Memorándum

Al Hon. Senado, Comisión de Educación y Cultura

Opinión respecto del proyecto de ley sobre Educación Superior (Boletín N° 10.783-04).

De: José Joaquín Brunner, Profesor Titular, Universidad Diego Portales.

11 de septiembre de 2017

Ante todo, deseo llamar la atención sobre el carácter y desempeño de nuestra educación terciaria (ET), cuya legislación más fundamental estamos tratando de cambiar.

Carácter. Dentro de la clasificación de regímenes de economía política de los sistemas nacionales según el carácter público / privado de la provisión y el financiamiento del sistema, el de Chile se caracteriza --en comparación con el promedio de los países de la OCDE-- por tener en ambas dimensiones una presencia mayor de matrícula y recursos privados (Tabla 1). En esta misma categoría se encuentran Brasil, Corea, Gran Bretaña, Israel, Indonesia, Japón, Perú y otros. Los otros tipos de regímenes de economía política son aquellos con predominio de provisión y financiamiento estatal, como ocurre en diversos grados en la mayoría de los países de Europa Occidental y en Argentina, Cuba y Uruguay, por ejemplo. Un tercer tipo de régimen es aquel en que predomina la provisión estatal pero con financiamiento mayoritariamente privado (economía política estatal de costos compartidos), como son los casos de Australia, Canadá, Estados Unidos entre otros. Por último, hay sistemas cuyo régimen combina provisión mayoritaria por instituciones privadas (“de vocación pública”) con gestión independiente y financiamiento predominantemente fiscal (economía política de tercer sector), como ocurre en Bélgica, Finlandia, Estonia y Honduras, por ejemplo. Nótese que si bien Chile se sitúa en el cuadrante de provisión y financiamiento predominantemente privados, sin embargo posee universidades que se ubican en tres de los tipos de regímenes de economía política descritos. Universidades estales mayormente financiadas con recursos privados; universidades privadas de la clase G9, cofinanciadas con aportes directos del Estado, y universidades privadas con financiamiento principal (aunque no exclusivo) de fuentes privadas.

Desempeño. ¿Qué rendimiento posee nuestro sistema en las dimensiones básicas de desempeño?

1. Participación. La participación neta, sobre el grupo de edad de 20 a 29 años, alcanza en Chile a un 27%, mientras que en el promedio de la OCDE se sitúa en torno a un 22%. La participación bruta medida por la UNESCO en relación a la cohorte de edad pertinente es de 89%, trece puntos porcentuales por encima de los países de Europa Occidental y América del Norte y casi el doble de la tasa promedio de América Latina (46,3%).
2. Acceso. La tasa de primer acceso a la ET (proporción de personas que puede esperarse ingresaran a algún programa de ER en el curso de su vida), que da una idea general sobre la accesibilidad a este nivel, es de 87% en Chile y 68% en el promedio de la OCDE.
3. Matrícula x niveles. La distribución de la matrícula x niveles de la CINE en Chile es la siguiente: Nivel 5, 29%; Nivel 6, 63,1%; Nivel 7, 7,1%%; y Nivel 8, 0,4%. En los países de Europa Occidental y América del a Norte, las cifras correspondientes son: 24,2%; 53,5%; 19,4%; 2,8%, respectivamente (UIS, 2027).
4. Equidad de la participación. De acuerdo a las cifras de participación de los quintiles de ingreso equivalente, Chile posee la mayor tasa de participación neta del quintil 1 (más pobre) en América Latina, la que alcanza a un 27,4%. Asimismo, tiene el segundo índice de desigualdad 20:20 más bajo después de Bolivia; en efecto, el valor para Chile es 2,3, el de Bolivia 1,8 y el índice promedio para América Latina es 7,0. (SEDLAC, 2017).[[1]](#footnote-1)
5. Eficiencia interna. (A) La tasa de 1a graduación de la ET (sin incluir estudiantes extranjeros) --que es una estimación del porcentaje de una cohorte de edad que se espera se graduara durante el largo de su vida-- es en Chile de 51% y en el promedio de la OCDE de un 45%. En los programas de ciclo corto las correspondientes cifras son de 22% y 11%; en el nivel de bachillerato o equivalente, 34% y 38%; en el de MA o equivalente, 9% y 18%; y en el de PhD o equivalente, 0,2% y 1,7%, respectivamente. (B) En cuanto a la tasa de conclusión de estudios universitarios por cohorte, no hay datos confiables en Chile que sean comparables internacionalmente, mientras para el promedio de los países de la OCDE esa tasa es de un 45% en tiempo oportuno y 69% con tres años adicionales a la duración nominal de los programas. Suele estimarse que en Chile esta última cifra sería significativamente inferior y que hay, además, una prolongación excesiva de los estudios en relación con su duración nominal.
6. Eficiencia externa, vinculada con el empleo e ingresos de las personas con ET.  (A) La tasa de empleo de personas con ET x áreas de educación, hombres y mujeres, aparece como altamente satisfactoria en comparación internacional (Chile 2015; OCDE promedio, 2012 a 2015). (OECD *Survey of Adult Skills* (PIAAC), 2012, 2015). (Tabla 2) (B) El diferencial del ingreso recibido por las personas con ET en relación con el ingreso promedio de las personas con educación secundaria superior (=100) es en general alto en comparación con el promedio OCDE, en todos los niveles. (Tabla 3). Con todo, se observa una creciente dispersión de remuneraciones de los graduados; por ejemplo, en el caso de derecho, durante el primer año después de la graduación, el 10% superior tiene una remuneración alrededor de 10 veces mayor al 10% inferior (3,4 millones versus 344 mil pesos) (Mi Futuro, 2017). Asimismo, un reciente estudio del Banco Mundial estima que un 7% de los estudiantes que comenzaron sus estudios de ET en 2012 se matriculó en programas que tendrían tasas negativas de retorno (The World Bank, *At a Crossroads: Higher Education in Latin America and the Caribbean*, 2017, cap. 3 de Sergion Urzúa).
7. Calidad. (A) Según el porcentaje de estudiantes en universidades acreditadas, durante los últimos años menos de un 10% de los estudiantes se halla matriculado en universidades no-acreditadas. Un 31% de la matrícula total de las universidades se encuentra en instituciones con 5 áreas acreditadas, mientras que un 14% de los estudiantes de pregrado está matriculado en universidades con acreditación solo en las dos áreas obligatorias. Considerando la matrícula de los IP y CFT, un 87,3% de la matrícula del sector técnico profesional corresponde a instituciones con 2 o más áreas de acreditación y un 13% a instituciones sin acreditación. (B) Según el número universidades de excelencia registradas entre las mil universidades top del ranking global del THE, donde Chile aparece con 13 universidades, 1 por cada 1,4 millón de habitantes, seguido de Costa Rica con 1 x cada 4,9 millones de habitantes, Brasil, 1 x cada 9,2 millón y Colombia 1 x 9,8 millones.[[2]](#footnote-2) Después aparecen Venezuela, Perú, México y Argentina.  Nótese que las 1000 primeras universidades corresponden a menos del 4% del total mundial de universidades registradas por Webometrics (26.368 en 2017)[[3]](#footnote-3). (C) Según el desempeño de *literacy*[[4]](#footnote-4) de las personas con educación terciaria en el examen PIACC, Chile muestra una baja calidad de resultados --240 puntos en promedio, que representa un nivel elemental de *literacy*-- frente a un promedio para los países de la OCDE de 275 puntos. La puntuación obtenida por las personas con ET en Chile es menor que el puntaje alcanzado por las personas con educación secundaria superior de la OCDE (260) y apenas supera por cinco puntos el puntaje promedio OCDE da las personas con educación inferior al nivel secundario superior (235 puntos). Una hipótesis plausible es suponer que la baja puntuación obtenida en Chile por las personas con ET, se debe a los bajísimos niveles alcanzado pue las personas con menos que educación secundaria superior (186 puntos) y con educación secundaria superior (219 puntos).
8. Financiamiento. El financiamiento de la ET (incluyendo I&D) como porcentaje del PIB, un indicador del esfuerzo relativo de los países, es netamente superior en Chile al promedio de la OCDE, y en la suma total, uno de los mayores del mundo. Asimismo, se caracteriza por la fuerte presencia de la financiación privada. (A) Por niveles de ET, Nivel 5, Niveles 6 a 8, Total: Chile, 0.4%, 2.0%, 2.3%. OCDE: 0.2%, 1.4%, 1.6%. (B) Por carácter estatal o privada de las fuentes de recursos y total: Chile, estatal, 1.0%; privado, 1.4%; total, 2.3%, respectivamente. OECD: estatal, 1.1%; privado, 0.5%; total, 1.6%, respectivamente.  (C) De acuerdo a la proporción desagregada del gasto estatal y privado: estatal, hogares, otras entidades privadas, total privado (incluyendo subsidios atribuibles a pagos de instituciones educacionales recibidos de fuentes fiscales). Chile: estatal, 38%; hogares, 52%; otras entidades privadas, 11%; total privado, 62%. OCDE: 70%; 21%; 9%; 30%, respectivamente. (D) Gasto x estudiante de ET (incluyendo gasto en I&D) nivel 5, niveles 6 a 8, total (expresado en USD - ppc): Chile, Nivel 5, 4.079; Niveles 6 a 8, 9.084; Total, 7.642 (USD 364 en I&D). Como porcentaje del PIB per capita: 19%, 41%, 35%, respectivamente. OCDE: 10.107, 16.199, 15.772 (4.837 en I&D). Como porcentaje de PIB per capita: 27%, 41%, 41%, respectivamente.
9. Evaluación de sistemas nacionales. Por último, el único ranking de sistemas nacionales de universidades, realizado por Universitas 21, entre 50 países ubica a Chile en el lugar 34, como el primero de los cuatro sistemas latinoamericanos evaluados, seguido de Argentina, Brasil y México. Este ranking considera recursos, ambiente académico, conectividad y *output* de investigación y docencia. (U21, http://www.universitas21.com/article/projects/details/153/executive-summary-and-full-2017-report).
10. Una visión resumida del desempeño del sistema chileno arroja un balance positivo a la luz de los datos presentados, con sólidos desempeños en el contexto no solo latinoamericano sino también --en varias dimisiones-- en relación con el promedio de la OCDE. Asimismo, muestra dónde se hallan los principales desafíos que el sistema enfrenta en la actual etapa de su desarrollo: (i) baja calidad del logro en la adquisición de competencias fundamentales; (ii) necesidad de un constante monitoreo de la empleabilidad de los graduados, especialmente la evolución de la franja de personas con tasa negativa de retorno; (iii) preocupación por la deserción y duración tanto nominal como real de las carreras universitarias y necesidad de apoyo para estudiantes vulnerables; (iv) reducido gasto en I&D.

El problema mayor con la reforma de educación superior es la inexistencia de un diagnóstico del sistema y por ende la ausencia de una agenda de problemas necesarios de abordar. Visto el positivo desarrollo de nuestra educación superior y su estado actual, cualquier cambio que se desee introducir --sobre todo si es de cierta magnitud-- debe ser seriamente fundado y técnicamente bien diseñado.

Tampoco se han definido los principios axiales que deben orientar la reforma, en relación con la naturaleza del sistema y su economía política, balance estatal/privado respecto de la provisión y el financiamiento, mantención o no de un esquema de costos compartidos, definición y carácter de las instituciones, cómo ha de entenderse lo público en Chile de acuerda a la evolución histórica del sistema y su institucionalidad, vínculo de las instituciones con el Estado (igualdad de trato o diferenciación, cuándo, cómo, en qué aspectos, etc.), autonomía de las universidades, identidad de sus proyectos educacionales, esquemas de apoyo para los estudiantes, etc.

Tampoco se ha propuesto una estrategia sustentable de desarrollo de la ET que sirva como marco para las modificaciones legislativas y que responda a un diagnóstico, incorpore los principios axiales y defina objetivos, metas y medios. Discutimos en el aire, lo que dificulta la comprensión de los asuntos discutidos e inhibe tener una deliberación racional.

En cuanto a la gobernanza del sistema propuesto por el proyecto, ella es orgánicamente débil y confusa en el vértice superior. Se discute en paralelo crear una subsecretaría de educación superior y un ministerio de ciencia y tecnología. Funcionalmente, el esquema propuesto es centralizado, controlista, excesivamente burocrática y parece responder a un sentimiento de generalizada desconfianza en las instituciones. Establece un control estatal a través del manejo de la admisión, la determinación de vacantes, de estándares y currículo, del perfil de egreso vía Marco Nacional de Cualificaciones, y mediante una categorización de universidades, la supervisión concebida con criterio de mera contabilidad de la gestión y uso de recursos, la fijación de precios de los aranceles y, en última instancia, a través de la dependencia de todo el sistema y de cada institución que lo integra del financiamiento estatal.

Tampoco hay prevista una adeciuada coordinación entre los varios componentes de la gobernanza, como ministerios, agencias públicas relevantes y los actores del sistema y sus partes interesadas en la sociedad civil. La interlocución del gobierno con las partes interesadas internas se mantiene bloqueada a favor del CRUCH. No se contempla la participación de partes interesadas externas, salvo consultivamente en el caso de las instituciones no-universitarias.

Por último, no hay mención alguna a una política y una estrategia de desarrollo (ni los cambios normativos que pudieran necesitarse) para abordar los desafíos que el sistema enfrenta durante la primera mitad del siglo XXI:

1. Perspectivas de desarrollo de la docencia, su arquitectura, homologación con las tendencias internacionales a nivel de pregrado y posgrado, el aprendizaje de las competencias claves de este siglo, el uso intensivo de las nuevas tecnologías digitales, etc. No hay tampoco una efectiva preocupación por los temas de deserción, titulación oportuna, contención de la espiral de costos docentes, financiamiento de los estudiantes y de las instituciones, administración de la gratuidad focalizada; mejoramiento continuo de los programas; financiamiento del esquema de becas y créditos, etc.
2. La investigación en los diferentes campos del saber y las áreas interdisciplarias de especial interés para Chile; concentración o dispersión; cómo combinar las dimensiones global-nacional-locales; el financiamiento de I&D; los nuevos modos de producción de conocimiento; la triple hélice entre universidades, empresas y gobierno, etc; vinculación con el desarrollo regional y las comunidades.
3. Gobierno de las instituciones. Hay escasa reflexión sobre esto, como ha quedado claro con la discusión sobre el gobierno de las universidades estatales, asunto que ahora se trata separadamente en otro proyecto de ley. No nos formulamos unapregunta clave, cual es, ¿cómo han de organizarse gobiernos de universidades que posean a la vez legitimidad académica, eficacia de conducción y liderazgo de cambio?

Santiago de Chile, 11 de septiembre de 2017.-

ANEXO

Tabla 1



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Brunner y Miranda, 2017; OECD, Education at a Glance 2016; UIS, Data Center, 2017.

Tabla 2

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Área | Chile | OCDE |
| Pedagogía y educación | 92 | 82 |
| Humanidades, lenguaje y artes | 81 | 82 |
| Ciencias sociales, negocios y derecho | 92 | 86 |
| Ciencia, matemática y computación  | 91 | 87 |
| Ingeniería, manufactura y construcción | 93 | 88 |
| Salud y bienestar | 92 | 86 |
| Todas las áreas  | 90 | 85 |
| Fuente: PIACC, Chile 2015; OCDE 2012 a 2015 |

Tabla 3

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Ciclo corto | Nivel 6 | Nivel 7 y 8 | Total |
| Chile | 132 | 282 | 444 | 239 |
| OCDE | 120 | 148 | 191 | 155 |

1. En un reciente estudio del Banco Mundial se señala: “Chile is one of the most successful countries in terms of reducing inequality in access to higher education. This is largely explained by the introduction of government-backed student loans during 2006. Between 2000 and 2013 our index G declined by 24 points (from 41 to 17). This is driven by a general increase in the higher education access probability, which was chiefly captured by the poorest percentiles (see figure B2.1.1, panel a and b). The largest absolute increment in access is observed for the poorest 50 percent of the population, which faced an around 24 percentage increment in their likelihood of accessing higher education. The richest percentiles, on the other hand, only increased this probability by 13 percentage points. As a consequence, the B50 youths went from representing 23 percent of higher education students to 41 percent (see figure B2.1.1)”. The World Bank, At a Crossroads: Higher Education in Latin America and the Caribbean, 2017, p. 88. [↑](#footnote-ref-1)
2. Ranking disponible en: <https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/2018/world-ranking#!/page/0/length/-1/locations/MX/sort_by/rank/sort_order/asc/cols/stats>. Población de países [↑](#footnote-ref-2)
3. Disponible en: http://www.webometrics.info/en/node/54 [↑](#footnote-ref-3)
4. Literacy is the ability to understand, evaluate, use and engage with written texts to participate in society, to achieve one's goals, and to develop one's knowledge and potential. Literacy encompasses a range of skills from the decoding of written words and sentences to the comprehension, interpretation and evaluation of complex texts. It does not, however, involve the production of text (writing). Information on the skills of adults with low levels of proficiency is provided by an assessment of reading components that covers text vocabulary, sentence comprehension and passage fluency. [↑](#footnote-ref-4)