

Universidad del Bío-Bío
Concepción-Chile

Actividad formativa equivalente de graduación (*)

El financiamiento de la educación superior. Su contexto histórico y el impacto de los modelos de mercado en materia de financiación en las universidades estatales chilenas, con énfasis entre los años 2006 y 2012. Análisis y recomendaciones.

Actividad formativa equivalente de graduación para optar al Grado de Magister en Dirección de Empresas, de la Universidad del Bío-Bío.

(*) Decreto exento UBB N°462, 01.02.2012

Alumno: Mariano Osorio Osorio
Profesor Guía: Sr. Benito Umaña Hermosilla

Concepción, Junio de 2014

OBJETIVOS GENERALES	8
OBJETIVOS ESPECIFICOS	8
RESUMEN.....	10
INTRODUCCIÓN.....	11
CAPITULO 1 LA UNIVERSIDAD, SUS COMIENZOS Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS	13
1. EL SENTIDO DEL UNIVERSITAS Y SU ASOCIACIÓN CON LA EDUCACIÓN SUPERIOR	13
2. LOS FACTORES POLÍTICOS Y RELIGIOSOS PRESENTES EN LA EXPANSIÓN DE LAS UNIVERSIDADES.....	14
3. LA UNIVERSIDAD MEDIEVAL: BOLONIA, PARÍS, OXFORD Y CAMBRIGE.....	14
4. LA UNIVERSIDAD RENACENTISTA, LA CRISIS DE LAS UNIVERSIDADES CATÓLICAS Y LA INCORPORACIÓN DEL ESTADO	15
5. LA UNIVERSIDAD NAPOLEÓNICA Y LA ABOLICIÓN DE LAS UNIVERSIDADES.....	16
6. LA UNIVERSIDAD MODERNA VINCULADA A LA DOCENCIA E INVESTIGACIÓN	16
7. LA UNIVERSIDAD CONTEMPORÁNEA EXPANDE LA MATRICULA	16
8. LA UNIVERSIDAD EN AMÉRICA LATINA Y EL CAMBIO SOCIAL IMPULSADO POR LA REFORMA DE CÓRDOBA	17
9. LA RELACIÓN ENTRE EL PASADO Y EL PRESENTE, PARA ENTENDER LAS COMPLEJIDADES ASOCIADAS AL MUNDO UNIVERSITARIO	17
10. LA UNIVERSIDAD DE CHILE, LA PRIMERA SUPERINTENDENCIA DE EDUCACIÓN. SU CONSOLIDACIÓN BAJO LA LEY DE 1879.....	18
11. LA INAMOVILIDAD DE LOS ACADÉMICOS, EL PERSONAL DE LAS UNIVERSIDADES Y OTRAS CONSECUENCIAS DE LA LEY DE 1879	18
12. EL IMPACTO FINANCIERO Y SOCIAL DE LA CRISIS DE 1929 EN LA UNIVERSIDAD DE CHILE ..	19
13. EL SISTEMA UNIVERSITARIO HASTA COMIENZOS DE LA DÉCADA DE LOS SESENTA.....	20
14. EL ROL HISTÓRICO DEL ESTADO EN EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR. EL CONSEJO DE RECTORES Y EL ESQUEMA DE FINANCIAMIENTO PROMOVIDO POR JUAN GÓMEZ MILLA	20
15. EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ACTUAL DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR. UN SALTO EN LA HISTORIA.....	21
16. EL PUNTO DE QUIEBRE DEL FINANCIAMIENTO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR: EL MODELO NEOLIBERAL Y LA IRRUPCIÓN DE LAS UNIVERSIDADES PRIVADAS	23
17. LOS PRINCIPALES PROBLEMAS Y CRÍTICAS DE LA UNIVERSIDAD ACTUAL. LA RETIRADA DEL ESTADO BENEFACTOR Y LOS MAYORES COSTOS.....	25
18. LA UNIVERSIDAD DE CARA AL SIGLO XXI. LOS DILEMAS DE SU EXISTENCIA	26

CAPÍTULO 2. LOS DESAFÍOS Y TENDENCIAS INTERNACIONALES DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR. EL ROL DEL MERCADO, LA ACREDITACIÓN, LA INFORMACIÓN PÚBLICA, LA CALIDAD, LA DURACIÓN DE LAS CARRERAS Y LOS NIVELES DE RETENCIÓN COMO ELEMENTOS CLAVES DEL DEBATE..... 28

1. LA UNIVERSIDAD FRENTE AL MERCADO..... 29

1.1 LAS UNIVERSIDADES PRIVADAS A NIVEL MUNDIAL..... 30

1.2 EDUCACIÓN PRIVADA, PERO SIN LUCRO..... 31

2. REVISANDO EXPERIENCIAS EXITOSAS. LOS ALTOS RENDIMIENTOS ASOCIADOS A POLÍTICAS DE INVERSIÓN EN TODOS LOS NIVELES..... 31

3. LA ACREDITACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES. UN PROCESO CON ALTA PRIORIDAD A NIVEL MUNDIAL 33

4. INFORMACIÓN PÚBLICA Y CALIDAD EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR. EL PRESTIGIO Y REPUTACIÓN SE PERCIBEN ANTES QUE LA CALIDAD 37

5. LA DURACIÓN DE LAS CARRERAS EN LA UNIVERSIDAD. 39

5.1 DOS MODELOS MÁS USUALES EN MATERIA DE DURACIÓN DE CARRERAS. 42

5.2 HACIA DÓNDE EVOLUCIONA LA DURACIÓN DE LAS CARRERAS 43

5.3 PAÍSES QUE MARCAN TENDENCIAS RESPECTO DE LA DURACIÓN DE LAS CARRERAS. 44

5.4 CHILE Y SU POSICIÓN FRENTE A LA DURACIÓN DE LAS CARRERAS..... 44

6 COMPORTAMIENTO DE LA DESERCIÓN EN CHILE..... 47

7 ESTRUCTURACIÓN DE LAS TENDENCIAS Y DESAFÍOS A NIVEL MUNDIAL PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR 48

8 FUENTES DE FINANCIAMIENTO. DIVERSIFICACIÓN PARA ENFRENTAR COSTOS CRECIENTES .. 50

CAPÍTULO 3. LA EDUCACIÓN BAJO UN MODELO NEOLIBERAL, LEYES DE MERCADO Y EL ROL DEL ESTADO. LA DIFICULTAD PARA ASIGNAR EL PRECIO A LA EDUCACIÓN. 52

1. FACTORES CONDUCENTES AL MAYOR ROL DEL MERCADO. 52

2. LA “REVOLUCIÓN PINGÜINA”. LA LOCE, EL ROL DEL MERCADO EN LA EDUCACIÓN Y EL FIN DEL LUCRO COMO PRINCIPAL BANDERA DE LUCHA 53

3. LA CAPACIDAD DEL MERCADO PARA SUSTENTAR LA CALIDAD..... 54

4. COMPETENCIA EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR..... 54

5. EFECTOS NEGATIVOS DEL ENTORNO COMPETITIVO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR 55

6. LA ELITIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN CONCENTRA AÚN MÁS EL PODER 57

7. LA AUTONOMÍA ACADÉMICA, DENTRO DE UN MODELO DE MERCADO 59

8. CRITERIOS PARA DEFINIR EL MONTO DE RECURSOS PÚBLICOS DESTINADOS A EDUCACIÓN SUPERIOR..... 60

9. LAS EXPECTATIVAS DE LA SOCIEDAD FRENTE A LA EDUCACIÓN SUPERIOR..... 61

10. FINANCIAMIENTO, PRECIOS Y COSTOS EN ASCENSO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR 61

11. LA SITUACIÓN DEFICITARIA ES UN PROBLEMA QUE ENFRENTAN LA CASI TOTALIDAD DE LAS UNIVERSIDADES..... 62

12. MEDIDAS PARA ENFRENTAR LOS DÉFICITS. TRES TIPOS DE SOLUCIONES..... 64

CAPÍTULO 4. LAS VARIABLES CLAVES DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR: CALIDAD, COBERTURA, FINANCIAMIENTO 66

1. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE 67

1.1 ENTORNO. INVERSIÓN EN I+D EN DÉFICIT 67

1.2 ACCESO. EN EL PROMEDIO DE LA OCDE 67

1.3 DISTRIBUCIÓN. ALTA PARTICIPACIÓN DE LOS PRIVADOS 68

1.4 EFECTIVIDAD. ATRACTIVA TASA DE RETORNO, PERO DEMASIADOS AÑOS DENTRO DE LA UNIVERSIDAD 68

1.5 FINANCIAMIENTO. UN GRAN ESFUERZO, QUE NO ES SUFICIENTE 69

2. LA CALIDAD. UNA CONDICIÓN BUSCADA POR TODOS. EL DIFÍCIL CAMINO PARA MEDIRLA 69

3. EL INTENSO DEBATE EN TORNO AL LUCRO Y SU RELACIÓN CON LA CALIDAD EN LA EDUCACIÓN 71

3.1. LOS NEGOCIOS Y EL LUCRO UNIVERSITARIOS 72

4. LA ACREDITACIÓN DE LA CALIDAD. EL ROL DE LAS AGENCIAS ACREDITADORAS PRIVADAS. UNA BUENA REGULACIÓN EVITARÁ LAS SUSPICIAS 73

4.1 EL TAMAÑO DEL MERCADO PARA LAS ACREDITADORAS 75

5. EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR. ESCASO APOORTE Y PÉSIMA DISTRIBUCIÓN 76

5.1 EL AFD Y LOS FONDOS SOLIDARIOS DE CRÉDITOS. DOS GIGANTES INTENSAMENTE CUESTIONADOS 76

5.2 ARANCEL DE REFERENCIA: UNA CAMISA DE FUERZA ACEPTADA SIN PREVEER LAS CONSECUENCIAS 77

5.3 EL CRÉDITO CON AVAL DEL ESTADO 79

5.4 EL CRÉDITO FISCAL UNIVERSITARIO Y LOS FONDOS DE CRÉDITO UNIVERSITARIO 80

5.5. LA CREACIÓN DE LOS FONDOS SOLIDARIOS DE CRÉDITO UNIVERSITARIO 83

6. CHILE INSERTO EN UNA ECONOMÍA ABIERTA. CONSECUENCIAS PREVISIBLES PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR 84

CAPÍTULO 5. LOS DESAFÍOS DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA. NUEVOS ESCENARIOS PARA LAS UNIVERSIDADES ESTATALES 86

1. LA DENOMINACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES: PÚBLICAS, ESTATALES Y PRIVADAS 86

2. HACIA UN “NUEVO CONTRATO SOCIAL” 87

3. AUTONOMÍA Y RENDICIÓN DE CUENTAS (ACCOUNTABILITY) EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS 88

4. EL CONCEPTO DE CAPITALISMO ACADÉMICO. UNA CONSECUENCIA DE LA LUCHA POR EL FINANCIAMIENTO EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS 89

5. CONTROL DE COSTOS EN LA ACTIVIDAD UNIVERSITARIA 90

5.1 PRIMER MODELO. FOCALIZANDO SU QUEHACER 90

5.2 SEGUNDO MODELO. CENTRADA EN LOS RESULTADOS 90

5.3 LA “UNIVERSIDAD INMANEJABLE” 91

5.4 LA “UNIVERSIDAD NO IMAGINATIVA” 91

6. LA ASOCIATIVIDAD DE LAS UNIVERSIDADES: EL CONSEJO DE RECTORES. UN ORGANISMO FUERTEMENTE CUESTIONADO 92

7. LAS TENDENCIAS LATINOAMERICANAS EN MATERIA DE GOBIERNOS UNIVERSITARIOS. LA TENSIÓN ENTRE LEGITIMIDAD Y EFECTIVIDAD 93

8. LAS NUEVAS REALIDADES DE LAS UNIVERSIDADES LATINOAMERICANAS 94

8.1 GESTIÓN ACADÉMICA 94

8.2 ASIGNACIÓN DE RECURSOS 95

9 LA EVOLUCIÓN DE LAS FORMAS DE GOBIERNO UNIVERSITARIO. SU ALINEACIÓN CON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	95
10 POSIBLES ESCENARIOS PARA LA EVOLUCIÓN FUTURA DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS ...	96
10.1 ESCENARIO MALO. LUCHANDO CONTRA LA DESINTEGRACIÓN.....	96
10.2 ESCENARIO OPTIMISTA. EL ESTADO INCREMENTA LOS RECURSOS.....	96

CAPITULO 6: LOS RECURSOS INVOLUCRADOS EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR .. 98

1 LAS DIFERENCIAS DENTRO DEL CRUCH.....	100
2 LOS COSTOS DE LA GRATUIDAD EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR.....	102
3 LOS COSTOS DE LA GESTIÓN UNIVERSITARIA.....	104
3.1 LAS UNIVERSIDADES Y EL ENDEUDAMIENTO	104
4 LOS COSTOS ASOCIADOS A LAS UNIVERSIDADES	106
5 COSTOS DE REMUNERACIONES EN EL CRUCH	109

RECOMENDACIONES:..... 113

CONCLUSIONES FINALES..... 114

BIBLIOGRAFIA..... 115

ANEXO 1 OPINIONES SOBRE LA ACREDITACIÓN MUNDIAL VERSUS LA CHILENA.....	117
ANEXO 2 ENTREVISTA A JUAN EDUARDO GARCÍA-HUIDOBRO EX - PRESIDENTE DEL CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA EDUCACIÓN.....	120
ANEXO 3 INFORME SOBRE LA EDUCACIÓN EN CHILE.....	123
ANEXO 4 EL CONSEJO DE RECTORES.....	126
ANEXO 5 LOS GOBIERNOS UNIVERSITARIOS.....	129
ANEXO 6 “VISIÓN Y GESTIÓN INSTITUCIONAL. SU VINCULACIÓN CON LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS”	137
ANEXO 7 FELIPE BERRIOS Y LA “COTA MIL”	138
ANEXO 8 EL CAE, SEGÚN PATRICIO MELLER, DEL LIBRO UNIVERSITARIOS: “EL PROBLEMA NO ES EL LUCRO, ES EL MERCADO.”.....	140
ANEXO 10 CIFRAS DEL CAE.....	145
ANEXO 11 EL MOSTRADOR.CL	146
ANEXO 12 FINANCIAMIENTO FISCAL EN UNIVERSIDADES	149
ANEXO 13 PRECIOS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR.....	150
ANEXO 14 CAE	151
ANEXO 15	153

Índice de Tablas

Tabla 1 Número de Instituciones de Educación Superior	22
Tabla 2 Matricula en el Sistema de Educación Superior de Chile (2012)	23
Tabla 3 Estudiantes en Educación Superior, % por tipo de institución (2011)	30
Tabla 4 Marcos de acreditación de la calidad de la educación superior en países seleccionados de OCDE	36
Tabla 5 Aranceles como porcentaje del Ingreso Nacional Bruto per Cápita	41
Tabla 6 Promedio (semestres) de Duración de Carreras (> o = a 8 semestres)	45
Tabla 7 Promedio (semestres) de Duración de Carreras (> o = a 8 semestres)	46
Tabla 8 Deserción en el primer año por tipo de institución (%)	47
Tabla 9 Aranceles para la educación superior en países del mundo	79
Tabla 10 Matricula en el Sistema de Educación Superior de Chile (2012)	98
Tabla 11 Financiamiento en la Educación	98
Tabla 12 Porcentaje financiamiento desde el sistema	100
Tabla 13 Financiamiento Fiscal a la Educación Superior	101
Tabla 14 Aportes año 2012	102
Tabla 15 Costo total e incremental de una gratuidad en la Educación Superior	103
Tabla 16 Cobertura en Educación Superior	103
Tabla 17 Deuda Financiera Universidades del Cruch	104
Tabla 18 Deuda Financiera Universidades del Cruch	105
Tabla 19 Deuda financiera Universidades del CUECH año 2012	106
Tabla 20 Costos asociados a las Universidades	107
Tabla 21 Los costos en función de la Matrícula	108
Tabla 22 Costos Remuneraciones	109
Tabla 23 Costos Remuneraciones	110
Tabla 24 Costo de remuneraciones sobre los ingresos	111
Tabla 25 Financiamiento Fiscal a estudiantes, 2012 M\$	145
Tabla 26 Alumnos por nivel de estudios	145
Tabla 27 Financiamiento Fiscal en Universidades	149
Tabla 28 Precio de la educación en países de la OCDE respecto a ingreso per cápita	150
Tabla 29 Montos de créditos licitados otorgados a nuevos beneficiarios CAE M\$	151
Tabla 30 Montos de créditos otorgados a estudiantes renovantes CAE (M\$)	151
Tabla 31 Nuevos Beneficiarios 2013	152
Tabla 32 Beneficiarios Renovantes 2013	152

Índice de Gráficos

Gráfico 1 Estado de la Acreditación	37
Gráfico 2 Tasa de Retorno para las carreras Universitarias	40
Gráfico 3 Ingreso promedio por tipo de Educación	42
Gráfico 4 Porcentaje Alumnos Universitarios por País	55
Gráfico 5 Indicador de segregación	58
Gráfico 6 Indicador de no diversidad	58
Gráfico 7 La evolución de las matrículas en el sistema de educación superior	99
Gráfico 8 El impacto de las Universidades Privadas dentro del sistema	100
Gráfico 9 Correlación del aporte fiscal y acreditación	102

Índice de Cuadros

Figura 1 Sistema de Educación Superior en Chile	22
Figura 2 Sintetización de los principales desafíos	49
Figura 3 Mensualidades de los colegios más caros de Chile.	153

OBJETIVOS GENERALES

Determinar los principales efectos del modelo de mercado en el financiamiento de las Universidades Estatales Chilenas, y su impacto en el desarrollo de las instituciones, tales como acceso, calidad y deserción, utilizando principalmente la información emanada de los Estados Financieros e información pública disponible de dichas instituciones desde el año 2006 al 2012.

OBJETIVOS ESPECIFICOS

1. Determinar la evolución de las variables históricas que han modelado las fuentes de financiamiento a las Universidades.
2. Establecer las principales variables del financiamiento universitario estatales que se vieron impactadas por la implantación de un modelo de mercado para la educación superior.
3. Analizar el impacto de los sistemas de subsidio a la demanda *-voucher-* a las universidades estatales.
4. Cuantificar a partir del análisis de los estados financieros la afectación del modelo de mercado, en los rubros de ingresos, gastos y endeudamiento en las universidades estatales y públicas
5. Establecer las variables financieras que presentan mayor impacto producto de las políticas de financiamiento bajo un modelo de mercado.
6. Proyectar y cuantificar el impacto de un potencial cambio estructural en el modelo de financiación que contemple mecanismos de subsidio a la oferta y corrección de los defectos de origen en el financiamiento de las universidades estatales y públicas

SIGNIFICADO DEL TEMA DE TESIS PROPUESTO EN RELACION CON LOS OBJETIVOS GENERALES DE LA ACTIVIDAD DE GRADO

- El presente trabajo abordará desde una perspectiva financiero-contable, las actuales fórmulas de financiamiento de las universidades estatales y particularmente el impacto plasmado en los estados financieros, con especial énfasis en materias de endeudamiento financiero de corto y largo plazo, liquidez y capacidad de generación de flujo de efectivo, intentando cuantificar un cambio de modelo de financiamiento con foco en la oferta.

DESCRIPCION DE LOS ASPECTOS FUNDAMENTALES DE LA METODOLOGIA A UTILIZAR

- La metodología de trabajo consistirá principalmente en un análisis bibliográfico y bases de datos públicas, respecto de la evolución del financiamiento de las universidades estatales en Chile, así como el análisis de las variaciones de los estados financieros tanto en balances, estados de resultados y estado de flujo de efectivo, utilizando planillas de cálculo, aplicando análisis de tendencia en la fase de realización del estudio.

RESUMEN

Los orígenes y la evolución histórica de las universidades, han marcado las políticas de financiamiento y el rol del Estado hasta nuestros tiempos. En tanto la sociedad le demanda a sus universidades, variadas y complejas tareas que debe desarrollar con calidad, pero con recursos cada vez más restringidos, en escenarios de alta competencia, incluso con oferta de educación de actores privados que persiguen fines de lucro, los cuales en Chile a partir de las reformas de los '80 proliferaron expandiendo la oferta a más de un millón de vacantes, trayendo consigo una aparentemente virtuosa cobertura en educación, pero con variadas externalidades negativas, especialmente en calidad, altos precios y costos en ascenso. Como una forma de paliar lo anterior, la sociedad comienza paulatinamente a exigir un mayor compromiso por parte del Estado, no sólo de financiamiento, sino también como ente regulador.

Se instala entonces, la exigencia de calidad, y los procesos de acreditación como los más pertinentes para medirla, y se constata la yuxtaposición entre calidad y lucro, tomando más bríos los llamados de las Universidades Estatales para obtener un "nuevo trato" por parte del Estado, como su principal mandante, y que producto de su abandono en materia de financiamiento, las había empujado a competir en el llamado mercado de la educación, llevando a sus académicos hacia un "capitalismo académico". Las demandas sociales obligan, a repensar el rol del Estado en materia de financiamiento, más aún cuando se constata que existe una correlación positiva entre la calidad y los aportes que reciben las instituciones para fortalecer la gestión. Dado esto se instala un cambio de sentido en el financiamiento, desde uno enfocado exclusivamente en la demanda, a otro que considera también un financiamiento a la oferta, llegándose a plantear una difícil gratuidad de la educación superior.

Palabras claves: Financiamiento, educación superior, universidades estatales, gratuidad.

INTRODUCCIÓN

En el mundo actual, las nuevas demandas que tienen las universidades están asociadas a distintos factores: masificación del estudiantado, acelerados cambios e incrementos de información y conocimiento, demandas ocupacionales por variados tipos de calificaciones y habilidades, necesidad de redefinición del rol de la universidad en la sociedad, necesidad de comprensión del actual mundo globalizado en que predominan la incertidumbre, el riesgo y crecientes demandas financieras por recursos.

A nivel latinoamericano y particularmente en Chile existe una sostenida presión de las familias y los estudiantes por ingresar a la educación superior, fundamentalmente por las atractivas tasas de retorno que proporcionan los estudios terciarios, el desarrollo profesional y reconocimiento social. Esto ha llevado a la expansión del número de instituciones de educación superior que han surgido para satisfacer esta mayor demanda, principalmente cubierta por instituciones del sector privado, a nivel de universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica.

En este contexto, la masificación del estudiantado, ha conllevado a un rol creciente de las llamadas “leyes del mercado” en la educación superior y al notorio aumento de la competencia entre las universidades, alterando de manera importante el quehacer académico¹ institucional y académico, librándose una verdadera batalla por “captar” estudiantes, destinándose importantes recursos en publicidad, como un sustituto a la falta de información pública pertinente y de fácil acceso. Esto nos lleva a reflexionar si los problemas de la educación superior se vinculan al impacto que el mercado tiene sobre un mayor comportamiento mercantilista de la universidad, dando la impresión que “la universidad vendió su alma al mercado”, o mucho peor si radica en la incapacidad de cumplir su rol esencial, producto de la falta de políticas y miradas de largo plazo, lo cual implica un rol errático del Estado en materia de financiamiento y la falta de regulaciones e institucionalidad que aseguren a los estudiantes que el sueño de la educación no se transforme en una desilusión, y la consiguiente pérdida de valiosos recursos del erario público.

El presente trabajo tiene como propósito revisar los efectos de un modelo de mercado en las universidades estatales, enfocado en financiar la oferta a través de becas y créditos, especialmente en las variables de calidad, tasas de retención, el endeudamiento bancario, pagos de intereses financieros y costos de gestión. En este contexto se cuantificarán los costos asociados a un cambio de paradigma del sistema, es decir un subsidio a la oferta y apoyo a las instituciones en materia de infraestructura y producción de bienes públicos, utilizando información proveniente de estados financieros e información de acceso público.

La metodología utilizada es la investigación bibliográfica y de estados financieros de las universidades a partir de tres categorías básicas: antecedentes históricos de las universidades para comprender su evolución y las tendencias internacionales en materias que impactan en el financiamiento de la educación superior, así también los impactos del modelo de mercado y los recursos financieros que demandan las universidades.

Finalmente se realizan proposiciones en materias de políticas públicas y rol del Estado en el financiamiento, de supervisión del sistema universitario para asegurar la

¹ Meller, Alan y Meller, Patricio, Los dilemas de la educación superior. El caso de la Universidad de Chile, p. 10.

calidad y el uso de los recursos, así también como un reordenamiento en las gobernanzas internas de las universidades públicas, generalmente regidas por estatutos que limitan su capacidad de respuesta a los desafíos que les plantea la sociedad en su conjunto.

Estructura del trabajo

El presente trabajo se estructura en seis capítulos que abordan el rol del financiamiento a la educación desde distintos ámbitos, comenzando el primer capítulo con los contextos históricos, políticos y religiosos que fueron modelando la evolución de las universidades, y que explican en gran medida la forma cómo estas instituciones sentaron sus bases en América Latina y en particularmente en Chile. Esto ayuda a entender las complejidades asociadas al mundo universitario, y el origen de las estructuras que aún prevalecen en la mayoría de las universidades chilenas, especialmente las estatales, y cómo el Estado tiene un rol preponderante en su financiamiento, el cual está ligado a los contextos históricos, políticos de la Nación.

El segundo capítulo aborda los desafíos y tendencias de las universidades para sostener la calidad, y las variables claves para alcanzarla, tales como la acreditación, contención de costos, cuenta pública y niveles de retención. Todo esto bajo escenarios de financiamiento restringido y alta competencia.

En el tercer y cuarto capítulo, se aborda el financiamiento de las universidades chilenas bajo los escenarios de políticas neoliberales a ultranza, con un rol más distante del Estado, con precios y costos crecientes y una situación deficitaria endémica. En este contexto se abordan la calidad, la cobertura y el financiamiento público a la educación superior, donde la escasez y la ineficiente distribución se asoman como una constante que confabula seriamente contra la misión que la sociedad le asigna a sus Universidades. El capítulo cinco analiza los desafíos de las universidades públicas y sus académicos para obtener financiamiento, los esfuerzos para controlar sus costos crecientes, las dificultades para trabajar en forma asociativa y contar con gobernanzas que promuevan su desarrollo alineado con las políticas públicas. Asimismo se plantean los posibles escenarios para la evolución futura de las universidades públicas.

En el capítulo seis, se aborda la problemática de la necesidad creciente de financiamiento para sostener los costos ascendentes asociados a la calidad y generación de bienes públicos exigidos a las universidades estatales. En este contexto se analizan los costos de una posible gratuidad de la educación superior en Chile.

Finalmente, y dado que este trabajo se realiza, en un contexto social y político crucial para el futuro de la educación pública, y particularmente la educación superior, se realizan algunas recomendaciones en torno al financiamiento y a la institucionalidad de las Universidades para responder a los desafíos que le plantea la sociedad y los crecientes niveles de desarrollo económico del país.

Este capítulo deja establecido que la Universidad como concepto, desde su origen ha estado fuertemente influenciada por factores políticos, religiosos y sociales que han ido moldeando sus estructuras e influencia a través del tiempo, desde la universidad medieval hasta la contemporánea. En el caso de Latinoamérica, la llamada Reforma de Córdoba del año 1918, en Argentina, influyó a las principales universidades de la región, incluido Chile, para que se convirtieran en actores sociales permanentemente movilizados e influyentes. En dicho contexto se consolida la Universidad de Chile y comienzan a surgir universidades regionales como actores relevantes vinculados al desarrollo del país.

Se presenta el rol histórico del Estado en el financiamiento de las universidades públicas, la influencia de la Universidad de Chile en el sistema educacional chileno, el reordenamiento del mapa de universidades a partir de 1981, nuevamente ligado a motivos sociales y políticos, y la irrupción de oferentes privados de educación superior. Todo lo cual ha modelado las estructuras actuales del sistema de educación superior y las políticas de financiamiento actualmente imperantes, caracterizado por un fuerte financiamiento a la demanda, con un débil apoyo a las instituciones.

Capítulo 1 La universidad, sus comienzos y antecedentes históricos

No podríamos comprender las intrincadas lógicas del funcionamiento de las universidades actuales, si no nos remontamos a revisar los orígenes fundacionales de éstas, que se presentan con cierta nitidez a partir de los llamados siglos “oscuros”, el X y XI, y abordar su nacimiento desde una perspectiva histórica-filosófica.

Centrada en la concepción de la realidad y del saber heredado del mundo clásico de los griegos, el cual formó parte del cristianismo y el que a su vez le imbuyó su espíritu, la universidad ha encauzado, a través de sus funciones sustantivas, la inquietud del ser humano por conocer su posición dentro del mundo y ha dado un rico significado al sentido de vida de las culturas.

1. El sentido del Universitas y su asociación con la Educación Superior

La palabra *universitas* es de origen latino y significa el conjunto integral y completo de los seres particulares constituidos en una colectividad determinada.

En la Edad Media el vocablo *universitas*, del cual se deriva la palabra española “universidad”, se empleó originariamente para designar cualquier comunidad o corporación considerada en su aspecto colectivo. Cuando se le usaba para designar a un cuerpo dedicado a la enseñanza y a la educación se requería de un complemento, así se decía: *universitas magistrorum et scholarium* (totalidad del gremio maestros y alumnos).

Hacia el fin del siglo XIV la palabra *universitas* empezó a emplearse sola, con el significado exclusivo de comunidad de maestros y de discípulos, cuya existencia corporativa había sido reconocida por la autoridad eclesiástica o civil o por ambas a la vez. En nuestros días se entiende por universidad la corporación de profesores y estudiantes dedicados a los estudios superiores.²

2. Los factores políticos y religiosos presentes en la expansión de las universidades

Para comprender de manera adecuada el desarrollo y el nuevo carácter que la enseñanza asumió en el curso de los siglos XII y XIII deben analizarse algunas causas que se sumaron para la organización de las primitivas universidades.

Al alero de las parroquias, de las catedrales y de los claustros se multiplicaron las escuelas a favor no sólo de clérigos y monjes, sino también de los pobres que no podían recurrir a preceptores particulares; esto debido al impulso de los párrocos, obispos y las disposiciones de concilios locales y en especial de los ecuménicos II y IV de Letrán (1179-1225).

En este contexto, aparecieron las más antiguas universidades, como las de Bolonia, París y Oxford, cada cual consideraba como un *studium generale* o una *universitas magistrorum et scholarium*. Sus antecedentes fueron la escuela de Derecho en Bolonia, varias escuelas de Filosofía en París y las escuelas monásticas en Oxford³.

El factor religioso fue decisivo para el desenvolvimiento histórico de la universidad. Pero además de esto en el siglo XIII nacieron dos órdenes religiosos, sin los cuales no hubiese sido posible el rápido desarrollo de las universidades. En el año 1217 los dominicos entraron en París y en el año 1219 llegaron los franciscanos quienes establecieron sus respectivos *studia*.

3. La Universidad Medieval: Bolonia, París, Oxford y Cambridge

A partir del año 800, establecido el Imperio Cristiano de Occidente, se observó una estrecha vinculación entre las estructuras políticas del reino terrenal y de las eclesiásticas, y la estructura sociopolítica del feudalismo dependía en su estabilidad del Estado imperial de la Iglesia. En este período medieval, también conocido como benedictino en honor a los monjes amanuenses de las obras filosóficas y literarias de la Antigüedad Clásica, nacieron las universidades.

La primera universidad que se conoce en el siglo XI es la de Salerno. Esta había sido anteriormente una escuela de medicina, y continuó siéndolo después de que se constituyó en *studium generale*.

² Mondaca Cerón, Jesús Salvador, "La universidad: un acercamiento histórico-filosófico", Revista Theoria Vol. 16 (2) 2007, p. 34

³ Arnold, Marcelo, "Las Universidades como Sistemas Sociales: Estructura y Semántica", Revista Mad. No.2. Mayo 2000. Departamento de Antropología. Universidad de Chile. Disponible en: <http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/mad/02/paper01.htm>, febrero 2010.

La universidad de Bolonia tiene sus raíces en el siglo XI. La facultad original fue la de leyes, en 1087, a la que se añadieron alrededor del año 1200 la de medicina y la de filosofía. La facultad de teología fue reconocida hasta el año 1360 por Inocencio IV. De esta manera nacieron las *universitates* tomadas bajo el sentido de corporación⁴.

En París nació la universidad de maestros quienes se agremiaron para afirmar poco a poco su autoridad frente a los poderes constituidos y conquistar derechos estables. Posteriormente se integraron los alumnos. La unión de estos dos gremios (tanto de maestros como de estudiantes) fue lo que dio origen a la universidad. Tres causas convergieron para la fundación y desarrollo de la universidad de París. Primeramente, la existencia de un medio escolar muy floreciente desde el siglo XII, la enseñanza dada por los victorinos y por profesores como Abelardo, quien con su enseñanza atrajo hacia París un gran número de estudiantes procedentes de Italia, Inglaterra y Alemania, y por otra parte la protección de los papas y de los reyes de Francia. El papado jugó el papel principal en la organización y desarrollo de la universidad.

En Inglaterra florecieron dos centros del saber. La universidad de Oxford fue el resultado de la fusión de dos escuelas monacales del siglo XII, y se constituyó en *studium generale* gracias a la protección del Papa Inocencio IV. La enseñanza en Oxford tuvo una gran originalidad propia: el interés religioso era tan fuerte como en París, pero la manera de subordinar las ciencias a la teología era más libre.

4. La Universidad Renacentista, la crisis de las universidades católicas y la incorporación del Estado

La universidad durante su desarrollo recibiría la influencia de los nuevos estados que surgirían y del movimiento humanista. En la primera mitad del siglo XV las relaciones de los pontífices con las universidades continuaron siendo las mismas, los Estados procuraron proteger y multiplicar las universidades. Pero la harían cada vez menos *universitas*: de una institución de Estado, en un centro nacional cada vez más especializado y menos rico en contenido universal y en extensión humana. Esto dio como resultado la desaparición de muchas universidades. Mientras que en 1789 existían 143, en 1815 sólo habían 83. Las 22 universidades francesas habían sido abolidas y reemplazadas por colegios y facultades aisladas⁵.

La Reforma y su combinación con el humanismo marcaron el fin del concepto de universidad universal que prevaleció en la Edad Media. Además, las universidades se conformaron como estados territorialmente independientes. La universidad de Wittenberg se constituyó en modelo para las nuevas universidades protestantes y para la reforma de otras.

⁴ Mondaca Cerón, Jesús Salvador, p. 42.

⁵ Mondaca Cerón, Jesús Salvador,.

5. La Universidad Napoleónica y la abolición de las universidades

Con la formación de las sociedades políticas modernas fue de vital importancia la capacitación de los servidores civiles, la nueva clase social responsable de la administración territorial. Fue necesaria una visión específica en áreas legales, ajena a las interpretaciones religiosas que hasta entonces imperaban. Sin embargo, la pobre observación de las necesidades inmediatas les hizo perder de vista el carácter de su estudio, pues ellas fueron transformadas en institutos técnicos para obtener profesionistas útiles a la sociedad⁶. Con la Revolución Francesa quedaron abolidas todas las universidades el 15 de septiembre de 1793, y en su lugar fueron constituidas escuelas especiales bajo el control directo del Estado, orientadas a la formación de profesionistas. En 1806 se creó la Universidad de Francia, entendida como la única y gran universidad nacional, de la que de uno u otro modo pasaban a depender todos los centros todos los centros universitarios. Napoleón concibió a la universidad como un ejército y a los maestros como oficiales, a los que consideró como empleados asalariados del Estado. Era una sola universidad en toda Francia y ella al servicio del Estado⁷.

6. La Universidad Moderna vinculada a la docencia e investigación

La noción de universidad moderna, que se apunta tras la apertura de la Universidad de Berlín, sugiere que la función de la universidad no era enseñar el conocimiento aceptado, sino demostrar cómo se habían descubierto tales conocimientos. Desde esta perspectiva, el estudio de la ciencia se consideró como el fundamento a partir del cual era viable el desarrollo de la investigación empírica. Wilhelm von Humboldt, en el origen de esta universidad, persuadió al rey de Prusia para que fundara un centro en Berlín basado en las ideas del teólogo y filósofo Friedrich Scheleiermacher, quien creía fundamentalmente en la importancia de despertar en los estudiantes la idea de la ciencia y considerar sus leyes como aspectos esenciales de su vida diaria. Docencia e investigación comenzaron a formar –desde entonces- una indiscernible unidad en la tradición universitaria alemana.

7. La universidad contemporánea expande la matrícula

Desde finales del siglo XIX, el esquema de universidad alemana influyó decisivamente en la creación de la universidad moderna en Europa, Estados Unidos, Japón y América Latina. Fue así como el espíritu científico modernizó las estructuras tradicionales de las universidades, a la vez que propició un clima de libertades en la esfera de la enseñanza, el estudio y la investigación. Esta renovación trajo consigo una expansión extraordinaria de la matrícula universitaria. En 1939 existían cerca de 200 centros, en contraste con los 100 que había en 1840⁸.

⁶ Sanz, Nuria y Bergan, Sjur, El patrimonio de las universidades europeas, Publicación Unesco 2002, p. 242.

⁷ Borrero Cabal, Alfonso, La autonomía universitaria, Internet, febrero 2010, disponible en http://www.dfpd.edu.uy/web_08/docentes/atd/proy_ley_educ/1056_autonomia.pdf.

⁸ Mondaca Cerón, Jesús Salvador, p. 45

8. La universidad en América Latina y el cambio social impulsado por la Reforma de Córdoba

En América Latina la reforma universitaria comenzó en la primera década del siglo XX. Sin duda alguna, el movimiento de Córdoba⁹ fue, por sus características y repercusiones, el que recogió y expresó con mayor vigor lo que vendría a ser un nuevo ideario para la institución universitaria latinoamericana.

Frente a la ordenada y sistemática discusión filosófica que precedió a la reforma de las universidades alemanas, la llamada Reforma de Córdoba fue como una impetuosa vorágine de ideas y acontecimientos de cuyo seno emergieron los más diversos e inesperados efectos. Le sucedieron Perú (1919), Chile (1920), Colombia (1922), Cuba (1923)¹⁰.

La universidad se concebía, de tal manera, como una herramienta o instrumento del cambio social. Su función primordial, si bien era formar al estudiante, exigía que en semejante formación se inyectasen los gérmenes y motivaciones que hicieran de ese estudiante un agente que actuara dinámicamente sobre su sociedad para transformarla.

9. La relación entre el pasado y el presente, para entender las complejidades asociadas al mundo universitario

Sin dudas la universidad con sus vicisitudes ha cambiado y se ha desarrollado a través de los siglos, pero en esencia sigue enfrentando hasta hoy los mismos problemas en torno a la investigación, la docencia, el servicio a la comunidad, la autonomía, la internacionalización, la calidad, el financiamiento y aquello que actualmente se nos presenta como novedoso, pero que en realidad no lo es.

Quienes toman decisiones no siempre toman en cuenta las tradiciones y el legado de las universidades, aunque estas tradiciones sean valiosas. Rescatar esos valores debe ser fundamental para entender que las universidades, desde su origen, son los mejores ejemplos de apertura y desarrollo que se han sustentado en su naturaleza eminentemente global y benéfica. Lo que hoy precisa la universidad es estructurar planes de desarrollo que establezcan prioridades institucionales y académicas que redimensionen el valor de sus atributos primigenios vinculados a las nuevas representaciones sociales y a lo que exigen nuestras sociedades absolutamente interdependientes.

Por lo tanto entender el origen de las *universitas* nos brinda grandes luces sobre el papel que juega la universidad contemporánea.

⁹ Reforma Universitaria (Manifiesto de Córdoba) de 1918, Internet, disponible en <http://www.fmmeduacion.com.ar/Historia/Documentoshist/1918universidad.htm>, febrero de 2010.

¹⁰ Arnold, Marcelo,

10. La Universidad de Chile, la primera Superintendencia de Educación. Su consolidación bajo la ley de 1879

Todas las Constituciones Políticas de la República repitieron el precepto de que “la educación pública es una atención preferente del Estado”. La de 1833, hija de un gobierno oligárquico y autoritario, al consagrar también ese principio, fue más lejos aún: creó la Superintendencia de Educación, con la cual quería controlar la eficacia de la enseñanza, y en ningún caso ir en contra de la libertad de enseñar¹¹.

Durante los primeros años de vida de la Universidad de Chile, su actividad principal fue la Superintendencia de Educación, pues sin ella podía fácilmente ser vista como una academia honorífica, como una institución de lujo sin gran actividad. Junto con el cultivo de las letras y de las ciencias, que tomarían cierto tiempo en arraigarse a la nueva institución, uno de los objetivos fundamentales que inspiraron su creación fue la dirección de la enseñanza pública y la inspección de todos los establecimientos de educación.

La ley de 1879 estuvo en vigencia casi medio siglo, hasta 1927, viviendo la Universidad de Chile un período de expansión, consolidación y prestigio bajo su imperio. De acuerdo al texto legal, la Universidad de Chile se definía como una academia científica y como Superintendencia de Educación. A través del ejercicio de esta labor (Superintendencia de Educación), la Universidad de Chile prácticamente creó un sistema de educación, proponiendo textos, diseñando planes de estudios y métodos pedagógicos y ocupándose de la dirección y control de toda la educación pública.

Consecuente con lo anterior puso su mayor énfasis en la formación profesional de los estudiantes, lo que dio como resultado, a tono con los aires del positivismo de la época, una universidad “profesionalista”. Por ello hasta los 20 prácticamente toda la clase dirigente, en los ámbitos de la política, la economía y la magistratura se formaron en sus aulas.

11. La inamovilidad de los académicos, el personal de las universidades y otras consecuencias de la ley de 1879

La ley de 1879 establece la inamovilidad de los catedráticos y personal de la universidad. Queda abolido el régimen de la ley de 1842¹² que declaraba amovibles a discreción del patrono, vale decir del Presidente de la República, a todos los empleados de la universidad. En cuanto al rector y a los decanos, su remoción se sujeta ahora al acuerdo del Senado

Durante la ley de 1879 fueron creadas cuatro universidades: la Católica de Chile, la de Concepción, y las “industriales” Federico Santa María y Católica de Valparaíso. Todas ellas, en virtud de lo dispuesto en el Estatuto, quedaron bajo la tuición de Uch.

¹¹ Meller, Alan y Meller, Patricio p. 58.

¹² Ley Orgánica de la Universidad de Chile del 19 de noviembre de 1842. Ver “Una mirada histórica a la fundación de la Universidad de Chile”, Internet, disponible en http://www.uchile.cl/uchile.portal?_nfpb=true&_pageLabel=conUrl&url=4727#1, febrero 2010

Lentamente, estos centros de educación superior iniciaron un proceso de autonomía que los desligó de la universidad estatal, lo que en parte fue reconocido en la ley de 1931¹³.

Entonces la Universidad de Chile había nacido como órgano del Estado; la UC, al alero de la Iglesia Católica, y tiempo después surgirían la Universidad Católica de Valparaíso (UCV) y la Universidad Técnica Federico Santa María (UTFSM), a través de capitales privados. En tanto la Universidad de Concepción, fundada en 1919 tuvo un origen distinto *“La Universidad penquista no nació como órgano del Estado ni a la sombra de la Iglesia ni por obra de la munificencia de algún millonario. No debió tampoco su vida, el caso de la Universidad de París, a la organización espontánea de profesores y estudiantes unidos en el propósito común de cultivar y extender sus conocimientos...”* expresaba su fundador y primer rector, Enrique Molina Garmendia en la conmemoración del Aniversario 25° de la Universidad.

12. El impacto financiero y social de la crisis de 1929 en la Universidad de Chile

La universidad había crecido, pero como en una embarcación en la que se han subido más tripulantes de los aconsejables, su andar se tornaba dificultoso y arriesgaba hundirse. La crisis fue nacional, el régimen de gobierno se derrumbó y su economía se hundió a causa de la ruina de la riqueza salitrera y de la crisis mundial de 1929. Chile dejaba de ser el país próspero y poderoso de fines del siglo XIX¹⁴.

Especialmente notable fue el auge de matrículas en el Instituto Pedagógico: partió con 31 alumnos en 1890 y diez años más tarde registraba 210. En 1917 eran 586. Hacia 1925, la congestión de las escuelas universitarias era un hecho a la vista de todos, y se producía la crisis de la Uch. Era una crisis de sobreproducción¹⁵. El crecimiento inorgánico de la matrícula universitaria llevaba en sí el germen de la crisis. La disciplina estudiantil se fue relajando y la calidad profesional bajó. La inquietud de los jóvenes, con fuertes visos de violencia, irrumpió en las aulas, dificultando seriamente el desarrollo de la vida universitaria.

Sin embargo, este clima de agitación no era característica exclusiva del estudiantado nacional. Desde 1918, las universidades latinoamericanas venían recibiendo la influencia del sistema de cogobierno, que había instaurado en la Universidad de Córdoba. Este fermento de “renovación” se había afianzado con todas las ideas político-sociales contemporáneas¹⁶. Ahora bien, el problema principal que tiene el cogobierno es que cambia la lógica esencial de la universidad; el poder se convierte en el foco central. El debate de ideas es sustituido por la lucha por el poder. No hay nada más antagónico al debate de ideas que la lógica del poder¹⁷.

¹³ El 20 de mayo de 1931, se aprueba el "Estatuto Orgánico de la Enseñanza Universitaria" mediante el DFL N° 280.

¹⁴ Meller, Alan y Meller, Patricio, p. 81.

¹⁵ Galdames, Luis, La Universidad de Chile 1843-1934, p. 199.

¹⁶ Mella R., Rolando, Historia de la Universidad de Chile, p. 149.

¹⁷ Meller, Alan y Meller, Patricio, p. 81.

13. El sistema universitario hasta comienzos de la década de los sesenta.

El sistema universitario de Chile a comienzos de la década de los sesenta comprendía ocho universidades: la de Chile (fundada en 1842), la Católica (1888), la de Concepción (1919), la Católica de Valparaíso (1927), la Católica del Norte (Antofagasta) (1928), la Técnica Federico Santa María (Valparaíso) (1931), la Técnica del Estado (1947) y la Austral de Valdivia (1954). La oferta de vacantes para la educación superior se había vuelto insuficiente, más aún luego de la Reforma Educacional implementada por el gobierno de Eduardo Frei Montalva. Esto implicó un gran salto experimentado por la enseñanza básica: una ampliación rápida de la cobertura, hasta absorber casi toda la demanda de escolaridad y la modernización de sus contenidos y currículos. Este vuelco, en buena medida, determinó y precipitó el acrecentamiento de la demanda sobre la enseñanza media, presionando eventualmente a la enseñanza universitaria.

Las cifras son elocuentes: en la Universidad de Chile, la cantidad de estudiantes pasó de 6.000 en 1940 a 29.000 en 1967; sus facultades, de 8 a 13. Entre los años 1964 y 1971, el conjunto de las universidades multiplicó 2,6 veces sus estudiantes, de 36.841 a 96.200, lo que implicaba un aumento anual del 15%, es decir, seis veces el crecimiento demográfico del país. No varió sustancialmente el carácter socialmente discriminador del sistema. En la Universidad de Chile, principal plantel estatal, el total de jóvenes provenientes de hogares obreros o campesinos no excedía el 2,1%¹⁸.

Visto en forma retrospectiva podemos derribar el mito que sostiene que en el pasado Chile tuvo una educación ejemplar. No es así. Durante casi 150 años su educación fue excluyente y elitista. En 1950, un 49% de los niños y jóvenes entre 6 y 18 años permanecía fuera del sistema escolar; apenas un 13% de los alumnos del estrato bajo ingresaba al primer año de la educación media y sólo 3 de cada 100 jóvenes entre 20 y 24 cursaban estudios superiores. El acceso a la educación constituía un privilegio y una fuente de segregación social¹⁹.

14. El rol histórico del Estado en el financiamiento de la educación superior. El Consejo de Rectores y el esquema de financiamiento promovido por Juan Gómez Milla

Cuando se le propuso integrar el Gobierno del Presidente Carlos Ibáñez del Campo como Ministro de Educación en 1954, Juan Gómez Milla, se posiciona para iniciar un largo camino de concreciones en pro del interés nacional. Así, el 13 de agosto de 1954 se consolida tan esperada iniciativa, con la promulgación de la Ley N^o 11.575 del Ministerio de Hacienda, publicada al día siguiente, en cuyo artículo 36 se establece: “Desde el 1^a de enero de 1956, el medio por ciento de todos los impuestos directos e indirectos de carácter fiscal y de los derechos de aduana y de exportación, ingresará durante 20 años a una cuenta especial de depósito que la Contraloría General de la República ordenará llevar y se destinará a formar el Fondo de Construcción e Investigaciones Universitarias”.

18 Acevedo, Carlos, Educación en Chile 1850-1950, Internet, disponible en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2292748>, febrero 2010.

19 Acevedo, Carlos,

Esta misma ley contempló en su letra a) que los recursos acumulados se repartirán en 10/18 para la Universidad de Chile, de los cuales, a lo menos 2/18 irían a su sede en Valparaíso, 2/18 para la Universidad de Concepción, 2/18 para la Universidad Católica de Santiago, 1/18 para la Universidad Técnica Federico Santa María, 1/18 para la Universidad Técnica del Estado y 1/18 para la Universidad Austral. Sin embargo, esta ley restringía el uso de los recursos “sólo para construir, amueblar, habilitar, y dotar de estaciones experimentales, plantas, laboratorios e institutos de investigación científica y tecnológica, destinados a aumentar y mejorar la productividad de la agricultura, industria, minería, a promover el inventario y aprovechamiento racional de los recursos del país y a procurar una mejor organización de las diferentes actividades económicas²⁰.

Adicionalmente, la ley de Gómez Milla expresaba en su letra c) del mismo artículo que “Un Consejo compuesto por los Rectores de las Universidades mencionadas en la letra a) del presente artículo y presidido por el Rector de la Universidad de Chile, confeccionará anualmente planes de coordinación de las investigaciones tecnológicas, dentro de los presupuestos que para ellas hayan aprobado las respectivas Universidades²¹.

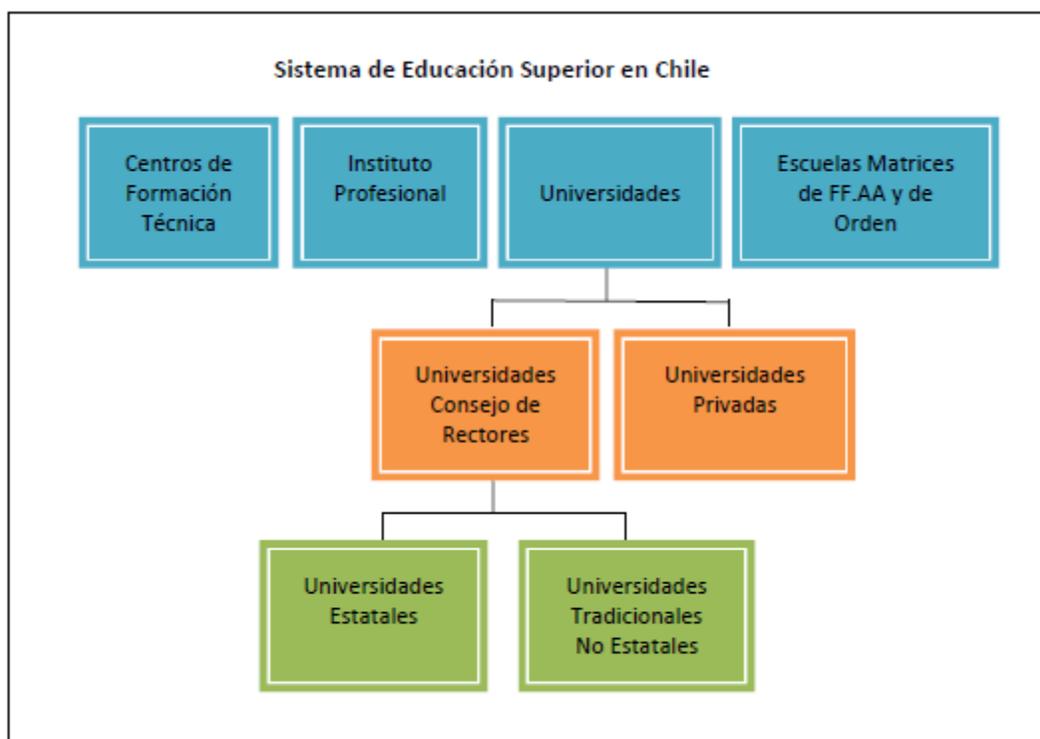
15. El ordenamiento jurídico actual de la Educación Superior. Un salto en la historia

De acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente, el Sistema de Educación en Chile se encuentra reconocido y regulado por la ley N° 20.370, Ley General de Educación, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 2, de 2009, del Ministerio de Educación, texto orgánico constitucional que en los artículos 21 y 52, definen, conceptualizan y reconocen oficialmente la existencia de 4 tipos de Instituciones de Educación Superior según el cuadro n°1:

²⁰ Morales Segura, Raúl, p. 22.

²¹ Morales Segura, Raúl, Horizontes de la Crisis Universitaria Chilena, p. 10.

Figura 1 Sistema de Educación Superior en Chile



Fuente: Art 52 DFL n°2 del 2009 Ministerio de Educación

Lo anterior se traduce en cifras actuales a las siguientes cantidades de instituciones

Tabla 1 Número de Instituciones de Educación Superior

Tipo	2000	2005	2010	2011	2012
Universidades	64	63	60	60	60
Institutos	60	47	44	45	42
Centros de Formación Técnica	116	111	73	73	62
Total Sistema	240	221	177	178	164

Fuente: Bases SIES-MINEDUC (2013)

Respecto a la educación terciaria, en el año 2011, hay más de 1 millón de estudiantes en el sistema de educación superior de pregrado. Dichas cifras representan una cobertura bruta del 52%, en base del grupo etario 18-24 años, siendo el promedio de los países desarrollados OECD del 65%. Al respecto, en torno a la mitad de chilenos estudian en universidades de reciente creación. Las universidades se dividen en Privadas y las pertenecientes al Consejo de Rectores de Universidades Chilenas (CRUCH)²².

²²Véase Anexo 1 (Universidades de CRUCH)

Dentro de las Universidades pertenecientes al CRUCH, podemos clasificarlas según su “propiedad”, en donde encontramos las Universidades Estatales y las Universidades Particulares con subsidio estatal directo.

Tabla 2 Matricula en el Sistema de Educación Superior de Chile (2012)

Tipo de institución	Número de estudiantes				
	2008	2009	2010	2011	2012
Universidades (estatales y privadas)	546.208	576.600	634.733	661.862	685.977
Institutos Profesionales	162.870	189.622	224.339	267.766	301.156
Centros de Formación Técnica	95.903	110.021	128.571	138.635	140.048
Total	804.981	876.243	987.643	1.068.263	1.127.181

Fuente: Base SIES - MINEDUC (2013)

El informe CASEN 2009, señala que el 73% de la fuerza laboral en Chile tiene un nivel de formación menor o igual a la educación media. Esto, lleva a necesitar una educación más especializada y de calidad, para lograr un real crecimiento económico, la cual es otorgada por los centros de educación superior (Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica). Por lo tanto podemos señalar que aún existen espacios para incorporar más estudiantes al sistema de educación terciaria, considerando además que, el informe CASEN 2009 indica que el 27% de la fuerza ocupacional tiene un nivel de educación superior, donde el 7% provienen de Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica, el 12% de carreras universitarias, el 5% de carreras universitarias incompletas y el 3% de educación sin título obtenido.

Según datos de la OECD 2010, la proyección de la fuerza laboral debería tener el 16% del total, con educación de nivel técnico profesional y un 20% de nivel universitario. Para alcanzar dicho objetivo se estima que Chile tardaría unos 19 años.

16. El punto de quiebre del financiamiento a la educación superior: El modelo neoliberal y la irrupción de las universidades privadas

La posición neoliberal fue la visión ideológica hegemónica dentro del régimen militar. Su principal crítica al modelo de educación superior vigente antes de 1980 se concentra en su carácter monopólico, restringido a ocho instituciones, burocratizado y carente de incentivos para su perfeccionamiento (pues excluye la competencia). Esta concepción se impone a tal grado, que incluso hoy se sigue creyendo que la competencia es el único mecanismo de perfeccionamiento de las instituciones. Para la concepción neoliberal, el mercado constituye el único mecanismo necesario para regular y promover el desarrollo universitario

En otras palabras, los Chicago Boys creían que una institución que se desarrollaba fuera del mercado, bajo el alero del Estado, era un como niño mal alimentado que no podría crecer plenamente. La competencia era el estímulo (o alimento) que permitía

progresar a la cultura, e incluso a toda una civilización. Los máximos beneficios de cualquier empresa humana podían alcanzarse bajo la operatoria de una sola ley: la ley del libre mercado; los mercados competitivos conducen al nirvana. La crisis que venían enfrentando las universidades desde mediados del XX tenían una sola causa y una solución. La causa era que se desenvolvían dentro de un sistema monopólico. La solución: que evolucionen compitiendo²³.

Hasta 1980, el sistema de educación terciaria consistía en sólo 8 universidades, donde las dos pertenecientes al Estado (la Universidad de Chile y la Universidad Técnica del Estado) tenían 65% de toda la matrícula y un gran número de sedes regionales, éstas junto con las seis privadas recibían casi todo el financiamiento desde el sector público. En 1980, la matrícula total de la educación superior era 116.962 alumnos, con una cobertura de un 7,2% del grupo etario de 18-24 años²⁴.

Entre 1981 y 1987 se fundaron sólo tres universidades privadas: Diego Portales, Central y Gabriela Mistral. Todas en Santiago. Entre 1988 y 1990 se crearon 37 universidades en diferentes ciudades del país.

El fin del monopolio de las ocho universidades es reemplazado por la existencia, hacia 1990, de casi medio centenar de ellas. Esta oferta más amplia encuentra a su vez una mayor demanda por cupos y vacantes. Obviamente, surge la preocupación por la calidad y contenido de la docencia proporcionada por las nuevas instituciones de educación superior. La respuesta neoliberal es simple: la competencia eliminará a aquellas universidades que proporcionen un servicio de mala calidad.

Se estableció que el aporte fiscal entregado comenzaría a reducirse a partir de 1982, hasta llegar en 1985 al 50% del de 1980, con los reajustes correspondientes. Este aporte fue llamado aporte fiscal directo (AFD)²⁵.

Con respecto a esto, es clarificador lo sostenido por el ex rector de la Universidad de Chile, Edgardo Boeninger: “La educación universitaria gratuita es aristocratizante. Implica, en efecto, subsidiar a estudiantes que en su abrumadora mayoría provienen de los estratos medios y altos, con cargo a la comunidad entera, conformada principalmente por personas y familias de escasos recursos”. Es lógico entonces que los estudiantes paguen el costo de la docencia, aunque no de la investigación y extensión, que constituyen actividades denominadas como bien público destinadas a beneficiar al conjunto de la sociedad. Por cierto, este costo debe recaer sólo sobre aquellos que disponen para pagar.

En resumen, el financiamiento que proporciona el Estado a las universidades, por lo tanto, provenía de tres fuentes: el AFD, el CFU y el AFI. Con todo, los montos

²³ Meller, Alan y Meller, Patricio, p. 133

²⁴ Informe OCDE, pagina 33 citar correctamente

²⁵ Fue creado a través del DFL N° 4 del año 1981, el cual estableció la distribución de un aporte basal entre las 8 universidades del Consejo de Rectores –públicas y privadas- que el Estado les reconocía capacidad generadora de bienes públicos en educación superior.

otorgados fueron disminuyendo año a año para el caso de la Uch. Los ingresos no fueron suficientes para mantener en buen pie a la institución; a ello hay que agregar la sangría presupuestaria que generaron el canal de televisión, la radio, el hospital y un sin fin de actividades anexas. Las instituciones de educación superior se vieron en la obligación de asumir con decisión, pero no plenamente convencidas, que el financiamiento de ellas debía tender hacia el aumento de los ingresos propios.

Se requirió un largo proceso de maduración para la consolidación de los cambios culturales que la incorporación de criterios empresariales exigía a las universidades. Los miembros de la educación superior debieron acostumbrarse a escuchar y aprender sobre competencia, eficiencia, eficacia, calidad, centros de costos, definición de productos, determinación de las demandas, mercados, posibles clientes, etc. Para estos académicos, cumplir con estas funciones les parece una distorsión fundamental del quehacer universitario, una carga y una desviación de las tareas en las que desearían desempeñarse. Por ello, si las universidades tienen que incorporar mecanismos de las empresas para desenvolverse, lo más adecuado sería que este trabajo lo desempeñen profesionales que sepan de estas materias y que no sufran por llevarlas a cabo

17. Los principales problemas y críticas de la universidad actual. La retirada del Estado benefactor y los mayores costos

Dada, la reducción relativa de los recursos públicos y los elevados gastos que implican los requerimientos de equipamiento y modernización tecnológica, las universidades se ven obligadas a generar fondos, y lo hacen a través del aumento de los aranceles a los estudiantes. La tasa de retorno de un título universitario supera el 20%, y se percibe que este imperioso para enfrentar un futuro cambiante e incierto; además un grado universitario es el más importante mecanismo de movilidad social.

Paralelamente existe una pérdida de calidad del aprendizaje debido a tres fenómenos distintos:

- Primero: al ingresar un mayor número de estudiantes, se admiten alumnos con menores aptitudes; los profesores tienden a adaptar la enseñanza al nivel del alumno promedio, y este promedio ha disminuido.
- Segundo: si bien el proceso de aprendizaje universitario depende en gran medida de los profesores, también incide la interacción con los compañeros de curso; esto último, obviamente, se resiente con una admisión menos restrictiva.
- Tercero: para evitar un incremento de los costos, las universidades amplían el número de alumnos por cada clase, y además contratan profesores/hora (jornada parcial). Como resultado final, los alumnos pagan más por una educación universitaria de peor calidad.

Por otra parte, ha habido un doble cuestionamiento al modelo “torre de marfil universitaria”. Parte importante de la opinión pública siente que las universidades han sido enclaves protegidos para que los “monjes académicos” puedan reflexionar tranquilamente. Han surgido dudas sobre cuál es la rentabilidad social de esa actividad.

Además ¿por qué esto sería permitido sólo a los profesores universitarios y no a los poetas, los artistas y los filósofos?²⁶.

Por lo tanto, la universidad está sometida a una gran variedad y disímiles presiones externas. Todo esto con una menor disponibilidad de recursos públicos y empujando la lógica del autofinanciamiento. Muy pocos entienden que hay *trade-offs* (conflictos); tratar de cumplir bien un objetivo afecta al cumplimiento y la calidad de los otros. Prueba de ello han sido los escándalos tipo MOP-Gate en los cuales estuvo involucrada la Universidad de Chile.

18. La universidad de cara al siglo XXI. Los dilemas de su existencia

Considerando una universidad compleja, tenemos las siguientes alternativas competitivas (algunas son sustitutos más cercanos que otras):

1. La docencia y educación de futuros profesionales. Hay universidades privadas e institutos profesionales dedicados “exclusivamente” a la labor docente. Este tipo de instituciones, pagando altas remuneraciones (por jornada parcial), puede atraer a profesores idóneos especializados en los temas en cuestión.
2. El rol de la universidad como la institución que preserva y transmite información y conocimiento tiene ahora serios competidores. El Internet tiene más información, un acceso más fácil y barato, y está más al día. Pero, además, ha habido un notorio mejoramiento de la calidad y cantidad de la información y conocimiento.
3. El rol de la universidad en la generación de ideas también enfrenta competencia. Los *think tank* (centros relativamente pequeños dedicados exclusivamente al análisis de problemas específicos), tanto nacionales como extranjeros, tienen expertos que destinan bastante tiempo sólo a analizar los temas relevantes de la discusión presente y futura. Esta también es una actividad en la cual se observa una participación creciente de los medios de comunicación.
4. En la interacción con las empresas del sector privado y con las agencias del sector público, las empresas consultoras constituidas por profesionales, tienen ventajas comparativas asociadas a la dedicación exclusiva, a la mayor flexibilidad para firmar contratos, al mayor grado de especialización para tópicos concretos.
5. En la interacción con la sociedad, las organizaciones no gubernamentales tienen ventajas comparativas respecto de las universidades. Estas ONG constituyen grupos de presión que tratan de generar reacciones de la sociedad ante temas que estiman que están afectando el bienestar.

La universidad no debe temer ni tampoco ignorar a la competencia. La universidad tiene que privilegiar y enfatizar sus virtudes en todo lo que hace: objetividad, ecuanimidad y seriedad en el análisis de los problemas y en los planteamientos emitidos; velar por el bien común y no por intereses particulares. La universidad tiene que rescatar su esencia:

²⁶ Meller, Alan y Meller, Patricio, p. 20.

reflexionar y cuestionar hacia dónde está yendo el mundo actual, mejorar la comprensión de los fenómenos naturales y sociales, investigar cómo superar los nuevos problemas que enfrenta la sociedad; en el área docente, inducir en los estudiantes la inquietud por el conocimiento, el saber y una preocupación por mejorar el bienestar social²⁷.

Resumen Capítulo 1

Las universidades desde su origen hasta nuestros tiempos, han estado vinculadas estrechamente a los sistemas políticos y sociales de los países, sirviendo de catalizador para los movimientos filosóficos y culturales. Nuestro país no ha sido la excepción y a partir de la Universidad de Chile, estas instituciones han aportado bienes públicos, por lo cual el Estado les ha entregado financiamiento y apoyo para el desarrollo de sus actividades. En dicho contexto la relación Estado-Gobierno-Universidad se desarrolló fuertemente hasta el quiebre institucional de 1973, permitiendo en 1981 la creación de universidades privadas y una fragmentación de las universidades nacionales, restándole hasta límites extremos el financiamiento, desvinculando al Estado de su rol esencial de apoyo a la Educación Superior Pública.

Entonces, podemos comprobar que las decisiones políticas influyeron en el desarrollo de la Educación Superior, resultando en una masificación de la cobertura, que se acepta como variable positiva, pero con resultados inciertos en calidad, integración social y producción de bienes públicos, producto del retiro del Estado como pilar fundamental del financiamiento, empujando a las universidades estatales a competir en desigualdad de condiciones, debilitando su impacto en la sociedad.

²⁷ Meller, Alan y Meller, Patricio, p. 228.

Este capítulo aborda los desafíos y tendencias de las universidades para sostener la calidad, y las variables claves asociadas a ella, tales como la acreditación, la eficiencia en costos, la cuenta pública y los niveles de retención académica de sus estudiantes. Las universidades enfrentan complejos escenarios producto de la disminución de recursos públicos y un entorno altamente competitivo, con un fuerte avance de oferentes privados, con los cuales compite en desigualdad de condiciones. En este contexto se revisan experiencias internacionales exitosas que pueden orientar las políticas públicas y se releva el tema de la acreditación como un instrumento clave para garantizar la calidad de las instituciones. En materias de eficiencia de gestión académica se aborda la duración de las carreras y las tasas de retención como indicadores claves del quehacer universitario. Finalmente se presentan esquemáticamente las principales tendencias y desafíos de la educación superior en distintos países, que le demandan, a su vez, un conjunto de transformaciones.

Capítulo 2. Los desafíos y tendencias internacionales de la educación superior. El rol del mercado, la acreditación, la información pública, la calidad, la duración de las carreras y los niveles de retención como elementos claves del debate.

El informe 2008, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sobre la educación terciaria.

Este informe vuelve a poner de relieve su importancia para el desarrollo de los países, corresponde a una síntesis realizada durante la última década sobre este sector.

Basado en un examen minucioso de las políticas y sistemas nacionales de 24 países, y en visitas de expertos a 150 instituciones, este informe será en adelante un punto de referencia obligado para los formuladores de políticas y los directivos y administradores institucionales.

El informe identifica con precisión las principales tendencias que caracterizan globalmente a los sistemas nacionales: su intensa masificación, la diferenciación de las instituciones y diversificación de la provisión, las nuevas modalidades de impartir docencia, la mayor heterogeneidad del alumnado, los arreglos emergentes para la financiación de las instituciones y los estudiantes, el foco cada vez más ceñido en el desempeño y los resultados institucionales, el surgimiento de redes globales basadas en la movilidad internacional de estudiantes y profesores, la colaboración en proyectos de investigación y la provisión transnacional de servicios de enseñanza.

1. La universidad frente al mercado

Las universidades chilenas no han logrado dilucidar qué hacer frente al mercado. Pero este es un dilema que trasciende y que afecta a todas las universidades del mundo y a la noción misma de la universidad. Para formarse una opinión es necesario recurrir a la literatura especializada, primordialmente norteamericana. Como se podrá apreciar, los temas en discusión son relevantes para todas las universidades²⁸.

La educación superior enfrenta una situación compleja: el mercado ha adquirido gran preeminencia en el funcionamiento y comportamiento de la educación superior. Paralelamente, hay una importante disminución de los recursos públicos, el mercado de la educación superior se ha tornado muy competitivo, hay un cuestionamiento a las funciones principales que desempeña la universidad y hay una cierta confusión respecto a cuáles serían las prioridades actuales en un mundo globalizado y con la nueva tecnología de la información (TI). Este es un diagnóstico efectuado para las universidades norteamericanas²⁹.

La universidad como institución ha perdido su posición monopólica respecto de la educación superior. La universidad controlaba antes el conocimiento y el aprendizaje; además la titulación, acreditación y certificación de las más importantes profesiones. Ahora han surgido competidores tales como la tecnología de la información y el Internet, que almacenan conocimiento, y ha aparecido una serie de instituciones de educación superior con fines de lucro.

La educación superior enfrenta un contexto ideológico caracterizado por la resistencia a aumentar impuestos para transferirle mayores recursos. Aún más, los recursos públicos serán transferidos preferentemente vía mecanismos de mercado: licitaciones en investigación y desarrollo (I+D), *vouchers* y *grant portables* para los alumnos, créditos a estudiantes vía instituciones financieras y otros similares. Actualmente los gobiernos están firmando convenios de desempeño con las universidades, como una forma de hacer seguimiento a los recursos que entrega a las universidades. Es dable preguntarse cómo estamos posicionados respecto del entorno respecto de la educación terciaria pública y privada, lo cual queda reflejado en la tabla 3

28 Meller, Alan y Meller, Patricio, p. 167.

29 Slaughter, S., & Leslie, L. L. (1997). Academic capitalism: politics, policies, and the entrepreneurial university.

Tabla 3 Estudiantes en Educación Superior, % por tipo de institución (2011)

País	Educación Universitaria		
	Público	Mixta	Privada
Australia	96	-	4
Canada	s/i	s/i	s/i
Chile	26	20	54
Finlandia	74	26	-
Francia	83	1	16
Alemania	94	6	-
Grecia	100	-	-
Israel	10	76	14
Italia	92	-	8
Japón	25	-	75
Korea	25	-	75
México	67	-	33
Portugal	78	-	22
España	86	-	14
Reino Unido	-	100	-
EEUU	70	-	30
OECD prom	71	14	15

Fuente: OECD, Education at a Glance (2013)

A la luz de los antecedentes pareciera que extremamos en la participación privada en educación superior, siendo esperable un reordenamiento de las universidades privadas y una revitalización de la educación con financiamiento público.

Por otra parte, hay ciertas actividades universitarias que se están Commoditizando; la situación presupuestaria y el financiamiento de éste son problemas que presentarán dificultades crecientes. Estos son hechos concretos que hay que enfrentar. La cuestión de fondo sería cómo la universidad tiene que evolucionar evitando transformarse en un mall, vendiendo bienes de consumo

1.1 Las Universidades Privadas a Nivel Mundial

La consolidación de la oferta privada de educación superior es un fenómeno asociado al libre mercado, por cuanto dichas instituciones condicionan la mayoría de sus acciones en función de las demandas de sus potenciales usuarios. Esta condición a nivel mundial marca una tendencia ascendente, por cuanto uno de cada tres estudiantes de educación superior está matriculado en una institución privada³⁰. Existe desde hace mucho tiempo en los Estados Unidos, en América Latina y Asia, donde la mitad de todas las existencias son privadas.

30 Kirp, David L., Shakespeare, Einstein, and the Bottom Line: The Marketing of Higher Education, 2003.

Según Roger King³¹ la Educación Superior Privada ha aumentado porque proporciona:

- “**algo más**” para satisfacer la demanda de estudiantes cuando el sector público no puede crecer para absorber o abastecer a estudiantes mal atendidos, por ejemplo, estudiantes mayores que trabajan.
- “**algo mejor**” para quienes no están satisfechos con los estándares de la educación pública masiva.
- “**algo menos riguroso**” para quienes no logran cumplir con los estándares académicos establecidos por las instituciones públicas selectivas.
- “**algo diferente**” oferta especializada, afiliación religiosa (ejemplo Católica, Musulmana) o étnica o de contexto nacionalista.

En tanto en Estados Unidos, las instituciones privadas incluyen algunas de las más antiguas y prestigiosas, como Harvard, Standford y Yale. Países como China, con 6,6% de la matrícula, Malasia, Japón, Bélgica, Australia, donde los privados se sitúan en áreas de estudio especializado, y otros como Egipto, Israel, Jordania y otros del Medio Este también están introduciendo con fuerza la oferta privada³².

Por lo tanto la penetración de la educación privada es un fenómeno concluyente que se consolida con fuerza en todas las latitudes, y las políticas de los gobiernos deben incluir esta corriente en todos sus aspectos.

1.2 Educación Privada, pero sin lucro

Debemos aclarar que la literatura revisada cuando menciona instituciones privadas se refiere en general a universidades sin fines de lucro, por cuanto también existe un evidente conflicto entre el lucro y la calidad. Al respecto existe un informe respecto del caso estadounidense, denominado “*Oportunidad subprime*. La promesa incumplida de los institutos y universidades con fines de lucro”.

Tanto es así que la legislación chilena prohíbe el lucro en la educación superior, cuestión que las universidades chilenas lograron evadir de distintas formas, especialmente mediante sociedades inmobiliarias relacionadas.

2. Revisando experiencias exitosas. Los altos rendimientos asociados a políticas de inversión en todos los niveles

Autonomía y definición de responsabilidades claras para las escuelas y alta inversión en formación de docentes son algunas de las directrices que han seguido algunos países con excelentes rendimientos. La mayoría no permite que las escuelas seleccionen a sus alumnos.

³¹ Informe OCDE

³² Informe OCDE

A continuación se detallan las experiencias de países que han evolucionado positivamente³³:

- I. **Hong Kong.** En los `70 su escolaridad era bastante más baja que la chilena. Hoy, nos supera en cobertura y calidad. ¿la fórmula? A partir de 1990 se elaboraron 56 medidas. Las dos principales: una definición exacta de cada actor del sistema educativo y una sistemática evaluación de los resultados financieros y académicos de las escuelas, ambos conceptos que están recogidos en el proyecto de ley chileno. El corazón del sistema fue una fuerte descentralización: las escuelas tenían flexibilidad para manejar sus recursos, aunque los contenidos curriculares estaban más centralizados que antes. Además se dio participación a los padres, profesores y estudiantes en decisiones de la escuela.

- II. **Corea del Sur.** En 1945, cuando se iniciaron las reformas, el 79% de la población nunca había asistido a la escuela. Hoy tras sucesivos cambios, lograron superar a gran parte del mundo en cobertura y calidad, manteniendo estándares de equidad. Sin embargo, este es uno de los países donde se practica con más frecuencia la selección por méritos. La única diferencia es que se han enfocado en crear similares ambientes en las escuelas. El 37% de la matrícula es privada y el 11% privada con aporte estatal. Las reformas aumentaron la cobertura, dieron respaldo al crecimiento económico y desde 2001 buscan responder a la sociedad del conocimiento. Así crearon escuelas técnicas para las industrias y han expandido la educación superior para apoyar al sector tecnológico. Pero el corazón ha estado en los docentes, altamente valorados y con elevadas exigencias.

- III. **Inglaterra.** Si siempre han mantenido estándares aceptables, han ganado aún más: la proporción de buenas escuelas de primaria ha aumentado de 47% a 75% y las malas clases se han reducido a la mitad. Todo gracias a una reforma orientada en dos puntos: que las escuelas asumieran sus responsabilidades por malos resultados y darles a los padres la posibilidad de elegir colegio. Como en ese país, se prohíbe a los colegios seleccionar, el objetivo fue aumentar la calidad de manera que todos los colegios fueran atractivos. Por eso, el Acta de 1988 estableció un currículo nacional, pero la libertad para las escuelas de manejar sus recursos y escoger a sus profesores. La reforma impulsada por Blair ha acentuado la autonomía. Así, las escuelas han desarrollado alianzas con universidades y padres.

- IV. **Suecia.** Reinstaura el lucro. En Suecia no están ni siquiera debajo del promedio de resultados del TIMMS, pero el haber bajado 14 puntos entre 1995 y 2003 les bastó para llevar a cabo una reforma educacional, proceso que aún está en marcha. Según explica Ulf Nilsson, parlamentario de la comisión educación, quien estuvo en Chile invitado por la Universidad del Pacífico, la reforma busca elevar la calidad de los profesores y reinstaurar los test nacionales, que habían sido eliminados. Además, se pondrá el acento en las escuelas privadas con subsidio estatal, que atienden al 14% de alumnos en secundaria. No pueden seleccionar a sus alumnos y, aunque la mayoría son fundaciones, el nuevo gobierno está dispuesto a levantar la prohibición de obtener lucro – que regía en la

33 Informe OCDE página 181

administración anterior- de manera de estimular la inversión privada. Además, se modificará el currículo, considerado muy amplio.

- V. **Singapur.** Tiene más de 4 millones habitantes (77% chinos, 14% malasios y 9% indios) y su ingreso per cápita es de US\$26.833.-En 1965 fue declarada Republica Independiente y desde entonces ha sido regida por el mismo partido: el People's Action Party. Entre 2004 y 2005 invirtió US\$ 4 billones en educación. Su sistema educacional se compone de 26.400 profesores, 532 mil estudiantes en 355 colegios de básica y media y 130 mil alumnos en educación superior. El 70% de la educación es pública y bilingüe, con inglés obligatorio y su lengua madre como segundo idioma. Para ingresar a 7^a debe rendirse un examen nacional que busca identificar las habilidades de los alumnos³⁴. Dos de sus tres universidades están ranqueadas entre las 30 mejores del mundo.

3. La acreditación de las universidades. Un proceso con alta prioridad a nivel mundial

“Para la CNA, el principal y más valioso efecto de la acreditación institucional es que, de manera categórica, constituye un eficaz incentivo para poner la calidad en el centro del quehacer de las instituciones, beneficiando con ello a los estudiantes y al país.

Así, el estudio describe un cambio de mirada en la educación superior chilena, en la medida que las instituciones se muestran convencidas de que la orientación hacia la autorregulación y mejoramiento de la calidad constituye el camino hacia el desarrollo organizacional sostenido”.

Informe Ipsos, Estudio exploratorio sobre efectos de la Acreditación Institucional en la calidad de la educación superior en Chile, 2010.

Diversos analistas han intentado identificar los factores asociados al creciente interés evidenciado, en los más diversos países del mundo, por desarrollar, poner en práctica y perfeccionar mecanismos de acreditación de la educación superior. Si bien las circunstancias específicas varían de un país a otro, existe un alto grado de coincidencia en señalar como las más significativas aquellas asociadas al crecimiento y diversificación de la educación superior, la introducción de elementos de competencia, la lógica del mercado en el sector y la necesidad de responder a los requerimientos de la globalización³⁵

A pesar de que en muchos casos las iniciativas tendientes a establecer mecanismos de aseguramiento de la calidad han debido enfrentar la resistencia de los

³⁴ Simonsen, Elizabeth , “Las recetas foráneas más exitosas en educación”, *La Tercera*, domingo 15 de abril de 2007, Santiago.

³⁵ El Khawas, E., Quality Assurance in Higher Education: Recent Trends, Challenges Ahead, paper commissioned by the World Bank for the UNESCO World Conference on HE, Paris, 1998. Thune, C., Evaluation of European Higher Education: A Status Report, Centre for Quality Assurance and Evaluation of Higher Education, Denmark, 1998. Middlehurst, R. and Woodhouse, D., Coherent Systems for External Quality Assurance, Quality in Higher Education, Vol. 1, No. 3, U.K.,1995. Lenn, M., Quality Assurance, Higher Education and the Professions, in The Globalization of Higher Education and the Professions: the Case of North America, The Center for QA in International Education, NCHE, Washington DC, 1994.

académicos, existe un consenso cada vez mayor –resultado de negociaciones entre las autoridades públicas y académicas– en que las primeras reconocen y valoran el compromiso de las instituciones de educación superior con los procesos de mejoramiento continuo impulsados por los nuevos sistemas, y las segundas aprecian el hecho de que dichos sistemas incentivan y promueven cambios necesarios pero difíciles de abordar en el marco cultural habitual de la educación superior.

La forma en que distintos países han abordado el tema es el que se desprende de una investigación del Instituto Internacional de Planificación Educacional de la UNESCO, dirigido por el Profesor Bikas C. Sanyal. Mediante el análisis de casos concretos en África, Asia, América Latina, América del Norte, Europa y Oceanía, el Profesor Sanyal muestra una amplia gama, que clasifica en cuatro categorías principales³⁶:

1ª. Países que se distinguen por el desarrollo de estrategias de autorregulación y *accountability*, donde los sistemas de educación superior están sometidos a “procesos informados y periódicos orientados a ajustar el desempeño del sistema, las instituciones, los programas o procedimientos a las expectativas – estándares, normas– definidas por el regulador a la luz de una evaluación formativa o sumativa”. Las instituciones son esencialmente autónomas, pero operan en un marco que les exige dar cuenta pública de su gestión. Entre estos países se destacan Estados Unidos, con un mayor uso de incentivos de mercado, y una regulación estatal relativamente liviana; y Holanda, Bélgica, Canadá, Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido, donde los respectivos gobiernos nacionales son actores centrales en la orientación del sistema, ya sea mediante mecanismos de financiamiento o de control de calidad, como se muestra en Tabla 4. Es interesante observar que la relación que se da entre el gobierno nacional y las instituciones de educación superior es resultado de procesos de evolución diferentes. En algunos casos, como el del Reino Unido, se parte de una situación de gran autonomía institucional que evoluciona hacia un mayor control por parte del Estado, mientras que en otros, como el de Holanda, se trata de un proceso de descentralización a partir de un control estatal acentuado.

2ª. Países cuyos gobiernos han iniciado un proceso de descentralización, y se han desarrollado algunos aspectos en esta dirección con la cooperación de las instituciones de educación superior. El ejemplo más claro lo constituyen los países escandinavos, caracterizados por un alto grado de centralización, donde decisiones como los sistemas de admisión, el currículo u otros aspectos se adoptan a nivel gubernamental, pero que se encuentran en transición gradual hacia la autonomía institucional y un mayor compromiso con la autorregulación. Otros países como Singapur, Filipinas o Nigeria podrían quedar en esta categoría, pero sus procesos de cambio son demasiado recientes como para evaluar si efectivamente avanzan en la dirección prevista.

3ª. Países en que sus gobiernos han anunciado cambios de política orientados hacia el desarrollo de estrategias de evaluación, planificación estratégica o mayor autonomía institucional, los que se encuentran con condicionantes culturales o de otro tipo que dificultan su implementación. Se refiere aquí a los países de Europa Oriental, enfrentados a la necesidad de modificar drásticamente sus estrategias de gestión pero sin contar con los recursos humanos, materiales o institucionales que

36 Bikas C. Sanyal, *Innovations in University Management*, UNESCO, 1995.

les permitan avanzar en la dirección deseada. También se incluye en esta categoría a los países de América Latina y Centroamérica, donde la masificación de la educación superior, asociada en muchos casos a un descenso de la calidad, la burocratización de las instituciones públicas y las bajas remuneraciones de los académicos, unidos al peso de las asociaciones estudiantiles y académicas hace necesario introducir cambios importantes en la gestión del sistema. El estudio destaca los intentos de establecer sistemas de evaluación y acreditación, sobre todo en Chile, Colombia, Argentina, México y Brasil.

4ª. Países que se caracterizan por un alto grado de control y planificación centralizados, situación que se da en los Estados Arabes, países Sudafricanos, varios asiáticos y en la mayoría de Europa Central: Francia, Italia, Alemania o Austria. A pesar de la larga tradición centralizada de estos países –sobre todo los europeos– se aprecia también una cierta tendencia hacia una mayor autorregulación y se están iniciando procesos de descentralización en ámbitos específicos.

La principal conclusión a que arriba el mencionado estudio es que existe una tendencia clara hacia la autorregulación y el desarrollo de medidas de accountability por parte del Estado, expresadas en el desarrollo de mecanismos de aseguramiento de la calidad y acreditación pública. Esta tendencia se aprecia tanto en países con una larga tradición de autonomía institucional –donde las instituciones de educación superior se ven crecientemente sometidas a regulaciones de carácter público– como en sistemas centralizados y altamente controlados por el Estado.

Un análisis más detallado de las experiencias europeas³⁷ muestra que, a pesar de las diferencias de enfoque global en cuanto a la regulación a que se ha hecho referencia más arriba, prácticamente todos los países de la Unión Europea han asignado una prioridad alta al desarrollo de la evaluación y aseguramiento de la calidad de la educación superior, prioridad que se expresa en la creación o apoyo a agencias nacionales de acreditación, impulsadas en la gran mayoría de los casos por los respectivos gobiernos.

En general, en los países europeos la evaluación opera sobre la base de un concepto de calidad que la define como “ajuste a los propósitos declarados”, es decir, que insiste en que las instituciones o los programas se evalúen con relación a sus propias metas y objetivos. Aún en esa perspectiva, sin embargo, el hecho de que exista una evaluación externa suele tensionar la definición de las metas y objetivos en el sentido de hacerlos más innovadores y capaces de responder a los requerimientos del medio.

Esa es, probablemente, una de las razones por las que, en muchos casos, los mecanismos de acreditación son vistos como una forma de promover cambios necesarios para adecuar la educación superior a los nuevos requerimientos del desarrollo económico, tecnológico y productivo. Los cambios en el modo de producción del conocimiento – crecientemente generado en un contexto de aplicación, orientado a resolver problemas complejos, de carácter transdisciplinario, capaz de desarrollarse en una variedad de contextos organizacionales– ha hecho indispensable desarrollar nuevos mecanismos de evaluación o control de calidad.

37 “Las recetas foráneas más exitosas en educación”, *La Tercera*, domingo 15 de abril de 2007, Santiago.

En muchos casos, los sistemas de acreditación, enfocados hacia la evaluación de resultados en el marco de las propias definiciones de las instituciones de educación superior, abren espacios de innovación difíciles de lograr cuando la calidad se define internamente, o cuando mucho, por el juicio de pares seleccionados en función de sus contribuciones previas al desarrollo de la respectiva disciplina.

Por lo tanto el marco de calidad de la educación tiene objetivos de calidad: Control, Aseguramiento y Fomento; énfasis de calidad y criterios de evaluación, tal como se aprecia en el Anexo 1

Tabla 4 Marcos de acreditación de la calidad de la educación superior en países seleccionados de OCDE

Pais	Objetivo de Calidad	Énfasis	Criterios de evaluación
Chile	Control CC	Instituciones de Educación Superior (IES)	Misión institucional
	Aseguramiento (AC)	Programas académicos(PA)	Perfil de graduados
	Fomento (FC)	IES	Mecanismos auto-regulados
Mexico	FC	IES y PA	Sistema de evaluación por pares
	FC	Agencias Especializadas en Acreditación (AEA)	Certificación de AEA
	FC	PA	AEA
España	CC	IES y PA	Criterios y mecanismos establecidos por el gobierno central y autoridades regionales
	CC	IES y PA	Misión institucional complementada por estándares definidos por la comunidad académica
Reino Unido	CC	PA	Criterios acordados entre Agencia de AC y el gobierno. Referentes de PA definidos por especialistas. Evaluación de estándares mínimos.
	CC	IES	Misión institucional vs. Criterios definidos por agencias de acreditación
Estados Unidos de Norteamérica	CC	PA	Criterios definidos por agencias especializadas en acreditación y asociaciones de profesionales.
	AC	Individuos en profesiones específicas	Exámenes profesionales por agencias de gobierno.

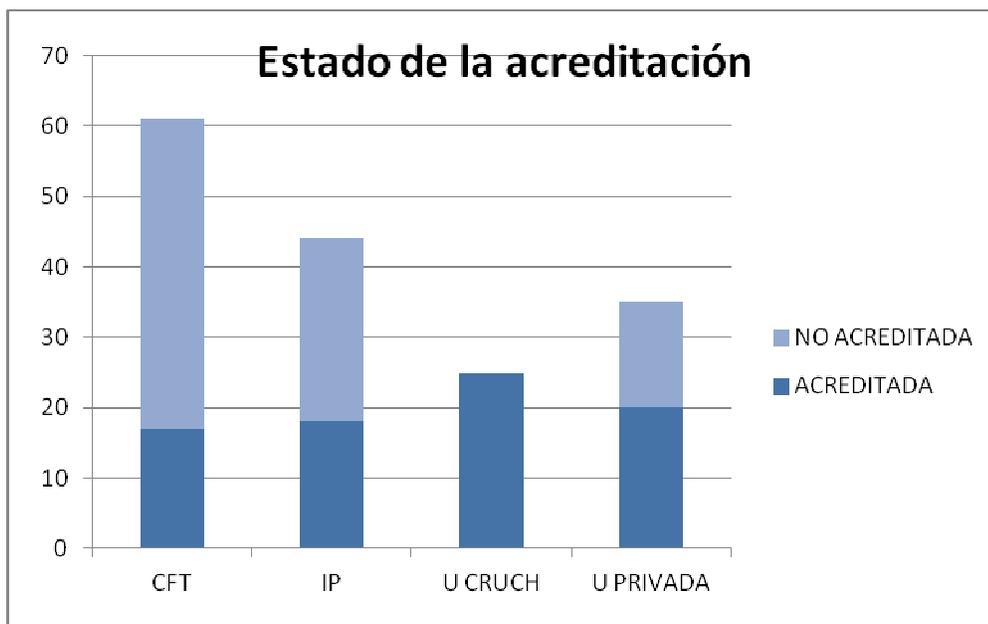
Fuente: Adaptado de CNAP 2007

El estado de la acreditación en Chile

Si se analiza la acreditación por tipo de institución, el estado de situación es muy dispar. Una parte importante de las universidades cuenta con la acreditación institucional, es decir el 75% de éstas acreditadas, destacando las universidades del Consejo de Rectores (CRUCH) que están todas acreditadas. En contraste con lo que sucede en el

sector universitario, los CFT llega a un 27,8% y los IP 41% de certificación, según se muestra en gráfico 1.

Gráfico 1 Estado de la Acreditación



Fuente: www.sies.cl

En general se percibe que la acreditación en Chile está asociada a los recursos con los cuales cuentan las instituciones, por ello las universidades privadas, los IP y los CFT más débiles financieramente son también los que menos acreditación presentan. Por tanto la acreditación es casi imposible para aquellas que sólo sobreviven del cobro de aranceles, encerrándolas en un círculo vicioso casi imposible de romper. El problema es que los estudiantes más vulnerables precisamente son los “clientes” de dichas instituciones, presentándose un problema que larvadamente se acrecienta de no mediar intervención del Estado chileno.

4. Información pública y calidad en la educación superior. El prestigio y reputación se perciben antes que la calidad

Un instrumento que muchas veces se propone como una alternativa a la acreditación en cuanto mecanismo de regulación es el establecimiento de un sistema de información pública, centrado en las características de la oferta de educación superior, sobre todo en lo que se refiere a las condiciones de formación, al ajuste entre lo que la institución ofrece y los resultados obtenidos y, además, a las condiciones en que los egresados del sistema se insertan en el medio laboral o social. Dos son los argumentos más recurrentemente esgrimidos en favor de la información pública como mecanismo de regulación:

- Surge, fundamentalmente, del ámbito de la economía y se refiere a la transparencia del mercado y la simetría entre la información disponible para los oferentes y los demandantes de un servicio.
- Estrechamente asociado a la teoría de la opción racional, supone que un aumento en la calidad y cantidad de información disponible ejercerá necesariamente un efecto regulador, mejorando la calidad por cuanto las instituciones se esforzarán por alcanzar niveles óptimos de calidad con el fin de captar estudiantes y sobrevivir en el mercado.

Con relación al primer argumento, conviene señalar que la evidencia empírica, aunque escasa, sugiere que lo que el usuario principal, no exclusivo, el estudiante, percibe no la calidad de una institución, sino su reputación o prestigio.

En el largo plazo, calidad y reputación deberían tender a coincidir, pero en el corto y mediano plazo, la reputación depende principalmente de factores como la publicidad o el marketing de las instituciones, modas entre estudiantes, ubicación geográfica u otros factores solo marginalmente asociados con la calidad.

En cuanto a la publicidad en la educación superior, un estudio realizado por la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso³⁸ estima que las instituciones categorizadas como “Universidades de Investigación” gastan en promedio 2 millones de dólares cada una en publicidad; en cambio, las “Universidades Docentes No Selectivas de Tamaño Mayor” gastan en promedio 5.5 millones de dólares cada una en dicho ítem.

Universidades de Investigación

- Pontificia Universidad Católica de Chile
- Universidad Austral de Chile
- Universidad de Chile
- Universidad de Concepción
- Universidad de Santiago de Chile.

Universidades Docentes No Selectivas de Tamaño Mayor

- Universidad Autónoma de Chile
- Universidad de Las Américas
- Universidad del Mar
- Universidad San Sebastián
- Universidad Santo Tomás
- Universidad Tecnológica de Chile INACAP.

Dichas universidades tratan de suplir bajos niveles de calidad, con cuantiosa publicidad, apelando al desconocimiento de los estudiantes y sus familias respecto al tema. Por lo tanto, es imprescindible regular el ámbito publicitario, dado que tiende a confundir más que a informar realmente al “consumidor”, léase estudiante.

³⁸ Marketing en la Educación Universitaria Chilena C. H. Wörner, Instituto de Física y Pedro Santander, Escuela de Periodismo

En el segundo argumento, referido a la asociación entre información y calidad, el supuesto subyacente es que los alumnos tienden siempre a elegir la universidad de mejor calidad entre las que le son accesibles. Sin embargo, no hay evidencia que esto sea así, salvo en el caso de un grupo relativamente pequeño de estudiantes que efectivamente buscan adquirir una sólida formación en el campo elegido.

A medida que la crece cobertura en educación superior, la información se hace más abundante y difícil de interpretar para los usuarios. La OCDE señala que "...un sistema con más de 600.000 estudiantes y 6.000 programas tendrá que confiar cada vez más en canales diversos, descentralizados y, en muchos casos, comerciales, para proporcionar información a los estudiantes interesados³⁹".

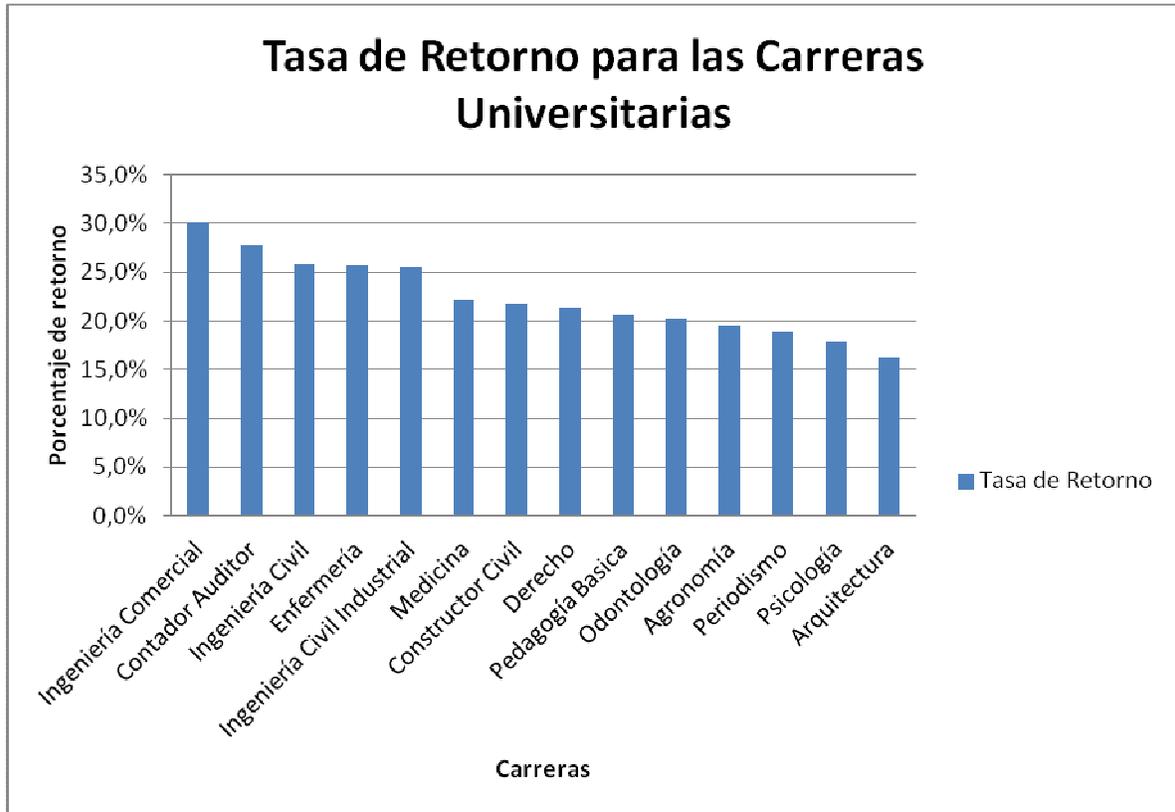
En síntesis, si bien la información pública es esencial para mejorar las opciones de los estudiantes, no parece ser un buen mecanismo para promover la calidad de la educación superior ni de las instituciones que integran el sistema, a menos que esté asociado a otros instrumentos de política que enriquezcan la información disponible y promuevan el desarrollo cualitativo de las instituciones, y la evidencia indica que las instituciones deben cuidar su reputación y prestigio social como un valioso activo.

5. La duración de las carreras en la universidad.

En un estudio de José Joaquín Brunner y Pablo Marshall, los expertos se preguntaban si Chile resistía un pregrado con un mínimo de cinco años de estudios nominal. La respuesta desde la perspectiva económica parecía obvia "En un país en desarrollo como el nuestro, con un moderado ingreso per cápita y altas desigualdades en la distribución del ingreso, en el cual la mayoría de los alumnos requiere de financiamiento o garantías públicas para pagar sus estudios, la respuesta a esa necesidad parece ser negativa". Este es sólo uno de los argumentos esgrimido por Brunner y Marshall para caminar hacia pregrados más breves considerando lo atractivo de estudiar una carrera universitaria por las tasas de retorno asociadas a la inversión, superiores al 20 por ciento, tal como se aprecia en el Gráfico N°2.

³⁹ Thune 1998, Internet, disponible en http://www.cinda.cl/proyecto_alfa/download/marco_de_referencia.pdf, febrero 2010.

Gráfico 2 Tasa de Retorno para las carreras Universitarias



Fuente: Muller, Patricio. Rentabilidad de diferentes carreras universitarias y técnicas;

Siguiendo en la línea económica el estudio establecía que en Chile las familias gastan en matrícula de educación superior tres veces el promedio del gasto por hogar de los países de la OECD y muchísimo más que Noruega, Italia, Portugal y Francia. El informe de los expertos afirmaba que para buena parte de los estudiantes de pregrado actuales reducir de cinco a cuatro años la duración de las carreras, significaría un costo de titulación un 20 por ciento más bajo, más aún considerando los altos costos de la educación superior en Chile

Tabla 5 Aranceles como porcentaje del Ingreso Nacional Bruto per Cápita.

País	Universidades Públicas	universidades Privadas
Australia	11,3%	21,9%
Canada	10,0%	n/a
Japón	11,8%	18,5%
Corea	16,3%	31,1%
Nueva Zelanda	6,5%	n/a
Reino Unido	5,2%	4,9%
Estados Unidos	11,4%	42,0%
Italia	3,3%	11,5%
Holanda	4,4%	4,4%
Israel	12,0%	29,2%
Chile	27,9%	32,0%

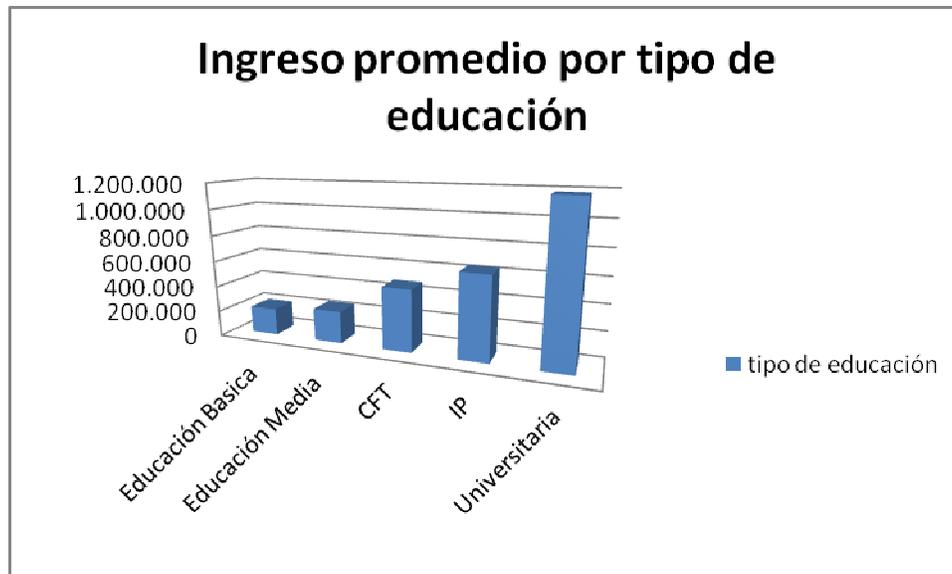
Fuente: OCDE Educación at a Glance 2007; Informe de Antecedentes; Indicadores Económicos del Banco Mundial.

Tomando en cuenta que en el año 2007 el 70 por ciento de los alumnos que ingresaron a la educación superior son la primera generación universitaria de la familia y que cerca del 50 por ciento de los seleccionados está en el tramo de ingreso familiar que tiene como límite superior los 800 mil pesos, y los aranceles representan en promedio un 30% del ingreso per cápita, ver Tabla 5, un ahorro del 20 por ciento supone una ayuda para que las capas medias y bajas se incorporen aún más rápidamente a la educación superior, a la que comenzaron a acceder masivamente sólo en las últimas décadas.

Tener una profesión sigue siendo una buena inversión para cualquier chileno, si se tiene en cuenta el estudio del Centro de Economía Aplicada de la Chile en el que Patricio Meller y David Rappaport constataron que el ingreso promedio de los profesionales en Chile “prácticamente duplica al de los técnicos, es más de cuatro veces que el de quienes sólo terminan la educación media y en los últimos diez años ha crecido más rápido que el de cualquier otra categoría de trabajador⁴⁰”, tal como se aprecia en el gráfico 3. Por lo tanto, las altas tasas de retorno y la mayor disponibilidad de créditos explican que con altos precios y baja calidad, sigue siendo una “inversión” estudiar en la educación superior. Con esta investigación se echó abajo el mito del cesante ilustrado que comenzó a echar raíces a medida que la cobertura de educación superior saltaba en veinte años del 10 por ciento de los jóvenes entre 18 y 24 años al 32 por ciento actual. Quizás el matiz esté en que estudiar una profesión no necesariamente significa trabajar en ella. Donde en promedio los egresados de Pregrado obtienen un salario 78% a 280% superior a los de enseñanza media

Gráfico 3 Ingreso promedio por tipo de Educación

⁴⁰ Informe OCDE



Fuente: Futuro laboral, basado en CASEN 2006

5.1 Dos modelos más usuales en materia de duración de carreras.

A la hora de obtener grados académicos existen dos tradiciones básicas, la anglosajona y la continental o francesa. Conviene repasar sus diferencias, las que pueden servir para contrastar modelos y para entender las siglas.

- **En los países anglosajones**, los estudios de pregrado (3 o 4 años de duración) conducen por lo general al título de *Bachelor of Art (B.A.)*, *Bachelor of Science (B.Sc.)* o *Bachelor in Engineering (B. Eng.)*. Los estudios de posgrado suelen incluir sólo el “master” o el “doctorado” aunque se encuentran otros en menor entidad y de menor duración pero de carácter más especializado. El curso de doctorado, con una duración mínima de tres años, se acredita con el *D.Phil* o con el *Ph.D.* Este último es un concepto relativamente nuevo en Gran Bretaña, en donde, por tradición centenaria, los títulos de doctor llevaban adscritos el nombre de la escuela o de la facultad o aquellos de más reciente factura, conocidos como doctorados de nivel superior (higher doctorates) que identifican el campo general del conocimiento dentro del cual son concebidos.

- **En los países de la Europa continental** de donde proviene el modelo adoptado en Chile- los estudios de pregrado (4 o más años de duración) conducen por lo general a un título de licenciado, los estudios de postgrado distintos al doctorado son de muy reciente aparición y no se suelen encontrar en la estructura formal y rígida de los estudios universitarios, normalmente reglados por el Estado. Mientras que en Francia, por ejemplo, los postgrados no doctorales están reglamentados por el Estado en otros países dependen de la iniciativa de las universidades, amparadas en la autonomía que la ley les dispensa, como en el caso de España.

A finales de la década de los 80, las universidades crearon el título de Magistère que articula estudios de alto nivel de carácter interdisciplinario, orientados bien a la investigación, bien hacia la profesión o el mundo de la empresa o de los negocios y a los que se puede acceder indistintamente desde el primero o segundo ciclos⁴¹.

5.2 Hacia dónde evoluciona la duración de las carreras

El modelo del Melbourne, los estudiantes tienen tres años de formación general o Bachelor más dos años de formación profesional. Dentro del *Bachelor*, los alumnos pueden optar a seis programas “de nueva generación”, como Biomedicina, Comercio o Medio Ambiente. En cada uno de ellos, además de los ramos específicos, los universitarios pueden también cursar ramos especialmente diseñados para darles una mirada en otros ámbitos, como cambio climático o poesía.

En Standford, en tanto, los alumnos tienen cuatro años de Bachelor, más dos años de “major”. En él, tienen ramos de formación amplia, en áreas como Matemáticas y Humanidades, además de un curso obligatorio para todos de escritura y retórica, un año de lengua extranjera y dos asignaturas de educación para la ciudadanía, donde se contemplan temas como ética y comunidad global.

También China acaba de incursionar en el esquema, adoptando un modelo de cuatro años de formación general y uno para titulación.

Pero esta flexibilidad en currículo ha generado ciertas críticas. “Como se supone que los alumnos van armando su propio currículo, en Harvard y otras universidades empezaron a ver que los jóvenes escabullían los ramos más difíciles de formación básica, como química o física”, explica José Joaquín Brunner, de la Universidad Diego Portales.

Por eso, por ejemplo, una de las recientes modificaciones de Stanford fue precisamente que “major” deba constituir, a los menos, un tercio del programa del egresado. En el caso de la UC, la especialización mayor constituía, al menos, el 25% del programa, pero incluso puede ser mayor.

⁴¹ Meller, Patricio y Rappoport, David, Comparaciones Internacionales de la dotación de profesionales y la posición relativa chilena, Internet, disponible en http://www.webmanager.cl/prontus_cea/cea_20033/site/asocfile/ASOCFILE120040114164438.pdf, febrero 2010.

5.3 Países que marcan tendencias respecto de la duración de las carreras.

4 años. El Georgia Institute of Technology (EE.UU) acortó sus ingenierías a 4 años y para el quinto dejó la posibilidad de seguir un posgrado.

4 años, también dura la carrera de Ing. Civil en la Universidad de Oxford, una de las más prestigiosas de Inglaterra.

3 años y medio, Es la duración del programa en el Instituto Tecnológico de Monterrey, en México.

4 años dura la carrera en Harvard, MIT, Columbia, California Institute of Technology, las más prestigiosas de EEUU⁴².

5.4 Chile y su posición frente a la duración de las carreras

En el caso de Chile, además de las variables asociadas a las tasas de retorno, el gasto de las familias y el financiamiento estatal, la duración de las carreras impacta por las brechas existentes respecto de la titulación, lo cual hace aún más necesario un análisis específico, para alinearse a estándares internacionales. Al año 2007 el tiempo real de titulación⁴³ de los programas de Pregrado era de 11,3 semestres, de Postgrado 7,1 semestres y de Postítulo 4,5. En el Pregrado, los hombres tienen una duración promedio mayor a la de las mujeres (en promedio 1 semestre más), lo cual contrasta con la duración formal de los programas.

El mismo estudio del Mineduc evidencia que existen carreras, tales como arquitectura, agronomía y química y farmacia donde la titulación tiene una razón de 1,5 veces la duración formal de la carrera, ver Tabla 6 y 7. Este representa un problema mayúsculo de eficiencia por la cuantía de recursos públicos y privados involucrados en la permanencia de los alumnos dentro del sistema. Esto contrasta con otras carreras tales como medicina y odontología que tienen una relación que prácticamente iguala la duración real con la duración formal. En este sentido el mismo CRUCH, plantea que “las carreras tengan mayor flexibilidad, revisar la duración de éstas y que sean más breves, en el caso de que los estándares de calidad lo permitan, y siempre centradas en lo que los jóvenes profesionales deben saber y hacer⁴⁴”. Por ello la responsabilidad de las políticas públicas es clave para mejorar esta variable, por cuanto también impacta en los niveles de cobertura de la educación superior.

⁴² “Educación, acortamiento de las licenciaturas”, El Mercurio, domingo 27 de junio de 2004, Santiago, cuerpo E, p.10.

⁴³ Duración de carreras”, *La Tercera*, 21 de septiembre de 2008, Santiago

⁴⁴ Informe Mineduc, Duración real de las carreras año 2007

Tabla 6 Promedio (semestres) de Duración de Carreras (> o = a 8 semestres)

Carreras exc. Universitarias	Duración real de Titulación	Duración formal del Programa	Tasa (DR/DP)	Nº de casos
AGRONOMÍA	16,2	10,2	1,59	849
ARQUITECTURA	16,7	11,6	1,44	1.229
BIOQUÍMICA	16,6	10,8	1,54	167
DERECHO	17,6	10,6	1,66	2.123
EDUCACIÓN BÁSICA	11,3	9,7	1,16	4.859
EDUCACIÓN DIFERENCIAL	10,8	9,2	1,17	746
EDUCACIÓN MEDIA	12,0	9,6	1,25	4.962
EDUCACIÓN PARVULARIA	11,1	9,2	1,21	1.650
INGENIERÍA CIVIL	16,6	12,0	1,38	3.810
INGENIERÍA COMERCIAL	13,3	10,2	1,30	2.771
INGENIERÍA FORESTAL	17,3	10,2	1,70	187
MEDICINA	15,0	13,9	1,08	1.124
MEDICINA VETERINARIA	16,2	10,5	1,54	569
ODONTOLOGÍA	13,9	11,9	1,17	589
PERIODISMO	13,5	10,2	1,32	1.236
PSICOLOGÍA	13,0	10,4	1,25	2.790
QUÍMICA Y FARMACIA	16,3	10,9	1,50	343
TRABAJO SOCIAL	11,9	10,0	1,19	1.219

Fuente: http://www.mifuturo.cl/images/Informes_sies/Duracion_carreras/duracion_de_la_carrera_titulados_2009.pdf

Tabla 7 Promedio (semestres) de Duración de Carreras (> o = a 8 semestres)

Carreras exc. Universitarias	Universidades Estatales	Universidades particulares con aporte	Universidades privadas	Total promedio
AGRONOMÍA	17,0	16,3	14,3	16,2
ARQUITECTURA	16,8	17,4	16,4	16,7
BIOQUÍMICA	14,9	18,2	13,6	16,6
DERECHO	18,8	17,5	17,2	17,6
EDUCACIÓN BÁSICA	12,3	10,6	10,1	11,3
EDUCACIÓN DIFERENCIAL	11,6	11,5	10,0	10,8
EDUCACIÓN MEDIA	12,7	12,7	11,0	12,0
EDUCACIÓN PARVULARIA	12,0	11,0	10,4	11,1
INGENIERÍA CIVIL	16,5	17,0	15,7	16,6
INGENIERÍA COMERCIAL	13,7	13,7	12,8	13,3
INGENIERÍA FORESTAL	17,4	17,3	15,7	17,3
MEDICINA	15,2	15,2	14,5	15,0
MEDICINA VETERINARIA	17,4	18,1	15,1	16,2
ODONTOLOGÍA	14,6	13,1	13,6	13,9
PERIODISMO	13,3	13,5	13,6	13,5
PSICOLOGÍA	13,5	12,8	13,0	13,0
QUÍMICA Y FARMACIA	16,3	16,7	14,4	16,3
TRABAJO SOCIAL	12,0	12,5	11,6	11,9

Fuente: http://www.mifuturo.cl/images/Informes_sies/Duracion_carreras/duracion_de_la_carrera_titulados_2009.pdf

En cambio, en las carreras académico-profesionales Chile tiene una tasa claramente inferior de graduación en relación de 2 a 1 en programas de primer grado (de 3 y 4 años de duración), mientras exhibe una tasa dos veces superior al promedio de los países OCDE en programas de primer grado largos (5 a 6 años de duración) o muy largos (más de 6 años de duración). Existe en Chile una innecesaria prolongación de los estudios superiores con un alto costo para los alumnos, sus familias y el Fisco.

Chile muestra una baja eficiencia en su sistema medida por las tasas de deserción, especialmente entre los alumnos que cursan estudios en institutos profesionales y universidades. En promedio, sólo un tercio de los alumnos que ingresan a estas carreras se gradúa oportunamente. Las bajas tasas de supervivencia retrasan y reducen la formación del capital humano que el país requiere y constituyen un dispendio de recursos públicos y privados.

6 Comportamiento de la deserción en Chile

La educación superior en Chile ha experimentado, en las últimas décadas, un crecimiento progresivo. A partir de las reformas, de comienzos de la década de 1980, se ha creado un número importante de instituciones, a lo que se suma un crecimiento progresivo de la demanda por nuevos conocimientos y, por ende, una mayor matrícula a nivel post-secundario, dada las oportunidades de los estudiantes vulnerables para llegar a la ES, enfoques de financiamiento innovadores, incluyendo nuevas formas de ayuda a los estudiantes.

De acuerdo a un estudio realizado por el Centro de Microdatos de la Universidad de Chile (Microdatos, 2008), las tasas de deserción en alumnos de primer año, que se refiere al porcentaje de alumnos de inicio que, estando matriculados al 31 de marzo del “año 1”, no lo están al 31 de marzo del año siguiente, descontando a los egresados y quienes se encuentran en estado de suspensión académica, la de los IPs es de un 48% y la de los CFTs es de un 38%. Por su parte, en cuanto a las universidades, la tasa de deserción es del 19%, en promedio, en las universidades tradicionales (estatales y privadas con aporte estatal) y del 22%, de promedio, en las universidades privadas sin aporte estatal directo. Al tercer año, las tasas acumuladas de deserción serían aproximadamente de 39% y 42%, respectivamente.

Según datos del CNED (2011), los IPs tienen una tasa de retención⁴⁵ de un 58%, en primer año, 46% en segundo, y 40% en tercero; los CFTs, 60%, 47% y 48%, respectivamente. Por su parte, en las universidades dicha tasa es de un 80% en primer año, 68% en segundo y 60% en tercero. Para el conjunto de instituciones, salvo en el caso de los IP, la tasa de retención es mayor en las mujeres que en los hombres.

Asimismo, los datos del Mineduc (2012), muestran que la mayor deserción en primer año, en 2010, véase Cuadro 6, se concentra en los CFTs y los IPs (cercana al 35%), mientras que en las Universidades dicha tasa ha ido disminuyendo en los últimos cuatro años, llegando a un 22,5%. Asimismo, al revisar los datos de jornadas de las carreras, los programas diurnos han disminuido de una deserción del 26,7%, el año 2007 a un 24,1% el 2010; con respecto a la jornada vespertina, aunque ha habido avances, la deserción en primer año llega un 40,7%. En términos de género, los hombres presentan mayor deserción que las mujeres, de manera que los primeros llegan a un 31,9%, en tanto las mujeres alcanzan un 26,4% para misma cohorte (año 2010).

Tabla 8 Deserción en el primer año por tipo de institución (%)

Tipo de institución	Cohorte 2007	Cohorte 2008	Cohorte 2009	Cohorte 2010
CFT	37,5	36,0	34,3	35,3
IP	41,9	37,0	36,5	35,7
UNIVERSIDADES	25,0	25,4	25,5	22,5

Fuente: Base SIES - MINEDUC (2012)

⁴⁵ Retención definida porcentualmente como: (1- tasa de deserción)

Al revisar la deserción de primer año, por área de conocimiento, se observa que el área de Administración y Comercio presenta la más alta tasa, llegando a un 32,1%, seguido de Ciencias Básicas con un 30,9%, Arte y Arquitectura (30,5%) y Tecnología (27,6%). En esta última área se concentran las carreras de ingeniería, citada comúnmente, en distintos trabajos, con mayores problemas de abandono.

En tanto, la Educación Superior Técnico Profesional (ESTP), cuyas carreras son ofrecidas, principalmente, por CFTs e IPs, aunque las universidades también están facultadas para impartirlas⁴⁶. Éstas, a diferencia de los grados académicos (licenciatura, magíster y doctor), se centran en destrezas específicas de una profesión, con miras a ingresar en el mercado de trabajo.

Una dificultad frecuente en los sistemas de ESTP es la baja tasa de graduación de los programas de formación. En el sistema chileno, un estudio del Consejo Nacional de Educación⁴⁷, del año 2010, que considera la retención total en el sistema como una aproximación a la titulación oportuna, da cuenta que la retención en los IPs al 4° año, es de 37% y la retención en los CFTs al 3° año, es de 48%. Esto implica que, a lo largo de la carrera, casi 50% de los estudiantes deserta en CFTs y prácticamente 6 de cada 10 lo hacen en los IPs.

Asimismo, antecedentes proporcionados por el Mineduc (2011) dan cuenta que para la cohorte de ingreso 2009, la tasa de retención al primer año, en las carreras técnicas es de 64,3%, registrándose una evolución positiva de este indicador en los últimos 3 años (59,3% en 2007). Las tasas de deserción en la ESTP están fuertemente influenciadas por el perfil de ingreso de sus estudiantes, los sistemas de admisión y las estrategias de retención de las instituciones que ofrecen este tipo de formación. La evidencia internacional indica que, entre los factores de riesgo específicos a la ETP que se correlacionan con altas tasas de deserción, están el aumento del número de horas laborales durante el año académico para aquellos alumnos que trabajan y estudian, la burocracia institucional y los ambientes impersonales de aprendizaje de las instituciones que ofrecen esta formación. Por el contrario, vínculos estrechos de los programas formativos con el mercado laboral, favorecerían la permanencia en la ESTP, en tanto los estudiantes perciben que, durante la instrucción, adquieren habilidades que agregan valor en su empleo (OECD, 2011).

7 Estructuración de las tendencias y desafíos a nivel mundial para la educación superior

En casi todas partes del mundo, con excepción de los países de ingreso más bajo, la educación superior enfrenta problemas similares y experimenta transformaciones que apuntan en una dirección común.

Los analistas atribuyen esta convergencia a los cambios que trae consigo la globalización, los cuales obligan a los sistemas a adaptarse a desafíos que, en lo básico, producen respuestas orientadas en una dirección común.

46 Artículo 54 de la Ley General de Educación (DFL 2 de 2010, MINEDUC, publicado con fecha 02-07-2010).

47 Zapata et al., 2011 Estudio del consejo nacional de educación

Figura 2 Sintetización de los principales desafíos

<p>Competitividad. Promoción del capital humano y conocimiento avanzado</p> <p>La educación superior es llamada a servir como un pilar de la competitividad de los países, debiendo apoyar su inserción en un sistema económico global que usa el capital humano y el conocimiento avanzado como principales factores de producción.</p>	<p>Oportunidades de formación. Educación a lo largo de la vida</p> <p>En todas partes ella debe hacerse cargo de aumentar las oportunidades de formación en favor de los jóvenes que se gradúan de la educación media y de la población en su conjunto, en la perspectiva de la educación a lo largo de la vida.</p>
<p>Diversificar su oferta y plataforma de proveedores. Adaptarse a la creciente demanda</p> <p>En todas partes debe diversificar su oferta y plataforma de proveedores con el fin de acomodarse a un número creciente de jóvenes y adultos con variadas demandas formativas, junto con responder a las dinámicas de expansión, diferenciación y especialización del conocimiento avanzado, en torno al cual se tejen las redes productivas, tecnológicas, de comercio y políticas de la sociedad global.</p>	<p>Diferenciación institucional. Hacia una organización más especializada</p> <p>Los sistemas están siendo empujados a diferenciarse institucionalmente—lo cual aumenta su complejidad—con el propósito de dar cabida a una división y organización cada vez más especializadas del trabajo de producción, transmisión y transferencia del conocimiento avanzado.</p>
<p>Evaluación externa. Transparencia ante los stakeholders</p> <p>La educación superior empieza a ser evaluada externamente—con participación de pares académicos y representantes de los gobiernos y del sector productivo—de manera tal de asegurar la calidad de sus procesos y productos, la efectividad de sus resultados y la eficiencia de su operación, al tiempo que se busca elevar su transparencia y responsabilidad frente a diversos actores interesados (<i>stakeholders</i>).</p>	<p>Relevancia y pertinencia. Alinearse con el mercado laboral</p> <p>Se le exige aumentar la relevancia y pertinencia de sus funciones; esto es, incrementar su contribución a la profesionalización y tecnificación de la economía, alinearse con las cambiantes demandas del mercado laboral, participar en la frontera del conocimiento y alimentar el continuo proceso de reflexión y análisis mediante el cual las sociedades modernas conducen sus asuntos públicos.</p>

8 Fuentes de financiamiento. Diversificación para enfrentar costos crecientes

En todo el mundo la educación superior está bajo creciente presión para ampliar y diversificar sus **fuentes de financiamiento** y así poder hacer frente a la espiral de costos desencadenada por la masificación de la matrícula, las exigencias de calidad y pertinencia, la producción del conocimiento avanzado, la complejidad de las funciones de gestión, la incorporación de las tecnologías de información y, en general, la carrera competitiva por reputaciones y prestigio académico en el mundo global.

Como resultado del ajuste de los sistemas a estas demandas y presiones, la educación superior experimenta un conjunto de transformaciones que pueden agruparse de la siguiente manera:

Las siete grandes tendencias

1. Masificación de los sistemas, producto de la oferta cada vez mayor de oportunidades de acceso;
2. Diferenciación horizontal y vertical de los sistemas e instituciones;
3. Aseguramiento de la calidad de los servicios y productos a través de procedimientos de responsabilización pública de las instituciones;
4. Demandas crecientes dirigidas hacia las instituciones y los sistemas de elevar la relevancia y pertinencia de las funciones de conocimiento;
5. Diversificación y racionalización de las fuentes de financiamiento de la educación superior;
6. Adopción de culturas organizacionales centradas en la innovación y el emprendimiento y, como consecuencia de estas tendencias,
7. Desplazamiento del centro de gravedad de los mecanismos de coordinación de la educación superior desde la esfera del estado y del poder corporativo hacia la esfera del mercado y la competencia.

Conclusiones capítulo 2.

Se evidencia que en el caso chileno se ha extremado la participación privada en educación superior, en comparación con países de la OCDE, siendo esperable un reordenamiento de las universidades privadas y una revitalización de la educación superior con financiamiento público. En tanto la experiencia comparada con países desarrollados indica que el Estado en forma ineludible debe financiar a las instituciones que producen bienes públicos. Asimismo se relevan los procesos de acreditación, como los más pertinentes para certificar la calidad, debiendo Chile avanzar hacia un sistema de acreditación obligatorio, y se constata que la duración de las carreras es excesiva, lo cual recarga innecesariamente tanto a las familias como al Estado en materia de financiamiento.

A nivel de los principales desafíos, las universidades están llamadas a: a) promover el capital humano y conocimiento avanzado; b) adaptarse a una demanda creciente y dinámica por parte de jóvenes y adultos; c) evaluarse externamente, para asegurar la calidad de sus procesos y productos; d) entregar formación continua en la perspectiva de educación a lo largo de toda la vida de las personas; e) diferenciarse institucionalmente en el trabajo de producción, transmisión y transferencia del conocimiento avanzado; y f) alinearse con el mercado laboral, aumentando su relevancia y pertinencia, y alimentar el proceso continuo de reflexión y análisis mediante el cual las sociedades modernas conducen sus asuntos públicos.

Todos los desafíos anteriores están bajo una creciente presión a las fuentes de financiamiento, y así poder hacer frente a la espiral de costos que exige la calidad en todos sus procesos.

Se aborda la temática de la educación superior bajo un modelo de mercado, con fuerte orientación a financiar la demanda, y los factores que han conducido a un mayor rol de las llamadas “leyes del mercado” en las universidades. A partir de este escenario se instala una fuerte presión de los actores sociales, principalmente los propios estudiantes, para eliminar el lucro, bajo la lógica de la incapacidad del mercado para sustentar la calidad de las instituciones y los proyectos educativos.

Dado lo anterior, se estudian los efectos negativos del entorno competitivo en la educación superior, entre ellos, la elitización de la educación que produce una enorme concentración del poder, y se esbozan criterios para definir los recursos públicos y hacer frente a las expectativas de la sociedad, ante escenarios de precios y costos en ascenso dentro de las universidades. Finalmente se entregan sugerencias para abordar las endémicas situaciones deficitarias, en contraste con las medidas que, mayormente, prevalecen dentro de las instituciones.

Capítulo 3. La educación bajo un modelo neoliberal, leyes de mercado y el rol del estado. La dificultad para asignar el precio a la educación.

1. Factores conducentes al mayor rol del mercado.

Hay distintos elementos que han incidido en el mayor rol que ahora desempeña el mercado dentro del quehacer universitario⁴⁸:

- i) El mercado desempeña un papel predominante en todas las actividades económicas; ¿por qué debiera ser distinta la situación de la universidad? De hecho, ha surgido un “mercado de la educación superior” que es altamente competitivo,
- ii) La excesiva orientación hacia la profesionalización que ha adquirido el currículo responde a las presiones del mercado laboral y de los estudiantes,
- iii) La incorporación e implementación de los conceptos y terminología del management; los estudiantes son “clientes”, hay que tener todos los gastos asociados a “centros de costos”, interesa el *bottom line* (ganancia/pérdida) de cada actividad, valor imputado al costo de uso de la sala de clases, uso del marketing para diversos programas,
- iv) Esfuerzos para reducir el costo de distintas actividades, v) Intentos de cuantificación monetaria de cuestiones académicas cualitativas que realmente no son cuantificables; ej valor (o análisis costo-beneficio) de un seminario-workshop-conferencia.

No se puede ignorar el mundo real ni tampoco hay que idealizar el pasado. En la universidad siempre ha existido necesariamente una preocupación por la cuestión monetaria. Una universidad siempre requiere más dinero del que tiene y no sería problemático que gastara el doble de los recursos actuales en nuevas revistas, libros, más

⁴⁸ Duderstadt, J.J. (2000) “Financing the Public University in the New Millennium”, Internet, disponible en http://milproj.ummu.umich.edu/publications/u_washington_talk2/u_washington_talk2.pdf , septiembre 2008.

ejemplares de un mismo libro, más computadores, laboratorios, equipamiento de estos, bases de dato, etc.; lo mismo sucede con contratación de nuevos profesores, carrera de postgrado en el exterior, cursos de postdoctorado, visitas de académicos, organización de workshops internacionales, viajes a conferencias y seminarios, cursos de especialización, etc.

No obstante lo anterior, la existencia de un mercado de la educación superior muy competitivo impide ignorar lo que sucede o proceder de manera pasiva. Hay nuevas universidades privadas muy agresivas y con gran cantidad de recursos; las grúas están actuando para contratar a los mejores académicos⁴⁹.

2. La “revolución pingüina”. La LOCE, el rol del mercado en la educación y el fin del lucro como principal bandera de lucha

Para comprender de mejor forma los actuales planes legislativos, debemos revisar con detención la movilización estudiantil de 2006 que corresponde a una serie de manifestaciones realizadas por estudiantes secundarios de Chile entre abril y junio de 2006 y reactivadas entre septiembre y octubre del mismo año. Esta movilización es conocida informalmente como “Revolución de los pingüinos” o “Revolución pingüina”, debido al tradicional uniforme utilizado por los estudiantes secundarios.

Se estima que más de cien mil estudiantes de más de cien colegios del país se encontraban en movilizaciones el viernes 26 de mayo, antes del paro nacional de estudiantes convocado para el 30 de mayo, el cual habría contado con una adhesión de más de 600.000 escolares, convirtiéndose en la mayor protesta de estudiantes en la historia de Chile, superando a las producidas en 1972 durante el gobierno de Salvador Allende y su proyecto de la Escuela Nacional Unificada y durante los años 1980 contra las políticas educacionales del régimen militar.

Estas movilizaciones abarcan diversas reclamaciones planteadas por los estudiantes, entre las que destacan:

- Derogación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza.
- Derogación del Decreto Ley 524 del 10 de Abril de 1990, que regula a los Centros de Alumnos
- Fin de la municipalización de la enseñanza.
- Fin al lucro en la educación particular subvencionada
- Estudio y reformulación de la Jornada Escolar Completa (JEC).
- Gratuidad de la Prueba de Selección Universitaria (PSU).
- Pase escolar gratuito y unificado.
- Tarifa escolar gratuita en el transporte escolar para la Educación Media.

Ver Anexo 2 con la crítica mirada de un ex - presidente del Consejo Asesor Presidencial año 2006

49 Meller, Alan y Meller, Patricio, p. 258.

3. La capacidad del mercado para sustentar la calidad

¿Por qué la baja calidad de la educación superior en Chile? ¿es por falta de competencia? A primera vista la respuesta parecería ser “No”. Chile es uno de los pocos países del mundo en el cual se aplicó el sistema de vouchers propuesto por Milton Friedman, que permite a los padres elegir el colegio de sus hijos, de modo que los colegios compitan entre sí para atraer a sus pupilos. En la educación superior, las universidades privadas surgieron precisamente para competir con las tradicionales. El sistema educacional chileno actual, hijo de las reformas aplicadas por el gobierno militar a partir de 1980, fue diseñado para promover la competencia.

Pero no todo lo que brilla es oro. Tras una fachada de competencia, a veces feroz eso sugieren, por ejemplo, las andanadas de propaganda con que las universidades privadas saturan al país cada temporada de matrículas, se esconden vacíos y prácticas anticompetitivas. Hay barreras por el lado de los oferentes —es decir, las escuelas y colegios—, pues muchas veces no cumplen ciertos requisitos indispensables para que la competencia funcione⁵⁰. Ver anexo 11

4. Competencia en la educación superior

Como en el caso de la educación escolar, la historia reciente de la educación superior chilena parte con una gran reforma, materializada en 1981. Hasta ese momento existían dos universidades públicas (que se subdividieron en 12 al dárseles autonomía a las sedes regionales), y seis privadas con aporte estatal. Todas éstas pasaron a ser conocidas como las universidades “tradicionales”, que hasta el día de hoy tienen el privilegio de recibir aportes fiscales directos (AFD). En 1981, el gobierno militar permitió la creación de universidades privadas sin aporte estatal. Estas nuevas universidades privadas, institutos profesionales y centros de formación técnica sólo reciben aportes fiscales indirectos (AFI).

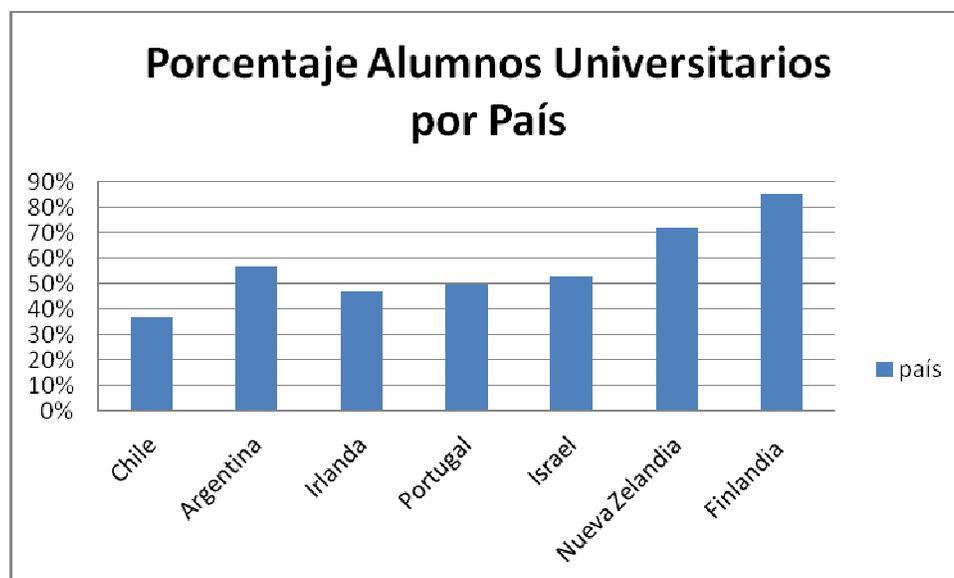
La gratuidad de la educación universitaria se terminó con esta reforma. Desde entonces, los alumnos y sus familias financiarían los estudios, en la medida de lo posible. Para quienes no tuvieran el dinero y pasaran los test socioeconómico, se estableció un sistema de crédito universitario, encargado de otorgar préstamos subsidiados. Durante los 90 también se empezó a desarrollar un programa de préstamos privados de bancos y otras instituciones financieras con garantías públicas (los llamados créditos Corfo).

El gran logro de la reforma ha sido una expansión masiva del número de chilenos que va a la universidad. Entre 1990 y el 2003, las matrículas universitarias crecieron a una tasa anual cercana al 17%. Ello significa que hoy 37 de cada 100 jóvenes en edad de hacerlo estudian en una institución de educación superior. Este es un cambio sideral respecto tres décadas atrás: en 1965 apenas 6 de cada 100 iban a la universidad. La cifra actual pone a Chile adelante de todos los países de América Latina, excepto Argentina, que ha logrado matricular 57 de cada 100. Y aún estamos lejos de Irlanda (47/100), Portugal (50/100), Israel (53/100), Nueva Zelanda (72/100) o Finlandia (85/100), todos

⁵⁰Engel, Eduardo y Navia Patricio, Calidad y competencia. Que gane “el más mejor”, p. 331.

países de alto crecimiento económico reciente a los que Chile pretende emular. Según gráfico 4

Gráfico 4 Porcentaje Alumnos Universitarios por País



Fuente: www.oei.es/metas2021/CALIDAD

A pesar de la masificación creciente de la educación universitaria, el acceso sigue siendo muy desigual. El año 2000, sólo 5,8 de cada 100 estudiantes provenía del quintil más pobre de Chile, mientras el 35,9 lo hacía desde el quintil más rico. Dos años antes, las cifras eran 5,4 y 41%, lo que sugiere que es la clase media y no la baja la se está beneficiando de la mayor disponibilidad de cupos en la universidad. Comparado con el resto de América Latina, el origen de los universitarios no es particularmente desigual. De hecho, el promedio continental muestra que 8,4 de cada 100 estudiantes provienen del quintil más pobre y 45,9 del quintil más rico⁵¹.

5. Efectos negativos del entorno competitivo de la educación superior

El entorno competitivo en la educación superior puede conducir a que el criterio del mercado prime o sustituya al criterio académico en diversas decisiones que está tomando permanentemente la universidad⁵². Por ejemplo,

- i) **Los profesores que conviene contratar;** se comienza a privilegiar aquellos que tienen buenos contactos con las empresas y/o una buena imagen con el sector privado;
- ii) **Lo que se enseña;** hay que estar atento a lo que hace la competencia y a los tópicos que están de moda;

⁵¹ Engel, Eduardo y Navia Patricio, p. 334.

⁵² Kira 2004

- iii) **La investigación:** la investigación aplicada adquiere prioridad respecto de la investigación básica o exclusivamente teórica.

No existe una metodología para evaluar comparativamente la calidad del aprendizaje de los estudiantes de diferentes universidades; se requerirían pruebas nacionales similares a la PSU. Una alternativa concreta sería el mercado laboral. La orientación profesionalizante de las universidades genera especialistas que “saben mucho de poco y nada del resto”⁵³

La creación de programas tipo MBA son algunos ejemplares de esto. Estos programas son considerados “vacas lecheras” que generan recursos que permiten suplementar remuneraciones de los académicos y financiar las actividades centrales de la universidad.

Los gastos de marketing son ejemplo del “dilema del prisionero” Adicionalmente los ranking de universidades exacerba el “dilema del prisionero”. Con cuestionables metodologías influyen sobre la percepción de calidad relativa de las universidades. La solución para este problema son los acuerdos de cooperación entre las universidades en temas como “la grúa” con profesores estrellas. La teoría sugiere que las universidades van a tener incentivos para no respetar estos acuerdos (llegando eventualmente al equilibrio no cooperativo de Nash).

Pero hay que tener presente que la interacción de la universidad con el mercado induce a asumir el riesgo “faustiano” en que el deseo de adquirir recursos que son necesarios para equilibrar el presupuesto, puede violar valores universitarios fundamentales⁵⁴. No obstante lo anterior, un planteamiento ecléctico sugiere aprovechar las fuerzas del mercado y “guiarlas” para que permitan implementar los objetivos públicos asociados al rol de la universidad⁵⁵

En realidad, la metodología beneficio/costo presenta varias dificultades; existe una tendencia a sobreestimar los beneficios y a subestimar los costos. Algunos departamentos universitarios realizan diversas actividades, tales como cursos de postítulo, programas de postgrado, conferencias pagadas, etc. Para lo cual establecen una infraestructura administrativa que implemente dichas labores; además, éstas requieren grandes gastos de avisaje y marketing.

Por otra parte, hay iniciativas en las cuales incurren las universidades, tanto sin fines de lucro, como becas para jóvenes de familias de bajos ingresos, que están totalmente desvinculadas de la razón financiera (o del objetivo de maximización de ganancias). La motivación en caso está asociada al hecho de que las universidades estiman que dicha acción tiene un impacto social. En otras palabras, aun cuando haya una gran presión por minimizar costos e incrementar la productividad, dada la naturaleza de la función de la universidad, siempre va a haber focos de ineficiencia, los cuales son inherentes al quehacer académico⁵⁶.

53 Ortega y Gasset, 1930, “La misión de la Universidad”, *Revista de Occidente*, Madrid.

⁵⁴ Slaughter, Sheila y Leslie, Larry, *Academic Capitalism: Politics, Policies and the Entrepreneurial University*.

55 Brunner, José Joaquín, et al., *Guiar el Mercado. Informe sobre la educación superior en Chile.2005*. Pag. 180.

⁵⁶ Meller, Alan y Meller, Patricio. p. 198.

6. La elitización de la educación concentra aún más el poder

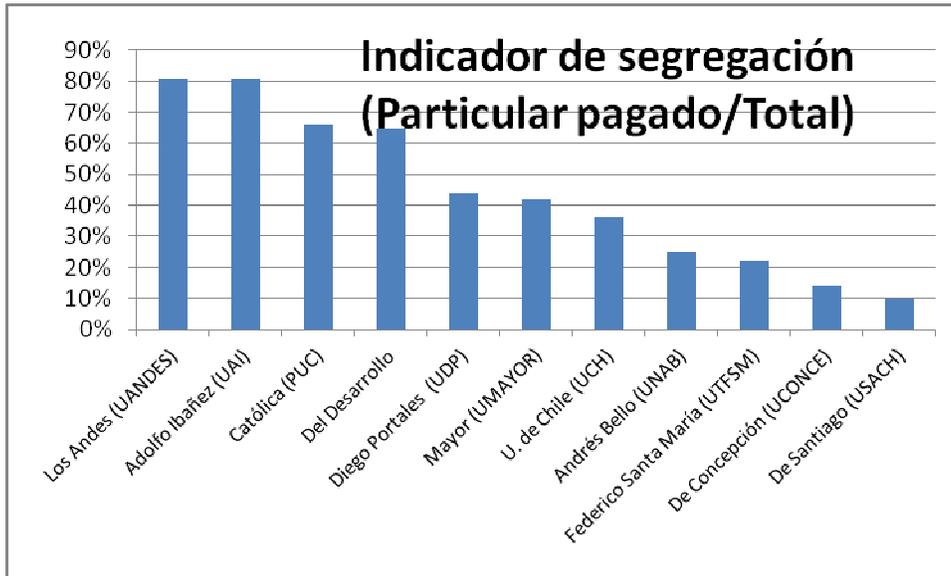
La figura del *self-man made* que tenía éxito en los negocios sólo gracias a su empuje parece estar en extinción. Un estudio de Seminarium en 2003 había encuestado ya a los gerentes generales esboza un indicio de cómo ha cambiado el panorama. Y la conclusión no es nada alentadora: en 2003, el 30% de los gerentes generales había egresado de cinco colegios de elite. Hoy lo ha hecho el 50%.

A ello se agregan las proyecciones de lo que sucederá en unos años más al analizar en qué tipo de colegio formaron los ejecutivos jóvenes. Los colegios particulares educaron al 77,8% de los mayores de 50 años, pero a 9 de cada 10 menores de 50 años.

También hay diferencias si se mira en detalle qué colegios enseñaron a representantes de una y otra generación. Entre los mayores de 50 años, el mayor aportador es el San Ignacio (15%), seguido del Verbo Divino y del Saint George (11,1% cada uno). Entre los menores de 50, en cambio, el panorama cambia: el número uno es un colegio fundado en 1970 y ligado al Opus Dei: el Tabancura (14,89%). Se mantienen, en este grupo, el Verbo Divino y el Saint George, pero baja ostensiblemente el San Ignacio (4,26%). Así, el Opus Dei emerge en la formación de la elite, por primera vez desde que el movimiento fundara sus primeros colegios en Chile hace 39 años.

Al respecto Patricio Meller sostiene que “parte del aprendizaje universitario se genera en la interacción con los compañeros, lo que exige diversidad. Pero si las universidades reproducen la composición de los colegios, entonces los alumnos se juntan con su similares y la burbuja universitaria reemplaza a burbuja colegial”. Recordemos la famosa reflexión que hiciera al respecto el Sj. Felipe Berrios (ver anexo 7) respecto de los estudiantes de la “cota mil”. Véase los siguientes gráficos que ilustran la segregación del sistema.

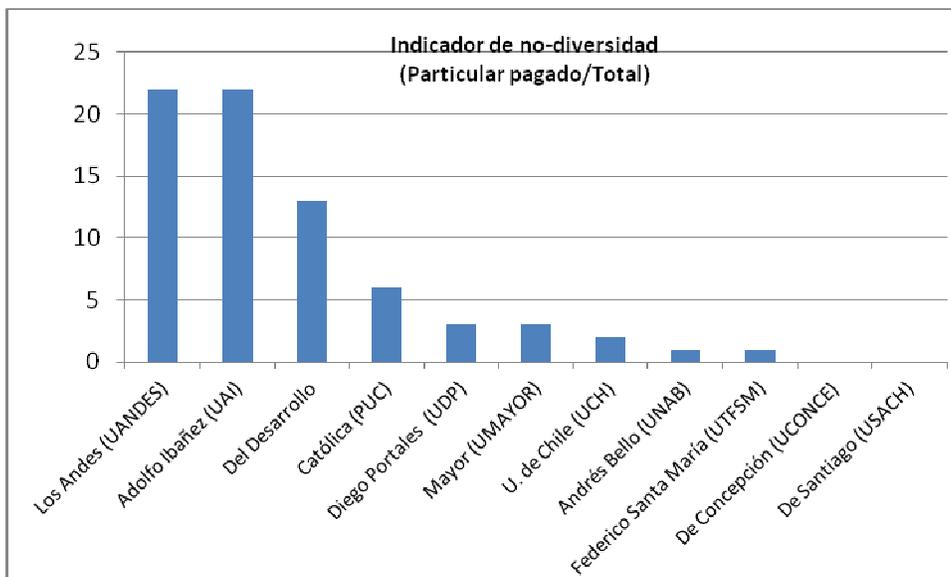
Gráfico 5 Indicador de segregación



Fuente: Adaptado del libro de Patricio Meller, Universitarios, el problema no es el lucro, es el mercado

El gráfico 5 indica el porcentaje de estudiantes de colegios particulares pagados de las cuatro universidades más segregadas del sistema, así como en el gráfico 6 siguiente se muestra el indicador de no-diversidad, es decir cuántos alumnos provenientes de colegios particulares pagados hay por cada alumno proveniente de colegio municipal.

Gráfico 6 Indicador de no diversidad



Fuente: Adaptado del libro de Patricio Meller, Universitarios, el problema no es el lucro, es el mercado

Por lo tanto, el hecho que cinco de cada 10 chilenos estudie en un colegio municipal, pero sólo un ínfimo porcentaje logre acceder a una posición influyente en el mundo corporativo, puede transformarse en un problema para un país que tiene como uno de sus principales focos el crecimiento con equidad. Los hechos demuestran que el fenómeno es frecuente en Chile y que se está agudizando. Un fenómeno que se agrava al considerar que el 50% de los gerentes proviene de tan sólo cinco establecimientos, todos de elite, cuyas mensualidades promedian los \$283 mil⁵⁷, y que representan el 0,04% del total de colegios del país. Estos son el Verbo Divino, Sagrados Corazones de Manquehue, Saint George, San Ignacio y Tabancura⁵⁸.

7. La autonomía académica, dentro de un modelo de mercado

La autonomía universitaria incluye tres elementos importantes⁵⁹:

- i) libertad académica, que permite al profesor la búsqueda de nuevos conocimientos sin que esté preocupado por eventuales sanciones que conduzcan a la pérdida de su empleo.
- ii) autonomía institucional, es la universidad la que determina cuáles son sus objetivos y el currículo.
- iii) Control de las contrataciones de los profesores; la universidad determina y selecciona al equipo docente. Además establece los criterios de admisión de los estudiantes.

Para que pueda prevalecer la autonomía universitaria es fundamental que el gobierno, la sociedad civil, los partidos políticos, las congregaciones religiosas, los grupos económicos y los distintos grupos de poder comprendan el alcance de los componentes fundamentales de esta autonomía.

No obstante lo anterior, la universidad tiene que rendir cuentas (“ser accountable”, “mostrar accountability”) ante la sociedad, demostrando que está cumpliendo su función académica de manera responsable y eficiente. Esto implica la existencia de auditorías externas referentes al uso de los recursos públicos y diversos indicadores que muestren que la función académica (docencia e investigación) se está realizando a un costo “razonable⁶⁰”

Es frecuente observar grandes disputas entre los académicos respecto al currículo, distribución de los recursos y sobre otras cuestiones universitarias; estos debates a veces son eternos y paralizantes. Hay sólo una cosa que es peor que dejar que los profesores resuelvan solos sus discrepancias, y ésta es la intervención externa. Esto es algo que se vio durante la dictadura; pro la argumentación aquí se refiere a otro aspecto sustantivo. Hay suficiente evidencia acumulada que indica que cualquier

57 <http://www.elmostrador.cl/media/2010/09/R%C3%A1nking-colegios.pdf>

58 Los colegios de los ejecutivos, *La Tercera*, 30 de marzo de 2008, Santiago, p. 40.

59 Berdahl, Robert, *Autonomy and accountability: Who controls academe?*, p.70.

60 Berdahl, Robert, *Autonomy and accountability: Who controls academe?*, p.70-88.

intervención externa a la universidad en los asuntos académicos es totalmente perniciosa; las consecuencias son graves y de larga duración⁶¹

8. Criterios para definir el monto de recursos públicos destinados a Educación Superior

Desde perspectiva del Estado, la educación superior debiera alinearse con las siguientes premisas⁶²:

- La educación superior es un mecanismo de movilidad social para las minorías y los grupos de bajos ingresos. El acceso a la educación superior debiera constituir un objetivo prioritario del Estado.
- La educación superior es el ámbito propicio para el debate, franco, abierto y crítico de los temas relevantes para la sociedad.
- La educación superior no puede desvincularse de lo que sucede con la educación escolar. Hay que tener presente lo obvio: los egresados de la educación escolar son los futuros alumnos de la educación superior. Luego, resulta vital preocuparse del tipo de aprendizaje y de la calidad de la educación superior.

En una sociedad democrática, la movilidad social constituye un principio fundamental. Esto es particularmente válido un país caracterizado por una distribución del ingreso muy inequitativa. La movilidad social constituye el mecanismo para disociar el futuro de los hijos de la situación restrictiva que han enfrentado sus padres en el pasado y en el presente.

Por otra, hay que tener presente que para que se genere movilidad social, los jóvenes procedentes de familias de bajos ingresos no sólo tienen que ingresar a la educación superior, sino que también “tiene que egresar con un título (profesional o técnico).

Hay gastos de inversión en estructura tecnológica que son muy elevados. El Estado podría establecer mecanismos que incentivarán inversiones conjuntas de diferentes instituciones para reducir costos.

Dada la asimetría de información existente en la educación superior; constituye un rol central del Estado generar la información que permita saber la calidad efectiva proporcionada por las distintas instituciones. La acreditación de carreras universitarias es un mecanismo que cumple ese propósito.

⁶¹ Meller, Alan y Meller, Patricio, p. 206.

⁶² Newman, John, The Future of Higher Education, p. 83.

9. Las expectativas de la sociedad frente a la educación superior

La sociedad quiere y aspira a que un porcentaje creciente de la población adquiera educación superior. También percibe que la educación superior es el principal y, probablemente, el único mecanismo de movilidad social existente en Chile.

Ha habido un aumento importante del número de jóvenes procedentes de los quintiles inferiores de ingresos que han ingresado a la educación superior. Se estima que un 70% de los jóvenes universitarios tienen padres que nunca accedieron a la educación superior. ¿Cuántos jóvenes de los quintiles inferiores de ingresos que han sido admitidos a la educación superior han finalizado sus estudios satisfactoriamente?

El problema de la finalización de los estudios de la educación superior y la obtención de un título es más general y no se restringe sólo a los jóvenes de las familias de bajos ingresos.

Las instituciones de educación superior son autorreferentes y se tienden a aislar en su "torre de marfil". A la sociedad le gustaría que internalizaran sus preocupaciones. ¿Qué hacen las universidades por la incorporación de sus egresados en el mercado laboral?⁶³.

10. Financiamiento, precios y costos en ascenso de la educación superior

Dada la naturaleza del output de la universidad, es difícil medirlo, y aún más, es necesario que haya cierta ineficiencia en el quehacer universitario; intentar eliminar estos focos de ineficiencia, como por ejemplo un reloj control para la hora de entrada y salida de los académicos, puede ser conflictivo y totalmente contraproducente.

Un tema adicional es quién paga o debiera pagar por la educación superior: ¿los estudiantes, sus familias, el Estado, vale decir los contribuyentes? ¿Qué porcentajes debiera corresponder a cada uno de éstos?⁶⁴ Ver anexo 13 respecto de los precios de la educación superior en países OCDE respecto a ingreso per cápita.

Hay diversos factores que han incidido en los aumentos de costos de las universidades, los cuales ocurren en la mayoría de los países⁶⁵:

- i) Reducción del aporte fiscal a la educación superior.
- ii) Mayores requerimientos e incremento del costo de la inversión en infraestructura y en modernización de equipamiento computacional.
- iii) Aumento del capital humano de los profesores universitarios a los cuales se les exige estudios de postgrado (doctorado), lo cual implica necesariamente mayores niveles de remuneraciones.

⁶³ Newman, John, *The Future of Higher Education*, p. 211.

⁶⁴ Meller, Alan y Meller, Patricio, p. 237.

⁶⁵ Johnstone, Bruce D., *Financing higher education*, p. 347.

- iv) La notoria expansión y especialización del conocimiento exige la contratación de nuevos y más profesores.

El aumento de los costos de la universidad genera presiones para aumentar los precios de matrícula y aranceles mensuales. Esto induce demandas por más subsidios (y créditos) proporcionados por la misma universidad, lo cual induce nuevos incrementos de costos. Esto genera un círculo vicioso de escalada de costos-precios-subsidios. El resultado final es que la universidad termina aplicando un sistema de precios discriminatorio y poco transparente.

Las universidades, tanto públicas como privadas, consideran que tienen una doble obligación social⁶⁶:

- i) Admiten a todos los jóvenes brillantes, independientemente de su situación financiera. Luego, proporcionan becas a aquellos que provienen de familias con bajos ingresos.
- ii) Ofrecen la educación de mejor calidad posible.

11. La situación deficitaria es un problema que enfrentan la casi totalidad de las universidades.

Se han sugerido y discutido diversas alternativas para reducir este déficit⁶⁷ tales como:

1. Aumentar el tamaño de los cursos. Las estadísticas a este respecto son variadas, incluso en una misma universidad. Por ejemplo, en la Universidad de Cornell el 71% de los cursos de pregrado (1.311 de 1.855) tenían menos de 20 alumnos y el 82% tenían menos de 30 alumnos. Por otra parte, el 44% de los estudiantes tenían cursos con más de 100 alumnos; los profesores “estrellas” (Premios Nobel) tenían auditorios con 500 alumnos. ¿Habría que restringir el cupo del curso de un profesor “estrella” a menos de 40 alumnos? A nuestro juicio, la respuesta es negativa.

La Universidad de Chicago se vanagloria del bajo coeficiente de alumnos por profesor; menos de ocho (1.125 académicos para 8.200 estudiantes; “somos una universidad y no un college”. Sin embargo, para enfrentar la crítica situación deficitaria han tenido que aumentar sustancialmente el número de estudiantes de pregrado.

2. Incremento de la carga docente de los académicos de jornada completa. La evidencia norteamericana revela que en las últimas tres décadas ha habido una disminución de la carga docente de pregrado efectuada por los académicos de jornada completa. Dicha docencia la realizan profesores de jornada parcial y estudiantes graduados. El sistema de incentivos existentes en la academia está sesgado hacia la investigación y la publicación, lo cual induce a los profesores a rehuir la carga docente de pregrado.

66 Johnstone, Bruce D., Financing highet education, p. 347.

67 Rhodes, Frank H.T., The University and Its Critics, 3-14.

Esto genera una inconsistencia por cuanto hay un gran aumento del precio de la matrícula y aranceles (de pregrado) y al mismo tiempo hay un deterioro de la calidad de la docencia. En las universidades públicas (con recursos estatales) norteamericanas e inglesas ya han surgido presiones y resoluciones legales imponiendo una carga mínima (específicamente de pregrado), e incluso un aumento porcentual de la carga actual de los académicos de jornada completa. Algo similar se ha observado en las universidades privadas.

En la mayoría de las universidades norteamericanas complejas (que realizan investigación), los profesores tienen una carga docente de cuatro cursos semestrales por año. Sin embargo, algunos de estos cursos pueden tener tres alumnos; otros tienen cien alumnos y laboratorios. La simple contabilidad del número de cursos no genera automáticamente una igualdad de la carga docente.

3. Disminución del plantel de profesores de jornada completa y su sustitución por profesores de jornada parcial. Esta es la estrategia adoptada por la mayoría de las universidades privadas chilenas. La medición del efecto que esto tiene sobre la calidad de la docencia no es algo simple de resolver⁶⁸.

4. Presiones para eliminar la inamovilidad (tenure). El sistema de *tenure* fue establecido como el mecanismo para implementar el principio de libertad académica. Después de revelar competencia como investigador, al académico se le garantiza empleo (en la universidad) por toda la vida. En las universidades tradicionales chilenas, aun sin haber demostrado competencia como investigadores, hay profesores universitarios que tienen inamovilidad laboral. La mantención del *tenure* está siendo muy cuestionada actualmente; una de las sugerencias más populares en las universidades de EE.UU para disminuir costos es la supresión del *tenure*. Para el debate sobre esto ver Rhodes.⁶⁹

5. Reducción del número de actividades que realiza la universidad. Para poder ser más exitosas en el entorno competitivo y lograr reducir el déficit, a las universidades tradicionales se les ha sugerido reducir el número de áreas de estudio que cubren, y especializarse en aquellas que tienen ventajas comparativas. Adicionalmente, deberían establecer alianzas con otras universidades para compartir actividades y así disminuir costos. Algunos ejemplos recientes de universidades privadas norteamericanas que han suprimido actividades que realizaban por más de cien años son los siguientes⁷⁰: la Universidad de Cornell cerró la carrera de Enfermería; la de Columbia cerró la carrera de Bibliotecología y los departamentos de Geografía y Lingüística; la de Rochester cerró su programa de doctorado de Matemáticas; la de Georgetown cerró su Escuela de Odontología. Otras universidades norteamericanas han fusionado departamentos y eliminado todo tipo de duplicaciones.

6. Aumento de las actividades con empresas productivas. Las universidades norteamericanas han tenido una larga interacción con las empresas productivas y el gobierno de EE.UU. Esta interacción se ha hecho fluida y ha ido en aumento, en parte por presencia creciente de PhD's que han comenzado a ocupar puestos de alta

⁶⁸ Rhodes, Frank H.T., *The University and Its Critics*, 3-14.

⁶⁹ Meller, Alan y Meller, Patricio, p. 193.

⁷⁰ Rhodes, Frank H.T. *The Creation of the Future*, pp. 151

responsabilidad en las grandes empresas y en el gobierno. Un indicador de esto es el número de centros universitarios de investigación con proyectos vinculados a empresas, los cuales aumentan 2,5 veces entre 1980 y 1990⁷¹. En la sección anterior se han mencionado los dilemas que genera esta mayor interacción.

12. Medidas para enfrentar los déficits. Tres tipos de soluciones

- i) La solución descentralizada, en que cada universidad adopta una mezcla de reducción del número de profesores de jornada completa con un aumento de la carga docente, un incremento de los alumnos por clase y una mayor contratación de profesores de jornada parcial. Esta solución tiene como restricciones la dificultad de aumentar el precio de la matrícula y los aranceles, y la imposibilidad de disminución de las remuneraciones de los académicos.
- ii) El “modelo de altos aranceles-altos subsidios” que supuestamente combinaría elementos de eficiencia y equidad. Los jóvenes procedentes de familias de altos ingresos pagarían el costo efectivo de la docencia universitaria, mientras que los jóvenes procedentes de familias de bajos ingresos recibirían becas/subsidios, ya sea proporcionados por la universidad o por becas/créditos subsidiados proporcionados por el sector público, o una mezcla de ambos. Ver⁷² Johnstone 1999 una de los pros y contras de esta propuesta.
- iii) Un retorno parcial al antiguo modelo en que se percibía que la educación universitaria tiene un componente de bien público por cuanto aumenta la movilidad social, contribuye al crecimiento económico, promueve y difunde el conocimiento, genera ciudadanos más informados y responsables⁷³. En síntesis, la universidad proporciona a la sociedad una externalidad positiva que el presupuesto público debiera compensar. En otras palabras, la sociedad experimentaría una gran pérdida social si dejara que la universidad se transformara en una empresa productiva más, en que el *botton line* condicionara sus funciones⁷⁴.

71 Rhodes, Frank H.T. *The Creation of the Future*, pp. 157

72 Zusman, Ami, *Issues facing higher education*, p. 109.

73 Johnstone, Bruce D p. 347.

74 Kirp, David L., *Shakespeare, Einstein, and the Bottom Line: The Marketing of Higher Education*, 2003.

Conclusiones capítulo 3

No se puede ignorar que las universidades siempre requieren más recursos de los cuales disponen, independiente de sus magnitudes. Las presiones por tener más profesores, libros, laboratorios, perfeccionamiento, viajes internacionales, y otros, son infinitas. Por ello las “leyes de mercado” no funcionan bien para las universidades, de hecho es extraño que aún con altos aranceles, y dudosa calidad, la demanda por sus servicios siga creciendo. Parte de la explicación está en las altas tasas de retorno de la educación superior. Por ello el rol del Estado es esencial, no sólo en materia de financiamiento, sino como regulador de sus procesos, como por ejemplo el control del lucro, entendido como la obtención de beneficios privados con recursos públicos, por cuanto se contraponen con los objetivos centrales como la calidad, pluralidad social y creación de bienes públicos.

Se constata que las medidas para enfrentar las situaciones deficitarias, son en su mayoría complejas de implementar, tales como:

- a) aumento del tamaño de los cursos;**
- b) incremento de las cargas docentes a los académicos de jornada completa;**
- c) aumento de los profesores de tiempo parcial;**
- d) restringir las inamovibilidades de los docentes;**
- e) reducción del número de actividades que realiza, y**
- f) aumento de las actividades con empresas productivas.**

Por ello el tema de los déficit presupuestarios se ha transformado en una cuestión endémica, en un gran número de instituciones, donde no existen soluciones “mágicas” o ideales, y requieren de un gran sentido de trabajo colaborativo, redes de comunicación entre las facultades, inteligencia colectiva y compromiso de todos los actores de la vida universitaria.

Este capítulo desde la perspectiva de las variables claves de la educación superior: calidad, cobertura y financiamiento, analiza las principales características del sistema chileno, dentro del cual Chile presenta el menor gasto público destinado directamente a instituciones pública, según estudio de la OCDE, y en cambio es uno de los países que destina una mayor proporción de su gasto público total en educación superior a préstamos, becas y pagos a entidades privadas de educación.

Dado lo anterior, se exponen algunas ideas respecto de la medición de la calidad, el lucro como una condición contrapuesta a dicha calidad, los mecanismos de acreditación y los instrumentos de financiamiento, tanto a la oferta como a la demanda en educación superior, donde el Aporte Fiscal Directo, los Fondos Solidarios de Crédito Universitario y el Crédito con Aval del Estado, se posicionan como los más relevantes.

Capítulo 4. Las variables claves de la Educación Superior: calidad, cobertura, financiamiento

Los principales estudios a nivel mundial sobre educación superior (especialmente los realizados por OCDE) coinciden que las funciones que hoy cumple la educación superior -formación de capital humano avanzado; producción de conocimiento científico y tecnológico; transmisión y uso del conocimiento a través de sus interacciones con diversos usuarios, especialmente del sector productivo, y conservación y transmisión intergeneracionales de los saberes eruditos- son todas cruciales tanto por los beneficios privados (para las personas) y sociales (para la economía y el bienestar público) que ellas generan.

De ser efectivo que ingresamos a un estadio del capitalismo caracterizado por la explotación del conocimiento como principal medio de producción, entonces también el rol de la educación superior debe adquirir una especial jerarquía en la agenda pública.

A partir de una revisión de las investigaciones e informes se pueden identificar con cierto grado de precisión las principales tendencias que caracterizan globalmente a los sistemas nacionales de educación superior: su intensa masificación, la diferenciación de las instituciones y diversificación de la provisión, la búsqueda de la calidad, la intensa competencia entre proveedores, las nuevas modalidades de impartir docencia, la mayor heterogeneidad del alumnado, los arreglos emergentes para la financiación de las instituciones y los estudiantes, el foco cada vez más ceñido en el desempeño y los resultados institucionales, el surgimiento de redes globales basadas en la movilidad internacional de estudiantes y profesores, la colaboración en proyectos de investigación y la provisión transnacional de servicios de enseñanza.

En atención a que el foco de este trabajo está en el financiamiento, a continuación revisaremos, las variables que a nuestro juicio, tienen un impacto más inmediato en la obtención de recursos y elegibilidad de las instituciones de educación superior. Estas son: calidad, cobertura y financiamiento. A objeto de contextualizar las variables en comento,

se presenta un “mapa sinóptico” elaborado por Brunner⁷⁵, que ayuda a entender las características del modelo chileno, a través del análisis del entorno, acceso, del análisis de la distribución, efectividad y financiamiento.

1. Principales características de la educación superior en Chile

1.1 Entorno. Inversión en I+D en déficit

Chile posee un sistema de educación superior de tamaño intermedio, con una matrícula entre 500 mil y un millón de estudiantes, y 164 instituciones en este sector, de las cuales casi el 90% son privadas. Con cerca de 2.350 alumnos por institución se sitúa en el rango medio-alto de proliferación institucional, entre Portugal con sólo 539 alumnos por institución y Finlandia con más de 7 mil alumnos por institución.

Este sistema debe apoyar el tránsito de Chile hacia la sociedad del conocimiento, proceso en el cual se encuentra en una fase intermedia, ocupando el lugar 9 entre los 13 países del grupo de comparación en el Índice de avance hacia la sociedad del conocimiento.

Chile invierte anualmente el equivalente a 11,8% del producto en conocimiento (suma del gasto público en educación preescolar, primaria y secundaria; gasto público y privado en educación superior; gasto total en I y D y gasto en tecnologías de información y comunicación), lejos de los países líderes del grupo que invierten alrededor de un 15% o más.

Chile ocupa el séptimo lugar del grupo de comparación en el indicador de dotación de capital humano, con una escolarización promedio de 10 años en su población de entre 15 y 65 años de edad, cifra similar a la de Irlanda y superior a la de Malasia, Argentina, México, Brasil y Portugal.

1.2 Acceso. En el promedio de la OCDE

Chile muestra un desempeño satisfactorio en el indicador de acceso a la educación. En efecto, en las condiciones actuales una de cada dos personas jóvenes ingresará a una carrera o programa de enseñanza superior a lo largo de su vida, cifra que sólo es superada por Hungría entre los países de ingreso medio alto de la muestra comparativa. Acceden al nivel terciario, en carreras cortas de carácter vocacional, una proporción de la cohorte de edad similar a la del promedio de los países de la OCDE. En el caso de carreras largas, de carácter académico-profesional, la tasa de acceso llega a un 47%, similar a la cifra promedio de los países de la OCDE.

El nivel de participación en la educación superior, medido por el número de personas que cursan estudios terciarios en relación a la cohorte en la edad típica de hacerlo, alcanza a un 37%, ocupando Chile el noveno lugar dentro del grupo comparativo. La correspondiente cifra para los países de ingreso alto es 61%, para los países de Europa Central y del Este 48% y para América Latina 23%.

⁷⁵ Brunner, José Joaquín, *et al.*, *Guiar el Mercado. Informe sobre la educación superior en Chile*.

La evolución de la tasa de participación ha significado en el caso de Chile pasar de un 6% en 1965 a un 37% en el año 2002; Portugal muestra una evolución más rápida, habiendo pasado de 5% a 50% en el mismo período y Finlandia de un 11% a un 85%.

1.3 Distribución. Alta participación de los privados

Chile posee un patrón de distribución de su matrícula superior que no es excepcional, con una tasa moderada de participación de la matrícula en carreras cortas de carácter técnico y una parte predominante de ella en carreras de orientación profesional.

Entre los países de la muestra comparada, Chile posee la más baja tasa de participación de instituciones públicas en el nivel de carreras cortas, de orientación vocacional y, junto con Israel y Brasil, posee la más alta tasa de participación de la matrícula privada en el nivel de carreras académico-profesionales.

La distribución de la matrícula según el origen socio-económico de los alumnos no puede compararse a nivel internacional por carencia de información. Sin embargo, dentro de la región latinoamericana, Chile presenta un perfil distributivo similar al del resto de los países, con fuertes diferencias entre la participación de los jóvenes pertenecientes a los quintiles primero y quinto.

1.4 Efectividad. Atractiva tasa de retorno, pero demasiados años dentro de la Universidad

En Chile, la mayoría de la población adulta carece de educación secundaria completa, lo cual limita su base de capital humano y el nivel de conocimiento y destrezas disponibles en la fuerza de trabajo. En este indicador está casi 20 puntos porcentuales por debajo del promedio de los países de la OCDE. En el nivel superior, la proporción de gente con educación terciaria, tanto en carreras cortas como en el caso de las carreras largas de carácter profesional, se halla claramente por debajo del promedio de los países desarrollados. Particularmente baja es la proporción de técnicos con formación terciaria, que se hallan en relación de 1 a 11 en comparación con una ratio de 1 / 2 en los países de la OCDE.

La tasa de graduación en la enseñanza terciaria—esto es, la proporción de personas que anualmente egresan de las instituciones terciarias en relación al total de personas en edad de graduarse según la duración de los programas—es similar en Chile a la tasa promedio de los países de la OCDE para las carreras cortas vocacionales. Pero en el sistema universitario estamos claramente deficitarios.

Dentro del grupo comparativo, Chile tiene la más baja proporción de trabajadores del conocimiento en su población; esto es, personas en condiciones de desempeñarse eficientemente y creativamente en ocupaciones relacionadas con ciencia y tecnología; control, gestión y coordinación de tareas complejas; solución de problemas que requieren el uso de medios simbólicos sofisticados y, en general, competencias y destrezas superiores de procesamiento de información y utilización de conocimiento.

Chile posee el más alto diferencial de ingreso a favor de sus graduados, tanto de carreras técnicas como profesionales, en relación al ingreso promedio obtenido por quienes han completado su enseñanza secundaria.

La tasa de retorno privado de la educación superior alcanza en Chile a un 22%, la más alta dentro del grupo de comparación.

1.5 Financiamiento. Un gran esfuerzo, que no es suficiente

En relación a su producto interno, Chile invierte en la enseñanza de nivel terciario el equivalente a 2,3%, cifra notoriamente alta si se la compara con la cifra promedio de los países de la OCDE que alcanza a un 1,3%. De hecho, Chile ocupa el segundo lugar dentro del grupo comparativo en este indicador, después de Canadá, país que a su vez tiene, junto a Estados Unidos y Corea, el mayor gasto dentro de los países desarrollados. Esto significa que en relación al tamaño de su economía, Chile realiza un esfuerzo extraordinariamente alto para financiar su educación superior.

En la muestra comparativa, el gasto público en educación superior fluctúa entre 2 y 7 puntos porcentuales del gasto público total. La mayoría de los países están en el rango bajo, entre 2 y 4 puntos, donde se ubica también Chile con 2,6 puntos. En el rango alto, entre 4 y 7 puntos, se sitúan Malasia, Canadá y Finlandia.

El gasto por alumno, proveniente de fuentes públicas y privadas, alcanza en Chile a US\$ 6.901 expresados en términos de paridad de poder de compra de la moneda. Es decir, alrededor de un 40% más bajo que el gasto promedio de los países de la OCDE. Sin embargo, representa un 71% del PIB per capita bastante por encima del valor promedio de estos últimos países (42%).

Chile posee el menor gasto público destinado directamente a instituciones públicas dentro del grupo de comparación; de hecho, es el más bajo de los 41 países para los cuales el programa World Education Indicators de la OCDE y la UNESCO produce información comparable. En cambio, el gasto público destinado a instituciones privadas es alto, aunque menor que el de Israel. Por último, las transferencias públicas a los hogares para cubrir gastos originados en las instituciones, habitualmente bajo la forma de préstamos y becas, alcanza en Chile al doble del promedio de los países OCDE, lo cual se explica por el hecho de que, a diferencia del modelo dominante en los demás países del grupo de comparación, en Chile las universidades públicas cobran aranceles que son cubiertos mediante préstamos otorgados a los estudiantes.

Después de Nueva Zelanda, Chile es el país del grupo que destina una mayor proporción de su gasto público total en educación superior a préstamos o créditos estudiantiles, becas y otras transferencias y pagos a entidades privadas.

2. La calidad. Una condición buscada por todos. El difícil camino para medirla

Todos los estudios nacionales e internacionales, coinciden en que la calidad es una condición deseable y buscada por gobiernos y proveedores de educación superior. El punto no es definirla, puesto que para ello existen innumerables tratados y abundante literatura, lo central es lograr consensos respecto de su medición⁷⁶.

Índices y estudios de calidad más conocidos

76 Engel, Eduardo y Navia Patricio, p. 311.

- 1) Ranking The Times de 2004, con las 400 mejores universidades del mundo. Este ranking mide variables: reputación en comunidad académica internacional (50%), el número de citaciones por docente (20%), la relación profesor/alumnos (20%), y el porcentaje de alumnos y profesores extranjeros (5% cada uno). La Pontificia Universidad Católica fue 250 y la Universidad de Chile 301.
- 2) El ranking del Instituto de Educación Superior de la Universidad Jiao Tong de Shanghai, China, produce un ranking de 500 primeras universidades de investigación del mundo. Aquí aparece la Universidad de Chile en el lugar 361.
- 3) Una manera indirecta de medir cuánto aprenden los alumnos y graduados de nuestras universidades es usar los resultados de la prueba internacional de comprensión lectora⁷⁷ (IALS)⁷⁸. Según Meller y Rappaport estaríamos en los últimos lugares⁷⁹.
- 4) El valor agregado de la educación superior. O sea el aumento en los conocimientos de los egresados de educación superior respecto de los egresados de enseñanza secundaria. Este es alto comparado con los otros países de la muestra, e inferior sólo al de Canadá.
- 5) La calidad de las universidades chilenas también se mide por el interés que despierta en el resto del mundo. Sólo el 0,3% de los estudiantes de nuestras universidades son extranjeros, cifra inferior a la de Argentina, Brasil, México, Malasia y la inmensa mayoría de los países desarrollados. En resumen: parece que la educación universitaria está muy lejos de ser un producto de exportación.
- 6) Otra manera de analizar si la educación universitaria ha mejorado es ver si las nuevas universidades privadas –que constituyen un porcentaje creciente de la matrícula total- son mejores que las tradicionales. Se podría analizar a través de la acreditación universitaria. De las 60 ues, 45 han optado por acreditarse. Doce universidades privadas han sido acreditadas en términos de su gestión institucional y docencia; sólo la Universidad Adolfo Ibáñez se acreditó en docencia de posgrado y una en investigación.
- 7) Otra posibilidad es evaluar el AFI. En 1990 apenas el 8,7% del AFI iba a universidades privadas. En 2005, ese porcentaje se había casi duplicado, llegando a un 16%. Más aún, mientras en 1990 sólo un 22,5% de las universidades privadas obtenía AFI, en el año 2005 el 76% de estas universidades lo hacía. Esto refleja una tendencia creciente en la participación de las universidades privadas en el mercado de los alumnos con mejor puntaje.

77La encuesta IALS se basa en un concepto de comprensión de lectura moderno, que reemplaza el esquema binario, por un concepto de destreza continuo basado en la habilidad de comprensión distinguiendo tres categorías: prosa, documentos y elementos cuantitativos.

78 *International Adult Literacy Survey*, llevada a cabo por *Statistics Canada y Educational Testing Service of the United States* encargada por la OECD (2000).

79 Meller, Patricio y Rappoport, David, p.25.

- 8) Y en investigación, las universidades tradicionales obtienen el 94,7% de los recursos. De las privadas la Universidad de los Andes y la Universidad Nacional Andrés Bello, concentran el 63% del pequeño pedazo restante. Esto confirma la impresión de que la mayoría de las universidades privadas hace poca o nula investigación.
- 9) Los ranking de prestigio de la revista Qué Pasa. En 1999 entre las 10 primeras había solo una privada. En 2004, aparecen 5 privadas entre las 10 primeras. Aquí hay un claro ascenso de las universidades privadas.

Otro tema relacionado con la calidad es la falta de información del sistema de educación superior que impide que la competencia funcione. El mejor esfuerzo lo hace MINEDUC y su Servicio de Información de Educación Superior (SIES) que surge del mandato establecido en la Ley 20.129, art N°49, y armoniza la información a través del sitio web mifuturo.cl. Todo sugiere que el Ministerio de Educación podría tomar un papel más activo para informar a los universitarios, actuales y futuros, y a sus padres. El gobierno podría promover un conjunto de indicadores de calidad universitaria por carreras, que debería incluir medidas de desempeño laboral posgraduación.

La idea es condicionar la entrega de fondos, ya sean aportes directos o indirectos a universidades privadas o tradicionales, a la entrega de muchos más datos. Origen étnico y socioeconómico de los alumnos, el porcentaje que recibe algún tipo de ayuda financiera, los índices de deserción de estudiantes, misión, visión, valores compartidos y las políticas internas para garantizar la calidad de la docencia. Hoy sabemos sorprendentemente poco acerca de estos aspectos de las universidades chilenas.

3. El intenso debate en torno al lucro y su relación con la calidad en la Educación

Quizá uno de los puntos que menos consenso genera en nuestro país, es el lucro en la educación. Es tema fue intensamente tratado por el Consejo Asesor Presidencial de Educación del año 2006, y finalmente no pudo ser recogido por la LGE⁸⁰.

La LOCE se remonta a un espacio político sin deliberación ni representatividad y, por tanto, en rigor es pertinente tener una nueva Ley General de Educación. Al mismo tiempo hoy día los distintos actores involucrados en el sistema escolar no tienen incentivos para hacer las cosas bien, pues una serie de fallas de mercado que no se han enfrentado configuran un sistema que no tiene suficiente presión por mejorar e impiden un acceso equitativo a una educación de calidad.

En términos generales, los marcos institucionales debieran responder a dos objetivos: legitimidad y eficiencia. La primera se logra cuando el marco institucional refleja consensos y compromisos tras un diálogo de las visiones predominantes en una sociedad.

La eficiencia requiere establecer incentivos para que los actores tomen decisiones coherentes con el interés social y usen adecuadamente los recursos escasos.

⁸⁰ Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior, Internet, noviembre 2009.

Actualmente no se explicitan los derechos y deberes de quienes participan en el sistema educacional, ni existe garantía de que sus acciones sean coherentes con el interés social. En estas condiciones, hay colegios que no cumplen con que los niños en 4^a básico comprendan lo que leen y el Estado no puede hacer nada. Para modificarlo, nuestro país requiere un marco institucional que defina los objetivos sociales y los transforme en estándares mensurables y verificables y establezca los mecanismos para su exigibilidad.⁸¹

3.1. Los negocios y el lucro universitarios

Clark Kerr, lúcido analista de la educación superior de los Estados Unidos, ex presidente de la Universidad de California, solía decir que allá las universidades viven en tensión entre las sagradas alturas de la acrópolis y los intereses menos edificantes del ágora. Es decir, los imperativos de su misión y las solicitudes del mercado; su vocación de bien público y la necesidad de recursos para plasmarla en la sociedad.

A su turno, un depurado economista dio su nombre a la ahora famosa ley de Bowen⁸², según la cual “las universidades procuran obtener todo el dinero posible y gastan todo el dinero obtenido⁸³”. Esto es, los dioses de la acrópolis son insaciables en el ágora.

Pues bien: bajo los principios de Kerr y de Bowen se conducen también las universidades chilenas, sin distinción. Su objetivo es maximizar el logro de su misión, sujetas a las restricciones del mercado y a los límites de sus capacidades emprendedoras. Como ninguna depende ya exclusivamente del financiamiento fiscal, todas están obligadas a descender al ágora y allí a negociar los medios para realizar su vocación académica.

Emprenden entonces negocios: cobran aranceles, venden conocimiento, compiten para financiar investigaciones, forman consorcios con empresas, crean fundaciones para mejorar el ingreso de sus profesores, entran al mercado de servicios de salud, administran medios de comunicación, ofrecen asesorías y consultorías, contratan estudios con el Gobierno, administran y enajenan propiedades, externalizan operaciones para reducir costos, patentan invenciones y comercializan licencias, entrenan al personal de bancos y municipios, ofrecen programas de educación continua, etcétera.

Como resultado han dejado de ser corporaciones que se definen únicamente por su misión y los intereses de la profesión académica para transformarse en entidades con fines múltiples, de bien público y de utilidad privada bajo condiciones de mercado y con un portafolio diversificado de ingresos. Una proporción de éstos proviene ahora de negocios de conocimiento o de operaciones comerciales al servicio de aquellos.

81 González, Pablo y Mizala, Alejandra, La LOCE y la calidad de la educación, *La Tercera*, domingo 15 de abril de 2007, Santiago, p. 39.

82 Bowen, William G. y Harold T. Shapiro, eds., *Universities and their Leadership*.

83 Cada institución universitaria quiere acaparar tanto dinero como le sea posible: ninguna admite nunca que tiene bastante.- Cada institución gasta todo lo que consigue: 3^a y 4^a Ley de Bowen sobre comportamiento financiero de las universidades.

En fin, no es el descenso al ágora lo que diferencia a unas universidades de otras, sino los arreglos que rigen la repartición de los beneficios que allí se originan. A la hora de legislar es importante hacer esta distinción, ahora que la acrópolis descansa sobre las pedestres transacciones y motivos del mercado⁸⁴.

Según Eduardo Boeninger:⁸⁵ “En el tema del lucro, los modelos que existen en mundo son muy variados. En la mayoría de los países europeos con altos niveles de educación, los colegios son estatales y sin fines de lucro. Pero otros, como Holanda, son extremadamente liberales y mercadistas. La conclusión es que no hay reglas universales. La solución no es ni incentivar ni prohibir el lucro, sino generar una fórmula donde exista tanto enseñanza estatal como privada, pero entendiendo que todos deben estar sometidos a una acreditación de calidad equivalente al de la educación superior, con una regulación estatal y no gubernamental. Echo de menos, además, medidas para mejorar la calidad en la sala de clases, con incentivos al desempeño de los profesores”.

En tanto Carlos Peña⁸⁶, afirma que “La eliminación del lucro es una norma de dudosa efectividad a juzgar por la experiencia de la universidades privadas, reducirá la oferta educativa a las agencias públicas y a las organizaciones religiosas. Todo eso, claro, además del hecho que, según datos de la Universidad Adolfo Ibáñez, los alumnos más pobres son mejor acogidos en colegios con fines de lucro (un 17%) que en escuelas católicas (que enseñan sólo a un 6% de los niños más vulnerables).

4. La acreditación de la calidad. El rol de las agencias acreditadoras privadas. Una buena regulación evitará las suspicacias

Actualmente en Chile existe la acreditación de las instituciones, el cual es un proceso voluntario, que realiza la Comisión Nacional de Acreditación (CNA). Por otra parte se está impulsando la acreditación de las carreras, para lo cual la CNA contará con agencias autorizadas por ella, para realizar dicho proceso.

En la actualidad, nueve agencias cuentan con autorización ante la CNA:

Acredita CI. Existe desde 2006 y está vinculada al Colegio de Ingenieros. Espera acreditar las carreras agropecuarias, tecnológicas y de administración y comercio. El nombre visible es el ingeniero Fernando García.

Acreditación Agencia Autorizada con fecha 25 de junio de 2008, para operar en los niveles de carreras de técnico de nivel superior, carreras profesionales y programas de pregrado en las áreas de Educación, Salud (excepto Odontología y Medicina), Tecnología, Agropecuaria, Administración y Comercio.

Con fecha 24 de marzo de 2010, se autoriza para operar en el área de Ciencias Sociales, en los niveles de Técnico de Nivel Superior, Carreras profesionales y Programas de Pregrado. Con fecha 10 de mayo de 2010, se autoriza a la agencia para operar en la sub-

84 Brunner, José Joaquín, *El Mercurio*, 4 de mayo de 2008, Santiago.

85 *El Mercurio*, 15 abril de 2007, Santiago, Cuerpo D, p. 18.

86 *El Mercurio* p.21

área de Diseño en los niveles de carreras de técnico de nivel superior, carreras profesionales y programas de pregrado.

Akredita QA. Liderada por Luis Riveros, está postulando para certificar las áreas de salud, ciencias sociales, educación, tecnología y administración y comercio. El ex rector de la Universidad de Chile, Luis Riveros es su representante.

Qualitas. Sociedad Anónima Cerrada conformada por Pontificia Universidad Católica de Chile y DuocUC, Autorizada con fecha 23 de Julio de 2008, para operar en los niveles de carreras de técnico de nivel superior, carreras profesionales y programas de pregrado en las áreas de Agropecuaria, Ciencias Sociales, Educación y Tecnología. Derecho en los niveles de Técnico de Nivel Superior, Carreras profesionales, Programas de Pregrado y Programas de Magíster.

Aad SAA. Sociedad entre el Colegio de Arquitectos y la Asociación de Facultades de Arquitectura. Certificaría las carreras de arquitectura, arte y diseño. Fernando Montealegre es su representante.

Apice Chile. Autorizada con fecha 21 de enero de 2009, para operar en el Área de la Salud en el nivel de especialidades. Corporación de Derecho Privado, compuesta por ASOFAMECH, ASOCIMED, y Colegio Médico A.G., como socios activos; y la Academia Chilena de Medicina del Instituto de Chile, como socio honorario.

Acreditadora de Chile. Autorizada con fecha 18 de marzo de 2009, para operar en carreras de nivel técnico superior, carreras profesionales y programas de pregrado, en las áreas de Ciencias Sociales, Derecho, Humanidades, Educación, Salud (excepto Medicina y Odontología), y Administración y Comercio, en el área de Tecnología, Recursos Naturales y en el área de Ciencias.

ADC. Autorizada con fecha 25 de enero de 2012, para operar en las áreas de Administración y Comercio, y Salud (excepto especialidades médicas) en los niveles de Carreras de Técnico Nivel Superior, Carreras Profesionales, Programas de Pregrado y Magíster. Y en las áreas de Derecho y Agropecuaria en los niveles Carreras de Técnico Nivel Superior, Carreras Profesionales y Programas de Pregrado.

Eespigar. Autorizada con fecha 25 de enero de 2012, para operar en las áreas de Arte y Arquitectura (excepto Arquitectura) en los niveles de carreras profesionales, programas de pregrado y magíster; Área de Ciencias Sociales en los niveles de carreras profesionales, programas de pregrado y magíster; Área de Educación en los niveles de carreras profesionales, programas de pregrado y magíster; y Área de Administración y Comercio en los niveles de carreras profesionales y programas de pregrado.

Pero en las agencias aseguran que su motivación principal es otra. “Esto no es un negocio, nuestro proyecto busca contribuir, genuinamente, a elevar la calidad de la educación superior”, explica Judith Scharager de Acredita UC.

El gran desafío del sistema será evitar los posibles conflictos de interés. Por ejemplo, Luis Riveros, de Akredita QA, cree que las oficinas ligadas a colegios profesionales “tienen incentivos para rechazar carreras para regular la oferta de titulados de su área”.

Por otro lado, no hay trabas legales para que la propia Akredita QA evalúe a las universidades que fueron presididas por sus socios (U. Austral, U. de Chile, U. La Serena y Usach).

“Las personas que realicen los procesos de certificación en las agencias deben provenir de una variedad de instituciones. Es la forma de asegurar que no están obedeciendo a intereses corporativos”, precisa Alamos, quien agrega que la CNA tiene atribuciones para supervisar, en terreno, que las acreditadoras cumplan con su trabajo.

Además, la ley indica que ningún integrante de la agencia puede haber asesorado en su acreditación, en los dos años previos, a una escuela que va a ser evaluada. Pese a estas disposiciones, la credibilidad del sistema dependerá de la autorregulación de las propias agencias.

Así, por ejemplo, Acredita CI estableció que ninguno de sus evaluadores puede haber tenido nexos con la facultad que certificará en la última década”. “Tampoco puede tener parientes directos estudiando o trabajando en esa carrera”, explica su representante, Fernando García.

Y en los reglamentos de AcreditaC prohibieron expresamente el acreditar programas de la UC y el DUOC. “Queremos que el tener el respaldo de una universidad de prestigio sea garantía de buen trabajo y no una causa de suspicacias”, dice Carlos Williamson, prorector de la UC y uno de los líderes del proyecto⁸⁷.

4.1 El tamaño del mercado para las acreditadoras

Según cifras CNA al 30 de septiembre de 2012 existe en el país 9.131 carreras, de las cuales sólo 2.121 se han acreditado es decir, un 23%. Por lo tanto existe un mercado potencial de 7.010 carreras, un 77% del total. Suponiendo que cada proceso debería costar, en promedio unos 4 millones de pesos, estas nuevas instituciones se disputarían un mercado de hasta 28 mil millones (51 millones de dólares).

⁸⁷ El mercado de las acreditadoras, El Mercurio, 3 de febrero de 2008, Santiago, cuerpo A, p.29.

⁸⁸ Proyecto de presupuesto de la nación 2010.

5. El financiamiento público a la educación superior. Escaso aporte y pésima distribución

El Estado Chileno destinará el año 2012, 1.075 mil millones de pesos, es decir unos 1.936 millones de dólares, a la educación superior⁸⁸. Más de un 63% se reparte sólo entre las 25 universidades tradicionales. Las partidas más importantes son el aporte fiscal directo (AFD) que se lleva el 16%, lo sigue el crédito universitario (FSCU) con un 9% del total.

5.1 El AFD y los Fondos Solidarios de Créditos. Dos gigantes intensamente cuestionados

Estos dos componentes son profundamente cuestionados, por cuanto tienen importantes errores de diseño. Revisemos cada uno de ellos:

- i) **AFD**, es muy sencillo explicarlo por cuanto es fruto de accidentes históricos y múltiples pugnas políticas, y sólo las universidades tradicionales pueden recibirlo. Sólo una mínima proporción (el 5%) se distribuye de acuerdo con indicadores de desempeño.

Así las universidades tradicionales no tienen ningún incentivo para mejorar su rendimiento de modo de obtener más fondos públicos. A veces se argumenta que este aporte estatal directo se relaciona con el rol que cumplen estas universidades tradicionales en la promoción de ciencias básicas, carreras socialmente rentables que el nuevo sistema no sería capaz de promover, u otros roles que la sociedad valora. Si esto es así, entonces las universidades tradicionales no deberían tener problemas en ganar concursos que ofrezcan fondos con estos fines, en vez de obtener las mismas platas a través del actual sistema, que sólo consagra privilegios.

El sistema, además es injusto porque incluso entre las universidades que reciben AFD existe una gran variedad en los aportes por estudiante⁸⁹.

El informe de Brunner y coautores concluye: “Bajo estas condiciones, ni aparece justificado el gasto público destinado a subsidios de la oferta, ni se generan los incentivos necesarios para que las instituciones beneficiadas conformen sus decisiones con los fines públicos y aumenten su productividad y eficiencia⁹⁰”. ¿Cuál es la solución? Según Brunner: el aporte fiscal directo AFD debería regirse por “contratos de desempeños plurianuales, perdiendo su carácter actual de contribuciones anuales automáticas, garantizadas por el peso inercial de la historia y no condicionadas al cumplimiento de propósitos explícitos de bien público. Es decir la universidad que rinde, sea pública o privada, nueva o vieja, recibe dineros públicos.

- ii) **En cuanto a los créditos universitarios**, la discusión es de más larga data y muchísimo más compleja de resolver. La última novedad sobre el tema la introdujo la ley 20.027 del año 2006 que creó el Crédito con Garantía Estatal, con acceso a todos los estudiantes, con la sola condición de estudiar en una institución

89 Engel, Eduardo y Navia Patricio, p. 311.

90 Brunner, José Joaquín, et al., Guiar el Mercado. Informe sobre la educación superior en Chile.

acreditada, ya sea pública o privada. Para este ítem el presupuesto 2007 destinó la suma de 311 millones de pesos, es decir un 0,11% del total. En cuanto al Fondo Solidario de Crédito Universitario los estudios son abundantes para explicar sus deficiencias. Por ello nos detendremos a estudiar los dos elementos claves que explican el grueso del financiamiento estatal vía créditos a la educación superior: Crédito con Garantía Estatal (previo análisis del concepto de Arancel de Referencia) y el Fondo Solidario de Crédito Universitario.

5.2 Arancel de Referencia: Una camisa de fuerza aceptada sin prever las consecuencias

El MINEDUC decidió fijar un Arancel de Referencia, que será el máximo monto que financiará, ya sea a través de becas o créditos, de manera de cumplir con la promesa de 100% de financiamiento para los estudiantes que provienen de los tres primeros quintiles.

Lamentablemente, esta medida está generando consecuencias, tanto en la exclusión de los estudiantes más pobres que no podrán costear la diferencia entre aranceles que son justamente a quienes se quiere ayudar como en la calidad de la educación superior.

Este concepto se creó como condición necesaria para que desde el 2006, los estudiantes que pertenecen a instituciones privadas pudieran acceder a un sistema de crédito para estudios superiores, donde el Estado y las casas de estudio actúan como avales de estos préstamos. Lo anterior implica que son las mismas instituciones quienes garantizan la mayor parte del total de cada préstamo durante el periodo de estudio –90% el primer año, 70% el segundo y 60% desde el tercero hasta el final de la carrera. Sólo cuando se hayan graduado, será el Estado quien responda por el pago de esta deuda.

El monto máximo que el Estado respalda para cada carrera e institución, es el llamado “Arancel de Referencia”, algo que fue acordado con las universidades que forman parte del CRUCH. Estas instituciones también se comprometieron a financiar la diferencia, en el caso que las hubiere- entre el costo real de cada carrera y el arancel de referencia fijado por las autoridades, ya sea a través de becas o de créditos, teniendo estos últimos que ser provistos en las mismas condiciones que el crédito solidario.

Este arancel se fijará para grupos de instituciones ordenadas por tramos según indicadores relacionados con los procesos educativos. Dentro de ellos, el currículum de los profesores, el número de proyectos de investigación, las tasas de retención y de titulación de alumnos, etc. Así, se determinan cuatro grupos de universidades y se fija como arancel de referencia para cada uno el que cobre la institución que haya obtenido la calificación más alta en la acreditación y el menor precio para determinada carrera. Esta clasificación también es aplicada a los planteles privados, quienes no reciben aportes estatales para su financiamiento.

Las consecuencias de este mecanismo aún están en desarrollo, y en general se pueden agrupar en:

- a) Calidad de la educación y discriminación de los estudiantes más pobres**

La fijación del arancel de referencia por una parte y la obligación de las casas de estudio de cubrir la diferencia con el costo real de cada carrera, genera consecuencias importantes en contra de los objetivos buscados de calidad de la educación superior y de apoyo a los estudiantes más pobres. Ello se debe a que al tener que financiar esta diferencia, las instituciones se enfrentarán ante el dilema de cómo financiarlo. Si es a través de una beca, significa en la práctica cobrar el arancel de referencia y por tanto, menores ingresos, disminuyendo la inversión en equipamiento, infraestructura, profesores, etc, y por tanto, la calidad de la educación ofrecida. Por otra parte, si la diferencia se debe poner a través de préstamos con las condiciones del crédito solidario (tasa del 2% y condonación de la deuda al año 15), la irrecuperabilidad que hoy en día se estima cerca del 50% genera nuevamente que se cobre un precio menor, con las consecuencias antes señaladas. Si las universidades no están en condiciones de solventar estas diferencias entre aranceles, entonces, los estudiantes pobres con quienes el Estado se comprometió a financiar sus estudios superiores, quedarán excluidos del sistema.

Así, lo anterior genera dos alternativas a las casas de estudio: o se baja la calidad de la educación impartida, sobre todo de las mejores instituciones que son, en su mayoría las que cobran los precios más altos o se excluye a los más pobres de la educación superior.

b) Homogeneidad de la Educación.

Lo explicado anteriormente, redundo en que todas las instituciones de cada grupo terminan cobrando el mismo arancel a los estudiantes pobres, en desmedro de la calidad de la educación y ofreciendo una educación homogénea y estandarizada, atentando contra el corazón del sistema que es la libertad de enseñanza y el derecho a elegir que tienen los estudiantes y sus familias, según el perfil de egreso y la características de cada casa de estudio. Es justamente esto último lo que debe garantizar el Estado, que cada estudiante pueda determinar libremente sin restricciones de financiamiento su lugar de estudios superiores, independiente de cuál sea éste (Centro de Formación Técnica, Instituto Profesional, Universidad privada o pública, etc).

c) Fijación de precios y discriminación de mercado

Si asumimos que los estudiantes más pobres no pueden poner el total de la diferencia entre el arancel fijado y el real, y que existe la obligación por parte de las casas de estudio de asumirla, en la práctica implica que se debe cobrar un precio igual al fijado o uno entre éste y el efectivo de cada institución. En efecto, el que esta diferencia se financie con un crédito que es recuperable sólo en parte o que se haga a través de becas, implica que esa brecha sea asumida por la propia institución, es decir, que indirectamente, se está obligando a las casas de estudio a cobrar precios diferentes a algunos estudiantes, es decir, a discriminar precios.

Lo anterior, como fue expuesto en los puntos a) y b) trae consecuencias en la exclusión de los más pobres y en la calidad y heterogeneidad de la educación superior.

Lo esperable en materia de financiamiento a la educación superior va en la línea de asegurar que los jóvenes contarán con fondos para el total del costo de sus estudios, independiente de la institución o carrera por la que hayan optado.

d) Grupos no comparables

Los grupos de universidades que se generan a partir de los indicadores usados, no necesariamente responden a grupos homogéneos y por tanto a precios comparables, en cuanto las variables utilizadas (grados académicos de los profesores y su productividad o publicaciones, la tasa de retención y de titulación, etc) nada dicen sobre la “calidad” de la Educación ofrecida por cada casa de estudio.

Ello porque no consideran ningún indicador de los resultados del proceso de enseñanza, es decir del desempeño futuro de sus egresados, ya sea en cuanto a remuneraciones, tiempos de búsqueda o tipos de empleo a los que acceden, etc.

e) No cumplimiento de compromiso de gratuidad

El Gobierno se comprometió a financiar un 100% del costo de los estudios superiores de los jóvenes que asistan a establecimientos del CRUCH y que provengan de los primeros 3 quintiles, mientras realicen sus estudios superiores. Según lo expuesto anteriormente, esta gratuidad se refiere a un arancel de referencia y no al total cobrado por las diferentes instituciones cuyas tarifas sean más altas que la fijada por las autoridades y por tanto, en los casos en que las instituciones se vean imposibilitadas de cubrirla, no podrán aceptar a estos estudiantes, por lo tanto este compromiso no se podrá cumplir.

En la tabla 9 podemos apreciar que los aranceles de la educación Chilena superan los 3.000 dólares excediendo con creces a los países latinoamericanos.

Tabla 9 Aranceles para la educación superior en países del mundo

Tipo	País
Sin aranceles	Argentina, Brasil, Cuba, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Venezuela
Menos de USD 500	Bolivia, El Salvador, México, Perú
Entre USD 500-1000	Colombia, Costa Rica
Más de USD 3000	Chile

Fuente: OCDE Education at a Glance 2007 para Chile

En resumen la decisión del Gobierno de entregar recursos en base a un arancel de referencia, está generando consecuencias importantes tanto en la calidad como en la heterogeneidad de la educación impartida. Es esperable que los sistemas de financiamiento a la educación superior se perfeccionen en la línea de asegurar que los jóvenes contarán con fondos para el total del costo de sus estudios, independiente de la institución o carrera por la que hayan optado.

5.3 El Crédito con Aval del Estado.

En cifras del año 2013 de un total de 340 mil alumnos que recibieron el beneficio del CAE, un 45,67% lo hace en una universidad privada y un 42,79% en un IP o CFT. Sólo un 11,45% en una universidad del CRUCH. Estos estudiantes en su conjunto

requirieron dicho año un total de \$495 mil millones de pesos (unos 892 millones de dólares). El sistema acumula desde su creación en el año 2006 un monto en torno a los 3.613 millones de dólares, los cuales provienen en un 57% de los bancos y un 43% del Fisco, con una morosidad promedio de 42% producto de la deserción y morosidad "dura". Ver anexos 14 **a, b y c, d**.

Fue a partir de 2006 cuando el crédito con Aval del Estado se desplegó como una opción para quienes postulan a un cupo en la educación superior. Por años, la única alternativa de financiamiento fue el Fondo Solidario, ligado a las 25 universidades del Consejo de Rectores y que dejaba afuera a las instituciones privadas.

Los requisitos para tener el crédito con aval, además de la condición socioeconómica, son tener 475 puntos en la PSU o un promedio de notas de enseñanza media de 5,3. Al ser un beneficio que se entrega al alumno, es éste quien elige, con su resultado en mano, en qué institución se matriculará. La tendencia de los últimos tres años indica que los institutos y los CFT han cuadruplicado la cantidad de beneficiados que los han escogido, mientras que las universidades privadas se han estabilizado en 14 mil alumnos y los planteles del Consejo de Rectores bajaron su participación

Según explica Alejandra Contreras, directora ejecutiva de Ingres, “algunos planteles que cubrieron sus vacantes han dicho que una de las razones es que los estudiantes tienen más opciones; entonces hay más competencia y existen alumnos que, teniendo el puntaje para estudiar en la universidad, optan por la educación técnico-profesional⁹¹”. Ver anexo 10 tabla a) cifras del CAE.

El talón de Aquiles del Sistema

Esto significa no sólo aumento de matrícula, sino también el compromiso financiero de las instituciones. El crédito dispone que si un joven se retira durante la carrera, la institución se hace responsable de la deuda ante el banco. El Estado sólo es garante una vez que el alumno egresa y debe comenzar a pagar. Además, cuando un plantel tiene más de 500 alumnos con crédito, debe contratar más profesores y mejorar su infraestructura.⁹²

Es necesario citar un interesante aporte de Patricio Meller en su libro “Universitarios, el problema no es el lucro, es el mercado”, donde hace un análisis del CAE bajo su perspectiva. (Ver anexo 6), donde señala que el sistema genera incentivos que tienden a agravar el nivel de endeudamiento de los estudiantes.

5.4 El Crédito Fiscal Universitario y los Fondos de Crédito Universitario

Como una forma de sostener el cambio programado desde la educación superior prácticamente gratuita hacia la educación superior pagada, se creó un sistema de

91 Educación técnico-profesional capta la mitad del crédito con aval del Estado, *La Tercera*, domingo 3 de febrero de 2008, Santiago, p. 27

92 Educación técnico-profesional capta la mitad del crédito con aval del Estado, *La Tercera*, domingo 3 de febrero de 2008, Santiago, p. 27

préstamos para quienes no podían enfrentar esa situación. El Crédito Fiscal Universitario se definió como un mecanismo de préstamos fiscales a los estudiantes de educación superior, mediante el cual quienes no tenían los recursos, podían cancelar sus anualidades. Sus características eran: deuda de carácter fiscal, cobrada por la Tesorería, reajutable en UTM, con una tasa de interés real de 1% anual, los pagos empezaban 2 años después del egreso (o después de 2 años sin matrícula). Los pagos se podían realizar al contado, en 10 cuotas anuales de igual valor real o en 15 cuotas anuales, si el valor de la deuda excedía de las 40 UTM.

Podían acceder a ellos, inicialmente todos los que lo necesitaran. Luego se limitó a un monto máximo establecido por Ley cada año. En el Decreto 720 del Ministerio de Educación, se reglamentó los mecanismos de selección, en base a ingreso familiar. Si los recursos no alcanzaban, el Estado avalaría a los estudiantes ante banco comerciales.

En enero de 1987 se hizo una reforma a este sistema mediante la Ley N° 18.591. Se creó un Fondo de Crédito Universitario para cada una de las instituciones de educación superior, conformado por todos los pagarés que las instituciones habían colocado entre los años 1981 y 1986, más los que la Tesorería General de la República entregara durante los siete siguientes años, repartidos al igual que en 1980. Se determinó un monto en la ley, definido de manera decreciente entre 1988 y 1995.

La Administración de estos fondos quedó a cargo de las instituciones respectivas, las que procedieron a otorgar los créditos según sus requerimientos. Se dejó en libertad a las instituciones para seleccionar a los beneficiarios, considerando aspectos económicos y académicos. La administración, valoración e inversión de los fondos quedó a cargo de la Superintendencia de Valores y Seguros.

También tenían la facultad para vender la cartera y si tuvieran fondos no colocados, comprar instrumentos financieros. Quedaron con la obligación de incrementar los fondos disponibles en al menos 1% anual.

De esta forma, la responsabilidad por reproducir los recursos e incrementarlos estaba en sus manos, vía una buena gestión de colocación, seguimiento y cobranza de sus estudiantes.

5.4.1. Evaluación. La escasez crónica de recursos y baja recuperación.

Las evaluaciones que se han hecho de esta experiencia pueden agruparse en las siguientes categorías:

a) Críticas conceptuales al modelo

Este tipo de crítica o evaluaciones negativas fue, más fuerte durante los primeros años de vigencia del sistema. La cultura de la época decía que no era “justo” que un estudiante pobre asumiera un crédito que a futuro no estaba seguro de poder pagar. Que lo “justo” era el sistema de arancel diferenciado donde quienes no tenían recursos, no pagaban y quienes los tenían si, y en el medio, tramos de pagos.

Más tarde, cuando el Estado traspasó a las Universidades y creó los Fondos de Crédito Solidario, se suman a las anteriores las interrogantes sobre el rol de Estado en el financiamiento de la educación superior y la argumentación de que con la creación de los Fondos éste se desliga definitivamente de su responsabilidad de garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación superior entre todos los chilenos.

b) Respetto de la implementación

Las evaluaciones más negativas tienen que ver con la forma en que se aplicó la política:

El programa de cambios en los aportes fiscales, transfiriendo recursos desde la parte directa (o fija) a la indirecta y al crédito (o variable) no se cumplió. Esto implicó la generación sistemática de escasez de recursos para satisfacer las expectativas que se habían formado y las necesidades del universo estudiantil y por tanto, el objetivo de ampliación de vacantes no se pudo lograr.

La restricción de recursos significó la constante creación de mecanismos para racionar el crédito fiscal: mecanismos académicos, disciplinarios y de montos otorgados. También se excluyó a los estudiantes de las nuevas universidades que se creaban al amparo de la nueva ley. Esto afectó a los más pobres que no podían costear los estudios ni acceder al crédito.

Nunca se implementó la prometida garantía estatal para los créditos en los bancos privados.

La falta de continuidad de las políticas significó serias incongruencias y descoordinaciones entre los actores, lo que debilitó el modelo como uno que realmente resolviera el problema del financiamiento de la educación superior.

c) Recuperación de los Préstamos

Uno de los talones de Aquiles del modelo ha sido la recuperación de los créditos otorgados. Los porcentajes globales que se manejaron durante la década de los 80 fue de un 60%. Posteriormente, han incluso bajado llegando a promedios de menos de 50%, con gran dispersión entre las diferentes universidades: algunas recuperan más de los que colocan, cobrando de años atrasados, otras casi no recuperan por ineficiencia de sus políticas de cobranza. Varias razones se mencionan para este fenómeno: La idea de que existiría un “perdonazo” posterior (con el cambio del gobierno militar a la democracia). Falta de voluntad real y explícita, traducida en acciones ineficaces inicialmente de la Tesorería para cobrar y posteriormente en el traspaso de la responsabilidad a las propias instituciones que no han hecho todos los esfuerzos necesarios.

d) La normativa respecto al crecimiento de los Fondos

Sin ser exhaustivos en este punto, se debe mencionar que las Universidades sólo estaban obligadas a incrementar los recursos en un 1% real al año y que los excedentes de estos Fondos podían ser invertidos en otros negocios. Esto hace “competir” a los recursos del fondo por usos más lucrativos y por tanto, puede limitar el crecimiento de los mismos en el tiempo.

5.5. La Creación de los Fondos Solidarios de Crédito Universitario

La Ley N° 19.287 de 1994 modifica sustantivamente el sistema anterior, a través de la sustitución de los fondos anteriores, por “Fondos Solidarios”, estableciendo normas uniformes para el otorgamiento y repago de los préstamos. Uno de los elementos centrales y novedosos en el nuevo esquema, es que los pagos se relacionan con los ingresos que perciben los egresados universitarios. De esta manera, se busca introducir un elemento de equidad y de solidaridad dentro del esquema de financiamiento universitario.

5.5.1. Características del Crédito

EL pago se hace exigible transcurridos dos años del egreso o de no estar matriculado en alguna Universidad del Consejo de Rectores. Deberán pagar un 5% de los ingresos que hayan obtenido el año anterior, considerando al ingreso total como el bruto menos los descuentos legales. La diferencia que quede tras esos pagos es la que se considera como saldo deudor. Las deudas devengarán un interés del 2% anual a partir de la fecha de suscripción.

El plazo de pagos es de doce años al cabo de los cuales el saldo deudor se extingue. Sin embargo, si al momento de hacerse exigible la deuda (2 años después del egreso o sin matrícula) el saldo es mayor a 200 UTM, el plazo se amplía a 15 años.

También hay unas normas que favorecen a los estudiantes de menores ingresos. Por ejemplo, si un deudor percibe un ingreso menor a 6 UTM mensual, estará exento del compromiso de pago y se suspende el pago a los estudiantes de postgrado. El Art. 71 deja establecido que “Las deudas que contraigan los estudiantes por este concepto, se regirán siempre por las disposiciones legales que regulen los fondos de crédito universitario y por los contratos que individualmente suscriban con la institución de conformidad con el reglamento respectivo”.

5.5.2 El mecanismo de la contingencia al ingreso

En su artículo 9, la ley 19.287 establece la obligación de acreditar anualmente los ingresos vía declaración jurada con declaración de renta o certificado de renta del empleador. Para verificar estos datos, la ley le da a los Administradores de estos Fondos la potestad de consultar los antecedentes que disponga el Servicio de Impuestos Internos, las instituciones previsionales, empleadores y demás organismos públicos y privados. Para ello, los deudores deberán dejar constancia sobre la entidad previsional a la que pertenecen.

Adicionalmente, en el artículo 13 se sugiere que el deudor y el empleador podrán suscribir un acuerdo para que se deduzca de sus remuneraciones el pago de las cuotas que le corresponde pagar anualmente. Sin embargo esto no se hizo obligatorio.

5.5.3 Evaluación

El Ministerio de Educación junto al Consejo de Rectores de las 25 universidades que reciben aportes y tiene Fondos de Créditos Solidario han venido evaluando y analizando las dificultades con las que se encuentran en materia de Crédito estudiantil y los principales problemas se pueden listar como sigue:

Escasez permanente de recursos: no se alcanza a cubrir toda la demanda, lo que genera conflictos y un freno a la expansión de vacantes en el sistema universitario tradicional.

Diferentes criterios de asignación y de renovación de los créditos vigentes en las diversas instituciones, lo que genera desigualdades en la asignación de los recursos.

Dificultades de recuperación: en los últimos años los porcentajes promedio del sector han ido mejorando, pero desde niveles extremadamente bajos: del 40% al 47%, lo que implica niveles de mora promedio muy elevados, sin perjuicio de que se detectan grandes diferencias a nivel de las instituciones específicas. Por ejemplo, se detectan diferencias en las tasas de recuperación por condiciones de la cartera, por la gestión de la cobranza y por políticas generales para enfrentar el tema de manera diferente.

Dificultades que impone la ley, como trabas para renegociar las deudas impagas.

Dificultades políticas por la conflictividad que se genera con la escasez de recursos, fenómeno recurrente que va agravando el déficit anual.

Incentivos perversos, tal como cuando una universidad que cobra más que otra, recibe menos aporte del Estado, o las más conflictivas, reciben aportes extraordinarios para resolver los problemas. Ver anexo 3

6. Chile inserto en una economía abierta. Consecuencias previsibles para la educación superior

Los informes de economías desarrolladas, algunos de ellos plasmados en reportes de la OCDE, dan cuenta de fenómenos que están firmemente instalados en nuestro país: masificación y heterogeneidad de la matrícula, diversificación y competencia de los proveedores, búsqueda y acreditación de la calidad, foco en los resultados y cuenta pública, crecientes necesidades de financiamiento, reingeniería de los instrumentos de financiación, entre otros. A partir de estas condiciones es previsible una creciente corriente de cambios en todos los ámbitos de la educación superior, especialmente aquellos que se han instalado sólo por la fuerza de la historia y que no resisten más análisis como los detallados en este capítulo: aportes fiscales directos y sistemas de créditos sin acceso universal y que no están basados en mecanismos de calidad y justa competencia. Esto obliga a que las instituciones que dependen de financiamiento no basados en criterios de calidad, ajusten rápidamente su institucionalidad y diversifiquen sus fuentes de ingresos. Antes que sea muy tarde.

Conclusiones capítulo 4

Nuestro país requiere una mayor inversión en todos los niveles educacionales, para consolidar su tránsito hacia una sociedad del conocimiento. Se puede constatar que en materia de calidad, medida en base a distintos índices y estudios, existe un amplio espacio para avanzar, por cuanto ninguna universidad chilena ocupa lugares de avanzada a nivel internacional. En cuanto a la cobertura existe un gran avance pasando de tasas de 6% a más de 50% en los últimos cincuenta años, producto principalmente de la irrupción de oferentes privados a partir de 1981. Detrás de esta cifra, aparentemente positiva, se esconden graves problemas de calidad y altos aranceles asociados a los fines de lucro de algunas instituciones. Por ello en materia de financiamiento, resulta clave un reordenamiento de los sistemas de créditos y becas, y muy especialmente del Crédito con Aval del Estado, donde el Estado debe no sólo financiar, sino regular y articular a las instituciones, para garantizar a la sociedad el correcto uso de los recursos públicos

Se abordan los principales desafíos de la Universidad Pública, especialmente los llamados “nuevos tratos” que exigen las universidades al Estado, los cuales esencialmente demandan autonomía, influencia en las políticas públicas y financiamiento creciente y estable que les permita cumplir su misión. Se estudian, entonces, las tendencias en autonomía y rendición de cuentas. Aparece además el concepto de “capitalismo académico” derivado de la lucha por el financiamiento, el cual aplicado a fondo, ha llevado más problemas que beneficios a las instituciones.

Emerge ligado al financiamiento, el control de costos en la actividad universitaria y las diferentes formas de abordarlo, así también, se estudia la capacidad asociativa de las universidades y las diferentes pugnas que les impiden avanzar en forma cohesionada, todo esto ligado a las complejidades en las gobernanzas internas de las instituciones. Finalmente se plantean los posibles escenarios para la evolución futura de las universidades.

Capítulo 5. Los desafíos de la Universidad Pública. Nuevos escenarios para las Universidades Estatales

1. La denominación de las universidades: Públicas, Estatales y Privadas

El que una institución universitaria sea estatal o privada apunta sólo a la propiedad por parte del Estado o corporaciones privadas.

Por otra parte, las universidades estatales son de diversa índole, ya que las hay de investigación, mixtas o sólo docentes. Algunas de ellas reciben donaciones y apoyo desde su entorno social y otras no. La acepción de “pública” es muy particular. Reciben esta denominación ciertas universidades que, independiente que sean estatales o privadas, efectúan una serie de labores, además de lo docente, que serían de interés nacional y por lo cual el país les daría un apoyo específico desde el Estado. En Chile, dichas instituciones se agrupan en el Consejo de Rectores y, al igual que en el caso de las estatales, son bastante heterogéneas. Algunas de ellas son las universidades de investigación chilenas, mientras que otras son casi exclusivamente docentes.

Desde la Real Academia el término “pública” tiene una acepción que podría coincidir con lo que nosotros denominamos como universidad pública: “perteneciente a todo el pueblo”. Es decir, su producción beneficia a toda la población. Sin embargo hay universidades, de entre las nuevas privadas, que están desarrollando más investigación que algunas del Consejo de Rectores.

El académico de la Pontificia Universidad Católica, Nicolás Velasco⁹³, se pregunta ¿Creamos un nuevo ítem: “Privadas con vocación Pública”? De hecho, habría varios tipos de universidades privadas: tradicionales (Consejo de Rectores), nuevas autónomas,

⁹³ El concepto de “Universidad Estatal” es puesto en tela de juicio, proponiéndose la abolición del concepto para el caso que nos ocupa. Se propone también la eliminación de la tuición ejercida por la Contraloría General de la República sobre las universidades denominadas “estatales”, la aprobación de un plan de acreditación universitaria, el acceso generalizado de los beneficios del crédito y las becas fiscales a los estudiantes, el aporte fiscal garantizado al financiamiento de Ciencia y Tecnología del 1% del PIB, la estimulación de la industria privada en la generación de patentes, el perfeccionamiento de la ley de donaciones, la modificación de la ley del consumidor en aspectos educacionales y una disminución progresiva del aporte fiscal directo. Nicolás Velasco F. (Académico PUC ex – Vicerrector Académico).

nuevas no autónomas, tradicionales públicas y Asociado a todo lo anterior está la historia, que ha marcado la taxonomía y la organización universitaria. De las ocho instituciones de 1981, el Consejo de Rectores se amplió a 25 y, tal como los apellidos, los títulos nobiliarios o el vino, los hijos conservaron la denominación genérica de origen, a pesar de haber cambiado de nombre de pila, haber abandonado la casa y, en más de una oportunidad, haber emigrado a provincias. Al final, todo el sistema ha subido a 60 universidades y la confusión de términos nos invade”.

2. Hacia un “nuevo contrato social”

Las universidades complejas chilenas tienen que plantearle a la sociedad un “nuevo contrato social”. Para enfrentar con éxito el siglo del conocimiento y de la información hay que transformar a la sociedad chilena en una “sociedad del aprendizaje y de la enseñanza”.

En el período pre Revolución Industrial, el apoyo a la universidad tenía un fundamento ético-social. La universidad constituía una institución que transmitía conocimiento, valores y, además, generaba ideas. Los académicos no tenían una motivación egoísta de búsqueda del beneficio personal, sino que su objetivo era altruista, la búsqueda del mayor bienestar social (el Optimo de Pareto de los economistas).

Hacia fines del siglo XX, post 1980, hay varios fenómenos que afectan la valoración que la sociedad tiene respecto de la universidad y de los académicos.

- i) La globalización implica que el Estado pierde grados de libertad; además, para minimizar los costos inducidos por la globalización, el Estado enfrenta un cúmulo creciente de nuevas demandas, que adquieren prioridad respecto de la educación superior.
- ii) El cambio tecnológico asociado a la informática y al Internet afecta la posición monopólica de la universidad en la información y el conocimiento.
- iii) El rol predominante que adquieren el mercado y el sector privado condiciona el tipo de actividades que desarrolla la universidad, particularmente en el área de investigación.
- iv) La transformación de la universidad en multiversidad genera la posibilidad del surgimiento de instituciones que pueden sustituir varias de las funciones que desempeña la universidad.⁹⁴

Para esto, los universitarios tienen que gozar de un entorno tolerante y pluralista en que haya diversidad de ideas para que cada uno descubra su verdad y tenga la posibilidad de definir lo que quiere hacer con su vida. Cualquier institución de educación superior que ponga restricciones a la libertad académica de sus profesores o que tenga un equipo de profesores clones unos de otros, podría catalogarse como la anti universidad. Obviamente, el nuevo contrato implícito de la sociedad no puede ser con este tipo de institución.

¿Podrán las universidades chilenas enfrentar los desafíos imperantes? La universidad refleja los valores y el carácter de la sociedad a la que pertenece. Por esto, como señalan

94 Meller, Patricio (2000), “Beneficios y costos de la globalización: perspectiva de un país pequeño”, Revista Bimestre Cubana, V. LXXXVII, Epoca III, Nº 2, La Habana, (3-22)

Duderstadt⁹⁵ (2003) y Kerr (1995), “según cuán bien o mal lo haga la universidad, así le irá al país”.

3. Autonomía y rendición de cuentas (accountability) en las universidades públicas

Las universidades públicas presionan por un mayor grado de autonomía para poder enfrentar de manera más eficiente la competencia de las universidades privadas. Por otra parte, el Estado quiere que las universidades satisfagan los objetivos públicos y “rindan cuentas” a este respecto. Este es el dilema: “más autonomía-mayor *accountability*”. ¿Pueden la competencia y el mercado transformar a las universidades públicas en instituciones que tengan mayor *accountability*?

El financiamiento público a las universidades públicas ha disminuido. Para enfrentar los costos crecientes, las universidades públicas han utilizado el aumento como un mecanismo para generar recursos. Esto crea un malestar en el Estado por cuanto mayores aranceles universitarios afectan negativamente el objetivo público de mayor acceso a la educación superior; además, surgen presiones por incrementar el número de becas y los montos de créditos públicos. Como se señaló antes, este aumento de aranceles produce tensiones políticas. Luego, el gobierno exige a las universidades públicas que “rindan cuentas” en el cumplimiento de un objetivo público. Los recursos públicos tienen que satisfacer demandas públicas.

La universidad surge como una invención paradójica. La sociedad crea una institución dedicada a cuestionar y a criticar objetivamente la estructura, el desempeño y la trayectoria política de sí misma (de esta misma sociedad). Este cuestionamiento fustigador ha permitido corregir las deficiencias y problemas existentes y ha contribuido a mejorar las interacciones sociales. Con el transcurso del tiempo, la universidad logra fortalecer su estatus privilegiado. No es casualidad, entonces, que eventualmente gran parte de la élite y la mayoría de los líderes de la sociedad hayan estado y pasen por la universidad.

Las universidades cumplen supuestamente un triple rol: educan a los futuros profesionales, realizan investigación confiable y analizan rigurosamente los problemas contingentes que están en el debate. Estas funciones son percibidas como objetivas y serias por cuanto éstas son instituciones autónomas e independientes que no están influidas por el mercado ni por el Estado. Como contraparte, la sociedad proporciona privilegios especiales a las universidades: autonomía, estatus de prestigio, credibilidad, apoyo financiero, exenciones tributarias, libertad académica y el derecho a debatir libremente temas conflictivos para la sociedad.

En la medida que las universidades actúen de manera similar a las empresas productivas, privilegiando los ingresos, el financiamiento y el *botton line* por sobre los objetivos públicos, están arriesgando la pérdida de su estatus especial. Habría una considerable pérdida de bienestar no sólo para las universidades, sino asimismo para la sociedad en su conjunto⁹⁶.

95 Duderstadt, James, A University for the 21st Century.

96 Meller, Alan y Meller, Patricio, p. 198.

4. El concepto de capitalismo académico. Una consecuencia de la lucha por el financiamiento en las universidades públicas

Cuál es la diferencia entre la universidad y el resto de las actividades productivas? La respuesta es bastante drástica: ha surgido el capitalismo académico⁹⁷. Esto conduce al debilitamiento (y eventual eliminación) del “contrato social implícito” entre la universidad y la sociedad.

Principales interpretaciones y síntesis de los hallazgos y conclusiones de esos autores: un primer tópico es el del cambio drástico en la composición del financiamiento de estas universidades públicas. La incidencia de los recursos públicos ha disminuido a menos del 30% del total de los gastos de la universidad. Luego, dado este rol declinante y reducido de los recursos públicos, no hay realmente mucha diferencia en el comportamiento de estas universidades públicas y sus contrapartes privadas; la comparación se refiere a universidades complejas (definidas como aquellas en las cuales la investigación tiene un rol muy importante).

Dados los requerimientos por generar fuentes alternativas de financiamiento, surge en las universidades públicas el fenómeno (paradojal) denominado por Slaughter & Leslie como “capitalismo académico”; en las universidades públicas, financiadas con recursos públicos y en que sus profesores son empleados públicos, los académicos compiten en propuestas de proyectos ofreciendo su *know how* y stock de capital. De esta manera, los académicos de las universidades públicas tienen simultáneamente diferentes dueños, el Estado y otros agentes. “Estos académicos actúan como capitalistas ubicados dentro del sector público; son empresarios subsidiados por el Estado⁹⁸”

La evidencia empírica recopilada por Slaughter & Leslie revela que los profesores universitarios están dispuestos a invertir bastante energía y tiempo para ganar propuestas y obtener así recursos financieros que les permitan costear las investigaciones y publicaciones que maximizan su prestigio académico; además, estos fondos adicionales les dan cierto grado de libertad para gastos discrecionales (equipamiento, suscripciones, libros, datos, etc.).

En materia de docencia se observan diversos cambios. En primer lugar, hay un aumento significativo en las matrículas y aranceles universitarios cobrados por las universidades públicas. Además hay una disminución de las becas y su sustitución por créditos.

El hecho de que los recursos vinculados a la investigación tengan exigencias específicas, tiene serios efectos internos. En primera instancia, disminuyen significativamente los recursos destinados a investigación básica; en cambio, se incrementan aquellos destinados a la investigación aplicada. Además las disciplinas y académicos cuya investigación está más ligada al mercado y a problemas concretos de las empresas privadas y públicas, son los que captan el mayor porcentaje de los recursos. Las carreras y disciplinas más cercanas al mercado atraen más y mejores alumnos, y captan un mayor volumen de recursos asociados a proyectos e investigación.

97 Slaughter, S., & Leslie, L. L. (1997). Academic capitalism: politics, policies, and the entrepreneurial university.

98 Slaughter, S., & Leslie, L. L. (1997). Academic capitalism: politics, policies, and the entrepreneurial university.

Otro tópico tiene que ver con los mayores riesgos en los cuales incurre la universidad al involucrarse en numerosas actividades y proyectos que van a estar sometidos al test del mercado. Los proyectos los asumen a veces los empresarios-académicos, pero los riesgos de éstos son asumidos, en muchas ocasiones, por la unidad académica o incluso por la universidad. La incorporación de las universidades públicas al mundo del “capitalismo académico” involucra tomar riesgos financieros. “El capitalismo académico” implica riesgos; la ganancia es la recompensa⁹⁹. Entre los casos más bullados están MOP-GATE-CIADE que involucró a la UCHILE y del Registro Civil que hizo lo propio con USACH.

5. Control de costos en la actividad universitaria.

5.1 Primer modelo. Focalizando su quehacer

Una gran universidad “es reconocida por lo que elige hacer y por lo que elige no hacer¹⁰⁰”. Las universidades enfrentan la siguiente restricción: estar permanentemente al día con la gran cantidad de nuevo conocimiento que se está generando y al mismo tiempo tener que reducir costos. Ninguna universidad puede ser totalmente comprehensiva y abarcarlo todo. Ser una “universidad de clase mundial” implica selectividad en ciertas áreas y una mayor interacción con otras universidades justamente en esas áreas (esta ha sido justamente la estrategia posicional que han adoptado varias universidades privadas chilenas, que han escogido un par de especialidades en las cuales han invertido bastantes más recursos que en el resto). Esto induce a la universidad a externalizar varias actividades y a adoptar un rol de *core* (centro) institucional” que coordina dichas actividades. La virtud que esto tiene es que permite efectuar más actividades con menos recursos y, al mismo tiempo, requiere que la universidad mantenga un control sobre la calidad académica de las actividades realizadas. Por otra parte, la universidad se ve obligada a identificar cuáles son las actividades que va a externalizar y cuáles son aquellas en las posee ventajas comparativas. De acuerdo a este modelo, la universidad deja sólo aquellas actividades ha definido como esenciales y en las cuales la universidad tiene ventajas comparativas.

5.2 Segundo modelo. Centrada en los resultados

El modelo de disminución total de costos tipo empresa productiva focalizada en el *botton line*. En este modelo se utiliza todo tipo de elementos para reducir los costos por todas las vías posibles, de manera de mantener a flote la universidad-empresa. Obviamente, esto implica sacrificar la calidad académica, lo cual restringe la validez de este modelo para el largo plazo; esa universidad-empresa puede que subsista en el corto plazo, pero será irrelevante en el largo plazo.

⁹⁹ Slaughter, S., & Leslie, L. L. (1997).

¹⁰⁰ Rhodes, Frank H.T., The University and Its Critics, p. 32

Hay otros dos tipos de modelos de universidad que no conviene imitar. (Los términos “universidad inmanejable” y “universidad no imaginativa” han sido tomados de Rhode 2001 pero se ha modificado su significado¹⁰¹).

5.3 La “universidad inmanejable”

En que suponiendo la existencia de economías de escala, economías de ámbito y sinergias, hay un aumento de todo: cursos, alumnos, postítulos, postgrados, actividades de extensión, etc. Esto lleva a contratar personal administrativo de apoyo logístico. El supuesto implícito es que el único recurso restrictivo es la infraestructura (salas de clase). El resultado de este modelo es el deterioro de la calidad, la sobrecarga y sobrepresión de los académicos y eventualmente una gran pérdida potencial financiera, pues basta una fluctuación relativamente moderada de la demanda por alguno de los programas para tener un severo efecto negativo.

5.4 La “universidad no imaginativa”

En que se decide proteger al antiguo “core académico”, externalizando todo el resto. El “core académico” lo definen los profesores más antiguos, los cuales generalmente son pro statu quo del pasado. El resultado sería una universidad protegida, financiada, estancada, irrelevante y aburrida.

Varios académicos y ex presidentes de universidades (norteamericanas) han sugerido una “revisión del contrato social” entre las universidades y la sociedad¹⁰². Obviamente, estas personas tienen el sesgo de pensar que las universidades, a pesar de todos sus errores y a pesar de que no son infalibles, son instituciones fundamentales para el futuro de la sociedad y del país. Por ello sería preciso evitar su deterioro en el presente, a través de apoyo del presupuesto público. Pero como contrapartida, las universidades se debieran comprometer a revisar y corregir su desempeño actual

101 Rhodes, Frank H.T., The University and Its Critics, p. 157-159.

102 Zusman, Ami, Issues facing higher education, p. 190.

6. La asociatividad de las universidades: El Consejo de Rectores. Un organismo fuertemente cuestionado

El Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior (en el primer gobierno de la Presidenta Bachelet) concluyó que es razonable poner fin al actual Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (Cruch).

Las razones: no es una entidad representativa de las instituciones de educación superior, no responde a las necesidades de la enseñanza chilena y, además, discrimina a las universidades que no lo integran. Se trata de una percepción bastante transversal, compartida por expertos, académicos e incluso, rectores del propio Consejo. Prueba de ello son las distintas facciones dentro del Consejo: el CUECH que agrupa a las 16 universidad estatales, el G9 que agrupa a las universidades privadas, la Red Universitaria Cruz del Sur, que agrupa a cinco universidades privadas del sur de Chile, la Agrupación de Universidades Regionales que junta a veinte universidades estatales y privadas sin sede en Santiago.

El punto que genera mayor discusión es que las 25 universidades que lo conforman se reparten los recursos públicos provenientes del crédito solidario, la gran mayoría de las becas y el Aporte Fiscal Directo, a los que no tienen acceso las privadas creadas después de 1981. Recordemos que el año 2012 el Fisco destinó 171 mil millones al AFD¹⁰³, lo que representa más del 55% del total de financiamiento a las universidades del CRUCH.

Hay dos elementos que aún explican la permanencia del Consejo de Rectores:

- I. La existencia del Aporte Fiscal Directo a cada una de las universidades miembros, privadas y estatales, que tiene poco de justificable en un ambiente en que se compite ampliamente por recursos en todos los terrenos;
- II. La existencia de un Sistema de Selección y Admisión común.

En cuanto a lo primero, sólo las universidades estatales en la medida en que se constituyan en instrumentos efectivos del Estado, debiesen recibir un aporte presupuestario fiscal, que debe obedecer a una cuenta por resultados y gestión. Todo el resto del sistema, debiera competir por recursos en materia de docencia e investigación. Respecto de lo segundo, el sistema común es cada vez menos relevante para las propias universidades del Consejo dada la existencia de programas de pregrado que no requieren de selección vía PSU, debido tanto a que los puntajes mínimos se han transformado en una pesada restricción que reduce la capacidad de competencia de muchas universidades con las privadas por que se ha hecho necesario que cada institución diseñe nuevos instrumentos de selección. Ver Anexo 4 con variadas opiniones al respecto.

103 Presupuesto de la Nación 2012

7. Las tendencias latinoamericanas en materia de gobiernos universitarios. La tensión entre legitimidad y efectividad

Existe una tendencia endémica hacia la irresolución de la tensión entre legitimidad y efectividad del gobierno de las universidades latinoamericanas, que a veces ha sido remarcado como una de sus características más resaltantes. En efecto, mientras en la mayoría de las universidades estatales predomina el modelo de gobierno inspirado en los principios de la reforma de Córdoba de 1918, consistente en la elección por votación de los diferentes estamentos (profesores, estudiantes, trabajadores no académicos y, en ocasiones, graduados) del personal que compone los órganos de dirección unipersonal y colectiva de dichas instituciones, en las universidades privadas tienden a predominar, en general, formas más bien empresariales de organización y dirección. De manera tal que las universidades estatales suelen enfrentar problemas crónicos de efectividad por el lado de la gestión y, dependiendo de las coyunturas de contexto nacional, pueden verse confrontadas con problemas de hiperpolitización por el lado de la legitimidad.

En cambio, el gobierno de las universidades privadas frecuentemente experimenta un déficit de legitimidad académica y, por el lado de la gestión, puede encontrarse frente a problemas de motivación de sus profesores. En uno y otro caso, la relación principal/agente se halla mal definida o entrabada, dando lugar a fenómenos de captura por los intereses corporativos en el sector de las universidades estatales y al predominio de los intereses propietarios en el sector de las universidades privadas. Aquéllos dirigidos a maximizar la defensa de los beneficios gremiales; éstos, tienden a expandir la rentabilidad de la operación.

Los sistemas de educación terciaria en América Latina se caracterizan, salvadas excepciones puntuales dentro de cada país, por una organización de las enseñanzas modelada bajo la idea napoleónica de universidad –con su centralismo, burocratismo, elitismo y énfasis en las carreras profesionales– pero transferida aquí desde España y adaptada hasta transformarla completamente bajo las condiciones locales de su recepción. Es decir, importada y adoptada aquí bajo las cambiantes necesidades de las elites del poder y los negocios, las fuerzas de la demanda y la oferta, las políticas destinadas a los sistemas y el comportamiento de las propias instituciones.

¿Qué ha resultado finalmente de esta combinación de elementos? Una estructura rígida de las enseñanzas, organizadas en torno a los certificados (títulos) profesionales, junto con una escasa valoración (valor simbólico, de uso y de cambio) del grado académico que precede a la titulación profesional, y a la licenciatura, que por sí sola posee un nulo efecto de empleabilidad. Ausencia, por lo tanto, de un grado inicial corto, de formación general¹⁰⁴.

104 Brunner, José Joaquín, El proceso de Bolonia en el horizonte latinoamericano, Internet, noviembre 2009,

8. Las nuevas realidades de las universidades latinoamericanas

Los cambios de la educación terciaria han sido persistentes y, probablemente, es que lo serán de forma aún más pronunciada en las próximas dos décadas. La realidad de estos cambios puede ser expresada, con algunos ejemplos como los siguientes:

1) De las universidades públicas tradicionales que dominaban el panorama de la región, se ha pasado a la organización de un sistema de educación superior complejo, heterogéneo y segmentado socialmente, que presenta una realidad distinta a la de su historia original.

2) De las escuelas técnicas y vocacionales de nivel medio superior, se ha conformado un importante aparato de instituciones politécnicas y tecnológicas de nivel medio, medio superior y superior.

3) De la existencia de unas cuantas y poco significativas escuelas privadas se ha pasado a una condición de dominio de éstas en muchos países, con la concentración que tiene la empresa privada en el acceso social y en el número de sus instituciones.

4) De la escasa investigación científica y de un número reducido de investigadores, se cuenta ahora con una multiplicidad de laboratorios e institutos de ciencia que abarcan todas las áreas del pensamiento humano y de sus fronteras, a pesar de sus insuficiencias.

5) De unos cuantos miles de estudiantes que conformaban la élite de los profesionales, la región vive la masificación de la demanda social por educación superior.

El 60% de la matrícula de educación superior en América Latina y el Caribe, se concentra en tres países: Brasil (28%), México (17%) y Argentina (14%). Le siguen en orden de importancia: Perú (6%), Centroamérica (6%), Chile (4%), Bolivia (2%), Caribe (1%)¹⁰⁵. Ver anexo 5

8.1 Gestión académica

La educación superior es un negocio de recursos humanos: un elevado porcentaje de su presupuesto se gasta en docentes. La calidad de una institución es juzgada principalmente por la calidad de sus recursos humanos. Funciones claves son: atracción y retención de profesores / investigadores; focalización de la estrategia académica: creación /supresión de programas académicos; procesos de reforma curricular; las políticas de admisión de estudiantes; su seguimiento a lo largo de la carrera, etc.

Obstáculos: dificultad de planificar a largo plazo, limitada autonomía para gestión de recursos humanos, rigidez en la carrera académica, intereses disciplinarios, incrementalismo académico y la creación de programas académicos respondiendo a demandas internas más que a demandas externas.

105 www.mineduc.cl

La ideología académica es una barrera prácticamente infranqueable. Los actores universitarios están acostumbrados a vestir siempre sus acciones y decisiones con el ropaje de los principios de la vida académica: la autonomía, la libertad de cátedra, las decisiones "colegiadas", la primacía de lo académico sobre lo burocrático y lo político.

8.2 Asignación de recursos

El control de los recursos puede ser una compensación en organizaciones vagamente acopladas. El proceso de preparación y aprobación del presupuesto es crítico: la asignación de recursos al interior de la universidad y su congruencia con las prioridades institucionales en contextos de una gestión centralizada o descentralizada de los recursos; las unidades académicas como centros de costos; los mecanismos de reequilibrio; la captación de fondos propios; fundaciones u órganos similares para su gestión de fondos propios.

Obstáculos: autonomía financiera limitada, financiamiento insuficiente, proporción elevada del presupuesto comprometida en gastos de personal o gastos corrientes, incongruencia entre la unidad que recibe los recursos y la que los ejecuta, falta de análisis de los costos reales de las operaciones y poco margen de maniobra. En situaciones de reducción de recursos, los componentes de la organización tienden a pensar que la historia es la guía más justa para asignar recursos. Por lo tanto, los recortes a lo largo de la organización permiten preservar la posición relativa de cada unidad. Todo intento de cambiar las prioridades en tiempos de crisis financiera son contemplados como destructivos e injustos, y la ecuanimidad de los directivos, no su capacidad de orientar la institución, tiende a ser su principal virtud. Ver anexo 6

9 La evolución de las formas de gobierno universitario. Su alineación con las políticas públicas

La sección anterior nos da una fotografía simplificada de la gobernanza de las universidades. Pasa por alto, necesariamente, la enorme variedad de situaciones, tanto de sistemas como de instituciones, pero permite focalizar la atención en algunos puntos críticos de su comportamiento organizacional. Es útil considerar ahora la evolución del escenario en el que las instituciones se han encontrado en las últimas dos décadas. Teniendo en cuenta el carácter público de las organizaciones que estamos analizando, podemos suponer que la evolución de las formas de gobierno de las universidades es sensible a la evolución de las políticas públicas. Confrontados con la necesidad de mejorar el desempeño de las universidades por todas las razones ya conocidas y descartadas, la posibilidad de inducir un cambio mediante una imposición de tipo político, los gobiernos comenzaron a principios de la década de los 90 a desarrollar nuevas políticas. Los instrumentos a disposición eran de tres tipos: un cambio en la normativa, la introducción de sistemas de evaluación y acreditación y la aplicación de nuevos mecanismos de financiamiento.

10 Posibles escenarios para la evolución futura de las universidades públicas

10.1 Escenario malo. Luchando contra la desintegración

En el escenario malo, las presiones de la globalización y del mercado serán crecientes y difíciles de neutralizar. Las universidades públicas complejas tendrán que tomar una decisión crucial. Algunas se concentrarán fundamentalmente en la docencia, tratando de proporcionar la enseñanza de mejor calidad posible. Unas pocas se concentrarán en efectuar investigación aplicada y focalizada; en esto van a enfrentar una competencia creciente por recursos de las universidades privadas, que también van a hacer lo mismo. Las matrículas y aranceles que pagarán los estudiantes serán elevados y van a ser diferentes según la calidad de la universidad, sin que eventualmente haya diferencia en los cobros entre universidades públicas y privadas. Los tópicos de investigación serán supuestamente definidos por la trilogía sector público-sector privado-universidad; pero en la práctica, las universidades sustituirán el tipo de investigación de los centros de estudios y laboratorios de las grandes corporaciones.

En este escenario malo, las presiones y tensiones al interior de la universidad se van a agudizar. Las facultades más ligadas y las más distantes del mercado realizarán distintas actividades y manejarán muy diferentes volúmenes de recursos. Las facultades más ligadas al mercado harán relativamente más investigación y menos docencia; lo contrario sucederá en las otras. Dado que realizarán distintas actividades y los académicos ganarán remuneraciones muy diferentes, entonces, ¿por qué mantener juntas esas facultades? Presumiblemente habrá presiones por mayor autonomía a nivel de facultad y de departamento; esto será, supuestamente, un sustituto menos malo que una desintegración de la universidad¹⁰⁶.

10.2 Escenario optimista. El Estado incrementa los recursos

En un supuesto más optimista, el Estado creará en todas las virtudes que tiene una universidad pública del viejo estilo y accederá a incrementar los recursos destinados a la academia. Como contraparte, la universidad suscribirá los componentes vinculados a la “construcción de puentes conectados” a las inquietudes y problemas de la sociedad. En resumen, los académicos seguirán formando parte importante de la sociedad y la universidad podrá desempeñar un rol esencial para la maximización del bienestar social¹⁰⁷. Actualmente este es el escenario predominante, especialmente por la evidencia del abandono del Estado tal como señala Alberto Mayol¹⁰⁸ “la orfandad de los establecimientos públicos, sobre todo, en regiones, que intentan cumplir su mandato de construir educación pública en medio de trasferencias públicas que no llegan siquiera a ser testimoniales”.

106 Meller, Alan y Meller, Patricio, p. 193.

107 Meller, Alan y Meller, Patricio, p. 193.

108 Alberto Mayol, No al lucro. pag 191

Conclusiones capítulo 5

La consigna fundamental es cómo la universidad pública se transforma en un actor relevante, en el proceso de transformar a la sociedad chilena en una sociedad del aprendizaje y de la enseñanza. Para ello debe plantearle a la sociedad un “nuevo contrato social” y bregar para conservar los grados de libertad necesarios para cumplir su rol y lograr espacios en el financiamiento del Estado, el cual enfrenta un cúmulo de nuevas demandas, instalando la premisa de “según cuán bien o mal lo haga la universidad, así le irá al país”. Por ello, las universidades gozan de una posición social privilegiada, sin embargo deben rendir cuenta pública por el uso de los recursos, en forma oportuna, clara y transparencia, a riesgo de caer en el descrédito si ello no ocurre. En este contexto el llamado “capitalismo académico”, es decir, ganar propuestas y fondos concursables, asumiendo riesgos en pos de una ganancia, donde los principales beneficiados son los mismos académicos-empresarios gestores de dichos proyectos, se sitúa en los bordes de lo permitido, por cuanto los riesgos derivados de malos resultados, recaen directamente en las instituciones, las cuales pueden ver gravemente lesionado su prestigio social.

Respecto del control de costos en la actividad universitaria, se han internalizado dos modelos. El primero sugiere que las instituciones identifiquen sus fortalezas y las actividades en las que posee ventajas comparativas, focalizando en ello su quehacer, asignando recursos a estas áreas prioritarias. El segundo modelo, consiste en centrarse en los resultados, con un enfoque de empresarial, lo cual muchas veces implica sacrificar calidad académica. No existen al respecto, soluciones perfectas, por cual cada universidad debe gestionarse con inteligencia y flexibilidad, de acuerdo a sus particulares condiciones, evitando crecimiento inorgánicos de su oferta académica, y por ende de sus costos. Entonces, es necesario incorporar a la mayor cantidad de sus actores relevantes en las decisiones estructurales, evitando que pequeños grupos académicos la capturen y la dejen anclada en el pasado, tornándolas en universidades estancadas, burocráticas e irrelevantes.

Finalmente, distintas corrientes de opinión, presentan posibles escenarios para las universidades públicas. En síntesis, si las universidades quedan al arbitrio del mercado, con un Estado ausente e irrelevante, tenderán a la desintegración, producto de las presiones y tensiones internas derivadas de la generación y captación de recursos. Un escenario más optimista, es el retorno del Estado a las universidades, retomando su rol histórico, incrementando los recursos, para devolverle su rol clave en el tránsito hacia una sociedad del conocimiento y el aprendizaje.

Este capítulo presenta datos respecto de los recursos involucrados en la Educación Superior en Chile, y tiene como principal objetivo correlacionar las variables de cantidad de estudiantes con los esfuerzos del Estado para financiar, tanto a la demanda, como a la oferta. Asimismo muestra la evolución en cantidad de instituciones y las marcadas diferencias que tienen éstas para acceder a financiamiento, el cual mayoritariamente favorece a las llamadas universidades tradicionales, agrupadas en el CRUCH. En este contexto se establece la correlación en los aportes fiscales y los niveles de acreditación institucional, además se abordan los volúmenes de los costos de la gestión universitaria, especialmente asociados a remuneraciones de sus funcionarios. Además se presenta una proyección de los eventuales costos de una reforma que implique gratuidad total a la educación superior, bajo el supuesto de mantener constante el aporte fiscal a las instituciones.

Capítulo 6: Los Recursos Involucrados en la Educación Superior

Los recursos que destina el Estado de Chile para la Educación Superior representan en torno al 21% del total destinado a todos los niveles de educación en Chile, para un total de 1.127.181 alumnos y un gasto total de MM\$1.075.458, equivalentes a 1.941 millones de dólares aproximadamente, con una desagregación para los distintos actores tal como se aprecia en las tablas 10 y 11:

Tabla 10 Matrícula en el Sistema de Educación Superior de Chile (2012)

Tipo de institución	2008	2009	2010	2011	2012
Universidades (estatales y privadas)	546.208	576.600	634.733	661.862	685.977
Institutos Profesionales	162.870	189.622	224.339	267.766	301.156
Centros de Formación Técnica	95.903	110.021	128.571	138.635	140.048
Total	804.981	876.243	987.643	1.068.263	1.127.181

Fuente: Base SIES - MINEDUC (2013)

Como se aprecia en la tabla 11 las universidades representan el 61% del total de la matrícula, dividida en universidades del CRUCH con un 27,66% y en universidad privadas con un 33,2%. Este es un dato muy relevante porque denota la importancia relativa que tienen las universidades privadas como motor en la expansión de la matrícula total, lo cual tiene enormes impactos en el financiamiento y en la discusión ideológica sobre mercado y educación.

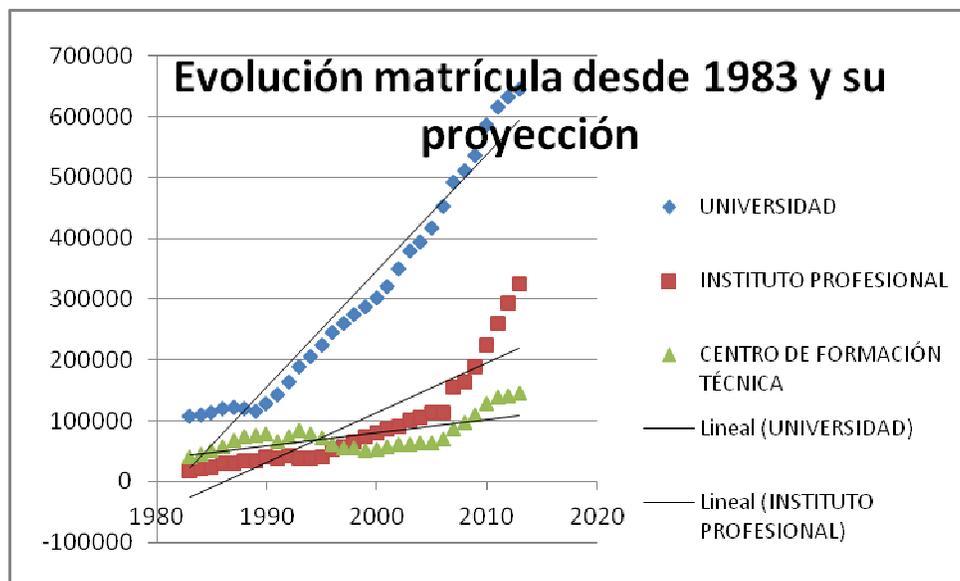
Tabla 11 Financiamiento en la Educación

TIPO IES	Matrículas	%	Financiamiento Estudiantes	%	Financiamiento Total	%
Universidades Estatales (UE)	175.586	15,58%	198.799.012	26,45%	381.654.142	35,49%
Universidades Tradicionales no Estatales (UTNE)	136.189	12,08%	167.700.317	22,31%	293.075.904	27,25%
Sub Total CRUCH	311.775	27,66%	366.499.329	48,76%	674.730.046	62,74%
Universidades Privadas (UP)	374.202	33,20%	225.872.200	30,05%	235.792.842	21,92%
Institutos Profesionales (IP)	301.156	26,72%	105.650.749	14,05%	108.082.186	10,05%
Centros de Formación Técnica (CFT)	140.048	12,42%	53.681.965	7,14%	56.852.743	5,29%
TOTALES	1.127.181	100,00%	751.704.243	100,00%	1.075.457.817	100,00%

Fuente: CGR y elaboración propia

Por condiciones históricas y otras condiciones asociadas a un sistema heterogéneo y desregulado tenemos que los estudiantes de las universidades del CRUCH desarrollan sus estudios en instituciones con fortalezas económicas, por cuanto el 27% de sus alumnos accede directa e indirectamente a través de sus instituciones a un 62% del total de los recursos, en contraste con el 12 % que accede sólo al 5% del total de los recursos. Se entiende entonces que los niveles de equidad y calidad sean también tan diametralmente distintos para los estudiantes dentro y fuera del Cruch.

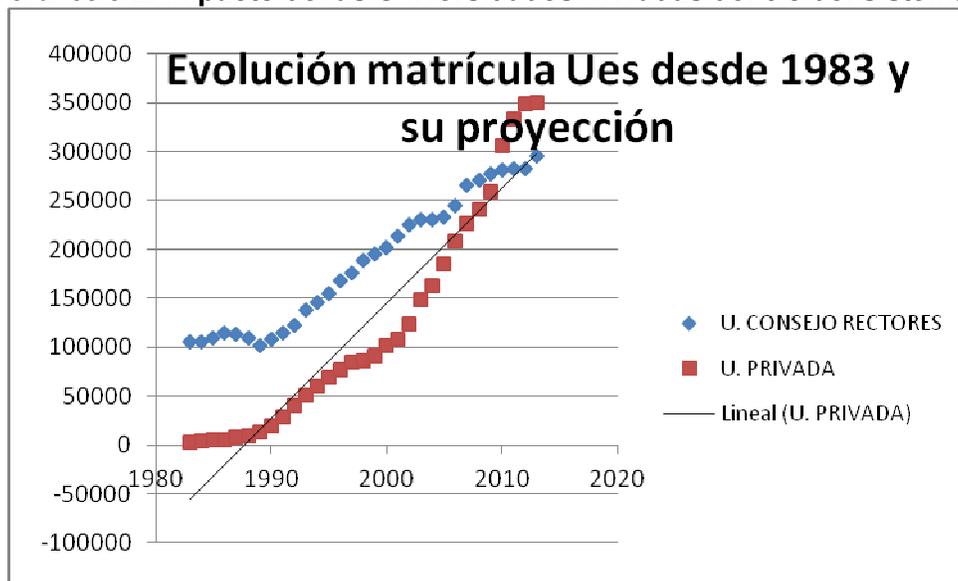
Gráfico 7 La evolución de las matrículas en el sistema de educación superior



Fuente: Elaboración propia

En materia de cobertura de Educación Superior las universidades son las que presentan el mayor grado contribución, con una línea de tendencia a partir del año 2010 por debajo del crecimiento real, lo cual hace pensar en un mercado que madura con el tiempo.

Gráfico 8 El impacto de las Universidades Privadas dentro del sistema



Fuente: elaboración propia

Las universidades privadas tuvieron un crecimiento explosivo desde sus orígenes hasta llegar a un total de 350 mil estudiantes al año 2013, con un punto de inflexión a partir del año 2006 con la instauración del Crédito con Aval del Estado (CAE).

1 Las diferencias dentro del CRUCH

Se evidencia que las universidades al alero del Cruch tienen acceso en forma privilegiada a distintas fuentes de financiamiento, de tal forma que captan el 63% de todos los recursos del sistema, como se aprecia en tabla siguiente:

Tabla 12 Porcentaje financiamiento desde el sistema.

TIPO IES	Financiamiento Total	%
Universidades Estatales (UE)	381.654.142	35,49%
Universidades Tradicionales no Estatales (UTNE)	293.075.904	27,25%
Sub Total CRUCH	674.730.046	62,74%
Universidades Privadas (UP)	235.792.842	21,92%
Institutos Profesionales (IP)	108.082.186	10,05%
Centros de Formación Técnica (CFT)	56.852.743	5,29%
TOTALES	1.075.457.817	100,00%

Fuente: CGR y elaboración propia

No obstante lo anterior, debemos revisar las distribuciones del financiamiento dentro del Cruch, que es fuente de discrepancias al interior de dicha organización, por cuanto responde fundamentalmente a factores históricos, distanciándose de las reales necesidades de las instituciones, con altos grados de concentración en las universidades

fundacionales del sistema, especialmente la Universidad de Chile, dejando fuertes rezagos en las universidades regionales.

El principal distorsionar es el Aporte Fiscal Directo AFD que tal como vimos anteriormente representa el 55% del total de aportes que reciben las universidades. En la siguiente tabla 13 se presenta la distribución de aportes entre las universidades.

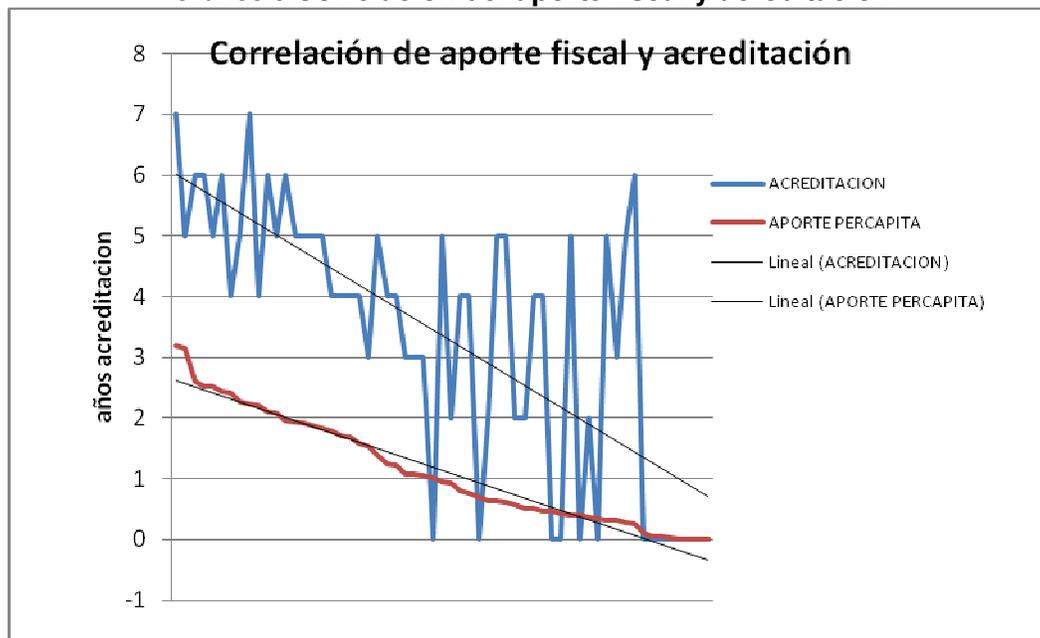
Tabla 13 Financiamiento Fiscal a la Educación Superior

UNIVERSIDAD	SIGLAS	N° MATRICULAS	TOTAL FINANCIAMIENTO	FINANCIAMIENTO PER CÁPITA
Universidad de Chile	UCHLE	35.702	114.329.514	3.202
Universidad de Talca	UTALCA	9.277	29.264.800	3.155
Universidad Austral de Chile	UACH	13.112	34.027.502	2.595
Universidad de Concepción	UdeC	25.481	64.474.327	2.530
Universidad de La Frontera	UFRO	9.301	23.524.000	2.529
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso	PUCV	14.368	34.929.386	2.431
Universidad de Magallanes	UMAG	3.402	8.187.657	2.407
Universidad de Tarapacá	UTA	8.922	20.193.099	2.263
Pontificia Universidad Católica de Chile	PUC	27.252	60.817.687	2.232
Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación	UMCE	4.919	10.806.228	2.197
Universidad de Santiago de Chile	USACH	21.748	45.737.265	2.103
Universidad Católica del Maule	UCM	6.350	13.260.194	2.088
Universidad Católica del Norte	UCN	10.692	20.968.375	1.961
Universidad del Bío-Bío	UBB	12.205	23.735.748	1.945
Universidad Católica de Temuco	UCT	7.650	14.677.414	1.919
Universidad de Valparaíso	UV	16.257	30.405.788	1.870
Universidad Técnica Federico Santa María	UTFSM	18.514	34.072.171	1.840
Universidad de La Serena	ULS	7.550	13.443.711	1.781
Universidad de Atacama	UDA	3.502	5.963.286	1.703
Universidad de Playa Ancha de Ciencias de la Educación	UPLA	7.874	13.198.652	1.676
Universidad de Antofagasta	UA	7.196	11.370.705	1.580
Universidad Tecnológica Metropolitana	UTEM	7.514	11.559.254	1.538
Universidad Católica de la Santísima Concepción	UCSC	12.770	15.848.848	1.241
Universidad de Los Lagos	ULAGOS	8.959	9.583.537	1.070
Universidad Arturo Prat	UNAP	11.258	10.330.898	918
TOTALES		311.775	674.710.046	50.774

Fuente: CGR y elaboración propia

Es muy relevante el análisis del aporte o el compromiso del Estado con las instituciones, materializado a través de aportes directos, por cuanto es posible establecer una correlación positiva entre el aporte a las instituciones y sus niveles de acreditación, en otras palabras las universidades que reciben apoyo estatal pueden (y deben) ofrecer mejor calidad a sus estudiantes, evidenciados en años de acreditación institucional, tal como se aprecia en el gráfico 9.

Gráfico 9 Correlación del aporte fiscal y acreditación



Fuente: Elaboración propia

En tanto, es posible inferir que las universidades no se pueden sostener solamente en base al cobro de los aranceles, y deben tener asociado aportes ya sean provenientes del sector privado o un aporte estatal que le permita viabilizar su proyecto.

2 Los costos de la gratuidad en la Educación Superior

Las distintas tendencias en materias de financiamiento de Educación Superior han logrado cierto consenso ideológico en torno al fin del lucro, incorporación de factores de equidad en el acceso, calidad en la docencia y gratuidad del sistema. Entonces la pregunta es cuánto cuesta la gratuidad para la educación superior. Para hacer una aproximación a la cifra consideraremos un arancel promedio por tipo de institución, más los aportes actuales hacia las instituciones tal como se aprecia en el siguiente cuadro.

Tabla 14 Aportes año 2012

TIPO IES	MATRICULAS	FINANCIAMIENTO ACTUAL A LOS ESTUDIANTES	ARANCEL PROMEDIO \$	FINANCIAMIENTO A LOS ESTUDIANTES PROYECTADO (ESTUDIANTES X ARANCEL PROMEDIO)
Universidades Estatales (UE)	175.586	198.799.012	2.015.825	353.950.648
Universidades Tradicionales no Estatales (UTNE)	136.189	167.700.317	2.340.877	318.801.698
Sub Total CRUCH	311.775	366.499.329		672.752.346
Universidades Privadas (UP)	374.202	225.872.200	2.178.891	815.345.370
Institutos Profesionales (IP)	301.156	105.650.749	1.136.104	342.144.536
Centros de Formación Técnica (CFT)	140.048	53.681.965	1.083.295	151.713.298
TOTALES	1.127.181	751.704.243		1.981.955.550
EN MUS\$		1.356.867		3.577.537

Fuente CGR y Elaboración propia

Tabla 15 Costo total e incremental de una gratuidad en la Educación Superior

TIPO IES	TOTAL			
	FINANCIAMIENTO ACTUAL A LAS INSTITUCIONES	FINANCIAMIENTO ACTUAL (ESTUDIANTES+ INSTITUCIONES)	FINANCIAMIENTO PROYECTADO ESTUDIANTES + INSTITUCIONES	MONTO FINANCIAMIENTO INCREMENTAL
Universidades Estatales (UE)	182.855.130	381.654.142	536.805.778	155.151.636
Universidades Tradicionales no Estatales (UTNE)	125.375.587	293.075.904	444.177.285	151.101.381
Sub Total CRUCH	308.230.717	674.730.046	980.983.063	306.253.017
Universidades Privadas (UP)	9.920.642	235.792.842	825.266.012	589.473.170
Institutos Profesionales (IP)	2.431.437	108.082.186	344.575.973	236.493.787
Centros de Formación Técnica (CFT)	3.170.778	56.852.743	154.884.076	98.031.333
TOTALES	323.753.574	1.075.457.817	2.305.709.124	1.230.251.307
EN MUS\$	584.393	1.941.260	4.161.930	2.220.670

Fuente CGR y Elaboración propia

Una política de gratuidad para financiar aranceles y mantener los aportes a las instituciones, implica pasar de 1.941 millones de dólares a 4.161 millones de dólares, es decir un incremento de un 114%. Esto sin considerar todos los aportes adicionales hacia los estudiantes y las instituciones. Estamos en presencia de cifras estructurales para la economía chilena, considerando que la reforma tributaria impulsada por el gobierno actual, pretende recaudar en régimen anualmente 8.000 millones de dólares, por lo cual las políticas en esta línea deben ser paulatinas, comenzando por mejorar las coberturas de becas y créditos, permitiendo que los segmentos de grandes ingresos sigan pagando.

Esto dejaría recursos para fortalecer el acceso, calidad y equidad de los niveles obligatorios del sistema educacional donde existen 3 millones 600 mil estudiantes. Ver anexo 10 b). Además debemos considerar las coberturas actuales del sistema, tabla 16, las cuales indican las posibilidades de crecimiento del sistema, lo que encarecería aún más la gratuidad.

Tabla 16 Cobertura en Educación Superior

Población y Matrícula	2000	2005	2010	2011	2012
Población 18 a 24 años	1.679.884	1.894.862	2.065.958	2.060.212	2.054.471
Matrícula Total	452.325	619.002	987.643	1.068.263	1.127.181
Cobertura	26.9%	32.7%	47.8%	51.9%	54.9%

Fuente: Bases SIES - MINEDUC (2013)

La cobertura en educación superior, el año 1990 era de 14,4% (Mineduc, 2013). Al analizar los datos del grupo etario entre 18 y 24 años y lo contrarrestamos con la matrícula, lo que es evidente, que habido un explosivo y masivo crecimiento, traducido en la actual tasa de cobertura de educación superior especialmente a partir del año 2005, coincidente con la incorporación del Crédito con Aval del Estado como instrumento de financiamiento para los estudiantes de pregrado especialmente de las casas de estudios

superiores privadas, las cuales no contaban con un instrumento que les permitiera a sus estudiantes financiar el arancel de matrícula.

3 Los costos de la gestión universitaria

3.1 Las universidades y el endeudamiento

Las universidades pertenecientes al CRUCH, soportan en gran medida la generación de bienes públicos y realizan tareas adicionales a la docencia, tales como investigación, extensión y desarrollo I+D. Para ello requieren realizar cuantiosas inversiones en equipamiento e infraestructura, además de financiar las llamadas “contrapartes” de los fondos concursables. Tal como aprecia en la tabla 17 la Universidad de Concepción presenta el 41,6% del total de la deuda del CRUCH, con un compromiso del 95,46% de su patrimonio.

Tabla 17 Deuda Financiera Universidades del Cruch

Universidad	Deuda Corto Plazo	Deuda Largo Plazo	Deuda Total	Patrimonio	Deuda/Patrimonio
PONTIFICIA U. CATÓLICA DE CHILE	0	10.145.007	10.145.007	328.683.664	3,09%
PONTIFICIA U. CATÓLICA DE VALPARAÍSO	3.369.897	8.534.787	11.904.684	70.325.734	16,93%
U. ARTURO PRAT	1.012.746	5.125.701	6.138.447	27.565.734	22,27%
U. AUSTRAL DE CHILE	1.880.424	10.227.395	12.107.819	59.141.557	20,47%
U. CATÓLICA DE LA SANTÍSIMA CONCEPCIÓN	6.763.219	8.732.061	15.495.280	18.508.403	83,72%
U. CATÓLICA DE TEMUCO	1.077.027	14.666.196	15.743.223	7.491.897	210,14%
U. CATÓLICA DEL MAULE	2.335.426	4.665.220	7.000.646	19.721.986	35,50%
U. CATÓLICA DEL NORTE	238.600	2.620.270	2.858.870	61.620.667	4,64%
U. DE ANTOFAGASTA	913.044	6.506.237	7.419.281	26.882.577	27,60%
U. DE ATACAMA	603.769	1.918.880	2.522.649	38.208.098	6,60%
U. DE CHILE	5.346.608	11.462.730	16.809.338	329.998.447	5,09%
U. DE CONCEPCIÓN	82.657.722	44.104.025	126.761.747	132.793.644	95,46%
U. DE LA FRONTERA	871.948	7.787.926	8.659.874	54.009.057	16,03%
U. DE LA SERENA	89.278	1.007.304	1.096.582	39.985.375	2,74%
U. DE LOS LAGOS	458.202	8.114.445	8.572.647	29.705.655	28,86%
U. DE MAGALLANES	3.211.672	2.651.780	5.863.452	34.757.212	16,87%
U. DE PLAYA ANCHA DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN	3.166.030	1.418.530	4.584.560	15.042.202	30,48%
U. DE SANTIAGO DE CHILE	5.100.213	5.608.809	10.709.022	52.812.505	20,28%
U. DE TALCA	422.241	4.137.052	4.559.293	56.290.914	8,10%
U. DE TARAPACÁ	118.448	744.749	863.197	41.981.855	2,06%
U. DE VALPARAÍSO	1.299.964	9.352.873	10.652.837	82.713.048	12,88%
U. DEL BÍO-BÍO	787.991	3.806.597	4.594.588	27.529.907	16,69%
U. METROPOLITANA DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN	1.247.560	1.183.451	2.431.011	9.016.503	26,96%
U. TÉCNICA FEDERICO SANTA MARÍA	199.913	1.356.556	1.556.469	80.508.105	1,93%
U. TECNOLÓGICA METROPOLITANA	902.896	4.754.477	5.657.373	30.407.675	18,61%
Totales en Miles de pesos	124.074.838	180.633.058	304.707.896	1.675.702.421	
En MUS\$	248.150	361.266	609.416	3.351.405	

Fuente: elaboración propia.

En tanto las universidades estatales han debido internalizar las políticas de mercado y cumplir con innumerables exigencias por su carácter estatal, tales como rigidez en las contrataciones, chilecompras, indemnizaciones por planes de desvinculación a sus funcionarios, aumentos en remuneraciones, costo de acreditación, copago de infraestructuras, entre otras. Para ello han debido en su mayoría suscribir endeudamientos bancarios, ver tabla 18 el cual un 46,3% lo concentran cuatro universidades: de Chile, de Santiago, de Valparaíso y la Frontera, sumando un total de 182,4 millones de dólares. Para efectos comparativos es importante denotar que la Universidad de Concepción tiene individualmente una deuda mayor que todas las universidades estatales (126,7 mil millones y 101,1 mil millones respectivamente).

Tabla 18 Deuda Financiera Universidades del Cruch

nº	Universidad	Deuda Total	%
1	Universidad de Chile	16.809.338	16,62%
2	Universidad de Santiago de Chile	10.709.022	10,59%
3	Universidad de Valparaíso	10.652.837	10,53%
4	Universidad de La Frontera	8.659.874	8,56%
5	Universidad de Los Lagos	8.572.647	8,48%
6	Universidad de Antofagasta	7.419.281	7,34%
7	Universidad Arturo Prat	6.138.447	6,07%
8	Universidad de Magallanes	5.863.452	5,80%
9	Universidad Tecnológica Metropolitana	5.657.373	5,59%
10	Universidad del Bio-Bio	4.594.588	4,54%
11	Universidad de Playa Ancha de Ciencias de la Educación	4.584.560	4,53%
12	Universidad de Talca	4.559.293	4,51%
13	Universidad de Atacama	2.522.649	2,49%
14	Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación	2.431.011	2,40%
15	Universidad de La Serena	1.096.582	1,08%
16	Universidad de Tarapacá	863.197	0,85%
	Total en M\$	101.134.151	
	en US\$	182.224	

Fuente SIES y Elaboración propia

Surge acá la necesidad de que estas instituciones puedan recibir un justo apoyo estatal en función de los bienes públicos que entregan a la sociedad, para evitar el endeudamiento y los correspondientes gastos financieros asociados, que no hace más que limitar aún sus delicadas finanzas. Resulta entonces, paradójico que parte de los escasos recursos públicos vayan a parar finalmente a la banca comercial mediante los pagos de intereses que generan los endeudamientos. Ver tabla 19

Tabla 19 Deuda financiera Universidades del CUECH año 2012

n°	UNIVERSIDAD	GASTO FINANCIERO
1	U. DE CHILE	3.544.600
2	U. ARTURO PRAT	1.919.374
3	U. DE SANTIAGO DE CHILE	1.277.169
4	U. DEL BÍO-BÍO	922.429
5	U. DE VALPARAÍSO	734.761
6	U. DE PLAYA ANCHA DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN	616.780
7	U. DE LOS LAGOS	556.394
8	U. TECNOLÓGICA METROPOLITANA	528.181
9	U. DE MAGALLANES	525.473
10	U. DE LA FRONTERA	430.063
11	U. DE ANTOFAGASTA	404.833
12	U. DE ATACAMA	258.285
13	U. DE TALCA	222.753
14	U. METROPOLITANA DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN	130.961
15	U. DE LA SERENA	85.261
16	U. DE TARAPACÁ	84.973
Totales		12.242.290
Total en MUS\$		22.058

Fuente: Balances Universidades y elaboración propia

Carece de toda lógica que las universidades estatales, que se nutren principalmente de recursos públicos y los aportes de familias de ingresos muy limitados, hagan anualmente una “transferencia” de fondos hacia la banca privada de 22 millones de dólares en forma anual. No parece sensato.

4 Los costos asociados a las universidades

Las exigencias de calidad docente, acreditación, infraestructura, mecánicos de retención, perfeccionamiento docente, contratación de docentes de jornada completa y otros costos asociados a la docencia, conlleva a que las universidades deban realizar esfuerzos por allegar mayores recursos para suplir las limitaciones que imponen los aranceles de referencia. Sin duda, los principales costos están asociados a las remuneraciones del personal académico y administrativo, por lo cual revisaremos las estructuras de costos del CRUCH y luego desagregaremos los costos del personal.

Tabla 20 Costos asociados a las Universidades

UNIVERSIDAD	Costo Explotación	Costo Administración	Total	N° MATRICULAS
Universidad de Chile	228.798.817	74.402.473	303.201.290	35.702
Universidad de Santiago de Chile	46.707.203	10.065.604	56.772.807	21.748
Universidad de Valparaiso	24.867.250	19.718.633	44.585.883	16.257
Universidad de La Frontera	31.796.512	8.995.996	40.792.508	9.301
Universidad de Talca	25.417.757	11.724.988	37.142.745	9.277
Universidad del Bio-Bio	25.134.583	6.748.906	31.883.489	12.205
Universidad Arturo Prat	24.751.439	5.679.418	30.430.857	11.258
Universidad de Antofagasta	19.860.212	9.814.337	29.674.549	7.196
Universidad de Tarapacá	18.405.101	7.422.012	25.827.113	8.922
Universidad de Los Lagos	16.702.435	4.199.075	20.901.510	8.959
Universidad de Playa Ancha de Ciencias de la Educación	10.723.707	6.587.165	17.310.872	7.874
Universidad de La Serena	8.760.961	7.511.429	16.272.390	7.550
Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación	9.131.326	6.668.240	15.799.566	4.919
Universidad de Magallanes	13.573.734	1.777.131	15.350.865	3.402
Universidad Tecnológica Metropolitana	14.469.852	51.872	14.521.724	7.514
Universidad de Atacama	7.056.784	1.661.463	8.718.247	3.502
TOTAL	526.157.673	183.028.742	709.186.415	175.586
PROMEDIOS SIN UCHILE	19.823.924	7.241.751	27.065.675	9.326

Fuente: SIES 2013 - Estados financieros 2012 y Elaboración propia

Se puede apreciar en la tabla 20 que la Universidad de Chile representa el 42,7% del costo total de las estatales, no obstante su tamaño es el 20% del total. Esto se explica por las múltiples actividades paralelas a la docencia que realiza, en contraste con las universidades más pequeñas del sistema. Es relevante establecer que en promedio las universidades destinan un 74,1% a sus costos de explotación.

Para obtener una relación de los costos respecto del tamaño relativo de las universidades, revisemos la tabla 21 que nos muestra los costos en función la matrícula.

Tabla 21 Los costos en función de la Matrícula.

UNIVERSIDAD	Costo Explotación/ N° Matrículas	Costo Administración /N° Matrícula	Total / N° Matrícula	N° Matriculas
Universidad de Chile	6.409	2.084	8.493	35.702
Universidad de Magallanes	3.990	522	4.512	3.402
Universidad de La Frontera	3.419	967	4.386	9.301
Universidad de Antofagasta	2.760	1.364	4.124	7.196
Universidad de Talca	2.740	1.264	4.004	9.277
Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación	1.856	1.356	3.212	4.919
Universidad de Tarapacá	2.063	832	2.895	8.922
Universidad de Valparaiso	1.530	1.213	2.743	16.257
Universidad Arturo Prat	2.199	504	2.703	11.258
Universidad del Bio-Bio	2.059	553	2.612	12.205
Universidad de Santiago de Chile	2.148	463	2.610	21.748
Universidad de Atacama	2.015	474	2.490	3.502
Universidad de Los Lagos	1.864	469	2.333	8.959
Universidad de Playa Ancha de Ciencias de la Educación	1.362	837	2.198	7.874
Universidad de La Serena	1.160	995	2.155	7.550
Universidad Tecnológica Metropolitana	1.926	7	1.933	7.514
TOTAL		PROMEDIO SIN UCHILE	2.994	175.586

Fuente: SIES 2013 - Estados financieros 2012 y Elaboración propia

Dejando fuera de los promedios a la Universidad de Chile, tenemos un promedio de M\$2.994 de costo por estudiante, con seis universidades sobre dicho promedio, quedando en segundo lugar la Universidad de Magallanes, cuya extrema ubicación geográfica y baja densidad de matrícula explica en gran medida sus altos costos. Podríamos afirmar que las universidades en función de sus estudiantes deberían ser capaces de generar ingresos en torno a los 3 millones de pesos per cápita para cubrir sus costos de explotación y administración. A esto deberíamos agregar el factor geográfico y su producción de “bienes públicos”, lo cual encarece su gestión.

5 Costos de remuneraciones en el CRUCH

Las remuneraciones constituyen el principal costo de las universidades, por lo cual revisaremos como las universidades del CRUCH tienen comprometida estructuras dado el gasto en personal académico y administrativo, donde en términos porcentuales los académicos representan el 45% del total y los administrativos el 42%.

Tabla 22 Costos Remuneraciones

UNIVERSIDAD	Remun académicos	Remun admin	Remun directivos	Otras remuneraciones	Total remuneraciones
Universidad de Chile	72.693.569	121.732.521	9.586.852	13.254.177	217.267.119
Pontificia Universidad Católica de Chile	61.149.393	84.087.962	0	13.593.533	158.830.888
Universidad de Concepción	39.395.274	27.581.886	1.231.138	10.214.640	78.422.938
Universidad de Santiago de Chile	21.719.495	9.970.774	1.489.626	6.417.762	39.597.657
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso	21.213.006	12.497.886	1.023.387	2.623.167	37.357.446
Universidad Austral de Chile	17.239.770	10.092.837	1.213.348	8.041.155	36.587.110
Universidad Técnica Federico Santa María	17.147.377	12.964.673	943.369	2.955.135	34.010.554
Universidad de Valparaíso	18.136.257	11.338.119	2.101.870	1.098.418	32.674.664
Universidad Católica del Norte	13.078.967	9.374.062	1.462.557	2.821.757	26.737.343
Universidad de Talca	13.948.133	4.852.730	1.289.459	2.686.120	22.776.442
Universidad del Bío-Bío	12.425.068	8.073.625	1.695.972	271.223	22.465.888
Universidad de La Frontera	8.696.062	8.528.915	869.443	2.703.586	20.798.006
Universidad de Antofagasta	9.189.448	5.568.393	1.036.252	2.670.996	18.465.089
Universidad de Tarapacá	9.347.798	5.421.266	1.708.204	349.313	16.826.581
Universidad Católica de la Santísima Concepción	9.827.897	5.007.535	461.402	555.036	15.851.870
Universidad de La Serena	7.648.304	6.942.391	805.296	373.284	15.769.275
Universidad Arturo Prat	7.801.860	4.928.674	866.709	2.012.296	15.609.539
Universidad de Los Lagos	6.319.227	5.677.019	208.529	752.406	12.957.181
Universidad de Playa Ancha de Ciencias de la Educación	5.657.852	4.076.648	605.078	2.517.682	12.857.260
Universidad Católica del Maule	7.460.071	3.171.412	494.475	1.540.536	12.666.494
Universidad Católica de Temuco	6.920.554	4.015.881	921.118	597.924	12.455.477
Universidad Tecnológica Metropolitana	6.194.916	4.108.034	885.126	700.198	11.888.274
Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación	6.194.916	4.108.034	885.126	700.192	11.888.268
Universidad de Magallanes	3.939.429	3.011.318	1.379.371	299.915	8.630.033
Universidad de Atacama	3.814.813	2.067.664	951.739	171.782	7.005.998
TOTALES	407.159.456	379.200.259	34.115.446	79.922.233	900.397.394
%	45%	42%	4%	9%	100%

Fuente SIES 2013 - EEFF al 31.12.2012 y elaboración propia

En general los tamaños de las universidades están igualmente alineados con los volúmenes de recursos destinados a remunerar al personal de las universidades. Pero resulta interesante revisar como las universidades se esfuerzan en términos relativos a su tamaño respecto de los docentes, ver tabla 23.

Tabla 23 Costos Remuneraciones

UNIVERSIDAD	Remun académicos	N° Matrícula	Remun Acad/N° Matrícula	Total remun/N° Matrícula
Pontificia Universidad Católica de Chile	61.149.393	27.252	2.244	5.828
Universidad de Chile	72.693.569	35.702	2.036	6.086
Universidad de Concepción	39.395.274	25.481	1.546	3.078
Universidad de Talca	13.948.133	9.277	1.504	2.455
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso	21.213.006	14.368	1.476	2.600
Universidad Austral de Chile	17.239.770	13.112	1.315	2.790
Universidad de Antofagasta	9.189.448	7.196	1.277	2.566
Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación	6.194.916	4.919	1.259	2.417
Universidad Católica del Norte	13.078.967	10.692	1.223	2.501
Universidad Católica del Maule	7.460.071	6.350	1.175	1.995
Universidad de Magallanes	3.939.429	3.402	1.158	2.537
Universidad de Valparaíso	18.136.257	16.257	1.116	2.010
Universidad de Atacama	3.814.813	3.502	1.089	2.001
Universidad de Tarapacá	9.347.798	8.922	1.048	1.886
Universidad del Bío-Bío	12.425.068	12.205	1.018	1.841
Universidad de La Serena	7.648.304	7.550	1.013	2.089
Universidad de Santiago de Chile	21.719.495	21.748	999	1.821
Universidad de La Frontera	8.696.062	9.301	935	2.236
Universidad Técnica Federico Santa María	17.147.377	18.514	926	1.837
Universidad Católica de Temuco	6.920.554	7.650	905	1.628
Universidad Tecnológica Metropolitana	6.194.916	7.514	824	1.582
Universidad Católica de la Santísima Concepción	9.827.897	12.770	770	1.241
Universidad de Playa Ancha de Ciencias de la Educación	5.657.852	7.874	719	1.633
Universidad de Los Lagos	6.319.227	8.959	705	1.446
Universidad Arturo Prat	7.801.860	11.258	693	1.387
TOTALES	407.159.456	PROMEDIO	1.159	2.380

Fuente SIES 2013 - EEFF al 31.12.2012 y elaboración propia

Podemos constatar que la Pontificia Universidad Católica tiene el indicador más alto de remuneraciones de la tabla 23 respecto del tamaño relativo de su matrícula, siendo el promedio M\$ 1.159, donde encontramos sólo a 10 instituciones sobre dicho promedio.

Tabla 24 Costo de remuneraciones sobre los ingresos

UNIVERSIDAD	Ingresos	Total remuneraciones	%
Universidad de Chile	292.948.946	217.267.119	74,17%
Pontificia Universidad Católica de Chile	337.169.868	158.830.888	47,11%
Universidad de Concepción	187.928.260	78.422.938	41,73%
Universidad de Santiago de Chile	68.693.897	39.597.657	57,64%
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso	69.979.696	37.357.446	53,38%
Universidad Austral de Chile	58.784.128	36.587.110	62,24%
Universidad Técnica Federico Santa María	76.438.919	34.010.554	44,49%
Universidad de Valparaíso	45.700.391	32.674.664	71,50%
Universidad Católica del Norte	43.825.326	26.737.343	61,01%
Universidad de Talca	41.833.955	22.776.442	54,44%
Universidad del Bío-Bío	32.677.043	22.465.888	68,75%
Universidad de La Frontera	43.090.241	20.798.006	48,27%
Universidad de Antofagasta	31.470.081	18.465.089	58,68%
Universidad de Tarapacá	27.868.167	16.826.581	60,38%
Universidad Católica de la Santísima Concepción	24.798.995	15.851.870	63,92%
Universidad de La Serena	21.765.980	15.769.275	72,45%
Universidad Arturo Prat	29.946.795	15.609.539	52,12%
Universidad de Los Lagos	20.966.880	12.957.181	61,80%
Universidad de Playa Ancha de Ciencias de la Educación	18.603.139	12.857.260	69,11%
Universidad Católica del Maule	20.546.652	12.666.494	61,65%
Universidad Católica de Temuco	20.538.322	12.455.477	60,65%
Universidad Tecnológica Metropolitana	18.881.459	11.888.274	62,96%
Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación	13.195.828	11.888.268	90,09%
Universidad de Magallanes	13.768.408	8.630.033	62,68%
Universidad de Atacama	9.982.715	7.005.998	70,18%
TOTAL	1.571.404.091	900.397.394	57,30%

Fuente: elaboración propia con datos SIES 2013

Según se constata en la tabla 24 las universidades en promedio comprometen más de la mitad de sus ingresos en el pago de remuneraciones con rangos que van entre el 74% y 41%, lo cual explica lo sensible de los equilibrios financieros de las instituciones, por cuanto los márgenes de holgura son muy reducidos.

Conclusiones capítulo 6

En materia de financiamiento con recursos públicos, las cifras son elocuentes. Las universidades del CRUCH representan el 27,66% de la matrícula y reciben el 62,74% del total de los recursos. Si revisamos el financiamiento a las instituciones, el resultado es aún más sesgado: las universidades del CRUCH se llevan el 95,2% del total de los recursos. El resultado de esto es sencillamente nefasto, por cuanto tenemos un 72,34% de estudiantes en universidad que no pueden sostener niveles de calidades aceptables y perdurables en el tiempo, perjudicando paradójicamente a los más vulnerables, por cuanto la calidad, medida por la acreditación institucional, se correlaciona positivamente con la recepción de aportes fiscales a las instituciones. Es decir, sin participación del Estado en materia de financiamiento, no hay calidad posible.

Por lo tanto, es necesario un reordenamiento del sistema de educación superior, por cuanto parecen excesivas las 164 instituciones actualmente existentes, haciendo exigible la acreditación obligatoria, y otorgando financiamiento estatal a todas las instituciones, que demuestren calidad y hayan erradicado el lucro.

En tanto las Universidades Estatales, deben acceder a financiamiento del Estado, en forma privilegiada, en tanto cumplan con la producción de bienes públicos, acrediten su calidad, se gestionen en forma eficiente, presenten una cuenta pública transparente y modernicen sus gobernanzas corporativas. Asimismo deben concentrarse en su misión y trabajar en redes colaborativas, alineadas con los demandas de una sociedad del conocimiento.

Finalmente, a la luz de las cifras, en lo inmediato, no parece posible satisfacer las demandas sociales por una educación superior gratuita. Esto significaría un costo en torno a los US\$4.161 millones de dólares al año, es decir un costo incremental al Estado de US\$2.220 millones de dólares, considerando que la reforma tributaria, actualmente en discusión, reportaría en régimen US\$8.000 millones de dólares por año. Podría ser una aspiración y una prioridad País conforme crece la economía, eso sí. Esto considerando que existen más de 3 millones 600 mil estudiantes en los demás niveles educacionales. Sería un error diametral acceder a una demanda de esta naturaleza, sin contar con los recursos para financiar un gasto permanente y en ascenso. La tarea en materia de financiamiento, entonces, es de grandes magnitudes, lo que obliga a todos los actores a extremar la inteligencia en cada uno de los niveles de decisión.

Recomendaciones:

1. Dado que las universidades estatales tienen una escasa capacidad para internalizar cambios, prueba de ello, es todos los cambios importantes, han sido impulsado por cuerpos legales que las han obligado a internalizar prácticas que hagan más eficiente su gestión, tales como leyes para auditar y publicar sus estados financieros, leyes de desvinculación de personal y leyes de acreditación, entre otras, es necesario una institucionalidad que guíe su accionar, como un Ministerio de Educación Superior (existen propuestas conocidas para llamarlo Ministerio de Educación Superior, Investigación y Desarrollo) y una Superintendencia de Educación Superior que regule temas académicos, acreditación, calidad, financiamiento, control de costos, de información y publicidad.
2. Instar a que las universidades estatales, perfeccionen y modifiquen sus estatutos internos, para permitir un desarrollo más vinculado a su entorno, profesionalizando sus Juntas Directivas para que tengan mayor injerencia en las decisiones estratégicas, con un real poder de veto, y sujetas a un permanente escrutinio público, permitiendo además una participación activa y real de académicos, estudiantes y personal administrativo, en las instancias claves como elecciones de autoridades y distribución de recursos.
3. En materia de acreditación de la calidad institucional es necesario que dicha instancia incorpore estándares de comparación en los procesos y recursos dedicados al seguimiento y cumplimiento de los compromisos institucionales, haciendo exigible la acreditación mediante una Ley, otorgando un plazo prudente (p.ej 5 años) a las instituciones para que se acrediten, apoyadas financieramente durante el proceso, mediante un fondo de apoyo estatal a la acreditación. Aquella entidades que fallen por segunda vez deberían cerrarse definitivamente
4. En cuanto a los recursos es necesario un marco regulador que permita a las universidades acceder en forma transparente a recursos permanentes para su desarrollo institucional, respetando las distintas particularidades asociadas a factores geográficos y de población, entre otras, además de recursos para financiar aranceles y fondos asociados a la investigación y el desarrollo I+D.
5. Es necesario congelar por un mínimo de 20 años (equivalente a cuatro cohortes) la creación de nuevas universidades y destinar recursos a fortalecer las instituciones actuales, siempre y cuando tengan viabilidad académica y financiera, cerrando definitivamente aquellas que no cumplan con los estándares definidos por una nueva institucionalidad, cautelando que los estudiantes puedan hacer una transición armónica a otras instituciones.
6. Finalmente y en este contexto, es necesario sincerar la participación de actores privados en el sistema universitario, no permitiendo el modelo de universidades con fines de lucro, por cuanto no podrán entregar educación de calidad. En cambio con reglas claras el sector privado puede potenciar financieramente a las universidades mediante donaciones filantrópicas y así contribuir al desarrollo del capital humano avanzado del país, beneficiándose además de los bienes públicos que producen estas instituciones.

Conclusiones Finales

Al finalizar el presente trabajo, resulta clave la aportación y luces que entregan las corrientes fundacionales de las universidades, ligadas fundamentalmente a sectores altamente ideologizados de la sociedad, ya sea por motivos religiosos, sociales, de pensamiento político y sectores industriales. Nuestro país no constituye una excepción, ya que sus universidades más tradicionales nacieron precisamente al alero del Estado, de grupos religiosos, movimientos sociales como la masonería, el empresariado y elites regionales.

A partir de 1981, al alero de la dictadura militar, y bajo una lógica neoliberal a ultranza el sistema universitario se abrió a las llamadas universidades privadas, que junto a una fragmentación de la Universidad de Chile y la Universidad Técnica del Estado, instaló las bases imperantes hasta la actualidad, pasando de 8 universidades públicas a 60 incluyendo a las privadas. En total el sistema de educación superior suma a la fecha 164 instituciones y más de 9.131 carreras, lo cual parece excesivo de acuerdo a estándares OCDE.

Junto a lo anterior, se produce un paulatino, pero sostenido abandono del Estado en materia de financiamiento a las instituciones, instalando una “lógica de mercado” obligando a las universidades a competir y generar sus propios recursos, especialmente mediante un aumento explosivo de sus matrículas. Esto conlleva a una fragmentación del sistema librando a las fuerzas del mercado a instituciones que atienden al 73% de los estudiantes, especialmente los más vulnerables económicamente, con bajos niveles de calidad,

Luego de analizar y cuantificar las variables claves asociadas al financiamiento universitario, tales como la calidad y los niveles deserción, podemos afirmar que existe una correlación positiva entre el apoyo financiero a las instituciones y sus niveles de calidad, medidos por la acreditación institucional, lo cual refleja que el Estado debe jugar un rol activo en materias de apoyo financiero a las instituciones, bajo reglas claras y transparentes.

Finalmente es necesario precisar que las propuestas de educación superior gratuita para todos son bastante difícil, o casi imposible, de implementar mientras no alcancemos niveles superiores de desarrollo económico. El costo de esto sería según se presenta en el capítulo 6.2 cerca de US\$ 4.161 millones al año, es decir un gasto incremental de US\$2.220 millones al año (la reforma tributaria en discusión pretende recaudar US\$8.000 millones al año en pleno régimen). Estos recursos tendrían mejor destino para fortalecer los niveles iniciales de educación que tienen peores niveles de calidad que las universidades. En cambio, mientras hacemos la transición hacia la gratuidad podemos fortalecer los accesos a todos los estudiantes con mérito suficiente, mediante becas y créditos contingentes al ingreso administrados por el Estado chileno, y con tasas de interés fuertemente subsidiadas. Junto con un fortalecimiento financiero a las universidades estatales para no obligarlas a un espiral de endeudamiento con los bancos o empujarlas a negocios riesgosos que pongan en riesgo la reputación institucional. Parece lo más sensato bajo las actuales condiciones.

BIBLIOGRAFIA

- Acevedo, Carlos**, Educación en Chile 1850-1950, Internet, disponible en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2292748>, febrero 2010.
- Arnold, Marcelo**, "Las Universidades como Sistemas Sociales: Estructura y Semántica", Revista Mad. No.2. Mayo 2000. Departamento de Antropología. Universidad de Chile. Disponible en: <http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/mad/02/paper01.htm>, febrero 2010.
- Artículo 54 de la Ley General de Educación** (DFL 2 de 2010, MINEDUC, publicado con fecha 02-07-2010).
- Berdahl, Robert**, Autonomy and accountability: Who controls academe? 2011.
- Borrero Cabal, Alfonso**, La autonomía universitaria, Internet, febrero 2010, disponible en http://www.dfpd.edu.uy/web_08/docentes/atd/proy_ley_educ/1056_autonomia.pdf.
- Bowen, William G. y Harold T. Shapiro**, eds., Universities and their Leadership.1998
- Brunner, José Joaquín**, El Mercurio, 4 de mayo de 2008, Santiago.
- Brunner, José Joaquín**, El proceso de Bolonia en el horizonte latinoamericano, Internet, noviembre 2009,
- Brunner, José Joaquín, et al.**, Guiar el Mercado. Informe sobre la educación superior en Chile.2005).
- Contraloría General de la República**, Financiamiento Fiscal a la Educación Superior 2012
- C. H. Wörner**, Marketing en la Educación Universitaria Chilena Instituto de Física y Pedro Santander, Universidad Católica de Valparaíso
- DFL Nº 280**. de 20 de mayo de 1931
- DFL Nº 4** del año 1981,
- Duderstadt, J.J. (2000)** "Financing the Public University in the New Millennium", Internet, disponible en http://milproj.umm.umich.edu/publications/u_washington_talk2/u_washington_talk2.pdf , septiembre 2008.
- Duderstadt, James, A** University for the 21st Century.2000
- Educación, acortamiento de las licenciaturas**", El Mercurio, domingo 27 de junio de 2004, Santiago, cuerpo E, p.10
- El Khawas, E.**, Quality Assurance in Higher Education: Recent Trends, Challenges Ahead, paper commissioned by the World Bank for the UNESCO World Conference on HE, Paris, 1998. Thune, C., Evaluation of European Higher Education: A Status Report, Centre for Quality Assurance and Evaluation of Higher Education, Denmark, 1998. Middlehurst, R. and Woodhouse, D., Coherent Systems for External Quality Assurance, Quality in Higher Education, Vol. 1, No. 3, U.K.,1995. Lenn, M., Quality Assurance, Higher Education and the Professions, in The Globalization of Higher Education and the Professions: the Case of North America, The Center for QA in International Education, NCHE, Washington DC, 1994.
- El Mercurio**, 15 abril de 2007, Santiago, Cuerpo D,
- El Mercurio**, 3 de febrero de 2008, Santiago, cuerpo A. El mercado de las acreditadoras,
- Engel, Eduardo y Navia Patricio**, Calidad y competencia. Que gane "el más mejor", 2006
- Galdames, Luis**, La Universidad de Chile 1843-1934
- González, Pablo y Mizala, Alejandra**, La LOCE y la calidad de la educación, La Tercera, domingo 15 de abril de 2007, Santiago.
- Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior**, Internet, noviembre 2009.
- Informe Mineduc 2007**, Duración real de las carreras año 2007
- Informe OCDE 2010** , pagina 33
- International Adult Literacy Survey**, llevada a cabo por Statistics Canada y Educational Testing Service of the United States encargada por la OECD (2000).
- Johnstone, Bruce D.**, Financing highet education 2010.
- Kirp, David L.**, Shakespeare, Einstein, and the Bottom Line: The Marketing of Higher Education, 2003.
- La Tercera**, 21 de septiembre de 2008, Santiago "Duración de carreras"
- La Tercera**, 30 de marzo de 2008, Santiago, p. 40. Los colegios de los ejecutivos,
- La Tercera**, domingo 3 de febrero de 2008, Santiago, Educación técnico-profesional capta la mitad del crédito con aval del Estado

Ley de instrucción secundaria y superior, del 9 de enero de 1879, contiene los reglamentos y acuerdos del Consejo de Instrucción Pública, el cual integraba el rector de la Universidad de Chile.

Ley Orgánica de la Universidad de Chile del 19 de noviembre de 1842. Ver "Una mirada histórica a la fundación de la Universidad de Chile", Internet, disponible en <http://www.uchile.cl/uchile.portal?nfpb=true&pageLabel=conUrl&url=4727#1>, febrero 2010

Ley 20.044

Mayol Alberto, No al lucro. Random House Mondadori S.A 2012.

Mellafe R., Rolando, Historia de la Universidad de Chile 1992.

Meller, Alan y Meller, Patricio, Los dilemas de la educación superior. El caso de la Universidad de Chile 2007.

Meller, Alan y Meller, Patricio.

Meller, Patricio y Rappoport, David, Comparaciones Internacionales de la dotación de profesionales y la posición relativa chilena, Internet, disponible en http://www.webmanager.cl/prontus_cea/cea_20033/site/asocfile/ASOCFILE120040114164438.pdf, febrero 2010.

Meller, Patricio, Universitarios, el problema no es el lucro, es el mercado, Editorial Uqbar, 2011

Meller, Patricio, Carreras Universitarias, rentabilidad, selectividad y discriminación, Uqbar Editores, 2010

Mondaca Cerón, Jesús Salvador, "La universidad: un acercamiento histórico-filosófico", Revista Theoria Vol. 16 (2) 2007,

Morales Segura, Raúl, Horizontes de la Crisis Universitaria Chilena 2008

Newman, John, The Future of Higher Education 2010

Ortega y Gasset, 1930, "La misión de la Universidad", Revista de Occidente, Madrid.

Presupuesto de la Nación 2012.

Proyecto de presupuesto de la nación 2012.

Reforma Universitaria (Manifiesto de Córdoba) de 1918, Internet, disponible en <http://www.fmmeduacion.com.ar/Historia/Documentoshist/1918universidad.htm>, febrero de 2010.

Rhodes, Frank H.T., The University and Its Critics 1998.

Sanz, Nuria y Bergan, Sjur, El patrimonio de las universidades europeas, Publicación Unesco 2002, p. 242.

Simonsen, Elizabeth, "Las recetas foráneas más exitosas en educación", La Tercera, domingo 15 de abril de 2007, Santiago.

Slaughter, Sheila y Leslie, Larry, Academic Capilism: Politics, Policies and the Entrepreneurial University. 1999

Thune 1998, Internet, disponible en http://www.cinda.cl/proyecto_alfa/download/marco_de_referencia.pdf, febrero 2010.

Waissbluth Mario, Se Acabó el Recreo, Random House Mondadori, 2013

Waissbluth, Mario, Cambio de Rumbo Random House Mondadori, 2013

www.sies.cl

www.mifuturo.cl

www.contraloria.cl

www.mineduc.cl

www.hacienda.cl

Zapata et al., 2011 Estudio del consejo nacional de educación

Zusman, Ami, Issues facing higher education 2005.

Anexo 1 Opiniones sobre la acreditación mundial versus la chilena.

En el contexto anterior, resulta interesante rescatar la opinión dada a un medio chileno¹⁰⁹, de dos importantes personeros internacionales vinculados al tema de la acreditación:

1. **Howard Newby**, Sociólogo, fue presidente del consorcio de universidades británicas y director ejecutivo del Consejo para el Financiamiento y Acreditación de la Educación Superior de Inglaterra, y actualmente nuevo vicedecano de la Universidad de Liverpool, quien señala que: "Allá existe la Quality Assurance Agency, que hace dos cosas. Una es oficializar la entrega del título de 'universidad' a las nuevas instituciones. Lo segundo, y más importante, es que realiza revisiones periódicas respecto de la calidad de la enseñanza y aprendizaje en las universidades. Antes era ella misma la que revisaba si se cumplía con los estándares. Pero su misión es velar para que las universidades cuenten con mecanismos propios para garantizar su calidad". "El énfasis ha cambiado. Ya no es tan importante el aseguramiento de la calidad, porque en Inglaterra ese no es un gran problema. Así es que lo que ahora nos interesa es el incremento de la calidad, ir subiendo nuestro nivel. En un sistema consolidado como el inglés, la acreditación debe animar a las universidades a un mejoramiento continuo, eso es más importante que sólo chequear si cumplen con un nivel mínimo de calidad", es decir percibe una mayor autonomía. "La agencia sólo se preocupa de revisar estos mecanismos cada cinco años. Eso funciona porque tenemos un sistema más maduro que el chileno. Ustedes tienen muchas universidades nuevas creadas desde los años 80. En Inglaterra nunca ha ocurrido que una cantidad tan grande de instituciones surgieran en un período tan corto".
2. **Michael Middaugh**, vicepresidente de la Middle States Commission on Higher Education (MSCHE) y académico de la Universidad de Delaware. La MSCHE es una de las seis agencias autorizadas para acreditar instituciones universitarias en Estados Unidos y la segunda más antigua de ese país. Tan importante es, que por su aprobación han pasado instituciones como la Universidad de Princeton o la Johns Hopkins. Dice que el futuro laboral de un joven se ve afectado si salió de una universidad no acreditada. Y cuenta cómo funciona en ese país un sistema que acá está partiendo.

-¿Cuáles son los parámetros más importantes que miden las acreditaciones universitarias en Estados Unidos?

-Cada una de las agencias tiene sus propios parámetros. La nuestra exige 14 estándares. De ellos, tres son los más importantes. Primero, que las universidades prueben que todos sus estudiantes están aprendiendo, es decir, que tengan ciertas competencias relacionadas con la carrera y competencias generales. Por ejemplo, la Universidad de Delaware espera que todos sus estudiantes graduados tengan: pensamiento crítico, cuantitativo, habilidades comunicacionales escritas y verbales, capacidad de resolver problemas en forma independiente y colaborativa, etc. Segundo, pedimos "efectividad" institucional, es decir, que prueben que están haciendo uso de toda su

109 Las acreditaciones internacionales se están convirtiendo en una herramienta muy importante", *El Mercurio*, 17 de agosto de 2008, Santiago.

estructura para soportar el proceso de enseñanza-aprendizaje. Por último, que las universidades usen estas evaluaciones para mejorar sus procesos.

Estos tres estándares están fuertemente relacionados con el aseguramiento de la calidad. Dos años demora al menos una universidad en convertirse en candidata a acreditación. En ese momento comienza un autoestudio de seria introspección. Debe entregar informes donde describa y evidencie que está cumpliendo los estándares. Mediante trabajos, seminarios y otras actividades nuestra agencia los ayuda a realizar ese autoestudio. Luego, un comité de expertos va verificando que ello sea así. Sólo después de este proceso se entrega o rechaza la acreditación. Una universidad que pide por primera vez su acreditación demora en promedio cinco años en conseguirla.

¿El futuro profesional de un joven se vería afectado si elige una universidad no acreditada?

En Estados Unidos, absolutamente. Técnicamente no debiera, porque los empleadores tienen libertad para contratar a cualquier persona. Pero ellos necesitan también a los profesionales más capacitados, y esas habilidades se consiguen en instituciones acreditadas. Pero, claro, siempre hay excepciones. No olvidemos que Bill Gates nunca se graduó.

En Chile la acreditación no es obligatoria, salvo para Medicina y Pedagogía. ¿Debiera ser obligatoria para todas las carreras?

En Estados Unidos el sistema es muy parecido al chileno. Y tal como acá, la ayuda financiera del Gobierno, que cada año reparte miles de millones de dólares, sólo pueden recibirla los estudiantes de universidades acreditadas. Por lo tanto, no es necesario que las acreditaciones sean obligatorias.

En el sistema chileno uno de los informes que se solicitan es el de los pares externos. ¿Es confiable que las universidades sean evaluadas por su competencia?

¿Quién va a entender mejor las operatorias de una universidad que expertos de instituciones parecidas? En nuestra agencia les damos un período extendido de entrenamiento a esos expertos y, por lo tanto, son responsables de evaluar el cumplimiento de los requisitos de esa otra universidad con los estándares que nosotros les entregamos. Cuando recibimos reportes de los pares evaluadores que no son apropiados, los sacamos de la lista.

En Chile se están creando agencias acreditadoras privadas, que participarán en el proceso al estilo de EE.UU. ¿Quién las evalúa?

En EE.UU. el Ministerio de Educación se hace cargo del tema. Las agencias también deben hacer autoevaluaciones donde explican cómo están cumpliendo con los parámetros exigidos por el gobierno federal. Es una rendición de cuentas. Cada cinco años debemos recertificarnos (en Chile será cada siete).

¿Por qué las universidades deberían acreditarse también a nivel internacional?

Las acreditaciones internacionales se están convirtiendo en una herramienta muy importante. Sólo de este modo los estudiantes pueden estar seguros del nivel de calidad de sus universidades y de las casas de estudio con las que tienen convenios.

Anexo 2 Entrevista a Juan Eduardo García-Huidobro Ex - Presidente del Consejo Asesor Presidencial para la Educación.

Se presenta a continuación una entrevista al Ex - Presidente del Consejo Asesor Presidencial, Juan Eduardo García-Huidobro, a casi dos años de iniciado el movimiento¹¹⁰.

“Si todos los chilenos tuvieran a sus hijos en la educación pública, se arreglaría mañana. Pero ahí están sólo los pobres”.

Juan Eduardo García-Huidobro, Ex - Presidente del Consejo Asesor Presidencial para la Educación.

Todos queremos una educación más justa e igualitaria ¿Por qué no se avanza en eso?

Porque no estamos de acuerdo. Porque hay un conjunto de intereses, ideologías y modos de ver el mundo que se expresan en cuestiones tales como “yo quiero que mis hijos estén en una mejor posición que el resto”; o, “si logré llegar donde estoy, quiero legítimamente que mis hijos también lo hagan”.

¿Quién representa esos argumentos? ¿La derecha?

No me gustaría demonizar a la derecha en esto, pues al interior de la Concertación no hay posición unánime sobre el punto. Tengo la impresión de que este es un tema muy sensible y ha sido una discusión larguísima en la historia de Chile. Uno lo ve cotidianamente. Ahora, sí creo que es una posición de derecha, aunque la tenga gente de izquierda.

¿Y es una posición que representa también la Iglesia?

Para tener un sistema de educación justo e “igualitario en Chile, es necesario sacar dos cosas: el pago y la selección, de manera que cada familia pueda elegir lo que cree mejor para sus hijos. En el debate que realizamos en el Consejo, la Iglesia se opuso a terminar con la selección argumentando que eso iba en contra del proyecto educativo del establecimiento. Pero eso argumento es raro, porque es el colegio el que ofrece un proyecto. O sea, si soy católico y quiero un proyecto educativo laico para mis hijos, no veo por qué me van a dejar fuera. Del otro lado; si no soy católico, pero quiero un proyecto de esa creencia para mis hijos, bueno ¿no me van a aceptar? Eso me parece algo indebido, sobre todo si se está haciendo con la plata de todos los chilenos. Visto así, la libertad está en el empresario de la educación que selecciona y no en la familia.

¿Y esto no cambia con la nueva ley propuesta por el gobierno, la LGE?

No hay un gran cambio. Se coloca “la no selección” hasta sexto básico, pero se introduce este tema del proyecto educación del colegio, entonces igual se abre una puerta para seleccionar. Claro, si un colegio no acepta a alguien va a tener que justificarlo, pero igual se abre una puerta demasiado ancha.

110 Entrevista a Juan Eduardo García-Huidobro, *The Clinic* N°249, 3 de julio de 2008, Santiago.

¿Cuál es el temor de la Iglesia? ¿Perder influencia?

El argumento se presenta de la siguiente manera: “si un apoderado elige un colegio católico, tiene que tener seguridad de que ese proyecto educativo va a ser posible. Y para darle esa garantía, tengo que asegurar que sea totalmente católico”. Si no recuerdo mal, el Cardenal Errázuriz, entrevistado por el El Mercurio, puso el siguiente ejemplo: “si el proyecto del colegio es preservar el matrimonio indisoluble, etc, etc, por supuesto que quienes no viven eso, no pueden tener a sus hijos en ese establecimiento”. A mí eso me parece un exceso.

El gran error de la Concertación

Usted estuvo durante seis meses al frente del Consejo Asesor de Educación. ¿Cómo se siente respecto al proyecto del gobierno?

Si al final nos quedamos con la LGE, igual habremos dado un paso importante. Aunque la encuentro mezquina e insatisfactoria para el momento que vive Chile, creo que hay un asunto que es muy relevante: los pingüinos lograron que conversáramos de educación y hoy sabemos que no hay acuerdo sobre estos temas.

¿No le parece que eso es muy poco para celebrar?

No, por lo siguiente: cambiar una ley de educación es hacer un cambio cultural. Acá los apuros no importan mucho. Vamos a tener una educación distinta cuando muchos miles de personas nos convenzamos de que es necesario que haya una cosa diferente. Debatir sobre educación no es lo mismo que aprobar una ley para subsidiar los combustibles.

Pero tras 18 años de gestión concertacionista, ese cambio debía haberse producido ya.

No le achaguemos todo a los gobiernos de la Concertación. Estamos metidos en un cambio cultural a nivel mundial, una transformación donde el individuo tiene mucha importancia; donde el peso del Estado es ridículo en comparación a los años 60 y esos cambios no van necesariamente en la línea de una mayor justicia social. La desigualdad en el mundo crece todos los días.

Pero esos países que son más individualistas, se han construido sobre un Estado de Bienestar o, al menos, a partir de sistemas de educación pública y gratuita.

Claro, siempre ha sido difícil aquí en Chile. Ahora, también es bueno decir algo. En los 80, el modelo neoliberal en educación superior implicó un enorme cambio en las reglas del juego. Pero eso se profundizó en 1993. Una responsabilidad central de lo que tenemos hoy es de la Concertación, que implementó el sistema de financiamiento compartido (el aporte que hacen las familias a los colegios particulares subvencionados). En mi opinión, es muy importante terminar con ese sistema aunque sea de manera gradual.

¿Cuál es el problema con el financiamiento compartido?

Que cuando se implementó, un 92% de niños y niñas chilenas estaban en escuelas gratuitas ¿Qué implicaba eso? Que la mayoría estaba en ese sistema y tenía una voz más poderosa. Hoy nadie aboga por la escuela gratuita, en ella, sólo quedaron los pobres, los sin voz. Es decir, los funcionarios del Ministerio de Educación y los profesores de Chile, no tienen a sus hijos en un colegio municipal. Para qué decir los diputados, senadores o ministros. En el fondo, la educación pública de Chile pasó a ser la educación de los pobres, y los pobres no tienen voz en Chile. Un buen cambio sería haber pasado desde un 92% gratuito a un 98%, ahí tenemos más voz. Y si logramos el 100% gratuito, le aseguro que la educación es buena mañana, porque todos tendrían que mandar a sus hijos a una escuela gratuita.

¿Y el financiamiento compartido tampoco se toca en la nueva ley?

Es que implicaría tocar poderes adquiridos por los sostenedores, pero también por las familias que ven que por fin también son elite, porque pueden decir “mi niñita tiene mejor educación que la señora de al lado, que es rasca y manda a su hija a un colegio municipal”. Entonces, esta desestructuración del clasismo, por decirlo de alguna manera, que ha ganado espacio es muy fuerte. A eso hay que agregar que Chile tiene una tradición de educación pagada. O sea, entre 1900 y 1920 hubo dos discusiones: una, respecto a que era bueno que la gente aprendiera y otra pelea respecto a lo que en esa época se llamaban “las preparatorias”. Porque en aquellos años, el que iba al liceo, no iba a la escuela con todos, sino que asistía a cursos preparatorios. Y las clases dominantes chilenas mantuvieron a sus hijos en ese circuito separado. O sea, en el fondo Chile nunca tuvo esa educación que a veces soñamos que tuvimos. Una educación amplia, gratuita, eso no existió nunca.

Pero cuando la presidenta Bachelet, el ex Presidente Lagos y la ex ministra Alvear se jactan de ser hijos de una educación pública, la pintan así...

En el momento en que Lagos fue al Instituto Nacional, los chilenos y chilenas que iban a enseñanza media, a humanidades, eran el 14%. Ahora, la punta de ese 14% iba al Instituto Nacional. O sea, los súper selectos.

Anexo 3 Informe sobre la educación en Chile.

Perspectivas del financiamiento a la educación superior. El análisis de Brunner

En los puntos analizados anteriormente pudimos observar que la financiación de la educación superior, especialmente en la parte referida al aporte del estado, tiene profundas fallas estructurales y las soluciones son especialmente complejas, por cuanto están cruzadas por variables históricas y componentes políticos. Para delinear cursos de acción es necesario observar las tendencias globales que cruzan a los sistemas de educación superior. Dentro de la literatura especializada uno de los textos que recoge con mayor capacidad de síntesis estos fenómenos es el de Brunner¹¹¹.

Diversificación de las fuentes de financiamiento

Los sistemas de educación superior se hallan envueltos, casi sin excepción, en una espiral de costos, producto de la masificación del acceso que obliga a expandir vacantes, carreras, infraestructura física, tecnológica y pedagógica y a aumentar el personal docente; la diferenciación de los sistemas e instituciones que conlleva la creación de nuevas secciones, niveles y sectores; y de la presión por mejorar la calidad y la pertinencia de las funciones formativas y de producción de conocimiento avanzado. Producto de lo anterior, los países gastan anualmente entre medio punto y hasta cerca de 3 puntos del PIB en educación superior, lo que representa entre 1,6% y 8,5% del gasto público total según los países.

Con el fin de hacer frente a la espiral de costos, prácticamente en todo el mundo los sistemas se han visto forzados a diversificar sus fuentes de ingreso y los gobiernos a racionalizar los mecanismos de asignación de los recursos destinados a las universidades y demás instituciones de educación superior.

Fin de la gratuidad. La **diversificación y racionalización de los instrumentos de financiación** adoptan diferentes formas y se combinan de distintas maneras en cada país. Básicamente hay tres conjuntos de estrategias que están siendo empleadas por los gobiernos, los sistemas y las instituciones: **a) traslado de costos, b) financiamiento público ligado al desempeño y la demanda, y c) empresarialización.**

a) Traslado de costos

Con el fin de aliviar la presión ejercida por la masificación de la enseñanza superior, diversos países han optado por **trasladar el costo de los estudios**, en partes mayores o menores, a los alumnos y sus familias, ya bien por la vía de impulsar el desarrollo de un sector privado que absorba en parte el crecimiento de la matrícula y / o mediante el cobro de aranceles en las instituciones financiadas por el gobierno.

b) Financiamiento público ligado al desempeño y a la demanda

Según un estudio desarrollado en diez países de la OCDE¹¹²—Alemania, Australia, Bélgica, Dinamarca, EE.UU., Francia, Gran Bretaña, Holanda, Nueva Zelanda y Suecia—

111 Brunner, José Joaquín, et al., Guiar el Mercado. Informe sobre la educación superior en Chile, p. 331-380.

112 OCDE, Literacy in the information Age, 2000.

los cambios más importantes en cuanto al uso de instrumentos de **financiación de la docencia de pregrado** están ocurriendo actualmente en dos dimensiones:

(i) hay un desplazamiento desde el financiamiento de los insumos al financiamiento de resultados;

(ii) hay un desplazamiento desde el financiamiento de la oferta al financiamiento de la demanda.

En la **primera dimensión**—insumos versus resultados—lo habitual es la adopción del financiamiento por fórmula; fórmulas que buscan mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos y el desempeño de las instituciones. De este modo, en vez de financiar vacantes, número de alumnos o metros cuadrados de superficie física, se emplea una fórmula de asignación que financia a las instituciones en función de los resultados obtenidos, trátase de créditos de estudio completados por los alumnos o el número de ellos que se gradúa oportunamente. Dinamarca, Holanda y Suecia, entre los países mencionados en el párrafo anterior, además de diversos otros países alrededor del mundo, emplean el mecanismo de financiamiento por fórmula para costear la función docente de pregrado de las instituciones. Con todo, en la mayoría de los países prima aún el financiamiento de insumos.

En la segunda **dimensión**—oferta versus demanda—el debate gira en torno a la posibilidad de financiar a los alumnos mediante *vouchers*, en vez de subsidiar directamente a las instituciones (oferta). Sólo unos pocos países han experimentado con este expediente (Australia, Holanda y Nueva Zelanda), pero ninguno lo ha adoptado como política. En cambio, si se incluyen los instrumentos de apoyo a los estudiantes entre aquellos que favorecen el tránsito hacia un financiamiento orientado a la demanda—bajo la forma de becas y créditos para el pago de aranceles en instituciones públicas y / o privadas—en tal caso la tendencia apuntada incluye a un número creciente de países alrededor del mundo, en todas las regiones: Australia, Estados Unidos, Gran Bretaña, Holanda y Nueva Zelanda entre los países industriales de Occidente; China, Corea, Hong Kong, Filipinas, Japón y Tailandia en el Asia; Bulgaria, Hungría, Letonia, Polonia y Rusia en Europa Central y del Este; Kenia y Zambia en África; Chile y Colombia en América Latina.

c) Los instrumentos para financiar la investigación:

Desde el punto de vista del uso de los instrumentos de gestión y financiación de la investigación académica, las principales tendencias observadas en los países desarrollados son:

- Crecientemente se favorece el financiamiento ligado a prioridades nacionales, proyectos y contratos de plazo fijo. Existe un uso cada vez más intenso de la competencia y de fondos concursables para asignar los recursos destinados a I+D.
- Una mayor cantidad de recursos se destina ahora a la creación de centros de excelencia y consorcios nacionales e internacionales de investigación.
- Se incentiva a las universidades a participar en iniciativas de anticipación del desarrollo de la ciencia y tecnología, tales como proyectos de prospectiva, antenas tecnológicas y *horizon scanning*. Se favorece la creación, por parte de las universidades, de centros de transferencia tecnológica que contribuyan a planear la trayectoria del

conocimiento hasta el mercado (*technology road mapping*) y la comercialización del conocimiento producido a través de oficinas de gestión de patentes.

- Las universidades son estimuladas a desarrollar servicios de gestión de la investigación (*research management services*).

-

Con todo, en la mayoría de los países de la OCDE la contribución de las empresas representa el principal componente del financiamiento de las actividades de I y D, alcanzando en promedio a un 60% del gasto total, muy superior a la cifra de los países de América Latina.

d) Empresarialización

En suma, como resultado de los cambios en el entorno y de la presión por diversificar sus fuentes de financiamiento, las instituciones se están volviendo inequívocamente más emprendedoras y orientadas hacia el mercado. Deben usar esta habilidad para generar recursos adicionales, a través de mecanismos como:

- La venta de servicios docentes a públicos distintos del alumnado tradicional y de programas de capacitación contratados con el gobierno y las empresas.

- El otorgamiento de incentivos especiales a las unidades y a los académicos individuales para que desarrollen actividades que produzcan ingresos a la institución.

- La generación de nuevos servicios de educación, análisis y consultoría basados en la Red.

- La obtención de donaciones de diverso tipo y el manejo rentable de las propiedades y el patrimonio institucional.

Anexo 4 El Consejo de Rectores

El Consejo de Rectores nació en 1954 en una ley que fijaba los aportes anuales que entregaría el Estado a las siete universidades existentes en esa época: Universidades de Chile, de Concepción, Católica, Católica de Valparaíso, Técnica Federico Santa María, Técnica del Estado y Austral. Estas universidades se financiaban casi íntegramente con aportes estatales y reducidos ingresos por aranceles. En esa época, las mismas atendían a alrededor de un 9% de la población entre 18 y 24 años de edad, y la oferta se concentraba fundamentalmente en Santiago.

Bajo el régimen militar, en 1981, se abrió la posibilidad de crear nuevas instituciones privadas. En ese momento, el Consejo de Rectores pasó a ser conformado por las instituciones ya existentes y las que se derivaron del fin del vínculo entre la U. de Chile y sus sedes regionales. Hoy está integrado por 25 planteles.

Hoy la realidad es muy distinta: directamente el Estado financia entre el 6% y el 20% de los presupuestos de universidades estatales, mientras que existen 25 universidades en el Consejo y unas 35 fuera de él, además de los institutos profesionales y centros de formación técnica. La educación superior cubre poco más de 35% de la población entre 18 y 24 años, y la misma se encuentra ampliamente esparcida a lo largo del país. El Consejo ha perdido preponderancia numérica y académica.

El Consejo de Rectores es primordialmente una coordinación de iniciativas que agrupa a instituciones con marcadas diferencias en misión, pertenencia y nivel de complejidad. De la ley que lo creó no fluye nada que sea efectivamente compatible con la realidad actual, incluyendo la presidencia del mismo por parte del ministro de Educación. Una reforma a la educación superior debe dar paso a una nueva institucionalidad basada en dos ejes fundamentales. Por una parte, la presencia de universidades estatales con políticas activas del propietario en cuanto a su diseño, desempeño misional y calidad académica, estableciendo por esta vía un referente para el desarrollo del sistema. Por otra parte, la presencia de un sistema de acreditación, que efectivamente provea un ranking de universidades de acuerdo al reconocimiento que las instituciones obtienen sobre su trabajo académico.

Las posturas desde los distintos ámbitos políticos y académicos, parecen converger y confirmar la necesidad de un giro estratégico. A continuación se presenta un extracto con opiniones vertidas a través de la prensa.

“Por ello, la creación de un Consejo de Rectores de Universidades Estatales y de una Asociación Chilena de Universidades Acreditadas debiese constituir la nueva organización del sistema, que ya ha madurado bajo las líneas instauradas en los años ochenta y que así brindaría la necesaria oportunidad a todas las instituciones de calidad. El primero debe constituir un organismo de coordinación de políticas, para garantizar la calidad del desempeño de los brazos ejecutores del Estado en educación superior. El segundo debe ser una instancia de coordinación de políticas para todo el sistema, que propenda a transparentar y perfeccionar los mecanismos de financiamiento, provocar colaboración interinstitucional en los campos que corresponda y constituir un centro de discusión y propuesta en materia de políticas¹¹³”.

113 Riveros, Luis, Agencias acreditadoras, El Mercurio, 11 de febrero de 2008, Santiago.

“Conviene avanzar hacia una institucionalizada que coordine y represente a una mayor cantidad de planteles educativos y donde la asignación de recursos se base en la contribución que se realiza a la sociedad, con criterios objetivos, medibles y donde la información sea transparente¹¹⁴”.

“Es un organismo extemporáneo porque hoy representa a menos de la mitad de las universidades chilenas. Su propio nombre es pura fantasía. Además, dejó de cumplir su cometido original, pues no posee ningún rol efectivo de coordinación. Ni siquiera la prueba de selección (PSU) tiene la importancia de antaño, ahora que cada año ingresan a la educación superior más de 200 mil alumnos. De ellos, más de 120 mil van a las universidades pero menos de la mitad van a las del Consejo de Rectores.

En suma, el Consejo se haya reducido a representar los intereses corporativos de sus miembros frente al Estado, particularmente en el ámbito del financiamiento público. Pero aun esta función se halla entorpecida por la diversidad y asimetría que hay entre las instituciones que lo componen: estatales y privadas, metropolitanas y regionales, acreditadas y sin acreditación, con mayor o menor prestigio, alta o bajamente selectivas, preferentemente docentes o intensivas en investigación.

Incluso el hecho de beneficiarias del AFD, más que unir las, las separa. Mientras algunas universidades reciben un aporte que, por alumno, supera el millón de peso, en otros casos no alcanza a 200 mil pesos por alumno en cifras del 2006.

Ha llegado, entonces, el momento de hacer el balance y, con la experiencia adquirida a lo largo de cinco décadas, renovar el Consejo de Rectores, transformándolo en un órgano auténticamente representativo del conjunto de las universidades acreditadas.

Sus funciones podrían ser variadas: participar en el debate público sobre políticas de educación superior y de fomento de la ciencia y la innovación; impulsar estudios sobre el sistema y mejorar su información y transparencia; promover con créditos de aprendizaje el intercambio estudiantil; proponer la nacionalización en la entrega de subsidios; elaborar indicadores de desempeño para evaluar la efectividad de sus miembros; proyectar la educación chilena en el ámbito latinoamericano, etc¹¹⁵.

“Hoy los alumnos más pobres tienen acceso a crédito solidario sólo si postulan a universidades del Cruch. La Universidad Diego Portales tiene una estupenda carrera de Derecho, entonces ¿por qué el Estado no puede apoyar a un alumno para estudie ahí y sí lo apoya si decide irse a una carrera de menor calidad en una Universidad del Cruch?. Eso es injusto con los más pobres.

Si en la actualidad no se puede tocar al Cruch es porque sus participantes tienen miedo a perder los financiamientos directos que reciben del Estado. Por eso soy de la idea de separar el financiamiento de esta entidad. Es bochornoso que no hayamos encontrado una solución sabia, que no perjudique los intereses de quienes reciben ayuda del Estado y que, a la vez, permita democratizar el sistema”.

Por ejemplo, hoy no podemos acceder a fondos Mecesup para mejorar nuestra docencia. También podríamos participar de las decisiones en torno a la PSU: hoy se nos

114 Velasco, Catalina, Investigadora Libertad y Desarrollo, *La Tercera*, 03 de febrero de 2008, Santiago, p. 27.

115 Brunner, José Joaquín, *La Tercera*, 2 de febrero de 2008, Santiago.

juzga a partir de una prueba de la que nosotros no tenemos nada que decir. Es tan injusto el sistema, que tenemos que pagar por tener los datos y nos lo entregan después que las universidades del Cruch, generando una competencia desleal en la admisión. ¿qué pasa? ¿Nos tienen miedo?.

No tenemos mecanismos de coordinación. Es interesante y triste a la vez que el único lugar donde nos encontremos todos sea el Portal Universia, que es iniciativa del Banco Santander. Es doloroso que el Ministerio no haya sido capaz de efectuar lo que hace un banco¹¹⁶.

Dados los planteamientos recogidos es dable pensar que las universidades deben replantear su asociatividad, y prospectar instancias que reflejen la realidad actual, incluyendo, por ejemplo a todas las instituciones que han recibido acreditación y debatir las actuales fuentes de financiamiento. Esto es inevitable en la medida que crezca la demanda de los jóvenes por educación superior.

116 Montes, Fernando, Rector U. Alberto Hurtado, *El Mercurio*, 3 de febrero de 2008, Santiago, p.27.

Anexo 5 Los gobiernos universitarios.

El difícil ejercicio de alinear a diferentes actores con motivaciones disímiles

La función de un buen gobierno universitario centrada como un triángulo entre las funciones de: gobierno, academia y administración universitario, desarrollado en este apartado está copiado, con las adaptaciones necesarias, de un lúcido análisis realizado por Daniel Samoilovich¹¹⁷.

A continuación, se centra la atención sobre la desarticulación entre tres funciones claves: la articulación de un proyecto institucional, la gestión académica y la administración financiera. Así, se visualiza al —buen gobierno como un triángulo entre las funciones de: gobierno, academia y administración. Para limitar la gran heterogeneidad de situaciones, el trabajo se circunscribe al análisis del problema en las universidades públicas de América Latina, sin desconocer que muchas innovaciones, tal vez las más significativas, se dan en las instituciones privadas. Sin duda, éstas ofrecen un ámbito de análisis muy interesante para otros estudios. No se encontrará en estas páginas un modelo prescriptivo. Si bien se aboga claramente por una universidad más emprendedora, ellas están animadas por el convencimiento de que no existe una sola forma de dar a la universidad una mayor capacidad de actuación. Partiendo de innovaciones existentes, este trabajo se propone como una contribución a una mejora del gobierno universitario a través de un estímulo a la reflexión de los líderes institucionales, así como a la difusión y aplicación de mejores prácticas.

El gobierno de las universidades y sus obstáculos

La respuesta de las universidades a los requerimientos anotados de mayor cobertura, calidad y pertinencia, depende en gran medida de la capacidad de gobierno de las instituciones. Más aún, un gobierno eficaz, innovador y responsable ante el Estado y la sociedad permite preservar la autonomía de la institución; inversamente, un gobierno débil e ineficaz al mantener las inercias institucionales e intereses creados, legitima medidas de control e intervención externa en diversas dimensiones de la vida universitaria. Recordemos que, en nuestra definición, la gobernabilidad es lo que permite a una institución darse un proyecto compartido y llevarlo a la práctica.

No hay forma de gobierno que garantice la gobernabilidad. Sus distintas formas son contingentes a la gobernabilidad, y responden a situaciones y contextos que efectivamente existieron, pero que, con toda probabilidad, han cambiado profundamente. Donde hay una mayor gobernabilidad es donde se tienen claras las "reglas del juego". Durante mucho tiempo, se consideró que la clave de la gobernabilidad radicaba en una planificación estratégica. ¿Por qué fracasan y han fracasado tantos ejercicios de planificación? La principal razón no es técnica. A diferencia de lo que sucede en una empresa comercial, en una universidad la posibilidad de los directivos de afectar recursos y reasignar personal es muy limitada. Terminan, por esto, siendo simples rituales. Pero hay además otra razón. Las universidades son entidades complejas, integradas por grupos de profesionales con una propia identidad, unidades académicas cada una con su

117 Samoilovich, Daniel, Senderos de innovación. Repensando el gobierno de las universidades públicas en América Latina, Internet, octubre 2008, forma parte de un proyecto conjunto de IESALC-UNESCO, la Universidad de Buenos Aires y Columbus.

propia historia, programas de enseñanza a distintos niveles, etc. Cuanto mayor es su tamaño y mayor el espectro de disciplinas, mayor es su complejidad. Pero definir a la universidad como una organización compleja no es suficiente. Analicemos esta heterogeneidad desde el punto de vista del posicionamiento de los actores en relación con dos parámetros críticos para el desempeño de la organización: su mayor o menor grado de identidad y su mayor o menor grado de sensibilidad a las señales del entorno. Es en la tensión entre identidad y apertura que se define la vocación de una universidad.

Agrupando a los actores de la comunidad universitaria: Burócratas, artesanos, mercenarios y árbitros

Un conjunto de actores está integrado por sus **académicos**.

Su principal lealtad es hacia su disciplina y su principal grupo de referencia son los colegas a nivel nacional e internacional. Podemos representarlos por un tótem, para subrayar su pertenencia a una "tribu". Desde el punto de vista de la organización, estos actores son muy importantes ya que constituyen la base de las formas colegiales-corporativas de autogobierno. También pueden ejercer su influencia haciendo valer su prestigio o a través de una acción gremial.

En la realidad, los académicos no constituyen un sector homogéneo. A título de ejemplo, es ilustrativa la segmentación que hace Simón Schwartzman¹¹⁸ de la profesión académica en Brasil. Distingue cuatro sectores: a) una masa importante de profesionales que enseña a tiempo parcial en las universidades en tareas docentes mal remuneradas pero prestigiosas; b) los académicos de alto prestigio, con estudios de doctorado, a menudo en universidades extranjeras, con posibilidades de desarrollar actividades que les proporcionan ingresos adicionales de subsidios de las agencias financiadoras de la investigación o de contratos (son el —alto clero); c) un ejército de profesores —full time, menos capacitados, contratados con la expansión de la matrícula de manera provisoria, pero luego incorporados como funcionarios públicos y que constituyen la base de los sindicatos docentes (constituyen el —bajo clero); y d) docentes —part time que trabajan un gran número de horas, especialmente en instituciones privadas, es un grupo muy heterogéneo que puede incluir a profesionales bien calificados, como también a jóvenes con menor calificación.

Un segundo tipo de actores, está igualmente **representado por académicos**, que a diferencia de los anteriores, están claramente insertados en un medio profesional y en contacto con organizaciones externas, públicas o privadas, a quienes ofrecen sus servicios.

Podemos representarlos por una antena parabólica para simbolizar su apertura al entorno. A menudo, estos actores forman enclaves de excelencia en la organización, la que difícilmente aprovecha sus conexiones y competencias. Muchas veces es a la inversa: la pertenencia a la universidad otorga una "chapa" que el profesional valoriza en sus actividades principales. Al ser éstos los grupos más productivos, tienen acceso a recursos externos y esto les permite negociar niveles de autonomía considerables.

118 Schwartzman, S. (1998). *Higher Education in Brazil: The Stakeholders*. Publicación del Banco Mundial, Departamento de Recursos Humanos. Paper series No. 28, p. 16.

Un tercer tipo de actores está constituido por los **funcionarios y empleados administrativos**.

Los académicos suelen considerarlos como obstáculos a la innovación, pero cuando una administración funciona adecuadamente son un componente invaluable. En las universidades de América Latina, las funciones administrativas están poco profesionalizadas, principalmente debido a las dificultades que tiene la institución en competir por la atracción de personal calificado en el mercado de trabajo. Podemos representar a estos actores por los engranajes cuyo funcionamiento facilitan o dificultan.

Tenemos, finalmente, a un cuarto tipo de actores muy importante: **los directivos institucionales**, en los distintos niveles de responsabilidad de la organización: rectores, vicerrectores, pro rectores, secretarios generales, decanos, directores de instituto, etc.

En general, tienen escaso poder y capacidad para liderar cambios, sea por condicionamientos políticos, financieros o de otro tipo. Para evidenciar su responsabilidad en la orientación de la universidad, los representaremos por estructuras holomórficas.

La diferenciación entre estos **cuatro tipos de actores** no debe ser considerada como una taxonomía. Es de mucha utilidad para poder trazar el mapa de una determinada universidad. Cada una de las unidades académicas, programas, proyectos, enclaves, segmentos, estructuras, oficinas, etc. puede ser representada como un punto en un eje de coordenadas que determina su grado de apertura y su grado de identidad. La institución puede ser así visualizada como un campo de fuerzas en equilibrio y tensión. Una determinada acción puede modificar el posicionamiento de uno de los actores en el sistema. Así, por ejemplo, un proyecto de formación del personal administrativo puede reforzar su identidad, dando lugar a un movimiento vertical en la matriz. Un programa de mejora de la calidad de los servicios y atención a los estudiantes puede reforzar el grado de apertura a los requerimientos de los beneficiarios directos dando lugar a un movimiento horizontal en la matriz. Más adelante, esta matriz permitirá visualizar mejores prácticas en cada uno de los cuadrantes, con un quinto cuadrante reservado a procesos que permiten integrarlos.

En el cuadrante inferior izquierdo encontramos a los actores que tienen bajo grado de identidad y escasa apertura al entorno; típicamente, son los "burócratas". En el cuadrante superior izquierdo, tenemos sectores con un alto grado de identidad, pero refractarios a la influencia de actores externos ajenos a su "tribu"; son los "artesanos" y hacen un culto de su quehacer. En el cuadrante inferior derecho, tenemos actores con un grado importante de apertura al entorno, sus mercados, con un bajo grado de identidad con la institución, con la que mantienen relaciones de oportunidad; son los "mercenarios". Finalmente, en el cuadrante superior derecho, tenemos a aquellos directivos que tienen un alto grado de identificación con la institución y, al mismo tiempo, una particular sensibilidad a los requerimientos del entorno. Son los "árbitros". Cada uno de estos actores tiene sus intereses, sus paradigmas mentales, sus símbolos.

Mundos vagamente acoplados

Un juego confuso, con múltiples actores que interactúan con relativa independencia unos de otros, compitiendo por recursos. La metáfora del juego vuelve a aparecer en una comunicación que hace James March a Kurt Weick en el contexto de una

discusión sobre el liderazgo en situaciones ambiguas. Imagínese que usted es árbitro, coach, jugador o espectador de un juego de fútbol no convencional: el campo de juego es redondo, hay varios arcos distribuidos al azar alrededor de los bordes, la gente puede entrar y dejar el juego cuando lo desean, pueden tirar pelotas hacia donde lo deseen, pueden decir "este es mi gol" tantas veces como lo deseen: todo el juego tiene lugar en un campo en pendiente y el juego es jugado como si tuviera sentido.

Este es el comienzo de un muy influyente artículo publicado por Weick¹¹⁹ en 1974 dedicado a analizar las instituciones educativas como sistemas vagamente acoplados (*loosely coupled systems*). Más útil que calificar este tipo de situaciones como absurdas, afirma Weick, es comprender las organizaciones caracterizadas por un bajo nivel de interacción entre sus partes en su especificidad para poder actuar mejor en ellas. Sus componentes, de alguna forma, responden unos a otros, pero de manera que cada uno de ellas también preserva su propia identidad y las señas de su separación física o lógica. A cada uno de nosotros, la situación resulta familiar:

- Las mega-universidades, asimilables a verdaderas confederaciones de facultades.

- La fractura que existe a menudo entre el Rector y su equipo. Por un lado el Rector y los decanos de facultades o directores de departamentos por el otro.

- La impotencia de los servicios centrales para obtener información sobre las actividades con terceros que se realizan en las unidades académicas.

- Facultades que se oponen a centralizar todas las clases en un edificio común, prefiriendo dar clases en sus propios espacios, pese a que esta no es la manera más eficiente de utilización del espacio.

- Un Decano de la Facultad con jefes de departamentos semiautónomos que controlan sus propios fondos de investigación.

- La organización fragmentada y poco flexible de los programas académicos, que dificultan la movilidad de los estudiantes más allá de estos —túneles especializados.

En organizaciones de este tipo:

- Los vínculos suelen ser acotados, aleatorios, ocasionales, discontinuos, indirectos, con efectos recíprocos débiles y lentos en producirse.

- Las fuerzas de especialización son más importantes que las fuerzas de integración, es decir la preocupación por el conjunto, su identidad, su integridad y su futuro.

- La autonomía de cada una de las partes puede ser mayor que la autonomía del conjunto, y de hecho así es interpretada muchas veces cuando, por ejemplo, una facultad recurre ante un tribunal para defender un punto de vista contrapuesto ante la institución.

- La estructura no determina los procesos de la organización y resulta difícil comprender cómo funciona esta simplemente a la vista de un organigrama.

119 Weick, K.E. (1976). Educational organizations as loosely coupled systems. En: *Administrative Science Quarterly*.

- Los cambios y las reformas deben siempre vencer intereses dispuestos a neutralizarlos; la natural dispersión de la atención y los propósitos de los integrantes de la organización obliga a cualquier iniciativa de cambio a generar un contenido simbólico importante, como condición previa; esto, sin embargo, implica una inversión de tiempo y recursos que la desgasta considerablemente.¹²⁰ No son burocracias fallidas, son simplemente otro tipo de organización, una que es, —al mismo tiempo, abierta y cerrada, indeterminada y racional, espontánea y deliberada. Su buen funcionamiento requiere, por un lado, desarrollar mecanismos de compensación, y, por el otro, maximizar sus ventajas potenciando el grado de satisfacción y motivación de sus empleados, aprovechando las oportunidades de experimentación, maximizando las posibilidades de adaptación al entorno.

Directivos universitarios. Un tipo de autoridad intrínsecamente débil

En las universidades públicas de América Latina, la principal limitación al gobierno de sus universidades no es el déficit de autonomía, ya que aún en los casos en que ella se ve seriamente limitada, esto se debe principalmente a que es la propia institución la que no desea asumir las consecuencias de una autonomía responsable sin garantías ciertas de estabilidad financiera. Por el contrario, la principal limitación es el escaso poder que tienen los directivos para ejercer el margen de autonomía otorgado por la norma. Esta situación de debilidad intrínseca se debe a que la autoridad de la administración central deriva en gran medida de sus componentes, quienes al mismo tiempo dependen de la autoridad central, creándose así una situación ambivalente que nutre un intercambio de favores que subyace en el ejercicio de las respectivas responsabilidades.

Así las cosas, los altos directivos de una organización universitaria tienden a inclinar sus decisiones en favor de las personas que piensan que les son leales. La intención subyacente es la de estabilizar coaliciones que permitan generar consensos. Pero los compromisos que esto genera rápidamente neutralizan el poder de iniciativa (de los directivos)".¹²¹

"Al rector se le reprocha porque es más poderoso de lo que debería ser, y se le desprecia y está frustrado porque es más débil de lo que se cree que es".

"El poder está distribuido en forma desigual - y en este sentido la organización adopta reglas autocráticas más que democráticas -y su distribución tiende a ser fluida"

Como en el teorema o la cinta de Möbius, las funciones son conmutables. Podemos recurrir a los instrumentos de la topología analítica para caracterizar este tipo de situaciones. Uno se desplaza en la organización y cree estar del lado exterior (o en el vértice de la organización) y está en el interior (o en una zona subalterna) y viceversa, ya que en realidad, no hay dos lados distintos. En otras palabras, el flujo de poder circula posibilitando una inversión entre distintas posiciones en la organización. Nuevamente, se nos aparece la imagen del laberinto que "no tiene ni anverso y reverso" y donde vemos "rectas galerías que se curvan en círculos secretos al cabo de los años". El sistema funciona porque cada quien conoce a cada cual y sabe más o menos —de qué se trata.

120 Arechavala Vargas, R. (2001). El gobierno de las universidades públicas: ¿es posible comprender un sistema caótico? En: *Revista de la Educación Superior*, número 118, abril-junio, ANUIES, p. 112. 27

121 Como anota Simón Schwartzman, los rectores asumen sus mandatos —con un poder secuestrado por sus compromisos de campaña, casi siempre inevitables

La perspectiva que cada uno de los componentes de la organización tiene del *core business* es dispar, y por lo tanto las metas fijadas por los directivos tendrán un alto grado de ambigüedad, a veces disimulada en objetivos demasiados genéricos. Un sistema de relaciones de este tipo tiende a ser, al mismo tiempo, inestable e inercial. Los costos de transacción de cualquier alteración de la distribución histórica de atribuciones y recursos son tan altos, que los directivos deben medir bien sus fuerzas antes de lanzarse a una nueva batalla.

¿Quién manda en la universidad pública?, se pregunta Claudio de Moura Castro.¹²² "El rector es como un jockey de dinosaurio. Allí va él, feliz de la vida, montado en el lomo de un dinosaurio, blandiendo su latiguito y fingiendo que está comandando al bicho. Pero él sabe justamente que no lo está. El carácter intrínsecamente débil de la autoridad lo que hace anhelar es liderazgos fuertes. Pero, ¿cuál es el margen de acción real de que dispone un rector? Curiosamente, es la fluidez misma de las estructuras que dirige así como su posición central en el interior de ellas lo que le otorga a un directivo su margen de maniobra.

Los directivos son más frágiles, pero no están desprovistos de poder. Su poder es, en gran medida, informal y tiene dos fuentes principales. En primer lugar, el ser un mediador en los conflictos entre las unidades académicas. "Es un mediador, un negociador, alguien que maniobra entre los bloques de poder tratando, a la vez, de establecer una línea de acción posible". La segunda fuente de poder de un directivo deriva del hecho de ser el principal interlocutor frente a la autoridad educativa principal proveedor de fondos.

Estas dos fuentes de poder informal son reforzadas por su voluntad y su habilidad política. Tiene el tiempo y la energía para dedicarse a su función y es muy posible que haya sido la habilidad política la que le ha permitido llegar a un cargo de responsabilidad. Esta caracterización no implica desconocer que, a menudo, la habilidad política de un rector pueda tender a ocultar el carácter intrínsecamente débil de su autoridad. En este tipo de situaciones, el poder de los rectores puede ser discrecional y apoyarse en el manejo de los recursos y el apoyo de la autoridad educativa. Una forma empírica de constatar el rol de los directivos en organizaciones vagamente acopladas es analizar el empleo de su tiempo, que es su principal recurso. ¿Qué es lo que hace? ¿Qué es lo que deja de hacer? Una indagación de este tipo nos diría cosas muy interesantes:

- Dada la ambigüedad de las situaciones, una parte importante de su tiempo seguramente está dedicada a negociar acuerdos con los distintos niveles de la organización, una suerte de construcción permanente de la realidad social.

- Cotidianamente recibe un cúmulo de solicitudes e iniciativas, lo que determina "una sobrecarga de los sistemas de decisión por exceso de propuestas y una competencia feroz por los recursos que implica su implementación".

- La gestión de los órganos colegiados, espacio natural para la defensa de intereses corporativos y el intercambio de favores, puede consumir un tiempo enorme de la agenda del rector.

122 De Moura Castro, C. (2005). Da arte de governar o ensino superior. Ponencia presentada en el 7º Fórum Nacional: Ensino Superior Particular Brasileiro – FNEESP.

- En tanto árbitros, los componentes recurren a los directivos en caso de conflictos internos o con la autoridad externa para una mediación; a menudo los rectores se describen a sí mismos como "bomberos" sin contar con el material adecuado para "apagar los incendios". Este tipo de situaciones refuerza la imagen heroica del "*primus inter pares*", pero lo urgente termina desplazando lo importante.

- La negociación con las autoridades educativas, para defender los presupuestos históricos u obtener nuevos recursos, es otra de las actividades que más consumen tiempo en la agenda de un rector.

Juntas Directivas y órganos colegiados. Aduanas institucionales

Como vimos, otra de las formas de integración en organizaciones vagamente acopladas es la focalización en prioridades institucionales. Teniendo en cuenta las limitaciones anotadas de los órganos unipersonales para tomar decisiones "fuertes", consideremos por un momento la situación de los órganos colegiados.

La forma colegial está muy arraigada en las tradiciones académicas [...]. Ofrece, sin duda, ventajas en la medida en que facilita un elevado nivel de consenso interno y garantiza una gran autonomía en el plano académico. Pero, en cambio, dificulta la gestión de la institución en diversos aspectos: los procesos de decisión se hacen, a menudo, pesados y lentos; los intereses corporativos de los distintos estamentos que participan en los órganos colectivos suelen pesar más que el interés general de la institución; la necesidad de llegar a amplios acuerdos para tomar una decisión conduce a restringir las alternativas posibles, lo que en muchas ocasiones produce una mengua de eficiencia en la decisión que finalmente se adopta; la responsabilidad por las decisiones tomadas —en consecuencia— se diluye en la —lógica de la situación, de forma que resulta difícil corregir errores de los que nadie se hace claramente responsable; se presta, finalmente, a llenar de contenido político procesos de toma de decisiones que, en realidad, sólo deberían tener un carácter técnico. Por esta razón, los órganos colegiados enfrentan serias limitaciones para definir el rumbo y los destinos de la institución. En el caso de México, por ejemplo, se aduce un agotamiento de los grandes cuerpos colegiados. Como órgano máximo de la institución, tiene la tendencia a abordar todo asunto con independencia de que le competa o no, con la consiguiente imposibilidad de analizar con detenimiento todos los asuntos que le competen (tanto por su multiplicidad como por el número de personas que conforman ese órgano), los que terminan siendo tratados superficialmente. En la práctica, los órganos colegiados han funcionado como válvulas de control para atender y en ocasiones dirimir conflictos institucionales, para comentar problemas reiterados en la institución que traen a colación los nuevos miembros, un espacio para enterarse de los "chismes" de la administración, para atender y convalidar los nombramientos honoríficos, para dar solemnidad a algunas ceremonias, señaladamente en el informe del rector. Este modo de funcionar relega el análisis de los asuntos —académicos importantes. Como consecuencia, tienden ya no ser la "máxima autoridad" sino a la "aduana institucional" para legalizar decisiones cocinadas en otros ámbitos. Aún en los casos en que dicha autoridad es ejercida, la extrema autonomía de los órganos colegiados en las cuestiones académicas y su poca percepción de las cuestiones administrativo-financieras, tiene como resultado una fragilización de los liderazgos institucionales y de su capacidad de implantar programas de planeamiento institucional y evaluaciones con consecuencias concretas. Dicha autonomía se refiere también a la ausencia de presiones externas.

Alcanzado un cierto equilibrio en el funcionamiento interno en términos de intereses, estructuras y procedimientos, las instituciones universitarias continuarán funcionando del

mismo modo para preservar el *status quo* alcanzado. Es en ese sentido en el que cabe calificar a las instituciones universitarias de organizaciones conservadoras por su menor permeabilidad para recibir las influencias de los cambios externos.

Esto hace que la expectativa de un cambio, a menudo, se deposite en presiones del entorno, en particular de la autoridad educativa. Hay una cosa que es un defecto de las universidades, yo no sé si todas pasarán por lo mismo, pero debemos reconocer que los agentes de cambio, las palancas que producen el cambio muchas veces no son internos, sino que los cambios profundos vienen por exigencias externas. Eso es malo, pero bueno, es la realidad.

Eslabones perdidos. Visión compartida, gestión académica y asignación de recursos

En nuestro planteamiento, el desacoplamiento, una forma de autoridad débil y la impotencia de los órganos colegiados explican, en gran medida, las dificultades de gobernabilidad que padecen las universidades públicas de América Latina. No obstante su potencial en términos de recursos humanos, se comportan como organizaciones inestables e inerciales, en las que subsisten enclaves de excelencia. Hasta ahora, vimos al desacoplamiento como resultado de la coexistencia de unidades académicas con una débil identificación institucional y de actores con distintas percepciones de organización y sus objetivos. También podemos considerar el desacoplamiento como una desconexión entre tres funciones claves que, en teoría, deberían permitir, al mismo tiempo, dinamizar y estabilizar la organización. Estas tres funciones son: el desarrollo de una visión institucional compartida, la gestión académica y la asignación de recursos. La gobernabilidad puede ser visualizada como un triángulo entre ellas.

Anexo 6 “Visión y Gestión institucional. Su vinculación con la asignación de recursos”

La visión de Meller y Meller

Como consecuencia, para decirlo con palabras de Peter Drucker¹²³ “*universities are overadministrated and undermanaged*. Esto se puede resumir de la siguiente forma:

- **Una visión institucional sin un correlato en la gestión académica es puro teatro.** A menudo, los planes institucionales se limitan a resultar de la reflexión de un pequeño núcleo, sin consecuencias para el nivel de las unidades académicas.

- **Una visión institucional sin un correlato en la asignación de recursos es poesía.** Toda planificación estratégica debe culminar en un presupuesto. El problema es cuando una institución tiene pocos fondos no comprometidos. Las alternativas son dos: captar fondos adicionales y utilizarlos como palanca, o bien promover un debate interno para decidir una reasignación de recursos. Los fondos concursables ofrecen una alternativa, no siempre aprovechada por los directivos institucionales, quienes prefieren elevar todas las propuestas que les llegan antes que promover un debate para su priorización. La mencionada revisión de las evaluaciones externas de la CONEAU constata la precariedad en la formulación de planes de equipamiento y obras para laboratorios, edificios y bibliotecas de las instituciones académicas.

- **Una gestión académica parroquial sin relación con el proyecto institucional es comedia costumbrista.** Un ámbito típico donde se expresa la disociación es en la creación de nuevos planes de estudio cuando éstos no tienen correlato con una demanda claramente percibida ni con un eje estratégico de la universidad. La mencionada revisión de las evaluaciones externas en Argentina pudo constatar: a) la relativa falta de planificación académica que se percibe en los planes de estudio y en la oferta de carreras con estudios de grado débilmente articulados con los correspondientes ciclos de postgrado; b) el carácter poco complementario de la oferta académica agregada; c) la relativa falta de organización académica en las tareas de investigación científica, las que suelen desenvolverse en ausencia de áreas o líneas prioritarias definidas que las justifiquen y con escasa o nula complementación de los niveles institucionales y regionales; e) el bajo impacto institucional de las tareas de extensión y de transferencia.

- **Una asignación de recursos inercial es una tragedia.** La reasignación de recursos suele ser muy conflictiva, sobre todo en tiempos de crisis cuando los criterios históricos son la última trinchera en la defensa de espacios conquistados en el pasado.

- **Una gestión académica sin asignación de recursos es retórica.** Un análisis de la gestión de las instituciones de enseñanza superior públicas en Brasil —indica que las decisiones académicas de los cuerpos colegiados poco tienen en cuenta las restricciones administrativo-financieras, que están centralizadas en las manos de las rectorías, o de los directores, que liberan los recursos en la medida de su disponibilidad. Esto significa poco planeamiento estratégico y financiero/presupuestario”. La mencionada revisión de las evaluaciones externas de la CONEAU, constata la virtual ausencia de estudios de costos de carreras y programas académicos.

123 Management Challenges for the 21st Century (1999).

Anexo 7 Felipe Berríos y la “cota mil”

Felipe Berríos - Extranjero en su país

Revista El Sábado

Diario El Mercurio

Sábado 03 de Enero de 2009

Me invitaron a exponer en un programa de posgrado de una universidad que queda cerca de la cota mil de la cordillera santiaguina. Acepté de inmediato, pues era una novedad ser invitado a esa universidad y tenía ganas de conocerla. Además, para ese día estaba anunciada una protesta estudiantil en varias ciudades del país así que probablemente la actividad laboral sería poca.

Un universitario voluntario en un campamento, y que conocía el lugar adonde iba, me ayudó dibujándome un improvisado mapa para llegar. Siguiendo las indicaciones al pie de la letra tuve que atravesar el centro como me lo señalaba el dibujo para tomar una autopista expedita que atravesaba la ciudad.

Entonces me vi en medio de la revuelta estudiantil que ya se esparcía por todo el centro de la capital donde se concentran varias universidades formando verdaderos barrios universitarios. El tránsito era constantemente interrumpido y desviado tratando de capear los carros policiales que arrojaban agua y gases lacrimógenos destinados a los estudiantes pero que alcanzaban a todos. Era una verdadera batalla campal.

Abrirse paso en medio del caos fue una odisea de mucha tensión. Los lienzos y pancartas que aún estaban en pie en un lenguaje no muy académico denunciaban lo que los universitarios exigían. Los jóvenes pedían garantías para que a los estudiantes de más bajos recursos económicos no se les pusieran obstáculos monetarios para poder seguir estudiando. El torrente de autos que dificultosamente se abría paso entre piedras, agua, gritos y jóvenes corriendo en estampida me condujo milagrosamente a quedar detrás de un camión tolva. Protegido por este gigante que me servía de escudo logré alcanzar la autopista.

La excelente carretera y el certero plano me condujeron en unos veinte minutos al destino. Al llegar allí, sin embargo, parecía que me había salido del país. Ni las anchas avenidas rodeadas de verde, ni las grandes playas de estacionamiento podían contener el mar de automóviles que rodeaban la universidad como un centro comercial en vísperas de Navidad.

Entrar a esa universidad era como entrar en otro mundo. No había jóvenes gritando, ni gas lacrimógeno, ni agua, ni carabineros, ni menos pancartas. Sólo un silencio de cementerio que un amable señor que me esperaba interrumpió para conducirme al lugar de la reunión. Mientras caminábamos, a través de los ventanales, se veían grupos dispersos de estudiantes que alegremente conversaban en unos cuidados jardines. Me sentía extranjero en mi propio país pues parecía que la efervescencia estudiantil que había vivido hace poco había sucedido en un lugar muy lejano.

Me pregunté ¿qué visión del país tendrá el profesional que salga de esa universidad?, ¿qué vida universitaria tendrá quien tal vez estudió en un colegio de la zona, donde probablemente quede también su casa y entra a esa universidad?, ¿qué diferencia hay entre una universidad así y un colegio particular?, ¿basta mirar la ciudad desde lo alto y luego enterarse de lo sucedido en ella por las noticias?, ¿será ese el lugar más adecuado para que se forme un universitario?, ¿cómo se llegará a una universidad así sin automóvil?

Si se incluyeran estas preguntas en la PSU tal vez los puntajes nacionales serían distintos.

Felipe Berríos, S.J.

Anexo 8 El CAE, Según Patricio Meller, del libro Universitarios: “El problema no es el lucro, es el mercado.”

El CAE fue creado en el año 2005. Para involucrar al sistema financiero, el Estado incentiva a los bancos a proporcionarles préstamos a los estudiantes garantizando el 90% de estos créditos. Los beneficios son claros: aumentar el acceso a la educación superior otorgando créditos a alumnos que de otra manera hubieran quedado fuera del sistema. No cabe duda que equiparar las oportunidades de los jóvenes es clase para generar una sociedad más equitativa, al tiempo que se aumenta la competitividad del país.

El funcionamiento del CAE es el siguiente: alumnos nuevos o antiguos con méritos académicos preestablecidos postulan a través de la Comisión Ingresar. Una vez seleccionado como beneficiario, el joven tiene que matricularse en la institución de educación superior y aceptar (vía firma) el contrato de préstamo con una entidad financiera asignada. Luego el banco se encarga de pagar los aranceles de la institución de educación superior. Los beneficiarios comienzan a acumular los intereses sobre el crédito a partir del pago del primer arancel. Cuando finaliza sus estudios, el joven egresado cuenta con 18 meses de gracia, luego de los cuales comienza a pagar la deuda acumulada.

Por el lado de los bancos, el sistema CAE es más complejo. Una vez que la Comisión Ingresar determina quiénes son los beneficiarios del CAE, los agrupa en carteras similares que ofrece a los bancos. El Estado luego fija la tasa de interés que deben cobrar los bancos. Para incentivar a los bancos a participar en este esquema, se les ofrece la posibilidad de que vendan cada uno una parte de la cartera de vuelta al Estado. Sin embargo, la administración de esta cartera sigue a cargo de cada banco. Así, al momento de pagar los aranceles de la cartera del Estado, cada banco debe utilizar sus fondos y luego solicitar el reembolso al Estado. Este reembolso se hace por el monto completo más un <<premio>>. Tanto el <<porcentaje de reventa>> como el <<premio>> son las variables que los bancos ofertan en la licitación.

Este mecanismo de reventa al Estado de la cartera de créditos licitada por los bancos con un <<premio>> tiene por objetivo subsidiar el CAE, de manera de poder fijar una tasa de interés menor a la que cobrarían los bancos si otorgaran los créditos directamente. En el año 2010 se reguló que el <<porcentaje de reventa>> no debiera superar el 50%. Por otra parte, el <<premio>> (promedio) cobrado por esta reventa por el conjunto de bancos fue de 30%¹³. En definitiva, el Estado subsidia a los bancos en vez de subsidiar a los estudiantes.

El resultado de lo anterior es que un banco es dueño de la mitad de la cartera original y el Estado es dueño del otro 50%. Examinando la rentabilidad que obtienen los bancos por el sistema CAE se puede apreciar que la mitad de la cartera inicial que ha sido revendida al Estado **se transforma en un proyecto sin riesgo y con una rentabilidad del 30%**.

Con respecto a la otra mitad de la cartera (de créditos) que sigue perteneciendo al banco, esta cartera en general ha tenido una tasa de interés real cercana al 6% (Sobre UF). Dado que, en caso de mora, la institución financiera puede hacer efectivo el aval del Estado del 90% de la deuda acumulada, entonces sólo un 5% de la cartera original de la que es dueño el banco tiene riesgo. Pero hay que recordar que, al revisar el banco el perfil de los estudiantes que están en la cartera de créditos, entonces va a revender al Estado los créditos más riesgosos y/o de carreras con mayor duración. Luego, el riesgo de la cartera con la que se queda el banco luego de la reventa es menor que el riesgo de la cartera licitada originalmente.

En consecuencia, en el año 2010 los bancos obtuvieron una rentabilidad del 30% por la cartera revendida (50% del total) y un porcentaje cercano al 6% por la cartera retenida (50% del total). Entonces los bancos (en promedio) percibieron una tasa de retorno del 18% real (sobre UF) por una inversión prácticamente sin riesgo. En consecuencia, **incluso si los estudiantes enfrentaran una tasa de interés de 0% real** por sus préstamos, los bancos tendrían una **rentabilidad del 15% real, la cual es superior a 11,4% promedio de los créditos de consumo.**

Dado que el sistema CAE es tan rentable entonces por qué no ha habido una mayor demanda por parte de los bancos por participar de este sistema. ¿Por qué no se ha observado una mayor competencia en línea con el premio esperado? Hay un problema con la regulación financiera. Al no existir una reglamentación específica para los créditos con aval del Estado, los bancos deben tratar estas inversiones como créditos de consumo (los más riesgosos) y provisionarse de manera acorde. Así, el costo de oportunidad del capital inmovilizado se resta a la alta rentabilidad de los créditos del CAE, reduciendo el beneficio neto para los bancos. Esto incide en el cálculo de la rentabilidad de los bancos descrita previamente.

Entonces, si los bancos provisionaran en el caso del CAE solamente por la fracción de la cartera no avalada por el Estado (10%), habría un aumento en la rentabilidad efectiva cercana a los montos calculados. Para esto se requiere, ya sea modificar la regulación para que reconozca las garantías del Estado en este tipo de créditos (en línea con Basilea II¹⁴), o cambiar la regulación específica del CAE para permitir a los bancos disminuir el nivel de provisiones en este tipo de crédito. Esto es algo de injerencia interna que podría resolver la SBIF (Superintendencia de Bancos e Instituciones Financiera).

En breve, si la SBIF modifica la regulación para que los bancos provisionen solo el 10% sin aval estatal, el crédito CAE podría implementarse con una tasa de 0% (UF) de interés.

Las propuestas sugeridas previamente (cobro del crédito universitario según el ingreso contingente y uso de una tasa de interés de 0%) ¿resolverían los problemas de los estudiantes de educación superior? Lamentablemente la respuesta es negativa. Estas dos medidas que son muy importantes no afectan en nada el gran nivel de

endeudamiento que contraen los estudiantes. El problema de fondo radica en el elevado nivel de los aranceles universitarios y su acelerado ritmo de crecimiento.

Obsérvese que la existencia de un esquema de financiamiento de la educación universitaria con aval estatal genera incentivos que tienden a agravar el nivel de endeudamiento de los estudiantes. En efecto, todos los agentes involucrados tienden a incrementar los montos respectivos. Las universidades aumentan los aranceles por cuanto existe un sector financiero que va a proporcionar el crédito para pagarlos; los bancos van a aumentar el costo de los préstamos sin importarles que los estudiantes no puedan eventualmente pagar, porque le cobrarán al aval (el Estado), y los estudiantes que valorizan notoria y justificadamente la obtención del título profesional, pagarán los aranceles crecientes confiando implícitamente en que las presiones sociales y protestas futuras lograrán un <<perdonazo>>. Esto es lo que se ha llamado <<la burbuja de la educación superior>>. ¿Y quién pagará la cuenta? El Estado, o sea toda la población.

Anexo 9 LEY NUM. 20.044

ESTABLECE FACULTADES EN MATERIAS FINANCIERAS PARA LAS UNIVERSIDADES ESTATALES

Teniendo presente que el H. Congreso Nacional ha dado su aprobación al siguiente

Proyecto de ley:

"Artículo 1º.- Autorízase a las universidades estatales, por el plazo de dos años a contar de la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, para contratar uno o más empréstitos, u otras obligaciones financieras, con el objeto de reestructurar sus pasivos financieros, existentes al 31 de diciembre de 2004. El monto de tales pasivos será establecido en un decreto del Ministerio de Educación que además llevará la firma del Ministro de Hacienda.

El servicio de la deuda derivada de los empréstitos que se autorizan contraer por esta ley, deberá hacerse con cargo al patrimonio de la universidad respectiva, y no podrá exceder del plazo de 20 años.

Esta autorización no comprometerá en forma directa o indirecta el crédito o la responsabilidad financiera del Fisco.

Las universidades deberán llamar a propuesta pública para seleccionar la o las entidades financieras que les concederán el o los empréstitos.

Artículo 2º.- A contar del 1 de enero del año 2006, las universidades estatales deberán publicar sus balances generales y demás estados financieros debidamente auditados. Para este solo efecto, la forma, contenido y oportunidad de publicación de los estados financieros, serán idénticos a los contenidos en el artículo 76 de la ley N° 18.046. No será aplicable, para estos efectos, lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 3º de la ley N° 18.045.

Artículo 3º.- Sólo por ley podrá autorizarse la transferencia de recursos del Fisco a las universidades estatales.

Artículo 4º.- Las universidades estatales podrán establecer una bonificación por retiro voluntario para los funcionarios de carrera o a contrata que prestan servicios en ellas, que a la fecha de la publicación de la presente ley tengan 65 o más años de edad, si son hombres, y 60 o más años, si son mujeres, y comuniquen su decisión de renunciar voluntariamente como funcionarios de la universidad, respecto del total de horas de sus contratos.

Los beneficiarios de dicha bonificación tendrán derecho a percibir el equivalente a un mes de remuneración imponible por cada año y fracción superior a seis meses de servicios prestados a la universidad, con un máximo de once meses. La remuneración que servirá de base para el cálculo de la bonificación será la que resulte del promedio de las remuneraciones mensuales imponibles que le hayan correspondido al funcionario

durante los doce meses inmediatamente anteriores a la publicación de la presente ley, actualizados según el índice de precios al consumidor determinado por el Instituto Nacional de Estadísticas.

La bonificación será de cargo de la universidad empleadora y no será imponible ni constituirá renta para ningún efecto legal. Además, la bonificación será incompatible con toda indemnización que, por concepto de término de la relación laboral, pudiere corresponder al funcionario, en especial la establecida en el artículo 148 de la ley N° 18.834.

Los funcionarios que cesen en sus empleos por aplicación de lo dispuesto en este artículo, no podrán ser nombrados ni contratados bajo ninguna calidad en la universidad en que prestaban servicios, sea ésta de contrata o sobre la base de honorarios, durante los cinco años siguientes al término de su relación laboral, a menos que previamente devuelvan la totalidad de la bonificación percibida, expresada en unidades de fomento, más el interés corriente para operaciones reajustables.

Los académicos que hayan alcanzado la calidad de profesor emérito u otra equivalente podrán ser contratados por la universidad respectiva en la modalidad que ella defina."

Y por cuanto he tenido a bien aprobarlo y sancionarlo; por tanto promúlguese y llévese a efecto como Ley de la República.

Santiago, 16 de agosto de 2005.- RICARDO LAGOS ESCOBAR, Presidente de la República.- Sergio Bitar Chacra, Ministro de Educación.- Nicolás Eyzaguirre Guzmán, Ministro de Hacienda.

Lo que transcribo a usted para su conocimiento.- Saluda atentamente, Pedro Montt Leiva, Subsecretario de Educación.

Anexo 10 Cifras del CAE

a)

Tabla 25 Financiamiento Fiscal a estudiantes, 2012 M\$

BECAS-CRÉDITOS	UP	UE	UNTE	IP	CFT	FF.AA y de Orden	TOTAL	% TOTAL
Crédito con Aval del Estado (CAE)	178.200.521	14.486.268	15.063.155	52.790.057	12.423.127	399.903	273.363.031	36,3%
Bicentenario	-	84.219.876	61.264.035	-	-	-	145.483.911	19,4%
Otras Becas	23.346.316	37.353.049	30.625.577	22.574.060	14.505.370	76.870	128.481.242	17,1%
Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU)	-	47.299.539	47.336.486	-	-	-	94.636.025	12,6%
Nuevo Milenio	898.967	1.081.038	1.399.840	25.479.831	25.287.348	12.800	54.159.824	7,2%
Excelencia Académica	6.027.574	5.507.381	4.083.288	1.920.379	998.895	39.176	18.576.693	2,5%
Vocación de Pedagogía	3.359.252	4.421.709	4.598.638	-	-	-	12.379.599	1,6%
Juan Gómez Millas	8.882.290	159.019	76.715	1.138.708	331.218	59.464	10.647.414	1,4%
Valech	3.224.405	2.119.261	1.515.253	1.580.389	76.018	-	8.515.326	1,1%
Hijos de Profesores	1.741.875	1.798.069	1.471.250	167.325	37.989	12.500	5.229.008	0,7%
Nivelación Académica	191.000	350.400	259.000	-	22.000	-	822.400	0,1%
Rettig	-	3.403	7.080	-	-	-	10.483	0,0%
TOTAL	225.872.200	198.799.012	167.700.317	105.650.749	53.681.965	600.713	752.304.956	100,0%

Fuente: CGR y elaboración propia

b)

Tabla 26 Alumnos por nivel de estudios

Nivel	Número	%
Pre-Básica	346.167	7,41%
Especial	141.636	3,03%
Básica Regular	2.012.353	43,08%
Media	1.102.846	23,61%
Superior	1.068.263	22,87%
Total	4.671.265	100,00%

Fuente: INE, al año 2011

Anexo 11 El mostrador.cl

20 DE SEPTIEMBRE DE 2012

Sector representa un no despreciable 2,05% del PIB

Estudio revela que universidades de menor calidad son las que más gastan en publicidad

Desde 1981 la inclusión de las universidades privadas en el sistema de educación terciario abrió las puertas también a que los millones de publicidad entraran a raudales. Un análisis realizado por dos académicos de la Universidad Católica de Valparaíso demuestra que este dinero no sólo se ha usado para aumentar el prestigio de las casas de estudio, sino que la inversión más contundente la hacen justamente las universidades que cuentan con menores características positivas. Se trata de montos que pueden llegar al 20% del presupuesto anual de un plantel y superar los 9 millones de dólares por año.

La gran cantidad de dinero que invierten las universidades en publicidad no es un secreto para nadie. Solamente basta con encender la televisión, abrir los diarios o mirar las gigantografías en la calle cada vez que se acerca un nuevo proceso de admisión. Un estudio de la Universidad Católica de Valparaíso da cuenta de esa realidad.

Los profesores Carlos Wörner, del Instituto de Física y Pedro Santander, de la Escuela de Periodismo, realizaron una investigación con el objetivo de explorar cuánto destinan los planteles de educación superior a la inversión publicitaria. “Entre los datos más importantes destaca que las universidades que se ubican en el grupo de las de menor calidad (Grupo VII), son las que realizan la mayor inversión por este concepto. Este gasto puede llegar al 20 % del presupuesto anual de un plantel y superar los 9 millones de dólares por año”, sostienen los académicos.

El estudio resalta que el marketing de las universidades explotó en 1981, al mismo tiempo que el mercado se abrió a las universidades privadas y como el prestigio es una de las variables que toman en cuenta los estudiantes al momento de escoger una casa de estudios, éstas aumentaron el crecimiento de la publicidad notoriamente. El objetivo de ello es captar alumnos y posicionarse en el mercado educacional. Otras universidades, en tanto, especialmente muchas que pertenecen al CRUCh, le otorgan una importancia relativa a la publicidad, y siguen apostando por otros indicadores para diferenciarse en este mercado (docencia, investigación, extensión).

Al relacionar los ingresos presupuestarios de las universidades chilenas se constata que en la mayoría de los casos coincide que las instituciones que registran los menores índices de calidad (Grupo VII), son las que efectúan los mayores gastos en publicidad. De hecho, el grupo VII (universidades docentes no selectivas de tamaño menor y nivel de acreditación bajo) gasta un promedio de US\$ 5,5 millones de dólares anuales en este ítem. En tanto, en el Grupo I, es decir, el de las universidades más complejas, el promedio de gasto se sitúa un poco por debajo de los US\$ 2 millones anuales y en cuanto al Grupo II (planteles de excelencia), este ítem está bajo el medio millón de dólares anuales. Asimismo, a modo de estructurar el estudio, se fijó un límite máximo de 5 % de sus ingresos para el gasto en publicidad, respecto a lo cual el estudio arroja que 13 instituciones, todas privadas creadas post 1981, exceden esa proporción.

Es decir, en su conjunto, el grupo de menor calidad se adjudica 37,54 % del total de la inversión publicitaria del sistema de universidades. En contraste, el gasto en este rubro que realizan las universidades del grupo I es solamente del 11,41 %.

El estudio propone una clasificación de las universidades chilenas en 7 grupos. Al respecto Wörner y Santander argumentan que la elaboración de tipologías constituye un aporte a la reflexión en torno a la educación superior dado que, en la actualidad, la heterogeneidad es la principal característica de dicho sistema. ¿Cómo determinaron cuáles son las de menor calidad? Para esto se centraron en una clasificación realizada por el grupo Foro Aequalis y detallada en Nueva Geografía de la Educación Superior, estudio de donde extraen la tipología usada. (Ver recuadro).

EL MERCADO

Las técnicas de marketing para conseguir más alumnos han sido ampliamente criticadas por expertos en la materia. Particularmente cuando éstas no tienen relación con las condiciones mínimas para tener un mejor plantel.

El documento concluye que los grupos IV, V y VI (los de menor calidad), a pesar de su cantidad —35 instituciones—, son actores menores en este sistema, en términos de su participación presupuestaria.

Sin embargo, sorprende que las universidades del grupo VII, es decir, aquellas que muestran un desarrollo académico relativo, tienen presupuestos comparables a las de los grupos II y III. Esto significa que sus ingresos no son más bajos, aunque tampoco se percibe como correlato un incremento en su calidad.

Manuel Sepúlveda, sociólogo e investigador del área de política educativa de Educación 2020, cree que más que establecer una relación de causalidad entre publicidad y baja calidad, lo que hay que hacer es un análisis en cuanto al foco de inversión de las instituciones de Educación Superior. “En estos casos, la evidencia nos hace inferir una despreocupación por los temas relevantes, es decir, la calidad de la educación impartida por las casas de estudios. Para otorgar una educación de calidad se necesita de una suma importante de recursos, y en estos casos esos recursos no estarían presupuestados”, comenta Sepúlveda y continúa: “Esta situación nos demuestra la profunda desregulación del sistema educativo del país. Es necesario exigir porcentajes mínimos de reinversión para asegurar calidad en la oferta educativa, así como también se debe regular la publicidad, en tanto esta debe ‘ofrecer’ un servicio real.

Hoy muchas casas de estudios simplemente engañan a estudiantes ofreciendo un cartón universitario que no hace más que generar una deuda”.

El abogado Fernando Atria cree que éste es uno de los casos en que todos ganan si la publicidad es regulada, sobre todo tomando en cuenta que el gasto de cada universidad tiene en buena parte la finalidad de neutralizar el gasto de las otras. “Si la universidad A decide gastar 100, obliga a la universidad B a gastar 100, porque si no lo hace pierde estudiantes. El punto es que cuando la universidad B gasta 100 en respuesta a la universidad A, tanto A como B quedan igual a como estaban al principio, salvo en que han gastado 100”, opina Atria, quien señala que si la ley prohibiera o limitara el gasto, ambos estarían en la misma posición sin haber hecho el gasto que hoy hacen. “La

publicidad es como la carrera de armas: un país gasta una enormidad y con eso fuerza al otro país a gastar lo mismo para desarrollar las mismas armas. Después de que ambos han hecho el gasto, ambos quedan en la misma situación en la que estaban al principio, por lo que a ambos les convendría comprometerse a no gastar. El problema es que esos compromisos pueden ser burlados, y si uno incumple el compromiso y gasta sin que el otro gaste (porque este está cumpliendo), entonces el incumplidor gana lejos, porque mejora mucho su posición. Por eso tiene que ser regulación que no dependa de la voluntad de las partes”, enfatiza.

Las cifras del Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (Cenda), en 2009, ya indicaban que los planteles privados invertían MM\$ 22.625 en publicidad, mientras que únicamente MM\$ 6.750 en becas. “En el CRUCH, en cambio, las cifras eran MM\$ 4.618 y MM\$ 17.909. Lo que muestra lo distorsionado del sistema. Sabemos que las universidades privadas compiten por publicidad y no por calidad, porque el sistema no provee la información para ello. De hecho, por presión de las mismas universidades no hay información de sus resultados, ni de su empleabilidad ni nada”, explica Pablo Jorquera, investigador del Cenda.

Anexo 12 Financiamiento Fiscal en Universidades

Tabla 27 Distribución Financiamiento Fiscal en Universidades del CRUCH 2012(M\$)

	SIGLA	AFD	CONICY	AFI	FDI	GORE	DHCSY	UCHIL	RETIR	BASA	FORTALECIM	ESR	ONEM	MINV	TOTAL	% TOT.
Universidades Estatales	UCHLE	33.831.990	19.361.565	4.622.892	516.186	590.475	5.000.000	8.519.725	1.903.851	802.338	366.413	0	110.044	0	75.625.479	24,5%
	USACH	10.766.509	3.595.896	1.430.864	100.692	74.920	0	0	666.457	924.017	293.825	0	0	0	17.853.180	5,8%
	UTALCA	10.611.865	1.203.373	283.995	532.201	451.568	1.084.070	0	154.937	0	253.576	364.333	0	0	14.939.918	4,8%
	UTA	6.938.918	167.130	45.649	74.260	812.541	834.459	0	722.125	315.309	383.877	0	0	0	10.294.268	3,3%
	UFRO	4.914.025	1.371.550	397.462	390.703	0	1.021.909	0	480.878	0	262.411	0	0	0	8.838.938	2,9%
	UV	3.476.563	957.882	548.839	117.854	576.080	931.562	0	268.030	697.694	328.471	0	0	0	7.902.975	2,6%
	UA	3.314.394	871.996	151.114	104.079	1.071.240	0	0	704.144	415.605	168.738	395.759	0	0	7.197.069	2,3%
	UBB	3.971.685	256.343	132.225	691.964	0	0	0	338.058	417.657	309.408	389.767	0	0	6.507.107	2,1%
	UNAP	2.274.629	776.910	19.152	12.830	1.039.041	0	0	761.196	256.834	195.002	0	0	0	5.335.594	1,7%
	UMCE	4.042.258	113.124	213.423	81.203	0	0	0	237.856	266.143	179.410	0	0	0	5.133.417	1,7%
	ULS	3.561.349	106.683	130.651	46.510	298.547	0	0	368.981	229.360	244.053	0	0	0	4.986.134	1,6%
	ULAGOS	2.370.387	789.764	8.526	157.810	344.574	0	0	266.731	255.940	213.121	398.000	0	0	4.804.853	1,6%
	UMAG	1.750.733	367.091	18.889	253.000	171.909	438.000	0	617.603	168.981	283.531	400.000	0	0	4.469.737	1,5%
	UTEM	3.055.158	41.144	61.653	61.406	0	0	0	130.881	0	230.022	0	0	0	3.580.264	1,2%
	UPLA	2.030.348	12.872	28.596	417.108	0	0	0	172.224	251.966	245.561	0	0	0	3.158.675	1,0%
UDA	1.533.780	7.484	26.235	148.838	62.214	0	0	103.725	190.665	154.581	0	0	0	2.227.522	0,7%	
Universidades Tradicionales No Estatales	PUC	21.284.514	10.978.517	4.020.009	1.829.818	704.576	0	0	0	959.843	102.550	0	0	42.030	39.921.857	13,0%
	UdeC	12.627.897	7.602.810	1.450.934	1.359.701	328.090	0	0	0	0	169.461	328.183	0	0	23.867.076	7,7%
	UACH	8.227.104	3.551.286	376.212	356.019	926.214	0	0	0	560.476	113.489	377.500	0	0	14.488.300	4,7%
	UTFSM	9.432.983	2.367.179	1.655.437	355.475	461.066	0	0	0	0	108.859	0	0	0	14.380.999	4,7%
	PUCV	9.565.012	1.983.205	809.354	985.197	338.632	0	0	0	470.609	117.781	0	0	0	14.269.790	4,6%
	UCN	8.010.492	692.603	331.743	747.966	1.320.788	0	0	0	0	85.156	0	0	0	11.188.748	3,6%
	UCT	1.118.167	810.617	44.075	929.646	0	0	0	0	0	112.220	0	0	0	3.014.725	1,0%
	UCM	1.670.027	86.930	184.826	35.702	673.640	0	0	0	0	99.994	0	0	0	2.751.119	0,9%
	UCSC	1.137.218	43.266	145.999	0	48.000	0	0	0	0	118.490	0	0	0	1.492.973	0,5%
TOTAL	171.518.005	58.117.220	17.138.754	10.306.168	10.294.115	9.310.000	8.519.725	7.897.677	7.183.437	5.140.000	2.653.542	110.044	42.030	308.230.717	100%	

Anexo 13 Precios de la Educación Superior.

Tabla 28 Precio de la educación en países de la OCDE respecto a ingreso per cápita

País	Promedio anual (en dólares)	PIB per cápita (en dólares) (2)	Precio relativo (%) (3)
Chile	3.400	15.002	22,7%
Corea	3.833	29.836	12,8%
Japón	3.930	33.805	11,6%
EE.UU.	5.027	47.284	10,6%
Australia	3.915	39.699	9,9%
Israel	2.658	29.531	9,0%
Brasil	1.000	11.239	8,9%
Canadá	3.464	39.057	8,9%
N. Zelanda	1.800	26.966	6,7%
Inglaterra	1.800	34.920	5,2%
Holanda	1.700	40.765	4,2%
Italia	1.100	29.392	3,7%
España	798	29.742	2,7%
Turquía	300	13.464	2,2%
Austria	850	39.634	2,1%
R. Checa	500	24.869	2,0%
Bélgica	600	36.100	1,7%
Polonia	300	18.936	1,6%
Finlandia	500	34.585	1,4%
Dinamarca	500	36.450	1,4%
Irlanda	400	38.550	1,0%
Suecia	300	38.031	0,8%
Noruega	400	52.013	0,8%
Francia	200	34.077	0,6%

- (1) No pertenece a la OCDE
- (2) Corregido por paridad en en poder de compra
- (3) Gasto promedio en educación/PIB per cápita X 100¹²⁴

124 Alberto Mayol, Libro No al Lucro página 54. Según publicación en Diario Estrategia, 16 de agosto de 2011, basado en OCDE, FMI, gobiernos centrales

Anexo 14 CAE

a)

Tabla 29 Montos de créditos licitados otorgados a nuevos beneficiarios CAE M\$

Años	Monto de Créditos Financiados por Bancos	% Cartera	Número de Créditos	Monto de Créditos Comprados	% Cartera	Número de Créditos	Total de Créditos Cursados	Número Total de Créditos Cursados
2006	21.674.865	82%	17.240	4.658.616	18%	4.023	26.333.481	21.263
2007	31.145.281	84%	29.317	5.845.067	16%	6.122	36.993.348	35.439
2008	38.794.534	75%	33.520	13.189.210	25%	10.820	51.983.744	44.340
2009	29.080.449	33%	24.571	60.180.634	67%	47.564	89.261.083	72.135
2010	63.098.712	50%	52.707	62.086.907	50%	41.957	125.185.619	94.664
2011	73.031.636	55%	63.367	59.748.955	45%	36.373	132.780.591	99.740
2012	71.845.216	58%	48.542	51.361.680	42%	40.826	123.206.896	89.368
2013	75.134.603	60%	60.442	50.089.736	40%	31.687	125.224.339	92.129
Total	403.805.296	57%	329.706	307.160.805	43%	219.372	710.969.101	549.078

Fuente: Comisión Ingresa

b)

Tabla 30 Montos de créditos otorgados a estudiantes renovantes CAE (M\$)

Años	Monto de Créditos Financiados por Bancos	% Cartera	Número de Créditos	Monto de Créditos Comprados	% Cartera	Número de Créditos	Total de Créditos Cursados	Número Total de Créditos Cursados
2007	20.781.193	88%	16.797	2.929.916	12%	2.241	23.711.109	19.038
2008	47.819.681	86%	39.683	7.935.624	14%	6.742	55.755.305	46.425
2009	84.088.891	80%	61.557	20.526.183	20%	14.749	104.615.074	76.306
2010	96.860.693	58%	70.297	71.500.517	42%	51.414	168.360.910	121.711
2011	128.502.042	52%	97.154	117.214.172	48%	77.446	245.716.214	174.600
2012	173.719.317	53%	130.894	153.286.483	47%	96.082	326.465.800	226.976
2013	191.213.615	52%	134.936	178.644.883	48%	113.644	369.858.498	248.580
Total	742.985.432	57%	551.318	552.037.778	43%	362.318	1.294.482.910	913.636

Fuente: Comisión Ingresa

c)

Tabla 31 Nuevos Beneficiarios 2013

INSTITUCIONES	ALUMNOS	ARANCEL SOLICITADO	ALUMNOS
CRUCH	9.911	16.945.458.666	29.116
U PRIVADAS	35.159	62.492.725.649	120.454
IP	33.326	33.879.183.998	75.946
CFT	13.662	11.748.203.374	22.848
FFAA	71	158.767.400	217
Total general	92.129	125.224.339.087	248.581

d)

Tabla 32 Beneficiarios Renovantes 2013

INSTITUCIONES	ARANCEL SOLICITADO	TOTAL ALUMNOS	%	TOTAL ARANCEL SOLICITADO
CRUCH	42.209.403.733	39.027	11,45%	59.154.862.399
U PRIVADAS	216.922.488.876	155.613	45,67%	279.415.214.525
IP	89.241.696.510	109.272	32,07%	123.120.880.508
CFT	21.027.842.694	36.510	10,72%	32.776.046.068
FFAA	459.994.309	288	0,08%	618.761.709
Total general	369.861.426.122	340.710	100,00%	495.085.765.209

Anexo 15

Figura 3 Mensualidades de los colegios más caros de Chile.

RANKING PSU 2009	ESTABLECIMIENTO	CUOTA INCORPORACIÓN	MATRÍCULA	MENSUALIDAD	INGRESO ANUAL SUPUESTO* (PESOS)	INGRESOS ANUAL SUPUESTO* (DÓLARES)
1°	COLEGIO INTERNACIONAL ALBA	212.768	125.000	150.000	1.397.266.080	2.766.864
2°	COLEGIO LOS ANDES	3.106.410	257.875	305.960	3.012.663.900	5.965.671
3°	COLEGIO LA GIROUETTE	1.148.946	135.000	251.330	2.330.648.160	4.615.145
4°	COLEGIO EVEREST	1.702.142	302.130	300.215	2.913.634.620	5.769.574
5°	COLEGIO TABANCURA	3.106.410	257.875	317.024	3.107.593.020	6.153.650
6°	COLEGIO HUELÉN	638.303	153.193	245.109	2.260.823.940	4.476.879
7°	ANDRÉE ENGLISH SCHOOL	1.500.000	250.000	318.000	3.013.440.000	5.967.208
8°	INSTITUTO ALONSO DE ERCILLA	-	198.000	191.000	1.793.220.000	3.550.931
9°	THE GRANGE SCHOOL	3.191.517	212.768	409.400	3.870.102.060	7.663.568
10°	COLEGIO CORDILLERA DE LAS CONDES	3.106.410	257.875	317.024	3.107.593.020	6.153.650
11°	COLEGIOS MONTE TABOR Y NAZARETH	1.768.526	217.449	282.981	2.703.698.760	5.353.859
12°	COLEGIO SUIZO DE SANTIAGO	1.659.589	197.874	261.917	2.501.164.920	4.952.802
13°	COLEGIO SAN INGANCIO EL BOSQUE	-	234.000	234.000	2.190.240.000	4.337.109
14°	COLEGIO DEL SAGRADO CORAZÓN - MONJAS INGLESAS	1.362.000	234.500	239.500	2.319.540.000	4.593.149
15°	THE SOUTHERN CROSS SCHOOL	1.170.000	159.576	234.045	2.202.775.380	4.361.931
16°	COLEGIO LOS ALERCES	3.106.410	257.875	317.024	3.107.593.020	6.153.650
17°	SANTIAGO COLLEGE	2.553.214	148.937	379.804	3.528.082.020	6.986.301
18°	COLEGIO SANTA URSULA	1.723.419	191.491	276.598	2.625.978.960	5.199.958
19°	COLEGIO VERBO DIVINO	1.800.000	210.000	300.600	2.850.948.000	5.645.442
20°	COLEGIO ALEMAN ST. THOMAS MORUS	835.000	186.000	226.400	2.137.692.000	4.233.053