



Centro de estudios del desarrollo

 /asuntospublicos

 @ced_cl

Novedades

04/06/2018
Política Sectorial
La complejidad de la Reforma de la Educación Superior

28/05/2018
Política
Conciencia moral y objeción de conciencia personal e institucional:
Un análisis ético de la ley 21.030. Segunda parte

22/05/2018
Política
Dignidad humana: Un análisis ético de la ley 21.030. Primera parte

09/05/2018
Política
A dos meses del gobierno del Presidente Piñera: una mirada hacia atrás y otra hacia adelante

26/04/2018
Política
Médicos extranjeros en Chile

10/04/2018
Big Data para las políticas públicas

Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.cl.

©2000 asuntospublicos.cl.
Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

Informe 1338

Política Sectorial

04/06/2018

La complejidad de la Reforma de la Educación Superior¹

Andrés Sanfuentes

En los últimos 40 años, la Educación Superior (ES) en Chile ha experimentado dos cambios sustanciales. El primero fue la reforma de 1981, que creó una nueva estructura en reemplazo del sistema tradicional, incorporando numerosas instituciones de carácter privado e introduciendo variables de mercado que anteriormente estaban escasamente presentes. Desde entonces, se ha ampliado considerablemente la variedad de ofertas de enseñanza. Esta innovación fue diseñada para modificar la docencia que se entregaba, pero no introdujo cambios significativos en el desarrollo científico ni en la entonces denominada "extensión", tan cercana a la difusión artística.

El segundo gran cambio fue la masificación de la educación superior, al incrementarse la matrícula desde 118.978 alumnos en 1980, que solo estudiaban en universidades, hasta 245.053 en 1990, en que ya participaban los Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica, hasta los 1.176.727 de 2017. Sin embargo, a pesar de estas transformaciones, las bases de la ES no han experimentado las necesarias variaciones que permitan un mejoramiento sustancial de la calidad de la educación. Como consecuencia, en la actualidad se ha desencadenado una situación crítica, en que los cambios en las políticas públicas del sector son demandadas por quienes participan en la actividad, sin que los responsables políticos diseñen las estrategias de largo plazo indispensables para el progreso.

Las leyes recientemente aprobadas de Reforma de la ES y de universidades estatales se han desarrollado en un ambiente de confusión en el gobierno y la oposición, a lo cual se agregan posiciones encontradas entre las instituciones de enseñanza en los temas que requieren de definiciones.

Desde el inicio del segundo Gobierno de la Presidenta Bachelet se planteó que la principal transformación que se realizaría en su administración sería en el sector educacional, con un especial énfasis en la ES. En este nivel los principales aspectos a implementar fueron avanzar hacia la gratuidad universal; erradicar el lucro como una motivación en las entidades docentes; y fortalecer a las universidades estatales.

Las metas anteriores han encontrado todo tipo de obstáculos que retrasaron considerablemente la iniciativa. Finalmente, el Tribunal Constitucional ha introducido elementos adicionales de confusión.

¹ Agradezco los comentarios a una primera versión del informe, recibidos de Luis Eduardo Escobar y Arantza Villanueva

Problemas institucionales

La debilidad del Ministerio de Educación para llevar a cabo una transformación de la magnitud prevista quedó clara desde un comienzo, en todos los niveles. A la carencia del necesario personal calificado se agregó que los especialistas más connotados no fueron suficientemente consultados en la determinación del diseño y las prioridades. Esta limitación resultó notoria ante las demandas que se habían generado en los quinquenios anteriores.

Estas insuficiencias fueron especialmente evidentes en el tratamiento del sector técnico profesional, que crecía a una velocidad insospechada a través de los institutos profesionales (IP) y centros de formación técnica (CFT).

El Mineduc no es la única entidad rectora en la materia, la actividad también depende del Ministerio de Economía (Minecon), a cargo de las políticas de innovación y transferencia tecnológica. Esta doble dependencia dio origen a la creación de una unidad coordinadora de las diferentes instituciones que participaban en el amplio campo de la Ciencia y Tecnología.

Para resolver esta dualidad se originó la propuesta de crear un Ministerio de Ciencia y Tecnología, que acumule las tareas mencionadas, la cual se encuentra en el Parlamento, pero que fue diferida para ser tratado en la actual Presidencia. Esta opción ha recibido diferentes críticas y fue preferida a la alternativa de crear dos subsecretarías dependientes de los Mineduc y Minecon, que elevarían el rango de la actividad y que mantendrían separadas las tareas de promoción del desarrollo científico en el primero y la transferencia tecnológica e innovación en el segundo.

La rápida expansión del sector privado en la ES es una realidad incuestionable, que obliga a readecuarse a ese escenario. Ya no es factible continuar con ese compartimiento estanco del actual Consejo de Rectores, herencia de una realidad cincuentenaria, a pesar de las incorporaciones que ha tenido desde entonces, pero manteniendo la distinción entre universidades estatales y públicas, dejando fuera algunas privadas similares, no solo en calidad sino también carentes de objetivos utilitarios.

La confusión respecto a las características de lo que constituye una universidad pasa por aceptar que también son positivas aquellas meramente docentes, aunque sean diferentes a las complejas, que son fuertes en la investigación científica y la realización de docencia de postgrado, a lo cual se suma la situación de las entidades de ES de carácter regional, que tienden a imitar los objetivos de las más diversificadas, sin concentrarse en aquellos propios de los territorios circundantes. Este aspecto requiere de transformaciones de fondo en la institucionalidad, no enfrentadas en la reforma en forma satisfactoria. Por otra parte, las exigencias para ser una universidad reconocida por el Estado son desmedidas en la nueva ley y contradicen otros objetivos.

Desde un punto de vista organizacional la situación respecto a la apertura y cierre de las instituciones de ES ha hecho crisis y se requieren profundos cambios en el agenciamiento y el proceso de creación de un nuevo agente de enseñanza, así como el proceso de cierre, que tiene normas que han probado ser inadecuadas para situaciones normalmente traumáticas.

La función de fomento de algunas actividades del sector, tanto en la formación de centros docentes de calidad como el desarrollo de entidades especializadas en proyectos de ciencia, tecnología y postgrado debiera concentrarse en llamar a licitaciones para la aprobación de proyectos concursables de largo plazo, por ejemplo de 10 años, con una evaluación al quinquenio, de manera que la institución seleccionada pueda disponer del tiempo necesario para seleccionar y capacitar a sus especialistas y metodologías de trabajo.

El escenario actual de creación de sedes y carreras pasa por una situación bastante caótica. Cada entidad universitaria y técnica profesional actúa con excesiva libertad para crear nuevos centros y especialidades, sin estar sometidas a controles estrictos que aseguren la calidad de la enseñanza. Por otra parte, las entidades calificadoras no están en condiciones de actuar con rigurosidad. La libertad de enseñanza tiene límites, si se pretende lograr el bienestar social.

El Consejo Nacional de Educación ha mostrado que cumple adecuadamente su función orientadora del sistema educacional en conjunto. Con las adecuaciones del caso podría mantenerse, preservando su autonomía y composición, que intenta recoger las opiniones de diferentes segmentos de la actividad. En todo caso, se debiera evitar el traspaso de algunas tareas al Mineduc y sus dependencias, como pretende la reciente ley, excesivamente estatista y burocrática en varios aspectos.

La acreditación

Una de las materias que ha presentado mayor debate es el tema de la acreditación, en que si bien se considera positiva su existencia, hay opiniones contrapuestas sobre sus características, a partir del consenso de la necesidad de establecer una normativa general.

Los principales aspectos a definir son la obligatoriedad, la duración de esta certificación, si debe ser general o específica a ciertas funciones, si se deben examinar como unidades integrales o por carreras ofrecidas, los efectos de la no acreditación y las posibilidades de re calificación, son algunos temas muy controversiales. A lo anterior se suma la composición y autonomía de la Comisión Nacional encargada no solo del proceso sino de la designación y control de los acreditadores.

La nueva ley contiene un grado de detalle en los procesos de acreditación que la convierte en un texto poco operativo, aparte de los excesos de burocracia y de concentración de poder en el Ejecutivo (páginas 70 a 107 en el texto aprobado), lo cual puede hacer que su contenido sea de difícil implementación en el futuro, a pesar del tiempo considerado para esos efectos.

Entre los aspectos positivos que contiene resaltan la obligatoriedad de la acreditación para constituir una institución de ES autónoma, así como el reemplazo de la actual categorización por años de calificación.

Desde el punto de vista operativo, el aspecto más complejo se encuentra en la acreditación de carreras y doctorados (los magister parecieran no existir), de por sí complejos y con algunas experiencias poco satisfactorias hasta ahora, tanto en las entidades como pares evaluadores.

Otro tema cercano a la acreditación es el mecanismo de ingreso de los estudiantes a la ES, donde están presentes la Prueba de Selección Universitaria (PSU) y los "ranking" de notas de la educación media, ninguno de los cuales es enteramente satisfactorio, en sus intenciones predictivas y comparativas. Tal como es frecuente en Chile, se establece un nuevo mecanismo estatal para la selección de los estudiantes. Para

ello, sería positivo basarse en la experiencia acumulada por la Universidad de Chile, con las correcciones del caso, pero conservando las ventajas de la objetividad y carencia de influencias personales, indispensable en este tipo de proceso.

Financiamiento de los estudiantes

Este es otro aspecto de la mayor preocupación. A través de los años se fue conformando un sistema de créditos y becas que fue ayudando progresivamente al financiamiento de los estudiantes que no podían costear adecuadamente sus estudios superiores. Sin embargo, cuando se generó la rápida masificación de la ES, el Fisco careció de los recursos necesarios para ayudar a las familias en las magnitudes que se requerían, lo cual dio origen a la creación del hoy reprobado Crédito con Aval del Estado (CAE), que permite el endeudamiento de largo plazo para financiar los aranceles a través del sistema bancario.

Las condiciones onerosas del CAE llevaron a su modificación en el anterior Gobierno del Presidente Piñera, la que permitió un servicio limitado al 10% del ingreso del estudiante luego de su egreso de la carrera, la condonación de la deuda después de algunos años de servicio y la postergación del pago por cesantía del deudor. Sin embargo, estas rebajas no consideraron el universo de los deudores más antiguos.

Las críticas al CAE estuvieron presentes durante todo el Gobierno de la Presidente Bachelet y la última campaña presidencial, motivadas por la promesa de la mandataria de otorgar la "gratuidad universal", deseo de difícil cumplimiento si se examinan las finanzas públicas de los próximos años y el alto costo que implica. En todo caso, se han planteado dos argumentos poderosos contra la gratuidad universal: a) que esos recursos debieran dedicarse a otros usos, como la educación pre escolar, especialmente parvularia, pues en los años tempranos se define el porvenir integral de los niños, especialmente de las familias más vulnerables. b) Que es regresiva, no se debe subsidiar a estudiantes de familias de altos ingresos, que tienen recursos propios para pagar la educación superior de sus hijos.

Además, el sistema de becas ya otorga subsidios a los segmentos más pobres en el estudiantado, a lo que se agrega que el actual CAE es poco oneroso y permitiría pagar una deuda gracias a la capacidad laboral y de empleo otorgada por los propios estudios. Sin embargo, ¿quién no estaría contento si le ofrecen algo gratis, en un mundo donde no existe la antipática escasez? El proyecto de supresión del CAE, presentado a última hora por la Presidenta Bachelet, sería un grave retroceso si fuera aprobado, sin embargo sería discutido en el Parlamento prontamente.

El abandono de las carreras, por diferentes motivos, es una materia relacionada con lo anterior, pues la deserción termina con una deuda del estudiante, quien no ha recibido aún la mayor capacitación para generar un ingreso más alto que le permita cumplir sus compromisos.

En este sentido, la experiencia de las universidades de Chile y Católica de otorgar facilidades para trasladarse de especialidad a los nuevos alumnos es valiosa y debiera generalizarse.

Un cambio pendiente es el establecimiento de un nuevo nivel intermedio, el bachillerato, en la ES, con claras ventajas en términos de flexibilidad docente y de reducir la deserción que ocurre ante la falta de claridad del estudiante frente a la ausencia de vocaciones claras sobre sus preferencias y la carencia de información sobre sus alternativas, principales motivos de las deserciones. Las experiencias nacionales y extranjeras son

valiosas. El tema de la flexibilidad en la trayectoria docente en las propias instituciones no fue incorporado a la ley a pesar de su importancia.

Aranceles

Estrechamente cercano a lo anterior se encuentra el aspecto más complejo de la nueva ley y de más difícil solución: el sistema de precios para cobrar el servicio educacional: quién lo determina, quién lo cobra, a quién; las respuestas son difíciles, porque se trata de un mercado imperfecto, en el sentido que los "compradores" carecen de la información adecuada sobre los oferentes, que ofrecen un servicio que se usará por largos años como trabajador, donde la publicidad puede ser engañosa sobre su calidad, con estudios inexistentes sobre el futuro laboral de las diferentes carreras o especialidades.

En definitiva, se dan las condiciones de un mercado imperfecto y, por lo tanto, se necesita una regulación difícil de implementar, pero necesaria, en que la variedad de centros de enseñanza, carreras y especialidades y falta de ductilidad generan obstáculos.

La situación se agrava por la carencia de flexibilidad que tiene el sistema para transitar dentro de las propias instituciones, las dificultades para trasladarse entre diferentes centros de enseñanza y revalidar los estudios, todo lo cual introduce comportamientos monopólicos adicionales. Se suma la rigidez existente para otorgar títulos profesionales y grados académicos en las diferentes etapas de los estudios en la medida que se progresa.

Se trata de un mercado en que la calidad de la enseñanza no es uniforme y, por lo tanto, ¿se debe fijar un arancel único para cada carrera, independiente de la institución que la ofrezca y, por lo tanto, de la calidad, con lo cual necesariamente bajará el nivel de las mejores? ¿o agruparlas? ¿qué sucede con las ayudas estudiantiles (gratuidad, becas y créditos) y los aranceles cobrados cuando no coinciden con los oficiales?

La nueva ley concentra en el Estado esta responsabilidad en el difícil contexto en que las instituciones de ES tienen características muy diferentes entre sí.

Las inflexibilidades que contiene el nuevo texto legal tienen como consecuencia que algunas entidades hayan debido renunciar a los beneficios que les ofrece tener estudiantes con gratuidad porque los ingresos que obtendrían desde el Estado por el arancel oficial no les permitirían cubrir sus costos, causándoles pérdidas cuantiosas.

El desarrollo científico

Tal como ha ocurrido históricamente, el desarrollo científico ha sido el pariente pobre en la trayectoria del sector. Hay muchas razones para explicarlo, partiendo porque los centros de estudios tradicionales eran básicamente docentes y solamente después de las reformas en torno a 1967 se incrementa la contratación de profesores de media y completa jornada, que podían disponer de tiempo para la investigación. Hasta entonces, únicamente en el área de las ciencias naturales se desarrollaba algún tipo de nueva erudición bajo el alero de los hospitales públicos y en escasos centros académicos especializados. Por otra parte, la masa de académicos con formación de postgrado en el extranjero era muy reducida y muchos de los capacitados tendían a quedarse donde les ofrecían condiciones favorables. Además, la relación entre las empresas y las universidades era lejana, con desinterés mutuo en realizar innovaciones conjuntas, situación que se

mantiene en la actualidad. El individualismo propio de la actividad especializada ha sido otro factor asociado a su postergación.

Sin embargo, el mundo del futuro está asociado a la innovación que transcurre cada vez con mayor rapidez y los cambios son generalizados, por lo cual la actividad es prioritaria, lo que obliga a tener respuestas a la creciente demanda por estudios a nivel de magister y doctorados, los cuales están estrechamente asociados a la formación de científicos de alto nivel, que sean capaces de entender el mundo actual y orientar la enseñanza. Este aspecto es crítico cuando la investigación científica y la transferencia tecnológica en Chile están concentradas en las universidades, a diferencia de lo que ocurre en otros países, en que existe una estrecha relación con las instituciones públicas, las empresas privadas y centros multidisciplinarios del país y del extranjero. En consecuencia, la inversión nacional en CyT es muy inferior a la de países con un nivel de desarrollo similar y una de las causas de nuestro estancamiento.

La nueva ley no entrega respuestas adecuadas a estas carencias.

La rápida expansión de los diplomados es otro signo de la velocidad del cambio, que genera la necesidad de actualizar los conocimientos de los profesionales; la recurrencia a este "recauchaje", cada vez más necesario, es otro ejemplo de las transformaciones que se producen en este sector, pero que no ha sido enfrentado con una mirada de largo plazo en la reforma, muy conservadora en este aspecto.

Tampoco hay suficiente claridad sobre donde destinar recursos escasos para facilitar la enseñanza de postgrado, si concentrarlos en la formación local de los estudiantes u otorgar becas para estudios en el exterior, en que la calidad ofrecida es muy importante, especialmente cuando tienen un menor costo las enseñanzas en el país.

En síntesis, el debate generado por la ley de reforma de la Educación Superior ha mostrado que se trata de una materia especialmente compleja, en que se han producido cambios de gran magnitud en el sector, a los que la sociedad chilena no ha reaccionado con respuestas de fondo, manteniendo normas que fueron diseñadas para otro contorno y momento. Esta situación ha generado que se hagan explícitos los intereses contradictorios de los actores en juego, no solo el gobierno y la oposición, incluso con divergencias internas. Por otra parte, las diferentes instituciones, donde los desacuerdos han adoptado gran intensidad, expresadas por sus autoridades: CRUCH y no participantes en él; estatales, públicas y privadas; universidades y entidades técnico-profesionales; complejas y docentes. Se suman los asuntos de la participación en el Gobierno institucional: consejos directivos, rectores, cuerpos académicos, egresados, administrativos y alumnos, con muchos intereses no coincidentes.

Se pueden agregar numerosos aspectos no resueltos: 1) Institucionalidad estatal; 2) Estímulos regionales; 3) Gratuidad, becas de arancel, becas de mantención y créditos; 4) Acreditación; 5) Aranceles; 6) Ciencia y Tecnología.

A pesar de los plazos previstos por la ley para su implementación, la tarea del Gobierno será muy difícil. Es posible prever que los aspectos más críticos estarán concentrados en las políticas de aranceles, el financiamiento de la gratuidad y el funcionamiento del sistema de créditos estudiantiles, a lo cual se suma la complejidad del nuevo sistema de acreditación.