

Revisión de Políticas Nacionales de Educación: La Educación Superior en Chile

Informe OECD/Banco Mundial

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Mundial presentaron, en Santiago, los días 2 y 3 de abril de 2009, el informe “Revisiones de políticas nacionales de educación: La educación superior en Chile”. Este informe responde a la invitación del gobierno de Chile a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y al Banco Mundial, a colaborar en la revisión de las políticas de educación superior.¹

En la fecha de presentación pública del informe, se abordaron seis temas mediante una metodología de panel (ver cuadro 1).

Conclusiones generales del Informe

Chile ha pasado de un sistema de educación superior de elite a uno masivo. Pero dista de ser un sistema justo y excelente. El equipo revisor reconoce los éxitos logrados por Chile en la expansión de la educación superior, los esfuerzos realizados en materia de financiamiento y la acreditación de la calidad. Sin embargo, en forma unánime señala que se necesita hoy una segunda generación de reformas para enfrentar los problemas más difíciles que le impiden ser reconocido como un sistema de calidad de clase mundial. Estas reformas deben orientarse a nivelar el campo de juego de la educación superior para que todos puedan competir.

¹ En la presente década es la segunda colaboración de esta índole con OCDE. Ya en el 2004, OCDE efectuó una revisión de las políticas educativas nacionales. A su vez, esta colaboración es oportuna dada la inminente incorporación de Chile como miembro pleno de la OCDE y su larga asociación con el Banco Mundial en las reformas de la educación superior y de la educación en general.

Cuadro 1. Paneles. Lanzamiento Informe OCDE/Banco Mundial: Revisión Políticas de Educación Superior en Chile

Sesión	Invitados
1. Acceso y equidad	Moderador: José Weinstein, Gerente Educación, Fundación Chile OCDE/BM Caroline Macready, introducción Juan Zolezzi, Rector, Universidad de Santiago
2. Relevancia	Moderador: Patricio Meller, Universidad de Chile y CIEPLAN OCDE/BM Mary Canning, Introducción Marcelo Von Chrismar, Rector, DUOC Misael Camus, Rector, Universidad Católica del Norte
3. Visión, Gobernabilidad y gestión	Moderador: Ricardo Vidal, Vicerrector Académico, Universidad de Santiago OCDE/BM Jamil Salmi, introducción Carlos Peña, Rector, Universidad Diego Portales Sergio Pulido, Rector, Universidad de Tarapacá
4. Calidad	Moderador: Iván Navarro, Vicerrector Académico, Univ. de Los Lagos OCDE/BM Mary Canning y Peter Tindemans, introducción Emilio Rodríguez, Presidente, Comisión Nacional de Acreditación Fernando Pérez, Universidad Católica
5. Financiamiento	Moderador: José Joaquín Brunner, Director, Centro de Políticas Comparadas de Educación, Universidad Diego Portales OCDE/BM Jamil Salmi, introducción Sergio Bravo, Rector, Universidad de La Frontera Sergio Lavanchy, Rector, Universidad de Concepción
6. Investigación y desarrollo	Moderador: Luis Huerta, Vicerrector Académico, Universidad de Talca OCDE/BM Peter Tindemans, introducción Carlos Vío, Vicerrector Adjunto Investigación y Doctorado, Univ. Católica Jorge Allende, Vicerrector Investigación y Desarrollo, Premio Nacional de Ciencias, Universidad de Chile Eduardo Bitran, Presidente Consejo Nacional de la Innovación para la Competitividad

Acceso y equidad

1. El equipo revisor reconoce que el gobierno de Chile se ha planteado objetivos de equidad y corrección de desigualdades en el acceso a la educación superior, reconociendo que el talento está distribuido en todos los grupos sociales. En el lapso de una generación, si bien han aumentado los porcentajes de matrícula de los estudiantes de los dos quintiles de ingreso más bajo, persisten condiciones de acceso desigual para los estudiantes que provienen de ambientes y grupos de ingresos diferentes. Ello produce una marcada segmentación entre instituciones universitarias y no-universitarias.
2. Persisten, asimismo, serias diferencias en la proporción de postulantes versus estudiantes admitidos por grupos de ingreso, el relativo éxito de los alumnos de sexo masculino versus los de sexo femenino, la participación de estudiantes por ingreso familiar y por tipo de institución, y la distribución de ayuda estudiantil.
3. El problema de la equidad tiene su origen en la severa segmentación de la sociedad chilena que se reproduce en los establecimientos educacionales:
 - a. Los colegios a los que van los jóvenes de familias de altos ingresos logran una mejor preparación para rendir las Pruebas de Selección Universitaria (PSU) y tener éxito en la educación superior.
 - b. Los alumnos de grupos de bajos ingresos y de liceos municipales rinden la prueba de selección universitaria (PSU), pero no alcanzan buenos resultados. Cuando acceden a instituciones de educación superior tienen menos probabilidades de graduarse y más probabilidades de tener que pagar el costo total de sus estudios.
4. Para mejorar el acceso y la equidad, OCDE y Banco Mundial proponen revisar la Prueba de Selección Universitaria (PSU), ya que durante el proceso de admisión la brecha social se ensancha y los estudiantes de grupos de bajos ingresos, de colegios municipales tienen menos probabilidades de ingresar a una universidad perteneciente al Consejo de Rectores. El objetivo es agregar nuevos instrumentos para identificar a los alumnos talentosos, pero pobremente preparados.

5. El equipo recomienda unificar tanto los programas de becas actuales y como los dos programas de préstamos existentes. Continuar la expansión de becas y préstamos, teniendo en cuenta la diversidad de los estudiantes y de las misiones institucionales, tratando de evitar que estudiantes calificados se queden sin ingresar a la educación superior o no puedan completar sus estudios por necesidades financieras. Asimismo, se recomienda considerar criterios para asignar cupos a los estudiantes, y una mayor atención a la tasa de graduación y al tiempo que toma graduarse. Para ello el Sistema de Información de Educación Superior (SIES) debe solicitar y verificar datos de retención.

Relevancia

1. El equipo revisor encontró elementos de desajuste entre la educación superior universitaria y el mercado laboral. En general, la consulta a los empleadores reveló que tienen una “considerable aprensión” sobre la relevancia del conocimiento y las competencias que los egresados universitarios aportan al mercado laboral. Pero, por otra parte los empleadores no parecen hacer un aporte regular al contenido de las mallas curriculares, las prácticas pedagógicas o la gestión institucional. El equipo revisor se dio cuenta que existe una falta de comunicación sistemática entre empleadores y las universidades para definir los perfiles profesionales de salida. Tal vez, ello incide que los graduados en Chile demoran más en encontrar trabajos que los de los países de la OCDE.
2. Sin embargo, los empleadores señalan están conformes con la calidad de los graduados de los Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica, pero no lo están con la cantidad que se está graduando y estiman que es insuficiente para satisfacer las necesidades de perfiles técnicos de nivel superior que demanda el desarrollo productivo del país.
3. En este ámbito, el equipo revisor advierte que las diferencias de remuneraciones entre los graduados universitarios y no universitarios de la educación superior siguen siendo considerables y desincentivan que los estudiantes sigan estudios de educación superior no universitaria.

4. El equipo revisor recomienda que se tomen medidas inmediatas para dos puntos: a) Aumentar el atractivo y el prestigio de la educación superior no universitaria; b) Disminuir la clara segmentación entre las universidades y las otras instituciones de la educación superior.
5. Para avanzar en esta dirección, el equipo revisor sugiere transitar hacia **un marco nacional de calificaciones** que ordene los programas de educación superior. La revisión de todos los currículos de educación superior daría la oportunidad para resolver otros problemas que afectan a la educación superior:
 - a. El exceso de horas de contenido teórico en los programas conducentes a grado.
 - b. La largueza y rigidez de algunos programas y la falta de reconocimiento de las experiencias y competencias académicas y/o de trabajo previas.

Una articulación entre los currículos de los programas que se imparten en las diferentes instituciones de educación superior, facilitaría el paso de los estudiantes de un tipo de grado a otro dentro de un sistema común.

6. Las universidades chilenas desean integrarse al espacio académico internacional. Para ello, han emprendido asociaciones internacionales e intercambio de académicos y estudiantes. El equipo revisor considera que estas acciones son insuficientes. Se requiere un esfuerzo estratégico serio para agregar la dimensión internacional a los currículos, equipar a los estudiantes con un segundo idioma y las competencias basadas en el conocimiento global y contar con sistema comparable de información para hacer de Chile, uno de los destinos, para seguir estudios superiores. El equipo revisor concluye que la educación superior aún no está contribuyendo como debería hacerlo a mejorar la competitividad internacional del país.
7. Por lo tanto, al establecer un marco nacional de calificaciones e incorporar la dimensión internacional a los currículos, debe considerarse la creación de mecanismos sistemáticos de comunicación entre los empleadores y las universidades para discutir los cambios que requiere la reformulación de los currículos.

Visión, Gobernabilidad y gestión

1. El equipo revisor considera un monopolio que la Ley LOCE reserve a las universidades el derecho a otorgar grados académicos de Licenciatura en las 18 profesiones con títulos exclusivos universitarios. El equipo recomienda remover estas barreras y dejar que la acreditación determine el valor y el prestigio de un grado académico. Para ello, recomienda que Chile adopte un marco amplio de tres ciclos para los grados de Licenciaturas, Maestrías y Doctorados, similar al proceso de Bolonia.
2. El equipo revisor considera que el CRUCH ha cumplido un ciclo histórico. Los roles que desempeña el Consejo de Rectores (CRUCH) en representación de los intereses de las instituciones de la educación superior, y en la realización de funciones importantes –tales como el proceso de admisión– se cumpliría mejor si abarcara a todas las instituciones acreditadas.
3. El Ministerio de Educación, a través de la División de Educación Superior, o de una Subsecretaría de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, en estrecha colaboración con las instituciones de educación superior, debe encargar ejercicios periódicos de planificación estratégica, para asegurarse que las instituciones nacionales y regionales de educación superior:
 - a. Produzcan las competencias técnicas y profesionales que requiere el país,
 - b. Presten la debida atención al acceso y la equidad,
 - c. Realicen investigación de alta calidad, que sea relevantes para las necesidades de la sociedad y la economía,
 - d. Utilicen de manera eficiente los recursos públicos destinados a la educación superior.
4. En relación con la gestión institucional, el equipo recomienda introducir prácticas modernas de gestión y reformas audaces que permitan, por ejemplo, que las universidades públicas puedan contratar rectores desde fuera de sus instituciones y asignar un rol importante a los actores externos.

Calidad

1. El equipo de OCDE y Banco Mundial se declara sorprendido con la exitosa introducción y consolidación de un sistema de aseguramiento de la calidad basado en la revisión hecha por pares externos. Las visitas del equipo revisor confirmaron cómo los temas de la calidad están en la agenda de los académicos y del personal. Sin embargo, aún no se ven los beneficios, y se requiere profundizar en prácticas de mejoramiento continuo del sistema de aseguramiento de la calidad.
2. El equipo formula algunas sugerencias para optimizar la implementación del sistema de aseguramiento de la calidad. La Comisión Nacional de Acreditación (CNA) debe poner más atención en el desempeño de los pares evaluadores. Éstos deben dominar criterios profundos para evaluar la práctica institucional en relación con el sentido de la misión institucional. La calidad significa hacer que el conocimiento y las competencias sean relevantes y accesibles a todos los estudiantes, que la institución tiene la misión de servir.
3. El equipo pone énfasis en mejorar las tasas de graduación y velar por el éxito de los titulados en el mundo laboral. Para ello, recomienda que los criterios de acreditación comprendan de forma más clara elementos de diseño del currículo y de la práctica docente, de manera de influir en el mejoramiento del aprendizaje. Se sugiere un enfoque de enseñanza basado en competencias, que permita:
 - a. Flexibilizar el tránsito de los estudiantes de un programa a otro, con independencia del tipo de institución.
 - b. Aumentar la participación de los empleadores en el diseño del currículo y las acciones pedagógicas.
 - c. Acortar los programas, adaptar las materias a la realidad nacional, y reducir la carga de trabajo de los estudiantes y académicos.
4. En especial, el informe recomienda elevar la calidad de los programas de formación docente. Esto puede hacer una diferencia en la preparación de los estudiantes, y por lo tanto, un mejor desempeño en la educación superior.

Financiamiento

1. El sistema de educación superior chileno, comparado con otros países de la región o con la mayoría de las naciones más desarrolladas, se destaca por el tres elementos:
 - a. El alto costo de las carreras².
 - b. El bajo nivel de financiamiento público.
 - c. Una combinación única de enfoques e instrumentos financieros “difíciles de encontrar en otro país del mundo”.
2. Las audaces reformas financieras en las áreas de ayuda estudiantil han movilizadado y asignado recursos para que un número elevado de estudiantes acceda a la educación superior. Sin embargo, una proporción importante del aumento de la cobertura de la educación superior ha sido asimilado por el sector privado, que crece rápidamente financiado por los estudiantes y sus familias. Actualmente el 70% de la población estudiantil de educación superior pertenece a instituciones privadas.
3. Pese al bajo nivel de financiamiento público, el gobierno tiene una amplia y sofisticada gama de instrumentos para distribuir recursos del Estado: AFD, AFI, MECESUP, Convenios de Desempeño. Pero, se necesita una mayor coherencia entre estos instrumentos para eliminar inconsistencias, ineficiencias y distorsiones.
4. El sistema financiero muestra dos características positivas. Chile entrega financiamiento para el presupuesto básico de un número de universidades privadas que reciben un 48% de todas las subvenciones públicas a la educación superior. A su vez, para transferir recursos a instituciones de educación superior, el país se basa no solo en pagos directos, sino también en el financiamiento indirecto, vinculado a medidas de desempeño.

² El hecho que los programas de pregrado duran en teoría un año o dos más que programas similares en Norteamérica o Europa, representa un costo social de gran magnitud para el país.

5. Dentro de las mayores debilidades del sistema financiero se mencionan dos: la mayoría de los fondos públicos están destinados a las universidades tradicionales del CRUCH. El 95% del presupuesto directo no corresponde a criterios de desempeño. Por otra parte, las normas de gobierno no dan incentivos y flexibilidad suficientes a las universidades públicas para que usen los recursos disponibles de una forma eficiente. Por lo tanto, no pueden competir con las instituciones de educación superior privadas.
6. Chile es tal vez el único país en el mundo, con amplias variaciones de presupuesto entre sus universidades públicas. A su vez, entre las instituciones privadas, las 9 universidades del CRUCH captan $\frac{3}{4}$ de las subvenciones públicas al sector privado, aún cuando matriculan sólo al 19% de la población estudiantil. El equipo recomienda medidas específicas para racionalizar el sistema de financiamiento general, en línea con las direcciones de política establecidas en Chile, en el sentido de vincular el financiamiento con el desempeño y estimular la sana competencia entre todas las instituciones de educación superior.
7. El Informe recomienda subir el nivel de financiamiento público para la educación superior. Aconseja examinar los casos de Corea y Japón, que han seguido el mismo camino de alto financiamiento privado y altas matriculas en instituciones privadas y planificar progresivamente, doblar su inversión pública en educación superior en los pocos años.

Investigación y desarrollo

1. En esta área, el equipo declara haber limitado el análisis por la falta de datos actualizados, confiables y consistentes. Contra con esta información es si misma una tarea de la que el país debe preocuparse y mejorar.
2. Sin embargo, la buena información disponible, revela un sistema que produce una cantidad encomiable de investigación de alta calidad en algunas áreas, logrando un desempeño por encima del promedio regional y más cercano al promedio de la OCDE en algunos indicadores.

3. El sistema de investigación no cuenta con enfoque y financiamiento, si bien son significativas las iniciativas recientes para aumentar el financiamiento de grupos selectos de investigación y promover centros de investigación de excelencia.
4. En particular, la política nacional no ha alcanzado un balance adecuado entre el financiamiento a las ciencias básicas y el apoyo a las áreas estratégicas prioritarias. Los instrumentos de CONICYT son numerosos, fragmentados y se duplican; podrían ser más eficientes si se consolidaran en un número menor, pero más grandes y mejor enfocados.
5. Desde el punto de vista del modelo de investigación, el equipo recomienda buscar ventajas comparativas compatibles con la misión de cada institución. Y, aconseja crear programas de doctorado locales de alta calidad en lugar de mantener una excesiva dependencia de la formación de postgrado en el extranjero.