



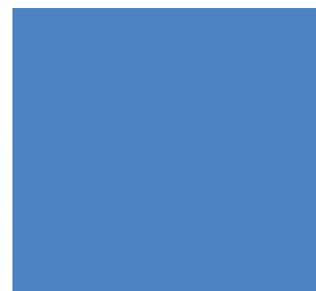
CENTRO DE  
**POLÍTICAS  
PÚBLICAS UC**

TEMAS DE LA AGENDA PÚBLICA

# Los desafíos de la educación superior en Chile

**DR. IGNACIO SÁNCHEZ D.**

Rector, Pontificia Universidad Católica de Chile



TEMAS DE LA AGENDA PÚBLICA

# Los desafíos de la educación superior en Chile

**DR. IGNACIO SÁNCHEZ D.**

Rector, Pontificia Universidad Católica de Chile



# Los desafíos de la educación superior en Chile

DR. IGNACIO SÁNCHEZ D.

Rector, Pontificia Universidad Católica de Chile

---

## Introducción

El presente documento tiene como objetivo sistematizar y difundir una visión respecto de los distintos componentes que se sugiere contemplar para una reforma de la educación superior actualmente en discusión. Presenta también una mirada más amplia al sistema de educación superior existente en Chile y al que se propone transitar como país, visión que surge desde el rol de máxima autoridad de una de las principales instituciones universitarias y parte integral del Consejo de Rectores.

A pesar de que este documento busca entregar una mirada de largo alcance, ciertamente no puede desconocerse el contexto de movilización estudiantil que ha marcado el año 2011 y que ha implicado que el tema educacional se sitúe en el centro de la agenda y la discusión pública. El fondo de las demandas estudiantiles responde a que en las últimas tres décadas, desde que se instauró el actual esquema, no se han producido cambios sustantivos en las políticas para el sector, y situaciones que por años permanecieron incuestionadas han pasado a ser profundamente rechazadas.

Las últimas iniciativas importantes fueron la instauración del Crédito con Aval del Estado (CAE) y de un sistema de aseguramiento de la calidad. El logro de los objetivos para los cuales fueron diseñadas estas políticas ha sido bastante cuestionado. Esto ha sucedido en buena medida por el aumento de la cobertura del sistema, particularmente en los sectores vulnerables y medios, que ha implicado la incorporación masiva de nuevos segmentos de la población a la educación superior. Actualmente, el 70% de los estudiantes corresponde a la primera generación de su familia en acceder a la educación superior, lo que da cuenta de un crecimiento explosivo que conlleva un fuerte aumento de

las expectativas y necesidades diversas. Esta población estudiantil más heterogénea e inserta en un sistema de rápido crecimiento y bastante desregulado, hacía que fuese un ámbito proclive a presentar problemas como los que se han evidenciado.

A la situación particular de la educación superior se suma la insatisfacción con la calidad de la educación general, básica y media. En el año 2006, esta demanda fue enérgicamente levantada por un importante movimiento estudiantil, que hoy se suma por demandas que entonces no fueron satisfechas, con una sensación de frustración y de incumplimiento de lo prometido. Basta mirar el caso de la Superintendencia de Educación y la Agencia de Calidad, que comenzarán a actuar recién en 2012, seis años después de que se adoptara el compromiso de crearlas, generando una lógica de desconfianza por parte de los estudiantes en las autoridades políticas y su capacidad de respuesta a las demandas sociales.

A lo anterior se suman, al menos a nivel de rectores, las expectativas generadas por el actual gobierno al haber denominado a 2011 como 'el año de la educación superior' por alcanzar una matrícula de un millón de estudiantes. Durante 2010, el terremoto copó gran parte de la agenda y el Ministerio de Educación se abocó a la educación escolar, logrando aprobar la denominada Ley de Calidad y Equidad, y posteriormente, el sistema de aseguramiento de la calidad compuesto por la Agencia de Calidad y la Superintendencia, con lo que la educación superior se fue postergando, creando significativas expectativas en las partes involucradas.

Cabe mencionar que en los últimos años se han ido generando diversos diagnósticos respecto de la situación de la educación superior y se han discutido recomendaciones para su reforma. Además del trabajo de múltiples

académicos, destacan la Comisión Asesora Presidencial de Educación Superior formada en 2008 y el informe de la OCDE de 2009: *Revisión de Políticas Nacionales de Educación. La Educación Superior en Chile*. Todo ello da cuenta de una discusión bastante avanzada.

Frente a este escenario, más que un profundo diagnóstico del sistema, mediante este documento se expresará la postura institucional respecto de cuáles debiesen ser las prioridades en las distintas áreas de reforma. En algunos temas se hará referencia al sistema en su conjunto, mientras que en otros se profundizará de manera especial en la realidad universitaria, que tiene particulares características y desafíos.

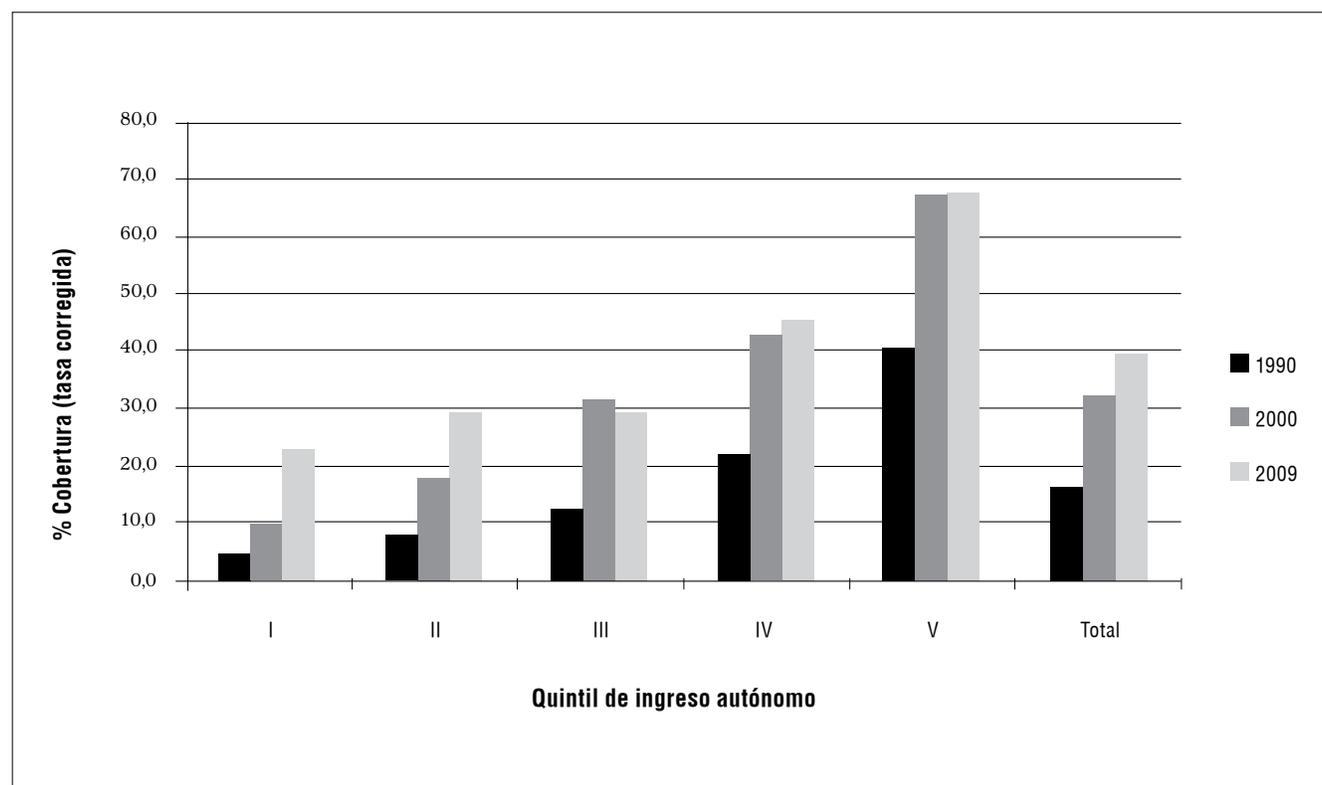
### Caracterización del sistema de educación superior chileno

El sistema de educación superior existente en Chile se caracteriza por una gran heterogeneidad en cuanto al tipo de instituciones, su complejidad, sus proyectos

educativos, su nivel de calidad y los estudiantes que ingresan, entre otros temas. Actualmente, el sistema se compone de 216 instituciones divididas en tres tipos: Universidades (proveen carreras técnicas, profesionales y grados académicos), Institutos Profesionales (IP, carreras técnicas y profesionales) y Centros de Formación Técnica (CFT, carreras técnicas).

La mayor parte de estas instituciones surgió después de 1980, año en que se modificaron las bases del sistema de educación superior. Previamente, existían solo ocho universidades, dos de las cuales eran estatales –la Universidad de Chile con sus múltiples sedes a nivel regional y la Universidad Técnica del Estado– y las otras seis, públicas no estatales, instituciones que actualmente conforman el grupo de las llamadas ‘universidades tradicionales’ y están organizadas en el Consejo de Rectores (CRUCH). El resto son instituciones privadas que han surgido en el período posterior a la reforma del sistema. Así, la plataforma institucional de la educación creció y se diversificó enormemente

Gráfico 1 | Cobertura en educación superior según quintil de ingreso



Fuente: CASEN 1990, 2000 y 2009

en esta etapa, ampliación que ha permitido un gran aumento de la cobertura desde un 16% en 1990 a un 40% el año 2009.

El aumento de la cobertura se ha producido en todos los niveles socioeconómicos, siendo particularmente notorio en el primer quintil de ingreso, que se encontraba prácticamente ausente de este nivel educacional y actualmente cuenta con una cobertura del 23%, según muestra el gráfico 1, y tiene aún gran potencial de crecimiento. De todas formas, el acceso continúa siendo muy desigual en los distintos quintiles de ingreso y también según el tipo de institución. En la tabla 1 se observa que la proporción de estudiantes de universidades que proviene de los quintiles I y II es bastante menor que aquella de los IP y CFT. Además, porcentajes importantes de las instituciones de educación técnico profesional no se encuentran acreditadas, reflejando que una mayor cantidad de estudiantes provenientes de sectores vulnerables accede a centros educacionales de baja calidad. Por lo tanto, a pesar del aumento de cobertura, no existe equidad en el acceso. Este sigue siendo uno de los temas claves que deben ser abordados.

Respecto a la educación técnico profesional, destaca además el importante número de IP y CFT de pequeño tamaño –evidenciado por el hecho de que las diez principales instituciones concentran el 80% de la matrícula–, lo que en general dificulta que estos aumenten sus niveles de calidad, salvo algunos casos que se dirigen a nichos específicos.

Como se mencionó inicialmente, el sistema actual es de gran diversidad. Además de la distinción entre tipos de instituciones, dentro de la categoría de universidades existen grandes diferencias no solo en términos de calidad y del perfil de sus estudiantes, sino también en su complejidad, así como en su orientación pública. En este sentido, interesa introducir dos distinciones adicionales

a las que se hará referencia a lo largo del texto de manera de ilustrar y dimensionar esta diversidad.

Una primera distinción es entre universidades complejas y simples. Aunque la línea divisoria ciertamente no es clara, es posible hacer una diferenciación entre aquellas instituciones que desarrollan actividades de alta complejidad y otras que se dedican principalmente a la docencia de pregrado. En términos operativos, las instituciones complejas pueden distinguirse en el actual sistema en cuanto están acreditadas no solo en las áreas obligatorias sino también en las electivas de investigación, docencia de postgrado y vinculación con el medio. Actualmente, estas universidades complejas son todas universidades pertenecientes al Consejo de Rectores, aunque ciertamente no es una distinción exclusiva. Múltiples instituciones privadas han ido avanzando en materia de investigación o docencia de postgrado.

A pesar de que investigación y docencia de pre y postgrado se retroalimentan y contribuyen a aumentar la calidad y a una formación más integral, la distinción entre universidades complejas y simples no apunta a establecer a las primeras como meta para todas, puesto que pueden existir instituciones orientadas a realizar una docencia de pregrado de muy buena calidad. Sin embargo, es una distinción que resulta útil para una mayor transparencia del sistema, entre otras implicancias.

Una segunda distinción relevante se refiere a la orientación o vocación de servicio público de las universidades. La característica que aquí se busca relevar –independiente de la propiedad– es la distinción de aquellas instituciones cuyo aporte al país en las diversas áreas es cuantitativa y cualitativamente significativo y parte sustantivo de su quehacer institucional. Esta distinción se sobrepone en parte con la anterior, en cuanto las universidades complejas tienen una orientación públi-

Tabla 1 | Instituciones acreditadas y porcentaje de estudiantes vulnerables según tipo de institución

Tipo Institución	Nº Instituciones	Nº instituciones acreditadas	% instituciones acreditadas	Estudiantes quintil I	Estudiantes quintil II
Universidades	60	53	88%	8%	13%
IP	45	15	33%	14%	19%
CFT	73	13	18%	15%	16%

Fuente: SIES 2011, CASEN 2009

ca y de servicio al país, pero el concepto no se reduce exclusivamente a estas.

A pesar de que en la discusión actual lo público suele asociarse con lo estatal y lo privado con lo no estatal, este planteamiento busca reeditar el sentido histórico de las universidades que no pertenecen al Estado, pero que tienen preocupaciones universales. Sin entrar en una profunda discusión filosófica y conceptual sobre lo público y lo privado, esta distinción es posible de apreciar en ciertas cuestiones concretas del sistema actual. Por ejemplo, las universidades de orientación pública se distinguen por su mayor apoyo al conocimiento como bien público a través de la investigación y las patentes; su contribución a la formación de políticas públicas a través de la actividad académica; su oferta de formación de calidad en una diversidad de carreras no solo orientadas hacia el mercado sino también a áreas prioritarias para el país, y sus esfuerzos para lograr mayor equidad en el ingreso de los estudiantes.

### **Propuesta desde la UC: misión y visión**

A pesar de que esta reflexión no busca centrarse en la Pontificia Universidad Católica de Chile, resulta importante hacer una mención a la visión que se tiene en esta universidad, sin pretender que ella sea aplicable a otras instituciones. Así, para contextualizar la posición aquí presentada dentro del debate sobre la reforma a la educación superior, es importante mencionar la misión y visión de la UC como punto de vista desde donde se está aportando.

Nuestra aspiración como comunidad universitaria es lograr la excelencia tanto en la creación y transferencia del conocimiento como en la formación de personas, inspirados en una concepción católica y siempre al servicio de la Iglesia y la sociedad. Se anhela una universidad que transmita a través de su quehacer el compromiso con su misión fundacional y una profunda identidad católica; que en sus pasillos, patios, salas de clase, en los mensajes que entregamos a diario, en la relación que tenemos con nuestros alumnos, académicos, profesionales, administrativos y la sociedad completa, se refleje en plenitud el espíritu que nos inspira e ilumina.

Asimismo, en el plan de desarrollo 2010-2015 nos hemos propuesto desarrollar el quehacer de la universidad desde los siguientes ejes: identidad católica, comunidad

UC, una universidad de excelencia y aporte al desarrollo del país, con un sistema de financiamiento estable.

La universidad se ha planteado animar, en todas sus dimensiones, su identidad desde una perspectiva atractiva y misionera. Esto implica fomentar el diálogo de la fe con la razón mediante una auténtica integración del saber, y así experimentar la alegría de buscar la verdad y realizar un significativo aporte al país. También a través de su quehacer, la UC debe desarrollar iniciativas con un profundo sentido social para contribuir a la construcción de un país más equitativo y donde todos los chilenos vivan en condiciones dignas.

Se debe conformar una comunidad auténticamente humana, esto es, en cuyo entorno de estudio y de trabajo exista respeto, una buena comunicación y una adecuada participación, mediante la promoción del diálogo dentro de la universidad, de modo que cada persona pueda sentirse parte de la comunidad y contribuir a su desarrollo.

Al apostar por la excelencia, se busca realizar un proyecto educativo innovador y entregar una formación integral, fortaleciendo el cuerpo académico, estimulando la investigación y la innovación, los postgrados, la interdisciplina, haciendo mayores esfuerzos en la internacionalización, potenciando las artes y las humanidades, la formación de profesores de educación y revisando las buenas prácticas de las mejores universidades.

Uno de los grandes ejes es el aporte que como universidad se hace al desarrollo del país, lo que considera objetivos a nivel de la educación superior, la educación escolar, la educación continua, las instituciones afiliadas, las políticas públicas y la comunidad nacional. Es lo que se ha denominado tercera misión o vínculos con el medio, y que actúa de forma bidireccional, no solo desde la universidad sino partiendo de las necesidades de la sociedad.

Finalmente, para poder cumplir con nuestra misión y visión y desarrollar los desafíos que han sido propuestos, se requiere de un financiamiento estable, el que puede provenir de fuentes tradicionales (matrícula, fondos estatales, venta de servicios), de la eficiencia interna y de nuevas fuentes (donaciones, desarrollo de nuevas áreas).

Es en este marco que el presente documento busca profundizar la participación de la UC, aportando una visión del sistema y algunas recomendaciones para avanzar en la necesaria reforma de la educación superior.

## Componentes de la reforma de la educación superior

### Sentido de la reforma

Antes de detallar los diversos aspectos de la propuesta de reforma a la educación superior, se debe tener claro cuál es el sentido de los cambios y en este ámbito resaltan dos elementos: foco en el desarrollo de la persona y aporte al país.

Si consideramos la educación como un derecho de las personas, son los individuos y su desarrollo los que deben estar al centro de la educación y hacia los cuales se deben orientar los objetivos de esta. Como ha planteado la UNESCO (2007), la educación de calidad es un medio para el desarrollo pleno del ser humano y su fortalecimiento como persona. En ese sentido, más que servir a un Estado y sus intereses productivos, la educación debe ser una herramienta para formar y desarrollar a la persona, lo que implica generar un ambiente de crecimiento tanto personal como espiritual y cultural.

Bajo esta concepción, la educación es mucho más que entregar conocimientos o información; la educación debe promover y facilitar el desarrollo pleno de la persona, permitir un mayor acercamiento a la verdad, a un conocimiento nuevo y sustentable; debe contribuir a que la persona adquiera elementos de vida democrática, de diálogo e intercambio de ideas, de tolerancia. Estos objetivos deben regir nuestro debate como el corazón mismo de lo que queremos entregar a nuestros estudiantes, tanto en la educación escolar, como muy especialmente en educación superior.

La formación de personas puede realizarse desde instituciones con diversas características, debiendo promoverse la heterogeneidad de proyectos. La educación debe abrir oportunidades de libertad de enseñanza y pluralismo y, en ese sentido, la educación que incorpora el aporte de la fe la hace más completa, inclusiva y comprensiva.

En cuanto a fortalecer y fomentar la orientación pública y el servicio al país por parte de las instituciones de educación superior y particularmente de las universidades, este debe ser un objetivo transversal. Al respecto, se debe profundizar la bidireccionalidad del aporte de las instituciones, en el sentido de que su acción se desarrolle en un diálogo con las distintas necesidades del país de manera que la docencia de pre y postgrado, la investigación, la extensión y el conjunto de actividades que se desarrollan, se constituyan en reales agentes de cambio.

Además del foco en el desarrollo de la persona y en el fortalecimiento de la orientación pública, existen algunos principios u objetivos transversales que debiesen estar presentes en las distintas áreas de la reforma. Estos son el aumento de la calidad de las instituciones y de la educación que reciben los estudiantes; la transparencia de las instituciones y del sistema en su conjunto (en sus aspectos financieros y de calidad, entre otros); y la mayor equidad en el acceso, en las fórmulas de financiamiento, para estudiantes universitarios y de la educación técnico profesional. A lo anterior se suma la heterogeneidad y el pluralismo; una mayor diferenciación y segmentación entre tipos de instituciones, objetivos y proyectos, exigiendo a cada una según el aporte que pueda y se comprometa a realizar sobre la base de determinados estándares.

### Calidad

El mejoramiento de la calidad de las instituciones de educación superior debiese ser el punto central de la discusión y el foco de un proceso de reformas. Ciertamente existen otros objetivos importantes, pero no tiene mayor sentido trabajar por un mayor y más equitativo acceso, por una tasa de retención más alta, entre otros elementos, si la educación que se está impartiendo no prepara de manera adecuada a los estudiantes ni les entrega las herramientas necesarias para insertarse en el mercado laboral. De ahí que la calidad ha de ser el eje principal que oriente la discusión.

El aseguramiento de la calidad en la educación superior tiene tres ejes fundamentales que se abordarán a continuación: acreditación, fiscalización e información. Existe también un cuarto eje igualmente fundamental y es el aporte que las universidades pueden realizar al mejoramiento de la calidad escolar, para que los estudiantes que ingresen a la educación superior lo hagan con una mejor preparación.

#### • Acreditación

En materia de aseguramiento de la calidad, se hace cada vez más importante poder transitar hacia una nueva etapa donde la acreditación se constituya en una real medida de calidad, permita distinguir a las instituciones según su complejidad y entregue información relevante a los estudiantes y sus familias. Actualmente, las diferentes áreas de acreditación entregan resultados que son difíciles de comprender para la población.

Este nuevo sistema de acreditación debiese apoyarse

en una evaluación internacional que incorpore parámetros previamente definidos, reforma que ha sido anunciada, pero se encuentra pendiente. En este sentido, resulta fundamental contar con una conceptualización de lo que constituye calidad en las distintas áreas de acreditación. De todas formas, a pesar de estas definiciones pendientes, existen aspectos problemáticos y mejoras que hoy son posibles de identificar considerando el funcionamiento que ha tenido el sistema desde su implementación con la Ley de Aseguramiento de la Calidad del año 2006<sup>1</sup>.

Como ya ha sido mencionado, un importante objetivo que debiese ser recogido por el sistema de acreditación es el reconocimiento de la diversidad de instituciones existentes. Para este fin, es importante que los criterios de evaluación sean flexibles y se adapten a los distintos propósitos y misiones de los programas y las instituciones –sin perder rigurosidad– así como que establezcan una segmentación previa del tipo de universidades. Considerando las áreas de acreditación institucional, se podría diferenciar entre universidades complejas y docentes, diferencia que debiese ser transparente para todas las partes.

El fortalecimiento del sistema de acreditación pasa también por hacer más exigente el proceso de evaluación, incorporando indicadores de resultados además de procesos de operación y funcionamiento –que constituye el foco actual– y exigiendo el cumplimiento de condiciones mínimas. El poder avanzar hacia la incorporación de indicadores de calidad comparables, relativos a resultados de profesores y estudiantes, a los aprendizajes y competencias de sus egresados, requiere de mayor y mejor información, como se aborda en el punto siguiente.

Hacer más exigente el sistema depende también de definir la obligatoriedad de la acreditación (actualmente solo los programas de Pedagogía y Medicina están obligados a acreditarse a pesar de que no existe mayor sanción en caso de no cumplimiento), manteniendo la vinculación entre su obtención y el acceso a becas y créditos. Considerando los costos de la acreditación, puede resultar complejo acreditar a los más de 9.000 programas existentes, por lo que una alternativa sería que dentro

de las instituciones se acreditara una muestra aleatoria de programas sin que estos sepan con anticipación que serán evaluados.

Igualmente, es muy importante corregir inconsistencias como la acreditación de un programa por un periodo mayor al de la institución que lo alberga o por un periodo menor a la duración del ciclo completo de formación de la carrera. Tampoco es aceptable que una institución pueda acreditarse por un periodo de un año. Para mayor claridad, los periodos de acreditación debiesen ser por tramos, eliminando la calificación actual que permite entre 0 y 7 años de acreditación.

Avanzar hacia una mayor participación de grupos relevantes, en especial, egresados y empleadores, comúnmente excluidos de los procesos de aseguramiento de la calidad, siguiendo las buenas prácticas a nivel internacional, haciendo además visibles sus necesidades y demandas, es otro aspecto que puede contribuir a su perfeccionamiento.

Un sistema nacional de acreditación mejorado, en que se fortalezca su legitimidad y eficacia, ciertamente requiere del perfeccionamiento de la institucionalidad en la materia, concretamente la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) y el Consejo Nacional de Educación (CNED). Se debe aclarar las atribuciones de la CNA, el CNED y las agencias acreditadoras, introduciendo mayores controles para los conflictos de interés y fortaleciendo especialmente la fiscalización de los procesos de acreditación, para lo que se hace necesario dictar el reglamento de la ley, lo que a la fecha se encuentra pendiente. Es fundamental también separar claramente las funciones de acreditación y fiscalización, de manera de fortalecer los procesos para que se tomen decisiones en forma transparente y confiable. Actualmente, la CNA es juez y parte. Adicionalmente, es importante perfeccionar el marco normativo del sistema, corrigiendo las inconsistencias y ambigüedades de la Ley 20.129.

Todas estas modificaciones deben traducirse en un sistema más transparente, en el que los resultados sean simplificados y comunicados adecuadamente a postulantes, estudiantes, instituciones y empleadores.

<sup>1</sup> Los elementos mencionados a continuación recogen el trabajo de análisis y discusión realizado por un grupo de académicos y autoridades de la UC, cuyo informe final fue publicado por el Centro de Políticas Públicas UC en su serie Temas de la Agenda con el título de “Sistema de aseguramiento de la calidad de la Educación Superior: aspectos críticos y desafíos de mejoramiento”. El documento se encuentra disponible en [www.politicaspubblicas.uc.cl](http://www.politicaspubblicas.uc.cl)

- **Fiscalización**

Para asegurar la calidad es fundamental que todas las instituciones sean sometidas a una rigurosa fiscalización en todos sus ámbitos de acción. Esto constituye un aspecto necesario para garantizar el cumplimiento de las normas en un área que ha sido poco regulada en las últimas décadas, como lo refleja el no cumplimiento de la normativa referida al lucro en las universidades, el caso más conocido pero ciertamente no el único. Otras materias que se relacionan de manera directa con la calidad, y que actualmente no son reguladas, son las que se refieren al traspaso de propiedad de una institución, que no implica el traspaso de las competencias y requisitos necesarios para un mínimo de calidad; la creación de distintas sedes por parte de instituciones autónomas, que tampoco está sujeta a fiscalización, ni la creación de nuevas carreras, donde existen casos recientes de programas creados a pesar de no contar con campo laboral para sus egresados.

Mejorar estos aspectos requiere, por una parte, de nuevas normas que especifiquen e introduzcan mayores exigencias y den a la autoridad las facultades necesarias para velar por el cumplimiento de las disposiciones legales, pero ciertamente también necesitan una institucionalidad con los recursos para realizar la fiscalización. Respecto de esto último, una futura Superintendencia de Educación Superior debiese jugar un rol central y encargarse no solo de fiscalizar el ámbito financiero y la utilización de recursos, sino también de supervisar diversos temas asociados a la calidad, tales como los ya mencionados de creación de sedes y nuevas carreras por parte de las instituciones, como también recibir y analizar los reclamos de los estudiantes y sus familias. Además, debiese velar por que la información que entregan las instituciones corresponda a la realidad, considerando que esta se obtiene por autorreporte, sin existir ningún control sobre su veracidad.

- **Información**

En tercer lugar, resulta imprescindible contar con información adecuada sobre los programas que dictan las instituciones y otras características de las mismas, unificando los distintos sistemas de información hoy existentes. Deben estar disponibles datos tales como el perfil de los estudiantes que ingresan a un determinado programa, los puntajes de corte, la formación de los profesores que imparten clases, el tipo de infraestructura (laboratorios, bibliotecas), las áreas y años de acreditación con

que cuenta la institución y sus programas, los convenios nacionales e internacionales, la productividad científica, la innovación curricular, las tasas de deserción, las tasas de empleabilidad, el destino de sus egresados, entre otros. Esta información debe ser clara para padres y estudiantes, tomando en cuenta las diferencias de género, edad, nivel socioeconómico y lugar de residencia, de manera que los interesados puedan tomar decisiones de la manera más responsable posible.

Respecto de esta información y su relación con la calidad, especial interés merece el tema de las tasas de deserción, que hoy son cercanas al 50% para el sistema en su conjunto. En algunas instituciones la deserción llega incluso al 60%. Este fenómeno es particularmente importante en la educación técnico profesional, pero ocurre también en instituciones universitarias, y responde a tres factores centrales: necesidades socioeconómicas de los estudiantes, factores vocacionales y de orientación, y capacidades y habilidades académicas del alumno. Dicho de otra forma, González y Espinoza (2008) han clasificado las causas de la deserción en la educación superior en a) externas, b) propias del sistema o institucionales, c) académicas, y d) personales.

Por tanto, para abordar y elevar la calidad, lo que está estrechamente vinculado a equidad, la información relativa a la deserción se debe poner a disposición de los estudiantes, y las causas tras ella deben ser consideradas por las instituciones.

- **Calidad de la formación escolar**

Además de la acreditación, la fiscalización y la información, la calidad, y también un acceso más equitativo, tiene una fuerte relación con la formación escolar de los estudiantes que ingresan al sistema, siendo la formación inicial la más crucial a este respecto. Esto ciertamente supera la discusión sobre educación superior y abarca al conjunto del sistema educacional en todos sus niveles. Sin embargo, para mejorar la calidad de la educación escolar, más allá de aspectos relativos a institucionalidad, financiamiento, regulación u otros, lo fundamental es avanzar en una mejor formación de profesores y en atraer a los mejores alumnos a estudiar pedagogía. Es por esto que las universidades juegan un rol fundamental mediante el fortalecimiento de sus respectivas facultades de Educación y por esa razón se ha decidido incluir algunos comentarios al respecto dentro del apartado relativo a calidad.

En esta línea, se deben hacer esfuerzos para captar me-

jores estudiantes a la carrera de Pedagogía, en lo que la Beca Vocación de Profesor ha sido de extraordinaria importancia. Independientemente de las mejoras que se puedan hacer al sistema de admisión, como se discutirá en la siguiente sección, el aumento de los puntajes de corte en el sistema general a 500 puntos ha sido otro avance relevante que debe seguir profundizándose. Nuestra universidad en particular ha elevado el puntaje mínimo desde 600 puntos a 620 para la carrera de Pedagogía General Básica. Se debe asegurar también que los profesores que están haciendo clases en una facultad de Educación tengan una capacitación de excelencia, lo que requiere formación en el extranjero y en los programas de alto nivel en el país, así como el perfeccionamiento constante de la evaluación de los estudiantes y de sus pares.

Por otra parte, una temprana y adecuada práctica de la pedagogía por parte de los estudiantes es igualmente necesaria; deben existir campus que involucren redes de colegios y de liceos en donde el estudiante de pedagogía o de licenciatura pueda tener una exposición lo más temprana posible a sus alumnos. Las universidades deben también contribuir a la formación de liderazgos en educación con programas de diplomados y de magister adecuados para formar a los mejores directores de colegio, que tengan un alto nivel de compromiso con la educación. Finalmente, las universidades complejas deben colaborar a través de la investigación en materias de educación escolar, con énfasis en la discusión de políticas públicas.

Así, mediante todas estas instancias es que las instituciones de educación superior, y en particular las universidades, pueden contribuir a mejorar la calidad de la educación escolar de manera que los estudiantes que ingresen a la educación superior se encuentren mejor preparados, independientemente de su lugar de origen.

### Acceso

Un segundo gran tema que debe estar presente en la discusión sobre educación superior dice relación con el acceso, y más específicamente, con el sistema de admisión, el financiamiento estudiantil y los aranceles.

#### • Sistema de admisión

Respecto del sistema de admisión, la Prueba de Selección Universitaria (PSU) en aplicación desde el año 2003, ha estado sometida a críticas y discusiones respecto de si aumenta o al menos mantiene la brecha socioeconómica

existente en todo el sistema de educación y en la sociedad en general. Se cuestiona un eventual sesgo en la selección, puesto que evaluaría contenidos más que aptitudes e influirían en su buen rendimiento factores como el colegio de proveniencia del estudiante o el acceso o no a un preuniversitario, y en general, los medios económicos que favorecen su formación. Este instrumento se encuentra actualmente sometido a una evaluación internacional de altos estándares por agencias imparciales, la que debiese entregar resultados concretos que permitirán despejar las interrogantes que pesan sobre su aplicación. Esperamos contar con valiosa información el año 2012.

Independientemente de estos resultados, desde el Consejo Rectores, y en particular desde la Pontificia Universidad Católica de Chile, se ha impulsado la incorporación de otros mecanismos de admisión que complementen la PSU. Específicamente, se ha sostenido que tanto la utilización de un ensayo escrito como del ranking escolar pueden constituir un aporte para que, junto a las notas de enseñanza media y a los resultados de la PSU, se construya un sistema de admisión que considere más variables. Particularmente, el ranking de ubicación del estudiante en su curso ha demostrado contribuir a que se disminuya el peso de la variable socioeconómica, por cuanto, pese a tener un puntaje bajo o medio en la PSU, el hecho de ubicarse entre los primeros lugares de su curso en un contexto vulnerable –en el 5 o 10% superior– da cuenta de la capacidad de esfuerzo y rendimiento de los estudiantes, lo que suele replicarse en la educación superior.

Respecto de este tema, cabe mencionar los resultados de un estudio en que participaron cuatro universidades del CRUCH y en que se testearon diversos instrumentos de admisión complementaria: un formulario ampliado de postulación que solicitaba información académica en profundidad así como antecedentes de actividades extra curriculares; una reflexión personal; un ensayo de pensamiento crítico; y tres cuestionarios estandarizados que evaluaron estrategias metacognitivas, habilidades sociales y proactividad (Santelices et al., 2010). Los resultados del estudio muestran que estos instrumentos miden atributos distintos y complementarios a los actuales criterios de admisión y presentaron menores brechas socioeconómicas en los resultados, por lo que parecen ir en la dirección correcta.

Otro elemento relativo a la admisión, y que ha quedado en un lugar bastante secundario producto de la contin-

gencia, es la iniciativa promovida por la UC de invitar a las universidades privadas a que utilicen el método de selección de las instituciones del CRUCH, que implica exigir puntajes mínimos de ingreso, la utilización de puntajes ponderados y la publicación de las vacantes por carrera. Así, y por primera vez durante el proceso de admisión 2012, ocho instituciones universitarias privadas se incorporarán en plenitud al sistema de selección de PSU con los mismos deberes y derechos que tienen las universidades del Consejo de Rectores. Este ingreso es un avance en el tema del acceso y un paso significativo para el ordenamiento del sistema, para una mayor transparencia, un mejor proceso de postulación de los estudiantes y una mejor información sobre el tipo de alumnos que seleccionan las diferentes instituciones, además de los potenciales efectos sobre la calidad.

- **Financiamiento estudiantil**

Respecto del acceso al financiamiento, el sistema actual combina becas y créditos de diversas características, que varían según el tipo de institución al que asisten los estudiantes y de acuerdo a requisitos que mezclan exigencias académicas y necesidad económica.

Las becas se dirigen prioritariamente hacia los primeros dos quintiles de ingreso, con excepción de la Beca de Excelencia Académica que es para los estudiantes del 5% de mejor desempeño de su generación, considerando egresados de colegios municipales o particulares subvencionados, que representan el 93% del sistema escolar. Sin embargo, estos mecanismos cubren como máximo el 100% del arancel de referencia (este tema se aborda en el siguiente punto) lo que en muchos casos no se condice con los costos reales de la educación impartida según estándares de calidad, por lo que la diferencia debe ser cubierta con alguna beca o crédito otorgado por la universidad o recursos de las familias.

En el ámbito de los créditos, existen dos grandes instrumentos con tasas de interés variadas dependiendo de si el estudiante ingresa a una universidad del Consejo de Rectores o a una institución privada. En el primer caso, a través del Fondo Solidario, la tasa es de 2% y se comienza a pagar tras dos años de haber egresado, cancelando una suma equivalente al 5% de los ingresos obtenidos en el año anterior. Tras 12 años (15 si la deuda es superior a 200 UTM), la deuda se extingue, lo que lo hace, por tanto, un crédito relativamente favorable. Por otra parte, los es-

tudiantes de universidades privadas solo pueden optar por el Crédito con Aval del Estado (CAE) que hasta el 2011 tenía una tasa de interés del 5,6% (actualmente existe una iniciativa legal para bajar la tasa al 2%). Este crédito tiene además otras condiciones desfavorables como un pago de cuotas no vinculado a los ingresos.

Al igual que en el caso de las becas, los créditos solo cubren el arancel de referencia, por lo que estos estudiantes deben recurrir a formas de financiamiento complementarias como son créditos con la banca privada, becas de las instituciones o recursos familiares. Adicionalmente, hay sectores de clase media de los quintiles IV y V que no tienen acceso a ninguna de estas formas de financiamiento estudiantil (o solo de manera parcial en el caso del IV quintil). Estos estudiantes deben endeudarse directamente con la banca privada, lo que implica altísimas tasas de interés<sup>2</sup>.

Estamos así frente a una situación de gran endeudamiento de los jóvenes y sus familias por una educación que muchas veces no es de calidad y con altas tasas de deserción. Resulta, por tanto, imperativo avanzar en la materia. En concreto, y en la línea de las propuestas del gobierno y los estudiantes, las becas estudiantiles deben efectivamente cubrir el costo de la educación para los primeros tres quintiles, con aranceles de referencia reales, para evitar un copago por parte del estudiante.

En materia de créditos –que debiesen orientarse a los quintiles IV y V–, además del ajuste del arancel de referencia considerando la calidad de las instituciones, en el corto plazo se debe terminar con las diferencias en las tasas de interés de los créditos otorgados según la institución a que asiste el estudiante, bajando la tasa del CAE al 2% como ha sido anunciado. Y a mediano plazo, el objetivo debe ser tener un único sistema de créditos, con características similares al Fondo Solidario.

Históricamente, el origen del Fondo Solidario fue el momento en que las universidades tradicionales dejaron de recibir un significativo aporte estatal, por lo que este crédito se concibió como un subsidio. Sin embargo, actualmente no es sostenible que dos estudiantes con la misma carencia socioeconómica accedan a diferentes tasas de interés y condiciones de pago dependiendo del tipo de universidad a la que asisten. La igualación de las tasas es una propuesta que ya fue planteada por el Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior

2 Estadísticas de la Comisión Ingresos que administra el Crédito con Aval del Estado, indican que el año 2010, el 46% de los créditos CAE se destinaron a estudiantes del I quintil, 23% al II quintil, 17% al III quintil, 14% al IV quintil y 0% al V quintil.

convocado por el gobierno de la Presidenta Bachelet el año 2008, así como por el informe de la OECD, por lo que esta es una oportunidad para concretarla.

Además de las tasas de interés, las condiciones de pago impuestas son otro elemento de extrema importancia. La capacidad de pago ciertamente varía según la carrera estudiada, la institución y otros factores como las redes personales. Por tanto, no es adecuado que el monto a devolver sea a un plazo fijo puesto que hay carreras en las cuales resulta muy difícil retornar el préstamo y los egresados, para poder pagar su deuda, deben destinar más del 30% de su sueldo a ese fin. De ahí que sea necesario un sistema único con condiciones de pago más favorables.

Hay también otros aspectos a corregir como el hecho de que, por ley, el deudor que se atrasa con una cuota del Fondo Solidario queda como un deudor moroso y no puede seguir pagando las cuotas, salvo que cancele todo el crédito. Así, sobre un total de 300 mil deudores, más de 110 mil se encuentran en calidad de deudores morosos, otro tercio no ha terminado sus estudios y por ende aún no ha comenzado a pagar, y solo un tercio está al día con los pagos. En un sistema de este tipo, resulta muy difícil tener el retorno adecuado para aumentar el fondo y financiar a un mayor número de estudiantes. Además, se requiere de una ley cada vez que se debe reprogramar la deuda. Estos elementos de diseño deben igualmente ser considerados en la modificación de los sistemas de crédito.

#### • Aranceles

Uno de los grandes nudos críticos de la educación superior y particularmente universitaria, es el alto costo de los aranceles. Cifras recientes de Patricio Meller (2011), dan cuenta de que Chile es el país con los aranceles más altos del mundo en relación al PIB per cápita (41%), y con aranceles que han experimentado un aumento real del 60% en el período 1997-2009. Chile presenta además un bajo gasto público en educación superior (menos del 15% del total) y, como consecuencia, una gran participación de las familias en el financiamiento de la educación.

Como se mencionó, para los primeros tres quintiles de ingreso existen becas y créditos; sin embargo, estas ayudas se asignan sobre la base del arancel de referencia. Estos se establecieron por primera vez el año 2006 con la intención de controlar el aumento de los aranceles. Teóricamente, la fórmula establecida para su determinación fue clasificar a las instituciones en base a *proxies* de calidad, usando los resultados de la acreditación institucional y el 5% del AFD que se entrega en base a

criterios de calidad (OECD 2009). En la práctica, las universidades tradicionales constituyeron parámetros para fijarlos, y no han sido actualizados desde entonces más que en base al IPC y tampoco reflejan las inversiones relacionadas a la calidad.

Dado que los aranceles reales han aumentado año a año, se ha acrecentado también la brecha entre el arancel de referencia y los reales. Por ejemplo, el arancel de referencia cubre en promedio el 70-75% de los aranceles de la UC –menos en Medicina y más en carreras de Pedagogía y Humanidades–. Para el conjunto de las universidades, el arancel de referencia es en promedio 17% más bajo que el real, brecha que debe ser financiada por el estudiante mediante créditos, becas de las instituciones o recursos de las propias familias.

Para abordar el tema de los aranceles se deben tomar acciones fundamentalmente en dos líneas. Por una parte, la actualización de los de referencia teniendo en consideración el tipo y calidad de institución, en particular en el caso de las universidades complejas, en que la docencia es de mayor costo debido a la formación y calidad de los profesores, la infraestructura de laboratorios, bibliotecas, etc.

Además, considerando que la investigación científica es un bien público, el Estado debiese aumentar los aportes a las instituciones para investigación, de manera de poder reducir el costo de los aranceles. Para esto, un aumento del porcentaje recibido por concepto de costos de administración (*overhead*) de los proyectos concursables de CONICYT sería una buena alternativa, ya que los recursos se otorgarían asociados a proyectos de investigación adjudicados. Este porcentaje, que actualmente es de un 17% en proyectos FONDECYT de ciencias experimentales, es incluso menor en otras áreas y concursos. El *overhead* debería aumentarse en un rango de 25 a 30% del monto del proyecto.

Con estas medidas podría contenerse el alza de los aranceles, principalmente de las universidades complejas, lo que a su vez debiese empujar los del resto del sistema a la baja, mejorando de esta forma el acceso y disminuyendo la carga sobre las familias.

#### Financiamiento y fortalecimiento de instituciones

Otro importante aspecto de la reforma tiene que ver con el fortalecimiento institucional y los mecanismos de financiamiento a las instituciones por parte del Estado, lo que a su vez repercute en el tema de los aranceles, que constituye uno de los nudos del sistema por su elevado

valor, como fue mencionado en la sección anterior.

En esta materia, resurge con fuerza la distinción entre universidades estatales, tradicionales no estatales y privadas e instituciones técnico profesionales. Igualmente, como se mencionó al inicio, es relevante la diferenciación de universidades con orientación pública como categoría distinta de la condición de estatal. De entre estas instituciones, las técnico profesionales, así como las privadas, no reciben financiamiento directo del Estado más que a través de algunos fondos de desarrollo institucional de carácter concursable.

### Universidades estatales

Las 16 universidades estatales existentes a lo largo del país requieren de una preocupación preferente por parte del Estado, no porque estas sean de su propiedad, sino por “la necesidad político-cultural y del ideal democrático de no transformar a la educación superior en un mecanismo puramente endogámico y expresivo de intereses particulares” (Brunner y Peña 2011, 57).

Estas universidades presentan problemas particulares relativos a su gestión, concretamente en la falta de flexibilidad, en la toma de decisiones, dificultades de crecimiento y autonomía. Por ello es que para estas instituciones resulta necesaria una nueva Ley de Universidades Estatales que permita una mayor flexibilidad en la gestión, capacidad de endeudamiento más allá del periodo presidencial para poder potenciar el crecimiento en infraestructura y nuevos gobiernos corporativos.

Además, para potenciar su desarrollo, estas instituciones requieren de apoyo financiero adicional, el que actualmente solo es recibido por la Universidad de Chile. Particularmente, las instituciones regionales deben ser objeto de atención especial en consideración al aporte que realizan a sus regiones y por el déficit que han tenido en su financiamiento. Parte importante de sus problemas de financiamiento se han producido por la migración de matrícula hacia otros proyectos privados y porque muchas veces no logran captar a los mejores estudiantes por el poder de atracción de la Región Metropolitana. Estas instituciones regionales deben, por tanto, ser fortalecidas en casos donde son las únicas o principales proveedoras de educación superior, para que puedan constituir una real oferta de calidad y efectivamente competir con universidades de Santiago y con las privadas, potenciando además el significativo aporte que realizan para cubrir las necesidades específicas de sus territorios.

### • Aporte Fiscal Directo (AFD)

El AFD es un aporte de libre disposición que el Estado realiza a las universidades tradicionales y que, según el esquema establecido en 1987, se asigna en un 95% sobre la base de criterios históricos relacionado con el número de estudiantes que tenía cada institución al momento de su determinación y en un 5% variable en relación con la actividad de investigación y publicaciones, así como con el número de profesores con jornada parcial o completa que ostentan postgrado en el extranjero, etc.

Hasta el año 1978, las universidades –que en ese momento eran ocho– recibían cerca del 95% del financiamiento del Estado; entre los años 1978 y 1985, periodo en que se implementa el cambio de modelo, disminuye el aporte estatal, migrando parte de él a CONICYT, se establece el AFD y se estimula la institucionalización de los aranceles como fuente importante de financiamiento. Así, en la actualidad, el aporte del Estado a las universidades tradicionales varía entre el 6% y el 18% aproximadamente según la institución. En el caso de la UC, el AFD representa un 6,8% del presupuesto.

Este apoyo por parte del Estado a las universidades de vocación pública que realizan importantes aportes al país es fundamental para poder realizar la investigación que Chile requiere así como otras actividades de vinculación con el medio. Sin embargo, en la actualidad, instituciones como la UC deben destinar parte de estos fondos a complementar los aranceles de los estudiantes más vulnerables, debido al bajo monto del arancel de referencia.

El monto entregado a través del AFD ha disminuido considerablemente por falta de un ajuste presupuestario, ya que se ha reajustado según el IPC mientras el número de estudiantes ha aumentado a una tasa superior al 6% anual (datos Universidad de Concepción 2011). El incremento del AFD también ha sido menor al crecimiento del PIB y al reajuste del sector público, mientras que los gastos han aumentado junto con el mayor número de estudiantes, nuevas exigencias en términos de calidad, investigación, entre otros factores, a lo que se suma que las remuneraciones de los funcionarios y académicos de universidades estatales se reajustan según la negociación del sector público. Por tanto, es necesaria una actualización del monto asignado. La suma adicional que se entregue debiese destinarse a proyectos específicos rendibles, con el fin de aumentar la transparencia del sistema y el uso eficiente de los recursos.

Además, en lo sucesivo el reajuste debe ser de acuerdo al del sector público, materia en que se ha avanzado en las negociaciones con el Ejecutivo.

• **Aporte Fiscal Indirecto (AFI)**

El AFI es un aporte que el Estado reparte –en 2011 fueron \$21 mil millones– entre las instituciones que logran captar los 27.500 mejores puntajes en la PSU (que en el año 2011 implicó un puntaje de corte de 621 puntos). De este aporte, cerca del 40% lo reciben dos universidades del país: la Universidad de Chile y la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Esta fórmula de financiamiento ha sido criticada argumentando que las instituciones que captan los mejores puntajes en la PSU y que reciben los aportes tienen, en general, menos problemas económicos, lo que haría que este instrumento de financiamiento no fuese equitativo. Sin embargo, el AFI siempre fue concebido como un premio y un estímulo a la calidad de las instituciones, concepto que parece adecuado y debiese mantenerse como tal en cuanto permite que universidades de calidad puedan seguir potenciando su actividad y mejorando sus estándares. En este sentido, y para fortalecer el concepto de premio a la calidad, debiese introducirse como exigencia para recibir este financiamiento el que la institución se encuentre acreditada, condición que hoy no se pide.

Parece conveniente –sin embargo– avanzar en incorporar otros elementos en la forma de asignación del AFI, tales como el ranking de los estudiantes en sus cursos en educación media, a medida que estos elementos sean incorporados al sistema de admisión, pero manteniendo el principio de estímulo a la calidad.

Paralelamente, podría evaluarse la creación de otro fondo, diferente al AFI, que sea concebido como un estímulo a la inclusión y que premie a aquellas instituciones que están captando estudiantes más vulnerables con buen desempeño académico. El aumento de la equidad del sistema ciertamente es un objetivo deseable, pero no a expensas de la calidad, por lo que la existencia de instrumentos paralelos que puedan perseguir ambos fines parece ser una alternativa adecuada.

• **Otros aportes**

Además de las fórmulas de financiamiento menciona-

das, un instrumento que se debe potenciar se refiere a los convenios de desempeño (CD). Estos convenios, que mediante diversas fórmulas específicas se han desarrollado en las últimas dos décadas (particularmente a través del programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior, MECESUP), se caracterizan por la rendición de cuentas y el cumplimiento de metas medibles, las que son acordadas en una negociación entre el gobierno y las instituciones.

Los CD han tenido distintos tipos de destinatarios según el estado de complejidad y desarrollo de la institución receptora. Se han entregado en mayor medida a las instituciones del CRUCH aunque también están disponibles en ciertas líneas para universidades privadas, IP y CFT. Algunos se dirigen a instituciones que están iniciando el cambio institucional, lo que dice relación con la calidad del aprendizaje y de la gestión. Un segundo tipo de convenio se orienta a cambios focalizados, como la formación de profesores o la internacionalización de los doctorados; y, en tercer lugar, a cambios institucionales sustanciales amplios, como la armonización del currículo<sup>3</sup>. Mediante estos instrumentos se busca tanto resolver debilidades de las instituciones como potenciar sus fortalezas y aprovechar las oportunidades.

Estos mecanismos de financiamiento deben estar disponibles para todas las instituciones cuyas actividades generen un aporte significativo al país a través de la docencia de pre y postgrado, la investigación y diversas formas de vinculación con el medio, sean estas estatales o privadas, mediante mecanismos de selección de instituciones competitivos y que evalúen el aporte real de los distintos proyectos educativos.

Debe mantenerse también un fondo público de revitalización que permita actualizar la infraestructura, particularmente para universidades estatales y, en menor medida, para otras tradicionales. Al igual que en los convenios de desempeño, lo fundamental es enfatizar la rendición de cuentas y la evaluación del cumplimiento de los compromisos adoptados, con el fin de permitir una utilización de recursos más transparente y eficiente.

**Institucionalidad del sistema de educación superior**

Un aspecto clave del sistema dice relación con la institucionalidad a nivel macro, es decir, con el carácter normativo y administrativo del sistema en su conjun-

<sup>3</sup> Presentación Ricardo Reich, Jefe del Departamento de Financiamiento Institucional, División de Educación Superior, ante el Consejo Superior de la UC, 23 agosto de 2011.

to. Actualmente, la institución pública encargada de la educación superior es el Ministerio de Educación a través de su División de Educación Superior, y participan además otras instituciones de carácter autónomo como son el Consejo de Rectores, el Consejo Nacional de Educación y la Comisión Nacional de Acreditación. La Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT) es también otra institución relevante del sistema.

Para hacer frente al crecimiento del sistema y los desafíos en materia de educación superior, se ha puesto en discusión la creación de dos nuevas instituciones abocadas exclusivamente a este segmento: una Subsecretaría y una Superintendencia de Educación Superior.

#### • **Subsecretaría de Educación Superior**

La primera de estas instituciones debe responder a la necesidad de articular y ordenar el sistema de mejor manera, considerando la diversidad y número de instituciones y estudiantes que lo componen y la complejidad que esto implica. Igualmente, se hace necesaria una instancia de elaboración de políticas de más alto nivel. Actualmente, esta función la cumple la Subsecretaría de Educación con asesoría de la División de Educación Superior, pero considerando la diversidad de materias de que debe hacerse cargo la primera, se estima conveniente una mayor diferenciación temática en dos Subsecretarías.

La Subsecretaría de Educación Superior debiera vincularse con las instituciones autónomas relativas a educación superior como son la CNA y el CRUCH. Aunque es un caso más complejo, CONICYT igualmente debiese dialogar con esta Subsecretaría, ya que sus dos grandes objetivos –la formación de capital humano y el fortalecimiento de la base científica y tecnológica–, se relacionan profundamente, aunque no de forma exclusiva, con las universidades y particularmente con las instituciones complejas.

CONICYT no es el único organismo con responsabilidades en materia de políticas y programas de ciencia, tecnología e innovación. El Ministerio de Economía tiene también un rol importante además de otros organismos sectoriales. Sin embargo, mientras no se defina una nueva institucionalidad para estas materias –sea un Ministerio, un consejo interministerial u otro modelo– ante la creación de una Subsecretaría de Educación Superior, CONICYT debiese relacionarse principalmente con esta como organización con mirada de conjunto.

#### • **Superintendencia de Educación Superior**

Respecto de la Superintendencia, ella debiese ser una institución autónoma, descentralizada, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relacione con el Presidente de la República a través del Ministerio de Educación y que esté incorporada al sistema de Alta Dirección Pública. En cuanto a sus funciones, éstas debiesen referirse a cuatro grandes materias: fiscalización en el ámbito económico y financiero; recopilación, organización y publicación de información confiable y verificable; recepción de reclamos, quejas y sugerencias de la población; y fiscalización de algunos aspectos relacionados con la calidad.

En relación a la primera gran función, la institución debiese fiscalizar y sancionar el incumplimiento en los temas financieros y de gestión de las instituciones, un ejemplo de los cuales es la normativa que prohíbe el lucro en las universidades. En la actualidad, la legislación solamente permite el lucro en institutos profesionales y centros de formación técnica, no así en las instituciones universitarias. En lo inmediato, la Superintendencia debiese contar con los instrumentos necesarios para hacer cumplir la ley, mientras que la discusión sobre si se seguirá permitiendo que existan entidades con fines de lucro que reciban financiamiento público, tanto en el ámbito escolar como en la educación técnico profesional, sea parte de un debate más amplio y de más largo alcance.

Además del tema del lucro, la Superintendencia debiese supervigilar la utilización de recursos públicos, así como también los traspasos de propiedad entre instituciones, materia que actualmente no recibe la necesaria fiscalización.

En cuanto a la segunda función, esta instancia debiese reunir y poner a disposición de los interesados la información relativa a las instituciones de educación superior, integrando las distintas fuentes que hoy existen (SIES, Valor Futuro, Índices) y verificando la entrega de datos que se obtienen principalmente por autorreporte. Además de recopilar la información, debiese incluir nuevos datos y variables que actualmente no están presentes. Por ejemplo, en materia de empleabilidad y remuneraciones, la información está disponible de forma agregada y no por institución, lo que resulta insuficiente. Asimismo, la información que se vaya recopilando de las acciones de fiscalización también debiese ser puesta a disposición del público.

En tercer lugar, la Superintendencia debiera recibir, procesar y, si corresponde, sancionar los reclamos realizados por estudiantes y sus familias contra instituciones de educación superior, tema que actualmente llega a manos del Servicio Nacional del Consumidor.

Finalmente, en el ámbito de la calidad, esta institución debiese colaborar con la Comisión Nacional de Acreditación como parte de un sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior. En específico, para una mayor separación de funciones, la Superintendencia podría asumir la fiscalización de la agencias acreditadoras y tomar conocimiento y registrar la creación de nuevas sedes y carreras, así como velar porque estas cumplan ciertas exigencias mínimas, regulación que debiese impactar en la calidad. Además, una mayor transparencia, que se relaciona con la función ya mencionada de información, debiese igualmente contribuir a mejorarla en las instituciones de educación superior.

#### • Consejo de Rectores

Por último, en el ámbito de la institucionalidad cabe hacer una mención a la organización de las universidades, en particular al CRUCH. Este órgano creado en 1954<sup>4</sup> y que integran los rectores de universidades estatales y las existentes antes de 1980, surgió en un contexto histórico determinado y ha cumplido un rol importante, aportando a la discusión de las políticas en educación superior y coordinando la labor de las universidades en el país. Sin embargo, en el escenario actual donde hay 60 universidades, la existencia del CRUCH en su formato actual debe considerar cambios.

Más allá de sus criterios históricos, esta agrupación debiese concebirse como una instancia que aglutine a las universidades de orientación pública que, por su contribución al país en investigación y docencia, deben recibir apoyo financiero del Estado, como ocurre actualmente a través del AFD. Esto implica que a futuro, si universidades privadas pasan por una rigurosa evaluación y cumplen con determinados requisitos que se podrían consensuar –como ser parte del sistema único de admisión, determinado número de publicaciones ISI y proyectos Fondecyt, programas de doctorado acreditados y alumnos de doctorado, profesores *full-time*, alianzas y colaboración con otras instituciones, entre otros– podrían ingresar al CRUCH primero con una membresía asociada y luego de forma plena. Sin embar-

go, este ingreso pleno requeriría de cambios legales y del compromiso del Estado de aportar recursos adicionales para estas instituciones, ya que su incorporación no puede implicar la disminución del financiamiento de las universidades que ya son parte del CRUCH.

Una propuesta inmediata es que el gobierno, a través del Ministerio de Educación, debiese impulsar e institucionalizar un encuentro semestral de todas las universidades y un encuentro anual del conjunto de las instituciones, incluyendo los IP y CFT, para abordar cuestiones que afectan a todos los integrantes del sistema de educación superior. Lo anterior no implica que puedan existir diversas agrupaciones de acuerdo a fines particulares, como actualmente son el Consorcio de Universidades Estatales, la Agrupación de Universidades Regionales y el Capítulo Chileno de Universidades Católicas, entre otros.

#### **Desarrollo de ciencia y tecnología y formación de capital humano avanzado**

El desarrollo de la ciencia y tecnología, la investigación, la innovación, el emprendimiento, el licenciamiento y las patentes son fundamentales para el crecimiento del país, por lo que el Estado debe decididamente apoyar a las instituciones universitarias que desarrollan investigación competitiva y de repercusión internacional, así como invertir en la formación de capital humano, en tecnología, infraestructura, entre otras materias. Igualmente, se debe discutir cuál es la mejor institucionalidad para hacerse cargo de esta materia.

En la actualidad, son cinco o seis universidades las que realizan la mayor parte de la investigación en el país, lo que presenta un gran potencial de colaboración. En este sentido, cobra relevancia la creación de grandes centros universitarios de clase mundial, para lo cual se requiere de un equipamiento científico y tecnológico y una cultura de trabajo en equipo y de asociatividad de las instituciones, a lo que el Estado puede contribuir mediante financiamiento para incentivar este tipo de actividades. Un avance en esta colaboración sería la creación de una colección electrónica integrada, iniciativa que el gobierno ha mostrado voluntad de apoyar.

Dado el nivel de desarrollo de la investigación en el país, resulta incomprensible que nuestras instituciones de educación superior repliquen gastos y no compartan equipamiento científico y tecnológico que tiene altos costos adquirir. Este aporte se puede realizar en el

4 Letra c), artículo 36, Ley N° 11.575.

formato de convenios de desempeño, esto es, asociados a determinados productos concretos con rigurosos mecanismos de evaluación al momento de la renovación del apoyo.

En el ámbito de la formación de capital humano avanzado, y particularmente de programas de doctorado, fondos de fortalecimiento como el MECESUP y el apoyo mediante becas para los estudiantes son claves. Un objetivo importante para el país es poder captar a destacados estudiantes extranjeros ya que la diversidad y la internacionalización contribuyen a un mejor desarrollo del área. Igualmente, con el objetivo de fortalecer los programas de postgrado en Chile, se deben aumentar las exigencias para las Becas Chile puesto que hay programas nacionales de gran calidad, comparables con aquellos impartidos en instituciones extranjeras, por lo que en estos casos no es una buena inversión financiar estudios en el exterior. De esta manera, los fondos se podrían invertir en el fortalecimiento de los programas locales, haciéndolos más atractivos para los mejores estudiantes chilenos y extranjeros.

Otra opción para apoyar la formación de capital humano avanzado es mejorar la matrícula que CONICYT entrega por alumno de doctorado. Asimismo, se debe fomentar que alumnos chilenos de muy buena calidad puedan cursar programas de doctorado y magíster en el extranjero que cuenten con acreditación internacional, para que posteriormente regresen al país a colaborar con el desarrollo científico, cultural y tecnológico, creando valor, que es lo que nos permitirá pasar de la investigación a la innovación.

En materia de innovación y el aporte que realizan las universidades, es necesario avanzar en al menos tres planos. A nivel de política pública, es fundamental incrementar significativamente el gasto, que en Chile es de solo un 0,4% del PIB, muy inferior al esfuerzo que hacen los países de la OECD, que destinan en promedio un 2,3%, y a países líderes en la materia como Finlandia, Suecia e Israel, que destinan sobre un 3,5%.

De parte de las universidades, el desafío es incrementar el volumen de investigación básica y aplicada y que esta última esté más conectada con los problemas y oportunidades del país. A su vez, se deben crear mecanismos y canales para transferir el nuevo conocimiento a la industria y a la sociedad en forma expedita.

En el nivel del sistema productivo, lugar donde en definitiva se materializa la innovación, deben crearse capa-

cidas de absorción de nuevo conocimiento en la organización, lo que significa tener profesionales con alta preparación técnica capaces de identificarlo, comprenderlo e internalizarlo con potencial de innovación. Esta capacidad es todavía escasa en nuestro país a pesar de ser un elemento relevante del proceso de innovación. Junto con lo anterior, las empresas y organizaciones requieren tener una mirada estratégica de mediano y largo plazo, ya que la incorporación de nuevo conocimiento a su sistema productivo generalmente no genera aumentos de productividad en el corto plazo, ya que son el resultado de procesos de aprendizaje que toman tiempo en desplegar su potencial.

Por último, en ciencia y tecnología, la institucionalidad debe ser fortalecida. El sistema actual centrado en CONICYT, pero con otras instituciones con competencias en la materia, conlleva cierta confusión. En la experiencia internacional existen diversos modelos institucionales, desde Ministerios de Ciencia y Tecnología a instancias más asociadas a la educación superior. En esta materia debe realizarse una discusión profunda, con todos los actores involucrados, de manera de perfeccionar la institucionalidad existente o generar una nueva, pero siempre con el objetivo de definir de mejor forma responsabilidades en la definición de políticas de fomento y su implementación.

### **Participación estudiantil**

Es importante fomentar y resguardar la participación estudiantil y del resto de la comunidad universitaria –funcionarios y académicos– en diversas instancias de deliberación y toma de decisiones. De ahí que deba favorecerse la constitución de centros de alumnos así como su agrupación en federaciones de estudiantes en los establecimientos educacionales de todo nivel.

Esta participación tiene que estar resguardada y asegurada, pues contribuye a la adecuada formación de los estudiantes como ciudadanos, además de incorporar su punto de vista, que constituye un gran aporte para el crecimiento, desarrollo y fortalecimiento de cada una de las instituciones. Los alumnos están de paso en la institución y este factor los hace más libres para participar y proponer cambios.

Además, es fundamental en cada institución definir los espacios y formas de participación y colaboración de cada estamento, considerando su opinión para los lineamientos de la política institucional. Esta participación debiese referirse específicamente a sus ámbitos de

competencia, lo que ciertamente no impide la expresión de una visión más global sobre el rol institucional. Por ejemplo, en la UC los estudiantes participan de los comités curriculares, siendo un gran aporte en esta área.

Sin embargo, esta participación no debe confundirse con un cogobierno o triestamentalidad en el manejo y en la conducción de las universidades. Independiente de la autonomía de cada institución para dotarse de la forma de gobierno que le parezca más apropiada, se considera que la triestamentalidad —entendida como someter a votación de los estamentos aspectos claves como la contratación de profesores, el crecimiento de proyectos académicos, presupuesto, infraestructura, inversiones, entre otros temas— no es el camino apropiado. En las mejores universidades del mundo, especialmente en Estados Unidos y Gran Bretaña, los estudiantes se organizan en comités temáticos que se ocupan de materias directamente relacionadas con la vida universitaria (financiamiento, salud, deporte, currículo, etc.). Sin embargo, las instancias de decisión superior suelen ser juntas o *boards* de diversas características, designadas por distintos mecanismos, pero que no incluyen representantes de los estudiantes.

La incorporación de académicos, funcionarios y estudiantes a la toma de decisiones en áreas estratégicas de las instituciones puede conducir a la captura de este espacio. A esta dificultad se suma, en el caso de los alumnos, el que por la naturaleza transitoria de su estado, su mirada puede no ser de largo plazo.

### **Educación técnico profesional de nivel superior**

La educación técnico profesional debe tener un lugar preeminente en la discusión sobre educación superior, en cuanto alberga a la mitad de los estudiantes del sistema y realiza un aporte fundamental y diferente del que hacen las universidades. Mientras estas últimas debiesen orientarse más a la investigación científica y a la formación profesional en disciplinas académicas, la educación técnico profesional debe tener como foco la entrega de destrezas y competencias para insertarse en el mercado laboral.

La preocupación por la educación técnico profesional atañe particularmente a esta universidad, ya que el Instituto Profesional y Centro de Formación Técnica DUOC-UC forma parte integral de su proyecto educativo y de la Iglesia Católica. Es además uno de los más importantes del país por su tamaño —cuenta con más de 65 mil estudiantes— y también por su calidad, ya que es el único IP con acreditación máxima de 7 años.

En el ámbito de la educación técnico profesional, además de los aspectos ya mencionados que le competen en materia de financiamiento, acreditación y calidad, entre otros, se desea reforzar la importancia de avanzar principalmente en dos frentes: su fortalecimiento y una mayor integración entre niveles de educación. Respecto de lo primero, el fortalecimiento de la educación técnico profesional pasa principalmente por mejorar el financiamiento y la calidad. Estas instituciones son en su totalidad privadas y se financian casi exclusivamente con los aranceles. Los estudiantes de los dos primeros quintiles pueden acceder a la Beca Nuevo Milenio, la que solo cubre un porcentaje de la carrera. Los estudiantes puede acceder también al CAE, con su alta tasa de interés, que al igual que las becas, solo se otorga para carreras impartidas en instituciones acreditadas, que son solo el 33% de los IP y el 18% de los CFT. Así, el problema del financiamiento se vincula también con el tema de la calidad.

Resulta perentorio mejorar el sistema de financiamiento incrementando el número de becas y su monto —se ha anunciado su aumento a \$800.000 por estudiante becado—, así como también es necesario apoyar a las instituciones para la mejora de la calidad. Esto pasa por una mayor regulación, ya que existen numerosas instituciones muy pequeñas y que presentan dificultades para desarrollarse; por generar fondos concursables de apoyo institucional en la línea del programa MECESUP; y por desarrollar criterios de acreditación apropiados para la formación vocacional, orientada a conocimientos y competencias necesarias para insertarse en el mercado del trabajo (Consejo Asesor Presidencial 2008).

Por otra parte, en cuanto a la integración entre los distintos niveles y tipos de educación, se debe avanzar hacia una mayor articulación e integración del sistema en un sentido bidireccional, lo que debe ir acompañado de una mayor valoración de la educación técnico profesional. Existe un porcentaje de estudiantes que, ya sea por razones vocacionales, financieras u otras, pueden estar interesados en avanzar en su educación desde una institución técnica hacia la vida universitaria y viceversa, pasar de la universidad a un IP o CFT. Quienes opten por estos caminos, particularmente el paso hacia la universidad, que presenta mayores dificultades, debiesen encontrar el apoyo necesario para ello. A esto se suma la necesidad de nuevas carreras que permitan integrar la educación técnico profesional y universitaria, lo que constituye un gran desafío para el sistema.

## El futuro de la educación superior

Los diversos componentes de la necesaria reforma al sistema de educación terciaria que han sido mencionados en este documento abordan múltiples problemas del actual modelo de educación superior como su calidad, funcionamiento y acceso, entre otras materias, pero en general no cuestionan su diseño y características básicas.

Sin embargo, es importante incluir en la discusión algunos temas de más largo alcance que probablemente no sean abordados ni menos resueltos en el actual debate, pero que deben plantearse como parte de una mirada más de conjunto y que una visión del sistema para las décadas que siguen. En este sentido es que resaltan materias como la innovación curricular, la integración entre los distintos niveles educacionales, la educación continua, el desarrollo del conocimiento y la creación en todas las áreas del saber, el aporte de la universidad al país y la relación con otros sectores de la sociedad como la empresa.

En materia de innovación curricular, en particular en el ámbito universitario, las instituciones deben avanzar en la dirección de modificar su enseñanza de pregrado con currículos más flexibles, integrados e interdisciplinarios, con una educación universitaria más general y menos profesionalizante. El programa College de la UC es un buen modelo de este sistema, con cursos menos específicos donde se busca que los primeros años de estudio no sean solamente de capacitación y entrega de información sino que los estudiantes puedan desarrollar capacidad de síntesis, de análisis, de crítica y se formen en una gama más amplia en temas que si bien no están directamente relacionados con una profesión en particular, colaborarán muy fuertemente con la formación de la persona y de ciudadanos responsables tanto en sus decisiones personales como en su aporte al país.

Lo anterior incluye la preocupación por el desarrollo de las artes y las humanidades para el crecimiento de los estudiantes como personas integrales. Mucho se ha mencionado que Chile será un país desarrollado si se apoya en forma decidida en el progreso de la ciencia y la tecnología. Sin embargo, si carecemos de un nivel cultural, artístico y de un adecuado grado de desarrollo de las humanidades, todo estímulo de crecimiento y progreso va a chocar contra nuestra propia cultura, pudiendo producirse situaciones de injusticia, conflictos sociales y falta de diálogo. Por tanto, debemos dar el justo valor al desarrollo de las artes y las humanidades para así formar personas integrales que sean un real aporte al progreso de nuestro país.

La integración entre distintos niveles de educación y un tránsito más fluido entre ellos es otro objetivo hacia el cual el sistema debiese avanzar. Esto pasa, como ya fue mencionado, por establecer mayores facilidades para la progresión desde estudios técnicos hacia universitarios, y entre el pre y el postgrado. Igualmente, debe existir integración entre la educación continua y el postgrado, impulsando diplomas articulados con programas de magíster y que permitan al profesional continuar desarrollando su trabajo con la flexibilidad horaria necesaria para incentivar el perfeccionamiento y la capacitación.

En relación con este aspecto, se debe desarrollar un sistema claro, expedito y flexible de educación continua considerando los ciclos de formación profesional y los ciclos de trabajo, siguiendo la experiencia internacional.

En el ámbito de la investigación, las universidades deben consolidarse como centros de creación de nuevo conocimiento en todas las áreas del saber, recalando la importancia e incentivando al Estado y a los privados para invertir en artes, ciencias, tecnología, humanidades y ciencias sociales, y así permitir un desarrollo armónico de la sociedad, en donde el centro sea la persona como foco principal de crecimiento y superación. Este desarrollo armónico pasa también por fomentar el trabajo interdisciplinario e interinstitucional, ya que si se desea contribuir al desarrollo del país, es necesaria una mirada interdisciplinaria y compleja acorde con los problemas que se observan en la realidad.

Al respecto, las universidades deben fortalecer su rol social en una relación bidireccional con la sociedad. Esto es de particular importancia ya que va a permitir poner la docencia, la investigación y las distintas actividades que se realizan al interior de las universidades al servicio de los habitantes de nuestro país en áreas como salud, educación, vivienda, gestión de gobierno y muchas otras.

Este compromiso social implica también profundizar la vinculación de la universidad con distintos actores como el gobierno, la empresa y la sociedad civil. En particular con la empresa, es importante fomentar el mayor involucramiento de privados en el financiamiento y diseño de actividades de investigación y docencia, así como colaborar en aquellas áreas donde existe mayor potencial, como en el ámbito de la innovación.

Con todas estas propuestas podremos avanzar hacia un sistema universitario y de educación superior que se

adapte de mejor manera a las necesidades de las personas en particular y del país en general.

### Palabras finales

Resulta fundamental reflexionar sobre los elementos necesarios para avanzar en una reforma del sistema de educación superior en diversos ámbitos. En este sentido, destaca la necesidad de que la confianza, el liderazgo y el compromiso estén presentes entre los participantes.

Respecto de lo primero, la confianza y la apuesta que se hace por el otro, de manera desinteresada, generosa, partiendo de lo que nos une, antes de lo que nos separa y la confianza en el cumplimiento de los acuerdos con la sociedad en su conjunto como garante, son elementos necesarios para avanzar. Esta confianza debe desarrollarse a nivel de personas y también de instituciones.

En lo que se refiere al liderazgo, cada una de las partes, cuyos líderes han sido libremente elegidos, debe exigir que estos cumplan con las obligaciones que se les han encomendado. El liderazgo es necesario para tomar decisiones que pueden no ser populares, para poder decir que no, para conducir a un sector y para jugarse las opciones que debe o no tomar el grupo.

En último término, el compromiso con los objetivos que se persiguen es primordial. Implica un trabajo desinteresado, día a día y muchas veces sin un impacto inmediato. Como se ha recalcado en este documento, este compromiso debe orientarse a una formación integral de las personas y a un real desarrollo de la orientación pública de las instituciones de educación superior y al servicio al país.

Al inicio, se explicitó que si el debate de la educación no tiene como foco a la persona humana, su bienestar y su desarrollo, se va a contar con una educación interesada, utilitarista, preocupada de las formas y de la ganancia más que de la formación integral del ser humano. Solo así se logrará formar personas integrales. Por lo tanto, la educación ha de estar centrada en el hombre, en su desarrollo, en su crecimiento humano y espiritual, y todo lo demás debe estar a su servicio para que este gran valor se desarrolle en plenitud.

### Agradecimientos

El autor agradece de manera especial a Isabel Castillo por el trabajo de gran calidad que ha desarrollado en materia de edición y recopilación de información. A Ignacio Irarrázaval y Francisca Alessandri, del Centro de Políticas Públicas UC, por plantear la idea de realizar este documento y colaborar en el análisis de los temas, a Andrea Pinochet por su apoyo en la redacción del mismo y a los diversos lectores que aportaron con sus observaciones.

### Referencias

- Brunner, J.J., y Peña, C. (eds.)**, 2011. *El conflicto de las universidades: entre lo público y lo privado*. Santiago, Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Centro de Políticas Públicas UC**, 2011. *Sistema de aseguramiento de la calidad de la Educación Superior: aspectos críticos y desafíos de mejoramiento*. Serie Temas de la Agenda Pública. Santiago, Chile.
- Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior**, 2008. *Los desafíos de la educación superior*. Informe final.
- González, L.E. y Espinoza, O.**, 2008. Deserción en educación superior en América Latina y el Caribe. *Revista Paideia* 45, 33-46.
- Meller, P.**, 2011. *Universitarios, ¡el problema no es el lucro, es el mercado!* Santiago, Chile: Uqbar Editores.
- OECD y Banco Mundial**, 2009. *Revisión de Políticas Nacionales de Educación. La Educación Superior en Chile*. Santiago, Chile: Ministerio de Educación.
- Pontificia Universidad Católica de Chile**, 2010. *Plan de Desarrollo 2010-2015*.
- Santelices, V., Ugarte, J.J., Flotts, M.P., Radovic, D., Catalán, X. y Kyllonen, P.**, 2010. Medición de nuevos atributos para el sistema de admisión a la educación superior en Chile. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa* 3 (2), 50-75.
- UNESCO**, 2007. *Educación de Calidad para Todos: un asunto de derechos humanos*. Documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe. Santiago: OREALC/UNESCO.
- Universidad de Concepción**, 2011. *La Universidad de Concepción en el Sistema de Educación Superior*. Disponible en <http://www.udec.cl/pexterno/node/408?q=node/411> [visitado 22 de septiembre de 2011]



CENTRO DE  
**POLÍTICAS  
PÚBLICAS UC**

[www.politicaspUBLICAS.uc.cl](http://www.politicaspUBLICAS.uc.cl)  
[politicaspUBLICAS@uc.cl](mailto:politicaspUBLICAS@uc.cl)

**SEDE CASA CENTRAL**

Av. Libertador Bernardo O'Higgins 324, piso 3, Santiago.  
Teléfono (56-2) 354 6637.

**SEDE LO CONTADOR**

El Comendador 1916, Providencia.  
Teléfono (56-2) 354 5658.

**CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS UC**

- Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos • Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas
- Facultad de Ciencias Sociales • Facultad de Derecho • Facultad de Educación
- Facultad de Historia, Geografía y Ciencia Política • Facultad de Ingeniería • Facultad de Medicina