



Dr. Emilio Rodríguez Ponce
Rector de la Universidad de Tarapacá

Presidente Sociedad Educacional de Tarapacá (2000-2001); director honorable de la junta directiva de la Universidad de Tarapacá; rector de la Universidad de Tarapacá (2002-2006); vicepresidente Agrupación de Universidades Regionales (2004-2006); presidente de la Comisión Nacional de Acreditación (2006-2010).

La reforma de 1981: un análisis de sus objetivos y sistema de financiamiento

Hace treinta años, se llevó a cabo una reforma de la educación superior en Chile, la que consistentemente con el accionar del gobierno de aquella época, no dio lugar a discusión ni debate democrático de ningún tipo. Dicha reforma, simplemente, se diseñó y se impuso. Los posteriores gobiernos democráticos, que emergen a partir de 1990, paradójicamente avanzan, sin solución de continuidad, en la misma lógica impulsada por el gobierno militar. Ciertamente, el poder ejecutivo desde el retorno a la democracia, solo ha realizado ajustes menores al modelo de los años 80. Tales ajustes, lejos de debilitar el sistema y su diseño previo, lograron su consolidación en el mundo de las ideas, al menos entre los miembros del *establishment*, y sobre todo en el campo de los hechos reales, en el que han debido vivir las comunidades que conforman la educación superior del país.

La filosofía de aquella reforma, tuvo sus bases conceptuales y su sustento, en el principio de libertad para elegir y en la lógica de considerar al mercado, como el coordinador de la asignación de recursos. En efecto, tal como lo plantea Lavados Montes (2005), el modelo de educación superior chilena, implementado a partir de 1981, emerge desde una perspectiva que supone que la educación y el conocimiento son, antes que todo, bienes que pueden ser transados en el mercado. De esta forma, el pago de aranceles por docencia de

*Documento basado en el proyecto Fondecyt 1090116 donde el autor participó como investigador principal.

pregrado, postgrado y por prestaciones de servicios, son expresiones concretas del enfoque desarrollado. El mercado, en la filosofía subyacente al modelo, se entiende como el principal coordinador y como el responsable del derrotero que ha de tomar la educación superior, ya que, a través de la competencia y del mecanismo de precios, se habrá de regular la calidad y la pertinencia del sistema y de sus integrantes.

Bajo esta lógica, en 1981, se emprendieron una serie de amplias reformas. Fueron reformas de la educación superior, en el sentido más profundo y auténtico de la palabra, ya que se modificaron radicalmente las estructuras, los contenidos y los fines de las instituciones de educación terciaria.

Así, como lo plantea Capel (2005), en el año 1981, el sistema de educación superior, contaba solo con ocho universidades con cobertura nacional por medio de sedes regionales. Estas instituciones de educación superior cumplían con las funciones académicas tradicionales de docencia, investigación y extensión. El ingreso o acceso de los estudiantes a estas casas de estudios superiores era selectivo y se realizaba por medio de un examen nacional de admisión; su oferta docente se concentraba fundamentalmente en programas de pregrado y sus currículos académicos eran de carácter nacional. El cambio en el sistema modificó la composición del mismo, segmentándose en tres tipos de entidades académicas: universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica; cada tipo regulado por un marco normativo específico. Complementariamente al diseño de esta nueva estructura, se permitió el ingreso del sector privado como oferente de programas de pre y postgrado. De este modo, las instituciones tradicionales, vieron el nacimiento de varias decenas de universidades derivadas y privadas que, sumadas a los institutos profesionales y centros de formación técnica, elevaron la oferta académica a niveles inéditos e insospechados.

Por este camino, en el cual el mercado es el coordinador de la educación superior, el aporte del Estado al sistema de educación terciaria, llegó solo al 0,3% del producto interno bruto en el año 2006, equivalente al 14% del gasto total en el área. En otras palabras, en ese año, las familias han debido financiar el 86% del costo de la educación superior del país (Informe OCDE, 2009). En todo caso, el principal logro que exhibe el sistema actual, es que a pesar de la menor inversión del Estado en educación terciaria, la cobertura de la población entre 18 y 24 años, ha llegado a niveles históricos superiores al 50%, destacándose el hecho que siete de cada diez estudiantes que están en educación superior, son los primeros de sus familias en alcanzar este nivel de estudios (Lavín, 2011).

Considerando los supuestos del modelo impuesto en Chile pareciera justo desde el punto de vista económico e incluso social, que las personas que acceden a la educación superior deban pagar por sus estudios, ya que a fin de cuentas sus ingresos permanentes serán entre tres a cinco veces mayores que los de sus contemporáneos que no logren un título universitario. Por cierto, bajo esta lógica, las instituciones de educación superior ofrecen oportunidades de estudiar y obtener una certificación valorada en el mercado del trabajo y que conducirá a mejores empleos y a movilidad social. La evidencia empírica muestra, en todo caso, que la educación superior ha sido y es todavía una gran plataforma para la

movilidad social en Chile (Rodríguez-Ponce, 2009a).

En consecuencia, quien obtiene una educación superior, tendría en la lógica del modelo chileno, una responsabilidad ineludible para con la sociedad que le permitió educarse y esa responsabilidad implica, entre otras consideraciones, retornar solidariamente lo que se ha invertido en esa persona.

En este contexto, bajo una mirada economicista, pareciera posible plantear que el sistema chileno ha funcionado "exitosamente". Por cierto, los datos del año 2006, muestran que invirtiéndose, prácticamente, el equivalente al 25% del producto interno bruto (PIB) que se destinaba en 1973 a la educación superior, la cobertura se ha multiplicado prácticamente por tres, con lo cual en términos relativos: cada peso del Estado en educación terciaria sería, ahora, 12 veces más productivo que en ese tiempo. Más aún, se podría argumentar con cierta razón, que la calidad de las instituciones no ha sido descuidada. Considérese, por ejemplo, que las universidades privadas han pasado procesos largos de evaluación de su calidad; primero, logrando su licenciamiento por parte del Consejo Superior de Educación y luego validando dicho licenciamiento mediante su respectiva acreditación.

Por lo tanto, el sistema ha mejorado en cobertura, y las instituciones privadas, parecieran haber demostrado calidad ante las instancias evaluadoras como el Consejo Superior de Educación y la Comisión Nacional de Acreditación. Incluso, una mirada objetiva de las universidades derivadas muestra que, prácticamente, en cada región del país, estas han consolidado sus cuadros académicos en niveles superiores a los de la década de los 80 y su equipamiento e infraestructura es mayor en cantidad y calidad respecto de esa época.

¿Qué es lo que está mal en este modelo que exhibe logros que parecen ser tan evidentes? ¿Por qué centenares de miles de personas han salido a las calles a pedir una mejor educación y una educación esencialmente pública? ¿Se trata simplemente de personas egoístas y poco solidarias que mediante la presión social quieren evitar pagar por una educación que les proporcionará, sin duda, mayores ingresos en el futuro? ¿Se trata solo de grupos anárquicos que ven una oportunidad para castigar al sistema social e imponer sus ideas?

I. Una mirada del cumplimiento de los objetivos de la reforma

Una de las primeras cuestiones a considerar es si los objetivos estratégicos pregonados públicamente por los ideólogos del modelo vigente en Chile, se cumplen o no. Por lo tanto, la cuestión a dilucidar es: si efectivamente existe o no libertad para elegir; si el modelo genera bienes valiosos para los agentes; y si, finalmente, existen niveles satisfactorios de cobertura, calidad y equidad en el sistema chileno de educación superior.

Para este efecto, se realizarán una serie de preguntas estratégicas a las que se intentará dar respuesta, considerando los determinantes estructurales, los efectos y los alcances de los elementos que subyacen en dichas respuestas.

La primera pregunta es: ¿los estudiantes de la educación superior chilena tienen la li-

bertad para elegir realmente en dónde realizar sus estudios terciarios? Esta interrogante alude al corazón del sistema chileno, ya que la libertad para elegir implica dotar a cada potencial estudiante de la capacidad y del poder para obrar según su propia voluntad, haciéndose responsable de su elección.

La verdad sea dicha y es que, en la educación superior chilena, no hay libertad de elección, salvo para los miembros de los grupos altamente privilegiados desde la perspectiva social y económica.

En efecto, la educación recibida en enseñanza básica y media, es el principal determinante de los resultados de los procesos de selección universitaria. Además, considérese que la propia calidad de la formación recibida en enseñanza básica y media, está determinada por la condición social y económica de las personas.

Luego, con las excepciones normales en el campo de las ciencias sociales, la condición socioeconómica determina de manera significativa la calidad de la enseñanza básica y media, la que, a su vez, condiciona los resultados de los procesos de selección universitaria. Por ejemplo, los colegios Top-60 tienen promedios en la Prueba de Selección Universitaria (PSU) que permiten verdaderamente a sus egresados elegir qué y dónde estudiar. Al respecto, en la prueba rendida el año 2010, el 95% de estos colegios eran particulares pagados; el 3,4% fueron colegios municipalizados y el 1,6% de los casos, equivalente a un colegio era particular subvencionado (Demre, 2011). Lo anterior ilustra que la relación entre nivel socioeconómico y resultados en la prueba de selección es clara y evidente, por lo cual las condiciones de origen de los estudiantes, puede ser más determinante que sus talentos para ingresar y elegir una institución de educación superior.

Ahora bien, la misma situación social y económica pone una traba adicional al mérito académico. En efecto, aunque los estudiantes logren derrotar sus condiciones de entrada u origen social y económico, de igual modo, deben disponer de los recursos adicionales a los costos de matrícula, para garantizar su manutención personal durante los años que duren sus estudios universitarios, cuestión que restringe sus opciones reales de elección.

Por lo tanto, no cabe duda que las posibilidades de acceso y la calidad de la educación disponible para los jóvenes de Chile, se asocia indisolublemente a la condición social y económica de su núcleo familiar.

Por cierto, dos jóvenes de igual talento académico y calidad intelectual, no tienen las mismas oportunidades de elección si sus condiciones económicas son significativamente distintas. El joven con peor condición social y económica tendrá, con las excepciones que confirman la regla, una educación de menor calidad en la enseñanza básica, media y universitaria. Consecuentemente, recibirá menores ingresos que los jóvenes de igual talento, pero de una condición social y económica significativamente superior. Habrá movilidad social, ya que el joven de menores recursos: "saldrá adelante en la vida", pero sus oportunidades no se acercarán, siquiera en lo básico, a las opciones de otras personas de igual talento, cuya diferencia fundamental son las condiciones de nacimiento. Benavente

(2004), muestra que, en un conjunto de carreras universitarias, hay diferencias de remuneraciones significativas dependiendo de la universidad en la cual se obtuvo el título correspondiente.

En consecuencia, a igual talento una peor condición socioeconómica implica estudiar en un colegio con peores resultados académicos, lo que, a su vez, conlleva a acceder a una educación terciaria de menor selectividad y, consecuentemente, a un trabajo peor remunerado.

La situación es tanto, o más grave, cuando se incorpora al análisis el componente regional. Un estudiante talentoso de los quintiles más desposeídos de Arica o Punta Arenas, no tiene las mismas oportunidades de elección que un estudiante del mismo talento y de las mismas condiciones, que vive en la ciudad de Santiago. Por ejemplo, entre los colegios Top-60 de la última prueba de selección universitaria, no existe ni siquiera un colegio de ninguna de las regiones de Chile que sea municipalizado o particular subvencionado (Demre, 2011).

Así, es fácil demonizar al mercado como el responsable de los males de la educación superior en Chile, pero el culpable no es el mercado. Al mercado no se le puede pedir imposibles. Efectivamente, si como se ha dicho en las ideas anteriormente expuestas, la condición socioeconómica determina las posibilidades de elección real; si los costos de la educación no se pueden estandarizar ya que el capital social, económico y cultural de la población estudiantil es un determinante estructural de sus posibilidades de aprendizaje; si no existe una perfecta movilidad de recursos en el sistema de educación superior; si existen costos elevados de traslado para los usuarios del sistema y si la asimetría de información que existe en el sistema no permite a los estudiantes y a sus familias adoptar, necesariamente, las mejores decisiones, entonces no se le puede pedir al mercado que obre milagros.

Luego, el modelo actual no cumple con su objetivo primario de dar a las personas libertad para elegir. En efecto, en este sistema de educación superior las personas eligen lo que pueden y lo que pueden está condicionado, antes que nada, por la cuna en la cual nacieron.

La reflexión anterior parece invalidar, en sí misma, la pertinencia estratégica del modelo actual. En cualquier caso, es importante avanzar en la segunda interrogante asociada a los objetivos del sistema de educación superior: ¿el modelo genera bienes valiosos para los individuos y para la sociedad? Esta pregunta alude a otra cuestión esencial en tanto la existencia de bienes privados, es decir, bienes valiosos para los individuos que se pueden asociar a una lógica de coordinación mediante el mercado y el mecanismo de precios; sin embargo, la potencial existencia de bienes públicos generados por el modelo, rompe con la pertinencia de una lógica estricta de mercado y da lugar a la necesaria existencia de un rol determinante y activo del Estado.

En la sociedad del conocimiento tanto capital como trabajo son requeridos para la producción de bienes, pero el conocimiento es la fuente de la ventaja competitiva en la nueva

economía. Por lo tanto, desde esta perspectiva, la educación superior debe asumir un conjunto de desafíos centrales. Primero, las instituciones de educación terciaria deben constituirse en un elemento básico para generar mayores niveles de competitividad en el país. En efecto, en la sociedad del conocimiento y en un ambiente globalizado la formación de capital humano avanzado, así como la investigación, el desarrollo y la innovación constituyen pilares fundamentales de la ventaja competitiva para la nación, las organizaciones y las personas. Segundo, las instituciones de educación superior deben constituirse en una fuente esencial de oportunidades de formación continua y movilidad social. Ciertamente, la rentabilidad privada de la educación superior es aún significativa, particularmente en los países emergentes. Tercero, las instituciones de educación superior deben velar por la calidad y pertinencia de su oferta académica, cuestión de la mayor importancia para generar programas de formación e investigación que, efectivamente, impacten sobre la capacidad competitiva del país y permitan la inserción exitosa de jóvenes de familias vulnerables en el mercado del trabajo. Cuarto, las instituciones de educación superior deben vincularse con su medio aportando al desarrollo de la cultura, las artes, las letras y el desarrollo territorial (Rodríguez-Ponce, 2009b).

Es indudable que la educación superior chilena puede generar bienes privados, pero también genera bienes públicos. Por ejemplo, un año más de escolaridad tiene un impacto sobre la productividad individual que bordea entre 6 y 15% (Dowrick, 2002; Bassanini & Scarpetta, 2002; Mankiw et al., 1992), cuestión que debería conducir a una mejor remuneración para los individuos, proporcionando a estos una rentabilidad privada; pero ese mismo año adicional de escolaridad implica un incremento del potencial del producto interno bruto en proporciones que, en el largo plazo, resultan altamente significativas; contribuyendo de esta forma a un mayor bienestar y progreso para la sociedad en su conjunto.

Por su parte, la creación de conocimiento asociada a investigación, desarrollo e innovación permite la generación de nuevos productos y tecnologías y, por ende, tiene una alta rentabilidad privada y social. Por ejemplo, los trabajos de Nadiri (1993) y de Lichtenberg & Siegel (1991), muestran rentabilidades privadas superiores al 20% para las inversiones en investigación y desarrollo en diferentes sectores económicos. Por su parte, los trabajos de Frantzen (2000) y de Lichtenberg & Van Pottelsberghe (1996) muestran una rentabilidad social superior al 50% para las inversiones en investigación y desarrollo. Esto no solo ocurre en los países desarrollados, ya que Benavente (2006) demuestra que la situación se repite en una economía emergente como la de Chile. En consecuencia, la investigación, el desarrollo y la innovación son bienes que proporcionan beneficios privados, pero son también bienes públicos, en tanto generan beneficios para toda la sociedad.

La educación terciaria constituye una fuente de movilidad social con una rentabilidad privada que es aun atractiva para las personas, principalmente en los países emergentes (Duryea, 2001; Fleet, 2007), incluso en localidades o regiones distantes del centro del país (Brunner et al., 2006). Por lo demás, la formación de capital humano avanzado permite la consolidación territorial de las distintas regiones de un país. Como lo plantea Bloom et al. (2006), la educación superior tiene una serie de beneficios para una sociedad tanto desde

la perspectiva económica como desde la perspectiva social. Los beneficios económicos se asocian a: mayor recaudación de impuestos; mayor potencial de productividad para el país; mayores niveles de demanda agregada; mayores niveles de ahorro; mayor flexibilidad de la fuerza de trabajo; entre otros similares. Por su parte, los beneficios sociales se asocian a: menores tasas de criminalidad; mejor calidad de vida cívica; mayor cohesión social; aprecio por la diversidad; mejores condiciones de salud y expectativas de vida; entre otros beneficios similares.

En este punto de la reflexión emergen, con fuerza, tres consideraciones básicas. Primero, en Chile existe la tendencia a considerar a la educación superior solo como docencia, despreciando la relevancia y el rol esencial que las instituciones terciarias tienen en la investigación, el desarrollo y la innovación. Asimismo, no se suele dimensionar el verdadero valor del rol de la vinculación con el medio de las instituciones de educación superior. Probablemente, el hecho que muy pocas instituciones chilenas cumplan estos roles con solvencia, hace que se tienda a menoscabar conceptualmente y en los hechos concretos, los roles de formación de postgrado, investigación y vinculación con el medio. Segundo, la educación superior es un bien cuasi-público, que tiene componentes de bien privado y este hecho no puede ni debe ser negado; pero tampoco puede ni debe ser negado su impacto como bien público, ya que incluso desde la perspectiva más reduccionista de la docencia de pregrado y contemplando solo los impactos económicos, se pueden comprender los efectos sobre la productividad del país, la recaudación fiscal, y los mayores niveles de ahorro que genera la educación terciaria. Ahora bien, la educación superior tiene un rol vital como bien público, mucho mayor todavía cuando se incorpora la visión más integradora de los roles de investigación, desarrollo e innovación. Tercero, el conocimiento tiene valor en sí mismo, porque en el conocimiento está la fuente del progreso no solo económico, sino que las bases de la cultura, y del desarrollo de la sociedad. El afán y la vocación por aprender e investigar es el sustento del desarrollo de la humanidad; ciertamente, muchos de los principales descubrimientos, inventos y reflexiones no se llevaron a cabo bajo la lógica de la búsqueda de la productividad, sino que emergieron del talento, ingenio y la curiosidad de personas con mentes entrenadas para crear y proyectar su saber.

En consecuencia, el modelo chileno actual de educación superior es reduccionista, pues minimiza los roles fundamentales de las instituciones universitarias en la sociedad del conocimiento y desconoce, convenientemente para los grupos de interés representados en el *establishment*, la naturaleza esencialmente pública de los bienes generados por la educación terciaria.

La tercera pregunta desde la mirada estratégica es: ¿existen niveles satisfactorios de cobertura, calidad y equidad en el modelo chileno de educación superior? Esta pregunta se vincula con una revisión más profunda y crítica, de los resultados más difundidos del modelo.

Respecto de la cobertura, se sabe que ésta alcanza a más de un millón de estudiantes, lo que representa más del 50% de la población entre 18 y 24 años. En efecto, en 20 años se quintuplicó la cobertura en el 30% de las personas con menores ingresos; lo cual es

sin duda una buena noticia. Sin embargo, sólo un 19,1% de los estudiantes del 10% más vulnerable de la población ingresan a la educación superior; en tanto que un 93,3% del decil más rico logra ingresar a la educación terciaria (Lavín, 2011). Los más desposeídos no solo ingresan en menor proporción a la educación superior, sino que la posibilidad de ingresar a las universidades, en lugar de a institutos profesionales o centros de formación técnica, es mayor para las personas de mejor situación socioeconómica.

Junto a esta cobertura que muestra progreso y, a la vez, falta de equidad, es menester considerar que la deserción en la educación superior chilena es del 52% (Ugarte, 2011). Este hecho implica que más de la mitad de los estudiantes que ingresan a estudiar educación terciaria, nunca se gradúan. La duración real de las carreras suele ser 1,5 veces la duración teórica o ideal.

Sin duda, estas cifras dejan de manifiesto que el sistema fracasa en su cometido, ya que si bien tiene las puertas abiertas para el ingreso, las puertas de la salida al éxito están llenas de obstáculos. Por eso, cuando se dice que siete de cada diez personas que ingresan a la educación superior son primera generación familiar en lograrlo, resulta fundamental conocer la respuesta a: ¿cuántas de esas siete personas finalmente se gradúan y en cuánto tiempo lo logran?

Probablemente, para algunas personas, sea mejor no ingresar a la educación superior, que salir de esta sin éxito, con los sueños y las ilusiones rotas y con un endeudamiento que acechará y limitará su consolidación familiar y económica.

El sistema chileno muestra una cobertura creciente y en progreso, pero esta es una falsa cobertura. En efecto, más de la mitad de las personas que están en educación superior no se graduarán nunca. En cuanto a equidad el sistema es claramente deficiente.

Respecto de la calidad, todas las universidades privadas pasaron por largos procesos de evaluación por parte del Consejo Superior de Educación. No obstante, este hecho no ha sido garantía de calidad. Por cierto, instituciones licenciadas no fueron capaces de pasar posteriores procesos de acreditación, dejando en evidencia que el licenciamiento fue prematuro, muy flexible o simplemente las instituciones cambiaron radicalmente sus proyectos educacionales una vez que lograron su autonomía. La misma acreditación, que en algún momento mostró méritos innegables en cuanto a su impacto en los procesos de mejoramiento en las instituciones (Ipsos, 2010); cada vez ha perdido mayor vigor y credibilidad.

Por ejemplo, en los procesos de acreditación institucional de fines de 2010, todas las instituciones que postularon fueron acreditadas. Lo anterior podría implicar que ha existido un mejoramiento notable en las instituciones de educación terciaria en Chile o que, simplemente, la vara de medida y los parámetros de exigencia han caído a niveles lamentables. Ahora bien, cuando se observa el estado y el bajo nivel de calidad con el cual operan sedes de instituciones llamadas universitarias, sobre todo en las regiones del país, queda en evidencia que el sistema de aseguramiento de la calidad en Chile, no está garantizando el

cumplimiento de estándares mínimos, al menos en las sedes regionales.

Sin embargo, esto no ocurre solo en las acreditaciones institucionales. Recientemente, a fines del año 2010, una institución universitaria acreditó su carrera de Medicina ante una agencia privada, por dos años. Lo que debería significar que en dicha carrera hay garantía de calidad. Sin embargo, el 48% de sus titulados, luego de siete años de estudio, reprobó el examen médico nacional, dejando en evidencia su escaso nivel de preparación y conocimiento (Rodríguez-Ponce, 2011).

La relación cliente-proveedor entre instituciones de educación superior y agencias privadas, de acreditación de carreras y programas, genera una relación intrínsecamente compleja, con la existencia de riesgos implícitos similares a los que la evidencia empírica muestra en el caso de las instituciones privadas clasificadoras de riesgo, cuya responsabilidad en la reciente crisis económica mundial ha sido significativa (Instituto Iberoamericano de Mercado de Valores (IIMV), 2009). Efectivamente, si quien evalúa es una institución con fines de lucro, cuyos beneficios principales se obtienen de la venta de servicios a quienes son los evaluados y si, además, la relación de evaluación es a largo plazo y puede ser una relación de cliente - proveedor permanente, entonces es posible que exista riesgo moral, ya que las consecuencias de evaluaciones poco rigurosas o convenientes para los clientes y el negocio de los vendedores del servicio, no son plenamente asumidas por las agencias de acreditación. Por cierto, en un marco de asimetría de información, solo en el largo plazo el mercado y la propia Comisión Nacional de Acreditación, podrían descubrir conductas no apropiadas a los fines del sistema nacional de aseguramiento de la calidad.

En consecuencia, el sistema de educación superior chileno, muestra una cobertura creciente, pero esconde la realidad de altos niveles de deserción y una prolongada permanencia o duración excesiva de los estudios. Por lo demás, no hay equidad en el acceso y la calidad institucional de las carreras y de los programas, no está garantizada en el contexto de un sistema de aseguramiento de la calidad que pierde consistencia y credibilidad.

II. El sistema de financiamiento

La consolidación del sistema nacional de educación superior ha tenido como estrategia fundamental el diseño de un sistema de financiamiento, cada vez más orientado a la demanda. Mientras en 1981, el sistema y las instituciones se financiaban básicamente a partir del Aporte Fiscal Directo, en la actualidad la diversificación de ingresos es una realidad. Los aranceles por matrícula de pregrado, postgrado, y la venta de servicios conforman la estructura de ingresos a la cual se suman proyectos de inversión conseguidos en concursos del Ministerio de Educación y fondos para investigación.

Efectivamente, los recursos públicos asignados a ayudas estudiantiles, se incrementaron durante el periodo 1990-2010 en más de 18 veces. De este modo, la matrícula ha llegado a una cobertura superior al 50% de la población entre 18 y 24 años. Por lo demás, como lo indica Brunner (2011) las personas con educación superior en el grupo de edad entre 25 y 34 años llegan a un 34% en la actualidad. De esta manera el negocio de la educación

superior bordea los US\$ 6 mil millones anuales, incluyendo los proveedores y empresas relacionadas al sistema.

Como contraparte, los recursos destinados al Aporte Fiscal Directo e Indirecto han caído, en términos reales, sobre \$200 mil millones al año (Méndez, 2011). Este hecho deja de manifiesto que las políticas post – gobierno militar, simplemente afianzaron la lógica de mercado, con la excepción del programa Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Superior (Mecesup), que ha sido el principal y, prácticamente, único respiro para sustentar inversiones en las instituciones del Consejo de Rectores de Universidades Chilenas.

Una mención especial merece la instauración del Crédito con Aval del Estado. Iniciativa que emergió como una solución a la creciente demanda por crédito solidario entre las universidades del Consejo de Rectores de Universidades Chilenas y como una solución, además, para enfrentar la demanda de las instituciones privadas que solicitaban que sus estudiantes contaran con financiamiento crediticio. Su diseño consideró varios aspectos de difícil implementación: primero, la definición de un arancel de referencia a partir de una fórmula diseñada *ex profeso* para que las instituciones de mayor prestigio quedarán clasificadas con los aranceles más altos. De igual modo, el arancel de referencia ha sido una pesada carga para la totalidad de las instituciones del Consejo de Rectores que cuentan con altos estándares de calidad y cantidad en su cuerpo académico, por lo que los aranceles de referencia no representan los aranceles reales; segundo, se dejó al funcionamiento del mercado financiero la definición de la tasa de interés, pensándose, probablemente, en una tasa razonable para un crédito básicamente sin riesgo, pero las tasas alcanzadas estuvieron fuera de toda norma, llegándose a niveles una tasa real del 6%.

Dicha tasa genera varias paradojas. Primero, para una familia resulta más conveniente vender su casa o bien raíz a fin de disponer del dinero que le permita pagar la totalidad de la carrera, y endeudarse en un crédito hipotecario para luego recuperar una casa o bien raíz equivalente. En su versión simplificada, esta opción de arbitraje financiero puede proporcionar un ahorro neto del 2% anual. Segundo, dos hijos de una misma familia, uno con crédito solidario y el otro con Crédito con Aval del Estado, que estudien la misma carrera tendrán que asumir una diferencia en tasa de interés real equivalente al 4% anual. Tercero, la rentabilidad esperada de la educación superior para un país desarrollado bordea el 8,5% (Boarini & Strauss, 2007) con lo cual una tasa del 6% se apropia de la mayor proporción de la rentabilidad privada de seguir estudios superiores.

El Crédito con Aval del Estado ha sido la máxima apuesta para desarrollar el mercado de la educación superior y su diseño e implementación se gestó 16 años después de terminar el gobierno militar. No solo se trató de desarrollar el mercado del pregrado, sino que también el mercado financiero. Aunque previamente varias instituciones privadas habían otorgado, por años, créditos directos a sus estudiantes, sin fiscalización de ningún tipo.

El énfasis estratégico dado al sistema chileno de educación superior, ha derivado en aranceles de matrícula que, en términos relativos, están entre los más elevados del mundo.

Por ejemplo, el arancel promedio de las universidades chilenas corresponde al 41% del ingreso per cápita del país; mientras que en los Estados Unidos esa proporción es del 28%, en Australia es el 12% y en Canadá es el 10% (Meller, 2011).

Junto a la definición de aranceles, varias instituciones han desarrollado su propio mercado financiero con sus estudiantes. Es decir, han aprovechado la oportunidad de disponer de un "mercado cautivo". Los términos de los créditos otorgados a los alumnos, prácticamente no han tenido ningún tipo de control ni evaluación en términos de: tasas de interés, condiciones de las reprogramación, plazos otorgados, etc.

III. Ideas finales

Hoy por hoy en la educación superior de Chile, no hay lugar para las ambigüedades. Se hace imprescindible una profunda reforma. Dicha reforma debe tener como elementos centrales la definición de objetivos estratégicos éticos y coherentes con una sociedad democrática. En efecto, los objetivos estratégicos de un sistema de educación superior debe asociarse, al menos, a las siguientes dimensiones: provisión de bienes para el país; equidad en todos los niveles y ámbitos del sistema y aseguramiento de la calidad.

Respecto de la provisión de bienes, lo más importante es romper con la ceguera conceptual de un cierto sector dominante del *establishment*, que no puede ni quiere ver más que los bienes privados que genera el sistema chileno. Un verdadero sistema de educación superior generará bienes privados, tales como mayor educación y potencial productivo para los individuos de una sociedad, lo que ampliará sus horizontes y oportunidades laborales; pero la educación superior generará, en primer lugar, bienes públicos. Un objetivo estratégico para un sistema educacional, prácticamente en cualquier parte del mundo, es: contribuir al mejoramiento de la sociedad; mejorar la calidad de vida cívica; fortalecer los principios democráticos y del humanismo; lograr mayor cohesión social, etc. Estos objetivos no están reñidos con los beneficios privados que proporciona la educación superior ni con otros bienes públicos de carácter económico, tales como: los impactos sobre la productividad del país; la recaudación fiscal y los mayores niveles de ahorro que genera la educación terciaria, entre otros similares.

Ahora bien, un objetivo de este tipo que reconoce la generación de bienes públicos, supone que el Estado tiene la obligación moral y el imperativo estratégico de financiar la educación de pregrado; postgrado; la investigación y la vinculación con el medio. Por lo tanto, la gratuidad de la educación de pregrado para los alumnos talentosos de los grupos social y económicamente vulnerables es esencial, tanto en el pregrado como en el postgrado. Pero no basta con esto, el Estado tiene un rol fundamental en la investigación y en la vinculación de la educación terciaria con su medio.

Para estos propósitos resulta vital disponer de universidades públicas y centros de formación técnica públicos en cada región del país. No existe mejor forma de proveer bienes públicos que por medio de entidades que tienen fines públicos. Las mejores universidades

del mundo, tienen fines públicos explícitos y cuentan con un financiamiento significativo del Estado.

Estas entidades públicas deben constituirse en instituciones que ofrezcan, en lo pertinente a su misión, formación de pregrado, postgrado, investigación y vinculación con el medio gratuita para las personas de los grupos vulnerables y en niveles más altos de calidad nacional. Todo Chile es Chile, no solo Santiago es Chile. Todos los chilenos merecen un sistema de educación superior que cumpla con su rol en cada región del país. El centralismo destruye la sociedad, la aliena, la menoscaba y la hace vulnerable incluso a las tensiones externas.

Por su parte, la equidad tiene al menos, las dimensiones: social y económica y la regional. Un sistema de educación superior debería garantizar el acceso pleno y en las mejores condiciones de las personas talentosas, con independencia del lugar en el que nacieron. Lugar en sentido de la condición social, o cuna económica de las personas, y lugar en sentido de la región del país en que estas personas viven.

Las personas tienen talentos equivalentes en cada región del país; tanto quienes estudian en colegios privados como aquellos que lo hacen en escuelas públicas. El talento, al revés de lo que hace el sistema de educación superior chileno, no discrimina por nivel social, ni por territorio.

Por lo tanto, se requiere que en cada región del país las instituciones públicas asuman el compromiso de un acceso garantizado a los mejores alumnos de sus respectivos cursos, dejando de lado la prueba de selección universitaria como único criterio de selección. Sin embargo, no basta con esto; adicionalmente, se requiere que el sistema de educación superior, en subsidio al sistema de enseñanza básica y media, genere programas remediales que aseguren niveles de éxito y titulación superiores al 70%, como ocurre en los países desarrollados.

Finalmente, el sistema debería dar garantía pública de la calidad de las instituciones. Ciertamente, las entidades del Estado deberían tener, por definición, los más altos estándares de calidad, amplitud y complejidad. Estas instituciones deberían rendir cuenta pública de su quehacer y evaluar su calidad sistemáticamente con la meta de constituirse en referentes de calidad nacional y en Iberoamérica. Por cierto, es posible que también operen en el sistema otras instituciones de tipo privado, las cuales deberían rendir pruebas permanentes, sistemáticas e ininterrumpidas de su calidad, no sólo a nivel de la consistencia interna de sus propósitos, fines y accionar; sino que a nivel del cumplimiento de estándares objetivos y cuantificables de calidad. No solo a nivel de sus procesos, sino que además de sus resultados.

Referencias

- Bassanini, A. & Scarpetta, S. (2002). *Does human capital matter for growth in OECD countries? A pooled mean-group approach*. *Economics Letters* 74, pp. 399-405.
- Benavente, J.; Rappoport, D. & Meller, P. (2004). *Rankings de universidades chilenas según los ingresos de sus titulados*. Banco Central de Chile, Documentos de Trabajo, N° 306, diciembre.
- Benavente, J. (2006). *The Role of research and innovation in promoting productivity in Chile*. *Economics of Innovation and New Technology*, V. 15, N°. 4-5, pp. 301-315.
- Bloom, D.; Canning, D. & Chan, K. (2006). *Higher education and economic development in Africa*. Harvard University.
- Boarini, R. and H. Strauss (2007). *The Private Internal Rates of Return to Higher Education: New estimates for 21 OECD countries*. OECD Economics Department Working Papers no. 591.
- Brunner J.J.; Bonnefoy, J.; Elacqua G. & González, S. (2006). *Capital Humano en la Región de Tarapacá*, Universidad Adolfo Ibáñez, p. 75. Santiago - Chile.
- Capel, A. (2005). *Cambios en el sistema de educación superior en Chile y sus efectos en la gestión financiera*. *Revista de Calidad en la Educación*. Consejo Superior de Educación N°22, pp. 283 - 329.
- DEMRE (2011). *Proceso de admisión 2011, resultados de selección*. Universidad de Chile, Vicerrectoría de Asuntos Académicos, Departamento de Evaluación, Medición y Registro Educativo. Santiago - Chile.
- Dowrick, S. (2002). *Ideas and education: Level or Growth Effects?* Thirteenth Annual East Asian Seminar on Economics Productivity. pp. 20-22. Melbourne - Australia.
- Duryea, S. & Pagés, C. (2001). *Human Capital Policies: What they Can and Cannot do for Productivity and Poverty-reduction in Latin America*. Forthcoming in: *American Foreign Economic Relations: Policy Dilemmas and Opportunities*. United States: North South Press.
- Fleet, N. (2007). *Rentabilidad privada de la educación superior*. Working Paper. Comisión Nacional de Acreditación. Santiago de Chile. V. 5, p. 29
- Frantzen, D. (2000). *Innovation, international technological diffusion and changing influence of R&D on productivity*. *Cambridge Journal of Economics*, V. 24, pp. 193-210.
- Grant, R. (1996). *Toward a knowledge-based theory of the firm*. *Strategic Management Journal*, V. 17, Winter special issue, pp. 109-122.
- IIMV (2009). *Rol de las Clasificadoras de Riesgo en la Crisis Financiera Internacional*. Instituto Iberoamericano del Mercado de Valores Santiago de Chile.

IPSOS (2010). *Informe final: Estudio exploratorio sobre efectos de la acreditación institucional en la calidad de la educación superior en Chile*. Preparado para la Comisión Nacional de Acreditación, Santiago - Chile.

Lavados, J. (2005). *Desafíos pendientes de las políticas públicas en educación superior*. Revista Calidad en la Educación. V. 22, N° 1, pp. 23-36.

Lavín, J. (2011). *El modelo de educación superior para el Chile del futuro*. Presentación del ministro de Educación en el salón de honor Congreso Nacional, 13 de enero, 2011.

Lichtenberg, F. & Siegel, D. (1991). *The impact of R&D investment on productivity- New evidence using R&D - LRD Data*, Economic Inquiry, 29, pp. 203-228.

Lichtenberg, F. & Van Pottelsberghe, B. (1996). *International R&D Spillovers: A Re-Examination*. NBER Working paper N° 5668. Issued in July 1996.

Mankiw, N. Romer, D. & Weil, D. (1992). *Contribution to the empirics of economic growth*. Quarterly Journal of Economics, V. 107, N°. 2, pp. 407-437.

Nadiri, M., (1993). *Innovations and Technological Spillovers*. NBER Working Paper N°. W4423.

Rodríguez Ponce, E. (2009a). *The role of universities in the knowledge society and globalization: Evidence from Chile*. Interciencia, V. 34, N°. 11, pp. 822-829.

Rodríguez-Ponce, E. (2009b). *Las universidades en la sociedad del conocimiento*. pp. 35-68. En Arata Andreani, A. y Rodríguez Ponce, E. (Eds.) *Desafíos y perspectivas de la dirección estratégica de las instituciones universitarias*. Ediciones CNA Chile. p. 549.

Rodríguez-Ponce, E. (2011). *"Sistema de acreditación y calidad de la educación superior"*. Presentación efectuada en Sala de Lectura, de la Cámara de Diputados, Congreso Nacional, Santiago - Chile.

Ugarte, J. (2011). *Desafíos de la educación superior chilena*. Disponible en: <http://www.cedus.cl/?q=node/1634>



Tercer coloquio



Evolución histórica de la regulación en el sistema de educación superior



Hernán Larraín Fernández



María José Lemaitre del Campo



Gonzalo Vargas Otte



