

# **LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR CHILENO**

Susana Fernández Alfaro y Sara Fernández López  
*Universidad de Santiago de Compostela*

## **ABSTRACT**

Los sistemas de educación superior latinoamericanos presentan un alto grado de diversidad. No obstante, los problemas, fundamentalmente económicos, de las últimas décadas han generado tendencias comunes en la mayoría de ellos. Un caso paradigmático es el de la educación superior chilena. Las reformas llevadas a cabo le han permitido equipararse a sistemas de la región que previamente se consideraban más desarrollados (Argentina, Brasil y México). Su estudio resulta interesante en la medida en que tales transformaciones pueden servir de guía a otros sistemas educativos que parten de posiciones similares.

## 1. INTRODUCCIÓN

Durante la segunda mitad del siglo XX, los sistemas nacionales de educación superior (SNES) de América Latina experimentan una fuerte expansión. Sin embargo, las sucesivas crisis económicas de las décadas de los ochenta y noventa provocan que el crecimiento de la matrícula no se vea acompañado de una evolución similar de los recursos, deteriorando notablemente la calidad de la educación superior.

Como consecuencia, surgen reformas encaminadas a transformar las políticas existentes. La mayoría de estos cambios han supuesto transformaciones en el modo de actuar de las instituciones de educación superior (IES) y de los gobiernos, buscando corregir la falta de recursos financieros públicos y el deterioro de la calidad (Fernández y Fernández, 2004)

Un país pionero en este proceso ha sido Chile. Como resultado de las reformas implantadas, probablemente sea el SNES de los países en vías de desarrollo más citado y comentado en la literatura internacional (Bernasconi y Rojas, 2003a). Uno de los efectos ha sido la rápida expansión de su SNES. Brunner (1995) realiza una clasificación de los SNES latinoamericanos a principios de la década de los noventa. Sus resultados agrupan a los SNES en seis categorías, teniendo en cuenta, fundamentalmente, su tamaño y grado de complejidad. En aquellos momentos Chile estaba en la categoría 3 (“tamaño mediano y masificación moderada”), que comprendía a aquellos sistemas con una matrícula de 200.000 a 300.000 estudiantes. Actualmente, y como se verá con posterioridad, su matrícula lo situaría en la categoría 2 (“tamaño medio y avanzada masificación”) y su gasto por alumno supera notablemente al de algunos de los países de la categoría 1 (“gran tamaño y complejidad”)<sup>1</sup>.

El objetivo de este trabajo es analizar la orientación de las reformas introducidas en el SNES chileno y el efecto sobre su expansión durante los últimos veinte años, así como sus principales fortalezas y debilidades en caso de que se quieran trasladar a otros países en vías de desarrollo. Para ello, tras esta introducción, se describe la situación de la educación superior en Chile previa a este proceso de transformación. En el tercer epígrafe se estudian los principales cambios implantados, dejando el análisis de sus puntos fuertes y débiles para las conclusiones del trabajo.

## 2. EL SNES CHILENO ANTES DE 1981

Desde la creación de la Universidad de Chile, en 1842, la historia de la educación superior estuvo dominada por el Estado, incluso después de la aparición de la primera

---

<sup>1</sup> En el curso 2001-02, Chile tenía un gasto total por alumno de 6.901 US\$ (ppc), frente a Argentina y Méjico, con 3.775 US\$ (ppc) y 4.341 US\$ (ppc), respectivamente. El otro país integrante de este grupo es Brasil, cuyas cifras resultan poco homogéneas para realizar comparaciones (Brunner, 2005).

universidad privada a finales del siglo XIX. Hasta 1981, la educación superior chilena era básicamente una responsabilidad pública asumida por el Estado, en cuanto a financiación<sup>2</sup>, y por las universidades, en cuanto a regulación, esto es, las universidades contaban con autonomía y el Estado aseguraba los recursos.

Como consecuencia de las manifestaciones iniciadas por los estudiantes de la Universidad Católica de Valparaíso y la Universidad de Chile, en 1967, que se extendieron al año siguiente al resto del sistema universitario, en 1968 tuvo lugar la Reforma Universitaria. Bajo el estandarte de la democratización, los gobiernos universitarios (decanos, rectores y directores) comenzaron a ser elegidos por los propios profesores con la participación de estudiantes y, en algunos casos, de funcionarios, introduciéndose la representación de ambos colectivos en los órganos colegiados de gobierno. Las estructuras académicas fueron transformadas, reemplazándose el sistema de cátedras, de ascendencia europea, por los departamentos, característicos del modelo estadounidense. Por otra parte, las actividades de extensión adquirieron una nueva dimensión; las universidades buscarían alcanzar a los menos privilegiados de la sociedad. Durante este periodo (1969-73), los recursos públicos prácticamente se duplicaron, para acomodar el aumento de la matrícula e incorporar a un mayor número de académicos a jornada completa que estarían dedicados a la investigación.

En los días posteriores al golpe de estado militar (1973), el nuevo gobierno intervino en las universidades existentes a través de rectores militares que asumieron las atribuciones del gobierno universitario, expulsando a algunos profesores, alumnos y funcionarios. Se dismantelaron unidades académicas y disciplinas enteras (especialmente en las ciencias sociales). La intervención militar puso a la universidad bajo vigilancia permanente y abolió las reformas de fines de los sesenta, desapareciendo la autonomía institucional y la libertad de expresión.

El gobierno militar argumentaba que el sistema universitario se había convertido en “un esquema cerrado de ocho universidades financiadas todas por el estado” que escapaban de todo control de eficacia y eficiencia, convirtiéndose en las “únicas entidades de la República que gozan de una alta financiación estatal, asegurada ....(lo que genera) una falta de competencia entre las universidades y un crecimiento de las mismas” (Bernasconi y Rojas, 2003b).

Con el régimen militar las universidades vieron notablemente disminuida su financiación, alcanzando su punto más bajo en 1976. El gasto público en educación cayó entre un 15% y 35% entre 1974 y 1980. Con esta disminución y con la nueva filosofía del gobierno militar, que consideraba la educación superior como una inversión en capital humano y que, por lo tanto, debía ser financiada por los estudiantes, las universidades fueron abandonando la gratuidad de la enseñanza para dar lugar al cobro de matrículas. Junto a esta nueva medida, las

---

<sup>2</sup> Esta responsabilidad fue consagrada en la reforma de 1971 de la Constitución de 1925.  
XIV Jornadas de la Asociación de Economía de la Educación

universidades empezaron a generar recursos propios a través de la venta de servicios, especialmente consultorías de investigación o evaluación de proyectos, cuyos ingresos pasaron a representar una parte importante de la financiación total. La autofinanciación en las universidades chilenas creció del 13,5% al 26,9% promedio, entre 1965 y 1980.

Como consecuencia de estos procesos, a finales de los años setenta, la educación superior chilena presentaba síntomas de un creciente desajuste entre las necesidades de la sociedad y las opciones ofrecidas por el sistema formal. Había disminuido la matrícula en las universidades, tanto por el cierre de titulaciones como por el abandono de la política de gratuidad. En respuesta a los vacíos que dejaron las universidades, aparecieron organismos orientados a satisfacer la demanda de educación superior, incorporando al sistema titulaciones cortas e independientes del sistema formal.

### 3. PRINCIPALES REFORMAS

Una vez que el gobierno militar introdujo cambios en el resto de sectores, centró su atención en la educación superior. El Decreto de Ley N°. 3.541 publicado en el Diario Oficial el 13 de Diciembre de 1980, dio facultades al Poder Ejecutivo para reestructurar las universidades del país. Las principales reforma implantadas a partir de entonces se producen en ámbitos institucionales, financieros y de acreditación y evaluación (véase *cuadro 1*).

**Cuadro 1: Principales reformas del SNES chileno (1980 – act.)**

|                                 |                                     | 1980-89  | 1990-99  | 2000-act.              |
|---------------------------------|-------------------------------------|--|--|------------------------|
| <b>Reformas institucionales</b> |                                     | Autorización a la creación de universidades privadas e IES no universitarias (1981)              |  |                        |
|                                 |                                     | Segregación de las universidades públicas.(1981)<br>Autonomía plena vs autonomía limitada (1981) |  |                        |
| <b>Reformas financieras</b>     | <b>Instituciones: formación</b>     | AFD (1981)   | 95% de acuerdo a criterios históricos<br>5% competitivos (1989)*             |                        |
|                                 |                                     | AFI (1981)*  | También para las IES no tradicionales (1989)                                 |                        |
|                                 | <b>Instituciones: investigación</b> | FONDECYT (1982)*   | FONDEF (1991)<br>FONDAF (1996)<br>Iniciativa Científica Milenio (1998)       | MECESUP (1997)*        |
|                                 | <b>Estudiantes</b>                  | Crédito Fiscal Universitario (1981)  | Becas bicentenario (1991)<br>Fondo Solidario de Crédito Universitario (1994) | Garantía Estatal(2003) |
| <b>Acreditación</b>             | <b>Instituciones</b>                |  | CSE (1990)   |                        |
|                                 | <b>Programas</b>                    |  | CONAP (1999)<br>CNAP(1999)   |                        |

\* Financiación en base a criterios competitivos

### 3.1. Las reformas institucionales

Hasta finales de los años setenta, la educación superior chilena se había caracterizado por ser un sistema pequeño y homogéneo, compuesto por dos universidades públicas, con presencia en buena parte del país, y seis privadas, tres de las cuales eran católicas y las otras tres entidades sin fines de lucro dedicadas al desarrollo de sus regiones (ver *cuadro 2*). Con el objetivo de expandir la matrícula, diversificar el sistema y estimular la competencia entre instituciones, se autorizó en 1981 la creación de universidades privadas y de nuevas IES no universitarias: “institutos profesionales”, autorizados a otorgar títulos profesionales no reservados a las universidades y, “centros de formación técnica”, que quedaron a cargo de las titulaciones técnicas de dos años de duración.

Por otra parte, con el objeto de reducir y controlar el potencial político de las universidades estatales, se procedió a segregar los colegios regionales de las dos universidades públicas, la Universidad de Chile y la Universidad Técnica del Estado, en 14 pequeñas universidades públicas independientes.

Así, de las ocho instituciones existentes hasta 1981, Chile pasa a contar en 2003 con 16 universidades públicas y 9 universidades privadas antiguas, a este conjunto de 25 universidades se las conoce como “tradicionales” o anteriores a 1981. A ellas se suman: 38 universidades privadas nuevas, 48 institutos profesionales y 115 centros de formación técnica (ver *cuadro 2*).

**Cuadro 2: Evolución de las IES chilenas**

| Tipo de IES                      | 1980     | 1990             | 2003             |
|----------------------------------|----------|------------------|------------------|
| <b>IES Universitarias:</b>       | <b>8</b> | <b>60</b>        | <b>63</b>        |
| Estatales <sup>(a)</sup>         | 2        | 14               | 16               |
| Privadas antiguas:               | 6        | 6                | 9                |
| Católicas                        | 3        | 3                | 6 <sup>(d)</sup> |
| Particulares                     | 3        | 3                | 3                |
| Privadas nuevas <sup>(c)</sup> : | 0        | 40               | 38               |
| Particulares                     | 0        | 40               | 38               |
| <b>IES No Universitarias:</b>    | <b>0</b> | <b>244</b>       | <b>163</b>       |
| Estatales                        | 0        | 2 <sup>(b)</sup> | 0                |
| Institutos profesionales         | 0        | 2                | 0                |
| Privadas:                        | 0        | 242              | 163              |
| Institutos profesionales         | 0        | 81               | 48               |
| Centros de Formación Técnica     | 0        | 161              | 115              |
| <b>Total</b>                     | <b>8</b> | <b>304</b>       | <b>226</b>       |

(a) No se incluyen los establecimientos de las Fuerzas Armadas y del Orden ni de la Dirección General de Aeronáutica Civil, creados con la introducción de la Ley Orgánica Constitucional (LOCE) en 1990.

(b) Los dos institutos profesionales estatales registrados en 1990 se transforman en universidades en el año 1992, con lo cual desaparecen estas instituciones del sector estatal (Bernasconi y Rojas, 2003b).

(c) Fueron creadas conforme a los procedimientos administrativos establecidos en la LOCE.

(d) Se consideran antiguas porque son 3 sedes regionales de la Pontificia Universidad Católica de Chile que se independizaron en 1991.

Fuente: Elaborado a partir de Bernasconi y Rojas (2003b)

Como se puede apreciar en el *cuadro 2*, el crecimiento de la oferta de educación superior chilena se ha basado en el sector privado. Mientras el sector público ha pasado de 2 a

16 instituciones, todas ellas universidades, el sector privado ha pasado en las últimas dos décadas de 6 a 210 instituciones (tanto universitarias como no universitarias).

La cobertura geográfica de las universidades públicas es bastante amplia, abarcando 12 de las 13 regiones del país, con una concentración similar en todas las regiones. A diferencia de éstas, las universidades privadas tienen una mayor concentración en la región metropolitana de Santiago, con un 55% de sus sedes (Bernasconi y Rojas, 2003b).

Las instituciones “tradicionales” fueron dotadas de nuevos estatutos que les otorgaban “autonomía plena” para establecer sus propios reglamentos y organización, siempre dentro de los límites generales aplicables al sector público. Esto implica autonomía:

- Académica: potestad para decidir cómo cumplir sus funciones de docencia, investigación y extensión, así como la fijación de sus planes y programas de estudio.
- Económica: disposición de los recursos de la forma que consideren más conveniente.
- Administrativa: facultad para organizar su funcionamiento de la manera más adecuada

En cambio, se establecen límites legales a la autonomía de las nuevas instituciones privadas, generando sistemas de supervisión y control sobre ellas. Por tanto, estas instituciones cuentan con una “autonomía limitada” en el ámbito académico, vinculada con el otorgamiento independiente de títulos y grados.

La reforma de 1981 eliminaba el régimen laboral de funcionarios públicos para el personal académico de las universidades estatales, dejando en sus manos la creación de sus propios regímenes laborales, así como las políticas de salarios y de permanencia en el cargo (Decreto con Fuerza de Ley N°. 3 de 1980 de Educación).

La evolución de la oferta institucional ha condicionado en gran medida la evolución de la demanda (*cuadro 3*).

**Cuadro 3: Evolución de la matrícula en el SNES chileno (1985 - 03)**

| <b>Matrícula por Tipo IES</b> | <b>1985</b>    | <b>1990</b>    | <b>1995</b>    | <b>2000</b>    | <b>2003*</b>   | <b>Particip. 2003</b> |
|-------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------------|
| <b>IES Universitarias:</b>    | <b>113.625</b> | <b>127.628</b> | <b>223.889</b> | <b>302.572</b> | <b>378.836</b> | <b>70%</b>            |
| U. Tradicionales              | 108.674        | 108.119        | 154.885        | 201.186        | 230.174        | 42%                   |
| U. Privadas nuevas            | 4.951          | 19.509         | 69.004         | 101.386        | 148.662        | 27%                   |
| <b>IES No Universitarias:</b> | <b>82.658</b>  | <b>117.780</b> | <b>113.715</b> | <b>132.785</b> | <b>163.744</b> | <b>30%</b>            |
| <b>Públicas:</b>              | <b>17.668</b>  | <b>6.472</b>   | <b>0</b>       | <b>0</b>       | <b>0</b>       | <b>0%</b>             |
| Institutos Profesionales      | 17.668         | 6.472          | 0              | 0              | 0              | 0%                    |
| <b>Privadas:</b>              | <b>64.990</b>  | <b>111.308</b> | <b>113.715</b> | <b>132.785</b> | <b>163.744</b> | <b>30%</b>            |
| Institutos Profesionales      | 14.565         | 33.534         | 40.980         | 79.431         | 101.674        | 19%                   |
| Centros de Formación Técnica  | 50.425         | 77.774         | 72.735         | 53.184         | 62.070         | 11%                   |
| <b>Total</b>                  | <b>196.283</b> | <b>245.408</b> | <b>337.604</b> | <b>435.357</b> | <b>542.580</b> | <b>100%</b>           |
| <b>Tasa de crecimiento</b>    |                | <b>25%</b>     | <b>37%</b>     | <b>28%</b>     | <b>24%</b>     |                       |

Contiene exclusivamente la matrícula de pregrado (grado) que supera, en todos los años considerados, el 96% de la matrícula total.

\* Brunner (2005).

Fuente: Elaborado a partir de Compendio de Educación Superior del Ministerio de Educación y Brunner (2005)

La matrícula de educación superior pasó de 196.283 estudiantes en 1985 a 542.580 estudiantes en 2003. La tasa de crecimiento de la matrícula entre 1985 y 1990 fue del 24%, mientras que para los dos lustros siguientes esta tasa iguala e incluso supera el 30%. Ello ha provocado que la cobertura de la educación superior chilena aumentase significativamente en ese periodo, pasando de una tasa bruta de escolarización del 7% a finales de la década de los sesenta a ubicarse en un 28,39% del grupo de 18 a 24 años de edad en 2002. Además, las proyecciones del Ministerio de Educación indican que esta tasa se ubicará en algo más del 41% en 2010, con más de un millón de estudiantes (Bernasconi y Rojas, 2003a). Esto provocaría que el SNES chileno se situase en la categoría 1 de Brunner (1995) que integran los sistemas de “mayor dimensión y complejidad”.

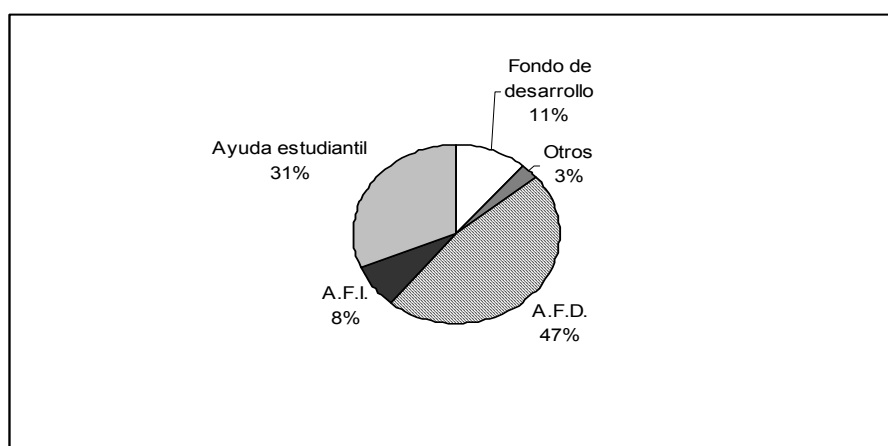
El sector universitario ha captado siempre una mayor proporción de la matrícula total de grado, el 70%, donde las universidades “tradicionales” concentran más del 40% de la matrícula<sup>3</sup>.

De la misma forma, que sucede con el número de instituciones, la matrícula se ha visto concentrada en un 50% en la región metropolitana, donde las instituciones con mayor presencia son las privadas tanto universitarias como no universitarias (Brunner, 2005).

### 3.2. Las reformas financieras

Las reformas financieras hacen referencia fundamentalmente a los fondos públicos que financian a las IES tradicionales, tanto en su labor académica como investigadora, y a los estudiantes. El *gráfico 1* contiene la distribución porcentual para 2002 de estos recursos, distribución que se analizará en los párrafos siguientes.

**Gráfico 1: Distribución porcentual de los recursos públicos del SNES chileno (2002)**



Fuente: Elaborado a partir de Bernasconi y Rojas (2003a)

<sup>3</sup> El Banco Mundial afirma que sólo países como Filipinas, Corea y Japón contaron en 1994 con una proporción de alumnos en el sector privado mayor que la mostrada por Chile en el año 2000 (Banco Mundial, 2000).

Por su parte, las IES creadas con posterioridad a 1981 deben financiarse íntegramente con las matrículas cobradas y los ingresos privados que generen, pudiendo competir por algunos fondos públicos. Asimismo, sus estudiantes no tienen acceso a los principales sistemas de ayuda financiera pública.

El subsidio a las actividades de formación de las IES fue diversificado en 1981 en dos instrumentos:

- *Aporte fiscal directo* (AFD): Es un fondo de libre disponibilidad asignado exclusivamente a las universidades tradicionales. Hasta 1989, la totalidad de estos recursos se distribuía de acuerdo con participaciones históricas (un 56,2% para las universidades estatales y el 43,8% restantes para las privadas). En 1989 se introduce un cambio importante: el AFD que reciba cada institución será el 95% del AFD recibido el año anterior más un 5% que dependerá de indicadores de desempeño. Este 5% tiene un efecto importante, ya que incidirá en el 95% de la financiación que se perciba el próximo año, de tal forma que variaciones pequeñas en el corto plazo pueden provocar cambios significativos en el largo plazo basados en el desempeño de las instituciones.
- *Aporte fiscal indirecto* (AFI): Es un estímulo a la competencia entre instituciones, actuando como instrumento para incentivar y premiar su calidad. Para su distribución se considera a los 27.500 alumnos que obtuvieron las mejores puntuaciones en la Prueba de Aptitud Académica (PAA) que se hayan matriculado en alguna IES. Estos alumnos se ordenan en función de su nota y se clasifican en 5 tramos de 5.500 estudiantes. El tramo de la nota más baja recibe una ponderación de 1, lo que significa que la institución donde se matricule alguno de estos alumnos percibirá 141 US\$ (en 2002). Mientras, el tramo con las notas más altas recibe una ponderación de 12, lo que equivale a que la institución que matricule un alumno de este tramo percibirá 1.692 US\$ ( $141 \times 12$ ).

Este sistema, donde los recursos financieros se vinculan con la elección de los estudiantes pero sin que exista una herramienta explícita como los cheques educativos, son considerados sistemas de cheques educativos “*disfrazados o implícitos*”. El AFI pretende que las IES sean más receptivas a las necesidades de la sociedad, ajustando su oferta a las titulaciones más demandadas. Asimismo, los alumnos con altas puntuaciones tienen posibilidad de ir a las IES con mayor prestigio. Hasta 1989 este fondo estaba reservado sólo para las universidades “tradicionales”, abriéndose a todas las IES a partir de esa fecha<sup>4</sup>.

Por lo que respecta a la investigación, los principales fondos se canalizan a través de la Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología (CONICYT), siendo:

---

<sup>4</sup> Pese a ello, las universidades tradicionales continúan concentrando el mayor número de estudiantes con derecho a AFI, así como los recursos provenientes de dicha fuente. Estos representaron entre 1991 y 1998 promedios porcentuales del 84% y 87,7%, respectivamente, restando menos del 20% en ambos conceptos (Castro, 2000).

- El *Fondo Nacional de Investigación Científica y Tecnológica* (FONDECYT). Creado en 1982, financia la investigación en todas las áreas del conocimiento a través de concursos anuales de proyectos que son evaluados por pares chilenos y extranjeros.
- El *Fondo de Fomento al Desarrollo Científico y Tecnológico* (FONDEF). Creado en 1991, se orienta a la investigación aplicada, para mejorar la productividad y competitividad de los principales sectores de la economía nacional.
- El *Fondo para el Desarrollo de Áreas Prioritarias* (FONDAP). Creado en 1996, financia programas de mayor presupuesto y extensión que los FONDECYT, buscando la generación de conocimiento y formación de científicos con impacto mundial en áreas prioritarias.

Por su parte, el Ministerio de Planificación y Cooperación gestiona la *Iniciativa Científica Milenio* (1998) para la financiación de programas de investigación a medio plazo a cargo de grupos de investigadores chilenos de nivel internacional

Por último, en 1997 se establece el *Programa de Mejora de la Calidad y la Equidad en la Educación Superior* (MECESUP), apoyado por el Banco Mundial. Su vigencia es de 5 años y el 95% de los recursos se canaliza a través de un fondo competitivo de proyectos destinado a promover la mejora de la calidad, pertinencia y capacidad de innovación de las IES y sus programas. El MECESUP persigue vincular el desarrollo de las IES con el desarrollo nacional y regional mediante el fortalecimiento de sus capacidades docentes e investigadoras en áreas definidas como prioritarias (Bernasconi y Rojas, 2003b).

Por lo que respecta a las ayudas públicas a los estudiantes, como las universidades tradicionales habían sido impulsadas a recuperar parte de sus costes mediante el cobro de matrículas, en 1981 se crea, por el DFL N°. 4 de 1981, el *Crédito Fiscal Universitario* como un programa de préstamo estudiantil subsidiado. En 1994 será reemplazado por el *Fondo Solidario de Crédito Universitario*<sup>5</sup>.

Recientemente se ha creado un nuevo instrumento de financiación para los estudiantes, presentado en un proyecto de ley introducido al Congreso en abril de 2003, es un sistema de crédito paralelo al crédito universitario existente, que otorgaría la garantía del Estado a los créditos que los alumnos reciban de la banca privada.

Las becas del Ministerio de Educación, llamadas actualmente “Becas Bicentenario”, fueron creadas en 1991. Tanto las becas como los préstamos, se asignan a los estudiantes de las universidades tradicionales, siendo éstas las responsables de su asignación, y en el caso de los créditos de su recuperación, a aquellos estudiantes que no puedan sufragar los costes de su educación.

---

<sup>5</sup> EL Fondo Solidario de Crédito Universitario se financia con la recuperación de los créditos otorgados más los aportes anuales de la ley de presupuestos distribuidos a las instituciones.

### 3.3. Las reformas en los procesos de evaluación y acreditación

La década de los noventa inicia la vuelta a la democracia de los chilenos. Los cambios en educación superior se vinculan a la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), promulgada en 1990 (Ley N°. 18.962). Una de sus innovaciones más importantes fue la puesta en marcha de los sistemas de acreditación, destinados a la evaluación, por un lado, de instituciones, y por otro, de programas académicos.

Para la evaluación institucional se crea el Consejo Superior de Educación, al amparo de la LOCE. Se trata de un organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de administrar el sistema de supervisión de las IES privadas, para quienes se trata de un proceso obligatorio. Periódicamente se evalúa su desempeño, analizando las variables más significativas del desarrollo de la entidad (recursos docentes, didácticos, físicos, económicos y financieros). La acreditación del CSE tiene una validez máxima de 11 años y es conducido por un órgano estatal a través de la evaluación de los pares académicos y del propio Consejo.

Por otra parte, surgen nuevos sistemas de acreditación destinados a la evaluación de las titulaciones que, voluntariamente, deseen someterse a este proceso. Actualmente dos agencias gubernamentales son responsables de este proceso: la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado o grado (CNAP) y la Comisión Nacional de Acreditación de Postgrado (CONAP), ambas creadas en 1999.

## 4. CONCLUSIONES

El SNES chileno se define con las reformas de 1981 que configuran la oferta institucional y el modelo financiero adecuado a dicha oferta. A partir de ese momento, las transformaciones se producen fundamentalmente en el ámbito financiero, con el objetivo de corregir los problemas surgidos, y en el ámbito de la evaluación de la calidad, introduciendo procesos de acreditación similares a los que en esa década se incorporan en el resto de países de la OCDE.

En general, las reformas implantadas en el SNES chileno lo han orientado en gran medida hacia el mercado, al menos desde el lado de la oferta. Este efecto se aprecia al analizar la situación de las IES chilenas en relación a las cuatro características que, según Jongbloed (2003), determinan la orientación al mercado de la oferta de educación superior:

- 1) *Ausencia de barreras para nuevos participantes.* Estas barreras pueden ser fundamentalmente de dos tipos: legales o financieras. Con relación a las primeras, la proliferación de IES privadas muestra que no existen limitaciones importantes a la creación de nuevas entidades. Ahora bien, éstas han de pasar, para tener autonomía plena, por un proceso de acreditación supervisado por el CSE que, en el periodo 1990-

02, rechazó prácticamente el 50% de las solicitudes realizadas (Bernasconi y Rojas, 2003a). Por el contrario, existen barreras financieras importantes con respecto a las universidades “tradicionales”, ya que sólo éstas y sus estudiantes tienen acceso a determinados fondos públicos.

- 2) *Libertad para especificar el servicios.* Como el proceso de evaluación de titulaciones es voluntario, en principio, la IES gozan de cierta libertad para establecer diferenciación en las titulaciones ofertadas.
- 3) *Libertad en el uso de inputs* En el caso de las IES, estos *inputs* son básicamente de dos tipos:
  - a. *Humanos.* En este sentido, las IES tienen libertad para seleccionar tanto a sus propios estudiantes, entrando en una competencia importante para captar a alumnado susceptible de ser financiado por el AFI, como a su personal, ya que desde 1981 tienen en sus manos la libertad para la creación de sus propios regímenes laborales, así como las políticas de salarios y de permanencia en el cargo.
  - b. *Financieros.* La libertad en este sentido es máxima, ya que, salvo las universidades “tradicionales”, que reciben fondos públicos, el resto debe financiarse íntegramente con los ingresos privados que generen, pudiendo competir por algunos fondos públicos. Por tanto, tienen libertad en el uso de sus recursos financieros. Incluso la principal fuente de financiación pública para las IES “tradicionales”, el AFD, es de libre disposición (criterios *lump sum*).
- 4) *Libertad para la fijación de precios.* Como ya se ha comentado, la libertad para las IES tradicionales es máxima ya que se financian básicamente con las matrículas cobradas.

De lo anterior se deduce que la oferta de educación superior chilena se aproxima bastante a un mercado puro. Ahora bien, la financiación pública introduce ciertas distorsiones en dicho mercado (Brunner, 2005):

- La ayuda pública sólo es percibida por los estudiantes que acuden a las instituciones tradicionales. Asimismo, éstas son las únicas beneficiarias del AFD.
- El gasto público, no genera los incentivos necesarios para que las instituciones adecúen sus decisiones con los fines u objetivos públicos para aumentar su productividad y eficiencia y para incrementar la competencia. Los recursos no se vinculan al desempeño de las instituciones, ya que se determinan más por su tamaño y no por su función de producción:
  - a) En el caso del AFD sólo un 5% se distribuye de acuerdo a indicadores de desempeño. Además, el sistema está establecido de tal modo que determinadas instituciones, que ya funcionan eficaz y eficientemente, no pueden incrementar los fondos recibidos, desapareciendo todos los incentivos hacia una gestión adecuada.

- b) El AFI, que posee una clara racionalidad al promover la competencia por los mejores alumnos, ha ido perdiendo importancia en el total de las asignaciones públicas. Desde 1991 ha disminuido ligera pero constantemente, acumulando una caída real del 11% entre 1990 y 2002, así como una baja del 18,2% al 7,6% en su participación en el presupuesto público de educación superior. Por el contrario, el AFD ha experimentado en el mismo período un aumento real de más de 71%. (Bernusconi y Rojas, 2003a)
- Los procedimientos de acreditación implantados se centran casi exclusivamente en los *inputs* sin considerar resultados, lo cual genera un fuerte incentivo hacia el gasto.

Por último, habría que cuestionarse si estas reformas introducidas en el SNES chileno, logrando mejorar sus cifras de participación en la educación superior han provocado problemas de equidad importantes.

## 5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANCO MUNDIAL (2000): "Educación Superior en los países en desarrollo: Peligros y promesas", *Grupo Especial sobre Educación Superior y Sociedad*, Washington D. C., pp. 2-61.
- BERNASCONI, A. y ROJAS, F. (2003a): "Principales innovaciones en la educación superior chilena: 1987-2002", IESALC/UNESCO, marzo, Santiago de Chile, pp. 14-31.
- BERNASCONI, A. Y ROJAS, F. (2003b): "Informe sobre la educación superior en Chile: 1980-2003", IESALC/UNESCO, pp. 18-31; 80-109.
- BRUNNER J. J. (1995): "Educación superior en América Latina: Una agenda de problemas, políticas y debates en el umbral del año 2000", Proyecto de Políticas Comparadas de Educación Superior, Colombia, pp. 1-61.
- BRUNNER, J. J. (2005): "Guiar el mercado. Informe sobre la Educación Superior en Chile", Universidad Adolfo Ibáñez, Santiago de Chile, marzo. También en [www.uai.cl](http://www.uai.cl)
- CASTRO, J. (2000): "Análisis comparativo del financiamiento a la educación superior, universidades estatales y universidades privadas con aportes 1981-1989 y 1990-1998", *Estudio de Caso*, n.º. 43, Universidad de Chile, Santiago, pp. 14-32.
- FERNÁNDEZ, S. y FERNÁNDEZ, S. (2004): "Modelos de financiación de las universidades públicas en América Latina: el caso de Argentina, México y Brasil", *Revista de la Educación Superior*, Vol. XXXIII (4), n.º 132, Octubre – Diciembre, 83 – 102.
- JONGBLOED, B. (2003), 'Marketisation in higher education, Clark's triangle and the essential ingredients of markets', *Higher Education Quarterly*, 57 (2), 110-135.