

LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE

Cristián Aedo*

Luis Eduardo González**

* Subdirector de Desarrollo y Estudios. INACAP

** Director del Programa de Políticas y Gestión Universitaria. CINDA.
Investigador del PIIIE

RESUMEN

El artículo hace, primero, un breve recorrido por la historia de la educación superior en Chile. En seguida, analiza las consecuencias y repercusiones de la legislación que, a partir de 1981, cambia radicalmente la estructura y funciones de las instituciones de estudios superiores. Luego de examinar cifras, tanto en pre como en posgrado, los autores destacan, entre las principales fortalezas y logros de la educación superior en el país, el incremento de la cobertura y el proceso de aseguramiento de la calidad. Sin embargo, apuntan también a distintos problemas, derivados en su mayor parte de las modalidades de financiamiento y de fallas en la articulación entre educación media y superior. Concluyen planteando un conjunto de desafíos que deberá enfrentar esta modalidad educacional en los años venideros.

ABSTRACT

The paper first makes a brief review of the history of higher education in Chile and then goes on to analyze the consequences and repercussions of the legislation that, starting in 1981, introduced major changes to the structure and functions of higher education establishments. After examining some pre and postgraduate figures, the authors emphasize that the country's main strengths and achievements include increased coverage and the process of quality assurance. However, they also point out different problems which originate primarily in the financing methods and failures in coordination between secondary and higher education. They finish pointing out a series of challenges that higher education will have to deal with in the coming years.

LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE

I. ALGUNOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS¹

La historia de la educación superior en Chile se remonta al año 1622, con la creación de la Universidad de Santo Tomás, que vino a formalizar los cursos que ya se hacían en el convento de la Congregación Dominicana.² Dicha universidad existió hasta 1747.

Durante la Colonia hubo varios intentos para crear otras instituciones de carácter conventual, particularmente en seminarios y en otras órdenes religiosas como los Mercedarios, Agustinos y Jesuitas. Sólo estos últimos lograron conformar la Universidad de San Francisco Javier en 1623, la cual cerró sus puertas junto con la expulsión de este orden de España y sus colonias en 1767.

Sin embargo, se fue incrementando cada vez más la preocupación y el interés por crear una universidad fuera de los conventos, donde se enseñara, además, de Arte y Teología (que eran las disciplinas fundamentales de las universidades conventuales) estudios profanos como Derecho, Medicina y Matemáticas. Fue así como el Cabildo de Santiago acordó, en 1713, hacer presente al Rey de España que "...por

1 Los datos históricos de los párrafos que vienen a continuación están extractados de González, Luis Eduardo y Uribe, Daniel, La educación superior en Chile: el cambio de una universidad de servicio público a una universidad de servicio particular. Documento presentado en el Congreso 2003 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Dallas, Texas, 27-29 de marzo de 2003. Éste, a su vez, está basado en: Bravo Lira, Bernardino, *Universidad en la Historia de Chile 1622-1992*, Pehuén Editores, Santiago de Chile, 1992.

2 Cabe señalar, que conforme a las denominadas "Siete Partidas", que regían en Castilla y en "Indias", sólo podía instituirse una universidad por mandato del Papa en toda la cristiandad o del Rey en su reino. Ver op. cit. p. 23.

carecer de título correspondiente, los chilenos se veían excluidos de los oficios eclesiásticos y seculares que requerían la posesión de ellos [...] Por falta de medios dejan de remitir a sus hijos a la Real Universidad de San Marcos de Lima [...] Por esta razón los ingenios de este Reino, que son aplicados en las letras y aventajados en la facultad, se hallan clamoreando por una universidad de letras, de donde saldrán predicadores del Santo Evangelio, para la conversión de tantos indios infieles [...] y se crearán, asimismo, letrados y abogados para los negocios forenses de este reino³”.

La respuesta del Rey Felipe V demoró hasta 1738, año en que se autorizó la creación en Santiago de la Universidad Real de San Felipe en honor al monarca. Dicha entidad se inauguró oficialmente en 1747 y funcionó regularmente hasta 1813 cuando las luchas de la Independencia consolidaron la Nación chilena.

Con la Independencia esta universidad pasó a ser parte del “Instituto Nacional”, que la subrogó en sus funciones docentes, pero se mantuvo otorgando grados académicos hasta 1832⁴.

La Universidad Real de San Felipe, después de reestructuraciones y cambios de nombre –que incluyeron la omisión de la denominación “Real”–, se refunda como la Universidad de Chile en el año 1843, la cual está vigente hasta nuestros días.

En los años que siguieron al proceso de reestructuración universitaria que se produjo con la Independencia, se registró un amplio debate acerca del rol y la función que una casa de estudios superiores debería asumir en la sociedad. El movimiento académico laicista planteaba la neutralidad del Estado frente a lo religioso, lo político y lo social, cuestión que generó conflictos con la Iglesia Católica. Fue así como, en el año 1888, el Obispo de Santiago decidió fundar la Universidad Católica de Chile pasando luego a ser Pontificia. Se podría decir que nació así la primera universidad privada en el país, si bien en esa época la Iglesia estaba muy ligada al Estado. Otras dos universidades católicas surgieron en las provincias replicando este modelo: la Universidad Católica de Valparaíso, también actualmente Pontificia (1928), y la Universidad Católica del Norte (1956).

3 Op. cit .

4 El Instituto Nacional es hoy el principal establecimiento de educación secundaria del país.

La lentitud del gobierno central para responder a las demandas zonales motivó a la comunidad de la ciudad de Concepción a instaurar, en 1919, la Universidad de Concepción, como la primera entidad académica de carácter regional en Chile. Este modelo se repitió después en la ciudad de Valdivia creándose la Universidad Austral de Chile en 1954.

En 1952 el Gobierno de Chile creó la Universidad Técnica del Estado (UTE) —actualmente Universidad de Santiago— destinada a proveer de ingenieros y técnicos fuertemente orientados al desarrollo de la industria nacional. La UTE surgió como continuadora natural de la Escuela de Artes y Oficios, creada a mediados del siglo XIX. En esta lógica, el consiguiente auge de la educación secundaria técnico-profesional llevó, dentro de la misma casa de estudios, a la creación del Instituto Pedagógico Técnico, cuyo rol era formar docentes para la educación secundaria técnica, comercial, industrial y agrícola, sirviendo así a un amplio sector del espectro productivo del país.

Con una idea similar había surgido anteriormente la Universidad Técnica Federico Santa María (1931), producto de la donación de un acaudalado empresario que, al morir sin descendencia, donó todos sus bienes para la formación de los técnicos e ingenieros que el país necesitaba para su proceso de industrialización.

Así se llegó a la situación existente en 1973. La instauración del gobierno militar tuvo un efecto sobre la educación superior, disminuyendo la cobertura desde un 11,8%, en el año 1973, a un 7,5%, a comienzos de los ochenta⁵. En lo cualitativo, se estableció un control de las instituciones y se redujeron las Ciencias Sociales, las que se trasladaron a centros de investigación independientes.

Sin embargo, no fue sino hasta 1981 que una nueva legislación cambió el perfil de la educación superior en el país, con la división de las universidades nacionales en universidades regionales, la creación de instituciones postsecundarias no universitarias y la autorización amplia para abrir nuevas instituciones privadas.

5 González, Luis Eduardo, *El desarrollo de la Educación Superior en Chile*, mimeo 1998, basado en: Latorre, Carmen Luz, PIIE Centro de Políticas Educativas, 1996, Anexos Cuadro 10.

Quienes idearon la reforma de la educación superior chilena de comienzos de los años ochenta tenían una idea algo distinta del sistema respecto de lo que se fue dando en la práctica. Inicialmente se pensaba que las universidades constituirían un grupo más bien reducido de entidades de elite, que se caracterizarían por realizar investigación y tener programas de posgrado vinculados a esta función; los institutos profesionales (IP) estarían orientados, fundamentalmente, a la formación de profesionales, mientras que los centros de formación técnica (CFT) estarían destinados a la formación de técnicos de nivel superior mediante carreras cortas de dos años y de fácil adaptación a las demandas del mercado ocupacional⁶.

Este concepto original cambió por la vía de los hechos. Luego de superada la crisis económica, y hacia fines de los 80, se incrementó la creación de nuevas universidades privadas, las que han ido ofreciendo carreras pensadas originalmente para los institutos profesionales. Dadas estas condiciones, estos últimos han ido perdiendo su espacio propio en el sistema, desperfilándose en alguna medida su especificidad. De ahí que algunos organizadores de institutos profesionales se constituyeran en corporaciones dando origen a nuevas universidades, incluidos todos los institutos del Estado⁷.

Se inició así otra etapa que podría denominarse de “la nueva universidad”, ratificada legalmente en marzo de 1989 mediante una Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE)⁸. Dicha legislación enfatiza el concepto de “libertad de enseñanza”, entendida como el derecho a establecer instituciones educativas sin más restricciones que

6 Incluso algunos pensaban que los CFT podrían llegar a reemplazar a los liceos técnico-profesionales, con las consiguientes ventajas de costo comparativo. En efecto, como medida complementaria se redujo entonces la subvención por alumno a los estudiantes de los dos primeros años de la educación media técnico-profesional. Cabe señalar que la matrícula postsecundaria en las academias y otras instituciones de educación no formal que existían en esa época –del orden de 70.000 estudiantes– es muy similar a la que unos años más tarde había en los CFT. Ver: González, Luis Eduardo; Toro, Ernesto; Edwards, Verónica; Parra, Víctor; Baeza, María, *Tres Propuestas para la Planificación de la Formación de Técnicos para la Era Post Industrial*, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, octubre de 1990.

7 A partir de fines de la década de los ochenta, 16 universidades han surgido de esta forma, manteniendo 14 de ellas los institutos profesionales nominalmente abiertos por conveniencias legales. Incluso el propio Estado, en 1993, transformó en universidades los únicos dos institutos profesionales que tenía a la fecha.

8 Ley 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), publicada en el Diario Oficial el 10 de marzo de 1990.

las que atenten contra la moral y las buenas costumbres, y la facultad de las personas para escoger la institución que más le convenga. Al Estado le compete fomentar el desarrollo de la ciencia y la tecnología y velar por la fe pública.

En la práctica dicha legislación se tradujo en cuatro medidas fundamentales. En primer lugar, en la oportunidad para que el sector privado abriera nuevas instituciones, tanto universitarias como no universitarias, pudiendo ser estas últimas con fines de lucro. En segundo término, en la reducción del gasto público en educación superior, que entre 1984 y 1980 descendió de un 35,2% a un 29,8%⁹. En tercer lugar, y en directa relación con lo anterior, en la incorporación del criterio de autofinanciamiento y de la eficiencia interna en las universidades estatales y las privadas tradicionales que recibían subsidios del Estado; esto se tradujo en el establecimiento de fondos concursables como única fuente para la investigación, y en el cobro de matrículas similares, tanto en instituciones públicas como privadas, junto con la creación de un sistema de créditos para los estudiantes de estas universidades. En cuarto lugar, en la subdivisión de las dos universidades nacionales en catorce universidades regionales, con el fin de hacerlas más eficientes en su administración.

Abrió también una nueva perspectiva en la educación superior poniendo, como ya se ha dicho, el acento en la atención a las demandas particulares. Bajo esta lógica, se estipuló que todas las instituciones de educación superior deben operar como empresas eficientes, autofinanciadas y competitivas, cuyo producto es la oferta de servicios en la formación de profesionales y técnicos en función de las demandas del mercado laboral.

De acuerdo con esta lógica, la regulación se establece por los mismos mecanismos que rigen el mercado, correspondiéndole al Estado intervenir sólo en aquello que es fundamental para el desarrollo económico, y en lo cual los privados no muestran interés. En efecto, al obtener la autonomía, las nuevas universidades no quedan sujetas a ningún tipo de regulación y la oferta de carreras se hace teniendo en cuenta las demandas por matrícula. No obstante lo anterior, en años

9 Latorre, Carmen Luz, PIIE Centro de Políticas Educativas, 1996, Anexos Cuadro 3.

recientes se han incorporado la evaluación y acreditación voluntaria de las instituciones y carreras, lo cual no estaba contemplado en la legislación de los años 80.

Asimismo, en las universidades estatales –y en las privadas que reciben subvención del Estado– el criterio que ha primado en la administración, aunque no en todos los casos, es el de la eficiencia y la rendición de cuentas de los fondos fiscales, fundamentado en el principio del autofinanciamiento¹⁰.

De acuerdo con lo señalado, lo más trascendente de las transformaciones ocurridas en la educación superior chilena en la década de los ochenta no radica tanto los cambios formales del sistema o en la tendencia a la privatización. La importancia de estas transformaciones está en el cambio de orientación de las entidades públicas y privadas, y del sistema, que pasó de una concepción con énfasis de servicio a la sociedad en su conjunto a otra basada, preferentemente, en dar respuesta a las demandas individuales.

II. SITUACIÓN ACTUAL

1. Instituciones

La actual oferta de educación superior en Chile es amplia y variada. El sistema formal es complejo y está conformado por un conjunto de 239¹¹ instituciones oficialmente reconocidas y de muy variada naturaleza. Además del sistema formal, existe una cantidad importante de instituciones extranjeras no reconocidas oficialmente, pero que ofrecen programas especialmente de posgrado y postítulos en la modalidad no presencial¹².

Según el tipo de institución se pueden establecer, dentro del sistema formal, cuatro categorías, tres entre las entidades civiles que suman 229 instituciones, las cuales corresponden a 64 universidades,

10 Se puede estimar que las universidades estatales reciben un 25% de su presupuesto de aportes directos del Estado, otro 25% de las matrículas de sus estudiantes, un 25% a través de fondos concursables y un 25% adicional por la venta de servicios.

11 Fuente [Sitio en Internet] Disponible en www.mineduc.cl

12 Ver González, Luis Eduardo, Nuevos proveedores de la Educación Superior. El caso de Chile, UNESCO IESALC, Caracas, octubre de 2003.

48 institutos profesionales y 117 centros de formación técnica; y 10 instituciones de las Fuerzas Armadas y de Orden (una de Aeronáutica Civil, una de la Armada, una de Carabineros, cuatro del Ejército, dos de la Fuerza Aérea y una de la Policía de Investigaciones)¹³. Dada la especificidad de sus funciones, estas últimas instituciones no se consideran en el presente artículo.

De acuerdo con su propiedad, del total de instituciones civiles hay 16 universidades estatales y el resto (213) son privadas incluyendo 48 universidades. De estas últimas, nueve corresponden a las que el Ministerio de Educación denomina “privadas de carácter público”, y que reciben el mismo trato en cuanto a financiamiento que las estatales, y 39 a universidades privadas que no reciben apoyo financiero directo del Estado. A ellas se suman los 48 institutos profesionales y los 117 centros de formación técnica, todos lo cuales son privados. Entre las instituciones privadas, hay quince confesionales y cinco cuyos socios fundadores son extranjeros.

En concordancia con lo anterior, existen en el país 25 universidades, tanto estatales como privadas, que son las únicas entidades que tienen aportes financieros directos del Estado. Sus rectores participan en el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, y han optado por un sistema común de selección y admisión (PSU)¹⁴ que administra la Universidad de Chile.

Entre las universidades que reciben aportes fiscales directos, ocho son originarias creadas antes de 1981 y las otras 17, denominadas derivadas, se constituyeron sobre la base de las sedes o de fusiones de sedes de las distintas universidades originarias.

Con la legislación de 1981 se estableció, a lo menos, una institución estatal regional para cada una las trece regiones que conforman el territorio nacional, con excepción de la XI que no tenía ninguna. En la actualidad hay 148 sedes universitarias, estatales y privadas, distribuidas en las trece regiones. Muchas de las universidades, tanto metropolitanas como regionales, han establecido sedes

13 Ver www.mineduc.cl Educación Superior, Estadísticas.

14 Prueba de Selección Universitaria.

fuera de la región de su casa matriz, además de programas no presenciales de amplia cobertura nacional. A ello se suman 158 sedes de los institutos profesionales y 214 de los centros de formación técnica, totalizando 556. Prácticamente en todas las ciudades del país, incluyendo las más pequeñas, existe oferta postsecundaria, con lo cual se ha logrado una amplia cobertura territorial.

Según la legislación vigente, toda institución privada creada con posterioridad a 1981 debía pasar por un proceso de licenciamiento antes de obtener su plena autonomía. Este proceso puede asumir varias formas incluyendo lo que la ley denomina “acreditación”, otra de “examinación” por una entidad autónoma y una tercera de “supervisión” por el Ministerio de Educación. El régimen de funcionamiento del sistema chileno se expone en el Cuadro 1.

Cuadro 1:
Régimen de funcionamiento de las instituciones de educación superior

Régimen de funcionamiento	Institución			
	Universidad	Instituto profesional	Centro de formación técnica	Total
Autónomo	56	20	11	87
En licenciamiento por acreditación	7	6	47	60
En licenciamiento por examinación	1	22	0	23
Licenciamiento por supervisión	0	0	59	59
Total	64	48	117	229

Fuente: www.mineduc.cl Datos ajustados por los autores. Mayo de 2004¹⁵.

Como se observa en el cuadro anterior, un 38% de las instituciones de educación superior es autónomo. Se puede decir, en relación con estos datos, que el sistema ha logrado un alto grado de consolidación en las universidades (88% autónomas), pero no ocurre lo mismo con el resto de las instituciones, particularmente con los CFT donde la cantidad de entidades autónomas es de alrededor de un diez por ciento.

¹⁵ Las cifras no coinciden con las entregadas por la publicación INDICES del Consejo Superior de Educación que muestra 54 universidades autónomas y seis en licenciamiento por acreditación y una en licenciamiento por examinación lo que totaliza 61. Para los Institutos Profesionales señala 16 autónomos, cinco en licenciamiento por acreditación y 17 en examinación totalizando 38. Ver www.cse.cl.

De acuerdo con la ley actual las instituciones autónomas no tienen que rendir cuentas de sus actos, sin embargo, una cantidad significativa de ellas ha optado por incorporarse voluntariamente al sistema de acreditación propiamente tal.

El proceso de acreditación voluntaria, tanto institucional como de programas, está organizado a través de dos comisiones nacionales una de pregrado (CNAP) y otra de posgrado (CONAP)¹⁶.

En términos de la acreditación de instituciones, el estado actual es el que se presenta en el Cuadro 2.

Cuadro 2:

Estado de la acreditación institucional voluntaria

Estado de participación	Institución			
	Universidad	Instituto profesional	Centro de formación técnica	Total
Acreditadas	11	2	0	13
En proceso de acreditación	21	1	0	22
Presentadas a acreditación	12	5	7	24
No participan	10	9	2	21
Aún en proceso de licenciamiento	9	31	106	146
Sin información	1	0	2	3
Total	64	48	117	229

Fuente: www.cenap.cl; www.mecesup.cl. Suplemento de El Mercurio, 8 de octubre de 2004. Datos septiembre 2004.

De acuerdo con estos datos, un 74% de las instituciones potencialmente acreditables está participando en este proceso.

2.2 Carreras y programas

Las universidades están ofreciendo actualmente en pregrado 2.485 carreras, de las cuales 1.445 corresponden a la oferta de las nuevas universidades privadas. Además, los institutos profesionales están ofreciendo 1.219 carreras de pregrado y los centros de formación

¹⁶ Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP) y Comisión Nacional de Acreditación de Postgrado (CONAP).

técnica ofrecen 1.582, lo que implica una oferta total de 5.286 oportunidades de estudio en la educación postsecundaria. De ellas, 3.129 corresponden a carreras profesionales y 2.157 a programas para la formación de técnicos superiores¹⁷.

La distribución de la oferta porcentual por área es como se muestra en el Cuadro 3.

Cuadro 3:
Distribución de la oferta en carreras por área del conocimiento según tipo de institución

Área	Universidad	Instituto profesional	Centro de formación técnica
Agropecuaria	6,2	3,1	2,7
Arte y Arquitectura	7,4	9,8	5,2
Ciencias Básicas	4,5	0,5	0,3
Ciencias Sociales	12,9	10,1	1,8
Derecho	4,6	0,8	3,4
Humanidades	3,2	0,8	0,8
Educación	17,8	6,5	4,3
Tecnología	21,2	39,1	31,7
Salud	8,2	3,4	5,0
Administración y Comercio	13,9	25,8	44,8
Total (%)	100,0	100,0	100,0
Total (N)	2.485	1.219	1.582

Fuente: Consejo Superior de Educación www.cse.cl año 2004.

La distribución de la oferta de carreras en pregrado está, en parte, determinada por la legislación que circunscribe a las universidades aquellas carreras consideradas de riesgo social, para las cuales se exige licenciatura previa al título profesional (entre otras: las Ingenierías, Arquitectura, Medicina, Odontología, Pedagogía, Química y Farmacia, y Derecho).

Los datos de distribución de la oferta por área del conocimiento muestran que, tanto en las universidades como en los institutos profesionales, la mayor concentración se produce en el área de Tecnología, mientras que en los centros de formación técnica se produce en Administración y Comercio. En las universidades le sigue Educación y luego Administración y Comercio. En los institutos

¹⁷ El dato ha sido extraído de la publicación INDICES del Consejo Superior de Educación.

profesionales, por su parte, le sigue Administración y Comercio y luego Ciencias Sociales. En los centros de formación técnica vienen a continuación las carreras del área de Tecnología y, muy por debajo, Educación.

En total, hasta esta fecha se han acreditado en el país 124 carreras de pregrado, lo cual representa el 2,3% de las carreras que se imparten en el país. Como se observa en el Cuadro 4, el área que ha acreditado un mayor número de carreras es Educación, seguida por las áreas de Agropecuaria y Tecnología. La mayoría (34%) de las carreras se ha acreditado por cinco años, lo cual coincide con la duración de la mayor parte de ellas, excepto en el área de Salud en la cual se encuentra la carrera de Medicina con siete años de duración.

Cuadro 4:
Carreras de pregrado acreditadas por área del conocimiento según años de acreditación

Área	Carreras según años de acreditación						Total acreditadas	Total carreras	% acreditadas
	2	3	4	5	6	7			
Agropecuaria	2	1	2	8		4	17	235	7,2
Arte y Arquitectura			1	3		2	6	385	1,6
Ciencias Básicas	2				3		5	123	4,1
Ciencias Sociales		2	1	4	1	1	9	473	1,9
Derecho								178	0
Humanidades								103	0
Educación	10	12	12	20	1		55	589	9,3
Tecnología	2	3	5	3		2	15	1.506	0,1
Salud			2	2	3	2	5	14	3.254,3
Administración y Comercio		1		1		1	3	1.369	0,2
Total (N)	16	21	23	42	7	15	124	5286	-
Total (%)	13	17	19	34	6	7	100	-	2,3

Fuente: CNAP y cuadros anteriores.

La oferta de posgrado está dada por 115 programas de doctorado, 469 maestrías y 174 programas de especialidades médicas, los cuales se distribuyen por área del conocimiento como se muestra en el Cuadro 5.

Cuadro 5:
Distribución porcentual de programas de posgrado por áreas del conocimiento y según tipo de programa

Área del conocimiento	Maestrías	Doctorados
Agropecuaria	6,0	4,3
Arte y Arquitectura	3,0	0,0
Ciencias Básicas	11,7	35,7
Ciencias Sociales	12,8	4,3
Derecho	3,6	2,6
Humanidades	9,8	15,7
Educación	14,5	5,2
Tecnología	10,9	23,5
Salud	10,9	6,1
Administración y Comercio	17,1	2,6
Total (%)	100,0	100,0
Total (N)	469	115

Fuente www.cse.cl

En los programas de maestría la mayor concentración se da en el área de Administración y Comercio, seguida por Educación, mientras que el doctorado se concentra en Ciencias Básicas y Tecnología. Ello se podría explicar por el incremento de las denominadas “maestrías aplicadas” que tienen incidencia laboral inmediata; en cambio en los doctorados se mantiene la tendencia a una formación más académica orientada a la preparación de científicos.

La CONAP ha acreditado hasta ahora 174 programas de posgrado, de ellos 98 corresponden a doctorados y 76 a maestrías¹⁸. Esto implica que un 85% de los programas de doctorado ofrecidos en el país está acreditado, mientras que en las maestrías la proporción es sólo de un 16%. Esta situación da cuenta del buen nivel académico que alcanzan los doctorados en el país. Sin embargo, en este resultado puede influir que la condición de acreditación es requerida para que los estudiantes puedan postular a becas del Estado, mientras que los estudios de maestrías son, por lo general, autofinanciados por los propios alumnos. La distribución de los programas de posgrado se presenta en el Cuadro 6.

¹⁸ CONAP, *El Mercurio*, 8 de octubre del 2004, Ediciones Especiales, p. 3.

Cuadro 6:
Número de programas de posgrado acreditados por área de conocimiento y según tipo de programa

Área del conocimiento	Maestrías	Doctorados
Agropecuaria	6	1
Arte y Arquitectura	3	0
Ciencias Básicas	6	24
Ciencias Sociales	8	1
Derecho	0	2
Humanidades	7	12
Educación	8	1
Tecnología	4	9
Salud	3	6
Administración y Comercio	4	1
Sin información de área	27	41
Total (N)	76	98

3. Matrícula

El Cuadro 7 presenta la evolución de la matrícula total de pregrado según el área de conocimiento.

Cuadro 7:
Matrícula total de pregrado según área de conocimiento

Área	1983	1993	2003	2003-1983
Agropecuaria	4%	9%	5%	1
Arte y Arquitectura	4%	6%	7%	3
Ciencias Básicas	3%	2%	1%	-3
Ciencias Sociales	7%	13%	16%	9
Derecho	2%	5%	6%	4
Humanidades	5%	5%	1%	-4
Educación	21%	8%	13%	-9
Tecnología	29%	26%	29%	0
Salud	9%	5%	9%	0
Administración y Comercio	16%	22%	13%	-3
Total (%)	100%	100%	100%	-
Total (N)	172.995	309.574	542.580	369.585

Como se puede observar, las tendencias cambian en cada década. Sin embargo, el cambio más destacado en la distribución de matrícula por área durante el período total en los últimos 20 años es la disminución del área de Educación y el incremento en el área de Ciencias Sociales, donde se ubican carreras orientadas al sector de servicios, las que, en general, tienen bajo costo de implementación.

En el país se hace la distinción entre el posgrado, conformado por los programas de maestrías y doctorados, y el postítulo, que corresponde –por lo general– a programas sistemáticos (diplomados) de uno a dos semestres de duración y muy orientados a mejorar la capacidad productivo-laboral.

La distribución de la matrícula de posgrado por área del conocimiento se muestra en el Cuadro 8.

Cuadro 8:

Distribución porcentual de la matrícula de posgrado y postítulo por área del conocimiento según tipo de programa

Área	Posgrados		Postítulos
	Maestría	Doctorado	
Agropecuaria	1,9	7,3	1,1
Arte y Arquitectura	3,0	0	0,9
Ciencias Básicas	4,1	48,4	0,8
Ciencias Sociales	12,2	4,6	23,3
Derecho	3,9	1,1	6,2
Humanidades	6,8	14,3	0,2
Educación	28,3	10,0	30,7
Tecnología	7,8	11,7	6,7
Salud	3,0	2,2	11,3
Administración y Comercio	29,1	0,5	18,9
Total (%)	100,0	100,0	100,0
Total (N)	11.676	1.696	10.105

Como era de esperar, la matrícula tiene el mismo patrón de comportamiento que la distribución de carreras, predominando para las maestrías el área de Administración y Comercio seguida por Educación, y en los doctorados se concentra en Ciencias Básicas y Humanidades.

4. Financiamiento

El país destina aproximadamente 0,7% del producto geográfico bruto (PGB) a la educación superior y ha estado aumentando de manera importante el valor absoluto de sus aportes. Entre los años 1990 y 2003, el aporte fiscal a la educación superior ha crecido desde \$ 110 millones, en 1990, a \$ 239 millones en 2003 (en miles de pesos de 2004), lo cual significa una tasa de crecimiento en el aporte fiscal a la educación superior en este período de un 117% en términos reales.

Este aporte se canaliza a través de tres modalidades básicas: 1) el Aporte Fiscal Directo (AFD), constituido por los recursos estatales que se destinan a las universidades tradicionales y que sigue un criterio básicamente histórico; 2) el Aporte Fiscal Indirecto (AFI), que se entrega a la institución por cada alumno que capte y que se encuentre dentro de los 27.500 mejores puntajes de la PSU, y 3) las Ayudas Estudiantiles, conformadas por el crédito universitario y diversas becas para aranceles.

Cuadro 9:

Aporte Fiscal Directo, Indirecto y Ayudas Estudiantiles, (Cifras en miles de pesos de 2004)

Año	Aporte Fiscal Directo	Aporte Fiscal Indirecto	Ayudas Estudiantiles	Otros*	Total
1990	\$ 61.934.428	\$ 20.016.211	\$ 28.328.075	\$ 0	\$ 110.278.714
1991	\$ 72.816.577	\$ 20.659.047	\$ 26.994.179	\$ 3.427.676	\$ 123.897.479
1992	\$ 80.149.609	\$ 20.672.298	\$ 28.788.137	\$ 7.968.972	\$ 137.579.016
1993	\$ 81.054.219	\$ 20.447.122	\$ 32.351.483	\$ 12.351.130	\$ 146.203.955
1994	\$ 83.641.523	\$ 20.182.425	\$ 30.997.927	\$ 11.130.607	\$ 145.952.482
1995	\$ 87.486.826	\$ 20.142.519	\$ 33.020.633	\$ 18.017.148	\$ 158.667.125
1996	\$ 91.818.299	\$ 19.981.316	\$ 36.208.706	\$ 20.510.627	\$ 168.518.948
1997	\$ 96.506.795	\$ 19.805.539	\$ 39.140.241	\$ 24.898.869	\$ 180.351.445
1998	\$ 98.466.581	\$ 19.493.662	\$ 49.069.172	\$ 28.682.301	\$ 195.711.717
1999	\$ 100.864.705	\$ 19.093.069	\$ 55.717.093	\$ 35.154.847	\$ 210.829.715
2000	\$ 102.575.655	\$ 17.915.098	\$ 61.968.841	\$ 33.794.389	\$ 216.253.984
2001	\$ 103.868.915	\$ 17.730.149	\$ 66.441.038	\$ 37.096.341	\$ 225.136.443
2002	\$ 106.886.320	\$ 17.835.817	\$ 71.579.807	\$ 37.276.459	\$ 233.578.403
2003	\$ 107.337.034	\$ 17.348.274	\$ 73.655.572	\$ 41.150.019	\$ 239.490.898

Fuente: Compendio de Educación Superior en www.mineduc.cl

Nota: La categoría "otros" incluye al Fondo de Desarrollo Institucional, al Convenio Universidad de Chile y a los desaparecidos fondos para la Ley 19.200 y para el Fortalecimiento de la Formación Inicial de Docentes.

En relación con estas cifras, es importante destacar que tanto el AFD como las ayudas estudiantiles han crecido en un 73% y un 16% reales, respectivamente, en el período 1990-2003. Por su parte, el AFI ha caído en términos reales en un 13% en el mismo período, pasando a representar desde un 18% del aporte fiscal a educación superior el año 1990 a sólo un 7% en el año 2003. La disminución del AFI ha suscitado un debate en el cual se dan dos posiciones. Por una parte, quienes se oponen, puesto que este constituye el único aporte que favorece la competencia en el sector, al ser la única vía a través de la cual las instituciones no tradicionales pueden acceder a recursos

estatales. Por otra, aquellos que concuerdan, puesto que los postulantes con mayores puntajes beneficiados con el AFI se asocian a los egresados de establecimientos de educación media de sectores socioeconómicos altos, lo cual resulta regresivo para el sistema.

Respecto de las ayudas estudiantiles, éstas han aumentado en términos reales en un 161% en el período 1990-2003, pero se concentran fuertemente en las universidades del Consejo de Rectores. El fondo solidario de crédito tiene en el año 2003 una importancia relativa de un 68% dentro de las ayudas estudiantiles (M\$ 50.168.170 en moneda de 2004) y creció en 77% entre los años 1990 y 2003. Le siguen en importancia las becas MINEDUC con un 16% (M\$ 12.050.115), que se reparten entre las universidades del Consejo de Rectores para alumnos de mérito de escasos recursos, las becas Juan Gómez Millas con un 7% (M\$ 5.424.998) y las becas Nuevo Milenio con 3% (M\$ 2.446.080).

Un aspecto que interesa destacar es que no existe ningún tipo de ayuda estatal para los alumnos que estudian en centros de formación técnica e institutos profesionales¹⁹, ya que no cuentan con acceso a becas para aranceles (salvo algunas becas puntuales como la Nuevo Milenio) ni al crédito universitario. Esto es considerado no sólo como una fuente de inequidad evidente en la asignación de recursos estatales, sino que, también, como una estructura de financiamiento que distorsiona las decisiones de los alumnos en general, y de los merecedores de AFI en particular. Ello se explica, porque los estudiantes, al efectuar sus decisiones educacionales, toman no sólo en cuenta factores como prestigio y calidad de la institución, sino también otros, tales como la posibilidad de ayudas parciales para cubrir los costos de matrícula y mensualidades de las universidades, lo cual, hasta la fecha, sólo es posible en las universidades tradicionales. Así, existen dos segmentos de estudiantes en Chile, dependiendo de si estudian o no en universidades del Consejo de Rectores; y, en caso de hacerlo, tienen acceso a un amplio espectro de ayudas estudiantiles

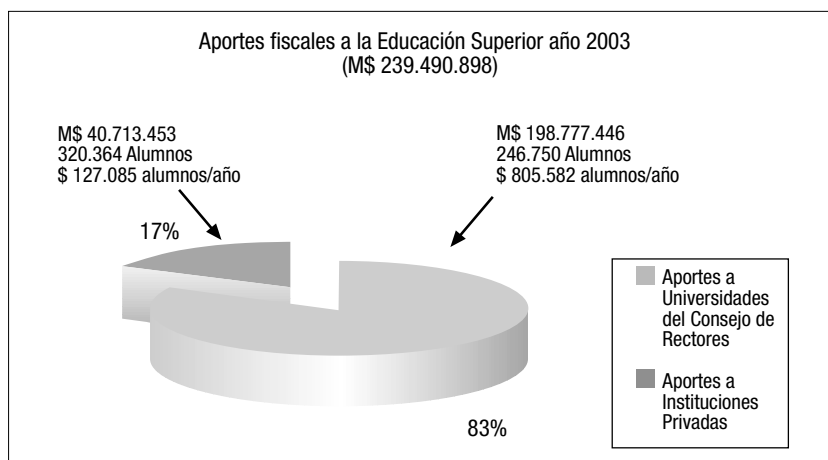
El Gráfico 1 presenta una estimación del aporte fiscal que reciben las instituciones directamente, a través del Aporte Fiscal Directo e Indirecto, o indirectamente, a través del pago de los aranceles y

19 Además de que estas instituciones no pueden acceder al Aporte Fiscal Directo.

matrículas financiados con créditos universitarios y becas. De este gráfico se hace evidente la inequidad en el acceso al aporte fiscal que tienen las instituciones de educación superior que no pertenecen al Consejo de Rectores, los que reciben un equivalente a \$ 127.085 por alumno que asiste a estas instituciones (incluyendo los centros de formación técnica) en oposición a los \$ 805.582 por alumno que reciben las 25 Universidades que conforman el Consejo de Rectores.

2.5 Eficiencia interna del sistema

Gráfico 1:
Aportes fiscales a la educación superior



Fuente: Elaboración propia basada en información disponible en www.mineduc.cl

En general, la eficiencia del sistema de educación superior chilena es baja. Si se considera como indicador la “eficiencia de titulación”, entendida como la proporción de estudiantes que se titula en un año en comparación a la matrícula nueva en primer año (en el tiempo normal correspondiente a una duración estimada de las carreras según el tipo de institución en que se imparten²⁰), se tiene una tasa de 39%

²⁰ El indicador está dado por $E = T(t) / N(t-d)$, donde T es el número de estudiantes que se titula en un año (t), en comparación con la matrícula nueva en primer año, N para el año (t-d) que corresponda según la duración normal “d” de la carrera de acuerdo con la institución en que se imparte. Para hacer el cálculo se estimó la duración promedio de las carreras: en cinco años para las universidades, cuatro para los institutos profesionales y dos para los centros de formación técnica.

para las universidades, 29% para los institutos profesionales y de 54% para los centros de formación técnica²¹.

Un análisis más detallado por carrera muestra que hay algunas como Medicina (85%), Odontología (74%) y Pedagogía Básica (71%) que presentan mejores índices, mientras que otras como Pedagogía en Educación Media (48%), Ingeniería (29%) y Arquitectura (19%) que presentan índices menores.

Una estimación gruesa de las implicaciones en costos indica que éstos, en comparación con la situación ideal en que todos los estudiantes que ingresaran al sistema se titularan en los tiempos estipulados, equivaldrían a un 23,5 % del gasto que el Estado realiza en educación superior²².

III. COMENTARIOS SOBRE LA SITUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE

Entre las principales fortalezas y logros de la educación superior en el país se pueden destacar dos aspectos fundamentales: el incremento de la cobertura y el proceso de aseguramiento de la calidad.

En cuanto a la cobertura, esta se ubicaba, de acuerdo con cifras del Ministerio de Educación, en alrededor de un 16% en el año 1992, y se espera que se ubique en torno al 33% en el año 2005. Tal como se puede apreciar en el Cuadro 10, este aumento en la cobertura se ha dado en todos los niveles de ingreso. En efecto, de acuerdo con cifras de Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), basadas en las encuestas CASEN de los años 1990 y 2003, este incremento se da para todos los quintiles de ingreso e, incluso, se espera un decrecimiento en la brecha de cobertura entre el quintil V (de mayores recursos) y el quintil I (de menores recursos).

21 Ver: González, Luis Eduardo y Uribe, Daniel, "Estimaciones sobre la Repitencia y la Deserción en la Educación Superior Chilena. Consideraciones sobre sus implicaciones", en: *Calidad en la Educación*, Consejo Superior de Educación, diciembre de 2002, pp. 77-90. Todos los datos de este acápite corresponden a dicho artículo.

22 Se trata de una razón, no de una parte del gasto en educación superior.

Cuadro 10:
Cobertura de educación superior por quintil de ingreso autónomo *per cápita* del hogar

Año	Quintil					V sobre I Quintil
	I	II	III	IV	V	
1990	4,4	7,8	12,4	21,3	40,2	9
1992	7,8	9,8	13,1	23,6	41,1	5
1994	8,2	12,5	17,0	28,3	48,6	6
1996	8,5	15,1	20,8	32,9	56,0	7
1998	8,7	13,3	23,0	38,8	65,5	8
2000	9,4	16,2	28,9	43,5	65,6	7
2003	14,5	21,2	32,8	46,4	73,7	5

Fuente: MIDEPLAN [Sitio en Internet] Disponible en www.mideplan.cl

Es importante destacar que las cifras de cobertura de educación superior del quintil de mayores recursos son comparables a las tasas de cobertura que presentan países desarrollados²³. Sin embargo, la cobertura que presenta el quintil de menores recursos es comparable con la que presentan los países subdesarrollados²⁴.

Otra importante conclusión a partir de estas cifras es que el crecimiento futuro del sector de educación superior del país provendrá fundamentalmente de los estratos medios y medios bajos del país. Esta incorporación masiva de estudiantes supondrá, por una parte, mayores presiones sobre los mecanismos de ayuda al estudiante para el financiamiento de la educación superior y, por otra, tendrá un efecto sobre la calidad promedio de la educación superior.

Con respecto a la calidad se puede afirmar que los procesos establecidos, a pesar de existir imperfecciones en la legislación, han operado satisfactoriamente. El proceso de licenciamiento ha permitido que sólo aquellas instituciones que realmente lograron desarrollar un proyecto viable y consolidarse como tales obtuvieran su plena autonomía. Por otro parte, el hecho de que tres de cada cuatro instituciones potencialmente acreditables hayan optado por la acreditación voluntaria, permite constatar la preocupación de éstas por mejorar constantemente la calidad de los servicios que están prestando al país.

²³ De acuerdo con UNESCO (2002), los países desarrollados de Norteamérica, Europa y Asia presentaban coberturas de 81%, 51% y 42% respectivamente.

²⁴ De acuerdo con cifras de UNESCO (2002), la cobertura de educación superior que presentaban los países de menor desarrollo económico de África, Países Árabes, América Latina y Asia/Oceanía eran de 4%, 15%, 20% y 11% respectivamente.

Sin embargo, si bien este proceso ha logrado que el sistema adquiera madurez en cuanto a las universidades, no ha ocurrido con la misma celeridad en relación con los institutos profesionales y los centros de formación técnica, donde sólo el 10% ha logrado la plena autonomía.

Por otra parte, entre las debilidades y los aspectos que requieren ser superados, se pueden señalar tres deficitarios: la equidad en el acceso y las condiciones de financiamiento, la articulación y la eficiencia interna del sistema.

Uno de los argumentos principales para la participación del Estado en la educación superior es la preocupación por la equidad. Su logro está vinculado a que, por una parte, quienes se benefician con la educación superior paguen su costo de producción. Esta condición requiere que, en general, sean los estudiantes y no el Estado quienes financien la educación. La educación superior provee a los estudiantes de capacidades que les permitirán generar un significativo flujo de ingresos en su vida laboral futura. Evidencia de tipo anecdótica sugiere que los profesionales universitarios pertenecen, en el 90% de los casos, a hogares del 40% más rico de la población. De acuerdo con cifras publicadas en el sitio www.futurolaboral.cl, las tasas de retorno a la educación superior son del orden de un 12,3% por estudios en centros de formación técnica, 11,8% por estudios en institutos profesionales y 25,4% en el caso de estudios en universidades²⁵. Así, la educación superior puede ser clasificada como una alternativa de inversión rentable y, por lo tanto, no se justifica incluirla en el conjunto de actividades provistas en forma subsidiada por el Estado. Es más, la presencia de subsidios en el área restaría recursos para actividades que efectivamente benefician a los más pobres.

En segundo lugar, la equidad significa que no existe discriminación económica, en el sentido de que estudiantes capaces sean marginados de cursar estudios superiores por insolvencia económica. Es incorrecto plantear que existe discriminación cuando se exige un cobro en la educación superior; la discriminación surgiría sólo

²⁵ Estas tasas son mayores que las observadas en países desarrollados. De acuerdo a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) 2002, la tasa de retorno promedio a la educación superior para los países OCDE es de un 11,3% y 11,8% para mujeres y hombres, respectivamente.

si no existe acceso a mecanismos de financiamiento para los más pobres.

La situación actual requiere de la presencia del Estado ofreciendo crédito –en condiciones de mercado– para que los pobres que lleguen a la educación superior puedan estudiar en la institución de su elección. De esta manera se supera la falla de un mercado de crédito privado que no proveería financiamiento para los más pobres, debido a que carecen de garantías que avalen los préstamos, y el capital humano que eventualmente acumularían no puede liquidarse en caso de problemas futuros de pago.

En relación con la articulación existen varias dificultades. Por una parte, el proceso de transición entre la educación media y la superior. Es frecuente escuchar de los profesores de los primeros niveles que sus alumnos no reúnen los requisitos necesarios para los estudios superiores, de lo cual culpan a la educación básica y media. En tal sentido, debieran considerarse dos aspectos esenciales. Primero, que, al incrementarse el acceso, ya no sólo la elite accede a la educación superior, como ocurría anteriormente, sino que se ha incorporado el estudiante promedio que, en muchos casos, corresponde con la primera generación con estudios postsecundarios en la familia. Segundo, que las carreras de pedagogía, que por ley son todas universitarias, son en cierta medida responsables de la calidad de la formación que reciben los estudiantes del sistema escolar. En síntesis, el problema de la preparación de los postulantes al sistema postsecundario debiera ser abordado desde la educación superior.

Por otra parte, la falta de articulación se da también entre los egresados de la educación media de la modalidad técnico-profesional (más del 40% de la matrícula secundaria) que ingresan a la educación postsecundaria, particularmente a carreras de técnicos superiores, donde la formación en la especialidad no es reconocida. Por ejemplo, en los casos de técnicos medios en Contabilidad que ingresan a carreras de técnicos superiores en esa misma especialidad.

En efecto, en muchos casos se han tomado medidas para enfrentar las situaciones antes señaladas. Por una parte, mediante cursos remediales o complementarios para los nuevos alumnos y, por otra,

mediante un programa especial para fortalecer la formación inicial de profesores. Sin embargo, aún falta perfeccionamiento pedagógico para los docentes de la educación superior acostumbrados a trabajar con estudiantes de elite, para que puedan trabajar con una población estudiantil más amplia y heterogénea. Además, se han establecido comisiones de trabajo para analizar el tema de la formación técnica, incluyendo el de la transición entre la educación media y superior.

Una segunda dificultad relacionada con la articulación es que, tanto en el contexto de instituciones como de carreras, se opera en forma bastante independiente y autónoma, dificultándose la transición entre carreras de técnicos superiores a carreras profesionales, como ocurre en muchos países desarrollados. No se puede desconocer, sin embargo, que hay cada vez mayor apertura en este aspecto, lo que está avalado por los convenios interinstitucionales y por el reciente interés en establecer currículos basados en competencias, lo que facilita la certificación y el reconocimiento de estudios previos.

Una tercera dificultad para la articulación es la escasez de mecanismos para el intercambio estudiantil. Para que exista una mayor articulación horizontal es necesario establecer medidas comunes que permitan definir la carga académica, por ejemplo, de una manera similar al modelo europeo de créditos, lo cual facilita ampliar la oferta y satisfacer mejor los intereses personales de los estudiantes.

Respecto de la eficiencia interna del sistema, las cifras muestran que las tasas de titulación, el atraso, y la repitencia son importantes en el país, lo cual redundo en desmedro tanto personal como económico para los estudiantes, sus familias y para el sistema en su conjunto.

Una visión general del sistema en su conjunto lleva a considerar algunos desafíos importantes para nuestro sistema de educación superior:

- Un primer desafío tiene relación con el diseño y operación de un sistema de créditos masivo que permita a los alumnos, principalmente a los de menores recursos, financiar sus estudios en universidades privadas, institutos profesionales o centros de formación técnica (especialmente en el caso de estos

últimos, pues concentran estudiantes de ingresos medios y medios-bajos). El diseño y operación de este sistema permitiría mejorar la equidad de acceso a la educación superior.

- Un segundo se refiere a la reforma del sistema de financiamiento estatal a la educación superior, que permite actualmente la coexistencia de universidades con acceso a fondos públicos directos e instituciones sin dicho acceso. No es sostenible que a las instituciones no tradicionales se les impida competir por recursos públicos, idealmente entregados sobre la base de proyectos específicos, considerando que hoy ya lo hacen por fondos concursables para investigación y por donaciones.
- Un tercer desafío a enfrentar es que la fórmula de asignación histórica resulta en evidentes insensibilidades respecto de variables tales como gestión, desempeño y productividad. Las instituciones con financiamiento público deberían ser sometidas a un proceso de evaluación de sus resultados como condición para continuar recibiendo ese financiamiento. La eficiencia de las instituciones no es independiente de la política pública.
- Un cuarto reto es el de propender a una mayor articulación del sistema tanto vertical como horizontalmente, facilitando el reconocimiento de estudios, incluso el de experiencia laboral para aprovechar mejor los recursos disponibles en el país e incrementar el capital humano.
- En quinto lugar, se requiere incrementar los procesos de aseguramiento de la calidad aumentando el número de centros de formación técnica que alcancen su autonomía, aumentando la proporción de carreras que se incorporen a los procesos de acreditación voluntaria y promoviendo la certificación personalizada de competencias.
- Un sexto desafío es el de mejorar las tasas de transición y disminuir la deserción mediante una mejor preparación pedagógica de los docentes, el incremento de las ayudas didácticas y el establecimiento de modificaciones curriculares tendientes a enfrentar la heterogeneidad de la población estudiantil.