

El financiamiento de la educación superior y el rol del Estado: tensiones y propuestas

Luis Eduardo González¹

Óscar Espinoza²

La reforma del año 1981 cambió radicalmente el sentido de la educación superior chilena. De ser una herramienta fundamental del desarrollo de la sociedad y el bienestar de las personas, pasó a ser concebida, desde una lógica economicista fundamentada en el ideario neoliberal, un bien de consumo que potenciaba mayores ingresos individuales y, por tanto, debía ser autofinanciada por los “beneficiarios”. De una formación prácticamente gratuita o con aranceles diferenciados según los ingresos familiares de los estudiantes, se pasó a los estudios pagados por los alumnos y sus familias, con lo cual el acceso se restringió a aquellos que podían reunir los recursos para esos fines. Lo anterior supuso inevitablemente un menoscabo para la calidad de vida de toda la familia, que en la mayoría de los casos tuvo que recurrir a los créditos bancarios y universitarios (fiscal y fondo solidario) para sustentar el financiamiento de los estudios. Este modelo de financiamiento, implementado a comienzos de la década de los ochenta, tuvo algunos ajustes con el retorno a la democracia en los años noventa y comienzos del siglo XXI, según ocurrió con la creación del

1 Ingeniero Civil y Magíster en Educación, Pontificia Universidad Católica de Chile. Master of Education, Ed.D. in Educational Planning, Harvard University. Investigador senior del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE).

2 Licenciado en Historia y Magíster en Ciencia Política, Universidad de Chile. Ed.D. in Policy, Planning and Evaluation in Education, University of Pittsburgh. Investigador de la Facultad de Educación y Humanidades de la Universidad de Tarapacá y del Instituto Interuniversitario de Investigación Educativa (IESED). Coordinador del Área de Políticas Públicas del IESED.

Crédito con Aval del Estado (CAE) y la implementación parcial del régimen de gratuidad. Las bases que sustentaron la reforma del año 1981 fueron permanentemente cuestionadas por los estudiantes, situación que cambió a contar de 2018 con la dictación de la Ley de Educación Superior, dado que se comenzó a concebir a los estudiantes como sujetos con derechos sociales.

El presente capítulo presenta algunos aspectos referenciales sobre el financiamiento de la educación superior en el marco de las distintas concepciones de su función social y del rol del Estado; muestra la evolución del régimen de financiamiento que ha tenido en Chile en las últimas décadas; da cuenta de los resultados de la aplicación del modelo neoliberal y perspectivas que se dan en el contexto de los movimientos sociales y que expresan una crisis profunda de este modelo. El análisis concluye con algunas propuestas tendientes a introducir cambios que redunden en mayor equidad y justicia social.

1 Marco referencial

1.1 Distintas lógicas del financiamiento a la educación superior

La forma de financiar la educación superior está sustentada en dos principios fundamentales concatenados entre sí: la función social de la educación, y el rol que desempeña el Estado en la formación de las personas y su financiamiento.

La función social de la educación: diferentes concepciones

En relación con la función social de la educación se distinguen dos concepciones. Una de ellas la concibe como un bien de consumo que, como tal, se rige por la lógica del mercado. En ese escenario, quienes acceden a una formación de nivel terciario adquieren mayor valor en el mercado del trabajo, por lo cual perciben mejores remuneraciones individuales (mayores tasas de retorno privado). Desde tal perspectiva, a partir de comienzos de la década de 1970 se ha planteado —por parte del Banco Mundial, especialmente— que quienes accedan a la educación superior deben autofinanciar sus estudios y, por esa vía, sustentar el financiamiento de las instituciones que los imparten. Esta fue la concepción que inspiró en Chile la reforma a la educación superior del año 1981 y que fue influenciada e implementada por agentes endógenos (“Chicago Boys”) y exógenos (Banco Mundial) (Espinoza, 2002).

El rol del Estado en educación: diferentes visiones

Con respecto al rol del Estado en la literatura, se distinguen tres tipos de regímenes estatales (Espinoza & González, 2016):

- El Estado socialista o centralista, que planifica, ejecuta y evalúa. En este caso, se considera que el bien social está por sobre cualquier bien indivi-

dual. Todos los ciudadanos son considerados como iguales y, por tanto, tienen los mismos derechos y deberes. De acuerdo con el Estado centralista, los establecimientos educacionales son en su totalidad estatales y la educación es principalmente pública. En este esquema, el Estado financia prácticamente la totalidad del gasto en educación y, en consecuencia, toda la educación superior es universalmente gratuita.

- El Estado subsidiario, que es concebido como un órgano de apoyo que interviene solo en aquellos casos donde el sector privado no desea intervenir o donde su intervención no produce los efectos deseados por la sociedad. Se asume en esta figura que el sector privado es más eficiente y mejor administrador que el estatal y que, por tanto, debe tener una cobertura más amplia. En este modelo, en la educación superior cada estudiante debe financiar sus estudios. El Estado puede contribuir a tal financiamiento con becas, créditos bancarios, créditos institucionales o subsidiados por el Estado en el caso de aquellos estudiantes que no están en condiciones de costear sus estudios.
- El Estado benefactor o de bienestar, que asume la responsabilidad de garantizar el acceso a servicios básicos a través de la planificación y evaluación. Sin embargo, deja abierta la opción de que la implementación de las acciones y planes sea realizada a través de entidades tanto públicas como privadas, bajo una normativa que resguarda el bien común. Otro rasgo característico de esta figura remite a los espacios de participación que se abren a la comunidad para la toma de decisiones y para resguardar su calidad de vida. Los bienes de producción, en este caso, son de tres tipos: públicos, privados corporativos, o cooperativos. Bajo esta modalidad de gobierno, la educación superior estatal a la cual todos tienen derecho es gratuita, mientras que la privada es autofinanciada por los estudiantes.

1.2 Aspectos conceptuales referidos al financiamiento estudiantil

Existen diversos regímenes de financiamiento estudiantil para la educación superior que han sido adoptados en distintos países. Una de estas tipologías se basa en dos criterios de clasificación: i) el nivel de los aranceles que pagan los estudiantes (altos o bajos); y ii) la calidad de los sistemas de apoyo estudiantil (muy desarrollados o poco desarrollados) (Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2008). De acuerdo con esta clasificación, hasta mediados de la presente década, Chile, junto con Japón y Corea, se ubicaba en el grupo de países con los aranceles más altos y sistemas de apoyo estudiantil poco desarrollados. No obstante, en los años recientes ha transitado al cuadrante de aranceles altos, pero con sistemas de apoyo más desarrollados, en particular con la incorporación del régimen de gratuidad.

Otra clasificación (Paredes, 2014), que toma en consideración la forma en que se cancelan los aranceles, considera cuatro modalidades de financiamiento: pago de aranceles por adelantado, pago de aranceles diferidos, aranceles nominales o gratuidad, y aranceles diferenciados por la calidad de los estudiantes que ingresan al sistema postsecundario (*dual track*).

Una tercera forma de clasificar el financiamiento estudiantil incluye también dos parámetros: quiénes son los proveedores de los recursos (el Estado, los beneficiarios o una provisión mixta); y la forma de entregar tales recursos (gratuidad, autofinanciamiento de los alumnos, y financiamiento por la vía de formas subsidiarias, tales como becas, créditos bancarios y universitarios, u otras).

1.3 Aspectos conceptuales sobre gratuidad

Cuando el Estado se halla involucrado en la provisión de recursos, en algunos casos los estudios superiores son gratuitos para los estudiantes. Sin embargo, la gratuidad no es un mecanismo de financiamiento generalizado en todo el mundo y se ha implementado de distintas maneras. Por ejemplo, del total de países que forman parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), solo tres tienen gratuidad universal (Dinamarca, Suecia y Finlandia), doce tienen gratuidad solo en instituciones estatales y los restantes diecinueve países no tienen gratuidad (Acción Educar, 2015). El financiamiento estatal puede distribuirse de dos formas. Una de ellas es por la vía del “financiamiento a la demanda”, esto es, directamente al estudiante que se lo merece para que libremente elija la opción que más le acomode, lo cual está más ligado a una lógica de mercado. La otra opción es el “financiamiento a la oferta”, es decir, subsidiando a las instituciones que imparten la docencia, con lo cual no solo se beneficia en forma individual cada estudiante, sino que se fortalecen las instituciones en el plano del desarrollo científico y académico, con todo lo que ello implica para la sociedad.

Se pueden identificar varios escenarios posibles para implementar la gratuidad. Por ejemplo, que el Estado asuma la implementación de la gratuidad universal para todas las instituciones del sistema. Ello supone concebir que el gasto en educación superior se financia con los impuestos y que representa una inversión a futuro, como ocurre en algunos países desarrollados. Otro escenario consiste en la provisión de un régimen de gratuidad parcial y limitado por algunas condiciones, tales como pertenencia de las instituciones del Estado o ciertas condiciones de acreditación. También se concibe la gratuidad limitada a cierto periodo de tiempo. Por ejemplo, una gratuidad universal para los dos primeros años del nivel terciario (Espinoza & González, 2015).

Es importante destacar que la gratuidad de los estudios (incluyendo matrícula y aranceles) no es suficiente para apoyar a los estudiantes de menores

ingresos que no disponen de recursos para adquirir los insumos básicos de subsistencia y para sus gastos como estudiante, en especial en carreras como, por ejemplo, odontología y arquitectura, que requieren materiales de alto costo que deben financiar los propios estudiantes. En el caso chileno, tal tipo de apoyo no se ha implementado. En efecto, estudiantes que han sido beneficiados con la gratuidad y que tenían otros apoyos financieros entregados previamente, como las becas de alimentación de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), han debido renunciar a ellos conforme establece la normativa. Esto resulta en extremo injusto y limita las posibilidades de estudiar de muchos jóvenes.

2 La evolución del modelo de financiamiento universitario y el rol del Estado en Chile

2.1 Aspectos generales asociados con el financiamiento estatal a la educación superior en Chile

La estructura del financiamiento de las universidades tradicionales (pertenecientes al Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, CRUCH) se ha organizado usualmente en cinco rubros: el aporte fiscal directo, matrículas y aranceles, ventas de servicios, créditos bancarios, y otras fuentes (venta de bienes, leyes especiales). Al aporte fiscal directo se agregaba el aporte fiscal indirecto, consistente en un bono otorgado a las instituciones que reciben a los mejores puntajes en las pruebas de admisión.

Al comparar la estructura del financiamiento al momento de la reforma, año 1981, con la situación en 2010, se puede constatar que el aporte fiscal directo destinado a las universidades públicas alcanzaba al 63% en 1981, mientras que después, en 2010, solo llegaba al 28%. Por otra parte, los aranceles estudiantiles incrementaron su aporte desde el 13% al 25% en el mismo periodo. Cabe destacar que en años recientes se incrementó el aporte estatal por la vía de fondos concursables y se suprimió el aporte fiscal indirecto (Ley N.° 21072), por ser regresivo. No obstante, estas medidas no han contribuido a fortalecer a las universidades estatales, que en su mayoría enfrentan un panorama financiero delicado por la reducción de recursos a que han estado afectas desde 1981. Por el contrario, han debido competir con las universidades privadas, y en condiciones desventajosas, por esos nuevos fondos.

En términos comparativos internacionales, es importante destacar que la proporción del gasto público y privado en la educación superior chilena es superior al 2% del PIB, lo cual es mayor al promedio del gasto de los países de la OCDE. No obstante, hasta el año 2016 el aporte del Estado chileno (gasto público) era inferior al 1% del PIB, cifra que se ubica muy por debajo de la obser-

vada en otros países del mundo desarrollado (OECD, 2013). Complementando lo anterior, se tiene que la proporción de gasto público en las Instituciones de Educación Superior (IES) por estudiante como porcentaje del PIB per cápita, en el caso de Chile es la menor de América Latina, con solo un 11,5% frente a un promedio regional de 24,3% (Brunner & Ferrada, 2011). Tal situación evidencia el esfuerzo económico que realiza la mayoría de las familias chilenas (gasto privado) para solventar la formación de sus hijos. Esto se contrapone abiertamente con los modelos impulsados por las sociedades más desarrolladas del orbe (incluyendo a los países de la OCDE), donde el Estado desempeña un rol preponderante en el financiamiento del sistema, contribuyendo con ello a la consolidación de sociedades más justas y cohesionadas.

Sin duda, el esquema de financiamiento que ha guiado los destinos del sistema terciario desde comienzos de la década de los ochenta ha generado un endeudamiento significativo en las familias de los estudiantes de clase media y baja, lo cual ha gatillado protestas estudiantiles y ciudadanas desde el año 2006 a la fecha. Lo anterior encuentra explicación fundamentalmente en el alto nivel de endeudamiento (vía créditos bancarios e institucionales) en el que han debido incurrir los estudiantes y sus familias para proseguir estudios en el nivel terciario. En ese escenario, el modelo de financiamiento se encuentra fuertemente cuestionado y en entredicho.

2.2 Evolución del financiamiento de los estudios de pregrado en Chile

El sistema de educación superior chileno a comienzos de los años setenta estaba conformado solo por ocho universidades, dos públicas de carácter nacional y seis privadas agrupadas en el Consejo de Rectores, el cual ejercía una función sustantiva en la distribución de los recursos públicos que se asignaban a esas instituciones. En cuanto al financiamiento, se operaba con una concepción de la educación como bien público, con un Estado de tipo más bien centralista. En esos tiempos, la educación era considerada un derecho social. El gasto público era muy superior al actual; los recursos se distribuían en función a las necesidades de las universidades y se consensuaban entre el Ministerio de Hacienda y los rectores.

A partir de la reforma del año 1981, la educación en sus distintos niveles fue concebida como un bien de consumo, regulada por la lógica de la oferta y la demanda, donde el estudiante pasa a ser un mero cliente que demanda un servicio a la universidad, que a su vez actúa en calidad de proveedora. En este nuevo escenario, la educación superior se organizó bajo el régimen de un Estado subsidiario, privilegiando el crecimiento del sector privado. En los hechos se redujo el aporte estatal a la educación superior, particularmente las ayudas estudiantiles y para la educación técnico-profesional de nivel medio; se mantuvieron

las universidades como entidades sin fines de lucro, pero se autorizó la creación de instituciones no universitarias de nivel terciario (centros de formación técnica e institutos profesionales) que podían lucrar. Durante la primera década de implementación de la reforma, las nuevas instituciones se sometían a un proceso de examinación que, al cabo de cinco años, les permitía obtener la plena autonomía. Ello les daba la posibilidad de crear carreras, incrementar la matrícula sin ningún control asumiendo que el mercado regularía la provisión de profesionales, lo cual redundó en una sobreoferta en algunas áreas, con el consiguiente impacto en las remuneraciones de los nuevos profesionales y técnicos. Tampoco existía ningún mecanismo para supervisar que no existiera lucro, lo cual llevó a un incremento de los valores de matrícula, aranceles y otros cobros (laboratorios, materiales, certificados), con el consiguiente perjuicio para los estudiantes y sus familias (González & Espinoza, 2011).

Esta situación trajo como consecuencia una segmentación de la oferta educativa que redundó en la generación de una inequidad creciente en el acceso a instituciones, carreras y programas de posgrado de calidad, a los cuales accedían preferentemente los sectores de mayores recursos (sociales, culturales y económicos). Los principios neoliberales que han guiado el devenir del sistema terciario, además, obligaron a las instituciones a generar recursos por distintas vías para sustentar el régimen de autofinanciamiento instituido en 1981, incluyendo venta de servicios y consultorías, aumento de los aranceles y de los costos de matrícula, inclusión de nuevas carreras no vinculadas en muchos casos a la misión de origen de la institución, apertura de nuevas sedes, generación de un sistema de aseguramiento de la calidad muy laxo y carente de suficiente rigurosidad para evaluar, etcétera. En otras palabras, el notable aumento de carreras y de la matrícula no estuvo acompañado del acceso a una oferta de calidad (Espinoza, 2017; Espinoza & González, 2014).

La reforma del año 1981 y sus fundamentos fueron avalados mediante una Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (Ley N.º 18962, LOCE), decretada el 10 de marzo 1990, un día antes de que se produjese la transición desde el gobierno de Pinochet al gobierno de Aylwin. Se estableció, entre otras cosas, que dicho cuerpo legal requeriría el voto calificado de dos tercios de los congresistas para modificarlo. En ese contexto, bajo los distintos gobiernos democráticos³ que sucedieron a la dictadura de Pinochet, se mantuvo en lo sustantivo la concepción de la educación como bien de consumo, aun cuando se introdujeron algunos componentes que apuntaron a corregir en par-

3 A pesar de que durante los diferentes gobiernos posdictadura ha habido presidentes con distintas orientaciones: Aylwin 1990-1994, Frei 1994-2000, Lagos 2000-2006, y Bachelet 2006-2010 (todos ellos representantes de la Concertación de Partidos por la Democracia, coalición de centro-izquierda); Piñera 2010-2014 (de Chile Vamos, de centro-derecha); Bachelet 2014-2018 (de la Nueva Mayoría, de centro-izquierda); y Piñera 2018-2022 (apoyado por Chile Vamos).

te las enormes desigualdades que produjo el modelo neoliberal (se crearon, por ejemplo, distintos programas de becas tanto a nivel de gobierno como institucional y también nuevos créditos). Esta figura permaneció hasta el año 2016, en que comenzó a implementarse el régimen de gratuidad vía glosa presupuestaria, el cual sería ratificado en el plano normativo al promulgarse la nueva Ley de Educación Superior en 2018 (Ley N.º 21091). Con la dictación de este nuevo cuerpo legal se recupera de manera parcial la concepción de la educación como un derecho social. Con ello emerge, aunque muy tibiamente aún, la figura del Estado benefactor en lo que concierne al financiamiento de los estudios de pregrado. No podemos olvidar que esta transformación parcial del régimen de financiamiento fue ocasionada por las multitudinarias y prolongadas protestas estudiantiles acaecidas desde el año 2011 en adelante.

Cabe señalar que dentro del marco de la LOCE fue posible crear en 1998 el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Superior (MECESUP), que contó con financiamientos del Estado de Chile y un préstamo del Banco Mundial (USD 250 millones). El mentado programa, amparado en prácticas de control (*accountability*) vinculadas a la eficiencia y la competitividad, intentó producir mejoras por la vía de distintas iniciativas, incluyendo los convenios de desempeño. En los hechos, el programa Mecesup no hizo otra cosa sino proveer algunos recursos para recuperar en parte el alicaído desarrollo del sistema terciario, en un marco de debilitamiento y empobrecimiento progresivo de las universidades del Estado en el plano de la infraestructura, el equipamiento y el cuerpo docente. Sin embargo, los recursos provistos por el Mecesup claramente resultaron insuficientes para un óptimo desarrollo del sector público, y particularmente del sector ligado al Estado. De hecho, estos recursos no impactan mayormente en el gasto en educación superior (representan menos del 0,1 del PIB en el sector).

El financiamiento de los estudiantes de nivel terciario debe analizarse en el contexto del aumento del número de alumnos en la educación postsecundaria. En Chile se pasó de 119.000 estudiantes en 1980 a 1,2 millones en el año 2018. A nivel nacional, la cobertura bruta aumentó en el nivel terciario, pasando de 7,5% en el año 1980 a 14,2% en 1990 y a 54% actualmente, con tendencia a estabilizarse (Consejo Nacional de Educación [CNED], 2019). La evolución de la cobertura por estrato socioeconómico ha sido disímil. A fines de la dictadura, en el año 1990, la cobertura bruta del primer quintil (Q1) era del 4%, mientras que para el quintil más rico (Q5) alcanzaba al 41%, con un índice de dispersión (Q1/Q5) de 9,3. Hacia el año 1998 la cobertura ascendía a un 9% en el caso del primer quintil y a 60% en el quinto quintil, con un índice de dispersión de 7,5. En la actualidad es del orden del 40% para el quintil más pobre y del 72% para el más rico, lo que redunda en un índice de dispersión de

1,8 (Latorre, González & Espinoza, 2009; Ministerio de Desarrollo Social, 2017)

Parte importante de este crecimiento fue cubierto por las nuevas entidades privadas creadas con posterioridad al año 1981 y que tendieron a focalizar su oferta en carreras de muy bajo costo, también denominadas carreras de “tiza y pizarrón”. Lo anterior, por cierto, amparado por una legislación espuria—generada en tiempos de dictadura y refrendada por los gobiernos democráticos posdictadura— que avaló los procesos de privatización y contribuyó a debilitar significativamente las universidades estatales.

Para financiar a los estudiantes de nivel postsecundario, a contar de 1990 el Estado creó un sistema de ayudas estudiantiles que incluyó programas de becas y créditos. Se establecieron once tipos de becas para los estudiantes, según su condición, carrera y características de la institución donde estudian. Por ejemplo, mientras la beca Bicentenario es solo para alumnos de escasos recursos de planteles del CRUCH, la beca Juan Gómez Millas está igualmente destinada a alumnos vulnerables, pero que estudian en cualquier universidad acreditada. Complementariamente, el sistema de ayudas estudiantiles contemplaba dos tipos de créditos para financiar la educación superior: el Fondo Solidario, para estudiantes del CRUCH, con tasa de interés de 2%; y el Crédito con Aval del Estado, limitado a las universidades tradicionales que se agrupaban en el Consejo de Rectores (CRUCH). Los estudiantes de las universidades privadas y de otras entidades no universitarias debieron conseguir préstamos en forma particular. Bajo estas condiciones, las familias de los tres primeros quintiles tuvieron que reducir sus gastos básicos y endeudarse con créditos elevados, de hasta un 8% anual de interés, para costear los aranceles. Dichos créditos se pagaban al egreso, o antes si se producían abandonos o retiros. Los programas de crédito estudiantil, con excepción del Fondo de Crédito Solidario, estuvieron en manos de la banca privada. Esto, obviamente, redundó en directo beneficio de la banca y en detrimento de los estudiantes y de sus familias.

Los movimientos estudiantiles de 2006 y 2011 tuvieron como efecto algunos cambios normativos referidos al aseguramiento de la calidad y el régimen de financiamiento. Las movilizaciones mostraron ser una herramienta poderosa para generar cambios en el sistema. Comenzaba a cimentarse el camino del estallido social iniciado el 18 de octubre de 2019 por los estudiantes secundarios, y que ya se prolonga por más de cincuenta días al momento de escribir estas líneas.

Durante su candidatura a la presidencia del año 2010, Sebastián Piñera, desde la perspectiva del financiamiento a la educación superior, hizo diversas promesas: dar becas a los estudiantes de primer año y retirarlas progresivamente; dar ayuda preferencial a carreras con alta valoración social y bajos ingresos; acortar la duración de las carreras; incrementar el financiamiento basal

a partir de indicadores de desempeño y ampliar el programa MECESUP; revisar el aporte fiscal indirecto; apoyar a las universidades estatales para su renovación organizacional; modificar el programa de Becas Chile; y reformular el sistema de financiamiento de las universidades (Piñera, 2010).

En ese entonces existía un diagnóstico general de la situación de inequidad del país, como lo señalaba textualmente el propio presidente Piñera en un discurso en la Universidad de Chile: “Chile tiene una sociedad muy desigual. Muchas veces esas desigualdades se heredan de generación en generación. Muchas veces la calidad de la cuna es el mejor predictor de la calidad de la tumba. Creo que la Educación Superior —en tal sentido— es el instrumento más poderoso que tenemos para quebrar esas cadenas”. En la actualidad, “dos de cada tres jóvenes chilenos no tienen la oportunidad de acceder a la Educación Superior, situación que amplía las energías orientadas a dar más cobertura y acceso (...) es indispensable que ningún joven capaz y con voluntad quede fuera de la Universidad por problemas de recursos o por el origen económico de sus padres” (Piñera, 2010). Sin embargo, se continuaba postulando que el esquema del rol subsidiario del Estado era la mejor opción.

Durante su primer año de gobierno, Piñera incrementó en un 10% el presupuesto en educación superior. El mayor crecimiento se dio en la asignación de recursos para las becas de posgrado, tanto nacionales como internacionales, que se albergaron en el Programa Becas Chile; en las becas de arancel de pregrado; en el apoyo a los estudiantes que se matricularan en carreras técnicas y profesionales que no requirieran licenciatura previa;⁴ en el aumento de recursos para el Fondo de Crédito Solidario y los Créditos con Aval del Estado (CAE); y en la creación de un programa de apoyo a los estudiantes de las carreras de pedagogía. Se pretendía con esta última iniciativa fortalecer la formación inicial de los docentes, así como la evaluación de su desempeño y perfeccionamiento profesional, con vistas a mejorar la calidad del sistema escolar.⁵

En mayo de 2011, en el primer año del periodo presidencial, los estudiantes universitarios organizaron marchas masivas y paralizaron las universidades del país por alrededor de ocho meses. En esta ocasión la bandera de lucha era el financiamiento de la educación y el fin al lucro en las universidades privadas. De esta manera, los estudiantes denunciaban las dificultades para asumir las

4 Cabe señalar que las carreras sin requisito de licenciatura se imparten en los CFT e IP todo los cuales en esa época eran privados. Sin embargo, es necesario mencionar que parte importante de la matrícula de nivel técnico se encuentra en carreras al interior de universidades del CRUCH o de entidades cuyo propietario son las universidades del CRUCH.

5 Este Programa de Becas para Estudiantes Destacados de Pedagogía había sido creado en 1998 (gobierno de Ricardo Lagos) y contemplaba el financiamiento total de la carrera. Se exigía 600 o más puntos en la Prueba de Selección Universitaria (PSU), postular a pedagogía como primera opción y matricularse en carreras acreditadas o en proceso de acreditación (González & Espinoza, 2010).

deudas contraídas a través de los distintos dispositivos crediticios (con tasas de interés abusivas), pero en especial el endeudamiento asociado al CAE. El endeudamiento de un porcentaje significativo de la población había creado un clima generalizado de inquietud y malestar (Melo, 2012). Como resultado de las movilizaciones estudiantiles, el gobierno de Piñera se vio obligado a homologar las tasas de interés de los créditos estudiantiles (2% de interés anual) y otorgar mayores facilidades para cancelar las deudas de los morosos, asumiendo el Estado de Chile los costos financieros. Con eso se logró salir temporalmente de la crisis sin modificar demasiado la concepción del modelo económico que subyacía al régimen de financiamiento, mientras las deudas se mantenían prácticamente intactas (González & Espinoza, 2013). Esta medida obviamente no contribuyó en modo alguno a morigerar las demandas de los jóvenes. Se seguía incubando el malestar y descontento que ocho años después volvería a detonar entre las diversas demandas que levantaría el movimiento social (y dentro de este, los estudiantes secundarios y universitarios) en octubre de 2019.

La idea del Gobierno en esa época era crear un sistema único de créditos y becas cuyos beneficios fueran recibidos por los alumnos, sin importar el lugar donde estudiaran; esto es, un subsidio portable. Se esperaba construir un sistema que consistiera, por una parte, en un programa de becas para los alumnos de pocos recursos o en carreras de alta rentabilidad social; y por otra, en créditos para los estudiantes de clase media o en carreras de alta rentabilidad privada.

Con posterioridad a las movilizaciones del año 2011, los estudiantes continuaron demandando la implementación de un sistema de educación superior con gratuidad universal para el sector público y poner fin al lucro (Confederación de Estudiantes de Chile [Confech], 2015). Esta demanda sería asumida por Michelle Bachelet en su programa de gobierno al momento de postular a su segundo mandato presidencial (2014-2018).

En su programa de gobierno, Bachelet (2013) planteaba que la educación es un derecho social y que todos los ciudadanos tienen la posibilidad de educarse. En ese contexto, la educación tiene un valor público que debe contribuir a la constitución de una sociedad más justa, democrática y participativa. Ello implicaba garantizar un acceso equitativo al sistema desde la cuna, disponiendo de una oferta educativa de calidad y un financiamiento adecuado para el sistema. Para lograr lo señalado, se proponía fortalecer el rol del Estado tanto en la entrega directa de servicios educativos, como en la estricta fiscalización del sistema. Se planteaba como uno de los ejes del programa que la educación pública se constituyera en el motor y sello de la reforma educacional. En consecuencia, el Estado debería tener presencia en todo el territorio, fijar los

patrones de calidad para todos los componentes del sistema y asegurar la integración e inclusión social. Con estas declaraciones se marcaba un punto de inflexión en la política del Estado chileno (al menos en lo que a la retórica del discurso se refiere), que determinaba un cambio parcial en uno de los pilares que ha sustentado el modelo económico y financiero vigente desde 1981.

En la educación superior, el programa planteaba subir las exigencias para la acreditación institucional de carreras y programas, establecer procesos más equitativos para el acceso al sistema y disminuir las tasas de deserción. De igual forma, postulaba reducir la segregación existente en el sistema, que impedía a muchos jóvenes acceder al nivel terciario. En lo que concierne a la gratuidad universal en educación superior, se proponía promover un cambio de paradigma, pasando de una educación concebida como bien transable, a otra que fuera independiente de la capacidad de pago de las familias. Se argumentaba que en un lapso de seis años se podría lograr la gratuidad universal. En esa perspectiva, el programa de gobierno consignaba la necesidad de alcanzar una gratuidad del 70% de los estudiantes de pregrado en todo el sistema postsecundario, siempre y cuando: i) concurrieran a instituciones acreditadas y sin fines de lucro; ii) se favoreciera el acceso equitativo; iii) se dispusiera de programas de reforzamiento para alumnos vulnerables; y iv) que los aranceles de las carreras fijados por las instituciones correspondieran a los aranceles de referencia establecidos por el Ministerio de Educación (Mineduc). Se pensaba también que la gratuidad beneficiaría a los estudiantes endeudados con créditos bancarios. Se proponía, asimismo, poner fin al lucro restringiendo el financiamiento público a instituciones sin fines de lucro y que proveyeran una educación de calidad. Para implementar este conjunto de ideas, se planteaba enviar al Congreso Nacional un proyecto de ley de Reforma Educacional en un plazo no superior a los cien días después de haber asumido Bachelet en su primer mandato como presidenta.

Los principios y acciones establecidos en el programa para la reforma eran bastante amplios y ambiciosos. Además, no siempre se articulaban entre sí, debido a que reflejaban distintas posturas ideológicas dentro de la coalición de partidos que apoyaban la candidatura presidencial de Bachelet. Incluso, había sectores que, debido a sus propios intereses económicos, no tenían la voluntad de cambiar el modelo neoliberal vigente. Ello explica en parte las dificultades que hubo posteriormente para implementar los cambios y despachar la nueva Ley de Educación Superior. No obstante, la gran mayoría de las propuestas programáticas se implementaron.

Desde los inicios del segundo periodo de gobierno de Bachelet se evidenció un cambio de enfoque respecto al régimen de financiamiento y al rol del Estado subsidiario, aunque todavía muy marginal. En efecto, el gasto público

en educación superior subió del 1,0% en el año 2015 al 1,1% del PIB en 2016 (Ley N.º 20890, 2015; Ley N.º 20981, 2016). La mitad de dicho aumento se destinó a las ayudas estudiantiles (Contreras, 2018). Para financiar los cambios, y en especial para el financiamiento de la gratuidad, en los primeros días de su mandato se implementó una reforma tributaria, cuyo propósito era recaudar los fondos necesarios para dar curso a la nueva modalidad.

Una vez asegurados los recursos en el año 2015, se aprobó en el Congreso Nacional, por la vía de una glosa presupuestaria, el proyecto de acceso a la gratuidad para los estudiantes de las universidades del CRUCH, pero el Tribunal Constitucional (TC) obligó al Gobierno a incorporar a este beneficio a todas las universidades privadas que cumplieran con las exigencias de calidad (Tribunal Constitucional, 2015). Al año siguiente, el Gobierno tomó la determinación de incorporar a este beneficio a los estudiantes que concurriesen a institutos profesionales (IP) y centros de formación técnica (CFT), con la sola condición de que dichas instituciones estuvieran acreditadas al menos por cuatro años por la Comisión Nacional de Acreditación (Ministerio de Educación, 2017). Adicionalmente, en el plano del desarrollo de la plataforma institucional, en el año 2015 la presidenta Bachelet creó dos nuevas universidades estatales, y al año siguiente decretó la creación de quince centros de formación técnica estatales, los que se irían constituyendo en forma gradual. Con esa medida se buscó cubrir las regiones del país en las cuales no existía este tipo de instituciones, con la idea de brindar más alternativas educativas a los jóvenes y marcar presencia en regiones donde el Estado no poseía instituciones de educación superior. Además del régimen de gratuidad, el Gobierno amplió las ayudas estudiantiles con sus becas⁶ y los créditos (del Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU) para los estudiantes de las universidades del CRUCH y el Crédito con Aval del Estado (CAE), abierto a todos los estudiantes del nivel terciario matriculados en instituciones que estuvieran certificadas por la Comisión Nacional de Acreditación (CNA). Como consecuencia de ello, en 2016, el primer año de implementación de tal medida, un total de 140.000 estudiantes fue beneficiado con la gratuidad (Contreras, 2018).

Dado el alto nivel de endeudamiento de los estudiantes, egresados y sus

6 Las becas otorgadas eran: Bicentenario, que se amplió a universidades privadas; de articulación; de excelencia académica y puntaje en la Prueba de Selección Universitaria (PSU); de reparación; Juan Gómez Millas; hijos de profesionales de la educación; vocación de profesor; beca Norín Catrín de reubicación de estudiantes de universidades cerradas; Nuevo Milenio II y III para apoyar el estudio de carreras técnicas; beca de apoyo ante desastres naturales (beca de apoyo al Norte Grande y los cerros de Valparaíso). Además, se modificó el reglamento de Becas Chile para estudios de posgrado, incorporando a los convivientes civiles como acreedores de beneficios. Se amplió el plazo del beneficio de extensión de asignación mensual para pre y posnatal y los plazos para obtener el grado. Se permitió a quienes tenían obligaciones pendientes, regularizar su situación.

familias con el CAE,⁷ al iniciarse el gobierno de Bachelet el Mineduc, la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo) y la Agrupación de Deudores del CAE, firmaron un acuerdo para reducir los intereses por el saldo de las deudas, del 8% al 2%, igualando la tasa exigida por el Fondo de Crédito Solidario. Con esa medida se benefició a unos 140.000 deudores (Espinoza & González, 2014). Al concluir su mandato, Bachelet envió un proyecto al Congreso Nacional para superar el problema del endeudamiento que generaba el CAE, el que no alcanzó a ser procesado. De este modo, comienza una convivencia de tres mecanismos de ayuda estudiantil que es bastante *sui generis* y única en el mundo: becas, créditos bancarios y gratuidad. Con ello es posible sostener que el Estado empieza a transitar, aunque lentamente, desde un Estado subsidiario a un Estado benefactor.

Otro cambio importante para el financiamiento estudiantil fue la derogación del Aporte Fiscal Indirecto (AFI), vigente desde el año 1981 y que se entregaba a las universidades que lograban matricular a los mejores 27.500 puntajes de la Prueba de Selección Universitaria (PSU) cada año. Este fondo, por lo general, estaba asociado a los egresados de los establecimientos secundarios privados de alto costo y de donde provienen mayoritariamente los mejores puntajes PSU. Con ello se quiso eliminar su carácter regresivo (Ley N.º 21072, 2018).

También fue relevante, en términos del financiamiento de la educación superior, el fortalecimiento de los fondos basales por desempeño destinados a las universidades del CRUCH. Para las dieciocho universidades estatales, se asignan mediante convenios marco de carácter plurianual; y para las nueve universidades privadas restantes, se distribuyen mediante convenios de desempeño. En ambos casos, estos fondos operan en función de resultados académicos y de eficiencia en la gestión. Durante el periodo 2014-2018 se incrementaron más de diez veces los recursos asignados (Araneda & Pedraja, 2016; Contreras, 2018; Mineduc / SIES, 2018). Con esta medida queda en evidencia que, en este ámbito del financiamiento, sigue operándose por la vía del desempeño y la eficiencia, principios básicos y característicos del Estado subsidiario.

7 El CAE fue creado en el año 2005 como una estrategia para financiar oportunidades de estudio principalmente a personas de familias de clase media que no estaban en condiciones de pagar sus estudios; sin embargo, por los altos intereses bancarios de las deudas, constituía una pesada carga para las familias. Se endeudaron con este sistema 870.000 jóvenes. Para el año 2017 había 376.000 deudores, de los cuales 151.000 estaban morosos (Fundación SOL, 2018). En el año 2016, gracias a la gratuidad, disminuyó la proporción de estudiantes con crédito de los primeros quintiles (Ingresa, 2017). Una de las críticas al CAE es que los bancos prestatarios siempre recuperan su valor, ya sea por el pago directo de los deudores o por el pago del Fisco como aval. En este último caso, la banca le vendía nuevamente su cartera vencida de deudores CAE al Estado, recuperando el capital invertido y obteniendo importantes ganancias. Se estima que la banca habría recibido más de \$2,2 billones por la “recompra de deudores” (Said & Caro, 2018).

Durante el gobierno de Bachelet, una de las políticas centrales impulsadas en relación con la educación superior fue la de evitar la discriminación en el acceso debida a la falta de recursos y la deficiente preparación de los postulantes de menores ingresos. Entre las intervenciones realizadas en esta línea durante su mandato, además de la gratuidad, se pueden señalar la creación de un programa que facilitara el flujo de estudiantes entre la enseñanza media y superior (Programa PACE) (Ministerio de Educación, 2017); y el establecimiento de “cupos de equidad” para estudiantes de los dos quintiles de mayor vulnerabilidad.

Sin lugar a dudas, el logro más significativo del gobierno de Bachelet fue haber explicitado las insuficiencias del modelo de mercado y haber demostrado que es posible establecer un sistema distinto, conducente a construir una sociedad equitativa en cuanto a la distribución de los beneficios sociales. En este sentido, se logró un amplio consenso ciudadano favorable a estos cambios, que incluso trascendieron su periodo presidencial. Sin embargo, la esencia del modelo económico y financiero sustentado en los principios de Milton Friedman sigue presente en el sistema terciario.

Al presentar su programa en lo referente a la educación superior para su segundo periodo presidencial, Piñera (2017) mantuvo los cambios impulsados por Bachelet sobre financiamiento. Planteaba al respecto que su objetivo principal era transformar a Chile en un país desarrollado y sin pobreza, más libre, justo, solidario y sustentable, donde todos tuvieran un espacio para aportar, de manera que todos pudieran vivir una vida más plena junto a sus familias. Agregaba que el acceso a la educación superior era una de las aspiraciones más sentidas por la población, y que resultaba clave para el logro de una vida profesional exitosa y de un desarrollo integral. Por ello abogaba para que a ningún joven chileno le faltaran los recursos y apoyos necesarios para acceder a la educación superior, con total independencia de su situación económica. A tal efecto, proponía crear un nuevo sistema solidario de acceso a la educación superior unificado, que mantendría la gratuidad e incorporaría becas y un nuevo sistema de créditos (Fondo Único Solidario), que integraría el Fondo de Crédito Solidario Universitario y el Crédito con Aval del Estado. Además, quedaba estipulado que se impulsaría con mayor esmero una oferta de calidad, modernizando integralmente la institucionalidad de modo que se cautelaran e impulsaran la ciencia y la investigación.

Tres factores pueden haber incidido para que el gobierno de Piñera se propusiera dar continuidad a las políticas en educación superior del gobierno de Bachelet. El primero es la mayor conciencia de la ciudadanía respecto de las fallas del modelo económico, por lo cual los cambios resultarían impopulares. El segundo es que los cambios implementados en el gobierno anterior

estuvieron avalados por leyes que resultaban difíciles de cambiar, dado que el nuevo gobierno de Piñera no contaba con mayoría en el Congreso; y el tercero puede ser el temor a los movimientos estudiantiles, sobre los cuales ya se tenía la experiencia de 2011.

Una vez que asumió la nueva administración, el presidente Piñera prosiguió con la implementación de la gratuidad, conforme lo estableció la Ley de Educación Superior de 2018. Sin embargo, se retiraron algunos proyectos enviados por Bachelet poco antes de culminar su mandato y que aún no comenzaban a discutirse. Entre ellos, aquel referido al problema del endeudamiento que generaba el CAE, y que pretendía reemplazar dicho crédito por otro que creaba un Fondo Único Solidario donde se integraban al CAE y al Fondo de Crédito Solidario (CNED, 2019). Este proyecto, junto con eliminar el Fondo de Crédito Solidario, erradicaba la participación de los bancos, reducía el interés del 6% al 2%, definía el cese del pago en caso de que el salario del deudor fuera nulo o mínimo, establecía que las cuotas no excedieran el 10% de los ingresos de los titulados y otorgaba un plazo de cancelación de quince años. De igual manera, planteaba un mayor equilibrio entre el arancel de referencia y el arancel real, para evitar la reducción de los ingresos de las universidades (Segovia, 2018).

Los movimientos sociales masivos de octubre de 2019, que muestran un descontento generalizado de la población, constituyen una clara e irredargüible evidencia de la profunda crisis que enfrentan en la actualidad el modelo neoliberal y el Estado subsidiario, el cual interviene poco y prácticamente no existe en algunos territorios más vulnerables donde la pobreza, los niveles de endeudamiento y la vulnerabilidad de un amplio segmento de la población son el pan de cada día. En ese contexto, el principal tema que ha puesto sobre la mesa el movimiento social en el ámbito de la educación superior dice relación con la condonación de las deudas ligadas al CAE. Si bien es cierto existen otros problemas acuciantes (bajo gasto público directo, falta de renovación de cuadros académicos, estancamiento del presupuesto destinado a ciencia y tecnología, etcétera) y escaso desarrollo en el sector, ellos no han sido relevados por el movimiento.

2.3 La nueva Ley de Educación Superior

Sin lugar a duda, uno de los cambios más significativos que se produjeron durante el gobierno de Bachelet en el marco de un nuevo enfoque de la educación como un derecho básico, está representado en la Ley N.º 21091, que norma la educación superior en el país y su financiamiento, particularmente lo relativo a la responsabilidad del Estado en relación con la gratuidad y las ayudas estudiantiles. El proyecto en cuestión, que fuera enviado en el año 2016

al Congreso, se discutió durante dos años, resultando aprobado el año 2018. Ello se explica porque tanto en el Congreso como en el ámbito académico, el debate giró en torno a posiciones contrapuestas y distantes en aspectos tales como gratuidad versus lucro, preponderancia de lo privado versus lo estatal, y regulación por parte del Estado versus el libre juego del mercado. En los hechos, la iniciativa en comento tuvo una férrea oposición de los sectores más conservadores e influyentes de la sociedad, que se resistían a la implementación de la gratuidad, por entender que con ello se modificaba e intervenía uno de los predicamentos elementales del modelo de financiamiento vigente desde 1981: el Estado subsidiario comenzaba a ser cuestionado abiertamente en favor de un Estado garante de derechos sociales (también conocido como Estado benefactor). La ley aprobada por el Congreso los últimos días del periodo presidencial de Bachelet, a solicitud de las universidades privadas fue enviada al Tribunal Constitucional, porque prohibía la presencia de personas jurídicas con fines de lucro en directorios. El reclamo fue acogido por el Tribunal, con lo cual quedó sentado un precedente contrario al espíritu original de la ley (Salas & Peña, 2018).

Los nuevos conceptos de la función social de la educación superior y del rol que desempeña el Estado están explicitados desde las primeras páginas del texto de la Ley N.º 21091 (2018), donde se señala:

La educación superior tiene como fin la generación y desarrollo del conocimiento, su aplicación y comunicación acorde con los desafíos actuales; el cultivo de las ciencias, la tecnología, la innovación, las artes y las humanidades; la vinculación con la comunidad, así como el fomento de la cultura en sus diversas manifestaciones. Todo ello con el objeto de contribuir al progreso social, cultural, científico, tecnológico, económico y sustentable de las regiones y del país, en el marco de un Estado democrático de derecho. Asimismo, busca la formación integral de las personas a través del desarrollo de sus talentos y capacidades, proveyendo con equidad las oportunidades y condiciones para un aprendizaje a lo largo de la vida que sea pertinente y de calidad, para que puedan participar activamente en los distintos ámbitos de la vida social y contribuir a la satisfacción de las necesidades del país a nivel local, regional y nacional.

Se expresa, además, que la educación superior cumple un rol social, que tiene como finalidad la generación y desarrollo del conocimiento y sus aplicaciones; el cultivo de las ciencias, la tecnología, las artes y las humanidades; junto con ello, la vinculación de las entidades de educación superior con la comunidad, a través de la difusión, valorización y transmisión del conocimiento; y el fomento de la cultura en sus diversas manifestaciones. Su objetivo último sería, así, aportar al desarrollo sustentable, al progreso social, cultural, científico, tecnológico de las regiones, del país y de la comunidad internacional.

Asimismo, agrega que la educación superior, junto con propiciar la formación integral y ética de las personas, pretende orientar el desarrollo del pensamiento autónomo y crítico y aportar activamente en los distintos ámbitos de la vida en sociedad, de acuerdo con los diversos talentos, intereses y capacidades de la población. Entre otros aspectos, se señala en el artículo 14 que deben resguardarse los principios de no discriminación arbitraria, transparencia, objetividad y accesibilidad universal e igualdad de oportunidades, e inclusión social de personas con discapacidad.

Por otra parte, la Ley N.º 21091 expresa una mayor preocupación por evitar el lucro, exigiendo que las instituciones de educación superior organizadas como personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro no realicen actos, contratos, convenciones o cualquiera otra operación en que intervengan personas relacionadas con su administración.

3 Resultados y consecuencias de la aplicación del modelo neoliberal desde 1981

La prevalencia del modelo neoliberal y el rol que ha desempeñado la figura del Estado subsidiario en la educación superior desde el año 1981, han generado un conjunto de debilidades en el sistema. Entre otras, cabe mencionar la inequidad en el acceso a una oferta de calidad, las altas tasas de deserción y la desigual inserción laboral de los egresados, asociadas a niveles de selectividad de las instituciones formadoras. Ello genera exclusión y reproduce las desigualdades sociales existentes en el país, perpetuando la segregación social tan característica de nuestro país. La inequidad en los logros académicos gatilla una mayor deserción y rezago entre los estudiantes que poseen menor capital cultural, lo cual redundo en una ineficiencia interna del sistema y en mayores costos tanto para las familias como para las instituciones. La supuesta regulación del mercado con un Estado débil y ausente ha redundado en una gran heterogeneidad en la calidad tanto de las instituciones, como de la oferta del pregrado y posgrado. Como consecuencia de ello, la formación recibida por la mayoría de los estudiantes, especialmente quienes concurren a instituciones privadas que ejercen únicamente la docencia (no desarrollan actividades ligadas a la investigación, que es parte de la esencia de cualquier universidad, o desarrollan escasa investigación), deja mucho que desear. Se produce, por consiguiente, una segmentación de las trayectorias profesionales, asociada, principalmente, a la calidad de las instituciones formadoras. El incremento de una apertura desregulada de carreras (en la actualidad tenemos una oferta de 14.000 carreras, lo que ha incidido en el aumento explosivo y desmesurado de egresados (cifra que actualmente alcanza los 200.000 profesionales y técnicos de la educación superior cada año) en algunas áreas (por ejemplo, hay su-

ficiente evidencia de saturación de profesionales en carreras como Psicología, Ingeniería Comercial, Agronomía, Derecho, entre otras), generando desempleo, subempleo e incumplimiento de expectativas profesionales y laborales.

De otra parte, la desvinculación de la formación respecto del sector productivo y la preminencia de currículos compartimentalizados y repetitivos han redundado en un desencuentro entre las competencias adquiridas y las reales demandas que exige el mundo del trabajo. De igual manera, la escasez de recursos en las universidades tradicionales y los ahorros en pro del lucro de algunas entidades privadas, han conducido a una reducción de los académicos de jornada completa, lo cual ha incidido en la calidad de la docencia y el deterioro de la investigación. A nivel de docencia de pregrado, se observa, asimismo, poca armonización y articulación de los estudios (inter e intraniveles) en la lógica de una educación continua; carencia de un marco nacional de cualificaciones; escaso trabajo en red; y un débil sistema de planificación curricular basado en perfiles de egreso adecuados para la formación de profesionales.

A nivel de sistema, en las últimas décadas el Estado se ha focalizado más bien en las universidades y no ha dado suficiente atención a los Institutos Profesionales (IP) y Centros de Formación Técnica (CFT), dejando en manos de los empresarios y grupos económicos todo el desarrollo de este sector. De igual modo, algunas universidades del CRUCH han creado CFT con el objeto de recaudar recursos adicionales para subsanar problemas financieros derivados del escaso apoyo que les entrega el Estado, especialmente a través del aporte fiscal directo. Así, el Estado no ha asumido como corresponde la entrega de los aportes requeridos por sus propias instituciones, obligándolas a obtenerlos por la vía de matrículas, contratos y prestación de servicios pagados, hipotecas de activos y endeudamientos con la banca. Ciertamente, el régimen de autofinanciamiento institucional impuesto a contar de 1981 ha producido un deterioro significativo en las universidades estatales en distintos niveles.

La nueva legislación del año 2018, y en especial el programa de gratuidad de la educación superior que inició la presidenta Bachelet el año 2016, significaron un avance muy relevante con miras a generar mayor equidad en el país. Sin embargo, no ha tenido el suficiente correlato en el proyecto social que deseaba promover el gobierno de Piñera, ni ha estado articulado con una estrategia de desarrollo nacional y social de largo plazo. Se suma a lo anterior que, entre los sectores más conservadores y progresistas de la sociedad chilena, no ha habido consenso en torno a los alcances y beneficiarios de la gratuidad (Herrera & Said, 2016).

En lo que respecta a las instituciones adscritas a la gratuidad, el aspecto más debatido es el hecho de que deben aceptar, conforme establece la normativa, un arancel regulado (arancel de referencia) fijado por el Mineduc, que es

menor al que tenían establecido previamente. En el caso de algunas carreras, la diferencia supera los \$2.5 millones anuales por alumno (EMOL, 2016). Como consecuencia de ello, quince de las 46 instituciones adscritas al régimen de gratuidad registraron pérdidas por este concepto. Según algunos analistas, el beneficio implicó una brecha de \$17.000 millones entre los aranceles que se habían definido con antelación y los aportes del Estado para financiarla (Muñoz, 2018). Dicho monto fue absorbido en parte por las propias universidades y también por el Estado, que creó un fondo de investigación para compensar de alguna manera las pérdidas que registraron las universidades. Cabe destacar que algunas universidades privadas desearon esta opción y renunciaron al beneficio, por considerar que este les produciría pérdidas significativas.

4 Propuestas

El reciente estallido del movimiento social de octubre de 2019 evidencia el enorme descontento social y el llamado a un cambio del modelo económico y del rol del Estado. La ciudadanía se cansó de los constantes abusos observados en diferentes niveles y ámbitos del quehacer nacional. La educación superior, como unidad de análisis, no escapa al malestar de la población, incluyendo por cierto a los estudiantes, académicos y otros actores vinculados. La educación en general, y la de nivel terciario en particular, se asumen cada vez con más intensidad por parte de la población como un derecho social al alcance de todos y no como un bien de consumo supeditado a la capacidad de pago de las familias. Consecuentemente, se espera que el Estado desempeñe un rol de garante (Estado benefactor) de dicho derecho, lo cual podría verse plasmado en la futura carta constitucional que reemplace a la Constitución de 1980 en un par de años. Este cambio, obviamente, supone dejar atrás al Estado subsidiario y asignarle al Estado un rol protagónico en materia de provisión, resguardo de derechos (equidad e igualdad de oportunidades) y de regulación. Implica que el Estado incremente los recursos destinados a la educación superior hasta alcanzar en lo posible niveles de gasto público similares a los observables en los países de la OCDE. Para ello se recomienda, a modo de ejemplo, dos medidas: nacionalizar el cobre y el litio, hoy en manos de grandes empresas nacionales y norteamericanas; y terminar con los subsidios al sector privado.

Lo anterior no supone que el sistema deje de ser mixto (público-privado), pero sí que todas las instituciones desistan efectivamente de tener fines de lucro y que el Estado regule todo aquello que sea de su competencia. En la actualidad solo las universidades cumplen con esta condición, conforme consagra la ley. No obstante, las regulaciones hacia el sector privado siguen siendo insuficientes para evitar, en estricto rigor, que algunos sostenedores privados sigan lucrando (por ejemplo, Laureate). He aquí uno de los mayores desafíos

que debieran asumir el próximo gobierno y el Estado, cuando se posesione de su nuevo rol. Damos por sentado que bajo el actual gobierno de Piñera ello no acontecerá.

Para evitar las dificultades y limitaciones que están generándose producto de la brecha suscitada entre los aranceles definidos por las universidades y los aranceles de referencia fijados por el Ministerio de Educación, debería ponerse en funcionamiento a la brevedad la comisión de expertos que establece la Ley de Educación Superior. Además, a fin de financiar innovaciones docentes de alto costo (laboratorios y equipamiento sofisticado) se pueden establecer nichos especiales para las universidades del CRUCH, definidos por el Mineduc y destinados a enfrentar adecuadamente las necesidades en aquellas áreas que sean prioritarias para el desarrollo del país

Al ser un derecho la educación superior, debería tender a ser gratuita a mediano plazo, al menos para las instituciones públicas, si bien eso puede ser gradual. Una posibilidad a corto plazo es establecer una matrícula diferenciada, tal como ocurría previo a 1981 con el régimen de arancel diferenciado, como una forma de lograr mayor equidad en el corto plazo. En ese sentido, el mantener simultáneamente la gratuidad junto con otras ayudas estudiantiles (becas y créditos) es conveniente. Se recomienda, igualmente, mantener las becas de alimentación de la Junaeb para los estudiantes de menores ingresos, a quienes les fueron suprimidas al incorporarse a la gratuidad. Para el caso de los estudiantes que concurren a instituciones de educación superior privadas, se propone mantener la opción de créditos para financiar los estudios.

En lo que concierne a los créditos bancarios, es urgente abordar el tema de los deudores. Un caso emblemático es el de los deudores de Créditos con Aval del Estado, que a la fecha suman decenas de miles. En su caso, se propone establecer cuotas fijas en Unidades de Fomento, considerando únicamente el valor real de la carrera, sin intereses, y con la amortización del costo básico de la administración contable.

Por último, el Estado debería asumir un trato preferencial respecto a las universidades estatales, de modo que asuman un rol más protagónico a nivel regional, particularmente en términos de la investigación y el desarrollo tecnológico. En tal sentido, para incrementar la calidad de la oferta institucional se proponen cuatro medidas: i) aumentar significativamente los fondos basales para las instituciones estatales, con la idea de recuperar los niveles de gasto público observados previo a la reforma de 1981; ii) propiciar la renovación de las plantas académicas; iii) incrementar gradualmente el número de plantas, en desmedro de las profesores supeditados a régimen de contrata y honorarios; y iv) renovar la infraestructura y equipamiento.

5 Referencias

- Acción Educar (2014, diciembre 17). Sistemas de financiamiento estudiantil en educación superior en países de la OCDE. *Acción Educar*, 1(20). <https://accioneducar.cl/category/estudios/page/10/>
- Araneda, C. & Pedraja, L. (2016). Financiamiento por desempeño en Chile: Análisis conceptual de un instrumento para la educación superior. *Formación Universitaria*, 9(3), 75-86. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-50062016000300009>
- Bachelet, M. (2013, octubre). *Programa de Gobierno de Michelle Bachelet 2014-2018. Chile de todos*. Santiago. http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/noticias/archivos/programamb_1_0.pdf
- Bachelet, M. (2017). *Mensaje de S. E. la presidenta de la República con el que inicia a un proyecto de ley sobre universidades del Estado*. Santiago, Senado de la República, 2 de junio. <https://bit.ly/2qeaxax>
- Brunner, J. J. & Ferrada, R. (eds.). (2011). *Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2011*. Santiago: Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA). <https://bit.ly/35sm4tL>
- Consejo Nacional de Educación (CNED), Chile. (2019). *Índices 2019*. Santiago: CNED. <https://www.cned.cl/indices>
- Confederación de Estudiantes de Chile (Confech). (2015). *Fundamentos para un Sistema Público Gratuito de Educación para Chile*. Santiago: Confech. <https://bit.ly/2LYlo7O>
- Contreras, A. (2017). *Reforma a la Educación Superior*. Santiago: Ministerio de Educación, División de Educación Superior.
- Contreras, A. (2018). *Gestión 2014-2018*. Santiago: Ministerio de Educación, División de Educación Superior.
- EMOL (2016, noviembre 7). ¿Por qué las universidades que entraron a la gratuidad dejaron de recibir \$30 mil millones? <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2016/11/07/829972/Por-que-las-universidades-que-entraron-a-la-gratuidad-dejaron-de-recibir-30-mil-millones.html>
- Espinoza, Ó. (2002). *The global and national rhetoric of educational reform and the practice of in(equity) in the Chilean higher education system (1981-1998)*. Tesis doctoral. School of Education, University of Pittsburgh.
- Espinoza, Ó. (2017). Acceso al Sistema de Educación Superior en Chile: el tránsito desde un régimen de elite a uno altamente masificado y desregulado. *Universidades*, 74 (octubre-diciembre), 7-30. <https://www.udual.org/principal/revista-universidades/#revista>
- Espinoza, Ó. & González, L. E. (2014). Los inicios del segundo gobierno de Bachelet bajo la lupa: Avances, dificultades y desafíos de la “reforma” del sistema de educación superior. *Barómetro de Política y Equidad*, Vol. 9, octubre: *Primer Tiempo*, (pp. 78-96). Santiago: Fundación Equitas / Fundación Friedrich Ebert. <https://bit.ly/2q9Z3sz>
- Espinoza, Ó. & González, L. E. (2015). Los movimientos subyacentes de la “reforma” del sector terciario bajo el gobierno de Bachelet: escenarios y desafíos. *Barómetro de Política y Equidad*, Vol. 10, junio *Palabra empeñada. Crisis política y agenda gubernamental* (pp. 99-119). Santiago: Fundación Equitas / Fundación Friedrich Ebert. <https://bit.ly/2OP6oMZ>
- Espinoza, Ó. & González, L. E. (2016). La educación superior en Chile y la compleja transición desde el régimen de autofinanciamiento hacia el régimen de gratuidad. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 7(10), 35-51. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6562408>

- Fundación SOL (2018). *Endeudar para gobernar y mercantilizar: el caso del CAE*. Santiago: Estudios de la Fundación SOL. <https://bit.ly/1W5diKe>
- González, L. E. & Espinoza, Ó. (2010). Propuesta para el desarrollo de un sistema de información que apoye el aprendizaje a lo largo de la vida. *Documento de Trabajo CPCE N.º 19*. Santiago: Centro de Políticas Comparadas de Educación (CPCE), Universidad Diego Portales.
- González, L. E. & Espinoza, Ó. (2011). El rol del Estado Frente a las universidades públicas y privadas. En J. J. Brünner & C. Peña (eds.), *El conflicto de las universidades: entre lo público y lo privado* (pp. 249-275). Santiago: Ediciones U. Diego Portales. <http://www.ediciones.udp.cl/coleccion/educacion/conflicto-universidades.html>
- González, L. E. & Espinoza, Ó. (2013). La consolidación del movimiento estudiantil y las consecuencias de sus demandas. En *Barómetro de Política y Equidad*, Vol. 6, junio: *La Cuenta Regresiva* (pp.104-121). Santiago: Fundación Equitas / Fundación Friedrich Ebert. <https://bit.ly/2RV5U8h>
- Herrera, J. & Said, C. (2016). Bachelet reafirma que habrá gratuidad universal, pero expertos lo condicionan al gobierno y los recursos de los próximos años. *El Mercurio*, 3 de marzo, C6. <http://bit.ly/2fkp2tK>
- Latorre, C. L., González, L. E. & Espinoza, Ó. (2009). *Equidad en educación superior: Análisis de las políticas públicas de la concertación*. Santiago: Editorial Catalonia / Fundación Equitas.
- Ingresa (2017). Sistema de crédito estudios superiores. Estadísticas. <https://bit.ly/15xwMiK>
- Ley N.º 18962 (1990). Ministerio de Educación Pública, Chile. Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza. Publicada el 10 de marzo de 1990. <http://bcn.cl/2ci69>
- Ley N.º 20890 (2015). Ministerio de Hacienda, Chile. Modifica la Ley N.º 20882, de presupuestos del sector público del año 2016. Publicada el 26 de diciembre de 2015. <http://bcn.cl/1vdr3>
- Ley N.º 20981 (2016). Ministerio de Hacienda, Chile. Ley de presupuestos del sector público correspondiente al año 2017. Publicada el 15 de diciembre de 2016. <http://bcn.cl/1ywg7>
- Ley N.º 21072 (2018). Ministerio del Interior, Chile. Elimina el aporte fiscal indirecto para las instituciones de educación superior, estableciendo una regulación transitoria para los años 2017 y 2018. Publicada el 13 de febrero de 2018. <http://bcn.cl/23rhi>
- Ley N.º 21091 (2018). Ministerio de Educación, Chile. Sobre Educación Superior. Publicada el 29 de mayo de 2018. <http://bcn.cl/25b7u>
- Melo, F. (2012). Comisión de diputados detecta siete universidades con irregularidades. *La Tercera*, 19 de junio. <http://www.latercera.com/noticia/educacion/2012/06/657-467415-9-comision-de-diputados-detecta-siete-universidades-con-irregularidades.shtml>
- Ministerio de Desarrollo Social, Chile (2017). *Encuesta Casen 2017*. Síntesis de resultados. Educación. <https://bit.ly/36G1Xbx>
- Ministerio de Educación (Mineduc), Chile (2011). *Gran Acuerdo Nacional por la Educación (G.A.N.E)*. Santiago: Mineduc.
- Ministerio de Educación (Mineduc), Chile / Programa de Acompañamiento y Acceso Efectivo a la Educación Superior (PACE). (2017). *¿Qué es el PACE?* Santiago: Mineduc / PACE. <https://bit.ly/2q9GynR>
- Ministerio de Educación (Mineduc), Chile / Servicio de Información de Educación Superior (SIES). (2018, junio). *Informe Matrícula 2018 en Educación Superior en Chile*. Análisis de la Universidad de Magallanes. https://analisis.umag.cl/documentos/informe_matricula_2018_sies.pdf

- Muñoz, D. (2018). La gratuidad rinde su primera prueba ante la contraloría. *La Tercera*, 9 de septiembre. <https://bit.ly/2z1d1RB>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2008). *Tertiary Education for the Knowledge Society*. Vol. 1: *Special features: Governance, Funding, Quality*. París: OECD. <https://bit.ly/29ht4Pt>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2013). *Education at a glance 2013*. París: OECD. [http://www.oecd.org/edu/eag2013%20\(eng\)--FINAL%2020%20June%202013.pdf](http://www.oecd.org/edu/eag2013%20(eng)--FINAL%2020%20June%202013.pdf)
- Paredes, R. (2014). Reflexiones sobre las propuestas de gratuidad para la educación superior en Chile. *Temas de la Agenda Pública*, 9(69, agosto). Santiago: Centro de Políticas Públicas UC. <https://bit.ly/2CDaQqK>
- Piñera, S. (2010). Discurso del Presidente Sebastián Piñera en asunción del Profesor Víctor Pérez como Rector de la U. de Chile. Santiago, Universidad de Chile, 23 de junio. En http://www.uchile.cl/portal?_nfpb=true&_pageLabel=not&url=63109
- Piñera, S. (2017). *Construyamos tiempos mejores para Chile. Programa de Gobierno 2018-2022*. <https://bit.ly/2OM12C1>
- Said, C. & Caro, E. (2018). Comisión del CAE responsabilizará a exministros por la deuda estudiantil. *La Tercera*, 2 de octubre. <https://bit.ly/2CFjbdy>
- Salas, A. & Peña, J. (2018). TC declara inconstitucional artículo que prohíbe controladores con fines de lucro en universidades. *EMOL Nacional*, 27 de marzo. <https://bit.ly/2ArWI25>
- Segovia, M. (2018). El nudo del nuevo CAE de Piñera: fortalecería el financiamiento de universidades privadas y no incluye la condonación de la deuda. *El Mostrador*, 11 de abril. <https://bit.ly/2AtbKVc>
- Tribunal Constitucional (2015). Sentencia N.º Rol 2935 de Tribunal Constitucional (Resolución que aprueba la gratuidad para las universidades que no pertenecen al CRUCH). Santiago, 21 de diciembre. <https://jurisprudencia.vlex.cl/vid/590276706>