



Síntesis

- ❑ Aunque mucho se ha discutido sobre educación superior, particularmente en el contexto de su reciente reforma, no existe aún un diagnóstico compartido ni suficientemente actualizado, que permita trazar una visión de largo plazo, indispensable para enfrentar los nuevos desafíos que enfrenta el sector.
- ❑ Este documento tiene por objetivo revisar la situación actual de la educación superior en Chile. Para esto, se enfoca tanto en los efectos asociados a los cambios en la regulación y las políticas, así como en aquellos relacionados con las movilizaciones sociales y la crisis sanitaria. Asimismo, considera que la sostenibilidad financiera constituye un aspecto central en el futuro de la educación superior, que requiere de un examen cuidadoso y realista, que facilite abordar los importantes desafíos del sector haciéndose cargo del complejo escenario económico y social actual.
- ❑ Este *policy brief* presenta una síntesis de las principales tendencias observadas en el sector, al mismo tiempo que destaca los avances y desafíos más relevantes. Luego, discute las transformaciones que ha traído la reforma a la educación superior, junto con los nuevos problemas que la crisis social y la pandemia han puesto en evidencia.
- ❑ Es urgente re-pensar la educación superior desde una perspectiva de largo plazo, en conexión con la sociedad civil y el aparato institucional del Estado. Por ello, este documento también plantea sugerencias y orientaciones de política pública, que debieran apuntar al establecimiento de una estrategia nacional para proyectar sosteniblemente el desarrollo del sistema y el logro de sus objetivos.

Introducción

Las últimas décadas han estado marcadas por un gran dinamismo e innovación en materia de políticas en educación superior. Esto ha permitido consolidar avances importantes en el sector, pero también ha dado origen a nuevos desafíos que coexisten con problemas no resueltos. Existe un consenso relativo sobre la necesidad de avanzar en materia de acceso, equidad, inclusión y calidad. Lo mismo ocurre con la modernización del marco regulatorio y del financiamiento. No obstante, faltan acuerdos sustantivos transversales que son indispensables para abordar los problemas más complejos del sistema y los nuevos desafíos que emergen. Es probable que eso tenga que ver con la ausencia de liderazgos transformadores y la falta de un diálogo constructivo, aunque también con una ardua competencia entre intereses contrapuestos y una excesiva polarización política.

La reforma de 2018 permitió avanzar en diversas materias que habían sido largamente postergadas en el país. Sin embargo, dejó importantes cuestiones pendientes y abrió un conjunto nuevo de problemas respecto de los cuales existen posiciones encontradas y difíciles de conciliar. A su vez, la realidad sectorial y la regulación han tendido a desacoplarse en años recientes.

En este nuevo escenario, el desarrollo coherente del sector depende de superar un conjunto de situaciones problemáticas, incluyendo:

1. Estancamiento de la matrícula y limitaciones persistentes en materia de equidad e igualdad de oportunidades.
2. Dificultades para enfrentar la retención, avance y finalización de los estudios a tiempo.

3. Falta de flexibilidad, pertinencia de la formación y desajustes respecto al mundo del trabajo.
4. Débil promoción y aseguramiento excesivamente formal de la calidad de las instituciones.
5. Deficiente gobernanza y visión estratégica del sistema, que permita promover la autonomía, diversidad y contribución social.
6. Limitaciones de una gestión institucional genuinamente académica, con liderazgo y participación y articulación con el medio externo.
7. Crecientes dificultades para expandir y coordinar el financiamiento de la educación superior.
8. Insuficiente financiamiento de la investigación, desarrollo e innovación, así como su conexión con las prioridades del país.

La crisis social y sanitaria dejan en evidencia múltiples debilidades del sistema y levantan nuevos desafíos y urgencias. Éstas, al ser enfrentadas bajo un nuevo régimen institucional en desarrollo, han puesto de manifiesto los serios problemas de eficiencia interna y sostenibilidad del sector, en términos de financiamiento y regulación, que parecen no estar siendo abordados con la urgencia que se requiere por parte de las autoridades.

Es preciso abordar las amenazas y oportunidades de las actuales crisis, de modo de proyectar el desarrollo del sistema al mediano y largo plazo. Se vuelve urgente desarrollar una estrategia nacional para el desarrollo del sistema, con una gobernanza estratégica, que promueva la coordinación tanto horizontal como vertical, y genere acuerdos y definiciones básicas para orientar la planificación y gestión. Para ello, un punto de partida crítico es avanzar hacia un nuevo régimen de financiamiento, basado en nuevos criterios y métricas, que apunte a consolidar la calidad y equidad de la formación, fortalecer los sistemas de inclusión y apoyo de los

estudiantes a lo largo de la educación superior, promover la investigación, desarrollo e innovación, y vincular con más fuerza el sector con las prioridades país.

Trayectoria reciente de la Educación Superior y sus principales problemas y desafíos

A continuación, se presentan de un modo sucinto, los principales problemas y desafíos para el desarrollo y proyección del sistema de educación superior chileno hoy.

1. Estancamiento de la matrícula y limitaciones en materia de equidad e igualdad de oportunidades

Durante las últimas tres décadas, el sostenido crecimiento de la matrícula permitió la masificación de la educación superior, incorporando diversos grupos demográficos antes sub-representados. Hoy, las mujeres concentran el 53,4% de la matrícula total y los estudiantes adultos (mayores de 25 años) representan el 31,3% de la matrícula de pregrado (SIES, 2020). No obstante, los esfuerzos desplegados en materia de acceso no han producido los niveles de equidad, inclusión e igualdad de oportunidades esperados. Más bien, han dado origen a nuevos desafíos, propios de un sistema mucho más complejo social y económicamente.

Desde la recuperación de la democracia en Chile, la matrícula total del sistema de educación superior prácticamente se ha quintuplicado, alcanzando en el año 2020 un total de 1.221.017 (SIES-MINEDUC, 2021). Sin embargo, especialmente desde 2014, se aprecia un claro estancamiento de la matrícula, explicada por motivos demográficos, sociales y económicos. Incluso en 2020, debido a la pandemia, se observó una caída en la matrícula total. El país ha alcanzado un nivel de equilibrio equivalente a

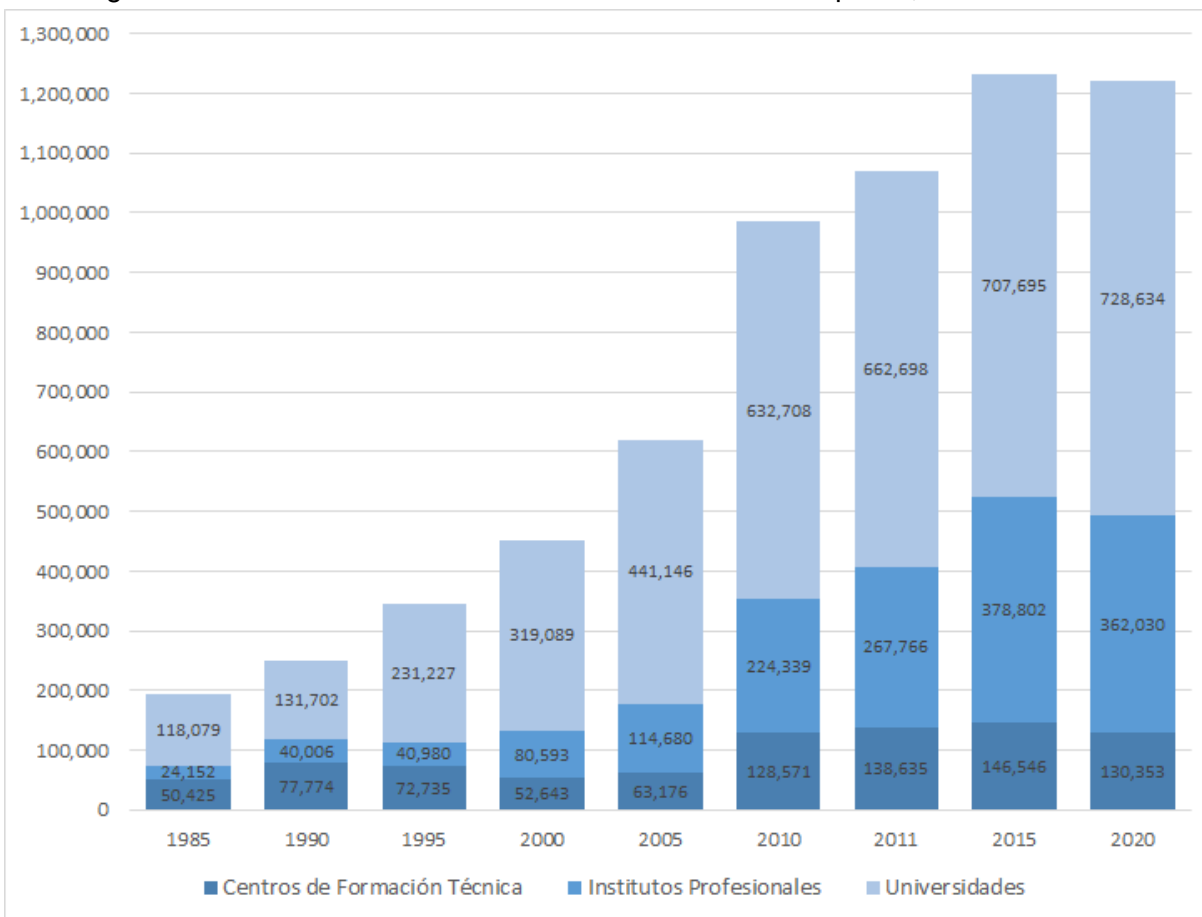
una tasa bruta de matrícula terciaria de 66% (Salas et. al., 2019).

Dicha trayectoria continúa, aunque se ve desacelerada en el año 2021, por una mayor retención, una mayor matrícula a distancia y una mayor matrícula de adultos entre 25 y 39 años, que se relacionan directamente con la pandemia que estamos vivenciando.

El histórico aumento de la matrícula estuvo acompañado por la implementación de diversos programas de ayudas estudiantiles, incluyendo la política de gratuidad instaurada a contar de 2016.

Desde 1990, la brecha en la tasa neta de asistencia a la educación superior disminuyó de 6 a 2 veces entre los quintiles de mayor y menor ingreso socioeconómico, situando a Chile como el país en América Latina con la menor distancia en el acceso entre ricos y pobres (Zapata & Tejeda, 2016). Con todo, la inequidad se mantiene como un asunto de preocupación, que se manifiesta fundamentalmente respecto de las oportunidades de acceso a una educación superior de calidad, mantención, graduación y oportunidades de empleo futuro (ibid.).

Figura 1. Evolución de la Matrícula Total en Educación Superior, Chile 1985-2020



Fuente: Ministerio de Educación, SIES serie estadística

El crecimiento del sistema ha llevado a un aumento muy importante en el número de programas ofrecidos. Al 2020, 143 instituciones de educación superior imparten más de 11.419 programas de pregrado, 1.563 de posgrado y otros 1.391 de postítulo (SIES, 2020; SIES, 2021). Se trata de una oferta amplia que se despliega a través de diversos proyectos educativos, áreas de formación y carreras diversas, y sostiene un amplio abanico de oportunidades en las zonas más pobladas del territorio nacional.

Sin embargo, también se trata de una oferta altamente heterogénea, en términos de su calidad intrínseca, el poder transformador de las oportunidades formativas que ofrece, y la riqueza y diversidad del diálogo disciplinar y profesional que refleja.

La competencia entre las instituciones por el acceso a recursos, estudiantes y profesores es significativa. Al año 2020 existen 49 universidades, 20 institutos profesionales y 15 centros de formación técnica acreditados, y otras 59 instituciones de educación superior no acreditadas¹ (41,2% del total). En estas últimas instituciones, se concentra un número desproporcionado de estudiantes de menores recursos y que provienen de escuelas municipales (SIES, 2020). El acceso a la educación superior se ha diferenciado, en parte, por sistemas de admisión que privilegian los antecedentes académicos previos, pero que ciertamente están también correlacionados con factores sociales, económicos y geográficos que limitan la igualdad de oportunidades y un acceso equitativo.

La crisis social desafía a nuestra educación superior, al menos en dos sentidos. Por una parte, la promesa de movilidad social asociada a la significativa expansión de la matrícula durante las

últimas décadas sólo ha sido parcialmente resuelta por el sector. La evidencia disponible plantea altas tasas de retorno de la educación superior en Chile, pero que, sin embargo, tienden a deteriorarse en el último período e, incluso, a ser negativas en el caso de ciertos sectores de estudiantes, instituciones de educación superior y programas de estudio específicos (Améstica, 2014).

La excesiva heterogeneidad de la provisión de educación superior genera problemas de igualdad de oportunidades que necesitan ser abordados con mayor decisión y visión de largo plazo. Se aprecia una fuerte tendencia a la estratificación social del estudiantado en una oferta institucional y de programas heterogénea y que compiten por recursos limitados en desigualdad de condiciones. Se requiere una más clara alineación de la política pública y una acción coordinada y consistente con las instituciones de educación superior, promoviendo más colaboración y un desarrollo armónico de la oferta. Las nuevas instancias de coordinación sectorial que han introducido las reformas recientes podrían servir para enfrentar este problema prioritario.

2. Dificultades para enfrentar la retención, avance y finalización de los estudios, a tiempo.

La educación superior chilena ha experimentado transformaciones relevantes respecto de la actualización de sus currículos y el desarrollo de una variedad de programas de apoyo al acceso, avance y logro de resultados de los estudiantes. Con todo, los resultados obtenidos hasta la fecha son parciales. Persisten dificultades en el logro de procesos de formación que promuevan altos niveles de equidad, calidad, relevancia y pertinencia (OECD, 2017). Aunque se ha avanzado

¹ 33 Centros de Formación Técnica, 16 Institutos Profesionales, y 10 Universidades.

especialmente en términos de acceso y financiamiento a los sectores de menores recursos, los mecanismos de apoyo y ayudas estudiantiles requieren otorgar un mayor acompañamiento durante toda la trayectoria de formación.

Pese a que se trata de un tema de preocupación en la gran mayoría de las instituciones de educación superior, los indicadores de deserción y sobre duración de los estudios han permanecido prácticamente inalterados en el último tiempo. Al término del primer año, un poco menos de un tercio de los estudiantes de pregrado deserta, cifra que aumenta a casi un 50% durante los siguientes años de estudios. Por su parte, el tiempo que demoran los estudiantes en egresar de sus carreras alcanza, en promedio, un 36% más que la duración formal de los programas de estudios (Zapata & Tejeda, 2016).

Se requiere de mayores esfuerzos en la inducción y recepción de los estudiantes, en los apoyos y ayudas durante el proceso de formación, en el acompañamiento y seguimiento de procesos, e igualmente en el proceso de finalización de los estudios e inserción al medio laboral o continuidad de estudios. La estructura del pregrado demanda ajustarse mejor a las necesidades de los estudiantes, cuyos perfiles y trayectorias previas son diversas. El diseño de los currículos está excesivamente orientado por perspectivas tradicionales de la formación profesional, con un exceso de contenidos y especialización, rigidez, y un insuficiente acompañamiento de los estudiantes. Persiste una visión muy rudimentaria sobre la deserción y una sobrecarga de contenidos que dificultan el avance y finalización de los programas de formación. Los esfuerzos de algunas instituciones parecen insuficientes frente a la inercia que ha impedido la necesaria innovación y avance de una reforma curricular que aborde las necesidades de formación de un estudiantado

nuevo y los prepare para enfrentar los desafíos del siglo XXI.

No obstante, es necesario tener en cuenta que el valor de la educación superior no sólo se asocia a las credenciales profesionales y técnicas que entrega. Como ilustra González (2019) a partir de los resultados PIAAC 2015, la brecha en las competencias de lectura y escritura (nivel 2) que los adultos chilenos exhiben respecto del promedio de la OECD, se va acortando en función del nivel educativo alcanzado. Si esa brecha es de 45 y 38 puntos -respectivamente- en la educación primaria y secundaria, se acorta a 20 puntos en las personas con educación superior completa. Esto sugiere que la educación superior contribuye a superar los desempeños no logrados en otros niveles educativos, expandiendo las habilidades cognitivas de la población.

3. Insuficiente flexibilidad, pertinencia de la formación y desajustes respecto al mundo del trabajo.

La pertinencia de los estudios y sus perspectivas de empleabilidad futura son consideraciones claves para el desarrollo del sistema y su respuesta a los desafíos sociales y económicos. Los esfuerzos hechos han sido insuficientes para reformar una oferta que resulta excesivamente tradicional, rígida y desajustada con el mundo del trabajo (Bernasconi et al., 2020.)

Se observan múltiples debilidades en los planes de estudio, tanto en la riqueza de la formación que ofrecen como en la pluralidad de perspectivas que cubren. Por centrarse en el logro de perfiles formativos muy estrechos, los currículos no logran ajustarse a las diversas características y necesidades de los estudiantes; el reconocimiento de estudios y experiencias previas es limitado y las posibilidades de articulación curricular entre

distintos niveles es escasa. Tampoco se promueve una inserción laboral flexible o el desarrollo de experiencias de movilidad estudiantil. Por otra parte, se evidencian importantes desigualdades en el acceso a oportunidades laborales y en los niveles de remuneraciones que obtienen los graduados en función de su origen socioeconómico (González, 2019).

La pandemia de COVID-19 acrecienta las diferencias socioeconómicas y desajustes en materia de pertinencia y la calidad de las oportunidades que ofrece el pregrado, presionando por una revisión de la anticuada y rígida estructura de títulos y grados que mantiene el país. Aunque se cuenta con expertos y capacidades para producir un rápido avance en este campo, se requerirá de mayores espacios de innovación, colaboración interinstitucional más estrecha, diálogos permanentes con el mundo del trabajo y una batería de apoyos para la inserción laboral de los estudiantes.

Por otra parte, la pandemia también ha acentuado la desaceleración de la expansión de la matrícula nueva. Aunque este proceso no afecta a todas las instituciones ni tipos de programas por igual (las más selectivas poseen un prestigio que les permite atraer más postulantes que las demás), ha puesto en duda la sostenibilidad de algunos proyectos institucionales, de mantenerse las actuales condiciones de financiamiento. Durante los últimos cinco años, las principales caídas en la matrícula nueva se registran en los centros de formación técnica (-5,5%) y los institutos profesionales (-5,1%). Las universidades se han visto afectadas también, especialmente en cuanto a la desigual distribución de la matrícula (-2,7%) (SIES, 2020). Los efectos más importantes se concentran en las instituciones y programas menos selectivos, y aquellos ubicados en regiones más remotas. En efecto, la caída de la variación anual 2019-2020 de la matrícula nueva

alcanzó un -15,4% en Atacama y un -14,5 en Magallanes (SIES, 2020).

Estos cambios en el tamaño del sistema, que probablemente continuarán desarrollándose después de la pandemia, requieren ser analizados con atención. Un sistema con mayor diversidad, que ofrezca oportunidades flexibles de calidad, podría enfrentar mejor la necesaria adaptación del sistema a las necesidades económicas y sociales. Si bien la revisión de la oferta académica existente, reestructuración de la estructura curricular de los programas, articulación de los niveles formativos, y el desarrollo de planes de formación pertinentes a las necesidades sociales y económicas, son opciones complejas y difíciles de coordinar, serán indispensables para promover mayor pertinencia y asegurar la sostenibilidad de los proyectos institucionales a lo largo del territorio nacional.

4. Débil sistema de promoción y aseguramiento excesivamente formal de la calidad de las instituciones.

El establecimiento de mecanismos de licenciamiento en Chile contribuyó a frenar, al menos en parte, el explosivo aumento de instituciones privadas de educación superior de fines de la década de los 80, así como también a contener el avance de una oferta de muy baja calidad y fomentar el cumplimiento de criterios mínimos de calidad. El paulatino desarrollo de la acreditación, el aumento de la información pública y un mayor control gubernamental sobre el sector permitieron regular la proliferación acelerada de programas y sedes de las instituciones autónomas y promover la autorregulación especialmente en aquellas instituciones de mayor desarrollo y madurez. En paralelo, a través del programa MECESUP, se incentivó la planificación estratégica en las universidades, cuya cultura académica era más bien indiferente a la profesionalización de la

gestión. Así, distintos fondos concursables financiaron la implementación de planes de desarrollo y mejora, facilitando un mejor alineamiento institucional y produciendo información relevante para una mejor gestión.

Durante los últimos 40 años, 236 instituciones de educación superior han perdido su reconocimiento oficial, implicando un número importante de procesos de cierre y fusiones en el sistema. Miles de estudiantes se han visto afectados en complejos procesos desarrollados en el contexto de un gran dinamismo, en los que la presión financiera, la competencia de mercado y la regulación estatal han sido factores claves.

La regulación y aseguramiento de la calidad han presionado también sobre las condiciones y modos de funcionamiento de las instituciones de educación superior. Las exigencias sobre el desarrollo de nuevas capacidades institucionales han sido relevantes (incluyendo el fortalecimiento de los cuadros académicos y docentes, el desarrollo de la infraestructura y el equipamiento, y el desarrollo de los recursos para apoyar la formación). Sin embargo, el nivel de avance y desarrollo observado entre los distintos sectores e instituciones de educación superior resulta muy dispar. Por ejemplo, apenas un 15% de los casi 90 mil académicos de educación superior posee el grado de doctor en Chile (INDICES, CNED 2020). La gran mayoría de esos doctores se concentran en universidades metropolitanas de mayor trayectoria.

Los procesos de acreditación han sido un avance respecto de la situación previa, pero ellos aún no alcanzan un suficiente desarrollo técnico ni tocan aspectos clave de la vida de las instituciones formativas, como lo demuestran los problemas observados en la definición de los criterios de evaluación (Bernasconi et al., 2020). Aunque la

Comisión Nacional de Acreditación contaba con un plazo legal para su dictación, debió conseguir un periodo adicional para ese propósito, lo que involucró modificar la legislación original². Dificultades internas de la Comisión le hicieron imposible cumplir con ese segundo plazo. A casi un año del vencimiento del plazo ajustado, todavía se espera la definición de nuevos criterios y estándares para la acreditación. Es indispensable que la Comisión avance en el diseño de un modelo claro para la evaluación de las instituciones de educación superior, cuyo impacto en las perspectivas y sostenibilidad de las instituciones es clave.

Por otra parte, la insuficiencia de los procesos de acreditación ha impedido situar a los planes de desarrollo y mejora en el centro de la gestión universitaria, limitando el efecto de mejora progresiva de la calidad que debería poseer la acreditación en la educación superior. Los acuerdos de acreditación más bien dan cuenta de la preeminencia que se da a aspectos aislados y formales de la vida universitaria en detrimento de evaluaciones más sustantivas e integradoras, que sean capaces de informar otras líneas de política.

5. Deficiente gobernanza y visión estratégica del sistema, que permita promover la autonomía, diversidad y contribución social.

Existe un relativo consenso respecto de la falta de gobernanza política que se mantuvo por décadas en el sistema de educación superior, dejando un amplio espacio al mercado como principal eje de coordinación (Brunner, 2008; Bernasconi, 2015). La reforma del 2018 tuvo por objetivo robustecer la institucionalidad política y regulación, fijando también una nueva estructura de financiamiento y

² Ley 21.186, de noviembre de 2019.

cambios en los mecanismos de aseguramiento de la calidad.

Sin embargo, la reforma no abordó varios de los desafíos de futuro que enfrenta la educación superior chilena (Bernasconi, 2017; Salazar & Rifo, 2020). La formación continua de personas en el contexto de la sociedad del conocimiento va mucho más allá que el tradicional desarrollo de las profesiones y la administración del Estado (Rolando et al., 2010; Jiménez et al., 2011; Zapata & Tejeda, 2016). La contribución que se espera de las universidades al funcionamiento de la democracia, la sostenibilidad del territorio y bienestar de las personas, sugiere actividades considerablemente más pertinentes y vinculadas con el progreso material, cultural y social del país (Serrano, 1994; Cousiño & Foxley, 2012). Quizás por ello, las encuestas de opinión reflejan que las universidades ocupan un lugar destacado entre las instituciones sociales que los chilenos más confían y anhelan³.

La Ley 21.091 constituye la revisión más significativa que ha experimentado el diseño de política y funcionamiento del sistema durante los últimos 30 años. Aunque aprobada por una amplia mayoría en el Congreso, la legislación no logró plasmar un núcleo consistente de orientaciones que facilite un desarrollo coordinado del sistema durante las próximas décadas. Así, ella establece principios generales que aspiran a dar concordancia a la educación superior: autonomía, calidad, cooperación, diversidad, inclusión, libertad académica, participación, pertinencia, respeto de los derechos humanos, transparencia, articulación, acceso al conocimiento y compromiso cívico. Sin embargo, dichos principios se recogen de un modo parcial en las disposiciones sobre educación técnico profesional, superintendencia, aseguramiento de la calidad y financiamiento. Se aprecia poca

coherencia de los principios, normativa y los importantes desafíos a los que está sometida la educación superior. Tampoco plantea perspectivas futuras del sistema; más bien, instala normativamente el derecho a la educación en el contexto de un sistema de provisión mixta, cuyos alcances prácticos todavía son inciertos.

La reforma también introduce un nuevo régimen jurídico y de organización para las universidades estatales, un sistema de coordinación entre ellas, y un nuevo modelo de financiamiento sobre la base de aportes institucionales permanentes, que de manera transitoria, se implementa a través de un fondo de fortalecimiento del sector.

En el establecimiento de una nueva institucionalidad, se crea una estructura multinivel con insuficientes grados de coordinación y donde la capacidad decisoria se concentra en las facultades ejecutivas del gobierno de turno. No se observa un adecuado contrapeso técnico o sectorial, que permita desarrollar una visión de largo plazo y una política de Estado que trascienda la administración de turno.

La nueva gobernanza de la educación superior está integrada por agencias públicas e instancias de coordinación, sin un claro propósito compartido, y donde la voz de las instituciones de formación terciaria y demás actores no gubernamentales está severamente disminuida. La nueva Subsecretaría de Educación Superior se torna en la instancia rectora en materia de política, pero también concentra importantes facultades ejecutivas: el sistema de acceso, el sistema de información y la operación del nuevo régimen de gratuidad de los estudios universitarios. A poco andar, se aprecian problemas de implementación: tanto en la acreditación institucional, como los aranceles

³ Ver, por ejemplo, <https://plazapublica.cl/wp-content/uploads/2019/10/Track-PP-299-October-S1-VF.pdf>

regulados de gratuidad, la revisión del sistema de títulos y grados, y la estrategia para el desarrollo de la educación superior, entre otros aspectos.

Actualmente, la construcción de un horizonte compartido sobre el desarrollo del sector dependerá, en buena medida, de contar con los liderazgos que sean capaces de construir consensos sobre el camino a seguir. Será necesario abrir e institucionalizar nuevos espacios para el diálogo en una estructura de gobernanza que resulta algo estrecha y vertical, velando por el respeto de la autonomía y revalorizando la importancia de la diversidad. El resultado puede ser significativo. Contar con una arquitectura política que posea instancias y mecanismos robustos de participación y coordinación no sólo permite que los actores sectoriales perciban que su voz es importante en la construcción de una visión estratégica, sino que también facilita su compromiso en el logro de objetivos comunes.

Esto es clave ya que la extendida crisis social que afecta al país deja en evidencia la enorme desigualdad social que presenta y la precariedad de sus instituciones políticas, culturales y económicas. En ese contexto, las instituciones de educación superior están llamadas a contribuir en la construcción de confianzas y cohesión social.

6. Limitaciones de una gestión institucional genuinamente académica, con liderazgo y participación y articulación con el medio externo.

La prioridad que la sociedad chilena ha dado a la educación superior desafía a su estructura e instituciones en diversos sentidos: producir mayores oportunidades y una creciente equidad, atender las necesidades formativas de una población crecientemente diversa de estudiantes, asegurar el logro de los estándares académicos y profesionales

de la educación terciaria, producir investigación que resulte relevante para las disciplinas científicas y/o para la resolución de importantes problemas sociales, y contribuir al bienestar social y territorial de las comunidades relacionadas con la educación superior. Todo ello demanda que las universidades y otras instituciones formadoras sean eficientemente gestionadas, produciendo una mejora creciente de la calidad de sus procesos y resultados. Además, por décadas, las instituciones formadoras han estado presionadas para ampliar sus capacidades de obtención de financiamiento, competir por fondos limitados y dar cumplimiento a diversos requisitos de elegibilidad y rendición de cuentas, con resultados dispares. Las diferencias entre instituciones y sus condiciones de funcionamiento impactan sus posibilidades de logro.

Implementado entre 1999 y 2016, el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Superior, MECESUP, constituyó un instrumento de financiamiento de las instituciones y proyectos de innovación y reforma muy significativo. Permitió avances positivos, siendo un motor en la modernización de un sector importante de la educación superior. Pero, al mismo tiempo, reveló las limitaciones de un modelo de gestión universitaria que tiende a concentrar las capacidades ejecutivas y la toma de decisiones en las rectorías. No sólo porque desconoce la larga tradición del gobierno colegial dentro de las universidades chilenas, sino también porque burocratiza y centraliza los procesos de gestión, limitando la incidencia de las facultades y claustros en decisiones institucionales importantes, como la definición de prioridades de inversión y desarrollo. Asimismo, la naturaleza competitiva en la asignación del financiamiento para la mejora de la calidad del MECESUP, llevó a que las instituciones más débiles y que necesitaban de más apoyo para su modernización, se beneficiaron comparativamente menos que las instituciones más

consolidadas, ampliando las brechas de calidad observadas en el sector tradicional (Rifo y Salazar, *próximamente*).

Aunque se espera que los rectores actúen como presidentes ejecutivos de las universidades, muchas veces, su liderazgo mantiene un sello fundamentalmente político, lo que implica que diversas materias sean resueltas en el nivel de los equipos técnicos de las rectorías. Se trata de las estructuras de gestión más fortalecidas a propósito de la acción del MECESUP (ahí se radican, por ejemplo, las unidades de análisis institucional y las direcciones de calidad), que lideran una forma de gestión técnico-burocrática que tiende a chocar con la cultura predominante en las unidades académicas. La excesiva profesionalización de una gestión vertical y el énfasis en un managerialismo centralizado han tendido a disminuir la incidencia de los académicos en el destino de las universidades (Neave, 2012). A su vez, las estructuras organizacionales de línea (facultades, institutos, centros y departamentos) han permanecido prácticamente inalteradas, limitando la posibilidad de que las universidades se abran a actores y demandas regionales y de la sociedad en general (Holand, 1997; von Baer, 2009; Fitzgerald, 2016).

Es probable que parte de los problemas detectados en esta materia tengan relación con la manera en que hemos entendido la autonomía universitaria. Desde la reforma de 1981, la regulación la ha entendido como un espacio soberano, que permite que las universidades se protejan de la intromisión externa en materias de gestión académica, administrativa y económica. Por eso, se ejerce a través de decisiones de las instancias estratégicas (juntas directivas o instancias análogas) y de las prerrogativas ejecutivas de los rectores. Aunque el fundamento de la autonomía institucional está en el resguardo de la libertad académica, la exacerbación de la primera ha llevado a veces al deterioro de la segunda, como ilustran Tapper y Salter (1995). La

inspiración autoritaria de la regulación refuerza tal conclusión en Chile (Salazar & Leihy, 2012). Por eso, parece necesario retomar la idea de autonomía, de manera que garantice explícitamente a la libertad académica, promueva la participación de las comunidades académicas y fortalezca su voz en la gobernanza institucional.

7. Crecientes dificultades para el financiamiento de la educación superior.

La rápida expansión de la matrícula que la educación superior chilena experimentó en las últimas décadas, ha ido acompañada al desarrollo de diversos instrumentos de financiamiento. Ellos han permitido expandir el nivel de subsidio público disponible para el sector, facilitando que tenga lugar una creciente sustitución del gasto privado por público, especialmente durante estos últimos años. En términos relativos, Chile actualmente invierte más que ningún otro país de la OECD en educación superior (2,7% del PIB) (OECD, 2020). Hasta ahora, estos niveles de inversión han sido posibles debido al aporte privado mayoritario que realizan las familias.

Además, es posible que ello tenga que ver con que las universidades chilenas cobran uno de los aranceles más altos dentro de este grupo de naciones (en dólares PPP, sólo superados por Estados Unidos e Inglaterra). Las razones que explican el alto costo de los aranceles son variadas. Por una parte, la desregulación, unida a problemas en la implementación de algunos instrumentos de financiamiento, han contribuido a la inflación de aranceles, como ocurrió con el Crédito con Aval del Estado y algunas becas. A su vez, la lógica de competencia desregulada en educación superior no necesariamente produce mayor eficiencia. De hecho, la evidencia comparada muestra que las instituciones tienden a competir, al menos parcialmente, sobre la base del gasto publicitario e

inversión en infraestructura llamativa. Esto si bien aumenta los costos, no aporta a la calidad ni equidad del sistema.

Asimismo, las universidades han requerido soportar altos niveles de inversión para expandir la operación e incrementar su complejidad funcional en poco tiempo y en varias direcciones a la vez: la variedad de disciplinas y profesiones que cultivan, la cantidad de niveles formativos que desarrollan, la diversidad y los volúmenes de investigación que conducen, y los tipos de vinculación que intentan promover con poblaciones y territorios. Por otra parte, la tasa de retorno de la educación superior chilena sigue siendo una de las más altas de la OECD, especialmente para los hombres (OECD, 2020). Eso implica un fuerte incentivo y presión por parte de las familias para invertir en la educación de sus hijos.

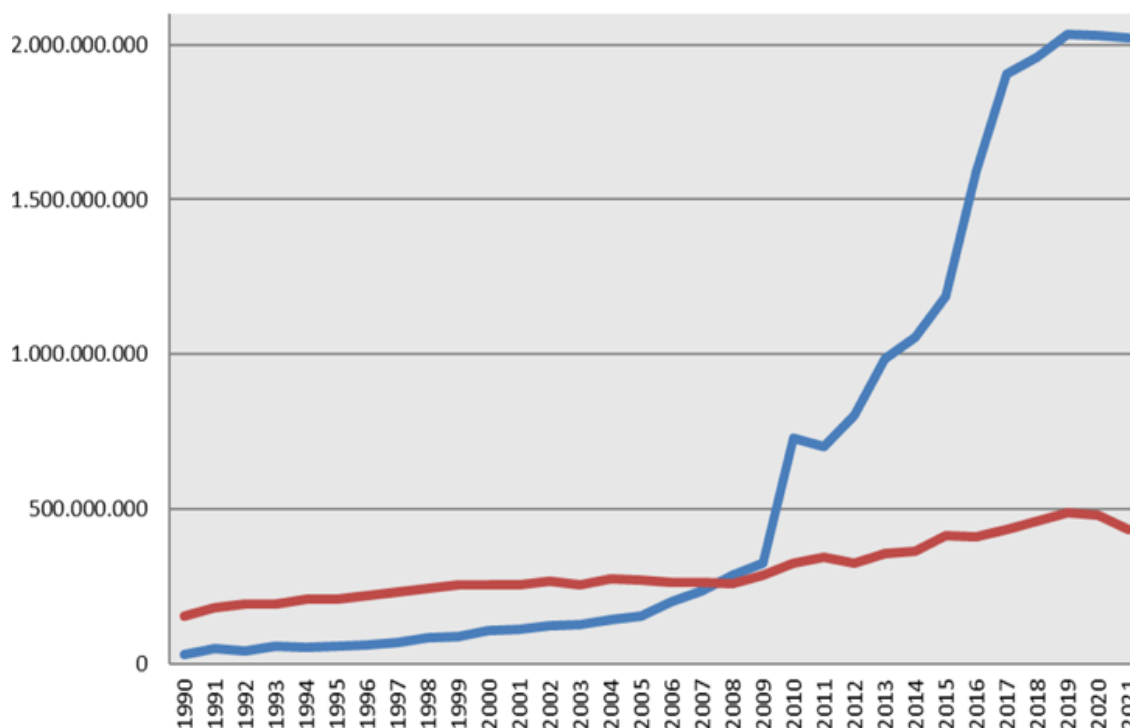
Durante los últimos años, el aumento del financiamiento público asociado a la matrícula ha sido exponencial, concentrando actualmente un 1% del PIB (OECD, 2020). Parte importante del esfuerzo fiscal está destinado al financiamiento de las ayudas estudiantiles, sin que los aportes basales a las instituciones de educación superior y financiamiento a la investigación y desarrollo hayan experimentado una trayectoria análoga, con probable excepción al periodo 2007-2010 en que se crearon diversos fondos y centros de investigación y desarrollo, y becas de posgrado al extranjero (Becas Chile) que posteriormente han permitido el fortalecimiento de los cuerpos docentes. Ello permite concluir que la estructura de subsidios públicos a la educación superior se basa en el financiamiento de la demanda por sobre el financiamiento de la oferta (figura 2).

Este modelo de financiamiento, que parece razonable para ciclos expansivos, no se ajusta bien a los ciclos en que la matrícula se contrae, como ha venido ocurriendo en años recientes. La caída de la matrícula total alcanza un -2.1% anual del último

quinquenio (2016-2020), y aumenta a un -3,7% en el último año. Sólo el 2020, la matrícula de primer año bajó un -8.2% (SIES, 2020), impactando seriamente al financiamiento. Las proyecciones para el año 2021 no son mejores, considerando que hubo aproximadamente 27.000 postulantes menos que rindieron la Prueba de Transición (PDT), en comparación con la última versión de la PSU (2020) (CRUCH, 2021). Se observan también bajas considerables en la matrícula de postgrado y postítulo, que alcanzan un -6% y -7% anual, respectivamente.

Por otra parte, la crisis social y de salud pública han impactado también en las tendencias de acceso, mantención y graduación, aumentando la deserción y morosidad en una parte relevante de la población estudiantil. El impacto financiero que ha tenido la pandemia durante el año 2020 se ha estimado en más de 179 mil millones de pesos, escenario que podría aumentar durante el año 2021. Se suma a lo anterior, la dificultad que introduce la nueva política de fijación de aranceles que, si bien es necesaria y adecuada bajo la nueva política de gratuidad, está en pleno desarrollo y presenta limitaciones metodológicas que frecuentemente subestiman el costo real de una formación de calidad (Presentación del vicepresidente del CRUCH en Sesión Especial de la Cámara de Diputados, 6 octubre de 2020).

Figura 2. Financiamiento público a la educación superior, según el tipo de subsidio (1990-2021): a la oferta (en rojo) y la demanda (en azul) (en M\$ de 2021)



Fuente: Peñafiel (próximamente)

A pesar de la incertidumbre creada por la pandemia, el sistema ha buscado enfrentar esta situación atendiendo las nuevas necesidades de sus estudiantes y ajustando sus actividades docentes a entornos remotos o híbridos (Brunner et al., 2020). Sin embargo, es claro que este nuevo escenario ha dejado al descubierto las enormes desigualdades sociales, brechas tecnológicas y dificultades para enfrentar la inclusión dentro de las universidades y proveer igualdad de oportunidades a todos sus estudiantes, especialmente a aquellos que se encuentran en situaciones de desventaja. Los costos para responder a las demandas de la crisis sanitaria y para atender adecuadamente a la población cada vez más diversa de estudiantes, requieren recursos suficientes y una mirada de largo plazo.

El régimen de gratuidad constituye un avance relevante, pero también genera importantes desafíos para la sostenibilidad de largo plazo, al menos bajo el diseño actual. Aunque su financiamiento genera una fuerte carga fiscal, ello no se traduce necesariamente en recursos frescos para las instituciones, más bien significa una sustitución de ingresos privados por fondos públicos.

8. Insuficiente financiamiento de la investigación, desarrollo e innovación, así como su conexión con las prioridades del país.

Parte importante de la investigación científica y desarrollo tecnológico que se desarrolla Chile es realizada en un grupo selecto de universidades. Mientras que el gasto público en I+D+i ha estado

prácticamente estancado desde 2010, en los años más recientes se aprecia un leve retroceso de las asignaciones presupuestarias dedicadas a tales fines. En una perspectiva internacional, se trata de un nivel de inversión en investigación y desarrollo que resulta demasiado bajo. En 2017, Chile gastó el 0,36% del PIB en Investigación y Desarrollo. Ese mismo año, los países de América Latina gastaron, en promedio, un 0,7% del PIB en ese mismo rubro. Dentro de la OECD, el promedio se elevó al 2,5% del PIB. Las diferencias con los países de la OECD son mayúsculas, incluso cuando se compara el gasto que realizaban dichos países cuando tenían el mismo PIB que Chile tiene en la actualidad (González et al., 2021).

Pese al bajo gasto en investigación y desarrollo, se observa un avance relevante en el diseño de diversos instrumentos de financiamiento, incluyendo: apoyos basales a la ciencia, programas de becas de posgrado, y la promoción y fomento del doctorado nacional. Asimismo, la producción científica mantiene altos estándares internacionales, aunque las medidas usadas para establecer esa comparación tienden a ser más formales que sustantivas.

Pese a un aumento relevante en el número de investigadores activos en las universidades, gobierno y sector productivo, en Chile la cantidad de doctores e investigadores sigue siendo muy limitada. De hecho, el país presenta el desempeño más bajo en este indicador dentro de la OECD (OECD, 2020). Y si bien las brechas se han ido cerrando (a propósito de la acción de Becas Chile), todavía persisten distancias significativas (González et al., 2021).

Las promesas de mayor inversión pública en ciencia e investigación no han sido cumplidas. Por su parte, la crisis sanitaria y económica que experimenta el país pone en serio riesgo los avances logrados en

décadas recientes. A la pérdida de oportunidades de desarrollo suele seguirles la pérdida de capacidades instaladas, lo que contribuye al rápido deterioro de los sistemas científicos. Por eso, es prioritario consolidar y expandir la diversidad de instrumentos y fondos disponibles, a la vez que enfrentar diversos problemas de diseño que éstos presentan.

Propuestas y conclusiones: ¿cómo armonizar lo social y lo sectorial?

Este documento ha discutido algunas debilidades y desafíos de la educación superior chilena, tanto a nivel de eficiencia interna, como en su marco regulatorio y de financiamiento. En tal contexto, a continuación, se discuten brevemente propuestas de política que debieran integrar las prioridades para un desarrollo futuro y sustentable de la educación superior. Más que recetas puntuales, buscamos delinear principios organizativos que den sustento a la acción pública a través del tiempo y permitan su evaluación progresiva. Habitamos un mundo que se halla en un profundo y acelerado proceso de transformación, lo que conduce a que buenas soluciones operativas puedan volverse inviables ante cambios repentinos en el contexto en que se desenvuelve la educación superior chilena. Porque queremos apoyar el desarrollo de un sector que necesita y enfrenta una realineación profunda, hemos apostado por proponer orientaciones que faciliten que esa transformación sea posible. No se trata, sin embargo, de generalidades abstractas y aisladas, sino de ideas que poseen un alto nivel de especificidad y que tienen un claro potencial para guiar la política pública, especialmente cuando ellas están integradas dentro de una misma agenda.

1. El Sentido de la educación superior: la oportunidad de la nueva constitución.

Cambio de orientación: Pareciera clara la necesidad de impulsar un cambio paradigmático en la manera de entender la educación superior. Es una de las esferas de la sociedad que no pueden ni deben estar sometidas a las lógicas de los mercados competitivos. El predominio de una racionalidad mercantilista conduce a que el acceso a los estudios terciarios esté mediado por la capacidad de pago de las familias y la habilidad de los oferentes para segmentar y descremar. La educación debiera constituirse como un espacio de construcción de una sociedad más justa y cohesionada, desde donde se forma y ejerce la ciudadanía (González et al., 2020).

El fin al lucro y la promesa de gratuidad universal son consistentes con esta visión. Pero esas medidas no bastan por sí mismas para configurar una arquitectura política robusta con una dirección clara. También debemos recuperar el balance de la institución universitaria. La universidad no es sólo una agencia estratégica en la agenda de desarrollo económico y social de los países. Es también una institución clave en la consolidación del Estado y en el cultivo de la democracia, la ciudadanía y el diálogo entre las culturas. Una perspectiva de la educación superior enmarcada socialmente implica dejar atrás el uso de instrumentos tipo mercado para guiar su desarrollo, posicionando su carácter público y estratégico.

Conexión con estrategia de desarrollo país: Por varias décadas, y de manera explícita, la política pública ha entendido la educación terciaria como un proceso de acumulación de capital humano. Se trata de una mirada que reduce a la educación superior a un proyecto individual ligado a la movilidad social de cada persona. Es evidente que la educación superior es clave para lo anterior, pero ella también

debe jugar un rol fundamental en la consolidación de la democracia y el desarrollo nacional y local.

La producción de conocimiento y la creación de nuevas aplicaciones pueden ser fuentes importantes para revitalizar la economía y estimular el progreso del país. Pero su impacto es más potente y duradero cuando es fruto de una vinculación coordinada, coherente e intencionada entre las agendas de investigación, desarrollo e innovación del sector con la estrategia de desarrollo del país. Es necesario avanzar en esa dirección, apostando por una coordinación más explícita y permanente de las universidades y las agencias públicas a cargo del diseño de la estrategia nacional de desarrollo. El uso de incentivos económicos también puede ser una herramienta útil para facilitar esa alineación estratégica.

Educación superior como derecho social: es clave incluir la educación superior en la discusión sobre derechos sociales dentro de la nueva constitución política que se elaborará a contar de 2021, con el fin de asegurar el derecho a una educación a lo largo de toda la vida.

Tal como se discute en González et al. (2020), la actual constitución busca asegurar el acceso a la educación preescolar, básica y media. Sin embargo, omite pronunciarse sobre la educación superior y la educación no-formal. Es decir, acota el derecho a la educación a etapas puntuales de la vida (la niñez y la adolescencia) y a niveles educativos específicos (educación parvularia y escolar). Esta definición es insuficiente y obsoleta para una sociedad que aspira a poner al conocimiento en el centro de su quehacer. A lo largo de la vida, las personas debieran tener la oportunidad de acceder a distintos tipos de formación con el apoyo del Estado de manera de avanzar hacia una educación integral en las distintas esferas de su quehacer (laboral, comunitaria, deportiva o artística, entre otras).

Impulsada por las Naciones Unidas, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible establece como meta garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos (UNESCO, 2015). A nivel nacional, varios países han consagrado tal orientación en sus órdenes constitucionales. La constitución de Corea del Sur es explícita en ese sentido: “el Estado promoverá el aprendizaje a lo largo de toda la vida” (artículo 31). La constitución portuguesa establece que es misión fundamental del Estado “asegurar la educación y el perfeccionamiento personal permanente (...)” y que “el régimen de acceso a la Universidad y a las demás instituciones de enseñanza superior garantizará la igualdad de oportunidades y la democratización del sistema de enseñanza (...)” (artículos 9 f y 76 1).

Es importante advertir que establecer la educación superior como derecho no implica necesariamente que el sistema no sea selectivo, al menos en parte, o que existe un derecho automático al acceder a un cupo en una institución específica, sino -más bien- que existe una obligación del Estado de garantizar la provisión y acceso a una formación de educación superior de calidad, equitativa e inclusiva, en alguno de sus niveles, universitario o técnico de nivel superior.

Ante la idea de garantizar derechos sociales, muchos detractores suelen argumentar que Chile no es un país lo suficientemente desarrollado como para darse el lujo de tener un sistema educacional totalmente gratuito. Plantean que los derechos sociales y la construcción de un Estado de Bienestar son cosas de países desarrollados. La experiencia muestra otra cosa. Luego de la segunda guerra mundial, varios estados europeos optaron por construir estados de bienestar que les permitiera construir una sociedad más justa y cohesionada, aun cuando tenían un PIB per cápita bastante menor que el que Chile ostenta en la actualidad (González,

2021). Esta opción política no se tradujo en pérdidas de eficiencia, sino que todo lo contrario: dio origen a fuertes redes de protección e inversión social que, a su vez, permitieron alcanzar altos niveles de competitividad y desarrollo.

2. Gobernanza de la educación superior

Con la entrada en vigencia de la Ley 20.091, se crea una nueva institucionalidad pública para el desarrollo de la regulación y la política pública en educación superior. Para que ella sea efectiva, se requiere perfeccionar su articulación, sinergias y mecanismos de coordinación horizontal y vertical, con miras a construir una infraestructura política que disponga de los necesarios balances e incentivos. Para que eso sea posible, resulta necesario contar con algunas orientaciones fundamentales.

Estrategia de largo plazo: A nivel sistémico, se ha avanzado en dotar al sistema de una mayor capacidad de coordinación, pero no existe una estrategia sectorial consensuada de largo plazo que permita proyectar los esfuerzos institucionales, proyectos académicos e inversiones en el tiempo. Esta estrategia, exigida dentro del nuevo marco legal, debiera promover una vinculación más explícita del sector con el desarrollo social y económico del país y la consolidación de su democracia. A su vez, debiera propender a facilitar la evaluación periódica de las políticas y su operación.

Fortalecimiento del Estado: Es urgente avanzar hacia una mayor profesionalización y estabilidad de los cuadros técnicos del aparato público (Subsecretaría de Educación Superior, CNA, CNED, ANID y Superintendencia) que desarrollan su labor en el ámbito de las políticas públicas y la regulación. En ellos, descansa la posibilidad de lograr un progresivo desarrollo de los instrumentos de política y de contar con mejor información para la

toma de decisiones públicas. Por distintas razones, no ha sido sencillo avanzar en esa dirección hasta ahora.

Construcción participativa: La estrategia sectorial mencionada debiera surgir de un proceso participativo, que incluya a diversos canales de diálogo entre actores del sector público, privado, académico y sociedad civil, con el fin de forjar una visión compartida de largo plazo, no sólo de los desafíos que enfrenta el sector sino también de los objetivos que realísticamente puede alcanzar.

Horizontalidad en la toma de decisiones: El destino de la educación superior chilena no es un problema que atañe exclusivamente a las autoridades políticas y los líderes educacionales. Se trata de un aspecto fundante del sector que involucra a la comunidad de académicos, profesionales y estudiantes que participan de ella. Por eso, debiera avanzarse en abrir espacios más amplios de participación y democratizar la toma de decisiones estratégicas al interior de las instituciones de educación superior, tanto estatales como privadas. Para tal fin, dentro de cada institución debieran existir adecuados mecanismos de participación en diferentes instancias de gobernanza institucional, así también como apertura a voces externas relevantes en la definición de las orientaciones.

Fortalecimiento de la autonomía universitaria: Un sano desarrollo de las instituciones de educación superior implica que ellas deben poseer la libertad y responsabilidad de decidir sobre su propio destino. Sin embargo, esa autonomía no debiera entenderse como un conjunto de potestades de gestión concentradas exclusivamente en las autoridades superiores de cada institución, sino como un poder que se ejerce participativamente y que, por eso, también recae de manera importante en las comunidades académicas y profesionales que existen en cada una de ellas. A su vez, tal

autonomía debiera reconocer que sus límites se encuentran tanto en la libertad académica y de cátedra, como en las expectativas y demandas legítimas que diferentes *stakeholders* externos tienen sobre las instituciones de educación superior. Desde el prisma estatal, la regulación también debiera contribuir al fortalecimiento de la autonomía, avanzando -en lo fundamental- hacia el desarrollo de controles ex post sobre el uso de los recursos públicos (que permitan la superación del sistema de control ex ante). Además, los mecanismos que diseñen deberían concentrarse en el cumplimiento de objetivos y metas de política explícitos, abandonando el modelo de auditorías que ha prevalecido hasta ahora.

3. Financiamiento: mecanismos y progresividad del gasto

Transitar a un sistema de financiamiento con un adecuado balance entre subsidio a la demanda y oferta: La evidencia acumulada demuestra que canalizar la gratuidad universal (aporte a la docencia) vía *vouchers* o subsidios a la demanda constituye un error desde múltiples puntos de vista. Tres décadas de experimentación y funcionamiento en el sistema escolar, debieran bastar como lección de lo inadecuado y perverso que es dicho modelo en el sector educativo (González, 2017). En educación, los mercados no producen más calidad, equidad, ni eficiencia. Tampoco promueven la retención ni graduación de los estudiantes. La experiencia nacional -escándalos mediante- demuestra que el tipo de competencia que genera no entrega los incentivos adecuados ni tampoco opera como mecanismos de mejoramiento continuo. Las instituciones compiten a través del gasto publicitario e inversión en infraestructura llamativa. Pero, dentro de esa lógica, poseen pocos incentivos para mejorar su calidad académica. Por lo tanto, observamos que la tendencia a canalizar la mayor

parte de los recursos públicos vía aranceles genera vicios y una dinámica sectorial perjudicial.

Mayor vinculación entre financiamiento y objetivos movilizados de la calidad, la equidad y la inclusión:

Se propone hacer un mayor uso de convenios institucionales entre las instituciones de educación superior y el Estado, que permitan (a) entregar mayores aportes basales a las IES para su adecuado desarrollo institucional de largo plazo, junto con (b) movilizar el sistema en una dirección deseada, mediante el establecimiento de acuerdos y metas vinculadas a la calidad, equidad e inclusión del sistema, tal como lo hacen muchos países de la OECD, y (c) transitar de un modelo de financiamiento centrado en el financiamiento de la demanda a otro más equilibrado que se haga cargo tanto de las fluctuaciones de la matrícula como de las necesidades más permanentes y el desarrollo progresivo de las instituciones de educación superior. Al mismo tiempo, parece razonable avanzar en desacoplar financiamiento y acreditación, tanto por el riesgo de corrupción que conlleva como por la presión que instala en los procesos de evaluación (y que propende a su desnaturalización). Ello podría permitir que las acreditaciones vuelvan a cumplir su papel fundamental: producir diagnósticos periódicos ajustados, y dotados de una amplia legitimidad, sobre el estado de las instituciones de educación superior y de los programas que ellas ofrecen.

Financiamiento de la gratuidad a través de impuestos con mayor progresividad: se hace necesario discutir y redefinir cómo financiar la gratuidad universal en el largo plazo, considerando los problemas ocurridos en su implementación (y que se proyectarán en el tiempo). Actualmente, este financiamiento se realiza vía impuestos generales, los cuales son altamente regresivos al estar basados en impuestos indirectos. Una forma efectiva de aumentar su progresividad, garantizando además que este sistema se auto

financie en régimen, es transitar hacia un sistema al menos mixto, con impuestos específicos a los graduados.

Este impuesto permitiría garantizar gratuidad al momento de la entrada y generar mecanismos donde los egresados que ganen más al insertarse en el mercado laboral paguen más. Es decir, permite las bondades de la gratuidad, pero introduce un mayor grado de progresividad para su financiamiento, que en otro sistema de financiamiento basado exclusivamente en impuestos generales o un crédito contingente al ingreso. En comparación con este último, un impuesto a los graduados parece más sostenible que un sistema de créditos contingentes al ingreso, que presentan muchas dificultades de recuperación, como es el caso en Inglaterra, uno de los países promotores de este esquema.

En síntesis: (1) el sistema se financiaría a partir de aportes de los beneficiarios, específicamente de aquellos de mayores ingresos, quienes aportarían un monto mayor a lo que actualmente entregan; y (2) el sistema se financiaría, al menos en una parte relevante, con recursos frescos especialmente recaudados para estos fines y no restaría recursos públicos a otras importantes prioridades sociales (educación escolar, salud, vivienda, etc.).

Apoyo a estudiantes más allá de los aranceles:

en los últimos años, se ha avanzado progresivamente en la gratuidad del sistema de educación superior, aliviando el peso financiero a los estudiantes y sus familias que implicaba el pago de aranceles. Sin embargo, se requiere avanzar en otros mecanismos complementarios que permitan cubrir los costos de vida mientras se estudia (costo alternativo). Esta medida es clave para evitar la deserción y promover una mayor equidad en el sistema, especialmente si la educación superior apuesta por una mayor inclusión. Asimismo, es necesario implementar mecanismos permanentes

de apoyo académico y socioemocional para el acceso, permanencia y graduación de estudiantes que provienen de hogares de menor nivel socioeconómico y que son probablemente primera generación en la educación superior.

Aumento del financiamiento para I+D+i: tal como se argumenta en el documento, es indispensable aumentar el aporte público y también privado a las actividades de I+D+i. A su vez, una proporción relevante de este nuevo financiamiento debiese entregarse a partir de concursos abiertos por misión u objetivo. Es decir, disponibilidad recursos para I+D+i que busque ahondar en la comprensión de fenómenos o en la entrega de soluciones innovadoras vinculadas a las prioridades del país. Para ello, también deberían definirse objetivos y metas explícitas en este campo, junto con una revisión de la estructura del financiamiento a la investigación, el desarrollo y la innovación, y los organigramas y la coordinación de las agencias públicas involucradas en su distribución.

Apoyo al desarrollo institucional de regiones y grupos de I+D+i incipientes: Finalmente, es importante que parte de los nuevos fondos disponibles para actividades de investigación, desarrollo e innovación, sean dirigidos al fortalecimiento de nuevos grupos e instituciones emergentes o regionales, que -por diversas razones- aún no han podido alcanzar su máximo potencial. Es, además, frecuente que ellos se encuentren en desventajas para competir por fondos públicos con grupos más maduros e históricamente consolidados (que se sitúan, por lo demás, casi siempre dentro de la Región Metropolitana). Este criterio no es nuevo y se encuentra, por ejemplo, en el programa de Centros Regionales impulsados por la ANID en la década de los 2000. Se propone persistir en esta línea para consolidar focos de I+D+i a lo largo de todo el país.

Creemos que una movilización de la política sectorial en la dirección que proponemos permitirá consolidar una educación superior más moderna y que responda con efectividad a los desafíos que el país enfrenta.

Referencias

Améstica, L. (2014). Retorno de la Educación Superior en Chile. Efecto en la movilidad social a través del estimador de Diferencias en Diferencias. *Formación Universitaria*, 7(3).

Bernasconi, A., Fernández, E., Irrázaval, I., Scharager, J., & Villalón, M. (2020). Aseguramiento de la calidad y la nueva Ley de Educación Superior. *Temas de la Agenda Pública*, 15(125).

Bernasconi, Andrés. (2015). *La educación superior de Chile. Transformación, desarrollo y crisis*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.
Bernasconi, Andrés (2017). Desafíos del futuro de la educación superior chilena. *Temas de la Agenda Pública* N° 96.

Brunner, J. J., Labraña, J., & Álvarez, J. (2020). *La educación superior técnico profesional frente al COVID-19*. Enfoque de políticas ESTP-8. Disponible en: https://cpce.udp.cl/wp-content/uploads/2020/05/CPCE_8_REV-2.pdf

Brunner, J. (2008). Educación superior y mundo del trabajo: horizontes de indagación. *Calidad en la Educación* 29, pp. 230-240.

CRUCH (2021). *Informe proceso de admisión 2021*. Santiago: Consejo de Rectores de las universidades chilenas.

Cousiño F. & Foxley A. M. (2012). *Chile rumbo al desarrollo: miradas críticas*. Comisión Nacional Chilena de Cooperación con Unesco. Santiago: Ministerio de Educación.

Fitzgerald, H., Bruns, K., Sonka, S., Furco, A., & Swanson, L. (2016). The Centrality of Engagement in Higher Education: Reflections and Future Directions. *Journal of Higher Education Outreach and Engagement*, 20 (1), pp. 245-253.

González, J. (2017). 'Putting Social Rights at Risk: Assessing the Impact of Education Market Reforms in Chile'. En B.S. Ndimande & C. Lubienski (eds.) *Privatization and the Education of Marginalized Children: Policies, Impacts, and Global lessons*. New York: Routledge.

González, J. (2019). *The political economy and institutional foundations of inequity, social mobility and education disparities: essays from the developing south*. PhD dissertation. Cambridge University.

González, J. (2021). 'The Political Economy of Inequality in Chile: Institutions, Elites and Power'. In Anand, Comim, Fennell and Weiss (eds), *The Handbook of BRICS and Emerging Economies*. Oxford: Oxford University Press.

González, J., Carrasco, R., Bodenhofer, C., Silva, V. (2020). "Constituyamos Otra Educación, Una Mejor Sociedad Es Posible: 10 nudos constitucionales en educación y experiencias internacionales destacadas para inspirar el debate nacional". Santiago: SUMMA y GI-ESCR.

González, J., Bernasconi, A., & Puyol, F. (2021). Internationalization of Chilean Higher Education: Research, Innovation and Human Capital Formation in a Globalized Era. In Thondhlana, J., Chiyevu, E., De Wit, H., Gacel-Ávila, J., Huang, F., Tamrat, W. (eds), *The Bloomsbury Handbook of the Internationalization of Higher Education in the Global South*. New York: Bloomsbury Publishing.

Holland, J. L. (1997). *Making vocational choices: A theory of vocational personalities and work environments* (3rd ed.). Odessa: Psychological Assessment Resources.

Jiménez, J. J., Lagos, M.G., y Jareño, F. (2011). Una experiencia interdisciplinaria de Aprendizaje Basado en Problemas con estudiantes de Administración y Dirección de Empresas. En M. Marín, A. Morales y

D. Delgado (eds), *Trabajos Fin de Grado y Máster: La Evaluación Global, libros de actas*. Toledo: UIE.

Leihy, P. y Salazar, J.M. (2012). Institutional, regional, and market identity in Chilean public regional universities. En R. Pinheiro, P. Benneworth y G. A. Jones (Eds), *Higher education and regional development: A critical assessment of tensions and contradictions*. Abingdon: Routledge.

Neave, G. (2012). *The Evaluative State, Institutional Autonomy and Reengineering Higher Education in Western Europe: The Prince and His Pleasure*. New York: Palgrave Macmillan.

OECD. (2017). *Education in Chile, Reviews of National Policies for Education*. Paris: OECD Publishing.

OECD. (2020). *Education at a Glance 2020: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing.

Peñañiel, A. (próximamente). *El financiamiento de la educación superior en Chile*.

Rifo, M. & Salazar, J. M. (próximamente). Ganadores y Perdedores del Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Superior Chilena (1999-2013). *Revista Cuadernos de Economía*.

Salazar, J. M. & Rifo, M. (2020). Bajo el péndulo de la historia: Cinco décadas de masificación y reforma en la educación superior chilena (1967-2019). *Economía & Política*, 7(1), 27-61.

Salas, V., Gaymer, M. & Jara, R. (2019). *Estancamiento de la matrícula en educación superior. Básicamente, un fenómeno demográfico*. Disponible en: <https://fae.usach.cl/fae/docs/observatorioPP/Minuta13.pdf>

Rolando, R., Salamanca, J. y Aliaga, M. (2010). *Evolución matrícula educación superior de Chile, período 1990-2009*. Santiago: SIES-DIVESUP

Serrano, S. (1994). *Universidad y Nación: Chile en el siglo XIX*. Santiago: Editorial Universitaria.

Servicio de Información de Educación Superior (SIES). (2021). *Informe 2020: Matrícula en educación superior*. Santiago: Ministerio de Educación.

Servicio de Información de Educación Superior (SIES). (2020). *Informe 2019: Matrícula en educación superior*. Santiago: Ministerio de Educación.

Servicio de Información de Educación Superior (SIES). (2017). *Informe 2016: Matrícula en educación superior..* Santiago: Ministerio de Educación.

Tapper, E. R. & Salter, B. G. (1995) The changing idea of university autonomy. *Studies in Higher Education*, 20(1), pp. 59-71.

UNESCO. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. Disponible en: https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf

von Baer, H. (2009). Vinculación con el medio: ¿función subalterna o esencial de la universidad? En N. Fleet (ed), *Desafíos y perspectivas de la dirección estratégica de las instituciones universitarias*. Santiago: Comisión Nacional de Acreditación.

Zapata, G., & Tejeda, I. (2016). Informe nacional: Chile. Santiago: Centro Interuniversitario de Desarrollo.

Más información en



@milenio_edsup1



@milenio_EdSup



www.nmedsup.cl

