

Regulación en Educación Superior: ¿adecuada?

Roberto Guerrero
Universidad Finis Terrae
Rector

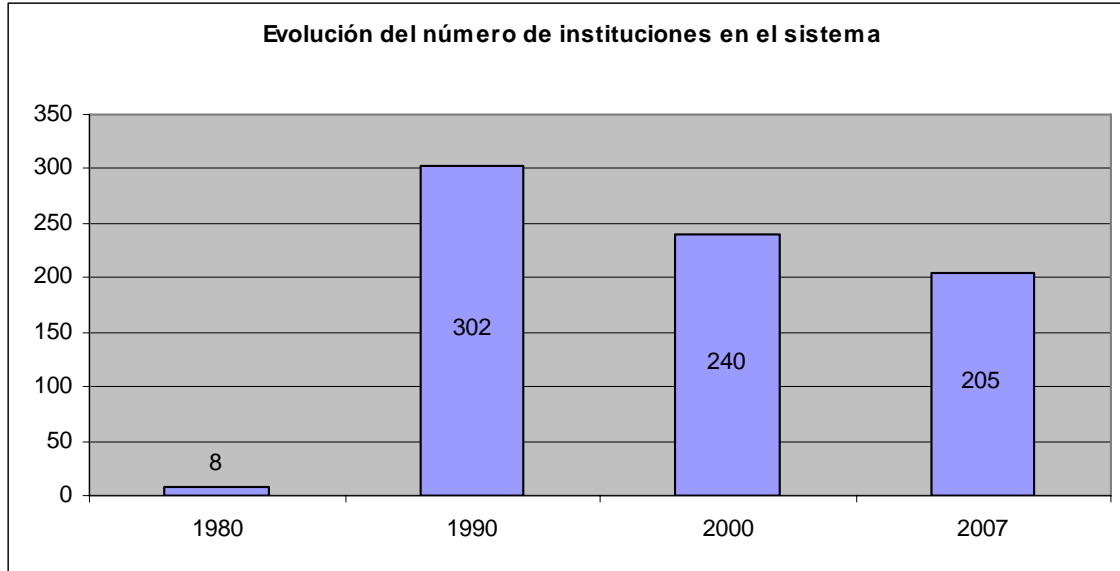
El sistema de educación superior de Chile ha sido foco de importantes cambios en poco tiempo –poco más de 20 años- y parece conveniente detenerse un momento a analizar los efectos de algunas de las reformas y modificaciones, y verificar si la legislación actual facilita o dificulta el desarrollo de esta industria.

Antes de referirme a este punto, me parece ilustrativo y motivador para el debate el mostrar algunas cifras y cuadros que reflejan los principales cambios que han tenido lugar.

Gráficos:

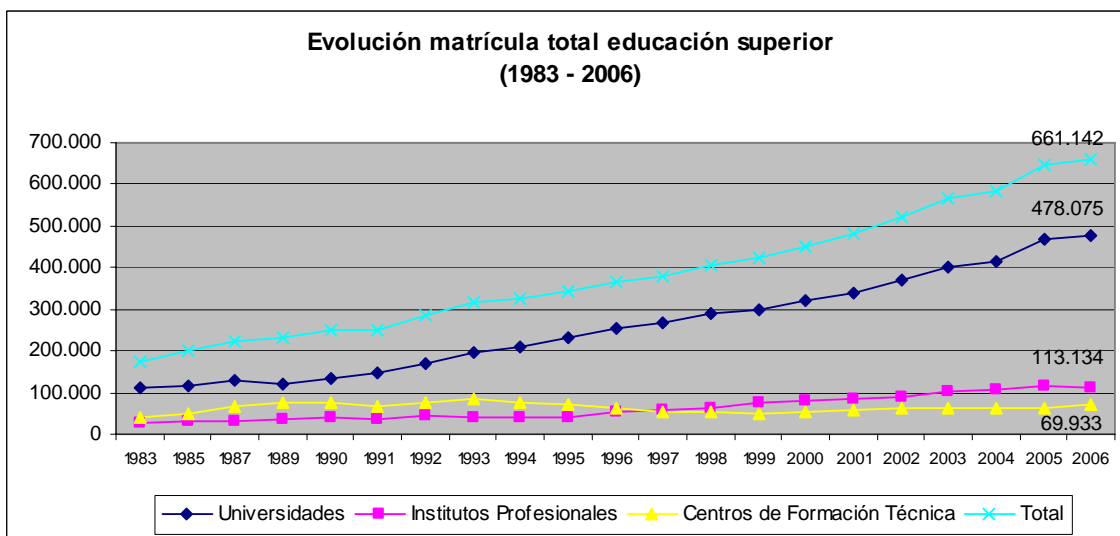
- notable crecimiento del número de instituciones de educación superior y posterior reducción hasta alrededor de 200
- sostenido incremento en la matrícula total hasta superar 650.000 alumnos. El crecimiento más destacado es el que se observa en la matrícula que ha llegado a las universidades, que supera los 478.000 alumnos, 72% de la matrícula total.
- La tendencia creciente de la matrícula de las instituciones privadas las ha llevado a superar –desde hace casi una década- a la de las universidades del Consejo de Rectores
- En relación a la cobertura, de acuerdo a la última encuesta CASEN (2006) más de 38% de la población accede a educación superior; notable incremento en comparación a la tasa cercana a 15% existente en 1990. En términos de distribución de estas posibilidades entre distintos niveles socioeconómicos, es posible observar que a pesar del avance destacado, aún falta mucho por hacer, ya que los grupos más necesitados de la población –quintiles 1 y 2- alcanzan una cobertura sólo de 17% y 22% respectivamente.

Instituciones



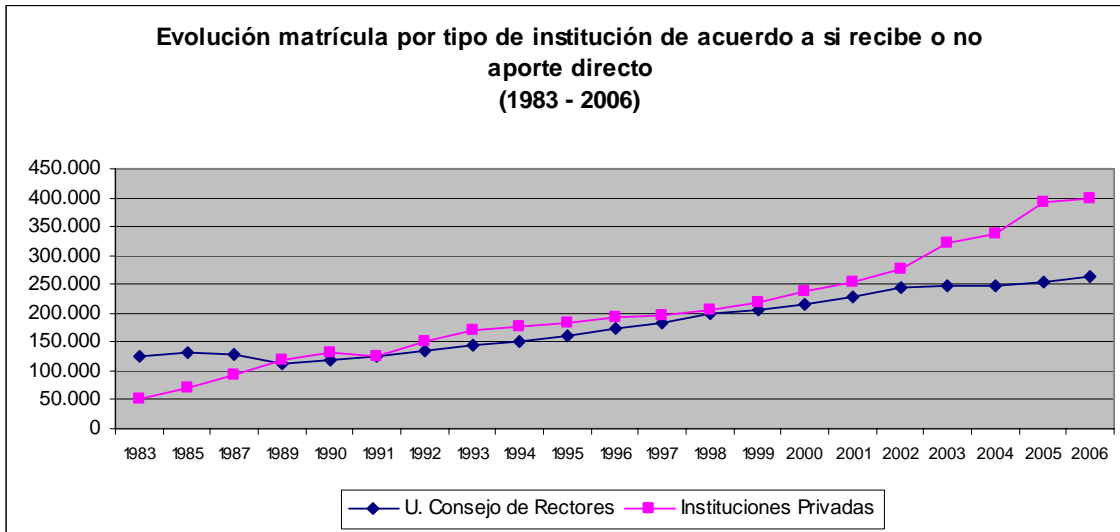
36 Privadas
87 Inst. Prof
44 CFT

Matrícula



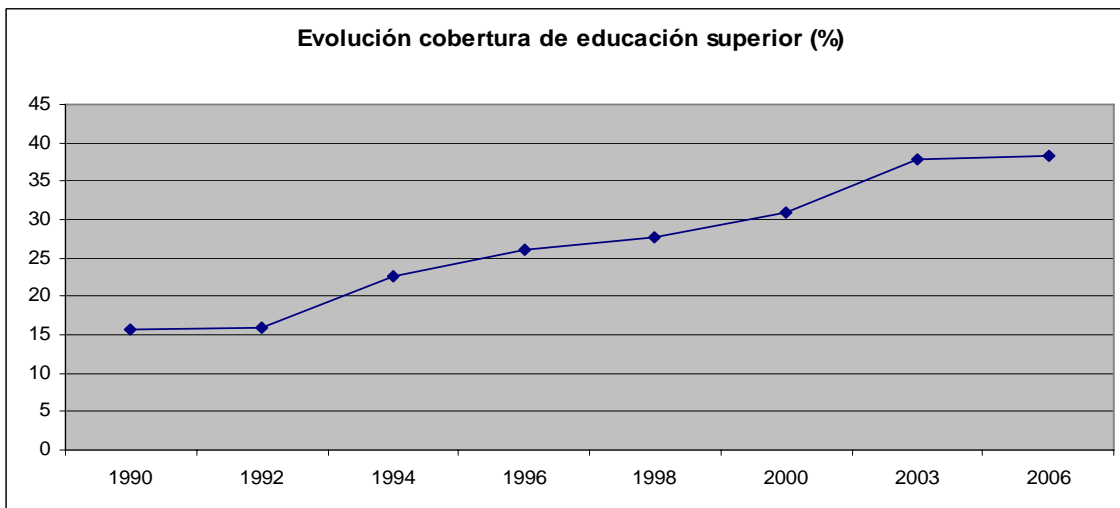
Fuente: Mineduc

Matrícula (según acceso a aporte)



Fuente: Mineduc

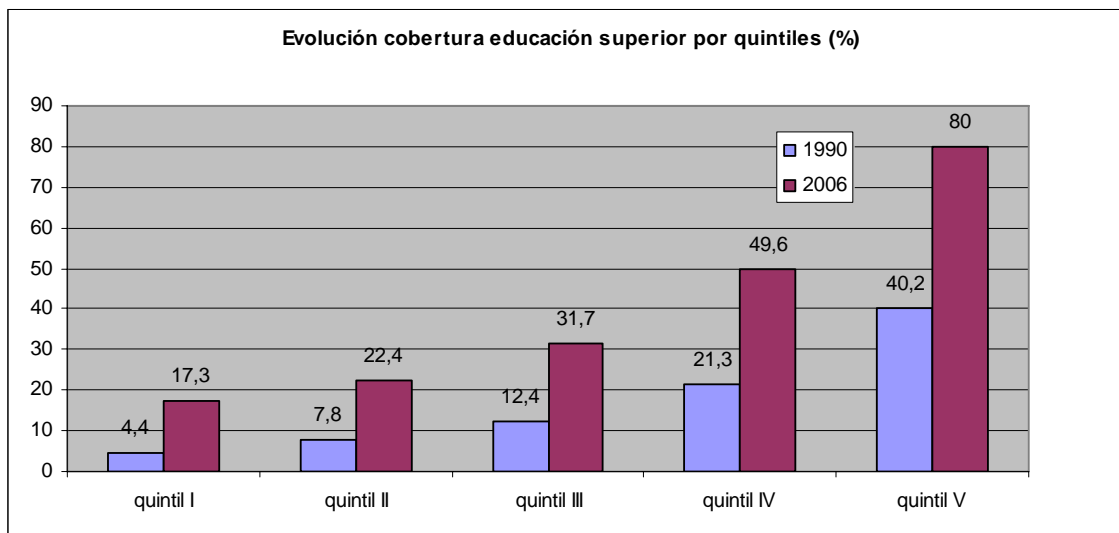
Cobertura



70% de alumnos de educ. Superior es primera generación

Fuente: Casen 2006

Cobertura por quintiles



Fuente: Casen 2003 y 2006

Algunas preguntas que surgen:

¿Habríamos podido (la sociedad chilena) satisfacer las creciente demanda de educación superior sin la creación de nuevas entidades y con sólo los recursos del Estado?

¿Habría sido el Estado capaz de exigir el financiamiento de los propios alumnos?

¿Cómo habría sido la estructura del subsidio para permitir el acceso a los sectores de menores recursos?

Marco general de la educación superior

- ¿Para qué?:

- **Gusto de aprender**
- **Productividad laboral**
- **Crecimiento económico del país**
- **Eleva perfil de ingresos futuros (alto retorno privado)**
- **Reduce probabilidad de desempleo**

Marco general: educación superior

Al analizar las distintas causas que llevan a las personas a ingresar a educación superior, se observa que si bien la mayoría tiene la motivación de las posibilidades de empleabilidad que se adquieren, ésta no es la única razón que incentiva el dedicar recursos monetarios y tiempo a adquirir un título.

En relación a los beneficios asociados a la inversión en capital humano, es posible diferenciar entre aquellos recibidos por la sociedad –potencial de desarrollo económico del país- de aquellos que son recibidos directamente por quienes estudian –mayores ingresos del trabajo, mayor probabilidad de empleo, entre otros. Estos últimos son, en promedio, suficientemente altos para atraer en forma creciente a jóvenes a distintas carreras.

Conviene destacar que ninguna de las causas o intereses que motivan a adquirir educación superior es descartable y que, por lo tanto, las instituciones de educación superior deben contar con suficiente autonomía para definir sus proyectos educativos (libertad para definir “fines” de cada casa de estudio) de forma de cubrir los intereses y necesidades de los distintos alumnos.

Asimismo, los “medios” y procesos utilizados para alcanzar esos “fines” no deben ser uniformados entre las instituciones, sino que se debe permitir que las instituciones de educación superior desarrollen en forma innovadora sus propios procesos y definan la combinación de factores que lleve a cada una de ellas a “producir un mejor servicio”.

Se debe ser cuidadoso en que aún entre instituciones con proyectos institucionales –es decir “fines”- parecidos, puede que la combinación de factores implementado por una de ellas no logre con igual éxito los resultados en la otra, debido a que se ven enfrentados a realidades distintas.

Lamentablemente la legislación actual no permite a las casas de estudio decidir con la libertad que requiere un sistema que aspira a respetar la libertad de enseñanza. Es posible identificar demasiados elementos que tienden a una estandarización de los procesos bajo los cuales se entregan los servicios educativos, muchos de los cuales no toman en cuenta el proyecto institucional de las distintas instituciones.

Características del sistema

- **Apertura al sector privado**
- **Heterogeneidad y diversidad**
- **Pilar del sistema: Autonomía**
- **Universidades organizadas sin fines de lucro**

Características del sistema

Apertura a participación privada:

A pesar que no quiero centrarme en este tema, creo necesario mencionar brevemente algunos de los efectos que han significado para la educación superior el ingreso de participantes privados en la provisión de los servicios.

1. En primer lugar creo conveniente destacar que el rápido aumento en la oferta permitió hacer realidad el acceso a este nivel de educación a una enorme cantidad de jóvenes que de otra forma no habrían podido hacerlo –parece difícil pensar que las universidades del Consejo de Rectores hubieran podido registrar incrementos tan importantes en tan poco tiempo-;
2. Este grupo que tuvo posibilidad de ingresar a realizar sus estudios, con los conocimientos adquiridos se enfrentó y se enfrenta hoy de mejor manera al mercado laboral, viendo incrementados considerablemente sus niveles de ingreso, debido a su mayor productividad;
3. La sociedad entera se beneficia de esto ya que cuenta con una población mejor preparada, lo que potencia las posibilidades de crecimiento económico de todo nuestro país. ¿Habría sido posible alcanzar el nivel de desarrollo actual de nuestra economía si no hubiera existido una población con un promedio de escolaridad superior a 10 años?, y ¿habría sido posible alcanzar este nivel sin el acceso a masivo a educación superior que fue posible gracias a los incrementos oportunos de la oferta? El aporte de la educación superior se relaciona justamente con eso, permitir una oportuna preparación de nuestro capital humano, la que no habría sido tal de no haber contado en ese momento con una oferta de programas de formación de calidad.
4. Pero el aporte privado no se relaciona sólo con oportunidad de formación, los elementos que permiten dicha formación no son de generación instantánea. Las instituciones de educación superior privada tuvimos la valentía de invertir en un mercado nuevo, con grandes inversiones tanto en infraestructura como en formación de profesores.
5. Esta participación ha permitido un desarrollo de nuevas instituciones, nuevos programas, y nuevas formas de enseñanza; en general, mayor diversidad y heterogeneidad de la oferta, beneficiando directamente a los jóvenes interesados en adquirir educación superior, los que al contar con mayores opciones para hacerlo tiene mayor probabilidad de encontrar aquella que se acerca más a sus preferencias.

Autonomía

- “el **derecho de regirse por sí mismo**, de conformidad con lo establecido en sus estatutos en todo lo concerniente al **cumplimiento de sus finalidades** y comprende la **autonomía académica, económica y administrativa**. **La autonomía académica** incluye la potestad de las entidades de educación superior para decidir por sí mismas la forma cómo se cumplan sus funciones de docencia, investigación y extensión y la fijación de sus planes y programas de estudio. **La autonomía económica** permite a dichos establecimientos disponer de sus recursos para satisfacer los fines que le son propios de acuerdo con sus estatutos y las leyes. **La autonomía administrativa** faculta a cada establecimiento de educación superior para organizar su funcionamiento de la manera que estime más adecuada de conformidad con sus estatutos y las leyes.” (Ley 18.962, LOCE art.79).

De acuerdo a la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, las instituciones de educación gozan de autonomía, definida como:

Autonomía:

Como mencionaba, y quiero dedicar el resto de mi presentación a graficar, el mercado de la educación superior está afecta a demasiada intervención y a una tendencia a uniformar los procesos bajo los cuales se desarrollan las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica.

Principales reformas del sector post 1981

1. Financiamiento público

- Discrecionalidad de asignación de los fondos
- Discriminación contra estudiantes de IES privadas (beca y Fondo Solidario de Crédito)

2. Crédito con garantía estatal

- Exigencia garantía deserción por parte de las IES
- Definición arancel de referencia

1. Financiamiento: En este tema son diversos los cambios que se han introducido. Sin querer entrar a comentar ninguna ley especial me parece fundamental resaltar las ineficiencias que generan el sistema actual de financiamiento público, tanto por los montos involucrados como por los

criterios de asignación de éstos. En efecto, la discriminación a que se encuentran afectas las instituciones de educación superior privadas de los aportes directos –que representan el mayor aporte destinado a la educación superior (40%)- no tiene justificación, ni por la calidad del servicio ni por la supuesta diferencia por la condición de “publicas” de las pertenecientes al Consejo de Rectores. El perjuicio final es sobre los alumnos de nuestras casas de estudio privados, los que teniendo los mismos derechos y enfrentar las mismas necesidades que los alumnos de las instituciones tradicionales, no se pueden beneficiar de dichos recursos.

En este mismo sentido es necesario criticar la existencia de los Fondos Solidarios de Crédito Universitario. La exclusión de los alumnos de las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica privados no tiene justificación. La mantención de un esquema cuyas condiciones financieras no permiten su solvencia no parece apropiado. Es tiempo de introducir reformas importantes a este fondo y su forma de asignación.

2. Crédito con garantía del Estado: respecto de este nuevo sistema de financiamiento, me parece fundamental destacar el error de sancionar – por medio de la obligación de hacerse cargo de garantizar el riesgo de deserción- a las instituciones de educación superior por los casos de deserción de sus alumnos. Dicha reglamentación no considera que las causas de deserción de los estudiantes son diversas y no todas ellas se relacionan al desempeño de las casas de estudio.

3. Sistema de Aseguramiento de Calidad:

- Falta competencia de agencias
- Riesgo posible: Influencia de criterios (poco objetivos) que pueda afectar autonomía de instituciones excesivo “poder” pares (Jornadas Completas, Bibliotecas, Investigación, etc)
- Importante: Rol miembros CNA (para definir alcance y sentido, acreditación)
- Proceso voluntario pero “requerido”
- Importancia de reconocer diversidad institucional
- Calificación por años que establece ranking

Aseguramiento de la Calidad (acreditación): Respecto del sistema de acreditación recientemente puesto en práctica, me parece conveniente mencionar la necesidad de permitir mayor competencia entre las agencias encargadas de los procesos de acreditación de las carreras y programas. Debiera permitirse mayor libertad para el ingreso a ese mercado y a la vez, permitir mayor libertad en el funcionamiento de ellas.

En relación a la Comisión de Aseguramiento de la Calidad, me gustaría mencionar que la legislación le ha otorgado demasiado “poder”, lo que se

complica al considerar que cuentan con un esquema de pares en el mismo esquema que existe para el proceso de licenciamiento, al que antes hiciera referencia. Ello puede tener riesgos de no respeto a la autonomía.

Finalmente, creo conveniente destacar la definición de “voluntario” del proceso, ya que si bien éste no es obligatorio para funcionar, sí lo es para participar en el sistema de financiamiento privado con garantía del Estado, lo que condiciona el acceso a nuestros alumnos a dicho financiamiento.

Reformas propuestas

Regulación para abrir nuevas carreras

Ventajas de entregar información, **pero** ...

- ¿ Excluye a universidades Consejo de Rectores?
 - ¿ Asegurar nivel de empleabilidad?
 - ¿ Costos de recopilar información?
 - ¿ Utilidad de la información?
 - Cifras de expectativas ocupacionales de hoy no se mantendrán hasta cuando el alumno egrese
 - Alto retorno de carreras motiva ingreso y mayor oferta de alumnos hacia esas disciplinas Reduce retorno
 - ¿ Corresponde a Mineduc regular “necesidad” del país por determinados profesionales o técnicos?
- Mercado altamente móvil
- Incertidumbre respecto a necesidades de determinadas disciplinas en el futuro
- Defensas Corporativas

Proyecto de ley: nuevas carreras

Si bien me parece procedente destacar lo positivo de la entrega de información que permita una mejor toma de decisiones por parte de los alumnos y sus familias; cabe mencionar que la forma y contenido que exige el proyecto de ley no es adecuada y me surgen ciertas dudas:

En primer lugar, se encuentran o no incluidas las universidades del Consejo de Rectores?, ellas no pasaron por el proceso de licenciamiento por el que pasamos las demás, eso significa que no deberían cumplir con esta posible exigencia?

Parece, por decir lo menos, dudoso el que las instituciones de educación superior puedan asegurar el nivel de empleabilidad de sus egresados, no porque no entreguen formación de calidad, sino porque no les corresponde ni pueden predecir los intereses laborales de sus estudiantes una vez que egresen. Es común que los egresados se dediquen a actividades no siempre relacionadas directamente con sus profesiones originales, es ello malo?, me parece que no.

Luego, se han considerado los costos involucrados en estudiar la “posible” demanda por determinadas profesiones?, y se piensa que ésta será estable?, al parecer quienes proponen este proyecto de ley no toman en cuenta que la

economía cambia en forma constante e impredecible, y que los mercados laborales reaccionan en respuesta a los cambios de precios, como todos los demás mercados. Si se incrementa la demanda por determinado producto, es evidente que aumentará también la demanda por los “factores” que se requieren para su producción, entre ellos el capital humano; lo que se traducirá en una alta demanda de profesionales y/o técnicos asociados a la elaboración de ese mercado. Es posible predecir eso con anticipación de 5 años, que es lo que duran la mayor parte de las carreras universitarias?, es posible predecirlo con un año de anticipación?, nuevamente opino que no.

Además, si de entregar información a los estudiantes de forma de hacerles más fácil su decisión de ingresar a determinada carrera o institución; podemos estar empeorando el sistema y dando antecedentes “falsos” –asegurando que una vez que egresen tendrán determinado nivel de “éxito”, sin saber si eso se producirá o no- que confundan aún más a los estudiantes.

¿Quién se hace cargo de eso?

Finalmente, en relación al rol del Ministerio de Educación, cuestiono –tal como cuestionaría a cualquier persona o institución que intentara hacer lo mismo, su capacidad para “predecir” la necesidad de determinados profesionales y técnicos que requerirá el país.

Antecedentes a considerar (Desafíos)

1- Demanda por capital humano:

Potencial de crecimiento (gráfico 1) ⇒

-**Cambios grupos socioeconómicos:** (gráfico 2) ⇒

- Cambian preferencias por determinadas disciplinas
- Calidad de la formación escolar

-**Tasa natalidad** (gráfico 3 y 4) ⇒

2- Acceso a información:

- Facilita la competencia entre las instituciones
- Accountability
- Problemas de hacer ranking

3- Modelos de Enseñanza:

Adquisición de conocimientos y destrezas

Metodologías Activas para aprender a aprender

Utilización de tecnologías que facilitan producción y comunicación del conocimiento

Definición de contenidos para competencias

4- Internacionalización de Educación Superior

- Intercambios alumnos y profesores (interferencias: costo vida, idioma)
- Duración carreras

- Sistema de creditaje
- 5- Rol Consejo Rectores vs. Otras instituciones
- 6- Ley de Donaciones
Cultura chilena respecto de donaciones
Límite 4.5% renta líquida imponible
Prohibición contraprestaciones - sanciones
- 7- Diferenciación por estructura o tipo
Diversidad
Lucro

Antecedentes a considerar:

Finalmente, y considerando que formamos parte de una industria enfrentada a importantes cambios, me gustaría dedicar algunos minutos y referirme a algunos elementos que parece útil tener presente.

En primer lugar, la alta demanda por capital humano, reflejada en el alto retorno que registran los egresados de educación superior en relación a los egresados de enseñanza media. La situación que se observa en Chile es común en países desarrollados: tendencia a requerir mano de obra con mayor preparación.

Describir lo cambiante que es este mercado y mencionar algunos elementos que deben ser considerados (fortalezas, amenazas)

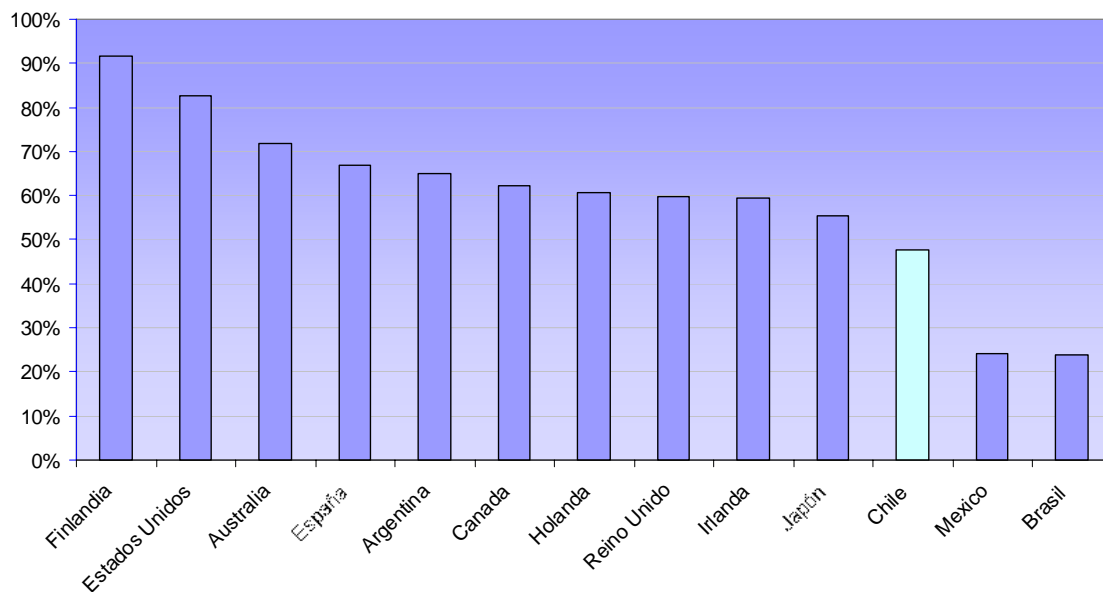
En relación a los cambios demográficos, conviene destacar que dicha tendencia ya es una realidad en los niveles de educación escolar (en enseñanza básica ya se está reduciendo la matrícula y en enseñanza media se espera que sucida en los próximos años).

Al observar la situación de la educación superior, si bien ésta aún se encuentra en una etapa de matrícula creciente (tasa de participación de población a la de países desarrollados), el notable crecimiento de la oferta de este nivel de educación ha hecho que exista un exceso de oferta importante en los últimos años, concentrado especialmente en algunas regiones y disciplinas específicas (y la información del reciente proceso de matrícula de las universidades del Consejo de Rectores muestra que este hecho se repite este año).

En relación a los cambios socioeconómicos, conviene tener presente que las facilidades asociadas a financiamiento (crédito con garantía del Estado) y el incremento en la oferta de instituciones y carreras, ha permitido el acceso a este nivel de educación a un grupo de jóvenes que con las condiciones anteriores se veían excluidos. En este sentido, las instituciones de educación superior debemos estar atentas a los intereses y preferencias que expresan estos jóvenes, adaptando los programas así como los horarios y otros. Es posible observar también que la preparación para el ingreso a la educación superior no sea adecuada, y por tanto ha sido necesario integrar cursos de nivelación...

Potencial de crecimiento ←

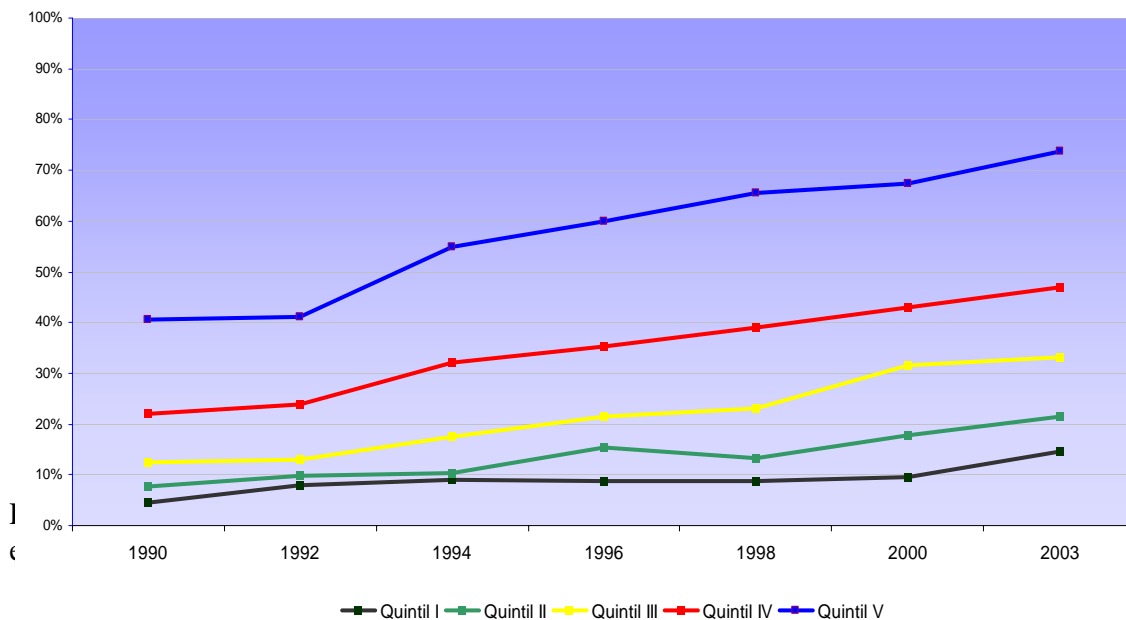
Porcentaje de Matriculas Brutas en Educación Superior



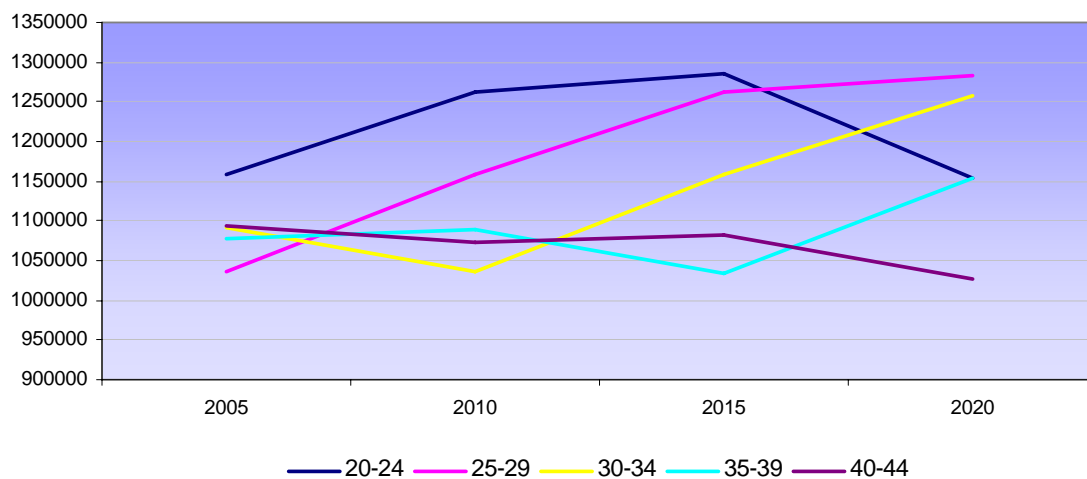
Fuente: Banco Mundial

Grupos de mayor potencial ←

Cobertura de Educación Superior por Quintil de Ingreso Autónomo Nacional

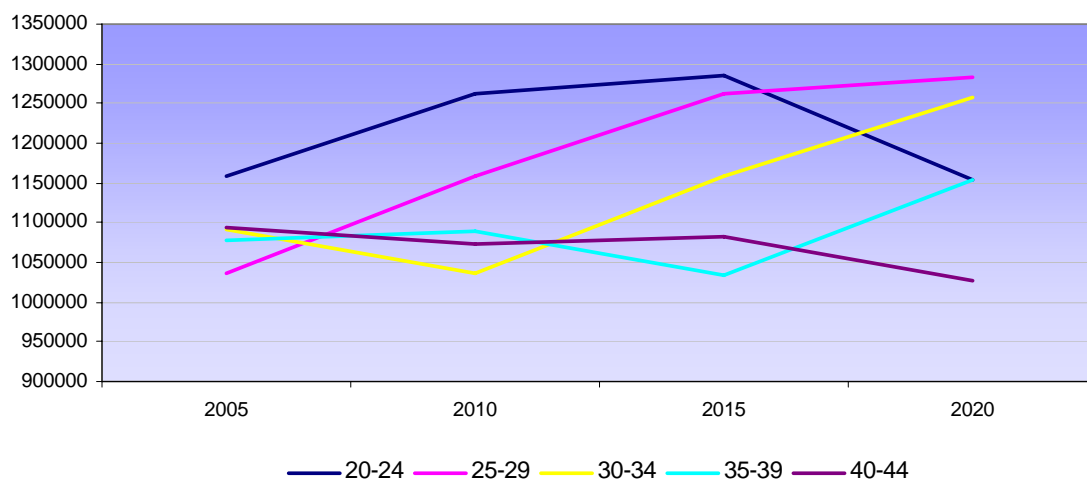


Población total estimada (zona urbana) ⇒



Fuente: INE, Demografía y Vitales.

Población estimada por grupos de edad (zona urbana) ←



Fuente: INE, Demografía y Vitales.