

## Reformas a la Educación Superior

El informe final del Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior presenta diversas proposiciones referidas a los ámbitos de institucionalidad y financiamiento, entre otros. En general, éstas apuntan a terminar con la discriminación arbitraria que existe hoy en el nivel terciario, así como a transparentar los resultados e información en el sistema y a modernizarlo. Pero las alternativas que se proponen para ello son variadas y en algunos casos contrapuestas, por lo que los efectos en eficiencia, cobertura y calidad de la educación superior que cada una puede tener son diferentes. Es por ello que se analizarán algunas de las principales proposiciones y sus efectos.

### Institucionalidad y Rol del Estado

En este capítulo, es interesante llamar la atención sobre una idea que parece estar presente en toda la discusión y que dice relación con el rol del Estado. Al respecto, el informe manifiesta que el sistema de educación superior tiene diversas imperfecciones por lo que –agrega– “no parece sensato que permanezca entregado a un desarrollo espontáneo y carente de metas y perspectivas generales compartidas” (p. 43). Para evitar lo anterior los integrantes se tienden a agrupar en torno a dos sistemas de control: uno más centralizado y regulador; y el otro menos jerárquico y más descentralizado que se acerca más a una coordinación a distancia.

Extraña que se ponga en duda el modelo vigente, descentralizado y más confiado en la libertad individual y en la autonomía de las instituciones de educación superior. Como

se sabe, Chile ya conoció las consecuencias de un sistema centralizado y fuertemente estatal, que es el modelo al que parecen adherir algunos. Una de las consecuencias de las reformas liberalizadoras del sistema universitario de los ochenta, que se han mantenido hasta la fecha, es el importante aumento de la cobertura. En efecto, y como muestra un estudio de la OECD, Chile se encuentra entre los países de mayor aumento de la cobertura de la educación superior entre 1995 y 2004 (Cuadro Nº 1).

---

**Un modelo que aumenta el rol normativo del Estado no solo desconfía de la libertad individual, sino que desconoce los avances que ha traído la instauración de un sistema competitivo y abierto.**

---

En definitiva, un modelo que aumenta el rol normativo del Estado no solo desconfía de la libertad individual, sino que desconoce los avances que ha traído la instauración de un sistema competitivo y abierto.

### I) Sistema de Aseguramiento de la Calidad.

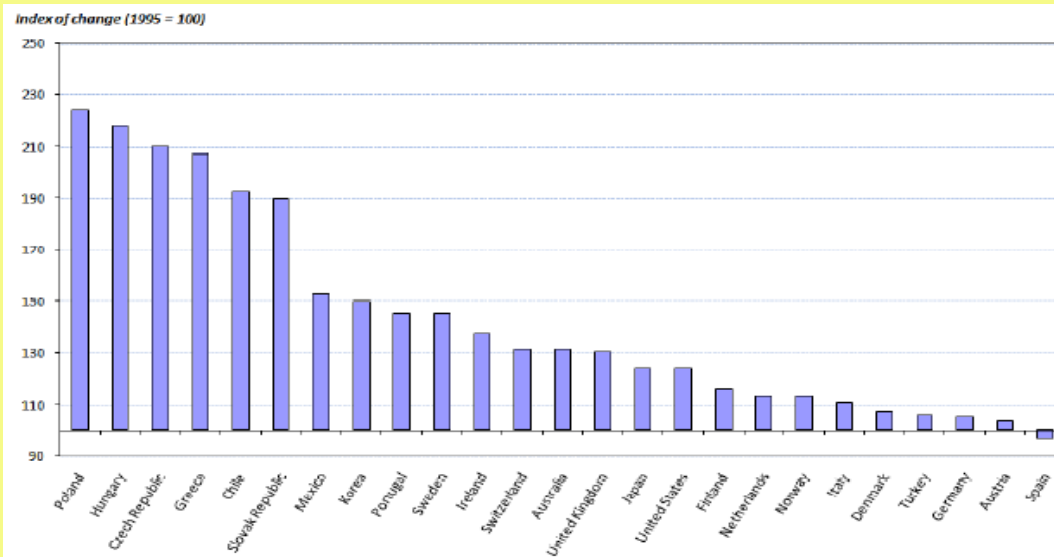
Como se sabe éste tiene dos etapas. La primera es el licenciamiento, es decir, el proceso a través del cual las instituciones adquieren la autonomía y que está a cargo del Consejo Superior de Educación. Luego, viene la acreditación tanto de instituciones como de carreras que lleva a cabo la Comisión Nacional de Acreditación (CNA).

Para el proceso de licenciamiento, el informe propone “repensar los requisitos de entrada” (p.50) de las instituciones e incluso condicionar la entrega de la autonomía a que “las instituciones mantengan fidelidad al proyecto que tuvieron en vista” al tiempo de recibirla (p.51).

Ante todo, el informe no da cuenta de ningún antecedente que permita concluir que las barreras a la entrada son bajas y que aumentarlas contribuirá a mejorar la calidad. Por

**Cuadro N° 1**  
**Cambio en el Número de Estudiantes de Educación Superior entre 1995 y 2004**

Fuente: Tertiary Education for the Knowledge Society, OECD, 2008.



Los países se ubican en orden descendente según la variación del número de estudiantes en la educación superior entre 1995 y 2004.

pueden acceder a ciertos beneficios. Algunos miembros de la comisión proponen hacerla obligatoria, con severas sanciones para quienes no la reciban.

Otros prefieren dejarla voluntaria confiando que los incentivos a acreditarse en términos de prestigio en el mercado son un suficiente promotor. Lo adecuado es conceder auto-

el contrario, la teoría indica que mayores barreras a la entrada disminuyen la competencia y, por ello, podrían afectar la calidad del servicio ofrecido. Adicionalmente, es imposible desligar el mérito de la propuesta de aquellos que la hacen. En efecto, dado que la gran mayoría de los integrantes del Consejo forman parte de instituciones ya autónomas, hay incentivos a aumentar las barreras de entrada para evitar mayor competencia en el futuro.

Respecto al proceso de acreditación, la comisión propone algunas sanas medidas generales como que la CNA promueva una “deliberación transparente en los procesos de acreditación, evitando que criterios implícitos de prestigio y calidad graviten más que aquellos explicitados públicamente” en el proceso (p.54). Con todo, el informe retoma una antigua discusión que, en su momento, terminó sin acuerdo. Esta es la obligatoriedad de la acreditación de instituciones y carreras. En la actualidad, la acreditación no es en la práctica obligatoria aun cuando quienes no la tengan no

nomía también en este punto confiando en que el mercado valorará la acreditación y, por ello, la exigirá como un elemento competitivo. Exigirla desvirtuará el mecanismo además de afectar derechos constitucionales reconocidos.

**II) Institucionalidad.** En principio hay acuerdo en crear una entidad que reúna a todas las instituciones de educación superior acreditadas. Con esto se deja atrás la anacrónica y discriminatoria distinción entre universidades del Consejo de Rectores y otras instituciones, lo que permitiría, en principio, una mejor coordinación del sector.

**III) Participación.** El informe propone derogar algunas normas de la LOCE que hasta hoy impiden el co-gobierno, esto es, la participación de estudiantes y funcionarios en la toma de decisiones al interior de las casas de estudio. El informe también recomienda que se exijan “condiciones mínimas de participación”. El análisis de este aspecto es ambiguo y no se

hace cargo de aspectos concretos de importancia ¿Cuál sería una condición mínima? ¿Quién la definiría?

Como en otras cosas, lo adecuado es dejar que cada institución defina esos parámetros sin establecer criterios únicos impuestos centralmente. De lo contrario se pone en riesgo la autonomía de los cuerpos intermedios, la diversidad del sistema y, especialmente, la rendición de cuentas. En un sistema donde tanto estudiantes (que permanecen en promedio 5 a 6 años en la institución) como profesores y directivos toman decisiones, no es claro quién es el responsable final de los resultados de dicho plantel.

**IV) Universidades Estatales.** El informe llama al Estado a involucrarse más en estas instituciones ya sea a través de la definición y evaluación de la misión de cada universidad estatal como en la instauración de un “gobierno corporativo que asegure una presencia real de los intereses estatales y sociales” (p.73). Desafortunadamente no hay un compromiso explícito con la igualdad de trato en el sistema universitario al margen de quien tiene propiedad.

Algunas las propuestas específicas son, por ejemplo, crear un Fondo de Desarrollo Institucional solo para universidades estatales y eliminar una serie de restricciones legales que limitan la gestión<sup>1</sup>. Se propone también algo que debe valorarse como son los contratos de desempeño con las universidades estatales debieran celebrar con el Estado.

## Financiamiento de la Educación Superior

**I) Financiamiento a la demanda.** La línea general de las propuestas consiste en procurar que exista igualdad de trato a los estudiantes a la hora de financiar sus estudios, siempre que las instituciones que elijan para estudiar cumplan con estar acreditadas, ser transparentes en sus normas<sup>2</sup> y, una parte del consejo agrega, que se verifique el cumplimiento de la legislación aplicable a su naturaleza jurídica -

finés de lucro (a su vez, otra parte plantea que no deben tener fines de lucro). En general, los criterios para seleccionar a los estudiantes beneficiados se relacionan con el nivel socioeconómico y el mérito<sup>3</sup>, recomendando para el otorgamiento de becas la obtención de puntajes mayores a 475 puntos en la Prueba de Selección Universitaria (PSU).

Se proponen dos fórmulas para lograrlo:

**1. Igualar las condiciones de ambos sistemas de crédito, Fondo Solidario y con Aval del Estado y ampliar las becas.** El Estado subsidiaría la diferencia de tasas de los distintos créditos para que la tasa de interés sea siempre de un 2% y revisión de los mínimos de exención para el pago anual, del tiempo máximo de cobro y del porcentaje de devolución contingente al ingreso, pero no profundiza en una propuesta concreta. Elevar la cobertura y montos de las becas de mantención, pero no explicita la forma de cálculo de los montos<sup>4</sup>; así como también la cobertura de las becas de arancel (sin especificar en cuánto) para los estudiantes de más bajos ingresos<sup>5</sup>.

**2. Garantía Estatal de Estudios Superiores para estudiantes que provengan de establecimientos escolares subvencionados que estudien en instituciones acreditadas.** Consiste en becas completas durante los primeros años de estudio<sup>6</sup> y créditos para el resto de la carrera, con iguales condiciones de plazos y tasas de interés, sin embargo, en este último caso no hay una propuesta respecto de cómo se haría.

Si bien no es posible hacer un análisis exhaustivo, es importante resaltar la importancia de que ambas propuestas tienen como objetivo igualar las condiciones a los estudiantes. Sin embargo, en el caso de la primera puede no ser eficiente y equitativo que el Estado tenga que subsidiar la tasa, porque los retornos de quienes estudien en la educación superior, son superiores al 20%<sup>7</sup>, por lo tanto, sí estarán en condiciones de devolver los recursos con una tasa del 6%. Más aun, el que el Estado

ponga la diferencia significa que cada año deberá destinar recursos que no serán devueltos y por tanto disminuir el financiamiento de otras áreas como becas o créditos.

Este mismo argumento se extiende a la propuesta de aumentar las becas, ya que, estos son recursos que no se recuperan y que, por tanto, limitan la posibilidad de que más estudiantes accedan a los estudios superiores. En este mismo sentido, el que los primeros años sean financiados con becas, en lugar de disminuir la deserción podría aumentarla fuertemente, puesto que las instituciones de educación superior, no tienen incentivos a seleccionar bien a sus estudiantes, ya que los planteles no responden por sus estudiantes como sí deben hacerlo hoy en el sistema de crédito con Aval del Estado. Asimismo, tampoco tienen los estudiantes incentivos a elegir bien sus carreras que no tienen nada que perder, pueden cambiarse o retirarse y no tendrán un compromiso con sus instituciones. Todo lo anterior sin duda que va en contra de la eficiencia y equidad del sistema.

Finalmente, es importante también cuestionar la aseveración respecto a que la cobertura en educación superior, sobre todo para jóvenes de menores ingresos es aún muy baja debido a que no cuentan con financiamiento. Ello puede ser verdad en algunos casos, pero se debe recordar que para ingresar a la educación superior también se requiere estar preparado y que, como ya es sabido en el caso de Chile, la educación escolar no parece estar a la altura de estos requerimientos. En efecto, hoy en día algunas becas se otorgan a estudiantes meritorios cuyo puntaje PSU está sobre 475 puntos, lo que significa contestar correctamente 10 preguntas de un total de 70 en la prueba de matemática.

**II) Financiamiento a la oferta.** Respecto a este tipo de recursos se propone rediseñar todos los fondos directos e indirectos en base a criterios de eficiencia (máxima contribución a la sociedad desde una perspectiva integral), rendición de cuentas (control público ex post) y

trato no discriminatorio (las políticas deben basarse en el desempeño de la institución en base a criterios de elegibilidad).

**Aporte Fiscal Directo (AFD):** Una parte del consejo propone mantenerlo igual, pero con modificaciones respecto de las exigencias a cambio (explicitar los bienes públicos y externalidades que se financiará) y cuenta pública. Otra parte sugiere que se abran a la participación de todos los planteles educativos que cumplan con los umbrales de elegibilidad y que los criterios de entrega se basen en estándares de impacto de los bienes públicos que se financien.

**Aporte Fiscal Indirecto (AFI):** un grupo propone cambiar los criterios de asignación para que sean sólo para estudiantes de menores ingresos con mérito. Otro grupo argumenta que debe mantenerse tal como está, sin perjuicio de que se perfeccione en orden a considerar las desigualdades de origen.

**Fondos Competitivos:** Se propone que existan de dos tipos: (i) proyectos que fomenten mejoramientos de la calidad y equidad en la educación superior<sup>8</sup> y (ii) Convenios de Desempeño con objetivos de interés público nacional<sup>9</sup>, abiertos a todas las instituciones que cumplan los requisitos de elegibilidad. Un grupo propone que en una primera fase (sin especificar su duración) sea sólo para entidades del CRUCH<sup>10</sup>.

En primer lugar, es importante llamar la atención respecto de la falta de evidencia e investigaciones que respalden la existencia de bienes privados que tendrían externalidades y respecto de cuáles son los bienes públicos que demandan financiamiento estatal. Algunos estudios señalan, por ejemplo, que la educación de pregrado no tiene retornos sociales<sup>11</sup>, al menos para países en desarrollo.

En esta misma línea, tampoco se cuestiona ni se justifica, que la mejor opción sean subsidios a la oferta para objetivos tan amplios y difíciles de medir como: mejoramiento de la calidad, pertinencia, equidad, eficiencia interna

y externa, mayor articulación, innovación de los procesos de enseñanza aprendizaje o de la relación efectividad/costo en la formación de estudiantes más vulnerables a la deserción. Sobre todo porque tampoco se menciona cómo se mediría el cumplimiento de dichos objetivos, donde debiera considerarse siempre la fijación de metas que se traduzcan en indicadores claros y objetivos que permitan luego evaluar el cumplimiento de dichas metas. Tampoco se cuestiona que sólo las universidades estatales puedan cumplir ciertas misiones (o de mejor manera que otras) que, eventualmente el estado les encargaría, lo que además va en contra del criterio de igualdad de trato propuesto.

En segundo lugar, si bien se destacan los criterios generales respecto de estos fondos –eficiencia, rendición de cuentas y no discriminación–, las propuestas no son todas coherentes con estos principios, en cuando la diversidad y muchas veces oposición de las propuestas entre los diferentes consejeros no lo permite. Por ejemplo, el que se proponga mantener el AFD sólo para las instituciones creadas antes de la década de los 80, es sin duda algo que atenta contra la no discriminación arbitraria y la eficiencia, puesto que nada impide que otras instituciones puedan hacer un mejor uso de dichos recursos<sup>12</sup>. Otro ejemplo es la propuestas de algunos consejeros de que los fondos competitivos sean sólo para las universidades del CRUCH en una primera etapa,

## Conclusión

El informe del Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior presenta ideas generales que van en la línea correcta al tratar de igualar el trato tanto para los estudiantes como para los planteles educativos, así como aumentar la transparencia y eficiencia del sistema. Sin embargo, el documento presenta luego una amplia gama de propuestas que, en primer lugar son en algunos casos contradictorias entre sí y por tanto, no son coherentes con dichos principios. En segundo lugar, los planteamientos no están lo suficien-

temente desarrollados y, por tanto, no se consideran sus posibles efectos, así como tampoco es posible hacer una evaluación completa respecto de ellos.

Por tanto, es importante que, si el gobierno va a generar un proyecto de ley o políticas detalladas con base en estas propuestas, ese proyecto sea sometido a un riguroso proceso de calidad y coherencia.

---

<sup>1</sup> Ejemplos de estas restricciones son aquellas que limitan la desvinculación de personal y el consiguiente fomento al recambio generacional; restricciones de endeudamiento con la banca y debilidades estructurales de financiamiento en las condiciones iniciales de formación de algunas universidades estatales derivadas.

<sup>2</sup> En temas de selección y admisión, reajuste de aranceles, normas básicas de convivencia universitaria, derechos de los estudiantes de cautelar lo que están recibiendo y la posibilidad de organizarse institucionalmente.

<sup>3</sup> Se desprende del documento, que algunos consejeros no estarían de acuerdo con que el mérito sea un criterio para otorgar becas.

<sup>4</sup> 20.000 y 55.000 para estudiantes de zonas geográficas aledañas y para quienes provienen de otras zonas respectivamente.

<sup>5</sup> Ampliando, entre otros, la beca de excelencia académica y las dirigidas a niveles técnicos.

<sup>6</sup> 2 años en la educación universitaria y 1 año para la educación profesional y técnica.

<sup>7</sup> En términos de ingresos, se estima que ganarán 4 veces lo que habrían ganado si no hubiesen estudiado.

<sup>8</sup> Como innovación de los procesos de enseñanza aprendizaje y en la relación efectividad/costo en la formación de estudiantes más vulnerables a la deserción

<sup>9</sup> Mejoramiento de la calidad, pertinencia, equidad, eficiencia interna y externa, mayor articulación, innovaciones metodológicas, acortamiento de los años de estudio.

<sup>10</sup> Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas.

<sup>11</sup> Fischer, “Retornos privados y sociales a la educación”, 2005.

<sup>12</sup> Ver “Educación Superior: Antecedentes para mejorarla”, Tema Público N° 861, Libertad y Desarrollo, 20 de marzo 2008.