

EJES PARA LA ELABORACIÓN DE UNA POLÍTICA PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Introducción

A mediados de los noventa se inició el programa de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad de la Educación Superior (MECESUP). Éste trajo enfoques nuevos y aportes financieros adicionales hacia el sector. Hacia julio de 1997 se delineó un nuevo marco de política que, en términos generales, ha regido hasta ahora. En ese momento se distinguieron cuatro ejes orientadores de la política en el área, que se relacionan con los grandes objetivos que inspiraron la reforma del sistema educacional en su conjunto: el mejoramiento de la calidad de la educación superior en todos sus niveles, la igualdad de oportunidades, expresada básicamente en la búsqueda de la equidad en las condiciones de acceso, la regionalización o fomento del desarrollo regional y la internacionalización de la educación superior. En cuanto a los instrumentos, fueron básicamente de financiamiento: el aporte fiscal directo, el indirecto, los fondos institucionales y los apoyos a la investigación a través de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT).

La actual administración del país asumió los desafíos anteriores, centrándose en la calidad y la equidad, y determinó que al Estado le competen las funciones de fomento y promoción de dichos ejes fundamentales. La forma de materializarlas fue a través del perfeccionamiento o la creación de instrumentos apropiados. Las principales herramientas de esta política fueron, por una parte, el programa MECESUP, que proporcionó ingentes recursos para el mejoramiento institucional y de la calidad de la educación a las universidades del Consejo de Rectores (UCR); por otra, los ítemes de aportes del Estado permanecieron relativamente iguales a los años anteriores, pero se multiplicaron tanto las becas como los recursos

para los créditos estudiantiles de los fondos solidarios de estas mismas casas de estudios. Por último, los desafíos de la calidad y la equidad se abordaron con dos importante proyectos de ley: uno, ya aprobado y a la espera de su promulgación, que crea un sistema de financiamiento para estudios superiores de jóvenes que asisten a universidades privadas, institutos profesionales y centros de formación técnica, que hasta ahora no habían contado con ningún tipo de ayuda estatal salvo que lograran elevados puntajes para la obtención de becas; otro de aseguramiento de la calidad que aún se discute en el Congreso. Por último, se deben mencionar varias iniciativas para mejorar los fondos de crédito solidarios y para modernizar la estructura legal, reglamentaria y administrativa de las UCR¹.

El desarrollo y el fortalecimiento de la educación superior son estratégicos

Se dice que algo es estratégico cuando forma parte de los objetivos de largo plazo, o cuando es una de las formas como la sociedad crea valor. Así como en las décadas anteriores a los años sesenta fue estratégico el impulso a la educación básica y luego a la educación media para el desarrollo cultural y económico del país, hoy lo es completar el sistema de enseñanza con niveles postsecundarios para el universo de la población joven. Ahora que en nuestro país se asegura que se completará el ciclo de la educación formal con la nueva ley de obligatoriedad de los 12 años, tenemos que empezar a pensar que más y más jóvenes estarán en condiciones de seguir –y demandarán– estudios superiores.

El desarrollo de la educación terciaria es estratégico, pues constituye una fuente de bienestar tanto personal como colectivo, al generar importantes recursos en el mercado laboral para las

1 Fiscalización ex-post de la Contraloría General de la República, autorización para endeudamiento de largo plazo y el establecimiento de un mecanismo de publicidad de los balances y estados financieros de las universidades estatales, lo que traerá mayor transparencia de la información.

personas y, al mismo tiempo, ser fuente de externalidades positivas al desarrollo del país. En efecto, la educación superior es un factor determinante en los niveles de ingreso de las personas. Estudios con datos nacionales han demostrado² que quienes tienen educación superior reciben, en promedio, remuneraciones cuatro veces más elevadas que quienes sólo cuentan con estudios secundarios. En la medida en que ampliamos el acceso a sectores de la población estudiantil de bajos recursos, permitimos una mayor movilidad social y económica de los hogares de esos futuros profesionales y, en consecuencia, promovemos la equidad.

Por otro lado, dentro de la discusión sobre cómo generar y sostener altas tasas de crecimiento de nuestro país, es evidente que sólo será posible con la incorporación de mayor valor a nuestros productos. Una de las maneras de lograrlo es desarrollando nuevas ventajas comparativas e incorporando innovación y tecnología a nuestros recursos naturales. Inevitablemente, esto lleva a cómo mejorar nuestra capacidad de innovación y de absorción de tecnologías, proceso imposible sin una fuerza de trabajo cada día más capacitada y mejor formada para enfrentar esos desafíos. La expansión de la enseñanza postsecundaria da cuenta de que los requerimientos del desarrollo tecnológico y productivo necesitan cada vez más de una mejor y más calificada fuerza de trabajo. Un dato interesante: los países desarrollados y con ingresos *per cápita* sobre los 10 mil dólares tienen una proporción de más del 20% de su fuerza de trabajo con enseñanza terciaria; Chile cuenta con sólo un 14%.

Sin dejar de lado el hecho de que mejores niveles educativos traen aparejados mayores niveles de cultura y bienestar social, podemos afirmar que la educación superior es estratégica en nuestro actual estadio de desarrollo, porque es una herramienta de equidad a la vez que un factor fundamental para el desarrollo productivo del país.

2 Osvaldo Larrañaga, 2002. Encuestas CASEN 1990-2003.

La masificación de la educación superior

En muy poco tiempo, uno de cada dos jóvenes de nuestro país estará cursando estudios postsecundarios. Para ponerlo en perspectiva, al inicio de los años ochenta el porcentaje de jóvenes en la educación superior llegaba al 7% de su generación³ y en los años cincuenta era menos del 2%. La masificación de esta modalidad educacional es un fenómeno que se ha venido dando en muchos y muy diversos países en las últimas dos décadas. En el nuestro significó que en los últimos trece años cambiamos la geografía del mundo juvenil, pasando de un 14% de los jóvenes en edad de cursar estudios superiores a un 38% en promedio, según la última encuesta CASEN (2003). El fenómeno más impactante, sin embargo, es el aumento de la participación de los más pobres. En el primer quintil de ingresos (el 20% más pobre), de 4% en 1990 pasamos a 14% en 2003. Este acceso masivo ha significado una profunda revisión de los paradigmas respecto de los estudios superiores y de la distribución de recursos públicos asociados. No podemos seguir diseñando políticas del mismo modo que cuando sólo una elite accedía a ellos.

En lo académico, el impactante aumento de jóvenes deseosos de continuar estudios superiores hace surgir nuevas necesidades docentes, nuevas carreras y metodologías, y asumir que la población a la que se atiende es heterogénea, tanto en sus niveles educativos como socioeconómicos. Pareciera que no hay sólo un modelo de universidad, sino que es legítimo recrear el espacio de educación superior mirando el acceso de las grandes mayorías.

Financiamiento

Por otro lado, la masificación ha ejercido gran presión por recursos fiscales para el financiamiento de la educación terciaria, convirtiéndolo

3 La matrícula total de las 12 carreras universitarias fue de 31 mil estudiantes el año 1981 (universidades del Consejo de Rectores). La matrícula total de pregrado del mismo año fue de 117 mil estudiantes, considerando institutos profesionales (Arriagada, 1989). Según datos de la CEPAL, la población entre 18 y 24 años en el mismo año fue de 1.639.516 jóvenes. Considerando el conjunto, la cobertura fue de un 7%. Esto fue variando lentamente con la incorporación de universidades nuevas.

en un tema de alta prioridad. ¿Cómo responder ante esta demanda? ¿Ampliando la oferta pública? ¿Mejorando la eficiencia de los recursos públicos involucrados? ¿Perfeccionando la regulación de la creciente oferta privada y pública? ¿Facilitando el acceso de todos los jóvenes a algún tipo de educación superior?

Es tal la presión por recursos, que hasta los gobiernos más “estatistas” (el caso de Australia o México)⁴ han cambiado a sistemas que descansan en el financiamiento privado. Es decir, se ha llegado a un concepto implícito: la formación profesional que entrega la educación superior se paga⁵. En algunos casos los recursos provienen de la banca privada; en otros, del fisco. Pero los sistemas de acceso descansan en préstamos estudiantiles que son todos reembolsables. En cuanto al apoyo del Estado para asegurar el acceso, se cuenta con subsidios para los estudiantes pobres o sistemas de garantías para que puedan endeudarse con la banca.

Para las otras actividades de educación superior –como la investigación, la extensión y los posgrados– los Estados siguen proporcionando recursos públicos a través de diversos mecanismos; en Chile, a través de los aportes fiscales, los institucionales y los fondos concursables. Creemos razonable que el rol del Estado, comprometido con la educación básica y media, sea más el de apoyar que el de financiar directamente la oferta educativa de formación superior, estimular la investigación y extensión, y regular el complejo mercado educacional.

En la actualidad, el presupuesto fiscal para la educación superior representa un 14% del presupuesto global de educación. Éste, a su vez, es aproximadamente el 21% del gasto fiscal (lo que significa que la educación superior es un 3% de éste). Se destina mayoritariamente a las veinticinco UCR, lo que beneficia al 49%

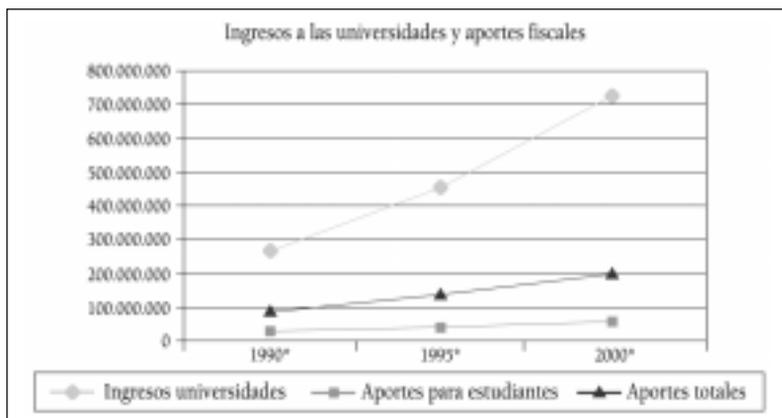
4 (Leiva, Alicia, 2004).

5 (Leiva, Alicia, 2002).

de los estudiantes del sistema. El gasto fiscal en educación superior se distribuye⁶ entre estas universidades (Aporte Fiscal Directo y fondos) 53%; ayudas a estudiantes (crédito y becas para las mismas universidades) 26%; instituciones de desarrollo científico y tecnológico (CONICYT) 15%; aportes generales a todas las instituciones (Aporte Fiscal Indirecto, algunas becas) 6%. A estos recursos se deben agregar las franquicias tributarias por Ley de Donaciones, que suman unos cuatro puntos porcentuales adicionales al presupuesto anual que se distribuye mediante el Ministerio de Educación (MINEDUC).

En síntesis, un 74% se destina a sólo una parte de la oferta, es decir, a las instituciones del Consejo de Rectores y un 26% a la demanda (los jóvenes, en forma de crédito para pagar sus estudios). ¿Es suficiente? ¿Es racional esta distribución? ¿Es justa y equitativa? En el gráfico 1 se puede ver el aumento que han experimentado los ingresos propios. El aporte fiscal ha pasado del 44% del total de ingresos al 31% (a pesar de estar creciendo en términos absolutos).

Gráfico 1



Fuente: Leiva, Alicia (2005).

6 Con datos de 2003.

Parece necesario revisar la segmentación existente en los aportes públicos para mejorar su distribución, vinculándolos no sólo a criterios históricos, sino también a resultados demostrados y a la equidad.

Calidad del sistema

A medida que la educación superior se masifica, se comercializa y se internacionaliza, es más necesario contar con un robusto sistema que asegure la calidad de las diversas ofertas, las que, además, están en permanente crecimiento.

El resguardo de la calidad del sistema se ha abordado desde el concepto de “aseguramiento de la calidad” y operará a través de evaluaciones a las que se sometan las casas de estudios con agencias especializadas, certificadas por la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP) o por el organismo que la sustituya⁷. Ese proceso se llama “acreditación voluntaria de carreras e instituciones”. Lo que se evalúa es la capacidad de autorregulación, es decir, el conjunto de políticas, procedimientos y acciones que permitan aseverar que la institución está avanzando hacia el cumplimiento de su proyecto académico. Este sistema pretende subsanar el hecho de que la actual legislación sólo se preocupa de vigilar aquellas instituciones que no tienen la autonomía y con las cuales se vive un proceso relativamente riguroso de seguimiento. Desde que el Consejo Superior de Educación (CSE) les otorga la autonomía, ninguna autoridad vigila ni supervisa la calidad de lo que ellos imparten. Esta nueva ley (aún en el Congreso) persigue cubrir la etapa posterior con la práctica de la acreditación.

En el modelo que pronto entrará en vigencia hay una función para las propias instituciones de educación superior, una para opiniones externas e imparciales respecto de su desempeño y una para el Estado, como garante de la fe pública del proceso. Sin

7 (Consejo Superior de Educación, 2004).

embargo, en palabras de la OECD⁸, “...aunque el proyecto de acreditación actual es, en el mejor de los casos, una forma blanda de regulación de la calidad, es un comienzo”.

Es por ello que el sistema debiera ser obligatorio para todos. En la actualidad la obligatoriedad se contempla sólo para las carreras de pedagogía y medicina. Como una forma de incentivar la participación voluntaria se ha propuesto que todos los aportes fiscales deberían distribuirse según calidad demostrada a través del sistema de aseguramiento. Por otro lado, avanzar en establecer la rigurosidad de las evaluaciones es una tarea inicial para el sistema una vez aprobada la ley.

Siendo un paso adelante en la regulación, no contempla explícitamente un aspecto fundamental de la calidad, cual es la pertinencia. Esta no pareciera ser una fuente de desarrollo en las políticas públicas, salvo en materia de información. En efecto, está en curso una iniciativa para perfeccionar la información del mercado educacional y orientar así las decisiones de los actores⁹. Sin embargo, es aún muy limitada, puesto que sólo entrega información acerca de los ingresos de los egresados de las diferentes carreras. Siendo esto crucial, creemos que también se requieren mecanismos o incentivos para que la oferta educativa tenga relación con los requerimientos del desarrollo productivo de cada periodo histórico. Un ejemplo de esto han sido las becas para estudiar pedagogía, que han incrementado ostensiblemente el puntaje de estudiantes que ingresan a esa carrera. Un verdadero observatorio del mercado laboral debe considerar la entrega de estudios acerca de las tendencias del empleo en niveles desagregados, tanto por tipo de ocupaciones como por niveles educativos, para que, de esa forma, los agentes involucrados perfeccionen sus decisiones acerca de

8 Organisation for Economic Co-operation and Development, en su sigla en inglés (OECD, 2003).

9 www.futurolaboral.cl es una iniciativa del Ministerio de Educación para mostrar los resultados de la educación superior en materia de ingresos percibidos por los profesionales que se desempeñan en sus carreras.

ofertas y demandas en el mercado educativo y avancen hacia la pertinencia del conjunto del sistema.

Institucionalidad para la educación superior

La institucionalidad del sector cobra relevancia al reflexionar sobre sus posibilidades de impulsar la calidad y asignar recursos de manera coherente y en función de grandes objetivos de política, en tanto se requiere arbitrar conflictos de intereses y dar fe pública de los títulos y grados que otorga el sistema. El CSE, la CNAP, la Comisión Nacional de Acreditación de Postgrado (CONAP), las futuras agencias acreditadoras (que surgirán si se aprueba la ley de aseguramiento de la calidad) y el MINEDUC ¿tienen las atribuciones adecuadas para regular el sector? ¿Qué grado de coordinación existe entre ellas?

Las dificultades para impulsar políticas en este sector viene del hecho de que es muy heterogéneo y complejo: por el lado de los oferentes, está compuesto por universidades estatales y privadas antiguas¹⁰ que reciben aportes fiscales, universidades privadas nuevas, institutos profesionales y centros de formación técnica que no reciben aportes por parte del Estado. Las primeras se agrupan en el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, las privadas nuevas cuentan con una asociación de universidades privadas y los últimos se reúnen en tres asociaciones respectivas.

Suman alrededor de 260 instituciones. Sin embargo, tienen una elevada concentración de estudiantes: en las ocho universidades tradicionales se agrupa el 21% de los 516 mil alumnos del país, mientras en las 20 universidades autónomas privadas sólo el 31%.

Otra fuente de dificultad reside en que “el sector” está compuesto, en realidad, por varios subsectores con diferentes reglas del juego. En efecto, las veinticinco UCR constituyen un sector sin

10 Se crearon antes de 1981.

fines de lucro, semirregulado, sujeto a las normas del sector público en algunos casos (las estatales), con fijación de precios (o serios impedimentos para el alza de tarifas), pero con aportes estatales que representan en promedio un tercio de sus presupuestos anuales, y que convocan al 46% de los alumnos.

Compiten con otro sector, definido también como “sin fines de lucro”, pero funcionando como un mercado como el que más: sus instituciones ofrecen formación de todos los niveles, reciben alumnos con sus propios estándares¹¹, con libertad absoluta de fijación de precios, sujetas a las leyes generales del mercado, con escaso acceso a recursos estatales, pero con la posibilidad de generar grandes utilidades. A su favor está el hecho de que educan al 54% de los estudiantes de educación superior actuales, la mitad universitarios y la otra mitad profesionales y técnicos.

¿Es deseable mantener esta situación? ¿No sería más transparente sincerar las realidades institucionales? Como no es claro que los objetivos empresariales sean siempre iguales a los objetivos educacionales, parece necesario generar diferentes estatus de instituciones de educación superior, según sean o no con fines de lucro.

Modernización de las universidades del Consejo de Rectores

A nuestro juicio, la modernización requiere atención en cuatro ámbitos: institucionalidad, gestión, currículo y modelo de financiamiento. Se observa un relativo inmovilismo de estas universidades (en particular de las públicas) amparadas en una indefinición de la función que les cabe en la actual realidad. Sin embargo, es urgente establecer los mecanismos, los incentivos y las políticas que repongan su capacidad de innovar, de crear y de

¹¹ No todas las universidades privadas usan el instrumento de selección Prueba de Selección Universitaria (PSU).

adaptarse a un mundo en permanente evolución. Para ello es necesario consensuar qué puede pedir el Estado a cambio del financiamiento que les otorga. Considerando y respetando su autonomía, ¿cómo las orienta hacia el cumplimiento de objetivos de calidad, a la identificación de metas y a la evaluación de logros y desempeños? Tal vez la sola mención sobre fortalecer instituciones que garanticen en su seno el pluralismo y la tolerancia, que ofrezcan a los jóvenes iguales oportunidades de acceso y que contribuyan a la integración social y territorial de nuestro país¹² no alcanza para especificar resultados esperados en este ámbito, como es en la actualidad.

Los objetivos públicos y de bien común que cumplen las UCR no pueden confundirse con ineficiencias en su gestión. No pueden ampararse desigualdades en aras de que se produce un bien que interesa al país. ¿Qué habría que mejorar? Las UCR parecen necesitar:

- Plantearse estratégicamente para enfrentar la cruda competencia que se les avecina.
- Abrirse al mundo y conocer a su competencia, tanto en docencia como en investigación y extensión.
- Mayores libertades para gestionar sus recursos humanos y financieros.
- Facilidades para establecer asociaciones público-privadas y regularizar negocios paralelos a la enseñanza de pre y posgrado y a la investigación, que complementen aquella parte de los recursos que no llegan por inflexibilidades en los sistemas de control y de gestión.
- Fortalecer los mecanismos de cobranza de aranceles a sus egresados profesionales.

12 Política de educación superior, mayo 2005, MINEDUC.

- Sistemas de información acerca de sus propios estudiantes (origen socioeconómico y reales necesidades de financiamiento) y de sus egresados profesionales.
- Transparencia en sus cuentas y en el uso de recursos.
- Evaluación de los desempeños académicos y administrativos.
- Sanciones por mala calidad académica: mayor rigor en las evaluaciones.

Algunas de estas materias se han abordado en la mesa de trabajo entre el MINEDUC y el Consorcio de Universidades Estatales. También se han elaborado proyectos de ley que permiten facilitar la gestión y reducir las trabas administrativas y presupuestarias. Es indudable que esta línea de trabajo debe profundizarse hasta tener logros sustantivos en la institucionalidad y capacidad de gestión.

Un capítulo aparte merece la reforma curricular, impulsada por los acuerdos de Bolonia y el proyecto *Tuning*, concertados para mejorar la competitividad de la educación superior. En Chile se ha avanzado poco, pero parece que en la dirección correcta. Los elementos básicos de la reforma, que los diversos actores han estado consensuando, pero de los cuales no hay avances específicos, son:

- Pasar de un currículo centrado en la oferta a uno centrado en la demanda: es decir, de uno definido por los “expertos” a otro definido por las competencias necesarias para el mercado laboral. Para ello es necesario elaborar perfiles profesionales con sus respectivas competencias.
- Reducción de la duración del pregrado y vínculos con posgrado: pasar a carreras de tres a cuatro años, definidas con competencias generales y definir especialidades sólo en el posgrado.
- Mejorar la pedagogía, buscando establecer currículos con carga de trabajo realista para el estudiante, lo que redundaría en la retención y efectividad de la enseñanza.

- Sistema homogéneo de créditos para mejorar la movilidad interna entre instituciones, nacional e internacionalmente.

Por último, el modelo de financiamiento de las UCR amerita un revisión en profundidad. En el gráfico 1, pudimos apreciar que los aportes fiscales han estado disminuyendo sistemáticamente en los últimos años, como proporción de los ingresos totales con los que funcionan estas instituciones. Esta es una realidad: la expansión se ha hecho, en buena parte, a través de sus “ventas”. ¿Seguirá así en el futuro? ¿Existen mecanismos para mejorar los ingresos de las universidades estatales cumpliendo con determinadas peticiones de la sociedad? ¿No sería preferible señalarles directamente que deben cambiar su modelo? Si se decidiera esto último, es preciso tomar las providencias legales y normativas señaladas previamente.

Conclusión

Los ejes de calidad y equidad privilegiados hasta el momento siguen siendo válidos para la formulación de una política para la educación superior. Sin embargo, parece oportuno agregar una preocupación acerca del mejoramiento de la institucionalidad, tanto para regular el heterogéneo sector como para asegurar su calidad. Igualmente, el perfeccionamiento de los modelos de financiamiento, tanto de estudiantes como de las universidades estatales, es un tema pendiente. Por último, su modernización es imperativa para movilizarlas en pro de la calidad y los intereses de la nación. Estos ejes no son los únicos. No hemos mencionado aquí el desarrollo de la investigación y de los posgrados, ni la articulación entre la enseñanza media y la superior, ni el desarrollo y fortalecimiento de los centros de formación técnica y los institutos profesionales como entidades clave para mejorar la calidad de nuestros profesionales de nivel técnico. No obstante, una vez iniciada la discusión, serán temas que deberá abordar también la política pública.

Referencias bibliográficas

- Anuarios del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas.
- Arriagada R., Patricio, *El Financiamiento de la Educación Superior 1960-1988*, FLACSO, 1989.
- Consejo Superior de Educación, *Revista Calidad en la Educación, El Financiamiento en la Educación Superior*, julio de 2001.
- Consejo Superior de Educación, *El aseguramiento de la calidad en la educación superior*, Santiago de Chile, diciembre 2004.
- Encuestas Casen, MIDEPLAN, 1990, 2000, 2003.
- Larrañaga, Osvaldo, *Elementos para una reforma del sistema de crédito estudiantil en Chile*, FACEA, N° 189, Universidad de Chile, 2002.
- Leiva, Alicia, *Sistemas de financiamiento estudiantil comparados*, Fundación Chile 21, Colección Ideas, N° 40, marzo de 2004.
- Leiva, Alicia, *El financiamiento estudiantil para la educación superior*, Fundación Chile 21, Colección Ideas, julio 2002, disponible en www.chile21.cl/ideas
- Leiva, Alicia, *Pobreza como fuente de exclusión social*, Revista del Centro de Investigación Social CIS, Un Techo para Chile, Año 3, N° 4, primer semestre de 2004.
- Leiva, Alicia, *¿Cómo pagan las familias por la educación superior de sus hijos?*, Revista Foro N° 31, Fundación Chile 21, diciembre de 2003.
- Leiva, Alicia, *Los sistemas de crédito estudiantil en Chile*, Boletín MECESUP, diciembre de 2003.
- Leiva, Alicia, *El crédito estudiantil como herramienta de financiamiento universitario*, Revista del Instituto de Asuntos Públicos, en prensa para 2005.
- Leiva, Alicia, *¿Son pocos los recursos para crédito estudiantil?*, Revista de Educación N° 305, Ministerio de Educación, agosto de 2003.
- Leiva, Alicia, *Arancel diferenciado, ¿es una real alternativa de pago?*, Revista Foro N° 24, Fundación Chile 21.
- Ministerio de Educación, *Compendio Estadístico*, disponible en www.mineduc.cl sección Educación Superior.
- OECD, *Informe final de revisión de la política educacional chilena*, octubre 2003.