

REFORMA A LA EDUCACIÓN SUPERIOR: IGNORANDO LAS BONDADES DEL SISTEMA ACTUAL

- El Gobierno ingresó su proyecto de ley, ratificando su intención de avanzar hacia la gratuidad universal, aunque gradualmente, conforme se vayan cumpliendo ciertas metas en cuanto a los ingresos estructurales. Metas que por cierto parecen lejanas: suponiendo un crecimiento del 3% anual y una elasticidad de 1,2, la gratuidad universal no se produciría antes del año 2060.
- Pero tan (o más) relevante es el hecho que el proyecto busca modelar un nuevo sistema de educación superior que desconoce las bondades y falencias del actual. En cambio, con el argumento de evitar “el lucro”, dota al Estado de excesivas funciones.
- El riesgo es claro: terminar homogeneizando la provisión de educación superior, como si formar a los profesionales del futuro equivaliera a fabricar un commodity o a seguir una receta redactada por el Ministerio de Educación, y alejándonos no sólo de los mejores sistemas educativos del mundo, sino también de lo que el país y la modernidad requieren.

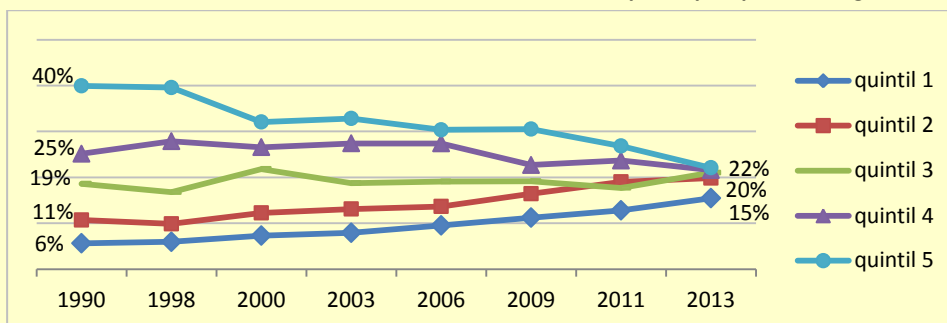
Finalmente el Ejecutivo ingresó el proyecto de ley para reformar el sistema de Educación Superior a través de la creación de una nueva institucionalidad y de la aplicación gradual de la gratuidad universal. El mayor gasto que éste considera (US\$ 3.500 millones en régimen, apenas por debajo de los US\$ 3.800 millones que costarán el resto de las iniciativas presentadas en este período presidencialⁱ), da cuenta del énfasis que el Gobierno ha puesto en este nivel educativo, contrario a la recomendación en cuanto a priorizar la inversión en los niveles educativos previos, cuya rentabilidad social es mayorⁱⁱ.

Además de diferir con estas prioridades, consideramos que este proyecto ha sido concebido bajo un diagnóstico equivocado, pasando por alto las cualidades del sistema actual y destruyendo por ello elementos que han contribuido al crecimiento en el acceso y la equidad. Asimismo, no se hace cargo en forma apropiada de las falencias que lo aquejan. En el presente documento revisamos dichas cualidades y falencias y señalamos en términos generales por qué, a nuestro juicio, la iniciativa presentada por el Gobierno las ignora.

UN SISTEMA EXITOSO...

Contrario a lo que se nos ha querido hacer creer en los últimos años, sobre todo a partir de las movilizaciones estudiantiles de 2011, el sistema de educación superior ha cosechado importantes éxitos en las últimas décadas. Quizás el más notable es el aumento en la cobertura, especialmente en los sectores de menores ingresos. Mientras la matrícula total casi se ha quintuplicado desde 1990, desde 245 mil a 1,1 millones, y la cobertura netaⁱⁱⁱ creció desde 12% a 37%, la composición según procedencia socioeconómica del estudiante se ha vuelto cada vez más balanceada. En 1990 apenas 6% de los alumnos en educación superior provenía del primer quintil de ingresos y 11% del segundo; en 2013, la participación de éstos creció hasta alcanzar el 15% y el 20% del total de la matrícula, respectivamente.

LA PARTICIPACIÓN EN EDUCACIÓN SUPERIOR HA MEJORADO EN EQUIDAD
Cuadro N° 1: Distribución de la matrícula en educación superior por quintil de ingreso



Fuente: Elaboración LyD a partir de Encuestas CASEN. Se toma a jóvenes de 18 a 24 años.

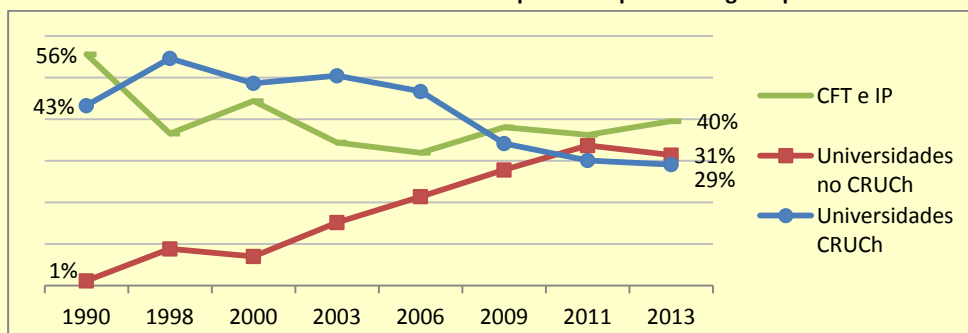
Y en ese contexto, el carácter mixto de nuestro sistema, es decir, la convivencia de instituciones estatales y privadas, ha sido un elemento clave^{iv}. La mayor diversidad que ha proporcionado la oferta privada permitió que nuevos sectores de la población -que se habían visto excluidos de este nivel educativo- tuvieran su espacio. Esto se constata en el Cuadro N° 2, que muestra cómo el crecimiento en la matrícula de alumnos del 40% de menores ingresos desde el año 1990, fue de la mano con una mayor asistencia a universidades privadas fuera del CRUCH.

Pero además del acceso, durante las últimas décadas se incrementó también el número de titulados^v, con una tasa de graduación y rentabilidad de la educación superior que nos ubica por sobre el promedio de los países de la OCDE^{vi}. Asimismo, se registra un importante mejoramiento en cuanto a la calidad y competitividad de nuestro sistema, reflejados en el crecimiento de las publicaciones ISI^{vii} y en la

presencia de universidades chilenas en rankings internacionales^{viii}. Nuestro sistema de educación superior no sólo logró incorporar a los jóvenes más vulnerables que no tenían cabida, además les entregó oportunidades de calidad, la posibilidad de graduarse y de beneficiarse de los altos retornos privados de este nivel educativo.

5 DE CADA 7 ESTUDIANTES DEL 40% DE MENORES INGRESOS EN EDUCACIÓN SUPERIOR ASISTE A UNA INSTITUCIÓN FUERA DEL CRUCH

Cuadro N° 2: Distribución de estudiantes de los 2 primeros quintiles según tipo de institución*



Fuente: Elaboración LyD a partir de Encuestas CASEN. *La Encuesta CASEN no diferencia entre instituciones privadas y estatales dentro del CRUCH, pero si consideramos que el 45% de la matrícula en éste asiste a instituciones privadas, tenemos que el aporte del sector privado a la cobertura de los sectores de menores ingresos es todavía mayor al señalado.

Otra característica de nuestro sistema que ha contribuido con la provisión mixta, la diversidad y con ello el mayor acceso, son las ayudas estudiantiles que presta el Estado, y en particular, que éstas van dirigidas al alumno, que es quién decide en qué institución matricularse. Becas y créditos significan una oportunidad para quienes no tenían otra forma de obtener los recursos para financiar sus estudios^{ix}.

... AUNQUE PERFECTIBLE

Pero a pesar de los evidentes logros, hay también elementos que mejorar. Primero, necesitamos resolver cómo avanzar para ubicar a nuestras universidades entre las mejores del mundo y a nuestros profesionales a la vanguardia. Aunque hemos progresado, aún tenemos un sistema de financiamiento a la investigación basado en criterios obsoletos, que privilegia el carácter estatal de las instituciones por sobre sus resultados, y que no incentiva la competencia ni la excelencia.

En segundo lugar, persiste el desafío del aseguramiento de la calidad en forma continua; de generar información que enriquezca las decisiones de los postulantes,

El actual sistema de ayudas estudiantiles, si bien ha sido eficaz en apoyar a quienes se estaban viendo restringidos por falta de financiamiento, tiene un grave defecto: es discriminatorio al prestar apoyo desigual a personas en similares condiciones, producto de la institución en que deciden estudiar.

convirtiéndolos en fiscalizadores de la calidad. El sistema de acreditación, pese a problemas puntuales, ha cumplido correctamente una primera etapa; en adelante es necesario introducir cambios para mejorar los mecanismos de seguimiento –de manera de no repetir la experiencia de instituciones que incumplen su propia misión-, para simplificar la entrega y comprensión de la información, cautelar de forma adecuada los conflictos de interés, y asegurar la objetividad, independencia y transparencia de los procesos, fortaleciendo la confianza de la ciudadanía.

Por último, el sistema de ayudas estudiantiles vigente, si bien ha sido eficaz en apoyar a quienes se estaban viendo restringidos por falta de recursos, tiene un defecto: es discriminatorio, pues presta apoyo desigual a personas en similares condiciones según la institución en la que estudian. Las becas de arancel entregan a un alumno promedio del CRUCH un monto 84% mayor al de uno de una universidad no CRUCH y un 253% más que a un alumno de Educación Superior Técnico Profesional (ESTP). Y mientras a un estudiante del CRUCH esto le cubre en promedio el 84% del arancel efectivo de su carrera, a los del resto de las universidades les cubre el 46% y a los de ESTP, el 48%^x. Paradojalmente, este problema, que explica gran parte del descontento de familias chilenas que consideran que deben destinar una proporción desmedida de su presupuesto a la educación de sus hijos, no ha sido puesto sobre la mesa durante las movilizaciones estudiantiles, quizás porque quienes las han liderado son justamente los favorecidos por dicha discriminación. No obstante, éste debiera ser abordado a la hora de formular una propuesta de reforma.

LA RESPUESTA DEL GOBIERNO: REFORMA AL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Finalmente el Gobierno ingresó su proyecto de ley. Se ratifica su intención de avanzar hacia la gratuidad universal, aunque gradualmente, conforme se vayan cumpliendo ciertas metas en cuanto a los ingresos estructurales. Metas que por cierto parecen lejanas: suponiendo un crecimiento del 3% anual y una elasticidad de 1,2, la gratuidad universal no se produciría antes del año 2060.

Pero tan (o más) relevante que la gratuidad, es el hecho de que el proyecto busca modelar un nuevo sistema de educación superior que desconoce las bondades del actual y desatiende sus falencias. En cambio, bajo el argumento de evitar “el lucro”, dota al Estado un rol preponderante, concediéndole excesivas funciones, muchas de las cuales atentan contra la autonomía que por ley le corresponde a las instituciones de educación superior. Se le delega la atribución de definir cuántos recursos se entregarán a las distintas instituciones (a través de la fijación de

aranceles y la discrecionalidad de los aportes basales), los gastos en que éstas deberán incurrir para no desviarse de su propia misión (a través de la labor de la nueva Superintendencia), la cantidad de alumnos que podrán matricular (a través de la fijación arbitraria del crecimiento máximo de las vacantes), el perfil profesional que las distintas carreras deberán formar (a través de la creación de un marco de cualificaciones), e incluso, los estándares de calidad que guiarán el proceso de acreditación y a su vez, la distribución de recursos (definidos por la Subsecretaría perteneciente al Ministerio de Educación).

Como resultado, el riesgo es claro: terminar homogeneizando la provisión de educación superior, como si formar a los profesionales del futuro equivaliera a fabricar un commodity o a seguir una receta redactada por el Ministerio de Educación, alejándonos no sólo de los mejores sistemas educativos del mundo, sino también de lo que el país y la modernidad requieren.

ⁱ Creación Subsecretaría Educación Parvularia, Ley 20.845 (lucro-selección-copago), Ley de Carrera Docente, Creación de 2 universidades y 15 CFT estatales y Proyecto de ley de Desmunicipalización (en trámite).

ⁱⁱ Por ejemplo ver Cunha, Heckman, Lochner y Masterov (2006). *Interpreting the evidence on life cycle skill formation*. En Hanushek y Welch (Eds.), *Handbook of the Economics of Education*, Chapter 12, pp. 697–812.

ⁱⁱⁱ La cobertura neta corresponde al número de jóvenes de 18 a 24 años que asisten a educación superior, sobre el total de jóvenes de ese rango etario.

^{iv} Ver Paredes, R. (2014). *Reflexiones sobre las propuestas de gratuidad para la educación superior en Chile*. Centro de Políticas Públicas UC. Temas de la Agenda Pública N° 69.

^v El año 1999 se titularon 35 mil estudiantes, muy por debajo de los casi 170 mil que se titularon en 2014.

^{vi} *Education at a Glance 2015* reporta una tasa de graduación de 52% para Chile, por sobre el 50% promedio de los países de la OCDE. Y en cuanto a rentabilidad, señala que en Chile un adulto con educación superior gana 2,6 veces lo que percibe uno con enseñanza media, mientras que el promedio de la OCDE es 1,6.

^{vii} Según reporta el CNED, las publicaciones *World of Science* (WOS, ex ISI) de universidades chilenas crecieron 4,5 veces, desde 2.455 el año 2002 a 10.830 en 2015.

^{viii} El recién publicado ranking *Times Higher Education* (THE) ubica a 6 universidades chilenas entre las 50 mejores de América Latina y a 2 entre las 4 mejores. Asimismo, el ranking QS 2016 ubica al sistema chileno en el lugar 31 y *Universitas21* 2016, en el 33. En este último, el sub ranking que evalúa el nivel de competencia en el sistema, el grado de autonomía que se entrega a las instituciones, la presencia de sistemas de monitoreo del desempeño y la igualdad de oportunidades, eleva a Chile al lugar 16.

^{ix} Las becas datan desde los '90, aunque primero sólo iban dirigidas a alumnos de universidades del CRUCH; la Beca Bicentenario (sólo CRUCH) data de 1991, mientras la Juan Gómez Millas comienza a entregarse en 1998 y la Nuevo Milenio (para alumnos de educación superior técnico profesional) recién el año 2001. El 2006 nace el Crédito con Aval del Estado (CAE), que se suma al Crédito del Fondo Solidario, que es exclusivo para estudiantes del CRUCH.

^x Ver detalles en Temas Públicos N° 1.255-2, Libertad y Desarrollo, 20 de mayo de 2016.