

PROGRAMA DE EDUCACIÓN DE BACHELET NO CUMPLIRÍA CON INDICACIONES DE MEJORA DE LA OCDE

Temas centrales del programa como gratuidad y trato preferente a las universidades del Estado, no responden a las políticas recomendadas por la OCDE y al Banco Mundial. Por otro parte, respecto a calidad se pone un especial acento en respetar la diversidad de misiones de las distintas instituciones, tema que no está abordado cuando el programa plantea un sistema de acreditación obligatoria.

PROGRAMA DE EDUCACIÓN DE BACHELET NO CUMPLIRÍA CON INDICACIONES DE MEJORA DE LA OCDE

El Banco Mundial y la OCDE con apoyo del Ministerio de Educación de la época realizó, en 2009, un exhaustivo análisis del sistema de educación superior chileno abarcando distintos temas que en ese momento parecían relevantes y que derivó en el informe “La Educación Superior en Chile”. Han transcurrido cinco años desde su publicación y ante la reforma educacional propuesta por la Presidenta Bachelet, las materias tratadas siguen en el centro del debate público: financiamiento, regulación y calidad.

En general, el informe de la OCDE y el Banco Mundial tiene una visión positiva del sistema de educación superior chileno. Elogia “el progreso que ha logrado Chile para alcanzar un sistema de educación terciario diverso y competitivo con respecto a los países de la OCDE” pero, al mismo tiempo, evidencia que éste muestra ciertas “inconsistencias que producen serias ineficiencias y distorsiones en el sistema” en cuanto a equidad, financiamiento (a las instituciones y a los estudiantes) y regulación, entre otros. Es por ello que a lo largo del documento propone una serie de medidas para adecuar las políticas nacionales de educación superior a un sistema masivo como el que tiene actualmente nuestro país.

Cabe recordar que un informe similar del año 2004, mostraba los beneficios que tendría para el país masificar la educación superior y utilizar mecanismos de becas y créditos para dar acceso a los estudiantes que hasta ese momento se encontraban fuera del sistema y la inconveniencia de atar beneficios a criterios históricos y no en base a desempeños. Por otro lado, hacía énfasis en la necesidad de generar un sistema de aseguramiento de la calidad que complementara la autonomía de las instituciones y diera más información para que los estudiantes tomaran sus decisiones. El país siguió estas propuestas y el resultado fue el esperado, mejorando el acceso y las perspectivas salariales de los egresados. De las recomendaciones del informe de 2009, algunas de ellas fueron implementadas durante el gobierno del Presidente Piñera. Sin embargo, el programa de gobierno de la Presidenta Bachelet propone un giro radical respecto a los consensos establecidos.

AcciónEducar cree pertinente evaluar a la luz del mencionado reporte, las políticas públicas que se han llevado a cabo en los últimos años y las que hoy están en discusión y cómo ellas se acercan o alejan de las propuestas por los países más desarrollados del mundo.

1. Financiamiento

a) Para los estudiantes.

El informe valoraba que el país hubiese podido desarrollar un sistema que entrega a los estudiantes una gran cantidad de alternativas de estudio y al mismo tiempo, los privados comparten parte importante de los costos de los estudios superiores.

Sin embargo, criticó la diferencia entre los beneficios que se entrega a los estudiantes que asisten a distintos tipos de instituciones. En opinión del informe, “no hay una justificación objetiva para esta discriminación”. Por otro lado, se sugería adecuar los requisitos académicos de los beneficios, especialmente para los estudiantes que se matriculan en Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales.

Esta propuesta fue acogida al disminuirse los requisitos académicos¹ para los estudiantes de familias pertenecientes al primer y segundo quintil de ingresos y al equipararse las condiciones de acceso a las universidades que pertenecen al CRUCH con el resto las instituciones privadas². Ambas medidas permitieron que, solo durante 2013, casi 18 mil alumnos pudieran obtener una beca gracias a estas modificaciones. Ahora, respecto al monto de los beneficios, siguen discriminando a los estudiantes que eligen estudiar en instituciones no pertenecientes al CRUCH ya que el monto de la beca entregada es menor.

Respecto a la política de créditos, el informe valoró positivamente el ingreso de recursos privados para financiar masivamente la educación superior y el bajo costo para el Estado que esta política significó. También la disminución de las barreras al ingreso de estudiantes al sistema crediticio al incorporarse la garantía del Estado. Finalmente, se ve como positivo vincularlo al proceso de acreditación institucional. Con todo, el informe criticó las diferencias entre los dos tipos de créditos vigentes: Crédito con Aval del Estado (CAE) y Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU) por las mejores condiciones del segundo que también considera que “no pueden justificarse desde el punto de vista de equidad y en términos de eficiencia”. Por otra parte, relevó la necesidad de incorporar la alternativa de un sistema de cobros contingentes al ingreso.

Durante el gobierno del Presidente Piñera se perfeccionó el CAE aprobado durante el gobierno del Presidente Lagos e implementado durante el primer mandato de la Presidenta Bachelet. En este ámbito, se avanzó al equiparar las tasas de interés cobradas por el CAE y FSCU y por la incorporación de un mecanismo de pago contingente al ingreso en el primer caso. De todos modos, aún persisten diferencias respecto a los plazos de pago y el monto de la contingencia.

¹ Las becas para los alumnos del primer y segundo quintil de ingresos disminuyeron sus requisitos de acceso desde los 550 puntos PSU a 500 y 525 puntos, respectivamente.

² La Beca Bicentenario para universidades del CRUCH tenía un requisito para postular de 550 puntos PSU. En cambio, la Beca Juan Gómez Millas para universidades privadas que no pertenecen al CRUCH dicho requisito era de 640 puntos.

Recomendaciones para financiamiento a estudiantes

Entre las recomendaciones del informe, se proponía fusionar los diversos programas de becas y los dos sistemas de créditos y expandir dichos beneficios hacia más estudiantes. Con esto se buscaba terminar con las discriminaciones hacia los alumnos respecto a las condiciones de acceso según tipo de institución, entregar las ayudas teniendo en cuenta la condición socioeconómica de ellos y ampliar las posibilidades de aquellos que requerían apoyo para continuar estudios superiores.

Las medidas arriba mencionadas para equiparar los requisitos y beneficios de becas y créditos, demuestran que existía una coincidencia entre las recomendaciones del informe y los gobiernos de la Concertación en cómo avanzar en entregar mayores oportunidades de acceso a los alumnos, especialmente a los más vulnerables.

En una dirección distinta a la que planteaba el informe, el programa de gobierno de la Presidenta Bachelet busca avanzar en “gratuidad universal en un periodo de 6 años”. Ello desconoce las políticas públicas de las últimas décadas, que han ido en el sentido de perfeccionar un sistema de becas y créditos que permite a las familias afrontar los costos asociados a la educación superior. Si bien aún no existe claridad de cómo se llevará a cabo la propuesta de gratuidad, surgen dudas respecto a cómo ella permitirá mantener el amplio nivel de elección que el actual sistema entrega a los alumnos y que era valorado por el informe de la OCDE y el Banco Mundial, debido a que la diversidad institucional (que también podría verse restringida) de un sistema como el chileno “permite responder con rapidez y flexibilidad a la creciente demanda de movilidad social, educación profesional, cultura e investigación científica y tecnológica en el país”. Asimismo, eliminará la contribución del sector privado al financiamiento de la educación superior en Chile, algo que era considerado como positivo y difícil de alcanzar, incluso entre países desarrollados.

b) Para las instituciones

El informe considera que el nivel de gasto público en educación superior es bajo si se compara con el que destinaban los países OCDE como porcentaje del PIB. En los últimos años Chile ha aumentado el gasto en educación terciaria acortando las brechas con los países más desarrollados, tal como se muestra en la siguiente tabla. Este aumento se tradujo, fundamentalmente, en mayores aportes estudiantiles. Sin embargo, los recursos basales para las instituciones también tuvieron un aumento significativo al crecer un 36% en términos reales durante la última década.

Gasto en educación superior como porcentaje del PIB

	Año 2004		Año 2010	
	Gasto público	Gasto total	Gasto público	Gasto total
OCDE	1,0	1,4	1,1	1,7
Chile	0,3	2,0	0,7	2,4

Nota: Para Chile los datos corresponden a los años 2005 y 2011, respectivamente.
Fuente: Education at a Glance 2007 y 2013.

El informe argumenta que las universidades estatales han debido buscar recursos adicionales a los que entrega directamente el Estado a través de “donaciones, contratos de investigación, consultorías, programas de educación continua y otras diversas actividades”. AcciónEducar considera que esto tiene valor en cuanto permite diversificar sus fuentes de ingresos y asegurar

independencia y autonomía respecto al gobierno de turno. Por otro lado, al equipo revisor del informe le pareció confuso que algunas universidades privadas del CRUCH recibieran más recursos que otras universidades del Estado.

Respecto al principal instrumento de financiamiento basal a las instituciones, el Aporte Fiscal Directo (AFD, que concentra el 71% de los recursos que se entregan de manera directa), el informe critica “la gran disparidad entre las instituciones beneficiadas”, afirmando que “funciona en contra de las metas de eficiencia que se desea lograr con los otros instrumentos de financiamiento” como convenios de desempeño u otros fondos que vinculen la entrega de recursos contra mejoras de desempeño o bien contra producción de ciertos bienes públicos. Finalmente, el informe muestra el problema que genera debido a que parte importante de los fondos sean exclusivos para el CRUCH ya que esa política “produce una situación de discriminación de facto en dos niveles: primero, entre las universidades privadas que reciben subsidios públicos porque son parte del CRUCH y aquéllas que no tienen derecho a recibirlos”. De este modo, concluye que “el monopolio del CRUCH (respecto a ciertos fondos basales) es inconsistente con la naturaleza diversa y competitiva del sistema”.

Recomendaciones para financiamiento a las instituciones

La principal recomendación en este ámbito, fue incrementar el financiamiento público a la educación superior. Lo anterior por razones de equidad en el acceso y de financiamiento de calidad tanto en la formación de los estudiantes como de investigación. No obstante, dicha recomendación contenía ciertas guías. Por ejemplo, se propuso que el AFD se entregue mayormente por desempeño; que los fondos institucionales no discriminen entre las instituciones del CRUCH y aquellas que no pertenecen a dicho grupo; y considerar el uso de convenios de desempeño, abiertos y competitivos, para entregar este tipo de fondos. Por otro lado, sugirió avanzar en mayor transparencia de los recursos que manejan las instituciones de educación superior.

Lamentablemente, en este ámbito ha habido avances solo en la línea de incrementar recursos pero, en general, estos se han entregado en base a los mismos criterios históricos. Sin embargo, del importante incremento real de los aportes basales (de un 38% entre 2009 y 2014) pocos de ellos fueron abiertos a todas las instituciones y solo la mitad (un 48%) se entregó vía convenios de desempeño.

En cuanto a la transparencia de la información, corresponde reconocer el aporte de los dos últimos gobiernos en avanzar en mejorar el acceso a más y mejor información académica y financiera. Especialmente relevante fue la publicación de los estados financieros de todas las instituciones de educación superior a través del Sistema de Información de la Educación Superior (SIES).

En el programa de gobierno de la Presidenta Bachelet, si bien se proponen nuevos fondos de apoyo a la investigación universitaria a través de convenios de desempeño con las universidades privadas, no se establecen las mismas exigencias para las universidades del Estado, desconociendo el aporte que las instituciones privadas pueden realizar en la creación de bienes públicos. Asimismo, el programa plantea un “nuevo trato” del Estado con sus universidades. Este se traducirá en mayores recursos y ciertas obligaciones de mejora a la gestión y rendición de cuentas.

Claramente, entregar más recursos en base a la naturaleza estatal de ciertas instituciones está en contra del espíritu de lo planteado en el reporte.

2. Naturaleza jurídica de las instituciones: Universidades Estatales, CRUCH y lucro

Como en cualquier institución que recibe recursos públicos de manera directa o indirecta, el informe considera esencial “manejar efectivamente esta tensión entre las exigencias de rendición de cuentas (*accountability*) y el deseo de la institución de mantenerse autónoma”. Para AcciónEducar ese “deseo” más que una intención es fundamental para, en primer lugar, se puedan desarrollar proyectos educativos diversos y para hacer exigible la mencionada rendición de cuentas.

Por otra parte, el informe menciona que “el actual marco para la gobernabilidad de la educación superior en Chile, se desarrolló en respuesta a las cambiantes circunstancias políticas del pasado y debe ser modificado para que pueda responder más adecuadamente a la situación actual del país y sus futuras necesidades”. Es evidente que un sistema con ocho universidades como el que existía a comienzos de los años 80’ y que educaba a poco más de 100.000 alumnos enfrentaba otros desafíos respecto a un sistema mucho más diverso (con más de 150 instituciones de diverso tipo) y masivo que hoy forma a más de un millón de estudiantes.

Según el informe, el mayor problema de gobernabilidad del sistema de educación superior es la segmentación que se produce entre los distintos tipos de instituciones, siendo la diferencia entre las instituciones del CRUCH y aquellas que no pertenecen a él la más relevante. Esto les genera a ellas y sus estudiantes “un número de privilegios legales y beneficios financieros que no están disponibles para las otras (instituciones)” y permitiéndoles influir en el diseño e implementación de políticas de forma preferente, por sobre el resto de las instituciones de educación superior.

Otro aspecto que ha estado constantemente en el debate es la forma en cómo el Estado se relaciona con sus universidades. En este ámbito, existen dos consideraciones: el financiamiento y el tipo de administración de dichas instituciones. El primer punto se discutió en la sección anterior. Sobre el marco regulatorio de las universidades estatales, el informe indica que existen ciertas desventajas acerca del proceso de elección de las autoridades de las universidades estatales, al perder la oportunidad de convocar a personas externas que pudieran “aportar una experiencia más amplia y nuevas perspectivas a la institución”. En efecto, esa es una de las principales innovaciones que llevó a cabo Finlandia en la reforma del año 2009, donde se propuso que el 50% de los miembros de las Juntas Directivas de las instituciones debían ser miembros externos y posibilitó que los rectores no necesariamente fueran académicos de la institución. Por otra parte, al elegirse mediante votaciones internas el informe ve como poco probable que se “propongan cambios que pudieran afectar los intereses o puntos de vista de sus electores.”

El equipo que elaboró el informe afirma que “el requisito que deben cumplir las universidades estatales de funcionar como parte de la administración pública, las deja en clara desventaja en relación al sector privado”, aspecto en que AcciónEducar coincide. Sin embargo, es importante notar que para aliviar de esa carga burocrática a las universidades, se necesita primero modificar el gobierno corporativo de éstas para asegurarse que los recursos públicos que reciben por ser estatales sean utilizados de manera adecuada. Esta exigencia no es asimilable a las instituciones

privadas cuyos recursos que reciben de parte del Estado responden a la demanda de alumnos que llevan a dichas instituciones becas y créditos o a fondos concursables que obtienen de manera competitiva y no por criterios históricos.

Ahora, sobre la discusión de la naturaleza de las instituciones privadas, que en el caso de las universidades deben organizarse como instituciones sin fines de lucro, el informe aconseja eliminar esa disposición. Hay distintos argumentos por los que el informe sostiene esta idea. En primer lugar, explica que no existe “ninguna razón por la cual una institución sin fines de lucro vaya siempre a ofrecer una educación mejor que una con fines de lucro”. Por otra parte, afirma que sería un aporte a la transparencia del sistema. Finalmente, el informe da cuenta de una serie de países con alta participación privada en educación superior tales como Estados Unidos y China, en donde sí se permite la existencia de instituciones con fines de lucro.

Recomendaciones

El informe plantea que la “actual división entre las universidades que pertenecen y las que no pertenecen al CRUCH es anacrónica y debería ser eliminada” debido a las discriminaciones que genera esa división en el acceso a recursos públicos, tanto a las instituciones como a sus estudiantes. Asimismo, el CRUCH da a las instituciones que lo componen una capacidad de influir en las políticas públicas mucho más importante que el resto de las instituciones.

Respecto a la discusión acerca de qué se entiende por lo público, se plantea que ello debe evaluarse en base a la orientación de su labor y no según cómo lleva su contabilidad o administra su personal. Es por ello que plantea que se introduzcan mejores prácticas de gestión al interior de las universidades del Estado, entre otras plantea por ejemplo, que se permita contratar “rectores que no pertenezcan al cuerpo docente de la universidad”.

Acercas de la gobernanza del sistema y los gobiernos corporativos de las instituciones estatales, no existen detalles en el programa de gobierno. Lo anterior es preocupante si se considera que se propone crear dos nuevas universidades estatales en las regiones de O’Higgins y Aysén, además de centros de formación técnica estatales en todas las regiones del país. Se desconoce si esas nuevas instituciones se administrarán con las actuales normas que han sido criticadas, tanto por los rectores que argumentan carecer de total autonomía, como por la OCDE y el Banco Mundial por la escasa eficiencia del gasto y la arbitrariedad con que se entregan los recursos.

Respecto al lucro, el informe apoya la idea que se haga una modificación en el sentido que “la ley que impide que las universidades privadas operen en base a fines de lucro debiera ser reemplazada por una nueva legislación que permita su existencia bajo normas claras de rendición de cuentas”. En este aspecto el programa de gobierno de la Presidenta Bachelet, hace un giro total al sugerir la prohibición del lucro en todo el ámbito educacional, incluso en aquellos sectores en donde hoy se permite, como los CFT e IP.

3. Calidad

El informe felicita el paso de Chile desde un “proceso regulatorio y burocrático basado en el concepto tradicional de control de las instituciones y sus programas académicos, a uno descentralizado y semi-independiente, basado en la revisión por pares, de acuerdo con los que existen en los países más desarrollados”.

El informe considera que una educación masiva, que incluya a alumnos de ambientes distintos, debiera enfocarse en “satisfacer las necesidades de la mayor diversidad de estudiantes de hoy y estar relacionados con las necesidades del mercado laboral”. Con todo, el reporte señala que el sistema de acreditación ha significado mayores exigencias al conjunto de instituciones de educación superior, lo que se ha reflejado, en opinión de los autores, en que “un número considerable de instituciones de educación superior ha cerrado sus puertas y algunas instituciones públicas han sido forzadas a hacer cambios importantes”. En efecto, si se analiza el número de instituciones entre 2003 (previo a la entrada en vigencia de la ley de aseguramiento de la calidad) y 2013, estas disminuyeron en un 28%.

El informe asegura que tal como sucede en otros sistemas de educación superior, es “difícil mostrar, con evidencia concreta, cómo la acreditación se refleja en la calidad del nivel de la enseñanza y el aprendizaje de pregrado”. Sin embargo, el informe da cuenta que el sistema de acreditación ha generado cambios al interior de las instituciones en políticas, tales como definir el perfil de graduados o gestionar con mayor rigurosidad datos como tasas de graduación y la duración real de los programas.

Respecto a algunas debilidades del sistema, el informe muestra que la acreditación ha inhibido la innovación académica al interior de las universidades, afirmando incluso que “una consecuencia no buscada de la manera en que algunos pares evaluadores interpretan los criterios de acreditación de la CNA, que son bastante vagos y subjetivos”. El reporte especifica que esto es especialmente complejo en el caso de los Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales y universidades que concentran su matrícula en estudiantes más diversos, en donde los criterios que utiliza la Comisión Nacional de Acreditación “no son apropiados a las diferentes misiones” de este tipo de instituciones. Otra fuente de preocupación del informe, está relacionada con la calidad de la formación que se brinda en las distintas sedes de cada una de las instituciones estatales y privadas que existen a lo largo del país y los problemas que ello acarrea para el sistema de acreditación.

El informe concluye que el sistema de acreditación ha tenido grandes beneficios para el país pero que debe enfrentar algunos desafíos y superar ciertas limitaciones. Evidentemente ellas no incluyen otros aspectos esenciales que han sido de público conocimiento en el último año, respecto a los conflictos de interés potenciales de quienes son miembros de la comisión y que resta credibilidad al sistema.

Recomendaciones

La principal propuesta tiene que ver con incentivar la acreditación de instituciones, ya que el reporte lo identifica como un proceso valioso. Sin embargo, es enfático en establecer que los criterios de acreditación y la forma en cómo se interpretan deben “ser apropiados a la naturaleza de las instituciones, y lo suficientemente flexibles como para aplicarse a sus diferentes misiones”.

Además pone énfasis en incluir otros aspectos que pueden ser relevantes como criterios de calidad, por ejemplo, gestión efectiva, altos estándares de enseñanza y aprendizaje, métodos pedagógicos basados en competencias apropiados a los objetivos de los cursos y las necesidades de los estudiantes, entre otros. Finalmente, el informe pone un acento en el mejoramiento continuo, al proponer una vez que la gran mayoría de instituciones se encuentre acreditada, ir estableciendo puntos de referencia más estrictos.

Por su parte, el programa de gobierno de la Presidenta Bachelet solo indica que se reformará el sistema de acreditación, haciendo obligatorio para todas las carreras y programas sin antes hacerse cargo de las observaciones del informe, por ejemplo, respecto a la necesidad de respetar proyectos educativos diversos.

4. Conclusión

Como se contrastó, las principales medidas esbozadas en el programa de gobierno de la Presidenta Bachelet no solo plantean un brusco cambio de rumbo respecto a las políticas educativas llevadas a cabo en Chile en las últimas décadas sino que también desconoce las principales recomendaciones que organismos internacionales han venido señalando como el camino de mejora para nuestra sistema de educación superior.

Temas centrales del programa como gratuidad y trato preferente a las universidades del Estado, no responden a las políticas recomendadas por la OCDE y al Banco Mundial. Por otro parte, respecto a calidad se pone un especial acento en respetar la diversidad de misiones de las distintas instituciones, tema que no está abordado cuando el programa plantea un sistema de acreditación obligatoria.