

LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE: TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS

José Joaquín Brunner

**Seminario organizado por el Ministerio de Educación y el Banco Mundial
Montevideo, octubre 1999**

Diferentes sociedades adoptan distintas trayectorias en el recorrido desde una educación superior (ES) de élites a una educación superior masiva.

Chile, bajo condiciones políticas de fuerza, adoptó en 1980 un patrón de organización de la ES que combina los siguientes tres rasgos:

- Liberación del control sobre la oferta de ES que hasta 1980 existía en favor de 8 universidades "públicas" con aporte fiscal (2 estatales con sedes nacionales y 6 "privadas", de las cuales 1 católica con sedes, 2 católicas regionales y 3 universidades seculares regionales) para dar paso a un sistema con distintos niveles de oferta (profesional universitaria, profesional de institutos y técnica) y con una multiplicidad de instituciones: 8 públicas tradicionales (2 + 6 pero ninguna con sedes), 14 públicas regionales seculares, 3 públicas católicas (todas las enumeradas hasta aquí reciben un aporte fiscal directo [AFD] y conforman el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas); 41 universidades privadas (18 de las cuales gozan ya de plena autonomía), 66 institutos profesionales y 120 centros de formación técnica. Total: 252 instituciones.
- Crecimiento de la oferta por el lado privado principalmente. Entre 1980 y 1990 la matrícula del sistema pasó de 119 mil alumnos a 245.000 y luego, entre 1990 y 1998, aumentó a 393.000 alumnos. Lo anterior significa que entre los años extremos, la tasa bruta de escolarización superior (TBES) (18 a 22 años) aumentó de 12,3 en 1980 a 30,3 en 1996 ([UNESCO, 1998](#)). Del total de la matrícula en la actualidad (1998), un 52% corresponde a instituciones privadas sin aporte fiscal.
- Traslado del peso de gravedad del financiamiento de la ES del Estado a los privados, en términos tales que se estima que en la actualidad el gasto total en ES equivale a un 1,5% del PIB, correspondiendo un 0,55% al Estado y el resto a los privados. Lo anterior como producto, por un lado, de la incidencia de la matrícula privada en el total de la matrícula y, por el otro, debido al hecho de que en las universidades públicas (con AFD), todos los alumnos pagan un arancel, ya sea directamente o mediante un crédito fiscal.

El mayor cambio experimentado por la ES en Chile durante las últimas dos décadas consiste sin embargo en el uso de nuevos mecanismos de financiamiento del sistema, los cuales fueron mantenidos y perfeccionados tras el regreso de la democracia en 1990.

A este respecto, conviene hacer varias precisiones.

- Dicho cambio no ha significado reducir el gasto por alumno como a veces se imagina sino,

por el contrario, aumentarlo. Para el año 1995, expresado en US\$ equivalentes (paridad de poder adquisitivo), el gasto total por alumno de ES alcanzó a US\$ 8.436, ascendiendo a US\$ 10.385 en el caso de las universidades y a US\$ 4.086 en el caso de las instituciones no universitarias. El gasto total se compara con el de los países de la OECD (que ese año alcanzó a 8.134) ([OECD, 1998](#))

- El gasto total de país en ES—expresado como % del PIB—es históricamente comparable a las cifras normales más altas que se alcanzaron antes de 1980.
- Desde el momento de la recuperación de la democracia (1990), el gasto del Estado en ES ha aumentado consistentemente, en un 85% (real) entre 1990 y 1999. Adicionalmente, el gasto para investigación aumentó durante ese período en casi tres veces en términos reales.
- Lo que se ha modificado sustancialmente es la forma de asignación de los recursos fiscales a la ES. Actualmente el aporte del Estado se compone de un 49,2% por concepto de aporte fiscal directo (AFD), un 9,3% es aporte fiscal indirecto (AFI) ligado a la capacidad de las universidades de atraer a los mejores alumnos medidos según la Prueba de Aptitud Académica, un 12,9% corresponde al Fondo de Desarrollo Institucional (FDI) y al programa de formación inicial de docentes, un 3% a un Convenio con la Universidad de Chile y un 25,5% se destina para ayuda estudiantil (créditos y becas). Además, las donaciones provenientes de personas naturales o jurídicas (Ley 18.681) aumentó en más de tres veces durante la década, alcanzando a alrededor de 29 millones de dólares en 1998. ([MINEDUC, DES, 1999](#)).
- Durante el período 1990-1999 el AFD ha aumentado en un 62% (real) y el apoyo para los estudiantes (becas y créditos) en un 84%. El año 1998, el 58% de los alumnos matriculados en universidades con aporte fiscal se beneficiaron de una ayuda estudiantil, cubriendo en promedio un 57% del arancel promedio ponderado. ([MINEDUC, DES, 1999](#)).
- Las universidades públicas (así llamadas por cuanto reciben AFD) sólo reciben dicho subsidio de manera automática, a través del Presupuesto Nacional. El AFD que representa, en promedio, un 33% de sus ingresos (Un 95% del AFD se distribuye en conformidad con la asignación histórica a cada institución; el 5% restante es variable y se asigna considerando variables de desempeño). Los aranceles (y créditos) más el AFI representan gruesamente otro tercio de sus ingresos y el tercio restante proviene de recursos públicos competitivos (de desarrollo institucional e investigación) y de fuentes privadas (venta de servicios, donaciones, contratos, etc.).

Algunas de las ventajas del sistema de ES que se ha ido desarrollando en Chile conforme al diseño descrito más arriba son las siguientes:

- Un alto dinamismo en la generación de la oferta de matrícula
- Una fuerte inversión privada en la ES
- Un desarrollo territorialmente más equilibrado de la ES, especialmente a nivel de las universidades regionales (públicas y privadas)
- Un desarrollo comparativamente sólido de universidades públicas de tamaño mediano y pequeño (en 1997, la mayor de las universidades públicas—UCH— tenía 23 mil alumnos y la regionales más pequeñas entre 3 y 4 mil alumnos).
- Una actitud más emprendedora en las universidades públicas y una menor dependencia de recursos "inerciales"
- Una productividad científica, en el caso de las universidades con investigación, comparativamente alta

Algunos de los problemas detectados son los siguientes: (nos guiamos por el análisis contenido en un diagnóstico del Banco Mundial de 1998 ([World Bank, 1998](#)), que resume las críticas más comunes:

- fragmentación del sistema, que se expresa en una diversificación incompleta, con baja matrícula en el nivel técnico y en el nivel de posgrado; segmentación que impide el fluido paso de los alumnos de una institución a otra o de un nivel al siguiente; y escasos vínculos con el sector público y privado y el desarrollo regional
- débil estructura de gobernabilidad del sistema, debido a su heterogeneidad y fragmentación y a las reducidas capacidades del MINEDUC
- ineficiencias, debido a la proliferación de instituciones privadas pequeñas, asignación de recursos con un horizonte presupuestario anual, tardanza de los alumnos en graduarse y altas tasas de deserción
- imperfecciones del esquema de financiamiento: el AFD se restringe a las universidades públicas y no está ligado a indicadores de desempeño ni a objetivos de equidad; las reglas de control favorecen a las universidades privadas con AFD; el esquema de créditos y becas es engorroso, no tiene suficientes recursos para cubrir a todos los alumnos necesitados y no cubre gastos distintos del arancel
- inequidad: se mantiene una situación donde la mayor parte del gasto fiscal asignado a la ES favorece al quintil más alto, mientras el más bajo se encuentra bajamente representado en la matrícula y en los recursos.
- Señales equivocadas: el sistema señala en favor de las universidades y en contra de las carreras técnicas y el mercado premia la proliferación de carreras de bajo costo
- Debilidad de los mecanismos de aseguramiento y promoción de la calidad: no hay un esquema nacional de evaluación y acreditación; la proliferación de instituciones amenaza con deteriorar—o deteriora— la calidad; hay escasez de personal académico bien entrenado; la cantidad y calidad de la investigación en C y T no es suficiente para soportar el desarrollo nacional. Tampoco se cuenta con un sistema de información que oriente a los alumnos, empleadores y gobierno.
- Problemas de relevancia: bajo número de técnicos, exceso de carreras premiadas por el mercado (administración, derecho, periodismo, psicología), subdesarrollo de carreras de ciencias.

Los problemas apuntados dan lugar a intensos debates dentro de clase dirigente, los cuales tienen que ver básicamente con los siguientes tópicos más generales:

- Papel del Estado, del mercado y de las instituciones en la coordinación del desarrollo del sistema
- Formas de supervisión pública que deberían adoptarse frente al fenómeno de proliferación institucional
- Relación del Estado con las universidades estatales (financiamiento y control)

- Maneras de justificar el financiamiento público de la ES y cómo éste se debería organizar
- Necesidad de regular el mercado de oferta para evitar "saturación" de profesiones

Las actuales políticas y debates sobre el futuro de la ES se hacen cargo de la siguiente forma de los principales enunciados:

- Aunque existen cuestionamientos de fondo respecto del esquema básico de organización del sistema (su "economía-política" fundada en un esquema institucional mixto, competitivo, con diferentes niveles de oferta, selectividad en el caso de las universidades públicas y alta participación de inversión privada), no parece haber real voluntad ni posibilidad de modificarlo
- Existe relativo consenso en torno a que el problema principal es cómo ampliar la cobertura del actual esquema de becas y créditos. Resultado: promesa de mayores recursos para este fin. Se mantiene el debate en torno a dos aspectos: (i) si el esquema de ayuda estudiantil incluirá o no a instituciones privadas sin AFD y a cuáles; (ii) cómo mejorar la administración del esquema
- Existe en principio acuerdo en cuanto a que se deben aumentar los recursos de financiamiento institucional (FDI), pero no respecto del grado de competitividad que debe existir en su asignación y los criterios a considerar.
- Adicionalmente, se ha abierto paso a un nuevo canal de asignación de recursos públicos mediante proyectos (inscritos en el plan estratégico de la institución) que, una vez seleccionados, dan lugar a un convenio de desempeño entre el Gobierno y la universidad favorecida
- Se debate en cuanto a los montos del AFD y respecto a cómo debería asignarse. Existe relativo consenso en suprimir el AFI (pero esta medida es objetada por las instituciones privadas sin AFD)
- Hay un proceso en curso encaminado a diseñar un sistema nacional de acreditación. Pero hay varios tópicos de debate pendiente: evaluación versus acreditación; naturaleza de la agencia evaluadora/acreditadora; vinculación (o no) de resultados a financiamiento
- Existe relativo acuerdo respecto a la necesidad de mejorar la información del sistema para los usuarios y el gobierno pero no respecto a las modalidades de un sistema nacional de información sobre la ES
- No hay definición respecto a la forma cómo el Estado puede "renovar" su contrato con las universidades estatales
- No hay acuerdo respecto al futuro esquema de gobierno institucional de las universidades estatales (grado de participación de los diversos estamentos)

Bibliografía

MINEDUC, DES (1999), "Presente y futuro: desafío de la educación superior chilena"; Cámara

de Diputados, 9 de junio 1999

OECD (1998), *Education at a Glance. OECD Indicators 1998*

UNESCO (1998) *Statistical Yearbook*

World Bank (1998), Project Appraisal Document on a Proposed Loan to the Republic of Chile for a Higher Education Improvement Project

ANEXO

De acuerdo a datos del Banco Mundial, la distribución de la matrícula de nivel terciario según origen socio-económico de los alumnos en diversos países de América Latina sería la siguiente.

Cuadro 1

Países	Alto	Mediano	Bajo
Argentina	8,8	62,1	29,1
Chile	30,2	58,8	11,0
Perú	36,6	57,1	6,2
República Dominicana	20,1	52,7	20,1
Uruguay	34,4	44,5	17,7
Venezuela	11,8	60,5	27,7

Fuente: Banco Mundial

Según datos provenientes de la Encuesta de Hogares de Chile, (CASEN, 1996), la composición socio-económica de los estudiantes de educación terciaria en Chile es la siguiente:

Cuadro 2

	Quintil I	Q II	Q III	Q IV	Q V	Total
Ues públicas con AFD	5,0	13,6	17,4	24,2	39,7	100
Ues privadas sin AFD	3,8	2,7	9,1	24,2	61,2	100
Institutos Profesionales	6,6	13,2	17,9	35,4	26,8	100
Centros Formación Técnica	7,0	15,7	23,2	34,1	20,0	100
Total	5,1	11,5	16,3	27,2	40,0	100

Fuente: Departamento de Economía de la UCH, 1999, elaboración sobre la base de la Encuesta CASEN 1996

Es interesante observar sin embargo que, entre 1980 y 1998, se ha producido un significativo cambio en el flujo de alumnos que egresan de la enseñanza secundaria y que acceden a la enseñanza superior.

Cuadro 3

Tipo de escuela media	Graduados enseñanza media		Ingresan a educación superior		
			Con AFD	Con AFD	Sin AFD
	1980	1998	1980	1998	1998
Particular Pagada	8 500	16 000	8 000	15 000	1 000
Particular Subvencionada	7 500	51 000	7 000	20 000	24 000
Fiscal o Municipal	55 000	73 000	17 000	8 000	55 000
Total	71 000	140 000	32 000	43 000	80 000

Fuente: Schiefelbein, Ernesto (1999), "18 años de educación superior sin aporte del Estado". En CSE, *Calidad de la Educación, Santiago*

Dicho en otras palabras: en 1998, los recursos públicos beneficiaron a tres grupos de alumnos que ingresaron a la ES: unos 15.000 alumnos de colegios privados pagados; otros 20.000 de colegios privados subvencionados y unos 8.000 de liceos municipales.

La ES privada (sin AFD), atiende a los mismos tres grupos de alumnos, pero en distintas proporciones: 1.000 alumnos de colegios privados pagados; 24.000 de colegios particulares subvencionados y 55.000 del sistema municipal subvencionado.