



## Sergio Bitar Chacra

Ingeniero Civil de la Universidad de Chile (1963); postgrado en Economía en el Centre d'Etudes de Programmes Economiques, París (diploma, 1965); Master en Administración Pública en la Universidad de Harvard, (MPA, 1971). senador de la República (1994-2002); ministro de Educación (2003-2007); presidente del Partido por la Democracia (2006-2008); ministro de Obras Públicas (2008-2010).

---

## Educación superior en Chile: avances hasta 2010 y nuevos desafíos para el 2020

Si queremos lograr nuevos cambios sustantivos en educación superior, es necesario tener un diagnóstico y una evaluación certeros de los avances e insuficiencias.

Entre 1990 y 2010, casi se cuadruplicó la matrícula en educación superior. Aún más vertiginoso fue el avance entre 2005 y 2010; entonces pasamos de 600.000 a un millón de estudiantes. Así, la cobertura para esa cohorte de 18 a 24 años superó el 40%. Y por vez primera los estudiantes de escuelas técnicas recibieron recursos públicos para financiar sus matrículas. La matrícula se elevó en el periodo 2005-2010, y ese último año, por primera vez, ingresó igual número de jóvenes a carreras universitarias que a las técnicas. Se disparó el número de alumnos que rindió la PSU, impulsado por el anhelo de avanzar y apoyado en las políticas de financiamiento. Evolucionó de 170.000 en 2005 a 250.000 en 2010.

En educación terciaria, técnica y universitaria, se aumentó el financiamiento (crédito con aval del Estado y becas) y se instaló la acreditación de las instituciones y carreras. Mediante estas acciones se ha logrado incrementar velozmente la cobertura y promover alguna mejoría de la calidad. Asimismo, se consiguió la ampliación del financiamiento a la educación superior y su extensión a jóvenes de menores ingresos en universidades y centros de formación técnica (CFT). En postgrado, la creación del sistema Becas Chile está expandiendo aceleradamente el capital humano avanzado del país. Durante la última década

---

se avanzó bastante en capacidad de investigación e infraestructura, gracias a la ley que estableció un royalty a la gran minería del cobre y que creó el Consejo de la Innovación. Los programas de infraestructura del Mecesus también expandieron esas capacidades. Estos logros exigieron derrotar enormes adversarios. En educación superior predominan intereses privados. En efecto, el proyecto de ley de acreditación de la calidad de las universidades enviado al Congreso en 2004 recibió una inmediata embestida de los propietarios y directivos de las universidades privadas. El proyecto de crédito estudiantil con aval del Estado se tramitaba paralelamente en el Congreso. Los grupos opositores repudiaban el de acreditación y aplaudían el de créditos estudiantiles. Para avanzar hubo que ligar ambos proyectos: únicamente habría crédito a los estudiantes de universidades acreditadas. El Estado no puede destinar recursos sin garantía de calidad.

La acreditación era indispensable para corregir la mala calidad de la enseñanza que constataban los propios alumnos, así como evitar un pago excesivo de las familias en un sistema pobremente regulado. La derecha arguyó el peligro de una intervención del Estado. Se alegó que las agencias encargadas de evaluar responderían a los criterios de las universidades históricas y que impondrían sus modelos, limitando la innovación. Se invocó la intocable "autonomía" de las universidades para crear las carreras, decidir sus currículos y juzgar sus resultados por sí solas. El argumento era simple: el mercado decide, los alumnos y sus familias eligen.

Las 25 universidades del Consejo de Rectores, aquellas históricas que existían antes de las normas decretadas por la dictadura en 1980, aceptaron y respaldaron el proyecto del gobierno. Varias privadas iniciaron un intenso lobby. La derecha bloqueó y luego intentó minimizar la regulación del Estado. La Concertación reaccionó propiciando la obligatoriedad de acreditar todas las carreras, no solo medicina y pedagogía, como contemplaba el proyecto original del Ejecutivo. El desenlace: cerca de 800 indicaciones en la Comisión de Educación del Senado. En un primer momento, me parecieron infranqueables.

Pero el argumento de la calidad en la educación superior fue ganando adeptos. Alumnos y familias, especialmente las de ingresos medios y bajos, querían proteger su enorme inversión en tiempo y dinero. Finalmente, el proyecto corregido se transformó en ley e incluyó la obligatoriedad de acreditar las carreras de pedagogía y medicina.

Hoy, prácticamente nadie discute la conveniencia de esa ley. Sin embargo, su aplicación ha sido débil, ha contado con pocos recursos y escasa supervisión de las agencias. La práctica nacional y la experiencia internacional nos permitirán perfeccionar procedimientos, estándares y mediciones. Pero es innegable que la ley ha permitido, al igual que la evaluación docente, que universidades y maestros se autoevalúen y mejoren.

En educación superior se impulsó otra iniciativa para dar más acceso a jóvenes de los tres primeros quintiles a carreras universitarias y técnicas: los créditos con aval del Estado. Solo existía un sistema de crédito para los estudiantes de Consejo de Rectores. Muchos jóvenes de sectores modestos, contando con mérito y puntaje, no podían acceder a otras universidades privadas ni a carreras técnicas por falta de recursos de sus familias. Tam-

poco podían acceder a créditos bancarios y los de Corfo eran caros. El Estado no disponía entonces de suficientes recursos fiscales para resolver de manera masiva esa necesidad de acceso. La idea de otorgar el aval del Estado, permitiendo que las familias más modestas no tuvieran que pagar sino que el profesional lo haría al salir, abrió las puertas.

No fue fácil dar el paso. Los dirigentes estudiantiles de las universidades del Consejo de Rectores rechazaron inicialmente la idea y pidieron la expansión de su propio sistema. Algunos expresaron su preocupación porque su sistema de crédito estatal, directo a los estudiantes, con interés fijo de 2%, fuera reemplazado por el nuevo, a tasas de interés más altas.

Las protestas se propagaron. Se iniciaron conversaciones directas con los dirigentes. La dificultad de los cambios se origina siempre en la oposición de los que sienten amenazados sus derechos y el escaso o nulo apoyo de los que serán favorecidos. Al final, se logró un valioso acuerdo. Se otorgaron recursos suficientes para cubrir el pago de un "arancel de referencia" a los alumnos de los tres primeros quintiles y a una parte del cuarto, incrementado a su vez las becas. El acuerdo contribuyó, en 2005, a la aprobación en el Congreso de la ley de Crédito con Aval del Estado, que se puso en marcha el 2006.

Además, se pudieron reformar los estatutos de la Universidad de Chile, las demás estatales no dieron el paso. ¿Por qué las demás universidades estatales no cambiaron sus estatutos? Vigentes desde la dictadura, tales estatutos confieren alto poder al rector, en esos tiempos designado por el gobierno de facto. A pesar de requerir a los rectores, sus universidades no siguieron el ejemplo de la Universidad de Chile.

Tampoco conseguimos corregir el trato discriminatorio de la ley vigente contra las universidades estatales, sujetas a controles ex ante de la Contraloría General de la República, mientras las privadas actúan sin restricciones ni transparencia, incluso cuando reciben fondos públicos. Además, burlando el carácter de instituciones sin fines de lucro, ciertas universidades privadas constituyen consorcios inmobiliarios, luego cobran arriendos por las dependencias que ocupan las universidades, generando utilidades por esa vía.

Es apremiante modificar las normas de gestión de las universidades estatales, de su organización institucional y el incremento de los aportes públicos. Se trataba y se trata ahora de autorizar a las públicas a decidir sin autorización previa, sino con revisión posterior de la Contraloría y a contratar con la banca préstamos de largo plazo para su expansión, como las privadas.

Esta iniciativa chocó con dos detractores principales: el Contralor General de la época, quien se opuso a suprimir la fiscalización ex ante argumentando riesgos de corrupción y la negativa del Ministerio de Hacienda, que deseaba preservar un control del gasto de las universidades estatales. Esos dos cambios no fructificaron. Siguen pendientes.

---

## I. Nuevos desafíos y propuestas

Ahora viene una nueva etapa. Corresponde emprender un cambio legal, institucional y financiero de la educación superior. Para ello, es imperativo estructurar un acuerdo político.

¿Por qué? En educación media alcanzamos cobertura casi total en 2010, pero hubo rezago en la formación de profesores y el aprendizaje en el aula. Tampoco corregimos con la intensidad necesaria las desigualdades y la segmentación, que persisten, dañando la igualdad y la calidad. Urge ahora evitar que nos pase lo mismo en educación superior: fuerte expansión de la cobertura y débil resguardo de la calidad. A comienzos del siglo XXI la educación terciaria equivale a lo que a mediados del siglo XX era la educación secundaria. No podemos atrasarnos. Para acelerar el paso, así como el Estado aseguró progresivamente la gratuidad de la educación escolar, realizándose una reforma constitucional en 2003 para garantizar la educación secundaria, también el Estado debe elevar el financiamiento a la educación superior, universitaria y técnica. Aquí hay un atraso mayor, que recae desproporcionadamente en los estudiantes y sus familias.

Sin embargo, se han acumulado necesidades que ameritan una reforma mayor, que aborde cinco aspectos: 1) continuar la ampliación de la cobertura, 2) mejorar la acreditación de la calidad, 3) realizar una reorganización institucional, 4) elevar el financiamiento y 5) acrecentar la investigación científica y tecnológica.

### 1. Ampliar la cobertura

Si cubrimos algo más del 40% de la cohorte de 18 a 25 años cursando educación superior en 2011, bien podemos alcanzar al 80% de esa cohorte antes de 2020, proporción que ya alcanzó Corea del Sur.

¿Qué pasos dar para lograrlo?

Deben impulsarse varias acciones simultáneas:

Primero, acrecentar los aprendizajes en la educación media, reforzando 7° y 8° básico y reducir la proporción de jóvenes que deserta antes de terminar ese nivel. Segundo, instalar más propedéuticos en las universidades para nivelar la formación escolar de muchos buenos alumnos provenientes de la educación municipal pública y dejarlos en condiciones de triunfar en la educación superior. Tercero, ampliar la cobertura y mejorar la calidad de las carreras técnicas. Y, cuarto, incrementar el financiamiento en becas y subsidiar las tasas de interés de los créditos, para aliviar a las familias de ingresos medios y bajos, que aportan una proporción a veces insostenible de sus ingresos a la educación de sus hijos.

La deserción en la educación superior es alta y la permanencia larga. La mayor parte de los jóvenes que abandonan argumentan razones económicas. En consecuencia, para asegurar el término de los estudios en un plazo razonable no debe faltar el apoyo económico a los

estudiantes meritorios que carecen de sostén familiar. El Estado debe asignar crecientes recursos en ayudas a los estudiantes durante los próximos años.

## 2. Mejorar acreditación para garantizar la calidad

La acreditación, inicialmente voluntaria, exigida por ley desde 2006, ha inducido comportamientos más rigurosos y transparentes en las instituciones académicas. Fue un paso adelante. Sin embargo, hay diversos procedimientos que deben ser reexaminados y refinados.

En Chile se registran cerca de 200 instituciones de educación superior, 60 de ellas universidades, 25 pertenecientes al Consejo de Rectores, de las cuales, 16 son estatales. Hay más de 40 institutos profesionales, sobre 70 centros de formación técnica y 15 instituciones de las Fuerzas Armadas (CNA, 2010). Las carreras se cuentan por miles.

Esta expansión un tanto descontrolada acaeció en 1983, desatada por las nuevas normas dictadas en dictadura y consagradas en la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) promulgada en marzo de 1990, a días del fin de la dictadura, sin Congreso, ni partidos, ni libertad de expresión.

Sólo en pedagogía se ofrecen más de 700 carreras. De éstas, según cifras de la Comisión Nacional de Acreditación, cerca del 60% están acreditadas y -de ese porcentaje- el 60% consigue acreditarse por menos de tres años, plazo brevísimo que evidencia importantes falencias. Aplicar con severidad los sistemas de acreditación a las carreras de pedagogías tiene la más alta prioridad. La que no apruebe no debe continuar.

¿Qué le ocurre al que no quiere acreditarse o que no pasa la acreditación? No basta con excluirlos de los aportes públicos, como establece la ley vigente. El incumplimiento de la acreditación debe generar sanciones y éstas deben ser informadas a los estudiantes y sus familias. Es indispensable corregir lo que no se logró aprobar por oposición de los parlamentarios de derecha: transparencia de información académica y financiera de las universidades privadas.

También es paupérrima la calidad de muchos centros de formación técnica. Algunos se asimilan más a un negocio que a un centro académico. Su acreditación es primordial. Para que estas carreras tengan éxito es indispensable mejorar su conectividad con carreras universitarias, instalar más CFT en regiones para que se fortalezcan las capacidades regionales y su vinculación con el sector productivo. El sistema debe poseer flexibilidad para promover el egreso y el retorno: estudiar, trabajar y volver a los estudios.

Entre los cambios que sugieren la experiencia nacional y la internacional menciono la fijación de estándares más precisos y medibles, adaptados a la diversidad de universidades, pues las hay de muy distinto nivel, elevar los requisitos de calidad de los evaluadores y las agencias, nacionales e internacionales y contemplar el seguimiento de las decisiones que se van adoptando por cada universidad y en cada carrera entre una y otra evaluación.

---

Estos antecedentes deben ser difundidos, con normas exigentes de transparencia, a las familias y opinión pública en general.

### 3. Nuevo marco regulatorio para las universidades

El tercer campo de acción es la normativa legal que rige las instituciones universitarias y técnicas. ¿Qué modificaciones impulsar?

- Las universidades estatales deben contar con normas de gestión flexibles, con las consiguientes exigencias de transparencia y rendición de cuenta. La actual legalidad coloca a las universidades estatales en desventaja ante las privadas: las somete a la Contraloría General de la República, la trata como organismos públicos y a los académicos como funcionarios, no les permite financiarse en la banca sin autorización del Ministerio de Hacienda. Están sometidas a una legislación discriminatoria.
- Las universidades estatales deben contar con un trato preferencial del Estado. Ellas cumplen funciones vitales para el desarrollo en democracia. A lo menos cuatro razones justifican la necesidad de apoyarlas y promover su expansión. En primer lugar, como ya lo destacué al hacer un paralelo con la misión y funcionamiento de las universidades privadas, las universidades estatales constituyen el espacio para la formación de nuevas generaciones en los valores de libertad, el cultivo de un pensamiento laico, plural, republicano y crítico de la sociedad. Segundo, en éstas se asegura un acceso libre, por talento y mérito, sin discriminación por religión, raza ni situación económica. Tercero, las universidades estatales son instituciones a las cuales la sociedad les encomienda elaborar diagnósticos y propuestas para superar los grandes desafíos y necesidades nacionales y regionales, así como promover el desarrollo del país, formando profesionales de calidad en las áreas donde las regiones poseen ventajas comparativas. Cuarto, el Estado les encomienda el avance científico y artístico-cultural, la formación de doctorados y postgrados y les exige ser vanguardia de excelencia en docencia e investigación.
- La organización de las universidades del Estado requiere enmiendas para cumplir mejor los propósitos mencionados. Debe modificarse el sistema de elección de las máximas autoridades, para que ellas respondan a la sociedad y a los objetivos y tareas que ésta les encomienda, a cambio de un financiamiento público especial. La forma de gobierno de las universidades estatales— su estructura directiva, generación de las autoridades, organización, atribuciones y controles— es deficiente. Al radicar la elección de las autoridades en los propios académicos y personal del plantel, se corre el riesgo de responder sólo a la lógica interna, configurándose una suerte de cooperativa de académicos, perdiéndose de vista los requerimientos que la sociedad les encomienda.
- A la vez, las universidades estatales deben configurar una red entre todas ellas, mejor coordinada, sin duplicaciones, con equivalencia de créditos, títulos y estándares internacionales.
- La universidad estatal que no se acredita no está cumpliendo su misión y, en consecuencia, no podría merecer un trato público preferente. Incluso no se justificaría la permanencia de una universidad estatal incapaz de pasar una acreditación. Tal

situación desprestigia a las demás, entre las cuales destacan las mejores de Chile y de las regiones del país.

- También se requieren modificaciones legales para regular a las universidades privadas. La ley establece que las universidades son instituciones sin fines de lucro. Sin embargo, esta norma se ha eludido, creándose empresas inmobiliarias que extraen utilidades que se destinan a propósitos no educativos. Un cambio legal es indispensable para impedir estas distorsiones. Existen variadas propuestas para reorganizar, que deben abordarse con prontitud.
- Paralelamente, las universidades deben establecer un sistema de tres niveles (licenciatura, maestría, doctorado) que les otorgue más flexibilidad, acorte carreras innecesariamente largas y reduzca la alta deserción. Asimismo, debe separarse el otorgamiento del título académico de la licencia profesional, dejando el primero en manos de la universidad y el segundo en organizaciones profesionales mandatadas por el Estado, como ocurre en los países desarrollados, lo que en Chile sólo se aplica en el caso de los abogados.
- La nueva política de educación superior debe generalizar con más celeridad en Chile los acuerdos de Bolonia, relativos a la equiparación de títulos y a la equivalencia de créditos académicos. El informe de expertos (OECD, 2009) proporciona diagnósticos y recomendaciones de valor para iniciar lo que allí denominan "reformas de segunda generación".

#### 4. Aumentar el financiamiento público

Se requiere aumentar los recursos públicos a la educación superior chilena. Chile es el país de la OCDE con menor proporción de aportes estatales a la educación terciaria. El financiamiento de la educación superior constituye el núcleo central de la reforma. Aunque la expansión de este nivel ha sido sustantiva -con crecientes aportes estatales en financiamiento estudiantil, infraestructura, laboratorios, bibliotecas, becas y fondos concursables- la proporción financiada por el Estado es baja, lo que carga un peso desmedido sobre las espaldas de las familias de clase media y de menores ingresos. Cerca del 80% del financiamiento de las universidades públicas proviene de matrículas, más aun en las universidades privadas que no realizan investigación, lo que desata entre ellas una competencia sólo comparable al negocio de "retail". En 2010, el gasto en publicidad para captar matrículas fue superior a lo destinado a investigación.

- El Crédito con Aval del Estado ha sido una palanca para permitir a jóvenes de menores recursos el acceso a la educación superior. Permitió pasar de 20.000 en 2006 a 360.000 en 2011. Si bien ahora son muy pocos los que han egresado y están sirviendo el crédito (menos de 10.000, y la mayoría de carreras cortas) su número crecerá con prontitud y el monto de su deuda se puede y se debe reducir ahora, con subsidios a la tasa de interés, fijando un pago máximo que no exceda el 10% de la renta que perciben los egresados. Hay carreras de interés social y menor renta a las que el Estado debe compensar. Este sistema debe ser entendido como un mecanismo de transición, para desembocar pronto en una corporación pública que maneje todas las ayudas estudiantiles (becas y créditos).

- Promover las carreras prioritarias destinando más crédito y becas a las carreras que interesa al país ampliar y restringirlo cuando exista expansión excesiva de otras, sin relación con la empleabilidad.
- Las becas para estudios en Chile y el exterior, como el programa Becas Chile, han de aumentarse. Igualmente, urge dedicar más fondos para acrecentar la investigación científica y tecnológica, que en el país aún es muy baja y carece de la imprescindible articulación con las empresas.
- Elevar el aporte a las universidades públicas, estableciendo un financiamiento basal creciente, un aporte fiscal directo (AFD) ligado a convenios de desempeño de largo plazo y un aporte fiscal indirecto (AFI) que incluya a aquellos alumnos de la educación pública que alcancen los primeros lugares de sus cursos, aunque su desempeño en la PSU sea menor. También se podría agregar un AFI según aportes científicos en libros, publicaciones indexadas, proyectos y patentes.
- Los fondos concursables deben aumentar y orientarse con más precisión a las áreas prioritarias, reduciendo su dispersión. Las propuestas elaboradas por la Comisión de Educación Superior, constituida por la Presidenta Bachelet (Capes, 2008) así como el documento del Consejo de Rectores (CRUCh, 2009) proporcionan ideas valiosas para un cambio en esa dirección.

## 5. Acrecentar investigación y postgrado

El quinto ámbito de acción reformadora, prioridad en la educación, superior es el incremento del volumen de recursos a la investigación científica, la innovación tecnológica y la creación artística.

Las universidades realizan cerca del 90% de las investigaciones en Chile y cerca del 70 % de ese porcentaje se concentra en las cuatro instituciones más importantes, en particular la Universidad de Chile y la Pontificia Universidad Católica de Chile. El aumento reciente es fruto del impuesto adicional al cobre, aprobado en 2005, el cual continuará expandiéndose. No obstante, hay debilidades que debemos corregir: la escasa planificación, la insuficiente conformación de consorcios en red, la magra colaboración público – privada, el exiguo esfuerzo de las empresas privadas y la limitada cantidad de personal calificado para ejecutar proyectos de investigación e innovación.

Los nuevos recursos pueden rendir más en asociación con centros de investigación europeos y norteamericanos, usando los acuerdos ya firmados de cooperación entre estados. En particular, cabe mejorar el contingente de investigadores y doctores en educación.

## 6. Más allá del profesionalismo: dar una formación integral

La universidad es el espacio preponderante para formar líderes, maestros, investigadores, artistas, personas preparadas para comprender los problemas sociales, nacionales y globales. Chile necesita universidades más involucradas en la reflexión de nuestra sociedad actual y futura, capaces de aportar al diseño de políticas públicas, de formar jóvenes sensibles y preparados, técnica y éticamente, para asumir responsabilidades con espíritu



democrático e inclusivo.

Muchas universidades, lamentablemente, se han conformado con dictar cursos y otorgar títulos, sin entregar una formación integral. La mayoría no realiza investigación. Se conforman con atraer y aumentar matrículas y generar utilidades. Incluso algunas han impedido la formación de centros de alumnos.

En tiempos de cambio tan acelerado, el pensamiento reflexivo y crítico es vital para crear una sociedad mejor. Por años, numerosas universidades se han sustraído de esa tarea. En la próxima década, el Estado debe destinar más recursos a la educación superior, a la ciencia, la tecnología y la cultura. Pero debe priorizar a las universidades capaces de emprender esta tarea, sin afán de lucro ni elitismo.

---

## Referencias

CNA (2010). *Cuatro años de CNA-Chile*. Santiago: Comisión Nacional de Creditación. 2010.

OCDE (2009). *La Educación Superior en Chile*. Paris: OCDE

Capes (2008). *Los desafíos de la educación superior en Chile*. Informe de la Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior (Capes). Gobierno de Chile.

CRUCh (2009). *El Consejo de Rectores ante los desafíos de las universidades chilenas en el Bicentenario*. Informe. 2009.