes más aventajados.

El Ministerio de Educación cree que esta agenda debe ser empujada a través de distintas vías que supongan, por una parte, eliminar todas las barreras administrativas que pudiesen existir para este propósito (por ejemplo, las exigencias de un número mínimo de semestres para acceder a algunos cargos de la administración pública), cambios legales en la normativa de la educación superior y la inclusión en distintos instrumentos de política, como los aranceles de referencia o las asignaciones de fondos públicos que premien el acortamiento de carreras.

El Sistema de Admisión

En enero de 1967 y como exigencia para el ingreso de los estudiantes a las universidades ese mismo año se aplicó, por primera vez, la PAA. En esa ocasión ella fue utilizada por todos los planteles de educación superior. Sin embargo, desde el punto de vista del acceso eran tiempos muy distintos. Ese año la matrícula en las ocho universidades que existían en ese entonces alcanzó cerca de 55 mil jóvenes. Por consiguiente, el conjunto de instrumentos disponibles fue diseñado para administrar un sistema de educación superior muy pequeño y selectivo.

El sistema diseñado en ese entonces, sin perjuicio de las revisiones en los contenidos y la inclusión de pruebas especiales para algunas carreras, se mantuvo sin variaciones significativas hasta el año 2002 (hubo una excepción que fue la creación de la prueba obligatoria de historia y geografía de Chile en 1983). A partir del proceso de admisión 2004 (año 2003) los instrumentos de selección fueron reemplazados. Quedaron atrás las Pruebas de Aptitud Académica, Verbal y

Matemáticas, las Pruebas Específicas de Matemáticas, Biología, Física, Química y Ciencias Sociales y la Prueba de Historia y Geografía de Chile, siendo estas reemplazadas por cuatro Pruebas de Selección Universitaria (PSU): Matemáticas, Lenguaje y Comunicaciones, Ciencias y Ciencias Sociales. La tercera de estas pruebas tiene un núcleo común y luego los estudiantes pueden elegir un módulo complementario especializado en Química, Física y Biología. En ese sentido quizás el cambio más notorio es que se suprimió un examen de matemáticas. En la práctica, en muchas carreras disminuyó el número de instrumentos disponibles para distinguir entre postulantes a las diversas universidades y carreras. Cabe recordar que estos cambios se anunciaron antes que concluyera un proyecto FONDEF que contemplaba pruebas alternativas de selección universitaria, es decir antes que se supiera el carácter definitivo que iban a tener los distintos instrumentos y se validara su aplicación. Esa experiencia ya arrojó diversas dudas respecto de la capacidad de la institucionalidad existente para garantizar una evolución razonada y razonable del sistema de admisiones.

En el proceso de admisiones 2013 se aplicó por décima vez el nuevo conjunto de pruebas y se sigue extrañando una reflexión más profunda sobre la evolución que debe tener el sistema de admisión a las universidades chilenas. Este año se introdujo una bonificación de notas una vez que ya se había dado el puntapié inicial al proceso de admisión. Una vez más no se conocieron ni se anticiparon a la opinión pública los estudios que evaluaran los potenciales impactos de estos instrumentos¹² y avalaran la conveniencia de incorporarlos. Además, contradiciendo la experiencia de sistemas de admisión de otras naciones, los cambios propuestos se anunciaron en medio de un proceso que ya se había iniciado.

En enero de 2013 se conoció una auditoría internacional realizada por la consultora internacional Pearson que reveló que nuestra PSU no satisface plenamente los estándares internacionales que se exigen a una prueba de altas consecuencias. Son positivas estas evaluaciones, porque permiten ir mejorando los instrumentos e incorporando los avances que ocurren en el diseño de pruebas estandarizadas. La preocupación más inmediata es que la auditoría reitera algunos cuestionamientos que estaban presentes en una evaluación hecha en 2004 por ETS. Que esas advertencias no hayan sido acogidas revela una inercia que es propia de una institucionalidad que no reacciona apropiadamente a las exigencias a las que deben estar sometidas los sistemas de admisión a la educación superior. Estos tres episodios reflejan desprolijidades que no se observan en sistemas más maduros y constituyen una clara evidencia de falencias institucionales que requieren superarse. Ello se nota también en otras dimensiones. Por ejemplo, en la ausencia de un plan claro de desarrollo del sistema de admisión a las universidades chilenas, la débil experimentación que se observa con nuevos instrumentos de selección, la escasa información sobre el desempeño de las pruebas existentes y la insuficiente divulgación de material de apoyo a los futuros postulantes y docentes, entre otros aspectos.

Es conocida en la literatura especializada la inconsistencia dinámica que puede significar en las decisiones un inadecuado diseño de las instituciones. En esas situaciones se pierde de vista una mirada de más largo plazo en las decisiones y se dejan de abordar iniciativas que apunten a solucionar problemas cuyos efectos no se van a notar de inmediato pero que no por ello pueden postergarse, sobre todo cuando las consecuencias de no enfrentarlos son complejas. Por ello, no es casualidad que en la experiencia comparada se observen, en general, instituciones especializadas con consejos directivos bien constituidos que las dirigen y personal calificado que les reporta. En general, son personas con conocimientos especializados en los asuntos propios del sistema de

¹² Si bien existen estudios que mostrarían que la incorporación de alguna forma de ranking podría contribuir a aumentar la predicción de desempeño y también la equidad, ellos son más bien de carácter limitado. Además, el instrumento utilizado en esos estudios no era propiamente el ranking (o más bien bonificación de notas) que se terminó acordando.

admisiones. Por ejemplo, cuando se trata de miembros de universidades o nominados por éstas típicamente se recurre a vicerrectores de admisión. También se observa una separación entre el diseño de los instrumentos y la elaboración e implementación de los mismos. La razón es relativamente simple. La elaboración de preguntas, la mantención de bancos de preguntas pertinentes y la realización de pilotajes y análisis de estos con altos estándares son relativamente caros. En ese sentido si el proceso está en una sola institución, ésta no tiene necesariamente los incentivos para desarrollar estas tareas con exigencias elevadas. Se requiere, entonces, de un mandante cuya preocupación sea asegurarse de que esos procesos funcionen adecuadamente. Obviamente que es de mucha utilidad que, además, el mandante o institución responsable de dirigir el sistema de admisión tenga que dar cuenta de su labor a todos los actores interesados y, en general, a la opinión pública. Nuestro país está lejos de tener una institucionalidad de estas características. En esencia, ella no es muy distinta de la que existía en los comienzos de la PAA, a pesar del significativo incremento en el número de estudiantes que rinden las diversas pruebas, la oferta de programas e instituciones de educación superior y el mayor escrutinio al que son sometidos los sistemas de admisión en todo el mundo, entre otros aspectos. Que este último fenómeno también ocurre en Chile se nota, por ejemplo, en el creciente cuestionamiento de estudiantes y de diversas organizaciones a los instrumentos disponibles y a la confiabilidad de los mismos.

Otro aspecto en que nuestra institucionalidad muestra carencia proviene nuevamente de la comparación con la experiencia internacional. En esta se aprecia una preocupación por enriquecer los instrumentos de selección tanto si la admisión tiene su base en el sistema escolar como ocurre, por ejemplo, en Inglaterra o Alemania o si es sobre la base, principalmente, de pruebas de admisión como en Estados Unidos o Suecia. Así, por ejemplo, en Estados Unidos existe un conjunto básico de instrumentos que incluye una prueba de aptitud verbal, una de aptitud matemática y un test de escritura. Este es acompañado por veinte pruebas específicas, un número importante de las cuales mide conocimientos en otro idioma, pero también hay dos pruebas adicionales de matemática de distinto grado de dificultad, literatura, biología, física e historia universal, entre otras. En el Reino Unido, las universidades les exigen rendir entre tres a cinco materias a sus postulantes de un total de poco más de 40 materias que ofrecen las instituciones responsables de administrar los exámenes. Las materias solicitadas varían en cada uno de los programas ofrecidos.

Esta evolución tiene diversas explicaciones. Por una parte, se desea que los jóvenes que aspiran a la universidad puedan estudiar y especializarse en las materias que son de su interés con un grado de profundidad mayor sin que ello signifique restringir las opciones de estudio disponibles. Esta posibilidad también permite una mejor preparación para los estudios superiores. Por otra, a las universidades les interesa afinar de la mejor forma posible la predicción respecto del rendimiento académico de los estudiantes que ingresan a sus aulas. Asimismo, y en línea con este último propósito, se espera que los distintos instrumentos, tanto los que evalúan las capacidades cognitivas como aquellos que apuntan a medir habilidades no cognitivas, reflejen adecuadamente las distintas habilidades de los jóvenes, porque ese esfuerzo permite que aumenten las opciones de incluir en las universidades más selectivas a un estudiantado más diverso socialmente.

Una institución más especializada y de mayores capacidades que el actual sistema podría abordar desafíos que no se han asumido desde esa primera vez que se aplicó la PAA en enero de 1967. No hay una única forma de organizar la nueva institucionalidad que debería hacerse cargo del sistema de admisión, pero es evidente que esta debe tener un carácter especializado y la suficiente flexibilidad en su gestión. Una posibilidad es, al igual que en el caso del CollegeBoard, constituir una fundación sin fines de lucro responsable de esta tarea. Más allá de la fórmula legal que se elija para instalar esta institución, es importante que no sea de carácter informal, es decir que

tenga precisamente un sustento legal y que se someta a un estatuto que proyecte apropiadamente su labor en el tiempo. Entre otras consideraciones, ese estatuto debería establecer los siguientes aspectos:

Principios

1. **Calidad del sistema de educación superior.** Desde este punto de vista, es fundamental el poder predictivo de los instrumentos de selección. Estos instrumentos deben ser capaces de identificar habilidades cognitivas y no cognitivas de los estudiantes, de modo de permitir a las instituciones seleccionar a quienes tengan mayores probabilidades de desempeñarse satisfactoriamente en sus programas de estudio.
2. **Equidad y diversidad.** Debe buscar la integración de jóvenes talentosos de sectores desaventajados y resguardar que no haya discriminaciones arbitrarias. El sistema de selección debe contar con instrumentos que permitan responder de manera adecuada a la heterogeneidad que existe en la educación superior tanto en términos de estudiantes y sus habilidades, como de instituciones.
3. **Foco en los alumnos.** Los alumnos tienen derecho a estar bien informados, a contar con suficiente material de estudio y preparación, a que haya una estabilidad del sistema, a un sistema de postulación simple y transparente, que les permita contar con diversas alternativas y con el tiempo y el apoyo para una adecuada toma de decisiones, etcétera.

Funciones

Para asegurar el cumplimiento de los propósitos recién descritos, se propone que el nuevo organismo esté abierto a todas las instituciones de educación superior que se acojan al sistema de admisión y cumplan, tal como se señala más adelante, con los requisitos específicos que la nueva organización defina. Las funciones de la nueva institución incluirían:

1. Diseñar instrumentos de selección coherentes con los propósitos.
2. Contratar la elaboración de los instrumentos de selección que cumplan con los elementos de diseño definidos con una institución externa. Esto obedece a la conveniencia de separar la función de diseño y elección de instrumentos de la elaboración de los mismos. Es importante que vele porque los bancos de preguntas y las pruebas sean de propiedad de la institución responsable del sistema de admisión y no de la agencia externa que elabora las preguntas. Durante un período de transición a definir, la agencia responsable de elaborar los instrumentos podría ser el DEMRE. Luego podría participar en la licitación convocada o bien, si su labor es bien valorada podría continuar a cargo de esta tarea. La decisión específica debe radicarse en la nueva institución.
3. Evaluar permanentemente los instrumentos y el sistema de selección y proponer alternativas para mejorarlos. Una primera tarea asociada a esta función consistiría, más allá de las recomendaciones que realice la comisión de expertos antes mencionada, en evaluar el Informe de Pearson sobre la PSU y proponer una agenda complementaria de cambios de mediano y largo plazo.

4. Velar por que las modificaciones a los instrumentos y al sistema de selección se hagan de manera oportuna y basadas en evidencia que apoye su realización, así como por que sean anunciadas con suficiente anticipación.
5. Encargar la aplicación de los instrumentos de selección que, por razones de eficiencia, podría estar en manos de la misma institución elaboradora de las pruebas.
6. Administrar el sistema de postulación y selección de estudiantes a las instituciones de educación superior.
7. Difundir entre los estudiantes y las instituciones de educación superior todos los antecedentes que resulten relevantes para ellos y que garanticen la transparencia del sistema (resultados de estudios, modificaciones en el sistema, fechas relevantes, usos de recursos, etcétera).
8. Realizar recomendaciones de carácter general sobre las ponderaciones de los instrumentos de selección a las IES miembros y realizar sugerencias específicas sobre éstas.
9. Proponer iniciativas y acciones que promuevan la inclusión y la equidad, como serían cursos en línea para estudiantes de menores recursos que aspiran a acceder a la educación superior.
10. Rendir cuenta pública de su labor.

Este organismo podrá externalizar sus funciones a través de licitaciones o contratos directos, velando siempre por hacer un uso eficiente de sus recursos.

Naturaleza de la institución y membresía

La institución sería organizada como una fundación, corporación u otra organización de carácter similar y debe contar con estatutos. Todas las IES que cumplan los requisitos establecidos por la corporación podrán adherirse al sistema, haciéndose miembros. Un ejemplo de requisito es que las instituciones deban seleccionar a la mayor parte de sus alumnos en base a los mecanismos adoptados por el sistema, pudiendo dejar una fracción acotada para cupos especiales (deportistas, discapacitados, etcétera, pero en ningún caso a cambio de transacciones económicas). El incumplimiento de los estatutos podría implicar la expulsión del miembro.

Estructura

El Sistema estaría compuesto por un director ejecutivo, seleccionado por concurso y elegido por el Consejo, y por un Consejo compuesto por 15 integrantes, cuyo fin es velar por el cumplimiento permanente de los principios. Es importante que al interior del Consejo haya miembros elegidos por el CRUCH y por las demás instituciones adheridas al sistema, así como representantes de los establecimientos secundarios del país y del Ministerio de Educación. Las funciones deben estar claramente diferenciadas entre la dirección ejecutiva y el Consejo.

Financiamiento

El esquema básico de financiamiento se mantendría. Se establece un precio por estudiante que rinde los instrumentos y el Estado lo paga en el caso de los alumnos pertenecientes a escuelas subvencionadas que los rinden por primera vez. Los recursos serían administrados por esta

corporación y en caso de externalizar alguna de sus funciones, será la Corporación la encargada de negociar los contratos y realizar los pagos correspondientes.

No cabe duda que el sistema de admisiones chileno presenta particularidades que son difíciles de encontrar en la experiencia comparada. Que ello ocurra no necesariamente es *a priori* un signo de debilidad. Sin embargo, un análisis informado sugiere que no está a la altura de lo que debe ser un sistema moderno y sofisticado. Esas particularidades pasan a ser defectos que deben corregirse. Otra anomalía del sistema nacional es que exista un financiamiento institucional atado al resultado que obtienen los estudiantes en la Prueba de Selección Universitaria. Ello tiene ventajas y desventajas, pero en la actualidad las últimas parecen superar largamente a las primeras. Desde luego inhiben la innovación en el sistema de admisión. Por ello, parece razonable evaluar el término gradual del aporte fiscal indirecto y su reemplazo, por ejemplo, por un fondo que promueva el ingreso a universidades de calidad de estudiantes vulnerables con mérito y también su posterior apoyo en los primeros años de estudio.

Gobiernos universitarios

En los últimos años ha habido una importante transformación de los gobiernos universitarios en diversas latitudes (Europa, Asia y Oceanía), particularmente en las universidades estatales. No hay un modelo único y los arreglos institucionales son diversos. Hay, en general, una apuesta por una mayor participación externa en las instancias superiores acompañado de una mayor flexibilidad para la gestión. Chile no se puede sustraer de este debate y el Ministerio de Educación espera hacer una propuesta al respecto antes que termine el primer semestre.

5. CONCLUSIONES

El conjunto de propuestas para la educación superior presentado en estas líneas constituye una agenda de cambios bastante amplia y profunda. De alguna forma, quizás, resulta hasta ambiciosa. El principal objetivo es adecuar el marco regulatorio, los medios de financiamiento y las condiciones de acceso para que respondan a los problemas inherentes de un sistema que ha crecido rápidamente, pasando en dos décadas de ser un sistema selectivo y bastante homogéneo, a uno masivo y diverso. El Gobierno del Presidente Piñera está convencido de que es positivo que el sistema de educación superior esté disponible para todos los jóvenes que tengan mérito académico, sobre todo en un país que, como el nuestro, presenta una alta desigualdad de ingresos. Pero un sistema masivo impone con urgencia la necesidad de hacerse cargo de los riesgos que encarna: mantener estándares de calidad en todas las instituciones de educación superior, reducir las asimetrías de información, proteger a los estudiantes de la posibilidad de que el paso por la educación superior se transforme en una pesada carga financiera, diferenciar y apoyar a las instituciones según los bienes públicos que éstas producen y mantener la sustentabilidad del sistema, de modo de enfocar los recursos hacia el origen de las brechas de rendimiento por nivel socioeconómico.

Las distintas propuestas aquí presentadas responden a un intento de pensar al sistema de educación superior en su conjunto: cada una tiene funciones propias, las que entre sí son complementarias. Por supuesto cada una de estas piezas es perfectible y estamos abiertos, como Ministerio de Educación, a mejorarlas y a buscar consensos. Ellas seguramente avanzarán a distintos

ritmos, pero esperamos que, así como los lineamientos generales de la política de superior –como la creencia de que Chile debe avanzar hacia un sistema masivo– han gozado de amplio respaldo en democracia, estos planteamientos sirvan también de base para la política de educación superior de los gobiernos futuros. Porque la educación superior requiere de una política de Estado.