



Octubre | 129
2010

Serie Informe

SOCIAL

El Sistema de Educación Superior Chileno a la Luz del Informe OECD-Banco Mundial

**Pablo Eguiguren F.
Sebastián Soto V.**

ISSN 0717-1560

Pablo Eguiguren es Ingeniero Comercial de la Universidad Católica. Ex investigador de Libertad y Desarrollo. Asesor del Ministro de Educación.

Sebastián Soto es abogado de la Universidad Católica y Máster en Derecho de la Universidad de Columbia. Ex director del Programa Legislativo de Libertad y Desarrollo. Jefe de la Dirección Jurídica de SEGPRES.



Indice

Resumen Ejecutivo	5
1. Introducción	7
2. El periodo previo a las reformas del año 1980	7
3. La apertura del sistema	10
4. El sistema de educación superior del siglo XXI	10
5. Diagnóstico de la educación superior en Chile a la luz del reporte OECD-BM	13
5.1. Acceso y equidad	13
5.2. Calidad	22
5.3. Financiamiento	25
5.4. Universidades estatales	31
6. Bibliografía	34



Resumen Ejecutivo

El presente documento es un breve análisis de alguno de los aspectos más relevantes del Informe que preparó la OECD y el Banco Mundial sobre el sistema de educación superior chileno. En las páginas que siguen se analizan críticamente algunas de las conclusiones y se avanza en propuestas.

Para ello el trabajo se inicia dando una mirada general a la evolución histórica del sistema de educación superior y sus principales reformas. Luego se analizan los métodos de acceso a la educación superior y las políticas de becas y créditos. El capítulo que sigue se detiene en los mecanismos de control de calidad del sistema, para finalmente desarrollar los aspectos vinculados al financiamiento. Por último se ofrece un análisis de la situación de las universidades públicas, concluyéndose respecto de la importancia de avanzar hacia un gobierno corporativo más moderno para las universidades pertenecientes al Estado, evitando que la burocracia propia de éste sea obstáculo para una labor eficiente.



El Sistema de Educación Superior Chileno a la Luz del Informe OECD-Banco Mundial

1. Introducción

El presente documento es un breve análisis de alguno de los aspectos más relevantes del Informe que preparó la OECD y el Banco Mundial sobre el sistema de educación superior chileno. En las páginas que siguen se analizan críticamente alguna de las conclusiones y se avanza en propuestas.

Para ello el trabajo se inicia dando una mirada general a la evolución histórica del sistema de educación superior y sus principales reformas. Luego se analizan los métodos de acceso a la educación superior y las políticas de becas y créditos. El capítulo que sigue se detiene en los mecanismos de control de calidad del sistema para finalmente desarrollar los aspectos vinculados al financiamiento y dedicar algunas páginas a la situación de las universidades públicas. Todo lo anterior se hace a la luz de las conclusiones del informe OECD-Banco Mundial al que los autores dan una mirada crítica.

En definitiva, el capítulo reflexiona sobre la que debiera ser la agenda de cambios futuros del sistema de educación superior chileno.

2. El periodo previo a las reformas del año 1980

De acuerdo a su historia, la educación superior en Chile nace bajo el alero del Estado. Tras la creación de la Universidad de Chile en 1842, pasaron más de cuarenta años para la fundación de otra universidad, la Pontificia Universidad Católica de Chile, PUC, creada en 1888. A pesar de ser una institución privada –propiedad de la Iglesia-, ella siempre contó con un importante apoyo estatal que se mantiene hasta nuestros días.

Años más tarde, durante la primera mitad del siglo XX, se siguieron creando nuevas instituciones tanto de origen privado -aunque con un considerable

financiamiento fiscal¹-, como estatales, como fue la Universidad Técnica del Estado.

De este modo, hacia fines del siglo pasado existían en nuestro país ocho universidades: dos de propiedad estatal, dos ligadas a la Iglesia católica y cuatro universidades privadas, con sus respectivas sedes en distintas regiones del país. Hacia 1965, Chile contaba con menos de una institución de educación superior por cada millón de habitantes. La tabla N° 1 muestra el mismo indicador para otros países de la región, donde se demuestra la escasez relativa de instituciones que existía en nuestro país ya bien entrado el siglo pasado, solo superando a Brasil.

Tabla N° 1

Número de instituciones por millón de habitantes en 1965

	Instituciones	Habitantes	Institución por millón de habitantes
Argentina	31	22,3	1,4
Brasil	42	84,4	0,5
Colombia	26	19,6	1,3
Chile	8	8,6	0,9
México	45	43,1	1,0
Perú	30	11,5	2,6

Fuente: Brunner (1986) y Cepal (2005).

Bajo estas condiciones no es raro que las tasas de matrícula de la educación superior se mantuvieran en niveles bajos y muy lejanos a los que actualmente conocemos. El gráfico N° 1 muestra la evolución de las tasas de cobertura de educación superior para Chile en los últimos 150 años.

¹ Hasta el año 1956 fueron creadas cinco instituciones de este tipo: Universidad de Concepción, P. Universidad Católica de Valparaíso, Universidad Federico Santa María, Universidad Austral y Universidad del Norte.

Gráfico N° 1

Matrícula educación superior 1852-2002



Fuente: Vergara (2008).

Bajo un contexto como el descrito, el sistema de educación superior formaba en el año 1957 a alrededor de 20 mil estudiantes, lo que corresponde a una tasa de cobertura bruta de 3,5% (Brunner, 1986). Una realidad totalmente distinta a los más de 800 mil estudiantes que en 2009 estaban matriculados en la educación superior con una cobertura bruta superior al 40%.

El gráfico N° 1 muestra un importante crecimiento a partir de mediados de la década del 60, y que dura hasta el año 1975, donde la matrícula total se multiplicó por 3,5 veces (Larroulet, 2003). En dicha época, la expansión de las universidades está mezclada por componentes políticos y otros aspectos como la gratuidad de los estudios que significa una amplia presión de la población por mayores vacantes, aunque ese crecimiento no siempre fuera eficiente.

Este importante crecimiento se detiene como consecuencia de la crisis económica del año 1975 que obligó a recortar los recursos públicos en todos los sectores. La educación y en particular, la educación superior, vio reducido el aporte estatal y con ello, el total de alumnos matriculados, las inversiones y el personal. El gasto público durante el gobierno de Augusto Pinochet privilegió la educación básica y media por sobre la educación superior.

A principio de los ochenta, las mismas ocho universidades chilenas que aparecen en la tabla N° 1, son las que persisten en el sistema. A partir de las

reformas que permiten la entrada de nuevas instituciones, la realidad de la educación superior en nuestro país cambia radicalmente; tal como muestra el gráfico, fue a partir de dichas reformas cuando la educación superior en Chile comienza su masificación.

3. La apertura del sistema

Las reformas a la educación superior tuvieron como objetivo la apertura del sistema, aumentar la competitividad entre instituciones, reforzar la libertad de enseñanza y la diversidad (antes de las reformas solo el Estado y la Iglesia Católica tenían universidades). Con ello se buscaba dar más opciones a los estudiantes y aumentar la calidad del sistema.

Lo anterior permitió que privados ingresaran a ofrecer educación terciaria y el surgimiento de instituciones como Institutos Profesionales (IP) o Centros de Formación Técnica (CFT) que otorgan grados académicos distintos a los que entregan las universidades.

Asimismo, se reformularon las políticas de financiamiento, introduciendo políticas como el Aporte Fiscal Directo (AFD), el Aporte Fiscal Indirecto (AFI), becas y créditos universitarios y fondos destinados a financiar el desarrollo de la ciencia y la tecnología.

Estas reformas fueron los pilares básicos de la arquitectura del sistema chileno de educación superior. Bajo este esquema se han logrado importantes avances tanto en cobertura como en calidad de la formación y la investigación que se desarrolla en Chile. El actual nivel de desarrollo del sistema permite dar el siguiente paso para lograr un sistema de educación superior de nivel internacional.

Las reformas a la educación superior tuvieron como objetivo la apertura del sistema, aumentar la competitividad entre instituciones, reforzar la libertad de enseñanza y la diversidad (antes de las reformas solo el Estado y la Iglesia Católica tenían universidades). Con ello se buscaba dar más opciones a los estudiantes y aumentar la calidad del sistema.

4. El sistema de educación superior del siglo XXI

El desarrollo y la consolidación del sistema de educación superior en Chile están demostrados por una serie de indicadores. El importante número de carreras y especialidades, de instituciones y enfoques han otorgado una gran capacidad de elección a los alumnos y han otorgado una diversidad al sistema que es de gran utilidad para el desarrollo del país.

Por otra parte, la alta rentabilidad de los estudios superiores (ver tabla N° 2) así como las políticas de apoyo al ingreso de alumnos de menores recursos –becas y créditos- han permitido un gran impulso a la entrada de nuevos alumnos a la educación superior, alcanzándose una cifra de más de 800 mil estudiantes matriculados, siendo un 70% de ellos primera generación de sus familias en lograr este nivel de estudios².

Tabla N° 2

Ingresos según el tipo de estudio

Tipo de Estudio	Ingreso promedio mensual (\$ 2008)	Premio
Educ. Media (C-H)	281.630	-
CFT	515.080	1,83
IP	590.810	2,10
Universidad	1.108.703	3,94

Fuente: CASEN (2006).

El retorno que implica cursar estudios superiores es una de las variables que dan cuenta del interés por continuar estudios superiores y, en cierto modo, demuestra el valor que agregan estas instituciones a sus estudiantes. Estos retornos en términos salariales (que, en promedio, alcanzan 2,6 veces el sueldo de un titulado de la enseñanza media) son más altos en Chile que en otros países, tal como lo muestra la tabla N° 3.

Obviamente, estos retornos están relacionados con una serie de factores, como la escasez relativa de trabajadores con este nivel de calificación y aspectos estructurales de la economía de cada país, pero no deja de ser interesante la influencia que la educación superior ha tenido en Chile para derrotar la pobreza.

² Reporte OECD-Banco Mundial (2009).

Tabla N° 3

Retorno a la educación superior por países

	Retorno educación superior
Alemania	1,62
Austria	1,55
Brasil	2,68
EE. UU.	1,72
Francia	1,50
Hungría	2,11
N. Zelanda	1,21
R. Unido	1,57
Rep. Checa	1,83
Suecia	1,26

Fuente: Education at a Glance (OECD, 2009).

Como se afirma en el reporte OECD - Banco Mundial (OECD-BM), el importante aumento de la matrícula no significó una caída en la calidad de la formación entregada por las instituciones. Por el contrario, existen indicadores que demuestran que el desempeño de las universidades chilenas ha mejorado. Eguiguren (2009) desarrolló un índice que midió el nivel de “complejidad” de todas las universidades chilenas. Los resultados demuestran que el promedio país para el periodo observado aumentó, así como también el número de instituciones en las categorías superiores.

El sistema de educación superior ha ido aumentando, tanto en número de instituciones, como en diferentes indicadores asociados a la calidad en la formación e investigación. Los efectos de este fenómeno son evidentes: ha permitido mejores perspectivas económicas a los estudiantes y sus familias, ha favorecido un aumento del capital humano disponible en el país y propiciado una disminución en las desigualdades salariales (Engel y Eberhard, 2008).

En las siguientes secciones de este trabajo se analizará parte del diagnóstico que la OECD y el Banco Mundial entregaron sobre las políticas nacionales de educación superior, compartiremos algunas de sus propuestas y



propondremos soluciones alternativas a las incluidas en el reporte, con el fin de mejorar el acceso y la calidad de la educación superior en nuestro país.

5. Diagnóstico de la educación superior en Chile a la luz del reporte OECD-BM

La OECD y el Banco Mundial participaron en un estudio sobre las políticas nacionales de educación superior. Dicho trabajo dio paso a un exhaustivo y difundido informe. El reporte consideró los temas más relevantes para el sector como son acceso, calidad, financiamiento, investigación, información, rendición de cuentas, entre otros.

Coincidimos con el equipo que elaboró el documento, acerca de la necesidad de que -a casi tres décadas de las reformas que permitieron el desarrollo masivo de la educación superior en nuestro país-, hoy es necesario una “segunda generación” de reformas en diferentes planos con el fin de lograr un sistema de educación superior de excelencia capaz de formar los técnicos y profesionales que el país necesita y ser una alternativa competitiva en un mercado cada vez más globalizado como es el de la educación superior.

Repasaremos los tópicos más relevantes incluidos en el reporte OECD-BM y analizaremos cuáles son, a nuestro juicio, los principales obstáculos para un mayor desarrollo de nuestro sistema de educación superior.

5.1. Acceso y equidad

Como se mostró en la sección anterior el interés por ingresar a la educación superior es alto debido, entre otras cosas, a la alta rentabilidad –en términos de salario– de este tipo de estudios.

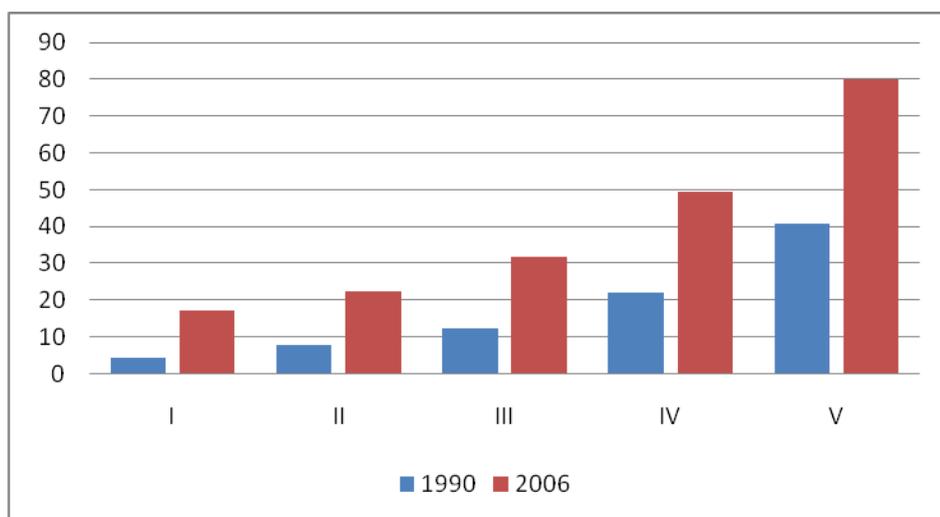
A pesar del importante aumento de cobertura en todos los quintiles de ingreso, la participación de los jóvenes provenientes de las familias más vulnerables sigue siendo baja.

El gráfico N° 2 muestra la cobertura de educación superior por quintiles de ingreso. Si bien el primer quintil multiplicó por 4 veces su tasa de cobertura, el quintil más rico de la población aún tiene casi cinco veces la cobertura que el segmento más pobre de la población.

Gráfico Nº 2

Evolución porcentaje de cobertura según quintiles de ingreso

1990-2006



Fuente: CASEN años respectivos.

Las diferencias en el nivel de ingreso a la educación superior tienen diversas explicaciones. En primer lugar, el requisito mínimo para acceder a la educación superior en nuestro país es obtener el certificado de enseñanza media. Según cifras de la propia OECD, Chile aún mantiene bajas tasas de graduación de enseñanza media (cerca del 70%) respecto a los países de la OCDE, existiendo una amplia brecha entre los alumnos de sectores acomodados y aquellos de menores ingresos.

Otras distorsiones que produce el sistema, se refieren al proceso de selección y los mecanismos de asignación de becas y créditos, que analizaremos a continuación.

5.1.1. Prueba de Selección Universitaria (PSU)

La Prueba de Aptitud Académica (PAA) se reemplazó por la PSU con el fin de hacer una selección ya no basada en las aptitudes, sino que en contenidos lo que, a juicio de las autoridades de la época, reduciría las

brechas en el rendimiento de los alumnos provenientes de sectores de altos y bajos ingresos.

Luego de siete versiones de la medición, es posible afirmar que la PSU como herramienta de selección ha sido perjudicial para los alumnos provenientes de sectores más desposeídos, aumentando aún más las diferencias en relación a quienes pertenecen a los sectores más acomodados. La razón es simple: quienes atienden a colegios de bajo desempeño, tienen menos posibilidad de preparar de manera adecuada la gran cantidad de contenidos (todos los que se entregan entre 1º y 4º medio) que son evaluados en la prueba.

Por ello y como se muestra en la tabla N° 4, los alumnos provenientes de establecimientos particulares pagados y que provienen de familias de bajos ingresos están sub-representados entre aquellos que obtienen los mejores puntajes en la PSU, esto tiene que ver con una serie de variables.

Tabla N° 4

Sobre representación de alumnos provenientes de sectores de altos ingresos en los resultados PSU.

Dependencia	Total Alumnos que rinden PSU	10% de mejores puntajes PSU	Ingreso familiar mensual	Total Alumnos que rinden PSU	10% de mejores puntajes PSU
Municipal	36%	20%	< \$270 mil	60%	25%
Particular Subvenc.	52%	35%	Entre \$270 mil y 675 mil	25%	27%
Part. Pagado	12%	45%	> \$675 mil	15%	49%

Fuente: H.Beyer.

A pesar de que los factores de mayor incidencia en el logro de alto desempeño –nivel sociocultural y la calidad de la educación entregada por el establecimiento educacional– no son controlados por el instrumento de selección (ni son su objetivo), el traspaso desde la antigua PAA hacia la PSU ha provocado que las diferencias entre los resultados de alumnos provenientes de familias de altos y bajos ingresos hayan aumentado en 20

puntos, algo así como 0,2 desviaciones estándar, lo que sugiere que la PSU está exacerbando las diferencias en rendimiento que se producen, debido a los factores antes mencionados.

Coincidimos con la mirada de OECD-BM respecto a que la PSU debe ser evaluada de manera independiente para conocer si realmente está cumpliendo los objetivos de ser una prueba que sea exitosa en detectar a los más capaces, que no perjudique a alumnos que tienen las potencialidades, pero provienen de sectores de escasos recursos, y saber de manera cierta si el aumento en las brechas que hoy demuestra la PSU son producto de una prueba deficiente o de lo poco efectivo de nuestro sistema escolar.

Por otro lado y a diferencia del informe OECD-BM, creemos que si lo que se busca es medir la efectividad de los establecimientos educacionales y establecer un incentivo a que se cubra de manera integral el curriculum, la herramienta adecuada es realizar pruebas de egreso (una especie de SIMCE en 4º medio) y no una prueba que tenga como objetivo, además de evaluar el curriculum, la selección de estudiantes a la educación superior.

Consideramos que debido a que el fin de la PSU es identificar a quienes serán más exitosos en su paso por la educación superior, se necesita otro tipo de medición (o un conjunto de ellas) que tengan como único objetivo identificar de manera transparente y efectiva a aquellos más capacitados.

Actualmente, aunque no es obligatorio que las instituciones de educación superior utilicen la PSU para seleccionar a sus estudiantes, ellas tienen importantes incentivos para usarla como método de selección:

- El diseño, implementación y corrección de ésta corre por cuenta del Estado, a través del DEMRE de la Universidad de Chile.
- El costo recae en los estudiantes –o el Estado a través de becas– quienes pagan el costo total del proceso.
- Los fondos del Aporte Fiscal Indirecto (AFI), más de \$ 21.000 millones anuales, se reparten según los alumnos que obtienen los mejores puntajes de esta prueba.

Luego de siete versiones de la medición, es posible afirmar que la PSU como herramienta de selección ha sido perjudicial para los alumnos provenientes de sectores más desposeídos, aumentando aún más las diferencias en relación a quienes pertenecen a los sectores más acomodados.

- Los mecanismos de crédito con garantía estatal y las becas se asignan a alumnos utilizando los puntajes de la PSU como criterio de selección.

Por estas razones las instituciones pagan un alto costo en caso de apartarse del uso de la PSU. Proponemos un sistema más libre, en que cada casa de estudios seleccione a sus alumnos según sus propios criterios.

Se podrían incluir otros elementos que se consideren buenos indicadores para el éxito de los postulantes como el ranking escolar, ensayos, pruebas que incluyan preguntas abiertas (y no solo de selección múltiple como la PSU), entrevistas personales, carta de intenciones, etc., tal como se realiza en otros países del mundo y como tímidamente se ha implementado en algunas instituciones nacionales³.

El desarrollo de este tipo de test tiene un alto costo y llevan un tiempo desarrollar buenas pruebas. Sin embargo, no necesariamente cada institución deberá desarrollar sus propias evaluaciones. Existen en el mundo diversas empresas que podrían ofrecer sus servicios para apoyar la selección de los alumnos⁴. Esto significaría un mayor costo para las instituciones y/o los alumnos. Por ello proponemos que los recursos que actualmente están asociados al desarrollo e implementación de la PSU (que para 2010, eran de alrededor de \$ 6.490 millones⁵), sean utilizados como subsidio a los costos de postulación para aquellos alumnos más vulnerables.

De esta manera, lograremos una mayor diversidad de instrumentos de selección que permitirán que las instituciones de educación superior seleccionen a quienes son los postulantes con más potencialidades para cursar sus estudios según los proyectos educativos de cada institución y evitando los problemas asociados a una prueba como la actual⁶.

³ Un conjunto de universidades lideradas por la PUC ha desarrollado pilotos que considera elementos adicionales a la PSU y que están midiendo cuál es el grado de predictibilidad de estos instrumentos.

⁴ Por ejemplo, empresas como ETS realizan más de 50 millones de pruebas anualmente en cerca de 180 países. Mediciones como el GRE o la prueba SAT, una de las pruebas más utilizadas en EE.UU. como sistema de ingreso a los *colleges*, son propiedad de ETS.

⁵ No existe información sobre el costo total del proceso de la PSU. Sin embargo, considerando el total de inscritos para el proceso de admisión 2010 y el costo de inscripción para dicha prueba, se llega a la cifra presentada.

⁶ Como la filtración de puntajes, la fecha única de rendición y el hecho que uno de los actores relevantes (U. de Chile) es “dueño” de la medición.

5.1.2. Políticas de becas y créditos

a. Becas

Actualmente existen ocho tipos de becas estatales que van en beneficio de distintos públicos y contemplan diferentes requisitos y beneficios.

Creemos que la principal crítica al sistema de becas, aspecto que recoge el reporte de la OECD-BM, tiene que ver con que un porcentaje importante de ellas (48% en 2010) solo se entrega a alumnos que eligen estudiar en las universidades pertenecientes al Consejo de Rectores de Universidades Chilenas, CRUCH. Esta discriminación según la condición jurídica de las instituciones, restringe la capacidad de elección de los alumnos de menores ingresos y desincentiva a las instituciones privadas que no son parte del CRUCH a ofrecer proyectos enfocados en alumnos talentosos provenientes de familias de escasos recursos.

Creemos, al igual que el reporte OECD-BM, que esta diferenciación no tiene justificación. Más aún teniendo en presente que, del total de estudiantes que ingresó a la educación superior en 2009, solo un 22% ingresó a establecimientos pertenecientes al CRUCH, por lo que es posible que muchos alumnos que necesitan este tipo de apoyo no puedan siquiera optar a él.

La tabla N° 5 muestra un resumen de las becas estatales que actualmente existen, las instituciones elegibles, los criterios de selección y el porcentaje del total de recursos que se entrega a cada una de ellas, según la ley de presupuestos 2010.

Coincidimos también con el reporte OECD-BM que el sistema de becas debiera ser unificado bajo un único sistema. Proponemos la creación de dos tipos de becas, una destinada a los estudios universitarios y otra que sirva a los estudiantes de la educación técnica de nivel superior⁷. En términos generales, la política de becas debiera tomar en consideración los puntajes de la PSU (o los del mecanismo de selección que la reemplace) con el fin de que exista una medida comparable y transparente a la hora de asignar estos beneficios. Los beneficiarios deberán pertenecer al primer y segundo quintil y los beneficios se irán retirando de manera gradual conforme la familia tiene un mayor ingreso. Las instituciones elegibles deben ser todas las

⁷ La diferenciación es importante ya que las habilidades que requieren en un CFT no necesariamente son las mismas que en la universidad por lo que la forma para identificar a quienes más merecen esas becas puede no ser la misma. Por otra parte, mientras exista la PSU los estudiantes de establecimientos técnico profesionales se verán perjudicados por una prueba basada en un curriculum que difiere del de esos establecimientos.



instituciones de educación superior del país sin importar su condición jurídica. Debido a que los futuros alumnos que ingresen a la educación superior provendrán principalmente de los estratos de menores ingresos⁸ serán necesarios mayores recursos para poder apoyar el ingreso y la mantención en la educación superior de los estudiantes que provengan de hogares pertenecientes a los dos primeros quintiles de ingreso.

⁸ Mientras los estudiantes que provienen del 20% más rico están cerca de alcanzar la cobertura universal, en los dos primeros quintiles de ingreso el porcentaje de cobertura continúa siendo muy bajo, con niveles inferiores al 20%.

Tabla Nº 5

Becas disponibles para educación superior

Beca	Instituciones elegibles	Potenciales beneficiarios	Criterios académicos	Recursos 2010
Puntaje PSU	Todas las IES	Alumnos de colegios subvencionados pertenecientes al 80% más pobre de la población.	Obtener puntaje nacional o regional PSU.	10,51%*
Excelencia Académica	Todas las IES	Alumnos de colegios subvencionados pertenecientes al 80% más pobre de la población.	Pertenecer al 5% de mejores egresados de colegios subvencionados.	
Bicentenario	Universidades CRUCH	Alumnos pertenecientes al 40% más pobre de la población.	Puntaje promedio PSU > 550	48,20%
Hijos de profesionales de la educación	Todas las IES	Alumnos de colegios subvencionados pertenecientes al 80% más pobre de la población cuyo padre o madre trabajó como profesional de la educación en dicho tipo de establecimientos.	Puntaje promedio PSU > 500 y NEM > 5,5	2,77%
Juan Gómez Millas	Todas las IES	Alumnos de colegios subvencionados pertenecientes al 40% más pobre de la población.	Puntaje promedio PSU > 640	1,74%
Estudiantes destacados que ingresan a pedagogía	Carrera de pedagogía acreditada	Alumnos que postulan a pedagogía como primera prioridad.	Puntaje promedio PSU > 600 y NEM > 6,0	0,83%
Nuevo Milenio	CFT e IP reconocidos por el Estado	Alumnos pertenecientes al 40% más pobre de la población.	NEM > 5,0 para carreras técnicas y NEM > 5,5 para carreras profesionales.	29,88%
Reparación	Todas las IES	Individualizados de la Comisión Valech (o traspasos)		5,99%

* En la partida presupuestaria del Ministerio de Educación se presentan juntas.

Fuente: Reporte OECD-BM y Ley de Presupuesto 2010

Sin embargo, antes de aumentar los recursos disponibles para estos fines es prioritario modificar las actuales políticas, cuidando, de todos modos, que exista una rigurosa focalización de los recursos a favor de aquellos alumnos que de otra manera no podrían asistir a la educación terciaria. Para el resto de los alumnos, se debe perfeccionar el acceso al crédito, como veremos en la siguiente sección.

b. Créditos

Según la encuesta CASEN de 2006, un 34% de los estudiantes utilizaba algún tipo de crédito para financiar sus estudios. Actualmente, existen dos tipos de créditos para la educación superior: el crédito solidario y el crédito con aval del Estado.

Ambos tienen condiciones bastante diferentes (ver tabla N° 6) lo que afecta la toma de decisiones de los alumnos, nuevamente restringiendo la posibilidades de elegir de quienes necesitan de apoyo estatal y entregando mayores beneficios a aquellos que eligen a las instituciones que cuentan con financiamiento estatal (tal como en el caso de las becas).

Tabla N° 6

Comparación entre créditos disponibles

	Crédito solidario	Crédito con aval del Estado
Requisitos académicos	Promedio PSU > 475	Promedio PSU > 475
Requisitos económicos	Quintiles I a IV	Abierto a todos los alumnos
Instituciones elegibles	Universidades del CRUCH	Todas las instituciones acreditadas, incluidos CFT e IP
Tasa de interés	Inflación + 2%	Variable (aprox. Inflación + 6%)
Plazo	Hasta 20 años, luego se condona	Variable sin condonación
Forma de pago	Contingente al ingreso	Monto fijo

Fuente: OECD, BM.

Las ventajas en el caso del crédito solidario son evidentes. A ellas se les suma una menor rigurosidad en la cobranza, labor que queda en manos de las propias instituciones académicas (a diferencia del crédito con aval del Estado, son las instituciones financieras las que realizan la función de cobranza), lo que hace que en la práctica muchos créditos no sean cancelados.

Como se mencionó anteriormente, los altos retornos a los estudios superiores muestran que la educación superior es una inversión rentable. Es posible que los estudiantes (o sus familias) tengan restricciones de liquidez que impidan hacerse cargo de los gastos asociados a cursar una carrera; sin embargo, una vez que los estudiantes egresan de la educación superior acceden a ingresos suficientes como para afrontar la inversión que realizaron.

Es por ello que políticas de crédito efectivas son una herramienta adecuada para financiar los gastos que implica la educación superior, ya que permite superar dicha falta de liquidez y redestinar recursos ya sea hacia sectores que, sin una beca, no podrían estudiar o hacia profesiones con baja rentabilidad privada y alta rentabilidad social (por ejemplo, pedagogías).

Coincidimos que sería positivo un sistema integrado de créditos. Nos parece lógico basarse en el actual crédito con aval del Estado (ya que desliga a las instituciones de educación superior del cobro y elimina el fuerte subsidio a las tasas de interés) e introducir algunos de los aspectos del crédito solidario como pagos contingentes al ingreso del deudor⁹.

De este modo, las becas serían exclusivamente para aquellos alumnos más pobres y una política de créditos administrados por el sector privado, pero con aval estatal y contingentes al ingreso de los beneficiados, serviría al resto de los alumnos que necesiten de apoyo financiero.

5. 2. Calidad

En lo que respecta a la calidad del sistema, el reporte se refiere positivamente al marco de aseguramiento de la misma. Señala, por ejemplo, que ha habido un “considerable progreso en los últimos años” (p.185) y que no cabe sino “felicitarse a Chile por lograr estos cambios en dos décadas”

⁹ Este tipo de contratos atan el pago de la deuda a un porcentaje mensual del sueldo futuro del estudiante y no a un monto fijo independiente de la situación laboral del beneficiado, distribuyendo de mejor manera los riesgos.

(p.186). Con todo, plantea diversos desafíos que, de no ser enfrentados, amenazan la efectividad y calidad del sistema.

Como se sabe, el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior está integrado por el antiguo Consejo Superior de Educación (CSE) y por la Comisión Nacional de Acreditación (CNA).

La primera de estas instituciones fue recientemente reformada con la Ley General de Educación¹⁰. En efecto, el nuevo Consejo Nacional de Educación (CNED) pasó a reemplazar al Consejo Superior de Educación, siendo hoy sus integrantes personas más vinculadas al mundo de la educación y alejándose, por lo tanto, del modelo de integración corporativo que lo caracterizaba. Además, el nuevo CNED amplía su rango de competencias a materias propias de la educación primaria y secundaria. Está por verse el modo cómo esta reforma permitirá enfrentar los desafíos de la educación superior. Al menos, el nuevo diseño institucional facilita que el máximo órgano en la materia esté compuesto por profesionales de excelencia y, al mismo tiempo, permite una visión integrada de las políticas educacionales.

La Comisión Nacional de Acreditación (CNA), por su parte, inició su funcionamiento regular a inicios del 2007. Es la institución pública que lidera los procesos de acreditación de las instituciones de educación superior y coordina la acreditación de los programas de pregrado y postgrado. Es en relación al trabajo de la CNA donde el reporte se detiene con una mirada más crítica y donde se plantean los mayores desafíos. Ello se ve corroborado, además, con otras declaraciones como aquella que realizó una de las promotoras de la creación de la CNA, María José Lemaitre en las que

Políticas de crédito efectivas son una herramienta adecuada para financiar los gastos que implica la educación superior, ya que permiten superar una falta de liquidez y redestinar recursos ya sea hacia sectores que, sin una beca, no podrían estudiar o hacia profesiones con baja rentabilidad privada y alta rentabilidad social (por ejemplo, pedagogías).

¹⁰ Ley 20.370, de 12 de septiembre de 2009.

advierte que “la acreditación corre el riesgo de transformarse en un simple trámite”¹¹.

En esta materia, el reporte OECD-BM, si bien reconoce esfuerzos, señala los riesgos que los procesos de acreditación que se están llevando a cabo pueden traer para la calidad de la docencia. Es este el punto más débil del sistema, que el reporte ejemplifica, entre otras formas, señalando que los procesos de acreditación impiden cambios radicales: “no podemos innovar o ser muy creativos, o arriesgamos perder nuestra acreditación” es la frase de un rector que cita el informe (p.194). Otros señalan que los pares evaluadores están “demasiado enfocados en su propia noción de calidad” (p.195). Por estas razones, el informe avanza en algunas recomendaciones que pretenden reducir el margen de discrecionalidad de los pares evaluadores. En este sentido, expresa por ejemplo, que “no son útiles las definiciones y criterios vagos que permiten a los revisores confiar excesivamente en su propia visión de calidad de una institución” (p.195).

La recomendación parece más que razonable. Sin embargo, a nuestro juicio, si bien es evidente la importancia de criterios más objetivos ello tiene costos que no pueden soslayarse. El más claro es que criterios de calidad objetivos –y por lo tanto menos discrecionales–, necesariamente restringen más la innovación y, al mismo tiempo, conceden excesivo poder a quien los define.

Ello amenaza la diversidad del sistema y desincentiva emprender proyectos innovadores. Más dudas surgen cuando se leen algunas de las conclusiones del informe que recomiendan, entre otras cosas, criterios de acreditación suficientemente flexibles para aplicarse a la gran variedad de misiones diferentes que presentan las casas de estudio (p. 203). En otras palabras, flexibilidad en los criterios de acreditación necesariamente conlleva mayor discrecionalidad en el trabajo del par evaluador.

El reporte también avanza en otras críticas que, a nuestro juicio, son

Luego de siete versiones de la medición, es posible afirmar que la PSU como herramienta de selección ha sido perjudicial para los alumnos provenientes de sectores más desposeídos, aumentando aún más las diferencias en relación a quienes pertenecen a los sectores más acomodados.

¹¹ El Mercurio, 30 de marzo de 2009. Esta crítica no es nueva y se hizo desde el inicio de la discusión pública sobre el sistema de acreditación. Ver, por ejemplo, Temas Públicos N° 645, Libertad y Desarrollo.

inherentes al sistema. Por ejemplo, reprocha el uso que las instituciones de educación superior están dando a la acreditación en la publicidad, calificándola incluso de ser en ocasiones “engañosa”. Asimismo, recomienda descartar la distinción actual entre acreditación de institución y programa, pues esto también induciría a la confusión.

Todo lo dicho es inevitable si se pone la confianza del aseguramiento de la calidad únicamente en la institucionalidad pública y en un proceso con “garantía estatal”. Es inevitable que los pares evaluadores juzguen con discreción los parámetros de calidad, pues ésta no depende de una única definición. Es inevitable que las casas de estudio destaquen en su publicidad casi exclusivamente la condición de acreditada si es éste el factor de calidad que ha sido priorizado por las recientes políticas públicas (posibilidad de entregar créditos y becas estatales). Y, en fin, es inevitable distinguir la acreditación institucional de aquellas de programas en un sistema diverso, donde hay evidentes diferencias, grados de especializaciones y énfasis en la formación. Todo ello es, como dijimos, inevitable en un sistema que pone la confianza del aseguramiento de la calidad en la acreditación que pueda hacer la CNA.

El camino por el cual debe avanzarse es diferente. Es aquel que confía en las decisiones informadas de las personas y sus familias. Hoy la decisión de quién decide estudiar una carrera o inscribirse en una casa de estudios se toma con escasa información. Si bien el panorama es mejor que hace algunos años, el énfasis se ha puesto siempre en fortalecer la garantía del Estado a través del sello de acreditación y no en generar nueva información relevante para la toma de decisión. Esto es especialmente importante en un área donde, como se sabe, el concepto de calidad es diverso y dinámico. Ella depende de numerosos factores difíciles de percibir por una agencia pública con la rapidez que las percibe el mercado y los futuros estudiantes. Es éste, en definitiva, el primer desafío para fortalecer de una vez el sistema de aseguramiento de la calidad en la educación superior.

5. 3. Financiamiento

A pesar del importante desarrollo del sector y la diversidad de instituciones que lo componen, los mecanismos de financiamiento siguen manteniendo prácticamente las mismas características de los años 80. A modo de ejemplo, treinta años después de las principales reformas, las universidades pertenecientes al CRUCH siguen recibiendo un porcentaje importante de sus ingresos como aportes directos, fundamentados únicamente en un criterio

histórico. Chile tiene un gasto relativamente alto en educación superior, considerando el nivel de desarrollo de nuestro país. Si lo analizamos en una perspectiva internacional, Chile supera -como proporción del PIB- al promedio invertido por los demás miembros de la OECD y está al mismo nivel de países como Finlandia, tal como se muestra en la tabla N° 7.

Tabla N° 7

Gasto como porcentaje del PIB 2006 por países y sector

	Gasto		
	Público	Privado	Total
Chile	0,3	1,4	1,7
OECD	1	0,5	1,5
Finlandia	1,6	0,1	1,7
EE.UU.	1	1,9	2,9
España	0,9	0,2	1,1

Fuente: Education at a Glance, 2009.

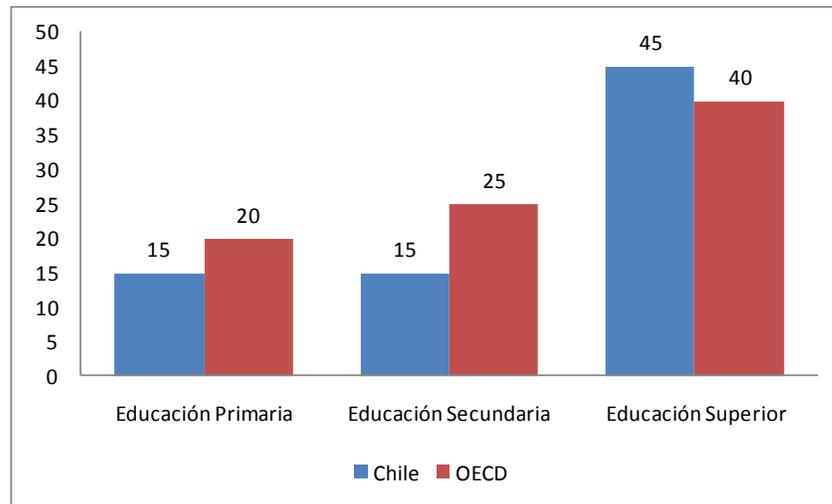
Si bien el gasto total es alto, el gasto público en educación superior es más bajo en Chile que en cualquier otro país de la OECD. Las universidades estatales han visto en esa cifra una forma de presionar a favor de mayores recursos que vayan en su beneficio.

Antes de pensar en elevar el gasto público en educación superior es necesario tener en cuenta que los principales déficit de recursos en la actualidad no están en la educación superior, sino en la educación primaria y secundaria, tal como se desprende al analizar el gasto en Chile respecto a la OECD y los resultados de los alumnos chilenos en las pruebas internacionales¹².

¹² En pruebas internacionales como PISA o TIMSS, Chile obtiene resultados bajo el promedio de los demás países, incluso una vez que son controlados aspectos como el nivel de gasto por alumno.

Gráfico N° 3

Gasto en educación como proporción del PIB per cápita



Fuente: Education at a Glance, 2009.

Finalmente, si de todos modos se decide aumentar los recursos públicos en educación superior, se deben analizar en profundidad los actuales mecanismos a través de los cuales se financia la educación superior del país, con el fin de mejorar sus imperfecciones, de lo contrario un aumento del gasto público no tendrá el impacto esperado.

Actualmente, los principales fondos de financiamiento a la educación superior son el Aporte Fiscal Directo (AFD), el Aporte Fiscal Indirecto (AFI) y el programa MECESUP y otros fondos concursables. Realizaremos un diagnóstico de cada uno de estos fondos para luego proponer reformas a estos mecanismos de financiamiento.

a. AFD

En el periodo previo a las reformas que permitieron la apertura del sistema, el Estado entregaba fondos directos a las universidades estatales y privadas que funcionaban en ese entonces. Luego de éstas, el Estado siguió entregando recursos a dichas instituciones, a través del AFD.

En los últimos años, se han entregado por esta vía alrededor de \$146.000 millones anuales que se reparten entre las 25 universidades del CRUCH

sobre la base de criterios históricos, salvo un 5% que está atado a indicadores de productividad y eficiencia¹³.

Actualmente, el AFD es parte importante de los presupuestos de las universidades que lo reciben, representando en promedio alrededor de un 11% del total de los ingresos del año 2007 y llegando en algunos casos al 25%¹⁴. Estos recursos no tienen relación alguna con la calidad del trabajo que se realiza en las instituciones beneficiarias ni se exige una adecuada rendición de cuentas por los recursos que se entregan.

Aunque no existe claridad sobre cuál es el uso de estos recursos en cada una de las instituciones que lo reciben, un posible uso –principalmente en aquellas que realizan más investigación- es el de financiar la creación de bienes públicos (investigación, cultura, entre otros). Es indesmentible que las universidades generan este tipo de bienes y el Estado tiene un rol en apoyar su financiamiento y producción, ya que por su naturaleza el mercado no logra producir la cantidad socialmente óptima¹⁵.

Lo anterior no implica que las universidades del CRUCH sean quienes monopolizan la creación de bienes públicos; por ende, no corresponde entregar este tipo de recursos a ellas de manera exclusiva. En efecto, las universidades privadas han avanzado de manera importante en los últimos

años. En efecto, y solo por mencionar un área, cabe señalar que el total de fondos aprobados a universidades privadas para la investigación científica (FONDECYT) aumentó en más de un 400% desde 1990 a la fecha.

En los últimos años, se han entregado por la vía del AFD alrededor de \$ 146.000 millones anuales que se reparten entre las 25 universidades del CRUCH sobre la base de criterios históricos, salvo un 5% que está atado a indicadores de productividad y eficiencia.

El otro posible uso de este tipo de recursos es que vayan al financiamiento de aranceles. En ese caso no hay razón para que esos recursos se entreguen a las instituciones y no directamente a

¹³ Como publicaciones por docente, ratio profesor/alumno, entre otros.

¹⁴ Financiamiento a las universidades: Realidades y Propuestas. Temas Públicos Nº 907, Libertad y Desarrollo.

¹⁵ De los bienes públicos todos se pueden beneficiar, al no existir "rivalidad en el consumo". Por ejemplo, muchos pueden utilizar un nuevo conocimiento (ideas, teorías), por ello la cantidad óptima de este tipo de bienes no es fácil de lograr sin el aporte estatal.

los alumnos en forma de becas, créditos o ayudas estudiantiles.

b. AFI

El AFI se entrega a las instituciones que logran matricular en sus aulas a alguno de los mejores 27.500 mejores puntajes en la PSU, independiente de su condición jurídica o el tipo de títulos que entregue. Este programa tiene un presupuesto de poco más \$ 21.000 millones de pesos anuales.

Actualmente, hay cuestionamientos al AFI, ya que se argumenta que va en beneficio de los alumnos de mayores ingresos (que son los que obtienen mejores resultados en la PSU). Políticos y otros actores sociales han intentado que el AFI incluya otros aspectos –como el rendimiento escolar– con el fin de hacer más equitativo el sistema.

Aunque el AFI es un mecanismo que busca premiar la excelencia, este beneficio está favoreciendo crecientemente a los estudiantes que provienen de los sectores más acomodados.

Lo anterior se produce debido a que año a año aumenta el número de estudiantes que rinden la prueba y el número de beneficiados se mantiene fijo. De este modo, la proporción de alumnos que reciben este beneficio es cada vez menor. En la última versión de la PAA el porcentaje de alumnos provenientes de colegios municipales que eran acreedores de AFI era de un 24%, en cambio, para la PSU 2009 esa cifra disminuyó al 21%. Consideramos que, dado que el gasto público en educación superior no es particularmente alto, éste se debe concentrar, fundamentalmente, en mejorar las oportunidades de acceso y mantención de los alumnos en la educación superior. Por ello se deben evitar gastos regresivos como el AFI.

En definitiva, si en el caso del AFD la pregunta relevante es por qué se discrimina entre universidades, en el caso del AFI la pregunta es si corresponde premiar a las universidades que atraen a los mejores alumnos. Nos parece que las instituciones tienen todos los incentivos para atraer a buenos estudiantes (menor costo de formar académicamente a un profesional, prestigio, entre otros) sin necesidad de un estímulo económico adicional. Coincidimos, además, con el reporte OECD-BM, en que el hecho que el AFI esté atado a la PSU genera que las instituciones no se aparten de ese sistema de selección a pesar de sus imperfecciones.

c. MECESUP y fondos concursables

El MECESUP es un fondo competitivo, cuyo objetivo es mejorar la calidad y la equidad dentro de las instituciones. Si bien es competitivo, solo en escasas ocasiones se ha incluido a todas las universidades. En otras palabras, gran parte de los recursos permiten la competencia exclusivamente entre las universidades del CRUCH. Como consecuencia de lo anterior, del total de recursos entregados en el periodo 1999-2008, más del 90% de los recursos ha beneficiado a las universidades del CRUCH.

Por otra parte, los fondos concursables destinados al desarrollo de las ciencias (FONDECYT, FONDEF entre los más importantes), suman en total un presupuesto de aproximadamente \$ 61.600 millones para 2010. Estos fondos están disponibles para todas las instituciones, pero tal como menciona el reporte de la OECD-BM, gran parte de esos recursos (un 59%) llega a solo tres universidades¹⁶, dificultando que otras instituciones puedan desarrollarse como centros investigativos. Otra de las críticas al actual sistema está relacionada con la cantidad de instituciones públicas que tienen responsabilidades en este tipo de recursos (MECESUP y CONICYT dependientes del Ministerio de Educación, CORFO parte del Ministerio de Economía y aspectos relacionados con MIDEPLAN) impiden la eficiencia de los distintos programas, debido a la multiplicidad de instrumentos y la escasa coordinación entre ellos (Sánchez y Williamson, 2009).

En este contexto, coincidimos con el informe OECD-BM respecto a que existe un espacio para revisar los mecanismos de financiamiento de modo que respondan a un escenario como el nuestro, donde el sistema de educación superior es altamente diverso y bastante competitivo.

No hay razón que explique la entrega de recursos públicos solo basado en criterios históricos. Proponemos entonces, un amplio fondo que considere los recursos que actualmente se entregan, en donde se concurse por proyectos de manera competitiva y abierta a todas las instituciones que generen bienes públicos. Los concursos debieran considerar financiamiento para distintos usos –infraestructura, docencia e investigación- y en diferentes áreas, tales como ciencias básicas y aplicadas, tecnología, artes y humanidades.

Un cambio como éste no es fácil de implementar y tiene altos costos políticos por la cantidad de intereses involucrados. Sin embargo, consideramos que es un paso necesario¹⁷. Creemos además que solo una vez que este

¹⁶ La Universidad de Chile, la P. Universidad Católica de Chile y la Universidad de Concepción.

¹⁷ Un modelo posible es el de la National Science Foundation de EE.UU. que funciona de manera totalmente autónoma al gobierno.



consolidado un modelo más justo y eficiente de financiamiento público a las instituciones de educación superior, éste debiera crecer en recursos. De otro modo, es muy posible que se estén financiando ineficiencias.

Coincidimos con el informe OECD-BM respecto a que existe un espacio para revisar los mecanismos de financiamiento de modo que respondan a un escenario como el nuestro, donde el sistema de educación superior es altamente diverso y bastante competitivo.

5. 4. Universidades estatales

A pesar de que en el reporte OECD-BM el caso de las universidades estatales está inmerso en todos los capítulos, no existe un capítulo especial que trate este tema. Dada la relevancia que tienen en nuestro sistema universitario las 16 instituciones estatales consideramos que es necesario abordarlas de manera independiente.

En este caso, el tema de fondo tiene que ver con la necesidad de que el Estado mantenga universidades en su propiedad, siendo que el sector privado desde hace largos años ha sido capaz de proveer alternativas académicas que responden a las necesidades del país.

Vale recordar que varias de las universidades pertenecientes al CRUCH¹⁸, son privadas y se encuentran entre las más prestigiosas del país. Por su parte, las instituciones de educación superior privadas creadas luego de las reformas de 1980 han establecido una oferta atractiva a los estudiantes, lo que se demuestra año a año con el importante porcentaje de alumnos que en ellas se matricula.

Del total de alumnos que estaban matriculados en 2008, casi un 78% asistía a instituciones privadas¹⁹. Dicha cifra demuestra que, en términos de cobertura, la presencia de universidades estatales no es esencial. El rol del Estado en este ámbito debe limitarse a facilitar el acceso a los estudiantes, velar por la calidad y no a proveer directamente el servicio educativo.

Respecto a la labor que realizan las universidades de propiedad del Estado, existe una gran dispersión respecto a la productividad y el impacto de la labor que estas universidades realizan. Existen universidades estatales de buen desempeño, que se encuentran dentro de las mejores del país y otras con un desempeño bastante pobre medido a través de distintos indicadores,

¹⁸ P. Universidad Católica de Chile, P. Universidad Católica de Valparaíso, Universidad Católica de Temuco, Universidad Católica de la Santísima Concepción, Universidad Católica del Norte, Universidad Católica del Maule, Universidad Austral, Universidad de Concepción y Universidad Federico Santa María.

¹⁹ Fuente: DIVESUP.

como son publicaciones, número de alumnos AFI que logran atraer e incluso en otros aspectos como la acreditación institucional y los rankings de calidad que se realizan en el país. La siguiente tabla muestra algunas cifras respecto a distintas medidas de calidad de las instituciones.

Tabla N° 8

Medidas de calidad de las universidades estatales

Universidad	Publicaciones ISI (2007)	% alumnos sobre 700 (2009)	Años acreditación (2009)	Ranking Revista Qué Pasa (2009)
De Tarapacá	36	0,20%	5	40
Arturo Prat	19		1	37
De Antofagasta	35	3,60%	4	29
De Atacama	5		2	41
De La Serena	28	0,90%	4	29
De Valparaíso	78	4,60%	3	12
De Playa Ancha	2	0%	4	34
De Santiago de Chile	200	5,80%	6	6
UTEM	14	0%	No acreditada	25
UMCE	13		4	35
De Chile	1010	38,90%	7	2
De Talca	76	5%	5	15
Del Bío-Bío	37	0,50%	5	26
De la Frontera	71	5,20%	5	19
De los Lagos	27	0%	3	35
De Magallanes	18		3	45

Fuente: CONICYT, Ranking Universidades Revista Qué Pasa y CNA.

La tabla N° 8 muestra la gran dispersión de calidad de las distintas instituciones, desde la Universidad de Chile acreditada por el máximo de años, número dos en el ranking de la revista Qué Pasa, con un alto porcentaje de los alumnos de excelencia y donde se desarrolla parte importante de la investigación del país. Por el contrario, existen otras universidades en donde los indicadores son bastante modestos y la “función pública” que las universidades estatales dicen realizar queda en entredicho.

Si aceptamos que el Estado debe administrar directamente universidades, entonces ellas deben tener las condiciones para poder desarrollarse de buena manera y, por otra parte, deben rendir cuenta por el financiamiento público que reciben de manera directa.

Se requiere avanzar hacia un gobierno corporativo más moderno para las universidades pertenecientes al Estado, evitando que la burocracia propia de éste sea obstáculo para una labor eficiente. Creemos que una mayor autonomía de las instituciones con un adecuado nivel de *accountability* por parte de las instituciones, pueden ser la forma de mejorar el desempeño.

Las universidades estatales, como servicios públicos, están sometidas a una serie de regulaciones administrativas. Sus funcionarios trabajan bajo un régimen laboral especial sumamente rígido. Existen también importantes restricciones al crédito²⁰. Asimismo, las juntas directivas de las universidades del Estado –que son el órgano superior de las instituciones- cuentan entre sus miembros con representantes del Presidente de la República.

Muchas de estas condiciones limitan las posibilidades de realizar una buena labor. Es por ello que proponemos una reforma importante al actual modelo de universidades estatales.

Consideramos importante que se avance hacia un gobierno corporativo más moderno para las universidades pertenecientes al Estado, evitando que la burocracia propia de éste sea obstáculo para una labor eficiente. Creemos que una mayor autonomía de las instituciones con un adecuado nivel de *accountability* por parte de las instituciones, pueden ser la forma de mejorar el desempeño.

En esa línea, las lecciones de Finlandia son útiles. A comienzos del año 2009, el gobierno finlandés se embarcó en una reforma a su sistema de educación superior compuesto por 46 universidades e instituciones técnicas, todas ellas de propiedad estatal.

Los principales cambios tuvieron que ver con la composición de las juntas directivas, permitiendo la entrada de personas externas a la universidad, que tendrían la mitad de los puestos de la junta. También la reforma contempló que las universidades salieran del gobierno central y se establecieran como personas jurídicas independientes y que el personal de dichas instituciones dejara de ser funcionarios públicos, pasando a ser parte de cada institución. Se siguió entregando financiamiento directo, sin embargo, éste sería

²⁰ Los créditos que ellas toman no pueden superar al periodo presidencial. De lo contrario debe aprobarse dicho financiamiento mediante una ley especial.

asignado conforme al alcance, calidad e impacto de las actividades realizadas.

A pesar de que actualmente las universidades estatales del país cuentan con representantes externos en las juntas directivas, éstos son minoría respecto de los designados por el Poder Ejecutivo y los miembros internos de la institución. Avances más profundos como los que se están llevando a cabo en Finlandia pueden ser caminos a seguir.

Creemos que las universidades estatales deben competir de igual manera con el resto de las instituciones, pero necesitarán reformas en las que habrá que invertir recursos. Ese financiamiento debiera ser entregado solo para realizar cambios en los gobiernos corporativos de las universidades y luego de una reformulación profunda del estatuto administrativo por el cual se rigen los funcionarios de ellas.

Con una institucionalidad moderna y mayor flexibilidad laboral, las universidades del Estado no necesitaran un “nuevo trato” para competir con las instituciones privadas, sino que podrán explotar sus potencialidades.

6. Bibliografía

- Brünner, José Joaquín (1986), "Informe sobre la Educación Superior en Chile", FLACSO.
- CEPAL (2006), "Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe".
- Eguiguren, Pablo (2009), "Hacia un sistema universitario de excelencia", Serie Informe Social N° 121, Agosto 2009, Libertad y Desarrollo.
- Encuesta CASEN. Años 1990 y 2006.
- Engel, E. y Eberhard, J. (2009), "The Educational Transition and Decreasing Wage Inequality in Chile".
- Larroulet, Cristián (2003), Editor, “Soluciones privadas a problemas públicos”, Libertad y Desarrollo.
- Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 2010.
- Libertad y Desarrollo (2009), "Financiamiento a las universidades: realidades y propuestas", Temas Públicos N° 907.
- OECD (2009), "Education at a Glance. OECD Indicators".



- OECD y Banco Mundial (2009), "La educación Superior en Chile. revisión de políticas nacionales de educación".
- "Resumen de Matrícula 2008 de Educación Superior" Sistema Nacional de Información Educación Superior, DIVESUP, Ministerio de Educación.
- Sánchez, J. M. y Williamson, C. (2009), "Financiamiento universitario: principios básicos para el diseño de una política pública en Chile", Temas de la Agenda, N° 34. Centro de Política Públicas Universidad Católica de Chile.
- Vergara, María Luisa (2008), "La evolución del premio a la educación en Chile en un contexto de oferta y demanda: ¿Ha influido el crecimiento del acceso de la educación sobre el precio?". Tesis de Grado, P. Universidad Católica de Chile.

Serie Informe Social

Últimas Publicaciones

- | | |
|---------------|--|
| N° 128 | Vulnerabilidad social: Más allá de la pobreza
Paulina Henoch I.
Agosto 2010 |
| N° 127 | Buenos profesores para una educación de calidad
Erik Hanushek
Agosto 2010 |
| N° 126 | Mujer, maternidad y trabajo
Rosita Camhi P. y Susana Jiménez S.
Julio 2010 |