

Universidad de Santiago de Chile

Facultad de Administración y Economía  
Departamento de Economía

Minutas del Observatorio de Políticas  
Públicas en Educación Superior  
OPPES-USACH

Minuta 7

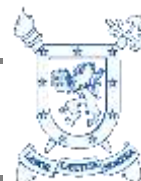
Presentación a Coloquio  
“Claves de la Reforma de la Educación Superior en Chile”

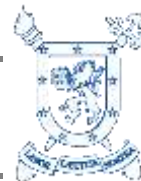
Autor:

Víctor Salas Opazo (Universidad de Santiago de Chile)

Minuta 7/ 2016  
Octubre

[http://www.fae.usach.cl/fae/index.php?option=com\\_content&view=article&id=279](http://www.fae.usach.cl/fae/index.php?option=com_content&view=article&id=279)





## Presentación a Coloquio “Claves de la Reforma de la Educación Superior en Chile”

Víctor Salas Opazo  
Doctorandus in Economics Science  
Katholieke Universiteit te Leuven  
Departamento de Economía  
Universidad de Santiago de Chile  
Noviembre 2015

La Reforma de la Educación Superior es uno de los grandes cambios que la sociedad chilena tiene en proceso de realización. En esta Minuta se entrega la presentación realizada por el autor en el Coloquio “Claves de la Reforma de la Educación Superior en Chile hoy”, organizado por el Observatorio de Políticas Públicas en Educación Superior, OPPEUS-USACH en noviembre de 2015. Se inicia con una breve identificación de los problemas de la educación superior y posteriormente se presentan los puntos claves para fundamentar un sistema en el área.

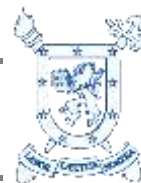
### **I. Los problemas de la Educación Superior chilena**

Brevemente, en el sector se observan los siguientes resultados y problemas:

El sector de la ES tiene, en docencia, problemas de acceso, calidad y financiamiento.

- Sus procesos tienen bajos niveles de titulación (del orden del 47% del aumento de matrícula en los últimos cinco años, a 2013);
- con alta deserción al primer año (un tercio de alumnos de primer año), con alta demora en terminar las carreras (13 semestres promedio).
- En general, la ES y específicamente las universidades muestran altos costos de la docencia y un sistema de asignación de recursos estatales que se debe revisar.

A su vez, en investigación sus producciones siguen altamente concentradas en dos universidades.



Similares resultados se observan en la generación de conocimiento, aplicado a políticas públicas y asistencia técnica y en extensión y vinculación con el medio.

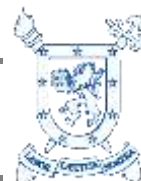
Los procesos de acreditación han avanzado en el ámbito institucional, mientras que son muchos los programas de pregrado que no tienen acreditación o ésta es de pocos años (2 o 3).

Las regulaciones del sistema son pocas y flexibles.

Es un sistema que ha ido generando una segmentación social especial, entre grupos de universidades para ricos y otras para pobres y algunas mixtas.

Es un sistema regresivo, se observa en él una clara relación positiva entre la entrada a las universidades (vía PSU) y el establecimiento de donde egresan (los egresados de particulares pagados obtienen mayores matrículas en la educación superior, luego los establecimientos municipales y particulares subvencionados -54,5%; 25,1% y 20,4% respectivamente- en el año 2015, (Salas, 2015). Situación que es corroborada por los datos de la CASEN, aunque las universidades están aumentando la cantidad de alumnos de los sectores de más bajos ingresos del país, subiendo desde 4,4% en 1990, a 19,8% en el 2006 y a 27,4% en 2013 el porcentaje de personas en edad de educación superior (18 a 24 años de edad) perteneciente al primer quintil de ingreso autónomo nacional. Se observa que alrededor del 60% de los jóvenes de V quintil (de más altos ingresos) van a la universidad. Discriminación que no sólo es por niveles socioeconómicos, sino también por la calidad de la educación que reciben (alumnos de altos ingresos se encuentran con cuerpos de profesores más preparados).

Es un sector con problemas de funcionamiento, de estructura de gestión, de claridad de objetivos en el reparto de los recursos, de equidad de acceso, donde el estudio de una profesión es de alto costo y más aún con créditos, lo que termina endeudando a los estudiantes y sus familias.



## II. Claves de la Reforma de la Educación Superior<sup>1</sup>

En lo que sigue centraremos el análisis en los aspectos básicos a considerar en un proceso de reforma de la Educación Superior del país:

- Fundamentos del nuevo sistema de educación superior que se quiere instalar;
- Institucionalidad que se correspondería con el sistema y los criterios básicos para la regulación, superintendencia y acreditación del sistema; entre otros.
- Criterios de asignación de los recursos estatales y los mecanismos de financiamiento de las universidades e instituciones de educación superior y la gratuidad de sus estudiantes;
- Participación y gobernanza de las universidades e instituciones de educación superior.

### 1) Ir por una educación superior mixta y de calidad y reconocerla como un derecho

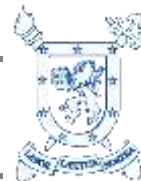
La educación superior es un bien público y un derecho social. El Estado siempre debe proveerla y también puede tomar la decisión de producirlo.

En este ámbito radica la discusión entre lo estatal y lo público. Debe adoptarse la decisión de cuál es el carácter que tendrá el sistema de la educación superior y específicamente el sistema universitario. ¿Será un bien público de provisión estatal o mixta?

Comparto lo planteado por el rector de una universidad estatal en seminario reciente, “el sistema de provisión mixta del país es un capital del conjunto social”. Al financiar un sistema mixto el Estado igualmente está asumiendo su responsabilidad social. Resguardo al régimen de provisión mixta.

---

<sup>1</sup> Este punto se desarrolla sobre la base de una serie de documentos recientes que se han elaborado en conjunto con otros especialistas, de los cuales se han tomado ideas básicas, que comparto.



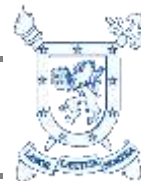
Si el sistema es mixto, entonces el Estado debiera reconocer las contribuciones que cualquier institución de educación superior realiza al mejoramiento de la vida social y por ello debiera financiarla en proporción a los bienes públicos que genere.

A la vez, el Estado debe reconocer sus propias universidades, las Estatales, y establecer con ellas una relación de recursos suficientes como para que realicen las actividades y quehaceres que espera de estas instituciones. Situación que no ocurre hoy día, lo que ha puesto a las universidades estatales en una posición débil, que debiera ser corregida por la Reforma de la educación superior. Existe necesidad de mecanismos de fomento y promoción especiales para las Universidades Estatales.

La calidad es otra de las principales preocupaciones de la sociedad, quieren que sus hijos/as estudien en los mejores niveles y obtengan sus títulos de profesionales o técnicos con la mayor calidad. El sistema no da esa respuesta y se tiende a considerar que la calidad se da por sí sola. Para aumentar los niveles calidad en la docencia (de pregrado) se requieren recursos humanos (profesores con doctorados y experiencia); recursos físicos (bibliotecas, salas de clases, espacios de estudios, laboratorios actualizados, equipos computacionales y conexión en redes y otros equipamientos similares); recursos financieros para la operación del sistema de docencia. La acreditación da cuenta de la calidad de procesos. Otra dimensión de la calidad de la formación profesional y técnica es la inserción laboral de los titulados. Inserción que es baja en una serie de profesiones que terminan trabajando en otras actividades.

## **2) La educación superior debe ser capaz de cumplir con sus objetivos**

- Provisión de una formación amplia, que forme ciudadanos pluralistas y solidarios, con capacidad de pensamiento crítico y una comprensión de la complejidad social.
- Capacidad para ampliar horizontes, reconocer los cambios y adaptarse a ellos, en una perspectiva sistémica.
- Valoración de la diversidad y de una oferta formativa amplia y diversa, capaz de acoger a una amplia gama de estudiantes de manera inclusiva y no discriminatoria.
- Promoción y valoración de la participación de los distintos estamentos, de acuerdo a las funciones que les son propias.



- En un contexto de autonomía que se mantenga ajena a toda intención de planificación central.

Para ello, la educación superior debe estar regida por un marco normativo e institucional de largo plazo, que permita la planificación e implementación de políticas con estabilidad.

Asimismo, se requiere que las políticas de financiamiento consideren los montos de recursos y los mecanismos más adecuados (fondos, concursos y convenios ) para que se concreten los estudios de pregrado de las personas, la función de investigación de las Universidades, los estudios de postgrado y la formación de capital humano avanzado, la transferencia de tecnología o innovación, la mejora en la gestión de las instituciones de educación superior, el desarrollo de la creación artística y el desarrollo cultural.

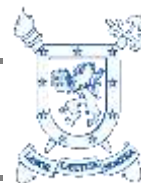
### 3)

### **Diversidad del Sistema.**

Es esencial reconocer la diversidad institucional como parte del desarrollo de la educación moderna. La diversidad le otorga riqueza a un sistema, es además la respuesta social posible a la ampliación de la matrícula universitaria, pues no es sostenible ni necesario que todas las universidades sean complejas.

En la actualidad existen al menos tres tipos de universidades: Complejas, semicomplejas y docentes, y un sistema no universitario, orientado esencialmente al mercado de trabajo, que entrega formación profesional, técnica y vocacional.

La existencia de distintos tipos de IES supone exigencias diferentes, y apoyos diferenciados del Estado. Lo anterior no significa que las exigencias de calidad entre las instituciones de distinto tipo sean bajas. Cada una en su espacio debe aspirar a la máxima condición de calidad.



#### **4) Institucionalidad para el sistema de Educación Superior.**

La institucionalidad del sistema de educación superior debe estar al servicio de los fines de éste. El rol del Estado en la institucionalidad del sistema es generar una política nacional de educación superior, con participación de las IES, e implementar esa política.

La política pública en educación superior significa establecer elementos regulatorios del sistema que estén en un marco de respeto de la autonomía universitaria, como:

- el establecimiento de un marco regulatorio que límite o restrinja las facultades para un crecimiento inorgánico de las IES;
- el establecimiento de obligaciones que aseguren la calidad del servicio;
- la instalación de formas de fiscalización, respecto de los aportes financieros, las becas y los créditos;
- establecimiento de espacios sustantivos de participación a las IES, resguardando una tradición de diálogo entre gobierno e IES
- Institucionalidad que permita el diseño y ejecución de políticas de mediano y largo plazo (la educación superior como objeto de una política de estado y no sólo de gobierno), de tal manera que pueda concitar un acuerdo nacional sobre la relevancia, pertinencia y factibilidad del desarrollo educativo del país.

#### **5) Educación Superior Pública**

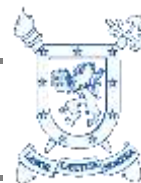
La Educación Superior Pública es aquella que entrega bienes públicos, sea formación técnica, profesional, o disciplinaria y que aporta a la sociedad mediante los programas de formación que imparte, a través de reflexiones o propuestas especiales, o mediante la actividad científica que realiza.

Su rol es:

Promover el bien común: Hacer partícipes a todos los individuos de un sustrato cultural común que les permita desarrollar ciertas habilidades necesarias para desempeñarse competitivamente en el mundo del trabajo.

Generar cohesión social, a través del pluralismo. Individuos conectados con su sociedad, a través de una educación no excluyente de ninguna posición social, política o religiosa,





capaz de reflejar la diversidad. Capaz de integrar a los jóvenes provenientes de familias vulnerables, que promueva la cooperación entre los diversos grupos que componen la sociedad.

Fijar estándares de Calidad. La calidad de la educación se ha situado en el centro de la discusión, por lo que su sistema de aseguramiento y su correspondiente certificación, es información esencial que debe estar disponible para las familias al momento de elegir un establecimiento educacional. El sistema de acreditación de la calidad debe incorporar sus evaluaciones como elementos de la educación pública.

Generar Equidad. La educación pública debe garantizar el acceso, permanencia y egreso de todos los estudiantes. La educación pública debe ser el vehículo para la integración sociocultural, y para reducir las desigualdades de origen.

reconocimiento especial a las Universidades estatales, especialmente las de carácter regional – necesidad de mecanismos de fomento y promoción.

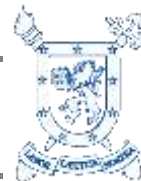
## **6) Financiamiento.**

El Estado tiene responsabilidad para asegurar que todos quienes desean ingresar y poseen capacidades suficientes para desarrollar estudios de educación superior, lo puedan hacer, no estando limitados por razones económicas.

Los mecanismos de financiamiento de la docencia pueden ser diversos, por vía de gratuidad a quintiles más bajos; becas y créditos; aranceles diferenciados, impuesto a titulados, entre otros. El acceso a la educación superior debe estar sujeto al cumplimiento de las condiciones de entrada que se establezcan, las que deben ser evaluadas por uno o más mecanismos de selección / admisión.

Las condiciones para acceder al financiamiento estatal es el principal mecanismo regulatorio del estado. Puede considerar la calidad de la gestión institucional y la atención especial a las universidades estatales.

El financiamiento de la investigación, la transferencia de tecnología, las mejoras en gestión y la creación artística, debe ser en base a concursos públicos, asociados a compromisos de desempeño, por parte de la institución adjudicataria.



Se debe establecer la prohibición efectiva del lucro para toda la educación superior, incluyendo las IES no universitarias. En todo caso, la prohibición debe regir para todas las instituciones que reciban aporte fiscal por cualquier vía.

### **7) Gratuidad total o parcial**

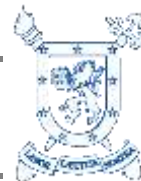
Sabemos que en general, la educación superior es un bien público y un derecho social fundamental, que como todo derecho conlleva el cumplimiento de obligaciones para la comunidad y que exige que el Estado garantice la libertad de enseñanza y una oferta educativa de calidad, cautelando el uso eficaz y eficiente de los recursos.

Si el Estado desea garantizar la educación superior como un derecho debe tener en cuenta que ésta es un bien económico, que debe ser generado para entregarlo. Luego se deben aportar recursos que compiten con otras alternativas sociales que podrían ser más prioritarias. Si se desea garantizar la educación superior para todos, requerirá muchos recursos, lo que dependerá del nivel de desarrollo del país y de satisfacción de necesidades de la población. Si se está en niveles económicos y satisfacción social como en nuestro país, entonces el Estado solo podría entregar una garantía no susceptible de cumplir. Entonces, estaríamos en presencia de una gratuidad parcial hacia la cual, de hecho, se está avanzando con la gratuidad 2016 (200.000 estudiantes). La cobertura de la gratuidad debe guardar estrecha relación con el desarrollo del país

Sobre la gratuidad universal se ha hecho una serie de observaciones y, por consiguiente, será necesario rediscutir la meta final de gratuidad total a todos los sectores incluyendo los deciles de más altos ingresos. Ha habido un amplio debate nacional y no se advierten sus beneficios considerando también otras necesidades educativas y sociales.

### **8) Financiamiento a la demanda o a la oferta**

No tiene sentido plantear como opciones alternativas el financiamiento público solo a la demanda versus el realizado a la oferta. En general la tendencia es a utilizar conjuntamente esas opciones con diferentes ponderaciones.



En el caso de los recursos que van a una universidad o IES, no es fácil ni posible distinguir si están dirigidos a docencia, investigación y/o vinculación con el medio.

Más que un contrapunto entre estas posiciones debería reconocerse la dificultad de identificar con precisión los costos de las IES, diferenciados por funciones.

Desconocer la multiproducción de las universidades lleva a separar la docencia de todas las otras actividades que realizan y a considerar que es posible establecer pagos solo por docencia.

Los aranceles regulados que pretendan determinarse de acuerdo a los costos directos de la docencia pueden generar un sub financiamiento a las instituciones.

Por otro lado, no se puede aumentar indiscriminadamente los recursos de financiamiento de la Educación Superior, sin relación de los otros niveles educativos. Por el contrario Chile necesita ordenar su gasto en Educación siguiendo las pautas de países OCDE. No se puede centrar el gasto en lo universitario, a costo de disminuir los aportes a los otros niveles educativos.

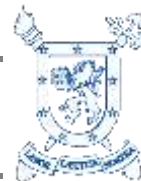
#### **9) Aseguramiento de calidad.**

El tema de Aseguramiento de la Calidad es complejo. Se debe distinguir entre sus propósitos: Control (reconocimiento oficial, licenciamiento), garantía pública (acreditación), fomento y promoción de la calidad (acompañamiento, desarrollo de mecanismos de autorregulación). El foco no debe ser necesariamente la ley, sino la definición de una estrategia de búsqueda de calidad.

#### **10)**

#### **Autonomía y regulación.**

Las Universidades son autónomas en lo académico, administrativo y financiero, y esa característica no se puede limitar. Sin embargo, a la vez, es necesario restringir el concepto de autonomía, toda vez que es la desregulación que se produce entre la adquisición de esta categoría y el proceso de acreditación lo que permitió el crecimiento desmesurado en carreras, áreas disciplinarias y sedes. Sin embargo, debe haber mayor



debate en la materia y una explicación clara a las instituciones y a la comunidad en general. El tema de fondo es libertad versus libertinaje. La regulación debe establecer los límites hasta los cuales se moverán las IES.

El aseguramiento de la calidad no puede ser un mecanismo que afecte su autonomía, por lo cual esta no debe ser obligatoria y tampoco sancionadora. Los procedimientos para la acreditación deben permitir el desarrollo de la calidad en todas las IES, y hacer factible dicha acreditación.

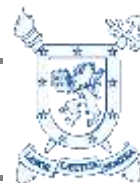
Necesidad de compatibilizar autonomía de las IES con desarrollo con calidad y pertinencia y 'autonomía responsable'.

### **11) Regulación y Autonomía desde la glosa presupuestaria de 2016**

La glosa presupuestaria 2016, define un sistema de IES asociado a la gratuidad, altamente centralizado / ¿regulado?, que fija condiciones sobre cuáles de éstas instituciones pueden estar en el sistema de gratuidad (parcial por ahora) y, por consiguiente, deja entrever las condiciones que podría tener el sistema de gratuidad total y permanente. Entre las cuales se observan las siguientes

El Estado define / controla cupos. Es una regulación que puede considerarse necesaria de realizar, para cautelar que la oferta no genere lo que a veces se llama "profesionales cesantes". El control debe formar parte de un adecuado diseño del mecanismo regulador y de un acuerdo sobre él.

El Estado define / controla los costos de la docencia de pregrado. Este control es más difícil de justificar, excepto por que algunos denominan a las universidades como verdaderos "hoyos negros" en cuestión de uso de los recursos. La fijación de precios para multiproductores es un proceso complejo y en este caso se está utilizando, aparentemente, la idea de que la docencia es la única producción de estas corporaciones dejando de lado la investigación, extensión, asistencia técnica y otras producciones que generan las universidades. Esta es una simplificación indebida de su quehacer, que debiera revisarse en el diseño de un sistema de ES.



El Estado determina la duración de las carreras de pregrado, lo que implica avanzar a la rigidez de hecho del currículo, por los incentivos monetarios negativos que instala para que los estudiantes aprueben su carrera en el plazo oficial.

El Estado fija gobernanza universitaria al exigir participación triestamental en la gestión universitaria y de las IES. Condición levantada posteriormente.

El Estado gestiona implícitamente a las IES, en ese contexto la pregunta es ¿cuál es la misión y sello de las universidades, son un servicio público más, el que debe realizar su tarea uniformemente?

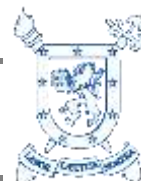
Estas condiciones se contraponen, directa o indirectamente a la autonomía universitaria. Característica central de la vida de estas instituciones desde su creación.

Según la glosa para que el Estado asegure responsablemente gratuidad a estudiantes vulnerables, resultaría indispensable que los cupos por carrera elegible, los costos de ellas y por consiguiente los aranceles a pagar y la duración de las carreras sean fijados por el mismo Estado. Se produce así una contraposición entre la autonomía de cada universidad (a las que le corresponden estas tres dimensiones) y las decisiones estatales. Será necesario un fuerte diálogo sobre la relación entre autonomía y regulación, deseable socialmente.

## **12) El Gobierno de las Universidades es parte de su autonomía.**

La experiencia comparada es demostrativa de que existen distintos tipos de gobiernos universitarios. En este como en todos los otros planos, no existe un modelo único de universidad.

No es posible ni aceptable conceptualizar que un organismo estatal como la propuesta original de la Subsecretaría de Educación de que ésta “el órgano rector del Sistema Nacional de Educación Superior”. Entendemos lo anterior en el sentido de que el Ministerio y la Subsecretaría desarrollarán las políticas públicas sobre la materia y fomentarán la articulación del Sistema mediante diversos mecanismos que señala, pero que las instituciones de educación superior tendrán su autonomía institucional.

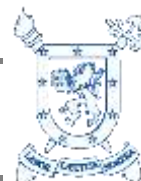


Se considera necesario avanzar en la participación, considerando las funciones propias de cada estamento; esta participación podrá tener diversas formas de materialización según los respectivos proyectos institucionales. No se deben hacer sinónimos los conceptos de “participación”, “triestamentalidad” y “cogobierno”.

### **13) Ciencia y tecnología**

La vinculación de la función de investigación con el sistema de innovación es importante para que el país pueda integrarse a cadenas universales o regionales de producción de modo ventajoso y diversificar su economía. Igualmente lo es el rol central que desarrollan las universidades como instituciones de la cultura y en el desarrollo de las artes y humanidades. Se justifica su existencia y mantención de CONICYT. En el espacio de la Investigación, se justifica una mejor coordinación con otros órganos públicos con funciones en la misma área.

En conclusión, estas distintas claves para el diseño de un sistema de educación superior debieran estar presentes en el debate y los acuerdos para la generación del nuevo sistema que surja del proceso de reforma del sector.



## **Participan en el Observatorio de Políticas Públicas en Educación Superior, OPPE- USACH**

Víctor Salas Opazo, Investigador principal proyecto Dicyt 2014, USACH. Profesor del Departamento de Economía. Universidad de Santiago de Chile. Doctorandus en Economía de la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica. Ingeniero Comercial mención Economía, Universidad de Chile.

Mario Gaymer Cortes, Co-Investigador proyecto Dicyt 2014, USACH. Profesor del Departamento de Economía. Universidad de Santiago de Chile. Magister en Evaluación de Proyectos de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Ingeniero Comercial mención Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Braulio Carimán, Colaborador en el Observatorio. Profesor del Departamento de Gestión y Políticas Públicas. Universidad de Santiago de Chile. Master en Administración y Gerencia Pública, Universidad de Alcalá.

Erna Rocío Gómez, Colaboradora en el Observatorio. Ingeniero Comercial mención Economía. Universidad de Santiago de Chile.

Elisa Bustos, Ayudante de investigación. Estudiante de Ingeniería Comercial mención Economía. Universidad de Santiago de Chile.

Sergio Espinoza, Ayudante de investigación. Estudiante de Ingeniería Comercial mención Economía. Universidad de Santiago de Chile.