

# Políticas Públicas de Educación Superior en Chile

José Joaquín Brunner

15 de junio de 2013

[www.brunner.cl](http://www.brunner.cl)

# Contexto de las políticas

## Sistemas caracterizados por:

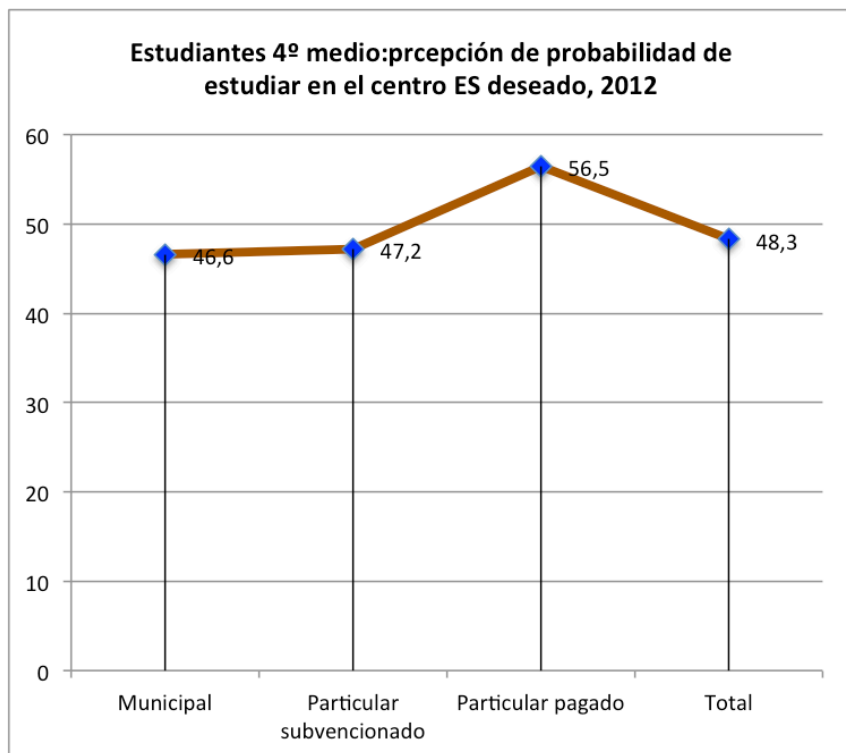
### A. Un entorno turbulento

- No solamente por coyuntura encrespada y adversaria, sino además
- Cambios de envergadura que experimenta ES:
  - Masificación hacia universalización;
  - Diferenciación y creciente diversidad de IES;
  - Multiplicación de partes interesadas (PI);
  - Cambiantes ambientes en que se desenvuelve la ES.

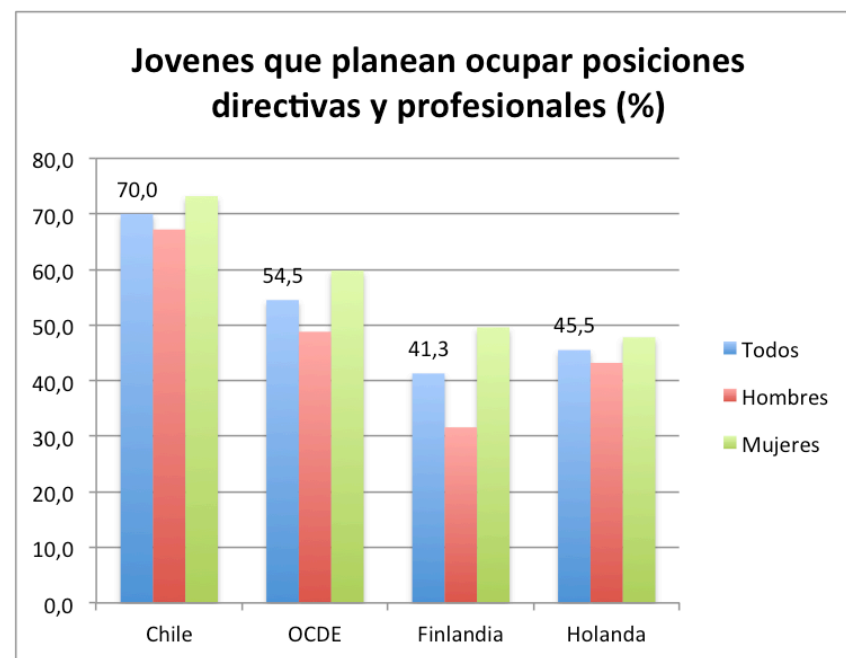
### B. Importancia en aumento

- **Centralidad** de instituciones de conocimiento y de sus funciones;
- Creencia en **su valor clave** para crecimiento económico y competitividad; movilidad y cohesión sociales; esfera pública moderna; transmisión intergeneracional de la cultura;
- Progresivamente, ES se convierte en **foco de debates y disputas**, igual como lo fue educación obligatoria a comienzos siglo XXI;
- Además, jóvenes poseen **altas expectativas** que suponen cursar ES: PISA y CIDE.

# Expectativas



Fuente: CIDE-UAH, IX Encuesta de Actores del Sistema Educativo, 2013



Fuente: Base de datos PISA 2006, OECD Education at a Glance 2012, Table A4.1. Nota: Posiciones directivas tales como legisladores, directivos públicos y gerentes.

# Desafío 1: Gobierno del sistema

Una **estrategia de mediano plazo** para el desarrollo sustentable de la ES “que articule expectativas de la población” (Concordada con PI y sostenida a lo largo del tiempo)

Una **institucionalidad adecuada** de conducción del sistema nacional: análisis y estudio; formulación e implementación de normas, políticas y regulaciones; control y supervisión; aseguramiento de calidad; financiamiento, incentivos y apoyos para alinear IES con interés general. Objetivo es articular un sistema coherente y adaptativo.

Diversos organismos coordinados entre sí; personal directivo, profesional y técnico distribuido; instrumentos y recursos; dispositivos de información y capacidades de análisis, etc. Todo esto partiendo por un Ministerio de ES e I+D u organismo similar con efectivas facultades de conducción.

Vértice debe asegurar información y transparencia del sistema para estudiantes en primer lugar pero también para empleadores, sociedad civil y autoridad pública y demás PI.

**En Chile, esta capacidad de gobierno del sistema arroja un balance negativo: NO hay acuerdo, ni estrategia ni gobierno efectivo.**

# Estrategias de mediano plazo

## Internacional

- ✧ OECD, Tertiary Education for the Knowledge Society, 2008
- ✧ 2009 World Conference on Higher Education: The New Dynamics of Higher Education and Research For Societal Change and Development
- ✧ OECD, Governance and quality guidelines in higher education. A review on governance arrangements and quality assurance guidelines, 2010
- ✧ European Commission, Supporting growth and jobs – an agenda for the modernisation of Europe's higher education systems, 2011
- ✧ Pearson, An avalanche is coming: Higher education and the revolution ahead, 2013

## Reino Unido

- Robbins Report (1963)
- Dearing Report (1997)
- The future of higher education White Paper, Education Secretary Charles Clarke (2003)
- The Brown Review, Securing a Sustainable Future for Higher Education (2010)

# Desafío 2: Formación de capacidades

Generación de capacidades humanas científicas, profesionales y técnicas. Discusión gira aquí en torno de una serie de tensiones:

- Entre formación de elites y masiva; académica y técnica
- Entre empleabilidad y formación (general, crítica, ciudadana, etc.)
- Entre beneficios sociales y privados

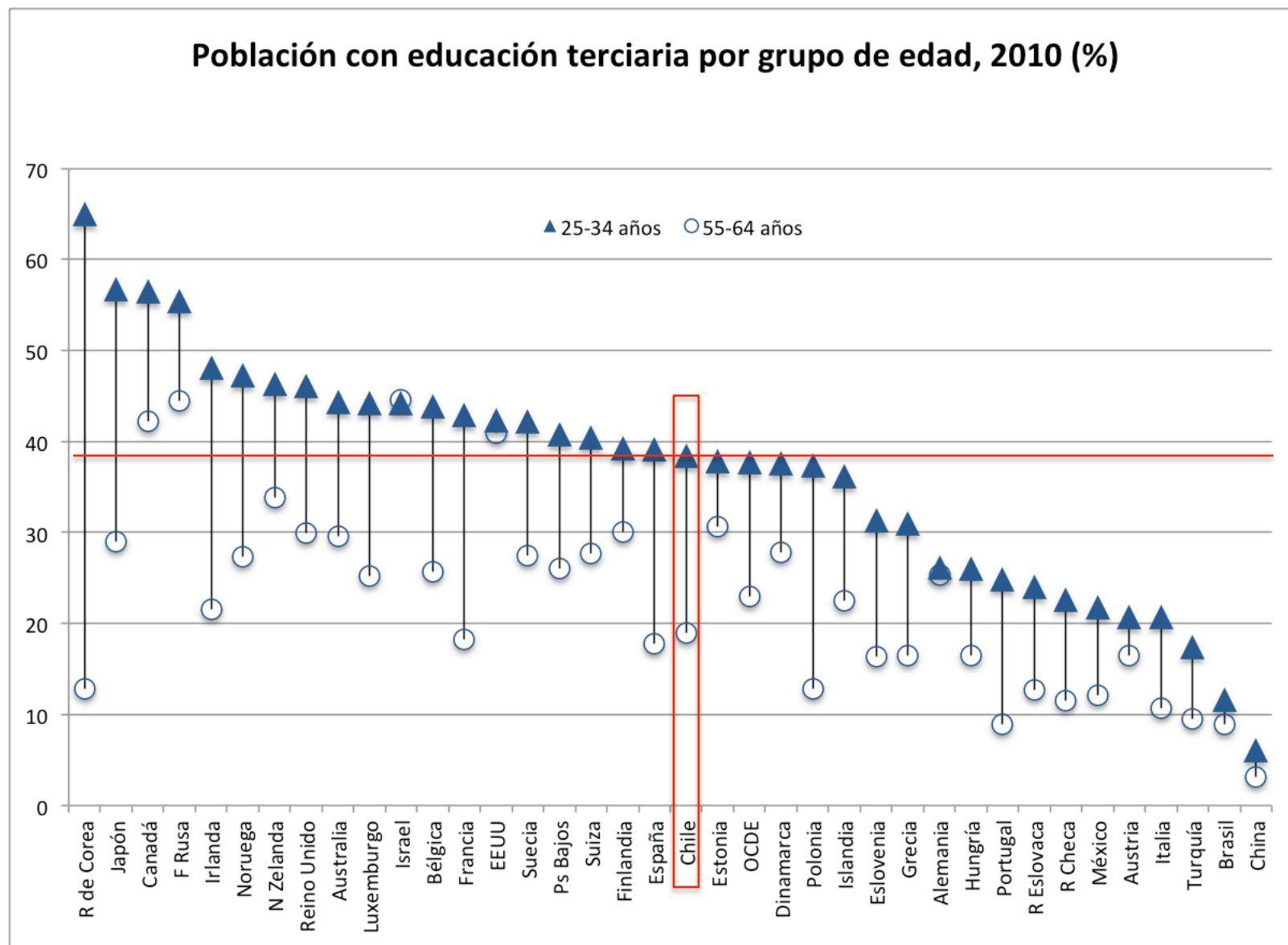
Al fondo, existe tensión entre el modo de transmisión y aprendizaje convencional versus nuevo modo emergente, que involucra diferentes aspectos

- organización curricular y tipos de conocimiento
- Tipos de docentes, métodos y medios pedagógicos
- tecnologías de enseñanza y aprendizaje
- duración carreras, modalidades de evaluación
- grados académicos y formas de habilitación

# Modelos de transmisión y aprendizaje

Modelo convencional	Nuevos modelos emergentes
Larga duración, tubular, especializado	Menor duración, modular, general
Centrado en: contenidos y título habilitante	Competencias, destrezas y grado
Opera en contexto: pobre en información	Rico en información
Título actúa como señal en mercado laboral	Interesa experticia/demostración de resultados del aprendizajes
Profesor-céntrico y lección presencial	Centrado en aprendizaje y basado en Red
Guiado por currículo, secuencias e insumos	Por evidencia, exploración y resultados
Énfasis en teorías, conceptos y textos	Énfasis en prácticas, saber hacer e hipertextos
Jornada completa y concentración en el tiempo	Jornada parcial y distribución en el tiempo
Docencia: supuestamente relacionada con investigación	Es en sí un campo de experimentación y ensayo

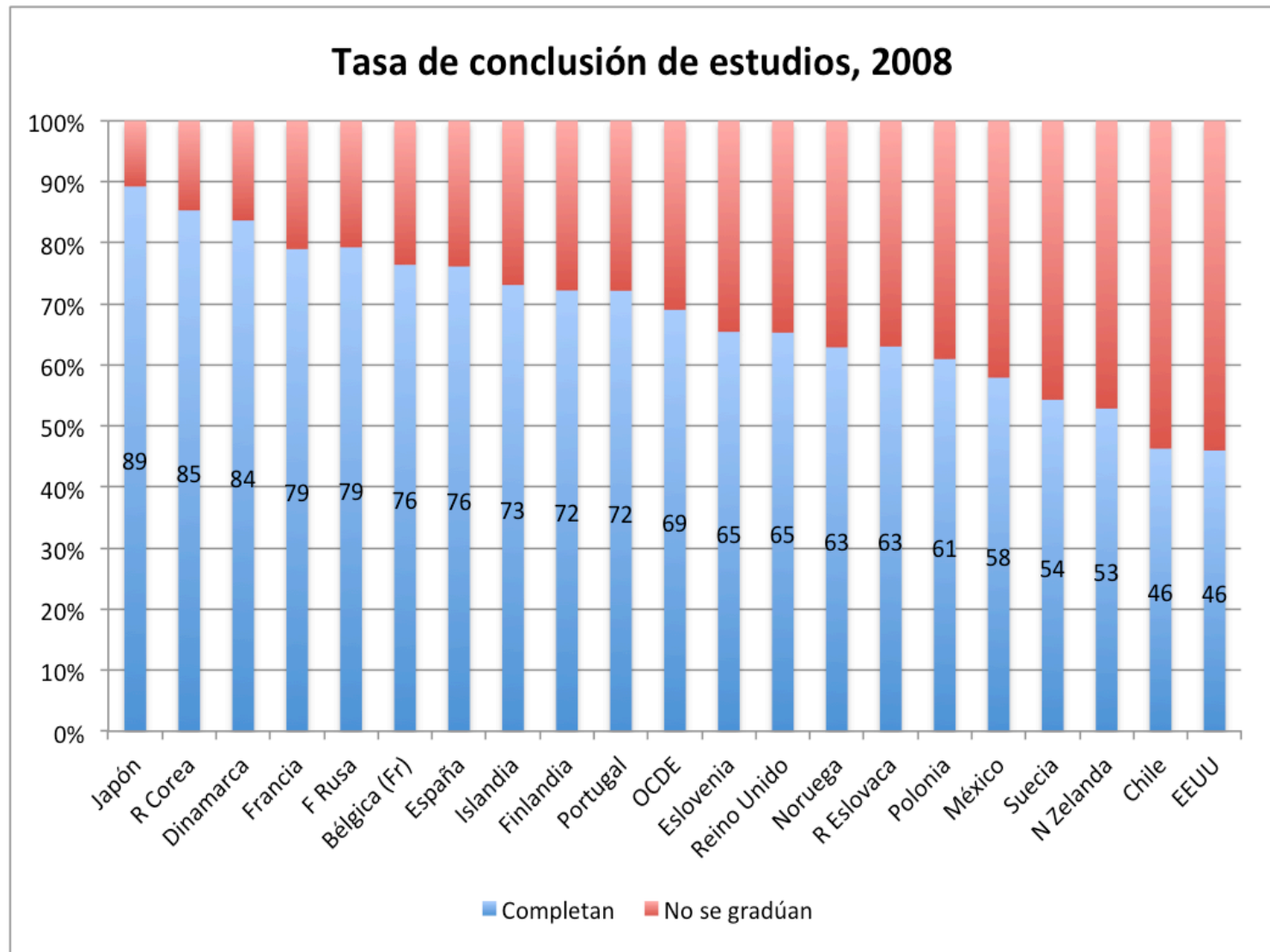
# ¿Un sistema lento e ineficiente?



Fuente: OECD, Education at a Glance 2012, Table A1.1.



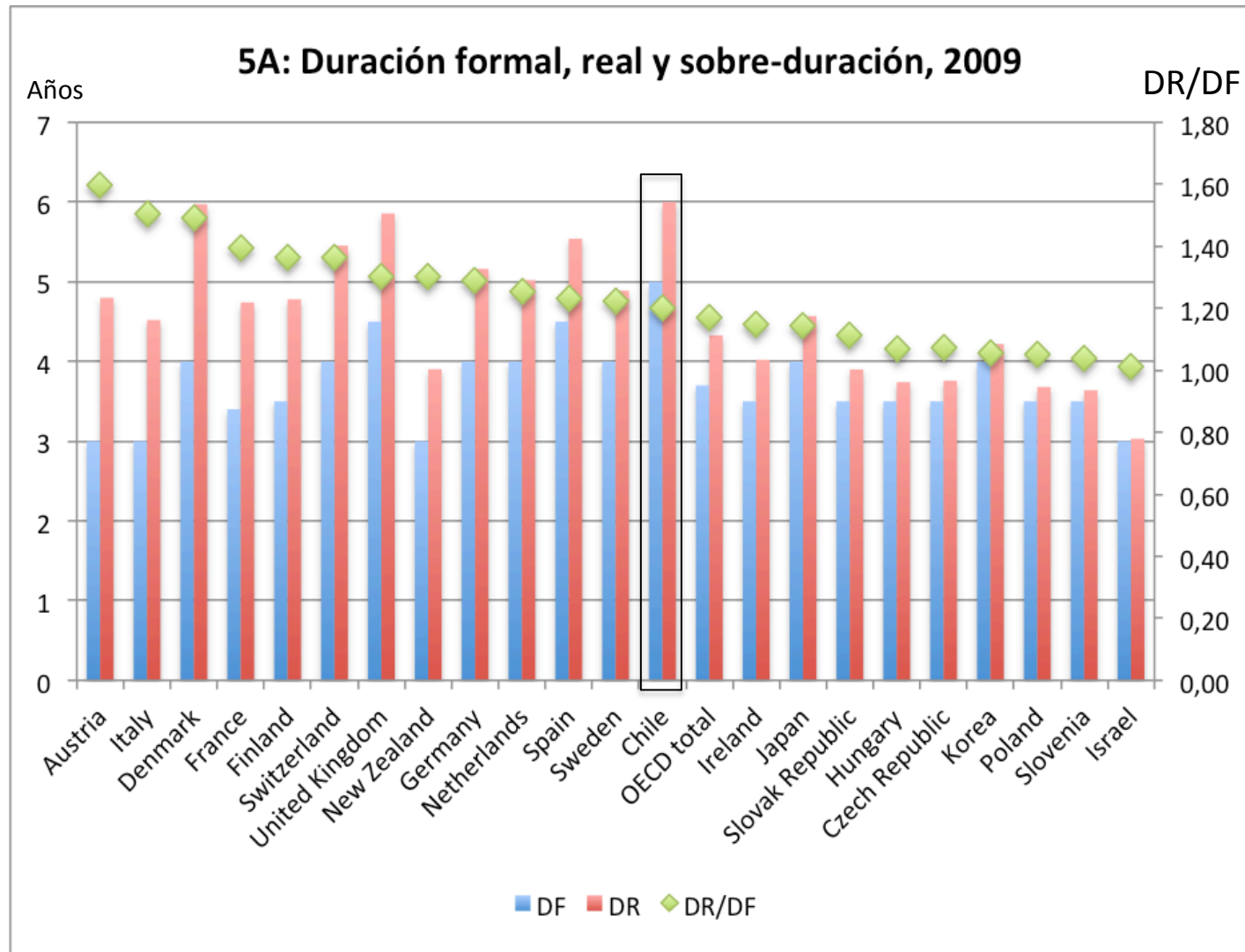
# ¿Cuántos concluyen sus estudios?



Fuente: Sobre la base de OECD, Education at a Glance 2010 (Table A4.1.) y, para Chile, González et al (2005) y Comisión de Financiamiento Estudiantil, 2012.

Nota: Tasa de conclusión es proporción de los que ingresan a la ES que termina un primer grado de tipo 5B o 5A.

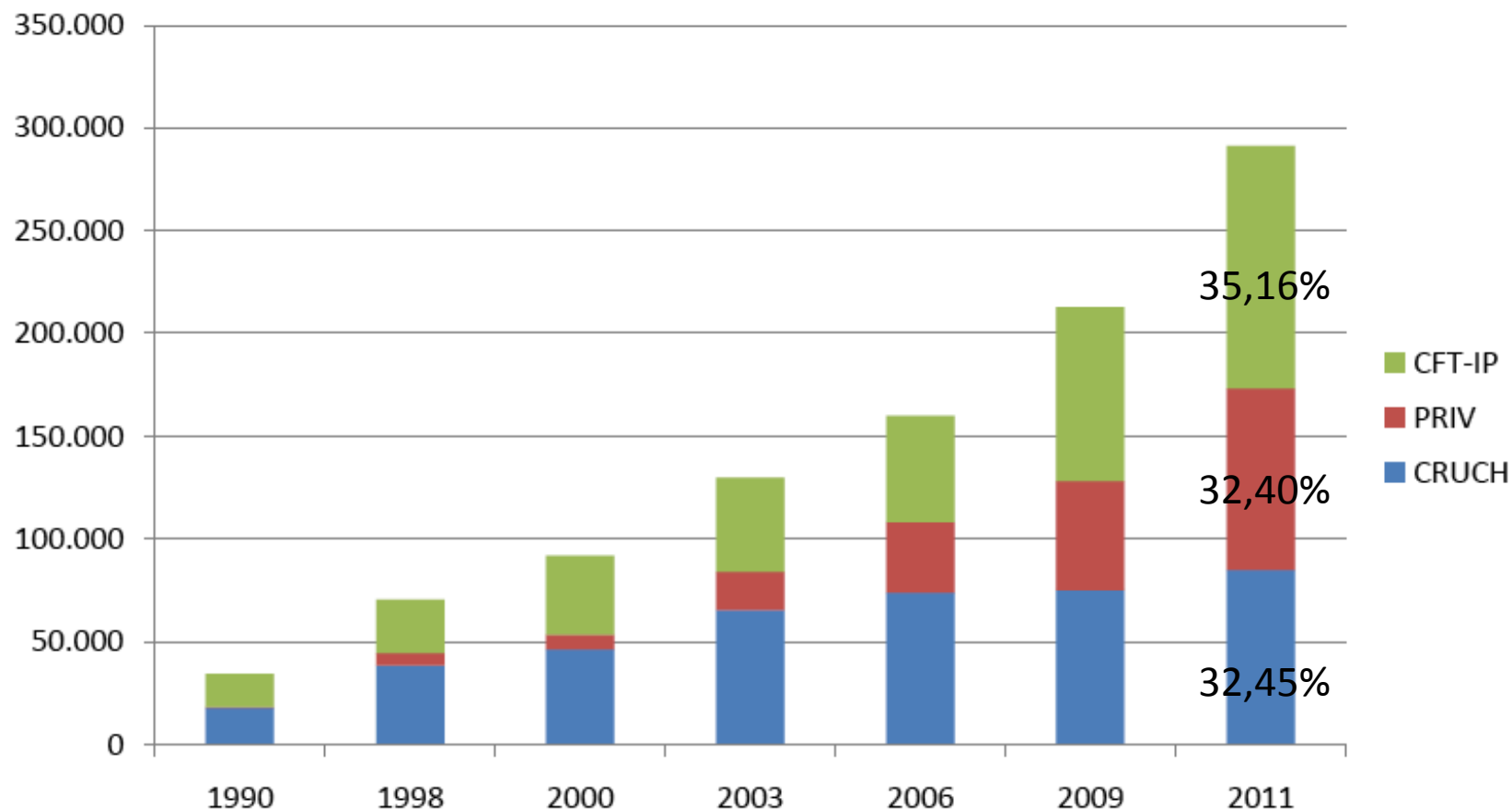
# ¿Excesiva duración de programas de estudio?



Fuente: Sobre la base de OECD, Education at a Glance 2012, Table B1.3a y Annex 3: Sources, methods and technical notes Chapter A: The output of educational institutions and the impact of learning +Rolando, Salamanca e Israel, Duración Real de las Carreras y/o Programas. Descripción y Análisis de la Cohorte de Titulados y/o Graduados 2007, SIES, 2010

# ¿Cómo aportan IES a ET de menos aventajados?

Distribución de la matrícula de los Quintiles 1 y 2 por tipo de IES, 1990-2011



Fuente: Sobre la base de gráfico y datos de Matías Lira Avilés, La Educación en Chile, Ministerio de Educación, 24 de octubre de 2012 (con información CASEN años respectivos)

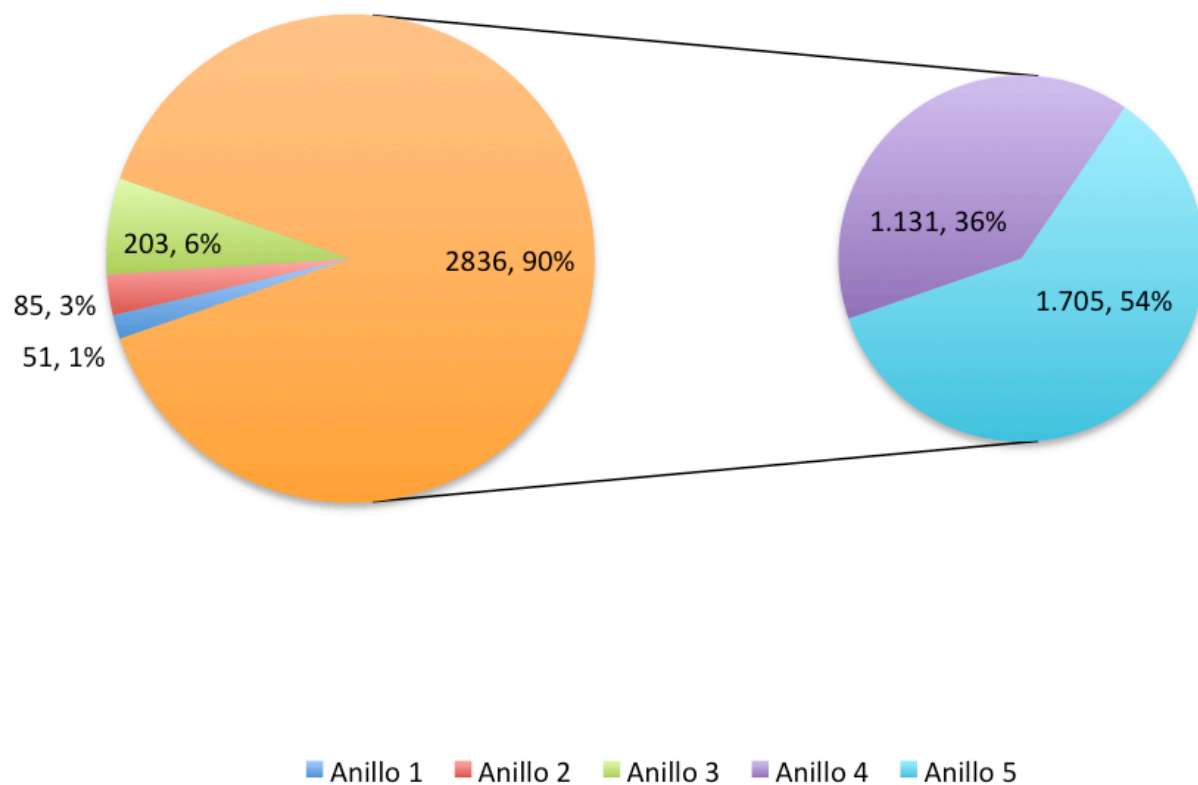
# Desafío 3: Generación de conocimiento

- En este ámbito, ¿**qué necesita tener países de AL que** producen menos del 4 %\* de los documentos científico-técnicos registrados a nivel mundial?
  - Idealmente, un **primer anillo** de actividades de "clase mundial" o de excelencia en la frontera de las disciplinas.
  - En seguida, un **segundo anillo** de instituciones con liderazgo regional en MP1 y en programas de doctorado nacionales de reconocida calidad regional.
  - Luego, un **tercer anillo** de instituciones emergentes con capacidad de generación de conocimiento (MP1) y transferencia (MP2) a nivel nacional, provincial y local.
  - Por último, un **cuarto anillo y quinto anillos**, los más poblado, con IES esencialmente docentes en niveles profesionales y técnicos y oferta de formación a lo largo de la vida, compuestos por universidades con investigación ocasional (Anillo 4) y exclusivamente docentes (Anillo 5).
- En suma, una plataforma de provisión ampliamente diversificada en misiones, identidades, funciones, tamaños, composición de sus cuerpos académicos y estudiantiles, calidades, desempeños, resultados.
- Algunos países --como Chile-- han creado o están en vías de crear y consolidar una plataforma tal. Poseen estos **cinco anillos**, pero con problemas/tensiones:
  - Núcleo de actividades de clase mundial versus "world class universities"
  - Anillo 2 (con solo pocas universidades en mayoría de países y escasos programas de doctorado de relevancia regional),
  - Anillo 3 en vías de consolidarse (integrado por diversas universidades (estatales, privadas subsidiadas y sin subsidio según los países), y
  - Anillos 4/5 --el más amplio y poblado-- con riesgos por precariedad de algunas instituciones y en ocasiones docencia que no satisface criterios mínimos de exigencia.

\* Sobre producción total registrada por Scimago, Journal and Country Ranking con base en Scopus, 2012

# ALyC: Universidades por Anillos

## ALyC: Universidades por intensidad de investigación, 2007-2011



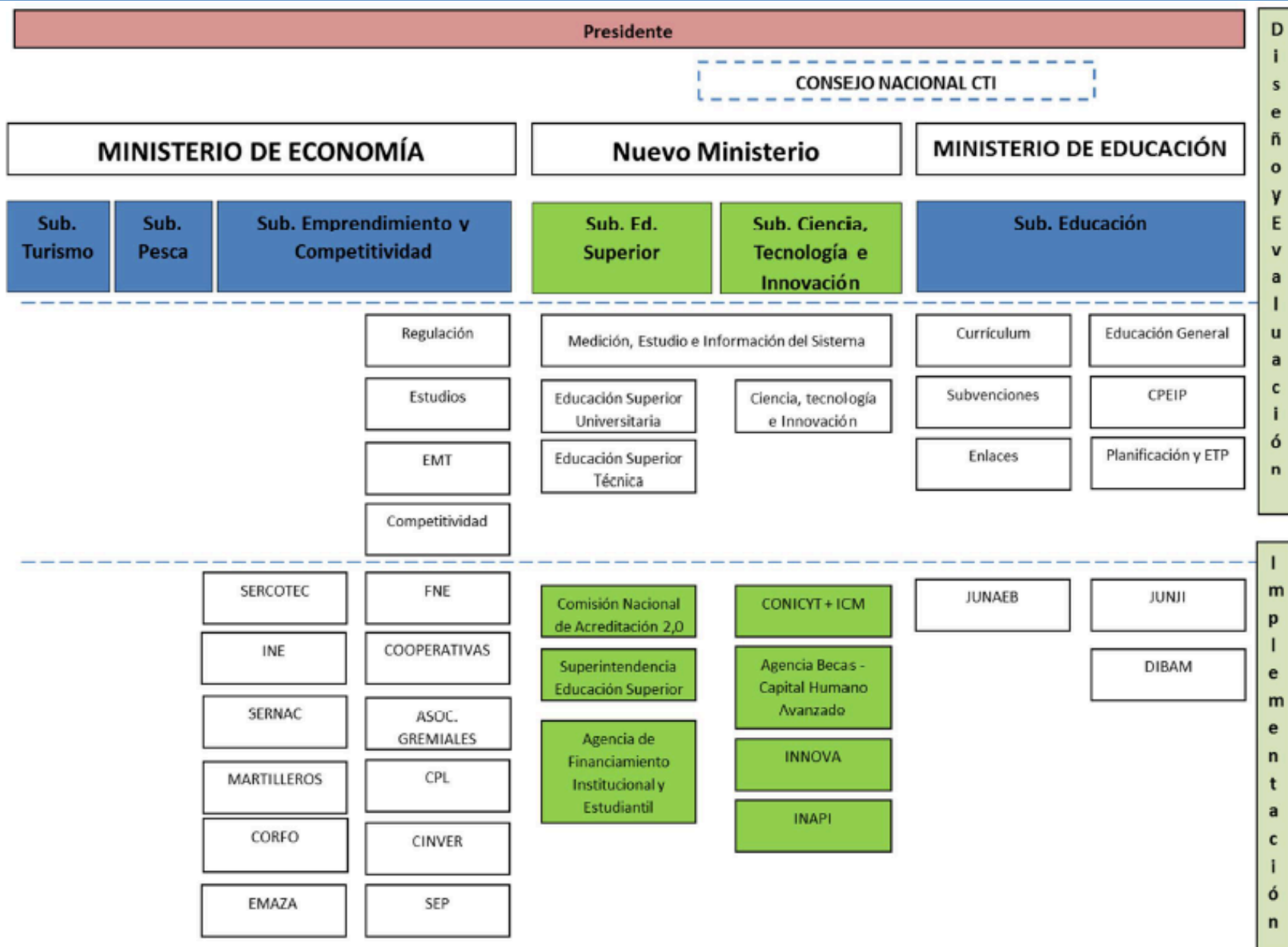
DE: 1-100 lugares TOP en IBE (50 en AL) con PT de 1.835 o más en quinquenio  
CON: 101-200 lugares TOP de IBE (133 de AL) con PT de 1.834 a 575  
EMERGENTES EN: 201-373 lugares en IBE (291 de AL) con PT de 574 a 100  
OCASIONAL: 374-469 lugares de IBE (386 de AL) con PT de 99 a 1 en 2011  
EXCLUSIVAMENTE DOCENTE: 0 PT en 2011

# Universidades por intensidad investigación

	Ranking Iberoamericano	Universidad	Producción (2007-2011)	Impacto normalizado	Especialización (Gini)
1er Anillo	23	UCH	8.354	0,90	0,53
	31	PUC	6.184	1,06	0,60
2º Anillo	62	UDEC	3.718	0,84	0,67
	105	USACH	1.672	0,85	0,66
	108	UACH	1.618	0,80	0,78
	118	UTFSM	1.449	1,91	0,80
	135	UCV	1.182	0,62	0,73
3er Anillo	148	UFRO	999	0,92	0,77
	150	UCN	996	0,77	0,81
	157	UTAL	883	0,62	0,76
	160	UV	842	0,97	0,74
	172	UNAB	765	0,83	0,74
	198	UDP	583	0,62	0,80

Fuente: Sobre la base de Scimago SIR IBER 2013

# Propuesta de gobierno para el sector



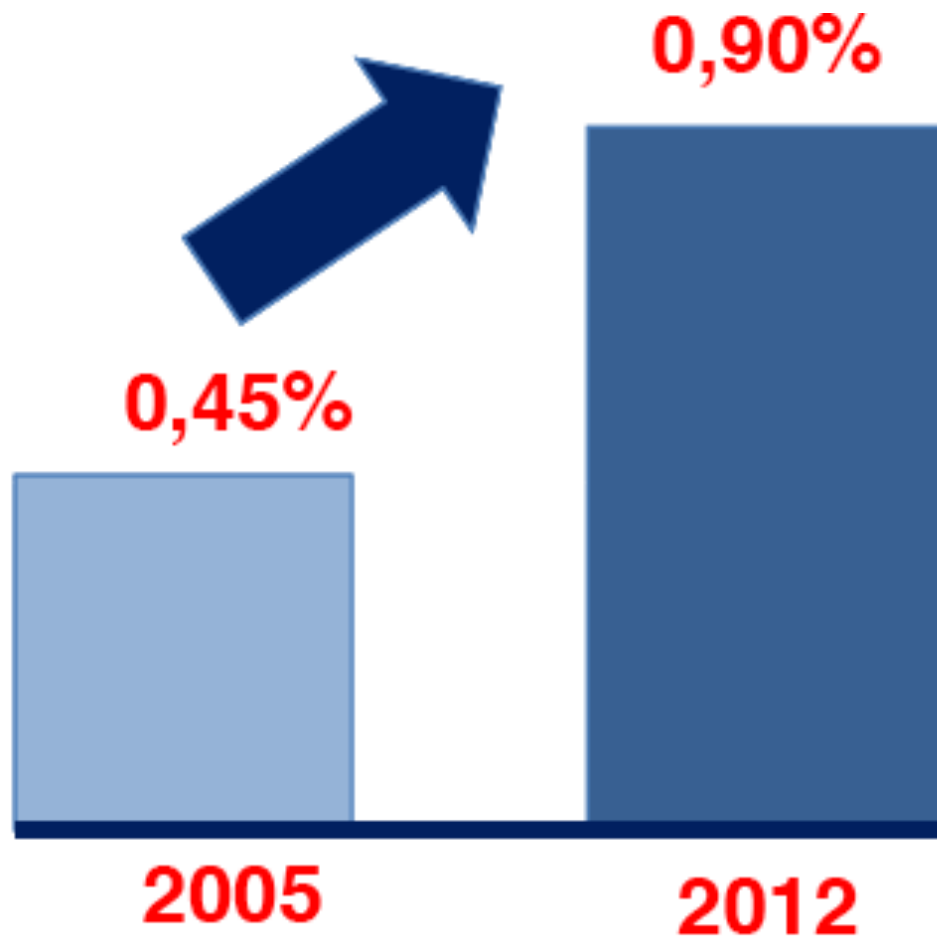
# Desafío 4: Financiamiento adecuado

- Hay básicamente dos modelos polares para el financiamiento de la ES:
  - De financiamiento público exclusivo, y
  - Mixto o de costos compartidos.
- Tendencia mundial es hacia modelos de costo compartido:
  - Reto es encontrar adecuado balance público / privado y entre los diferentes niveles del sistema educacional.
  - Actualmente en OCDE (promedio) el balance público/privado en ES es 2,2:1.
  - En cuanto a distribución entre niveles del sistema, el gasto por alumno primario y secundario representa un 56% y un 68% respectivamente del gasto por alumno terciario (Niveles 5 y 6).
- Chile desde hace años muestra un serio desbalance entre gasto público y privado en la ES, actualmente en envías de enmienda pero todavía negativo: 0,7:1.
- Asimismo, Chile muestra una relación de gasto más bajo por alumno primario y secundario respecto del gasto por alumno terciario en comparación con el promedio de la OCDE (43% y 42%, respectivamente, en Chile).
- Otro aspecto del desafío del financiamiento de la ES es cómo distribuir y asignar el subsidio del Estado: primero, entre estudiantes e instituciones; segundo, a las instituciones si en función de insumos o desempeños/ resultados y, tercero, entre instituciones.
- **No hay acuerdo hoy sobre una visión y un esquema de financiamiento.**



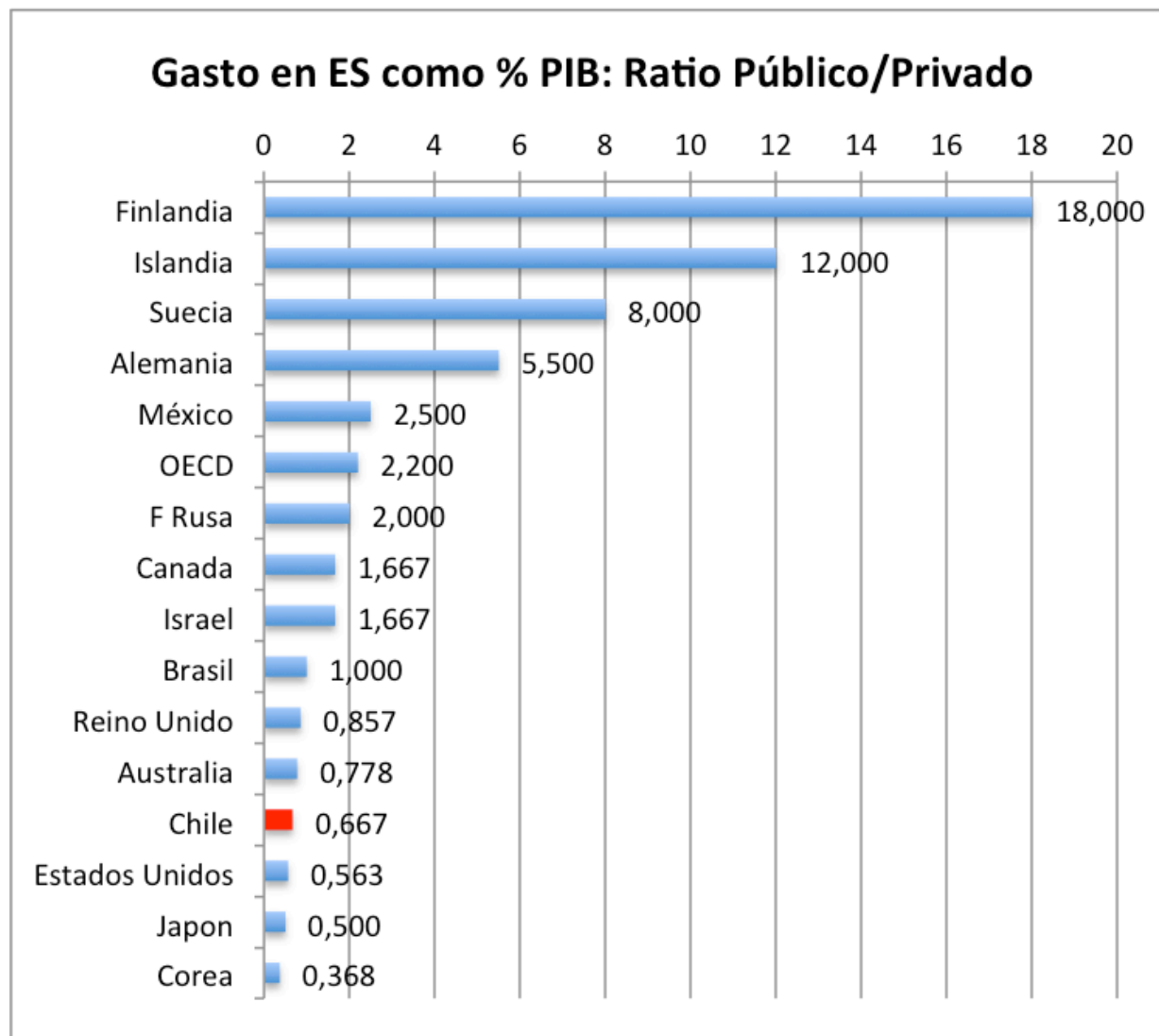
# *Gasto público en educación superior*

Como % del PIB



Fuente: JJ Ugarte, Políticas públicas y tercera misión universitaria en Chile, 2012

# Desbalance público / privado



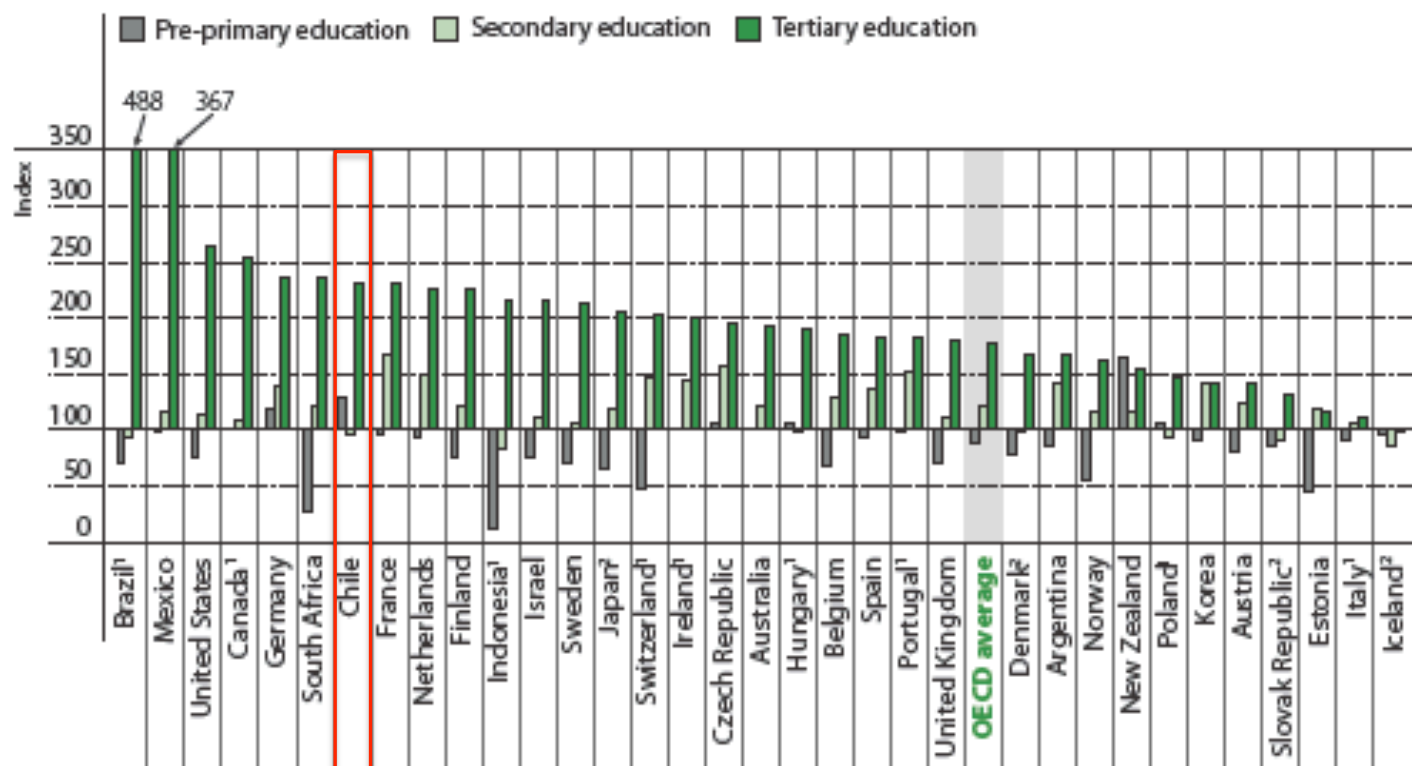
Fuente: Sobre la base de OECD, Education at a Glance 2012.

Nota: Para Chile, OECD reporta gasto público de 1% del PIB.

Brasil: Gasto privado citado de Brunner y ferrada (eds.), 2011-

## Relative expenditure per student by educational institutions for all services at different levels of education (2009)

Primary education = 100



Notes: A ratio of 300 for tertiary education means that expenditure per tertiary student by educational institutions is three times the expenditure per primary student by educational institutions.

A ratio of 50 for pre-primary education means that expenditure per pre-primary pupil by educational institutions is half the expenditure per primary student by educational institutions.

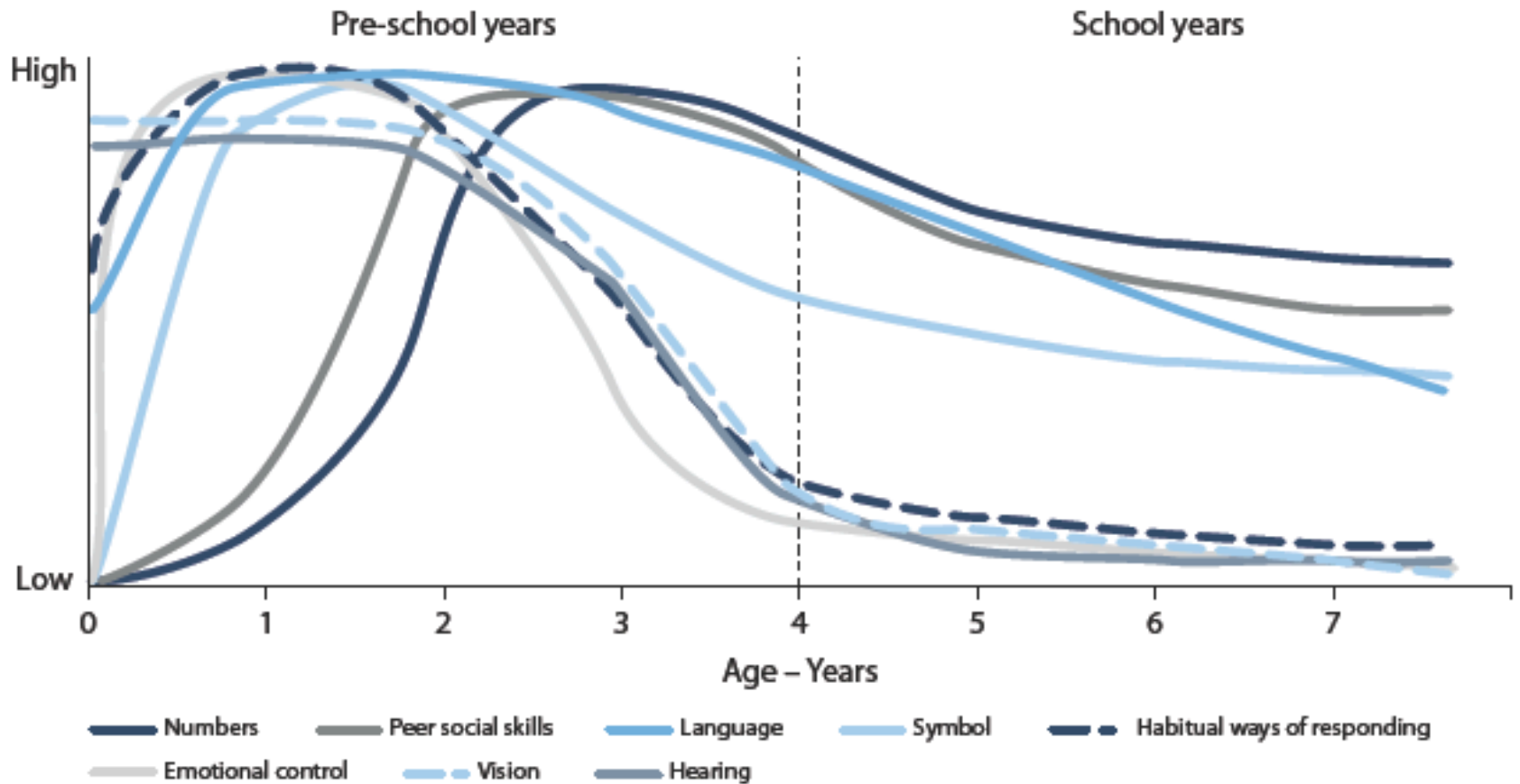
1. Public institutions only.

2. Some levels of education are included with others. Refer to "X" code in Table B1.1a for details.

Countries are ranked in descending order of expenditure per student by educational institutions in tertiary education relative to primary education.

# Importancia de la inversión temprana

Figure 1: Sensitive periods in early brain development<sup>13</sup>



Fuente: Graph developed by Council for Early Childhood Development. (2010). *The Science of Early Child Development*. [www.council.ecd.ca](http://www.council.ecd.ca). Mustard, J.F. & McCain, M.N. (1999) *Reversing the Real Brain Drain: Early Years Study, Final Report*. Toronto: ON: Queen's Printer for Ontario; Shonkoff, J.P. & Phillips, D.A. (2000). *From Neurons to Neighbourhoods: The Science of Early Childhood Development*. Washington DC: National Academy Press.

# Modalidades del financiamiento



# Conclusión

Se ha perdido el acuerdo **de legitimidad del sistema**: hoy priman la desconfianza, la reivindicación de intereses en pugna y el choque de visiones polarizadas

Sistema se ha transformado sin embargo en un **aparato masivo de oportunidades, beneficios y riesgos**

Su **desarrollo no puede ni debe quedar entregado** a las fuerzas de partes interesadas ni a las fuerzas espontáneas del mercado ni tampoco a un mero régimen de controles político-regulatorios externos

El **mayor desafío** consiste en reconstituir bases de acuerdo para una estrategia de mediano plazo, un “vértice de conducción” del sistema y un esquema de financiamiento que considere necesidades de la ES dentro del conjunto de los niveles de la educación

# El desafío de las políticas

# Múltiples formas de crisis

Estancamiento y caída del alumnado hasta casi desaparecer, como en siglo XVIII en Europa

Sobre producción de graduados con efectos de alto riesgo, como en cierto momento en Perú, o en transición países a la caída del régimen soviético

Producto de corrupción, venta de exámenes y grados y comercialización de privilegios, en diversos momentos

Intervención ideológico-militar, autoritaria, partidista, religiosa que convierte a ues en apéndice del poder: Napoleón, nazismo, URSS, Estados islámicos, AL

Prolongada caída del financiamiento, retiro apoyo del Estado y la sociedad

Conflictos ciudad/universidades, tomas prolongadas como en México y Buenos Aires, guerra civil



# ¿Y en Chile?

## Crisis de la educación: ¿el sistema político en jaque?

José Manuel Castro  
Unión de la Unidad UC

## Académicos presentan documento a la ONU sobre crisis en educación superior

Eduardo Orellana

## RPP N° 17: "Crisis en el Sistema de Educación Superior en Chile: Análisis y propuestas"

Registro de Problemas Públicos (RPP). Economía y Globalización/Social. Autores: Marco Kremerman, Rodrigo Pizarro. Abril de 2005. Un análisis sobre el estado actual de la Educación Superior en Chile que revela el carácter economicista que ha adquirido los últimos veinte años. En el texto se propone un sistema de financiamiento que permita a los jóvenes chilenos tener un acceso igualitario a la educación superior.

## Crisis de legitimidad en la educación superior: tiempo de interrogantes

Por : Fundación Generación Empresarial en Opinión

Publicado: 16.01.2013

## Piñera y crisis en educación superior: "El gobierno está tomando las medidas necesarias, incluyendo hasta el cierre de universidades"

› El Mandatario se refirió en cadena nacional sobre el conflicto en torno a instituciones de educación superior, como el caso de la Universidad del Mar.

› En un discurso marcado por los resultados económicos, Piñera destacó que Chile se encuentra "entre los países de mayor crecimiento del mundo".

por La Tercera - 27/12/2012 - 21:08

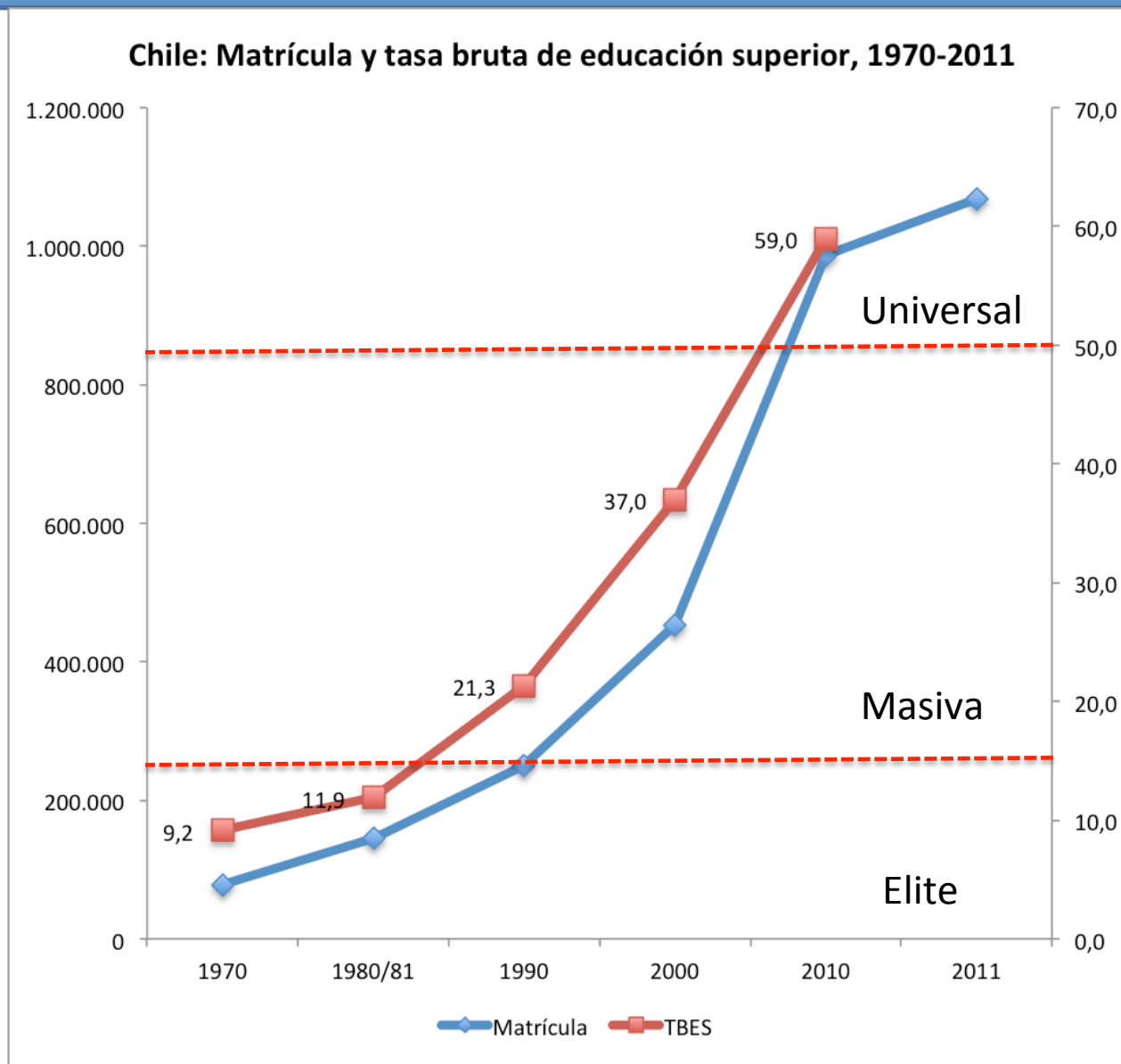
Viernes, 15 de Julio de 2011 10:32

## FILÓSOFOS DEBATEN EN FORO SOBRE "CRISIS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE" DESTACADO

por Ofi Comunicaciones LTS

## Terremoto social en Chile: crisis en el modelo mercantilista de la educación

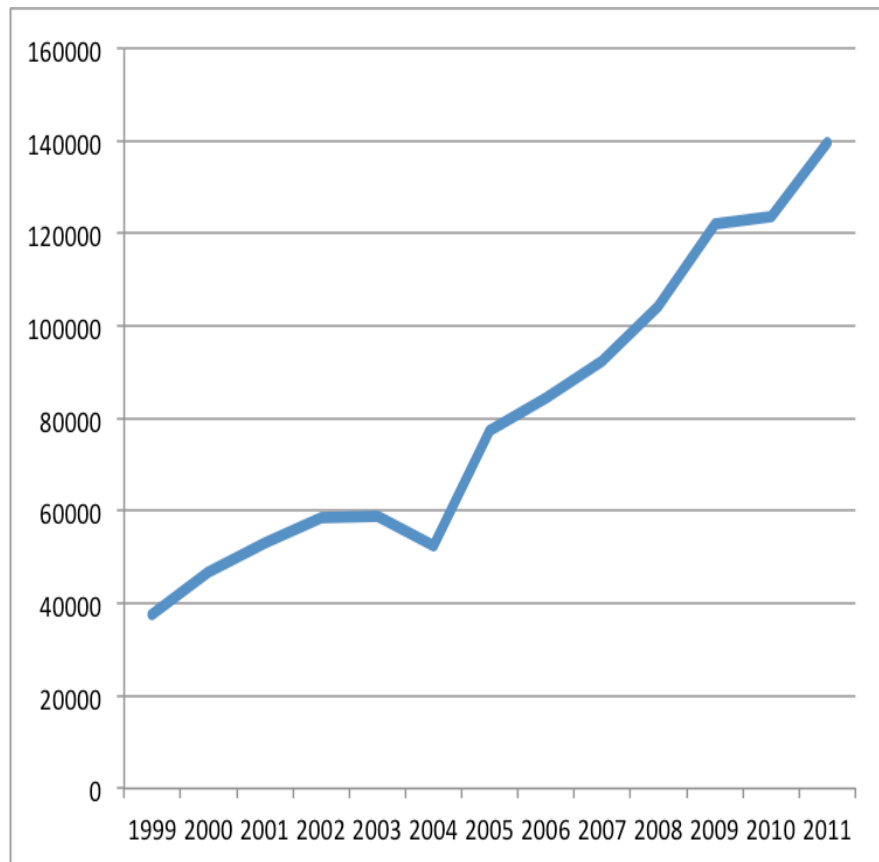
# Participación



Fuente: Sobre la base de UIS, Global Education Digest 2012 y SIES, 2012

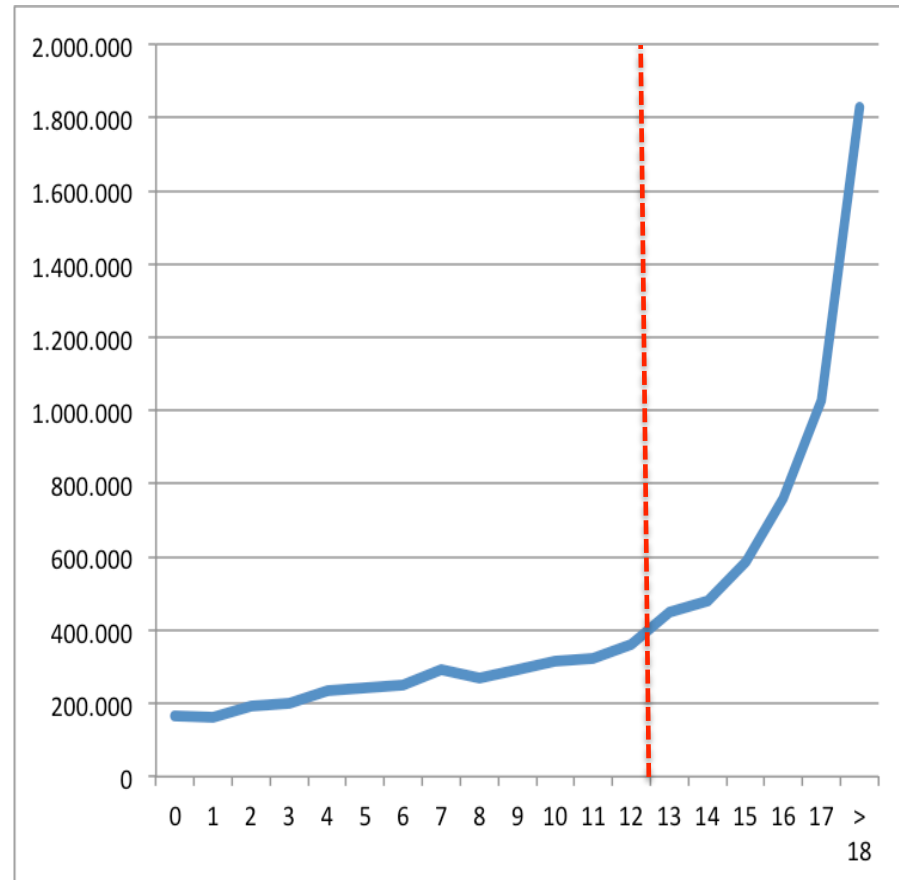
# Resultado docente

## Titulados, 1990-2011



Fuente: Sobre la base de Mineduc – SIES, Compendio Histórico

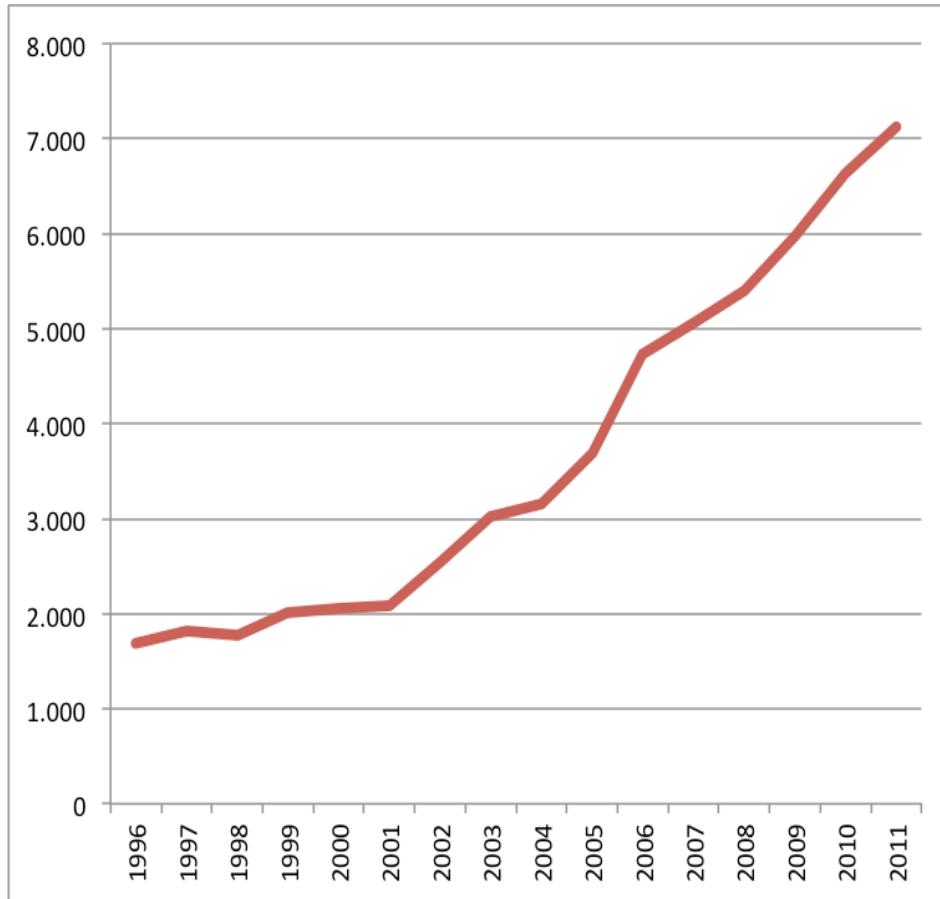
## Ingreso por escolarización, 2011



Fuente: Sobre la base de MDS – CASEN 2011, Educación

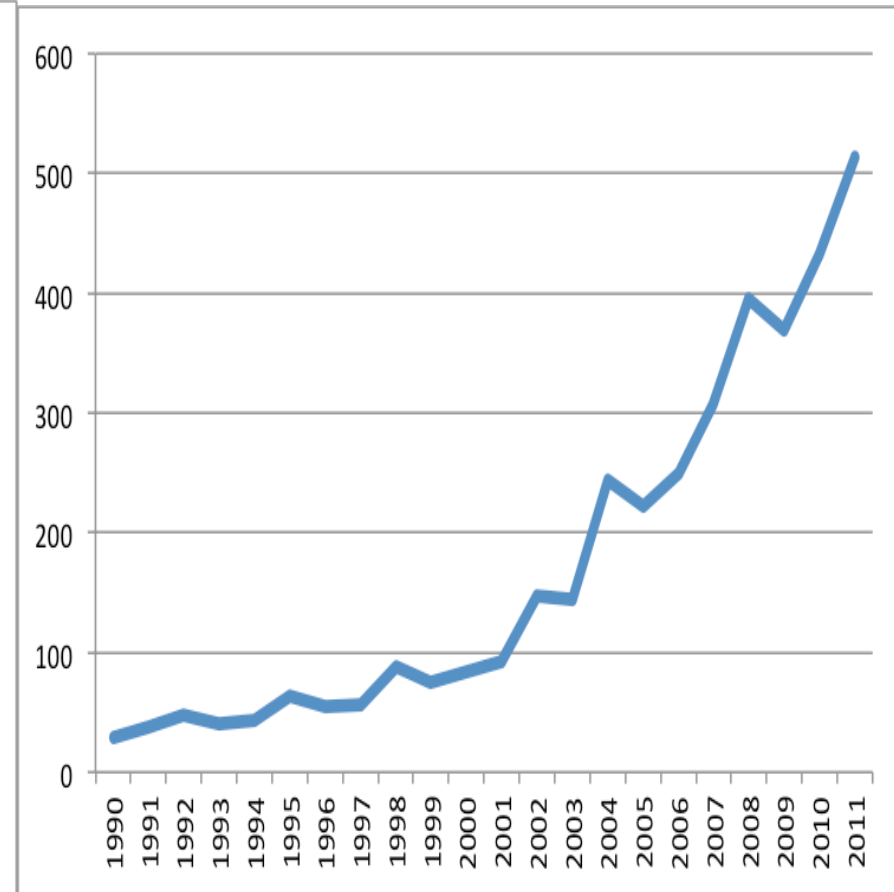
# Resultado científico

## Publicaciones científicas, 1996-2011



Fuente: Sobre la base de SCImago Journal & Country Rank

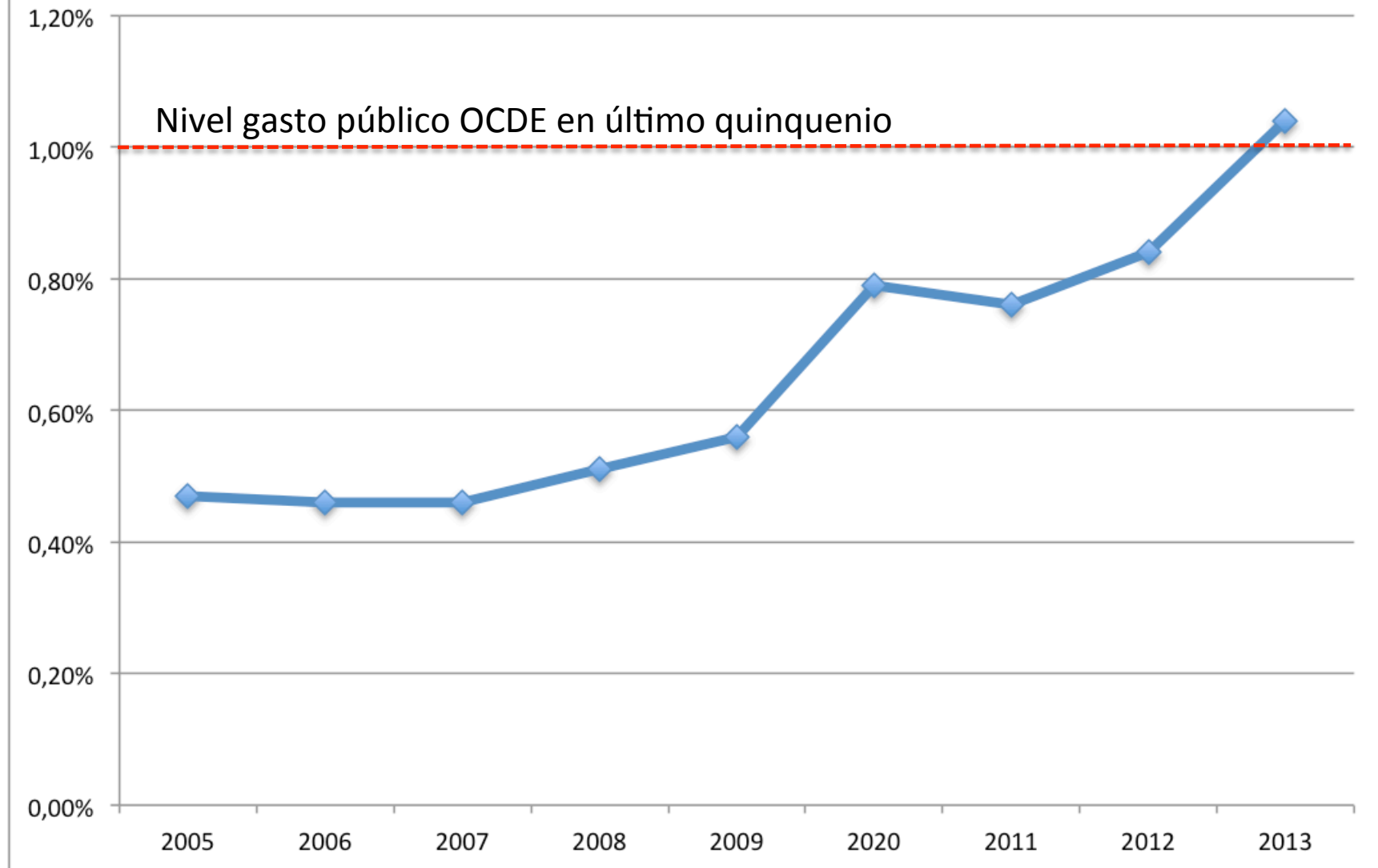
## Graduados doctores (PhD), 1990-2011



Fuente: Sobre la base de Ricyt y Mineduc - SIES

# Gasto público

## Chile: Gasto público en EdSup (% PIB), 2005-2013



# Si no es crisis, ¿qué entonces?

Más bien, el agotamiento de un ciclo relativamente largo de consenso en torno a una estrategia de desarrollo sustentable de nuestra ES, que tenía por ejes:

- la expansión del acceso a través del crecimiento de la oferta privada de pregrado principalmente, primero a universidades, luego además a IPs y CFTs y más recientemente también en posgrado
- el financiamiento de esa expansión a través de mayores recursos fiscales para becas y créditos y de gasto privado en aranceles
- el fortalecimiento de la I+D a través de fondos público competitivos e inversión en capacidades avanzadas, o sea, formación de investigadores
- la introducción gradual de regulaciones de mercado especialmente por vía de procedimientos de AC y mayor información para la elección de carreras y la rendición de cuentas
- Todo esto en el marco de una débil institucionalidad

# Factores adicionales

Esto unido a una serie de factores que han contribuido a reforzar el cuestionamiento de la estrategia de desarrollo de la ES y debilitar el consenso anterior:

- Comportamientos irresponsables de algunas instituciones en el sistema y otros que están siendo investigados por la Justicia
- Crisis del esquema de acreditación por conflictos de intereses y comportamientos hoy en manos de los tribunales
- Desbalance en torno a la contribución público/privada al financiamiento
- Incertidumbre respecto del futuro laboral de una segmento de titulados

Todo esto ha generado una pérdida de confianza en el sistema, ha dañado la reputación de las instituciones colectivamente y debilita la legitimidad de la actividad académica

# ¿Qué ocurre ahora entonces?

Un aparente desorden político-intelectual que refleja desacuerdos en la sociedad, se manifiesta en fuertes pugnas ideológico-sociales, se expresa en falta de bases para una nueva estrategia (y genera la percepción de crisis).

Nudos críticos de tales pugnas y debates son:

- **Régimen de provisión:** naturaleza de instituciones y sus controladores
- **Financiamiento de proveedores:** público o compartido (gratuidad/arancel)
- **Financiamiento público:** exclusivo a la oferta o mixto (y cómo más balances en c/caso)
- **Instituciones estatales:** trato, status, gobierno, recursos y expansión
- **Regulaciones para el sistema:** calidad (currículo, programas, acreditación); efectividad (retención, graduación, pertinencia); accountability (transparencia, información, supervisión); gobierno instituciones
- **Gobernanza del sistema:** Institucionalidad pública, órganos, Ministerio propio o qué.



# Escenarios futuros

Se mantiene por un tiempo el aparente desorden y pugnas sin encontrar solución

Se producen gradualmente algunos acuerdos para abordar uno o más temas y se avanza paso a paso

Se generan condiciones políticas para un acuerdo mayor, transversal, de reformas

Se generan condiciones políticas para una salida sin compromisos de alguna de las tesis hoy en pugna