

NOTAS SOBRE POLITICAS DE EDUCACION SUPERIOR EN CHILE
aporte para las Bases para el Proyecto MECE- Educación Superior
Luis Eduardo González
Oscar Espinoza

2 de enero de 1998

I. OBJETIVO CENTRAL : MEJORAR CALIDAD Y EQUIDAD EN LA EDUCACION SUPERIOR Y VINCULAR DESARROLLO UNIVERSITARIO Y DESARROLLO NACIONAL

- 1.1. El gobierno de Chile, a través del Ministerio de Educación (Mineduc), ha realizado esfuerzos, que hoy se redoblan, tendientes al fortalecimiento del sistema de educación superior de modo que éste pueda asumir el importante rol que le cabe en el desarrollo del país, y responder a las necesidades de los estudiantes, de la economía y de la sociedad, en el marco de una estrategia de apertura al comercio y a la economía internacional.

Para atender a esos requerimientos el Mineduc ha ido perfeccionando gradualmente el marco de política intentando conciliar los objetivos de equidad, eficiencia y calidad de la educación, estableciendo los instrumentos de política tendientes a dar respuestas a una demanda creciente de parte de los estudiantes, reconociendo la autonomía de las instituciones y asignándoles recursos a través de diversos canales para que éstas puedan cumplir sus diversas funciones. Desde el punto de vista de las instituciones, para desenvolverse en un ambiente cada vez más competitivo, éstas deben hacer fuertes inversiones en sus recursos humanos y materiales, tales como tecnología de información y comunicaciones.

A partir de los años noventa las políticas del sector han privilegiado reformas en los niveles de enseñanza básica (1990) y media (1994). En coherencia con esa lógica, el Mineduc ha decidido hacer una revisión profunda de las políticas del nivel superior tendiente a lograr un consenso nacional en aspectos fundamentales, lograr una mayor coherencia de éstas y continuar con un proceso permanente de perfeccionamiento de los instrumentos de política. Para acometer esa tarea ha solicitado apoyo al Banco Mundial, al igual que se hizo en las reformas de enseñanza básica y media.

- 1.2. Se persigue que el Mineduc asuma un rol orientador y fortalezca sus funciones de superintendencia en el nivel de educación superior, de modo de incentivar y apoyar un crecimiento racional de éste, que adquiere una nueva centralidad en un mundo que privilegia el conocimiento, en el que los países compiten en un mercado globalizado no sólo con sus recursos naturales, capitales y tecnología, sino que, fundamentalmente, a través de la capacidad y creatividad de sus recursos humanos.

Este informe tiene como objetivo servir a la misión del Banco Mundial, que colaborará con el gobierno de Chile en el diseño y perfeccionamiento de las políticas del sistema de educación superior, en cuanto a señalar los temas cuyo

análisis se estima prioritario, tendientes a reforzar, por medio del proyecto, la formación de los recursos humanos que requiere nuestro desarrollo y la vinculación del nivel superior con las necesidades nacionales, dentro de una concepción global de mejoramiento del sector que incluya su calidad y equidad.

Asimismo, se señalan algunas interrogantes que surgen en cuanto a los instrumentos disponibles para abordar los distintos temas, que deben ser útiles para definir los estudios que deberán realizarse en el futuro próximo en el contexto del proyecto que se iniciará.

- 1.3. Este documento, que persigue dar una visión amplia de algunas líneas de políticas de educación superior y tipos de instrumentos consecuentes para su desarrollo, no analiza en profundidad los diversos temas expuestos, ya que para tal propósito existen documentos para los diversos temas definidos como prioritarios en el diseño preliminar del proyecto.

Como se indicará al final, al igual que lo hicieron anteriormente en sus respectivos niveles, el MECE - Básica y el MECE - Media, el MECE - Educación Superior (MECESUP) pretende conciliar una visión global de política con intervenciones selectivas de modo de lograr, atendiendo a la especial naturaleza de las instituciones universitarias y superiores, una dinamización y mejoramiento de calidad que surjan desde el interior de éstas y se entronquen con las políticas nacionales de desarrollo a través de incentivos adecuados.

II. ANTECEDENTES, EVOLUCION Y PROBLEMÁTICA

- 2.1 Hasta 1981 el financiamiento de las universidades chilenas dependió de los aportes del Estado a ocho instituciones que, distribuidas a lo largo del territorio, formaban la base tanto del sistema de investigación científica y tecnológica, las humanidades y el arte, como de la formación de técnicos, profesionales y científicos. Del mismo modo, las universidades cumplían un rol protagónico en la extensión artística y cultural, especialmente en regiones apartadas de la capital que, de otra forma, habrían sido marginadas de dicho desarrollo. El Estado aportaba directamente a las instituciones de educación superior el financiamiento necesario para cumplir su rol en los ámbitos indicados. Estas 8 universidades formaban lo que posteriormente se denominaría el sistema tradicional, el cual se caracterizó hasta 1981 por los siguientes elementos, adicionales a los ya señalados :
 - a) universidades autónomas que recibían financiamiento público a través de aportes globales (block grants) existiendo sólo un sistema de rendición de cuentas a posteriori de los recursos asignados a la investigación;
 - b) admisión selectiva de sus estudiantes basada sobre antecedentes académicos sin pago de arancel (salvo un derecho de matrícula a comienzos de año) ;
 - c) escasa competencia entre ellas.

- 2.2. A partir de 1981 se producen drásticas modificaciones en la legislación de educación superior, en particular, en materia de financiamiento y de creación de instituciones de educación superior privadas sin aporte fiscal. Respecto del financiamiento, se establece el Aporte Fiscal Directo (AFD) que se constituye en la base principal de financiamiento, y se crean fondos que pretenden incentivar la competencia y calidad de los servicios ofrecidos por las instituciones: el Aporte Fiscal Indirecto (AFI) y el Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDECYT), entre los principales. Paralelamente se persigue que parte del costo de la docencia sea financiado por los estudiantes, velando porque aquéllos provenientes de hogares de menores ingresos accedan a financiamiento a través de un sistema de crédito fiscal universitario.
- 2.3. A fines de la década de los ochenta quedó en evidencia que el sistema de financiamiento no había tenido los resultados esperados. Como secuela de la crisis económica internacional del año 1981, los aportes fiscales fueron muy inferiores a los previstos inicialmente, situación que dificultó el traspaso del costo de la docencia a los estudiantes, generó déficits recurrentes en los fondos de crédito universitario, recursos insuficientes para ciencia y tecnología, entre otros efectos. Fueron afectados directamente los presupuestos operacionales así como la formación de infraestructura de las universidades denominadas tradicionales.
- 2.4. Paralelamente, el sistema de educación superior fue redefinido incluyendo universidades (tradicionales, derivadas y privadas sin aporte fiscal), institutos profesionales (IP) y centros de formación técnica (CFT). A partir de 1981, especialmente desde fines de la década, el sistema se caracteriza por un rápido incremento en el número y diferenciación de las instituciones de educación superior, así como un incremento en la matrícula y diversificación de programas en las universidades privadas sin aporte y en las regionales.

La diversidad también alcanza al sistema tradicional, que de ocho universidades crece a veinticinco, con universidades estatales derivadas de la Universidad de Chile y de la ex-Universidad Técnica del Estado y tres instituciones derivadas de la Pontificia Universidad Católica de Chile, en una evolución que se completó en 1994. Esta diversificación ha generado una nueva realidad que ha permitido avanzar en la consolidación de universidades regionales con capacidades en investigación científica y tecnológica así como de programas de postgrado, que continúan concentradas en las universidades tradicionales más antiguas.

- 2.5. El desarrollo señalado ha sido positivo al permitir una ampliación de las oportunidades de educación superior de los jóvenes. Anualmente se llenan alrededor de 108.000 vacantes en los primeros años, en los tres niveles del sistema superior. Sin embargo, la “arquitectura” del sistema requiere ser perfeccionada. Entre otros aspectos se debe ofrecer un rol más nítido y diferenciado a las distintas instituciones y, en el caso de las universidades, enfatizar su rol histórico de ser sede de las disciplinas, la formación del más alto nivel, el desarrollo del conocimiento y del postgrado, así como la reflexión sobre nuestra realidad e

identidad cultural, especialmente necesaria en un país de desarrollo dinámico y abierto al exterior como es el Chile actual.

- 2.6. Otro aspecto central de la problemática actual incide en las insuficiencias en materia de regulación relativa a la calidad de la educación y de un sistema que incluya a las instituciones que ya alcanzaron la plena autonomía, que asegure e incentive la calidad, innovación, evaluación y acreditación de programas. Esto último, como suplemento a la tarea que ya cumplen el Consejo Superior de Educación en la acreditación, o más bien supervisión de los años iniciales de funcionamiento, de universidades e IP, y el Mineduc con los CFT y con la supervisión de las instituciones que se mantienen en examen y con el ejercicio de funciones de superintendencia, tales como la emisión de informes en lo relativo a los distintos tipos de títulos que otorgan las instituciones del sistema, cualquiera sea su origen o nivel, actividad que fue muy intensa en 1997.
- 2.7. Se advierten también necesidades especiales de definición de políticas y apoyo selectivo en los dos extremos del sistema, el postgrado, que requiere, en particular el doctorado, el cumplimiento de estándares internacionales y la formación de técnicos superiores, que debe ser reforzada, entre otros aspectos, en su pertinencia respecto a las necesidades nacionales.
- 2.8. Durante la década de los noventa, el primer gobierno democrático posterior al régimen militar, incrementó los aportes fiscales en términos reales con el objeto de revertir la caída observada en la década anterior. Respecto a los instrumentos, creó fondos competitivos para infraestructura, ciencia y tecnología y las artes y nuevos programas de ayuda estudiantil. Estableció becas de arancel y reformuló el sistema de crédito estudiantil, con el objeto de velar por la equidad en un sistema en que las universidades basan su financiamiento a través del cobro de aranceles, al menos en lo que respecta a un grupo no despreciable de carreras de pregrado que tienen más demanda.

III. ELEMENTOS PARA UNA PROPUESTA.

- 3.1. La expansión del sistema de educación superior en Chile ha sido acompañada de un perfeccionamiento de las políticas y de los instrumentos de regulación y financiamiento con el objeto de lograr mayor eficiencia y equidad en el sistema y salvaguardar la fe pública. Sin embargo, el desarrollo conlleva también tensiones en el sistema, nuevas interrogantes y desafíos para las políticas públicas, las cuales comentamos a continuación con el propósito de contar con antecedentes para la formulación de propuestas.
- 3.2. Identificamos las seis áreas siguientes como preocupaciones centrales del sistema actual y que dan lugar a los tópicos principales que debiera abordar el proyecto MECESUP, de acuerdo al marco de políticas y desafíos de la educación superior definidos en el discurso del Ministro de Educación del 10 de julio pasado:

- a) Políticas e instrumentos de financiamiento global, tendientes hacia una mayor accountability (rendición de cuentas al Estado y a la sociedad) del sistema;
- b) Fondos concursables y contratos de desempeño, de los cuales los últimos serán implementados por el Mineduc a partir de 1998, proceso que de alguna manera se inició en 1997 con el Programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial de Profesores;
- c) Innovación y mejoras en la gestión tanto de las funciones universitarias, que incluyen la docencia universitaria y la investigación, como de la gestión administrativa de las instituciones, y en los sistemas de información, tanto al nivel de las instituciones como del sistema de educación superior;
- d) Profundización de los incipientes programas de postgrado de interés nacional e infraestructura para la investigación científica, tecnológica, y desarrollo del arte;
- e) Innovaciones, pertinencia y calidad en la formación de técnicos de nivel superior;
- f) Acreditación de instituciones, programas y carreras.

IV. POLÍTICAS E INSTRUMENTOS DE FINANCIAMIENTO GLOBAL

- 4.1. La política de financiamiento de la educación superior en Chile asume que el financiamiento del sistema debe ser abordado desde la perspectiva de las metas, y los requerimientos asociados a éstas, que el propio país se fije en materia de educación superior. En este sentido, se trata de proyectarse al futuro como país, asumiendo el Estado una responsabilidad de fomento para facilitar que las instituciones de educación superior puedan asumir plenamente el rol que les corresponde en su contribución al desarrollo científico, tecnológico y cultural del país.

La actual política de financiamiento de la educación superior en Chile considera diversas bases o criterios, entre los que se destacan los siguientes

- a) las universidades ofrecen servicios que satisfacen demandas privadas y públicas. En consecuencia, su financiamiento debiera provenir básicamente de tres fuentes: las familias, las empresas, y el Estado según la apropiación de los beneficios que se deriva de dichos servicios;
- b) el rol de proveedor de servicios a través de instituciones estatales forma parte de la función de fomento del Estado, y podrá asumir dicha modalidad en el futuro, en determinados casos. No obstante, optará preferentemente por ofrecer incentivos y financiamiento fiscal, para que las universidades tradicionales o privadas, con vocación de servicio público, coadyuven a dicho rol, - que el mercado no asegura -, velando por los estándares de excelencia de sus servicios ;
- c) las universidades que reciben aportes públicos deben garantizar eficiencia y eficacia en el uso de dichos recursos;
- d) velar por la equidad del sistema asegurando que ningún estudiante meritorio desde el punto de vista académico, sea excluido por consideraciones económicas;
- e) promover un desarrollo armónico a través del país en la formación de profesionales, ciencia, tecnología y cultivo del arte;

- f) reconocer la diversidad del sistema de educación superior tanto desde una perspectiva institucional (universidades, IP y CFT), como en relación a las funciones que desarrollan (docencia, investigación y extensión), ya sea un desarrollo homogéneo de éstas o un énfasis mayor en alguna de ellas, en particular de la docencia de pregrado.
- 4.2. La contribución de las universidades a la sociedad comprende básicamente servicios de docencia, investigación y extensión, a los que deben agregarse diversos servicios prestados a terceros y la educación continua. En Chile, en los últimos dieciséis años, el sistema ha evolucionado desde un financiamiento predominantemente estatal, hacia uno combinado, en que los servicios con retorno privado son financiados con contribución de las familias (básicamente la docencia de pregrado y de posgrado en algunas áreas profesionales) y de las empresas (capacitación, asistencia técnica, transferencia tecnológica, e incluso investigación aplicada). Mientras, el Estado, como complemento a la ayuda estudiantil, ha optado preferentemente por fondos concursables en áreas como ciencia y tecnología (FONDECYT, FONDAP, FONDEF, FONTEC), formación de capacidades de las instituciones (Fondo de Desarrollo Institucional [FDI]), arte (FONDART), y fomento de la docencia de postgrado, a través de las becas que otorga CONICYT.
- 4.3. El marco financiero incentiva a las universidades a generar recursos en aquellas actividades que cuentan con demanda privada. Para evitar distorsionar la misión de las instituciones, a través de conductas tales como buscar fuentes de financiamiento poco coherentes con la misión respectiva, o mantener subsidios cruzados con el objeto de financiar actividades deficitarias, que pueden acarrear una atención descuidada a su quehacer fundamental, este proyecto busca generar políticas públicas, a través de los instrumentos que se estimen más adecuados, que den apoyo a áreas de interés público en el marco de las necesidades del país, que han tenido un desarrollo que se estima insuficiente, como es el caso de las carreras técnicas y la docencia de postgrado.
- 4.4. Las empresas aún no reflejan en el mercado una demanda relevante por investigación o por servicios. Parece haber espacios para mejorar el diseño de mecanismos que persigan la articulación entre las empresas y las universidades, si bien ha habido esfuerzos como el Fondo de Fomento al Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDEF), que incentiva la participación asociada de universidades y empresas y avances en aspectos como las donaciones de empresas a las universidades,
- 4.5. La política de financiamiento de las instituciones de educación superior por parte del Estado busca adecuar las políticas públicas y los instrumentos a la diversidad institucional del sistema de modo de reconocer la misión de las diversas universidades. En coherencia con lo anterior, parece razonable potenciar la contribución científica y de formación de postgrados en aquellas universidades con las fortalezas y capacidades correspondientes. También cabe considerar en este

ámbito, las modalidades de aporte de los recursos estatales, de libre disponibilidad o con destino específico, considerando incluso el uso de indicadores que permitan evaluar eficiencia en el uso de los recursos.

Otro tópico de interés en esta materia es el nivel de overhead que reciben las instituciones que ponen su infraestructura a disposición de los investigadores cuando éstos se adjudican proyectos. Actualmente, el overhead de los proyectos FONDECYT es de 17% mientras que en el FONDEF es un 5%, si bien en este último caso se pueden cargar costos directos e indirectos al propio proyecto. En ambos casos se generan contribuciones escasas a la formación de infraestructura para investigación de las universidades. En este ámbito se estima necesario mejorar la información sobre los costos directos e indirectos de las instituciones. El Fondo de Desarrollo Institucional, a través de su línea B, ha buscado atender a las necesidades de infraestructura señaladas apoyando las áreas en que las instituciones tengan mayores capacidades. Finalmente, un aspecto en que Chile está avanzando lentamente es en el potenciamiento de actividades de complementación y de cooperación entre equipos o grupos de investigadores, con el objeto de lograr externalidades y economías de escala en el sistema.

- 4.6. En materia de docencia de pregrado, resulta necesario crear incentivos para algunas carreras del área pedagógica y de ciencias, pertinentes para el país, dado el escaso interés de los estudiantes que se manifiesta en los bajos puntajes de los alumnos seleccionados. Un avance en esta dirección es establecer incentivos a la continuación de estudios de jóvenes especialmente talentosos en áreas de interés nacional, tales como pedagogía y ciencia básica, aportando recursos a las universidades que impartan carreras de alta pertinencia y calidad en ellas. Precisamente, el Ministerio de Educación comenzó a partir de 1997 un programa de formación inicial de profesores con elementos en esta dirección. Del mismo modo, a partir de 1998 se incluye en el presupuesto de educación superior una partida de becas para estudiantes que deseen continuar estudios en pedagogías considerando como elegibles a universidades tradicionales como instituciones privadas sin aporte.
- 4.7. Por otra parte, una pregunta abierta es cuáles son los mejores mecanismos, en el contexto de las políticas de financiamiento en Chile, a través de los cuales el Estado pueda tener un rol más activo en resguardar la racionalidad de las carreras impartidas por las universidades, estatales o privadas, que reciben aportes fiscales.
- 4.8. Los aranceles en promedio han superado un nivel promedio de US\$ 2.000 anuales, existiendo presiones al alza, ya sea de costos o del mercado. No es propósito del Estado inhibir el crecimiento del sector, como se demuestra más abajo en este párrafo, con efectos dañinos como la contracción de las matrículas o caídas en la calidad de los servicios. No obstante, ante esta realidad, el Estado requiere responsabilidad en la gestión de las instituciones, esfuerzos para incrementar su generación de recursos y una distribución adecuada de las ayudas estudiantiles. Estas ayudas, en la forma de créditos y becas, en 1997 apoyaron al 52 % de los

estudiantes de las universidades tradicionales con recursos equivalentes al 63 % del arancel y crecerán en 1998 en un 35 %, con un crecimiento de la matrícula estimado de un 6 %.

La política señalada, de apoyar intensamente la ayuda estudiantil, facilita políticas de las instituciones tendientes a reflejar en los aranceles el costo real de la docencia, tema que aún parece poco desarrollado, resguardando simultáneamente la eficiencia y la equidad del sistema.

- 4.9. El AFD corresponde a un fondo de libre disponibilidad que beneficia directamente a las 25 universidades tradicionales y derivadas (16 estatales y 9 privadas). La asignación del 95% del AFD se basa en criterios históricos en que inicialmente se fijó según número de alumnos. El 5% restante se distribuye según parámetros de productividad, -alumnos atendidos, carreras ofrecidas, publicaciones, proyectos de investigación y grados académicos del personal docente -, considerados con distintas ponderaciones, todos en relación al número de académicos contratados a jornada completa equivalente. La distribución del 5% ha beneficiado proporcionalmente a instituciones de menor tamaño relativo y de mayor capacidad de gestión.

Un punto central en la discusión sobre políticas de financiamiento es la relación costo-efectividad del AFD, más aún cuando no existe una contraparte institucional bien definida. Parece razonable que el Estado haga aportes de libre disponibilidad a universidades que requieran invertir en actividades académicas que, por su naturaleza, tienen un resultado altamente incierto y de retorno en el largo plazo. Sin embargo, este financiamiento debe ser selectivo y reconocer la heterogeneidad del sistema de educación superior. Los instrumentos deben facilitar a las instituciones hacer proyecciones en el largo plazo, particularmente es el caso de las universidades con mayor capacidad y recursos académicos y científicos, en que su contribución a la sociedad debe ser tratada como una inversión y el Estado puede establecer y exigir el cumplimiento de ciertas metas a través de un contrato social con ellas. Por medio de este instrumento, se puede hacer una labor de articulación y coordinación de las labores de las instituciones, particularmente en programas de investigación y postgrado.

- 4.10. Durante los últimos años la política del Ministerio de Educación ha sido reajustar en mayor proporción las partidas del presupuesto vinculadas a infraestructura, ayuda estudiantil e investigación, en tanto que el AFD ha crecido en una proporción menor, lo que refleja una insatisfacción respecto a este mecanismo de asignación de recursos. Una eventual modificación de los criterios de asignación del AFD es materia de cambio legal y por su naturaleza generará inquietud y expectativas de mejoramiento de las instituciones según los diversos perfiles existentes. Con todo, dicha modificación debe ser abordada, en conjunto con una revisión del AFI. Una política coherente que promueva vínculos entre el desarrollo universitario y nacional en el momento actual, requiere de un cambio que tienda a reflejar en mayor medida el volumen y calidad de las actividades de las

instituciones. Formas alternativas de avanzar en el perfeccionamiento de los instrumentos de políticas de financiamiento dicen relación con incrementos focalizados en algunas partidas que benefician selectivamente a las instituciones de educación superior según los objetivos que se pretenda alcanzar con dichas políticas. Este ha sido el criterio utilizado para asignar los recursos correspondientes al año 1998.

- 4.11. El AFI es un fondo que beneficia a todas las instituciones de educación superior (66 universidades, 67 institutos profesionales y 120 centros de formación técnica. El objetivo central que perseguía este instrumento era incentivar el mejoramiento de la calidad de la educación superior, lo cual sería percibido por los postulantes de mejores antecedentes académicos a estas instituciones. El AFI se distribuye según la captación, por parte de cada institución, de los estudiantes que obtengan los 27.500 mejores puntajes en la Prueba de Aptitud Académica. Una de las críticas centrales al AFI es que a través de este instrumento se refuerza innecesariamente una orientación al mercado de las carreras impartidas por las instituciones de educación superior, sin considerar el desarrollo de carreras de menor rentabilidad privada pero de alto retorno social. Uno de los casos más extremos de distorsión es aquél en que instituciones de educación superior que tradicionalmente captan estudiantes pertenecientes principalmente a estratos de altos ingresos, además de cobrar altos aranceles, reciben un premio por captar estudiantes con los más altos puntajes en la Prueba de Aptitud Académica, que igual habrían optado por dichas instituciones. En este caso, el instrumento no contribuye a la equidad del sistema.

Durante 1997 las 25 universidades pertenecientes al Consejo de Rectores captaron un 86.9% del monto total del AFI, seguidas de las universidades privadas sin aporte fiscal directo que captaron el 11.9% y de los institutos profesionales y centros de formación técnica con 0.8% y 0.3% respectivamente.

El AFI está también afectado, particularmente por la alta concentración en Santiago de establecimientos particulares pagados de enseñanza media cuyos alumnos obtienen los puntajes más elevados en la Prueba de Aptitud Académica. Las universidades ubicadas en regiones captan una proporción importante, el 49 % de los alumnos que generan AFI, sin embargo en su mayoría corresponden a los tramos de puntajes bajos.

- 4.12. Una alternativa posible es la reasignación de los recursos del AFD y del AFI a la formación de un fondo institucional que se distribuiría a las universidades que contribuyan especialmente a las políticas públicas y objetivos de interés nacional con base en criterios predeterminados. Por la naturaleza de su quehacer académico, las universidades de mayor competencia académica y científica requieren de una base de libre disponibilidad, en actividades de impacto alto pero incierto, como es el caso de la investigación científica. El fondo institucional podría dar soporte y estabilidad a esta modalidad de financiamiento en la medida que estuviese acompañada de contrapartes muy definidas. Este fondo institucional

también puede ir unido a otros indicadores y normativa que velarían por la accountability y podrían parcialmente complementarse con los contratos de desempeño.

V. FONDOS CONCURSABLES

- 5.1. La idea central de los fondos concursables, instrumento utilizado intensamente para alcanzar los objetivos de política de educación superior, es asignar recursos a proyectos que tengan un mayor retorno o contribución a actividades de interés nacional. Entre las partidas del presupuesto de educación superior destaca el FDI, destinado al fortalecimiento de capacidades para el mejor desarrollo de las instituciones, que incluye tres modalidades: a) infraestructura y gestión, b) proyectos que benefician a universidades regionales, c) proyectos de mejoramiento de la calidad de pre y postgrado. A partir de 1988 se agrega al una línea de convenios de desempeño para el desarrollo de áreas prioritarias.

Todos los fondos concursables existentes, entre éstos el FONDECYT, FONDAP, FONDEF, FONTEC, y en el arte el FONDART, han registrado innovaciones en el tiempo con el propósito de perfeccionarlos. A partir de 1997, el Ministerio de Educación implementó una nueva modalidad de aportes concursables, en la línea de la administración contractual, a través del Programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial de Profesores, en el cual se seleccionaron 17 universidades públicas y privadas con las que el Mineduc está suscribiendo convenios.

- 5.2. El FDI se orienta al financiamiento las universidades tradicionales y derivadas, a través de proyectos de infraestructura académica, docente o administrativa de alto impacto institucional, tales como construcciones y equipamiento de aulas, laboratorios, bibliotecas, servicios a los estudiantes, etc., además de financiar programas de mejoramiento de la gestión. Este Fondo ha representado una parte significativa de la inversión universitaria en especial en las universidades regionales y de desarrollo reciente en los últimos años y ha tenido, entre sus fortalezas, la rapidez de la aprobación y ejecución de las obras y su vinculación con necesidades inmediatas de la docencia y administración académica.

Entre los desafíos y debilidades se deben señalar su énfasis en los insumos, más que en los resultados o productos esperados, y la necesidad de perfeccionar la evaluación de las actividades. La reglamentación del FDI para 1998 perfecciona los procesos de selección y monitoreo de los proyectos, tendientes a mejorar la relación costo-efectividad de los recursos asignados a través de este fondo.

- 5.3. La nueva línea de convenios de desempeño, que comenzará a operar a partir de 1998, ha sido objeto de una primera reglamentación a fines de diciembre de 1997. Esta persigue proporcionar al sistema un instrumento para establecer compromisos sobre el cumplimiento de metas específicas, a ser monitoreadas en el tiempo; trabajar en una perspectiva de más largo plazo; establecer evaluaciones rigurosas

de los proyectos, en relación a la coherencia de éstos con la misión institucional y las metas que se fije la propia universidad. Esta modalidad debiera tener un fuerte impacto en el mejoramiento de la gestión de las áreas académica y administrativa, y puede contribuir a mejorar la coordinación entre éstas. Dado que es un programa que recién se implementará en Chile, se espera que el proyecto MECESUP permita recoger antecedentes y recomendaciones a partir de experiencias realizadas en otros países, en relación a aspectos tales como criterios de selección, instrumentos de evaluación, monitoreo, negociación, entre otros.

VI. PROFUNDIZACIÓN DEL POSTGRADO

6.1. El Estado apoya los estudios de postgrado nacionales básicamente a través de los tres elementos siguientes:

- a) la formación de una masa crítica de académicos, que se concentra en un alto porcentaje en un reducido número de universidades tradicionales financiadas principalmente con aportes fiscales,
- b) la formación de infraestructura, equipamiento y laboratorios para investigación, a través de FONDECYT, FONDAP, FONDEF, entre otros,
- c) proveer becas de postgrado y otras transferencias a programas de postgrados, principalmente doctorados acreditados.

6.2. El número de post graduados con doctorado en Chile representa una cantidad relativamente baja, comparada con otros países de igual o mayor desarrollo económico. Asimismo, los programas de postgrado impartidos en Chile se concentran en muy pocas universidades, particularmente los de doctorados, los cuales, como es de suponer están muy vinculados a instituciones con relativamente alta productividad científica.

6.3. Algunas de las preguntas centrales respecto al desarrollo de este tema se refieren a la selección de los instrumento más costo-efectivos, que incluye la opción de estimular que más personas sigan cursos de postgrado en el país o en el extranjero ; conciliar la asignación de recursos directamente a los investigadores, como el FONDECYT por ejemplo, y a las instituciones, a través de transferencias directas u otros medios, para atender a los intereses de ambos actores y favorecer aspectos como el trabajo integrado entre instituciones y la coordinación entre el desarrollo de investigación y del postgrado en las instituciones.

Muy relacionado con el punto anterior está la necesidad de aprovechar economías de escala en los programas de postgrado, los cuales en general, con excepción de los orientados al área de negocios o más profesionales, tienen un número reducido de alumnos en relación a una planta altamente calificada de académicos e investigadores. En este sentido, es importante avanzar en políticas destinadas al aprovechamiento de economías de escala, especialmente en un país de reducido tamaño como el Chile. Al respecto, se observa escasa colaboración

interuniversidades en un área en que las alianzas estratégicas podrían reducir costos.

- 6.4. El postgrado y la investigación científica son dos áreas en que el Estado podría tener una política más activa con el objeto de privilegiar la gestión interuniversitaria. Esta última se observa incipientemente en algunos proyectos de desarrollo de áreas prioritarias del CONICYT, pero parece evidente que la gestión interuniversitaria podría potenciarse bastante más en Chile. Se ha pasado desde una etapa de cooperación con prácticamente nula competencia y altamente protegida por el Estado, como era el sistema de educación superior en la década de los sesenta y comienzos de los setenta, a un esquema de excesiva competencia e individualismo descuidando el trabajo más integrado, especialmente entre las universidades que reciben aportes fiscales. Es importante avanzar en la aplicación de los incentivos adecuados para estimular la cooperación de profesores visitantes, en la docencia de pregrado, postgrado e investigación. El desarrollo de teleconferencias por ejemplo, podría ser una muestra de dicha cooperación, lo cual podría beneficiar principalmente a universidades derivadas regionales que disponen de recursos limitados para la contratación de académicos de primer nivel científico. Un ejemplo de cooperación y de gestión interuniversitaria es el proyecto de biblioteca virtual “Alerta al Conocimiento”, el cual permite disminuir costos de bibliotecas y acceder a un mayor número de revistas para cada una de las instituciones que integran la sociedad. Este proyecto fue financiado en su primera fase por el FDI del Mineduc.

VII. CALIDAD, PERTINENCIA E INNOVACIÓN EN LA FORMACIÓN DE TÉCNICOS DE NIVEL SUPERIOR

- 7.1. Durante los últimos años se observa una disminución de la matrícula de los CFT, así como un incremento en la matrícula de los institutos profesionales, y especialmente en las universidades privadas sin aporte fiscal directo. Este fenómeno, sólo parcialmente explicado por el relativo incremento de la oferta de formación de técnicos superiores en universidades tradicionales, puede ser paradójal en un país en que el número de técnicos es reducido, especialmente si se considera su nivel de desarrollo y apertura al exterior, y los desafíos de incrementos de productividad y calidad que implica la globalización de los mercados.
- 7.2. Una de las explicaciones de la disminución sistemática de matrícula de los CFT es que los sueldos relativos del mercado laboral y las tasas de empleo favorezcan a los egresados de IP y de universidades privadas. En la medida que el diferencial de remuneraciones refleje diferencias efectivas de productividad dicho fenómeno no debiera sorprender. Sin embargo, si el diferencial de rentas obedece a un efecto diploma o screening, no acompañados de diferenciales de productividad real, entonces el fenómeno puede ser una sobrereacción del mercado, probablemente temporal. En este caso, es fundamental perfeccionar un sistema de información

transparente a los postulantes a la educación superior.

- 7.3. Una segunda opción, es que los egresados de los CFT reciban una formación inadecuada o insuficiente, consecuencia de una escasa innovación, pertinencia y mejoramientos de calidad en sus carreras y programas. Nuevamente, aquí habría un problema de incentivos relativos en que al sector privado no le resulta atractivo invertir en CFT de calidad. En la medida que para el país sea importante la formación de técnicos superiores, estaríamos frente a un hecho en que el mercado no es efectivo en la provisión de un recurso humano de, probablemente, alto retorno social. En este caso, el Estado puede inducir una formación de técnicos de alta calidad y pertinencia, rompiendo círculos viciosos en que algunas áreas productivas no se desarrollan porque no existen técnicos de calidad y, a su vez, estos últimos no estarían dispuestos a matricularse en CFT por resabios culturales o por la percepción de que no se les remuneraría adecuadamente. Parece necesaria la discusión de los instrumentos de política más adecuados, relativos tanto a apoyar la demanda, como de fomento, relativos a mejorar la calidad, recursos y capacidades de la oferta. En el marco del segundo tema, una opción a explorar es la provisión de servicios por parte de CFT que pertenezcan al Estado, en que el Estado tenga participación, o en que el Estado aporte estímulos a la innovación o a la calidad, para lo cual es importante extraer lecciones de la evidencia empírica internacional.

VIII. ARTICULACIÓN DEL SISTEMA, CALIDAD Y ACREDITACIÓN.

- 8.1. Parece evidente la necesidad de una mayor articulación, flexibilidad e innovación en el proceso de enseñanza y aprendizaje en la formación de técnicos en Chile. El sistema se caracteriza por una escasa movilidad horizontal y vertical que se asemeja más a compartimentos estancos que a un proceso formativo que favorezca la educación continua de acuerdo a las tendencias internacionales.
- 8.2. La rápida expansión del sistema de educación superior en Chile significó, como es evidente esperar en procesos de abrupto crecimiento, un desarrollo no uniforme de las instituciones, carreras y programas respecto de la calidad y pertinencia. En este contexto expansivo, los postulantes no siempre logran obtener la información adecuada para la toma de decisiones racionales en la elección de instituciones de educación superior en que desean continuar estudios. En algunos casos, se corre el riesgo de comprometer la fe pública en el sistema, razón por la cual el Estado debe cumplir un rol activo en la normativa que facilite los procesos de acreditación. Para esto último, se puede partir de la valiosa experiencia ya recogida por el Consejo Superior de Educación y el Mineduc y las experiencias individuales de diversas universidades que han institucionalizado el sistema de evaluación interna.

También merece destacarse, como un inicio, el sistema de autorregulación concordada del Consejo de Rectores, que ha permitido mejorar las decisiones de

los estudiantes en el proceso de selección a la educación superior, al señalar en la guía de ingreso a las universidades para 1998, el carácter de acreditadas, no acreditadas o no informadas de una nueva carrera por parte de la comisión respectiva.

- 8.3. Los trabajos de comisiones realizados en 1997 entre el Mineduc y el Consejo de Rectores, cuya documentación fue puesta también en conocimiento del Consejo de Rectores y de la corporación que agrupa a numerosas universidades privadas, sirvió para que se tomara conciencia de la necesidad de iniciar los trabajos conducentes a un proceso de acreditación por la vía del estudio y fijación de estándares mínimos de calidad para determinados programas.

Un esfuerzo precursor, que contó con el apoyo del FDI del Mineduc, y del Consejo Superior de Educación, fue el realizado por las facultades de medicina de varias universidades tradicionales, agrupadas en ASOFAMECH, que elaboraron estándares mínimos para la acreditación de escuelas de medicina así como las bases de un plan nacional de desarrollo de ese sector. El Mineduc ha hecho presente a las universidades autónomas, tradicionales o privadas, que últimamente han creado o anunciado la creación de escuelas de medicina, la necesidad de cumplir con los estándares mínimos en forma previa a su implementación.

La sistematización y generalización de estos esfuerzos debe ser hecha en el marco de una política y estrategia global de desarrollo del nivel superior, para lo cual el proyecto MECESUP puede ser el eje aglutinante y direccionador.

- 8.4. Varios son los puntos centrales a definir entre los beneficios esperados de las instituciones dispuestas a someterse a un proceso de acreditación. Uno de ellos es la posibilidad de acceder a algunas fuentes de financiamiento fiscal como es, por ejemplo, el caso de las becas en los programas de doctorados acreditados por CONICYT. Otros aspectos relevantes de definir son el perfil y responsabilidades del organismo encargado de la acreditación, las modalidades que asume, los tipos de programas a acreditar, los parámetros a considerar, etc., todos los cuales se analizan con más detenimiento en el documento específico sobre acreditación.
- 8.5. Un aspecto fundamental en el que es posible y necesario el apoyo selectivo del Mineduc es el que dice relación con los esfuerzos que hacen las universidades chilenas para introducir innovaciones y mejoramientos en la docencia de pregrado de modo de hacerla más moderna y atractiva a los intereses de los alumnos, actualizada y con capacidad de incorporación racional de las nuevas tecnologías. Un punto específico es el que dice relación con el aprovechamiento del fenómeno de la internacionalización del trabajo académico que permite interconexiones directas con centros del extranjero y a la vez incentiva el intercambio de académicos y estudiantes. Esta materia ha sido promovida por diversos centros nacionales y el propio Mineduc llevó a cabo recientemente un seminario sobre internacionalización que dará origen a una publicación que contendrá aportes conceptuales y la forma cómo las universidades chilenas se están organizando para

optimizar su inserción internacional.

- 8.6. En la misma línea anterior, cabe señalar el proyecto de la línea de mejoramiento de calidad del FDI que están llevando a cabo diez universidades con el apoyo de CINDA y que permite el desarrollo articulado de distintas experiencias sobre gestión curricular, desarrollo cualitativo de la docencia, innovaciones metodológicas, estilos de aprendizajes y estilos docentes, experiencias de bachilleratos y de ciclos básicos, experiencias docentes, en realidad virtual, tecnología de las comunicaciones e informática en apoyo a la docencia, pedagogía activa y otras análogas.

Siendo los aspectos curriculares y programáticos parte del ámbito propio de las universidades autónomas, es posible y necesario favorecer cambios innovativos del tipo antes señalado

IX. SISTEMA DE FINANCIAMIENTO A LOS ESTUDIANTES.

- 9.1. Una de las responsabilidades ineludibles que el Estado ha asumido crecientemente en Chile a partir de la década de los noventa es garantizar equidad en el acceso y permanencia de los estudiantes académicamente meritorios, y de estratos socioeconómicos bajos, en las universidades del Consejo de Rectores. En esta materia, el Estado actúa a través de varios instrumentos:

- a) el Fondo Solidario de Crédito,
- b) las becas de arancel Mineduc,
- c) diversos programas de becas, tales como becas Presidente de la República, becas de reparación para alumnos expulsados de las universidades por razones políticas y reincorporados a éstas en el año 1991 así como para hijos de víctimas de los derechos humanos, y
- d) dos programas creados a partir de 1998: las becas Juan Gómez Millas, para estudiantes meritorios provenientes de establecimientos de educación media subvencionada cuyos beneficiarios pueden optar a universidades tradicionales o instituciones de educación superior privada con plena autonomía, y las becas para estudiantes meritorios de pedagogía, quienes pueden estudiar en universidades e IP públicos o privados.

Adicionalmente, el Estado ha creado recientemente mecanismos de financiamiento (créditos CORFO) que operan a través de la banca comercial. Estas distintas modalidades se explican con mayor detalle en el documento MECESUP N° 3/98.

- 9.2. El Fondo Solidario de Crédito Universitario, constituye un sistema de crédito subsidiado cuyos pagos son contingentes a los ingresos generados por los egresados durante su vida laboral. Esta es un área de gran importancia en la política y en que se estima necesario hacer sólidos estudios y evaluaciones, tanto de lo existente como de las mejoras que parezcan necesarias. Entre los temas a

estudiar se deben señalar la importancia relativa de la composición y asignación de recursos entre crédito y becas de arancel; el resultado en términos de equidad y focalización de la asignación de recursos entre los estudiantes de acuerdo a las pautas actuales; la gestión de cobranzas y desempeño administrativo de las Administradoras de Fondos de Créditos de las diferentes universidades junto al sistema de incentivos vigente y la estabilidad de los fondos de créditos desde una perspectiva de largo plazo.

La evaluación del sistema actual debe considerar tanto una perspectiva de equidad como de eficacia. El gobierno y el Mineduc, tal como lo han demostrado con el importante aumento de recursos para 1998 en ayudas estudiantiles, están comprometidos a mantener y perfeccionar sus políticas de equidad focalizadas en los estudiantes de bajos ingresos. Paralelamente, en el marco del proyecto MECESUP, se realizarán estudios sobre esta temática así como de otros aspectos de política estudiantil.

X. ESTRATEGIA DEL MECE - EDUCACION SUPERIOR

- 10.1 En suma, el gobierno y el Mineduc en el marco de un proyecto - país que tiende al desarrollo con equidad, a la modernización y a una inserción internacional ambiciosa, promueven para el siglo 21 y en particular para las próximas dos décadas, una vinculación estrecha entre el desarrollo nacional y las metas de desarrollo de la educación superior universitaria.

Las políticas tendientes al logro de estos grandes objetivos deben ser profundizadas y consensuadas con los principales actores en sus aspectos fundamentales.

- 10.2. La estrategia de intervención concebida para el proyecto MECESUP, que ha considerado como fuentes tanto los trabajos del propio ministerio como de otras agencias públicas, de especialistas, centros de investigación y estudios no gubernamentales, tiene un carácter integral en su concepción global y un carácter selectivo en sus propuestas específicas.

El proyecto será concebido de modo de posibilitar, por la vía de políticas públicas adecuadas y programas selectivos y coherentes, tres aspectos fundamentales:

- a) ajustes en el sistema de educación superior, con miras a una mayor racionalización,
- b) la creación de una dinámica de mejoramiento de calidad y de desarrollo racional en las propias instituciones y
- c) el entronque del desarrollo del nivel superior con las necesidades de la sociedad chilena.

- 10.3. La concepción anterior concilia las necesidades de un rol activo del Estado en el fomento de la educación superior con el carácter propio, autónomo, académico y

riguroso que debe tener este sector. Cualquier política de educación superior debe partir de la base que un sustrato fundamental de la misma es la de perfeccionar el ámbito académico como lugar en que la sociedad institucionaliza el trabajo de sus talentos, docentes e investigadores más destacados, con vocación por el desarrollo y transmisión del saber y el conocimiento al más alto nivel.

- 10.4. Adelantando el inicio del proyecto MECESUP, se llevarán a cabo en 1998 varios nuevos programas y se introducirán modificaciones a algunos de los existentes. Estos cambios han sido concebidos dentro de los lineamientos ofrecidos en este documento y sirven, de ese modo, de experiencia piloto.