

Educación Superior

4

Los movimientos subyacentes de la “reforma” del sector terciario bajo el gobierno de Bachelet: escenarios y desafíos

Oscar Espinoza Díaz *

Luis Eduardo González **

* Doctor en Política, Planificación y Evaluación en Educación, Director del Centro de Investigación en Educación (CIE), UCINF.

** Doctor en Planificación Educacional, director del Programa Política y Gestión Universitaria del Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA).

Introducción

El presente documento tiene por objetivo analizar los procesos de discusión y preparación para los cambios que se busca implementar en el marco de la *"reforma"* educativa planteada por el gobierno de la presidenta Bachelet. Expresamente, el Poder Ejecutivo ha pospuesto las transformaciones de la educación superior debido a las complejidades que ellas suponen, al temor de enfrentar al movimiento estudiantil, y por la alta sensibilidad y fuerte oposición del sector privado, que ha hegemonizado el control de este nivel educativo por varias décadas.

En un comienzo, el Gobierno intentó convocar a los distintos sectores para conocer sus posturas y planteamientos en orden a alcanzar cambios más consensuados. Sin embargo, esta estrategia no prosperó, por la oposición manifestada por los estudiantes agrupados tanto en las organizaciones secundarias como en la Confederación de Estudiantes de Chile (Confech). A raíz de esta situación, la Presidenta optó por generar grupos de estudios afines al gobierno que prepararan propuestas de carácter técnico, para luego iniciar la discusión de dichas iniciativas en el Congreso, donde cuenta con mayoría en ambas cámaras. Esta estrategia ha generado un manto de incertidumbre y dudas en los distintos estamentos, tales como agrupaciones estudiantiles, sostenedores de instituciones privadas, directivos de entidades de educación superior, padres y apoderados, y deudores.

El presente documento se ha estructurado en cuatro apartados. Tras la introducción, en el segundo apartado se analizan las acciones emprendidas durante el primer año de gobierno de Michelle Bachelet. En el tercer apartado se discuten las estrategias de cambio prometidas por el gobierno para llevar adelante la *"reforma"* educacional en el nivel terciario. En último término, se presentan las tensiones y aspectos controversiales de los grandes temas que orientarían el devenir de la *"reforma"* y sus principales rasgos.

Acciones implementadas en el primer año de gobierno de Bachelet

Durante el primer año de gobierno, la discusión parlamentaria estuvo centrada en la aprobación del proyecto de ley que pone fin al lucro, la selectividad y el copago en el sistema escolar. La ley que norma los aspectos antes mencionados fue promulgada en enero de 2015. Este hecho constituyó un primer paso dentro de la *"reforma educacional"* y marca un hito en cuanto a la búsqueda de un sistema educacional más cohesionado y equitativo, poniendo en tela de juicio al modelo neoliberal vigente desde 1981. La discusión implicó un esfuerzo político muy importante y extenso (ocho meses de discusión) (Gobierno de Chile, 2015). Está por verse, sin embargo, la forma en que se implementará la ley. Como consecuencia de lo anterior, el gobierno decidió postergar la discusión de la reforma del sistema de educación superior.

Paralelamente a la discusión del proyecto aludido, se aprobó una reforma tributaria (consistente con la idea de mejorar la redistribución de los ingresos), que permitiría financiar parte de los cambios que supone el proyecto que pone fin al lucro, la selectividad y el copago, así como las transformaciones que se pretende impulsar en el sistema terciario (fin al lucro y gratuidad universal, entre otras).

Explícitamente, el gobierno ha planteado que los cambios estructurales en educación superior serían abordados a partir del segundo semestre de 2015. Concluido el primer año de gobierno, es posible visualizar solo la promulgación de una ley que no estaba contemplada en dicho programa y que dice relación con la creación de las figuras del Administrador Provisional para entidades en riesgo de viabilidad, y la del Administrador de Cierre, para instituciones a las cuales se revoca el reconocimiento oficial (Congreso Nacional, 2014).

Creación de la figura del Administrador Provisional y de Cierre

La ley aprobada por el Congreso sostiene que *“frente al caso de que una determinada institución de educación superior incurra en hechos que pudiesen constituir alguna causal que ponga en riesgo el cumplimiento de los compromisos académicos asumidos, o bien su viabilidad administrativa y/o financiera”*, se nombrará un Administrador Provisional, cuya finalidad será *“resguardar el derecho a la educación de los y las estudiantes, así como también garantizar el adecuado uso de los recursos de cualquier especie de la institución de educación superior”* (Congreso Nacional, 2014).

Por su parte, la ley concibe la creación de la figura del Administrador de Cierre, quien entrará en escena *“en aquellos casos en que, terminada la gestión del administrador provisional, no haya sido posible subsanar los problemas o deficiencias que dieron origen a su nombramiento por causas no imputables a su gestión”*. Cuando se decreta la revocación del reconocimiento oficial de una institución de educación superior, el Ministerio de Educación (Mineduc) siempre deberá designar un administrador de cierre, entre cuyas atribuciones se cuenta la reubicación de estudiantes de la entidad cerrada en otras instituciones de educación superior (Congreso Nacional, 2014).

A la fecha, pese a la existencia de casos críticos —como el de la Universidad del Mar (intervenida por un síndico de quiebras), la Universidad ARCIS, la Universidad La República, la Universidad Bolivariana, entre otras—, no se ha nombrado ningún administrador provisional o de cierre. Resulta inexplicable que, existiendo el instrumento legal y conociéndose las irregularidades en que han incurrido o están incurriendo algunas instituciones, no se haya tomado cartas en el asunto. A su vez, el Mineduc ha invertido una cantidad significativa de recursos en el proceso de reubicación de los estudiantes de la Universidad del Mar en distintas universidades del país. Esto supone asumir con fondos estatales cuantiosos problemas generados por los negocios y abusos en que ha incurrido el sector privado.

Proyecto de ley que crea dos nuevas universidades estatales

Una segunda acción emprendida por el ejecutivo fue el envío de un proyecto de ley a fines del año 2014, que fija la creación de dos nuevas universidades estatales que abrirán sus puertas el año 2017 (Ministerio de Educación, 2014a; EMOL, 4 y 18 de junio, 2014) en aquellas regiones del país donde no existen (regiones de O'Higgins y Aysén)¹, y donde hay una variada oferta de nivel terciario de distinta naturaleza (estatal y privada), tal como se detalla a continuación en la Tabla 1.

Tabla 1. Oferta educativa en las regiones donde se crearán las nuevas universidades estatales (2013)

REGIÓN	UNIVERSIDADES			IP		CFT	MATRÍCULA
	ESTATALES	PRIVADAS CRUCH	PRIVADAS	ASOCIADOS A UNIVERS. ESTATALES	NO ASOCIADOS A UNIVERS. ESTATALES	PRIVADOS	
VI Región	UMCE UTEM U. Arturo Prat	U. Santa María	UNAB U. de Aconcagua (2 sedes) U. del Mar U. La República (2 sedes) U. Tecnológica de Chile (INACAP)	U. de Los Lagos (2 sedes)	AIEP (2 sedes) ARCOS U. de Chile Inst. de Estudios Bancarios Guillermo Subercaseaux U. Tecnológica de Chile (INACAP) Instituto Profesional IPEGE U. Santo Tomás	CFT A. von Humboldt (2 sedes) U. Tecnológica de Chile (INACAP) CFT Santo Tomás	24.272
XI Región		U. Austral	U. Tecnológica de Chile (INACAP)	De los Lagos	ARCOS U. Tecnológica de Chile (INACAP)	CFT A. von Humboldt U. Tecnológica de Chile (INACAP)	1.681

Fuente: CNED (2014). Oferta Académica 2014. ÍNDICES. Santiago: CNED.

Nota: AIEP = Instituto Profesional de la Universidad Andrés Bello; ARCOS = Instituto Profesional de Arte y Comunicación; CFT = Centro de Formación Técnica; CRUCH = Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas; IP = Institutos Profesionales; UMCE = Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación; UNAB = Universidad Andrés Bello; UTEM = Universidad Tecnológica Metropolitana.

1 Ha habido esfuerzos por instalar sedes de universidades estatales. Tal es el caso de la Universidad de Valparaíso en Rengo (el edificio que se construyó nunca llegó a utilizarse y hoy está abandonado) y los esfuerzos de la Intendencia de la VI Región por instalar una universidad en la ciudad de Rancagua. Ambos proyectos resultaron inviables.

En la VI Región existe la siguiente oferta institucional en la actualidad: once sedes universitarias, de las cuales tres son estatales (Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación [UMCE], Universidad Tecnológica Metropolitana [UTEM] y Universidad Arturo Prat) y una privada (Universidad Técnica Federico Santa María [UTFSM]), todas ellas del Consejo de Rectores de Universidades Chilenas (CRUCH); siete sedes de universidades privadas (Universidad Nacional Andrés Bello [UNAB], Universidad de Aconcagua, Universidad del Mar, Universidad La República, con dos sedes, y Universidad Tecnológica de Chile [Inacap]).

En la XI Región es posible visualizar en la actualidad las siguientes instituciones con oferta establecida: Universidad Austral (del CRUCH), Universidad Tecnológica de Chile (Inacap), Instituto Profesional de Los Lagos (asociado a la Universidad de Los Lagos), Instituto Arcos, Instituto Inacap, Centros de Formación Técnica Alexander Von Humboldt e Inacap.

La oferta existente, que comprende tanto sedes de universidades estatales como de universidades privadas agrupadas en el CRUCH, garantiza una cobertura que técnicamente no justificaría la creación de dos nuevas universidades estatales en las regiones VI y XI. Entre otras razones, debe considerarse que la demanda es restringida (véase datos de matrícula regional en Tabla 1). A ello se suma la falta de articulación entre las universidades estatales que hoy mantienen una oferta en ambas regiones y que perfectamente podrían aunar esfuerzos para impartir armónicamente carreras relevantes para la zona. Ciertamente, la decisión del gobierno de crear dos nuevas universidades estatales implica una gran inversión del Estado para sustentar su operación², que no se justifica del todo, dados los antecedentes antes expuestos.

Esta oferta inorgánica que se aprecia en las regiones VI y XI se explica, en gran medida, por la necesidad de las universidades estatales de autofinanciarse y que percibieron que había un mercado rentable sin hacer los necesarios estudios de viabilidad financiera.

Proyecto de ley que crea quince nuevos Centros de Formación Técnica (CFT) estatales

Otra iniciativa legal que el Ejecutivo envió al Congreso hace algunos meses es el proyecto de ley que busca crear quince nuevos CFT estatales (uno en cada región del país). El proyecto establece que estos establecimientos estarán bajo la tutela de una universidad estatal hasta el momento en que logren acreditarse, tras lo cual adquirirán plena autonomía.

2 Para el desarrollo e instalación de los dos proyectos universitarios durante los primeros tres años se destinarán alrededor de \$15.000.000.000.

Los nuevos CFT abrirían sus puertas a contar del año 2017 (EMOL, 1 de diciembre, 2014); no obstante, ya se han entregado fondos a cuatro universidades estatales³ (Universidad de Santiago de Chile [Usach], Universidad de Talca, Universidad de Playa Ancha [UPLA] y Universidad de La Serena) para la preparación de cuatro proyectos destinados a la creación de dichos centros (Bachelet, 2014).

Según el Gobierno, el objetivo de este proyecto es impulsar la formación de técnicos y ciudadanos(as), prioritariamente de jóvenes y trabajadores. Esta formación estaría orientada tanto a aquellos conocimientos con estrecha relación con el trabajo práctico y las nuevas tecnologías en los distintos territorios, como a aspectos de formación personal y ciudadana que aseguren el aporte de estas nuevas instituciones a la tarea compartida con escuelas y universidades del Estado (Bachelet, 2014).

Si bien la creación de CFT estatales en todas las regiones del país aparece como una idea loable en la teoría, en la práctica se enfrenta a un conjunto de situaciones de diversa índole asociadas a la estructura actual del sistema de educación superior (SES) y de la oferta existente. En efecto, cabe mencionar, en primer lugar, que siete universidades estatales (Universidad de Tarapacá, Universidad de Atacama, Universidad de Valparaíso, Universidad Tecnológica Metropolitana [UTEM], Universidad de Talca, Universidad de la Frontera y Universidad de Los Lagos) han creado CFT con una figura legal de entidades privadas (sociedad anónima, sociedad por acciones o fundaciones), siendo un altísimo porcentaje de propiedad de la universidad (sobre 90%).

Dado que los CFT pueden perseguir fines de lucro conforme a la ley vigente, los ingresos que generan aquellos centros "*privados*" legalmente, pero dependientes de universidades estatales, son transferidos al presupuesto operacional de dichas entidades. Cabe señalar que algunos de estos CFT han recibido recientemente recursos por parte del Estado para fortalecer su quehacer a través de convenios desempeño financiados por el Programa de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad de la Educación Superior (Mecesup) del Mineduc (por ejemplo, CFT Tarapacá).

Un segundo escenario observable en la actualidad es el de aquellas entidades estatales que ofrecen carreras técnicas en unidades académicas al interior de la propia universidad (facultades tecnológicas, institutos tecnológicos, etcétera). Cabe agregar, asimismo, que al menos seis universidades estatales tienen unidades académicas dedicadas a la formación de técnicos de nivel superior (Universidad Arturo Prat, Universidad de Antofagasta, Universidad de Playa Ancha [UPLA], Universidad de Santiago de Chile [Usach], y Universidad de Magallanes) (Red de Universidades del CRUCH que forman Técnicos, 2013). En algunos casos, la matrícula y aranceles en estas carreras

3 Se entregó \$70 millones a cada una de las cuatro universidades.

técnicas tienen un impacto muy significativo en el presupuesto, por la cantidad de estudiantes matriculados (particularmente, esto se ha dado en la Universidad de Los Lagos y en la Universidad Arturo Prat).

Adicionalmente, un tercer escenario es el de aquellos CFT pertenecientes a universidades del CRUCH que no están vinculados a universidades estatales, pero que reciben un aporte sustantivo del Estado por otras vías, incluso externas al Mineduc. Por ejemplo, el CFT Lota-Arauco, que depende de la Universidad de Concepción y que recibe financiamiento estatal a través de Corporación de Fomento y Reconstrucción (Corfo) del Ministerio de Economía.

Asimismo, existe un conjunto de universidades del CRUCH que son privadas, pero que reciben aportes basales, aportes indirectos y ayudas estudiantiles, un financiamiento similar al que perciben las estatales (por ejemplo, la Universidad del Norte, la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso [PUCV], la Universidad Técnica Federico Santa María, la Pontificia Universidad Católica de Chile [PUC], la Universidad Católica del Maule y la Universidad de Concepción) que tienen centros de formación técnica consolidados, tal como acontece con el DUOC, el tercero más grande del país. A todo lo anterior se suman las universidades privadas del CRUCH que tienen unidades académicas internas donde se ofrecen carreras técnicas (tal es el caso de la Universidad Católica de la Santísima Concepción, la Universidad Católica de Temuco y la Universidad Austral de Chile). Dado lo anterior, no cabe duda de que se va a generar cierta tensión y una fuerte competencia entre las universidades que forman técnicos con un fuerte financiamiento estatal y los nuevos CFT del Estado.

En definitiva, el proyecto de ley que crea CFT estatales no parece contemplar todas las implicancias que tiene la creación de nuevas entidades, desconociendo la realidad existente del sistema en regiones y en muchos casos duplicando una oferta de buena calidad de universidades del CRUCH, en general, y en particular entrando en conflicto con aquellas universidades del Estado que ya tienen CFT acreditados (Por ejemplo, CFT Tarapacá en Arica y CFT Teodoro Wickel en Temuco) o una matrícula importante en carreras técnicas de nivel superior. Obviamente, surge la interrogante sobre qué ocurrirá con los actuales CFT de dichas instituciones universitarias.

El ministro Eyzaguirre, de la cartera de Educación, ha señalado en fecha reciente que los quince nuevos CFT estatales serán gratuitos (EMOL, 1 de diciembre de 2014). En este contexto, es dable esperar que tanto la actual oferta de los CFT (todos los cuales son legalmente privados, aunque en algunos casos dependan de universidades estatales), como la matrícula de las carreras técnicas que se impartan en las universidades privadas sufran un deterioro significativo en la retención y el reclutamiento de nuevos estudiantes. Todavía más, si la gratuidad alcanza a todas las universidades

del CRUCH, se podría generar una duplicidad entre la oferta de carreras técnicas de estas universidades y la que pudieran ofrecer los nuevos CFT.

A su turno, dentro del marco nacional de cualificaciones para la educación superior que se está planteando el propio Mineduc, la creación de carreras técnicas en nuevos CFT separados de las universidades dificulta la articulación vertical y la concepción de una educación a lo largo de la vida que se quiere implementar. En esta misma perspectiva, se complejiza la posibilidad de un perfeccionamiento y especialización de postítulo para los egresados de estas nuevas instituciones.

Los grupos de trabajo y las futuras propuestas de cambio: Una estrategia no dialogada

Desde el inicio de su gestión, el Ejecutivo ha conformado distintas comisiones para abordar los diferentes temas que se busca intervenir en el marco de la "reforma" educativa. Dichas comisiones estarían constituidas por técnicos y académicos afines al gobierno y cuya estrategia es preparar en forma reservada proyectos de ley cuya discusión pública se llevará a cabo en el Congreso. Este *modus operandi* es resultado de las dificultades que enfrentó el gobierno cuando convocó en el año 2014 a los Diálogos Ciudadanos, iniciativa que no tuvo buena acogida entre los principales representantes del movimiento estudiantil.

En la actualidad existe un número indeterminado de comisiones, tales como la comisión marco nacional de cualificaciones para la educación superior, la comisión de aseguramiento de la calidad, y la comisión formación inicial de profesores. Adicionalmente, se contrató a un número importante de consultores (49 en educación superior) que estarían asesorando el diseño de los nuevos proyectos que se pretende enviar al Congreso en los próximos meses (Proyecto de Superintendencia de Educación Superior y Proyecto de Sistema de Aseguramiento de la Calidad) (Suzuki, 4 de enero de 2015). A la fecha, el Gobierno no ha entregado mayores antecedentes de los cambios que busca introducir al sistema. En consecuencia, no ha habido debate público de ningún tipo. Dado que los proyectos se están manejando de manera reservada, los estudiantes y los académicos no están planteando sus puntos de vista respecto a dichas iniciativas. Se asume que esta discusión se librará posteriormente en el Congreso Nacional.

Trascendiendo el trabajo que desarrollen las comisiones, el Ministerio de Educación pretende introducir un cambio de estructura a partir de la creación de una Subsecretaría de Educación Superior que tendría mayor rango y grado de autonomía que la actual División de Educación Superior. Dentro de esta reestructuración se plantean diversas transformaciones, de modo de responder a las demandas de los distintos actores. Entre los proyectos más importantes que se espera concretar durante el año 2015, se pueden mencionar el Proyecto de Superintendencia de Educación

Superior y la creación de la nueva Agencia de Calidad. Ciertamente, se podrían presentar distintos escenarios durante el proceso de discusión. Por una parte, que se den condiciones favorables, atendiendo a la mayoría parlamentaria que ostenta el Gobierno, o bien que se generen posturas irreconciliables que den cuenta de distintos modelos de desarrollo tanto al interior de la coalición gobernante como a nivel del estudiantado.

Dado que aún no se conocen las versiones definitivas de los futuros proyectos de leyes, podríamos plantear un conjunto de interrogantes que deberían abordarse en la discusión que están sosteniendo las distintas comisiones, tales como:

- ¿Cómo se configurará la futura estructura del sistema de educación superior? ¿Se transformará la División de Educación Superior en Subsecretaría? ¿Habrá una descentralización administrativa?
- La Superintendencia de Educación Superior ¿será una entidad que dependerá del ministro, una entidad estatal no gubernamental o será parte de un sistema integrado de aseguramiento de la calidad que vele por el fiel cumplimiento de las normativas?
- ¿Se creará una única Agencia de Aseguramiento de la Calidad que incluya entre sus prerrogativas: la aprobación del proyecto de creación de una nueva institución, la autorización para operar, el licenciamiento, la acreditación periódica, el seguimiento y supervisión, y el cumplimiento de las normativas? ¿O bien todas estas funciones que en la actualidad dependen de distintas organismos (Mineduc, Comisión Nacional de Acreditación, Consejo Nacional de Educación) se mantendrán como están?
- Los procesos de mejoramiento de la calidad ¿estarán dentro o fuera de la tutela de la Superintendencia de Educación Superior?
- ¿Continuarán existiendo o serán abolidas las agencias acreditadoras privadas?
- En relación con los procesos de acreditación ¿se mantendrá el esquema de certificación por años o se modificará por un seguimiento continuo sobre la base de una supervisión de los planes de mejoramiento, como ocurre en los países desarrollados?
- ¿Cómo se articularán los distintos niveles educativos (enseñanza media científico-humanista, enseñanza media técnica profesional, educación superior y educación no formal; por ejemplo, en la línea de Chile Valora, organismo del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales), en términos de su transición y reconocimiento de estudios?

- ¿Cómo se articulará y armonizará las transiciones horizontal y vertical en el subsistema terciario?
- ¿Se establecerá un sistema de información único, centralizado y coherente que albergue a todas las unidades dentro y fuera del Mineduc que recogen datos asociados con el sistema educacional?
- ¿La gratuidad será universal, limitada solo a las universidades estatales, o beneficiará a todos los estudiantes que se matriculen en las universidades del CRUCH?
- ¿Cómo será el financiamiento de los estudiantes de menores ingresos de las universidades privadas?
- ¿Se mantendrá el Crédito con Aval del Estado (CAE) en las condiciones actuales o estas cambiarán? ¿A quiénes beneficiará el CAE?
- ¿Qué ocurrirá con los aranceles tope de las carreras y el financiamiento de estos?
- ¿Qué pasará con los actuales deudores del sistema?
- ¿Cuál será el grado de autarquía que tengan las instituciones respecto a los fondos fiscales?
- ¿Se estructurará un financiamiento diferenciado para las distintas funciones académicas (docencia, investigación y extensión)?
- ¿Qué pasará con el Aporte Fiscal Indirecto (AFI)?
- ¿Cómo se articularán los actuales convenios de desempeño (Programa Mecesus) con las otras formas de financiamiento que se implementarán?
- ¿Se incrementarán los aportes basales para financiar los gastos de docencia a todas las universidades del CRUCH o solo a las estatales?

Cada de una de las respuestas a estas y otras posibles interrogantes tienen ventajas y desventajas, las que se asume están siendo debatidas en las distintas comisiones, y se espera que haya un debate ampliado y en profundidad con participación de los cuerpos estudiantiles, académicos, técnicos, y de otras organizaciones sociales, una vez que los cuerpos legales ingresen al Congreso.

En las condiciones actuales, es muy difícil predecir los escenarios que se generarán en los próximos meses, aunque ellos dependerán de los espacios que se abran para la discusión y de los actores que sean invitados para tal propósito. En efecto, si ocurre lo mismo que aconteció con los Diálogos Ciudadanos fomentados por el gobierno de Bachelet el año 2014 (Ministerio de Educación, 2014b) (donde fueron invitados actores representativos de distintos sectores y tendencias ideológicas), es imposible que se puedan canalizar algunas discusiones con el movimiento estudiantil aglutinado en torno a la Confederación de Estudiantes de Chile (Confech), la Asamblea Coordinadora de Estudiantes Secundarios (ACES) y la Coordinadora Nacional Estudiantes Secundarios (CoNES). Pero si la apuesta gubernamental es avanzar con quienes han liderado las protestas desde el año 2011, es altamente probable arribar a acuerdos que vayan en beneficio efectivo de la clase media y baja. Sin embargo, este último escenario supone la férrea oposición de actores como la Iglesia católica, el empresariado y el sector privado.

Tensiones y controversias en torno a los ejes que podrían guiar la “reforma”

Entre los aspectos más controversiales que están presentes en la discusión de la “reforma” del sistema de educación superior se cuentan los siguientes: el antagonismo entre gratuidad y lucro, el rol del Estado y los privados en la educación superior, y el libre mercado versus la regulación del sistema.

Gratuidad versus lucro

Durante su campaña presidencial, Bachelet prometió gratuidad para los estudiantes que concurren a la educación superior. Sin embargo, no está para nada claro qué significa aquello y quiénes serían los beneficiarios finales. En efecto, el ministro y otros representantes del Gobierno han hecho declaraciones en el pasado acerca de cómo implementar la gratuidad. No obstante, tales declaraciones han sido erráticas en algunos casos, y en otros se ha echado marcha atrás frente a la presión de algunos actores.

En el mundo existen distintos modelos para implementar la gratuidad de los estudios en la educación superior. Cada uno de ellos tiene ventajas y riesgos. En ese contexto, cabe mencionar que de los 34 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, 2014). En algunos casos, los estudiantes financian los costos administrativos y los aranceles que exceden el tiempo de duración de las carreras. Adicionalmente, en algunos países de la OCDE existe un régimen complementario de gratuidad que considera el financiamiento por la vía de las ayudas estudiantiles (becas, créditos o una combinación de ambas).

En la actualidad, todas las instituciones de educación superior en Chile, tanto estatales como privadas, cobran matrícula y aranceles a sus estudiantes de modo de financiar su presupuesto. En nuestro país, a diferencia de otros, en promedio, el 75% del presupuesto institucional de las universidades estatales se financia mediante el cobro de matrícula, aranceles y la prestación de servicios remunerados.

Como se observa, se abre una diversidad de opciones sobre las cuales no hay mayor información, además de desconocerse quiénes asumirán los costos del servicio educativo y de la producción académica. Entre dichas opciones se pueden mencionar las siguientes:

- a) Que el Estado asuma la totalidad del costo de implementar la gratuidad universal para todas las instituciones de educación superior. A este escenario se le podrían agregar ciertos requisitos mínimos, tales como: un rezago limitado (1 año), una tasa de aprobación por año, etcétera. Ello supone concebir que el gasto en educación superior representa una inversión a futuro, tal como ocurre en distintos países desarrollados, a saber, Francia, Suecia, Noruega y Finlandia, entre otros. Para estos fines, el Estado tendría que buscar financiamiento en distintas fuentes, incluyendo los impuestos específicos (alcohol, cigarrillos, bienes de lujo) o generales (IVA, impuesto a la renta).
- b) Un segundo escenario es acotar la población destinataria del beneficio de gratuidad. Por ejemplo, limitando el beneficio a estudiantes que concurren a universidades estatales, o a universidades del CRUCH o a estudiantes que se matriculen en instituciones acreditadas, incluyendo institutos profesionales (IP) y centros de formación técnica (CFT).
- c) Un tercer escenario factible es el de limitar el periodo de gratuidad. Por ejemplo, gratuidad total para los dos primeros años de estudios post-secundarios, incluyendo, universidades, IP y CFT, o bien gratuidad para cubrir los costos completos de una carrera.
- d) Otra alternativa es que los egresados de la educación superior estudien en forma gratuita, pero al momento de completar sus estudios reintegren al Estado el costo de sus estudios, considerando la posibilidad de algunos beneficios adicionales, como la limitación del pago según el monto de sus ingresos o la liberación del pago en el caso puntual de egresados de ciertas carreras de índole social, como educación y trabajo social. En esta perspectiva, en la actualidad el Banco Mundial está asesorando al Gobierno para implementar el régimen de créditos contingentes (por la vía de impuestos) al ingreso de los profesionales que perciben mayores remuneraciones. Tal idea tuvo un rechazo transversal en fecha reciente.

- e) Otra opción sería limitar la gratuidad a las condiciones socioeconómicas del estudiantado.
- f) Finalmente, está la opción de exigir a las instituciones de educación superior un arancel máximo por carrera y financiar (total o parcialmente) en función de ello.

Por cierto, cabe la posibilidad de combinar dos o más de las opciones antes enumeradas. Entre ellas, la posibilidad de tener matrícula y aranceles diferenciados en función de la condición socioeconómica de cada estudiante o de su grupo familiar.

Es importante recalcar que la gratuidad no solo supone el financiamiento de los aranceles y la matrícula, sino también el subsidio de los costos de alimentación, movilización⁴ y material de estudio que requieren los estudiantes (por ejemplo, hay carreras de alto costo, como odontología, arquitectura y diseño, que demandan gastos adicionales a sus estudiantes).

La gratuidad del sistema (en lo que concierne al costo de la docencia) implica una mayor inversión del Estado en educación (que, en el caso de que la gratuidad fuera universal, podría superar los 5.000.000.000 de dólares) (Espinoza y Urzúa, 2014). A partir de ello, surge la interrogante respecto de cómo este mayor gasto incidirá en las otras funciones universitarias (investigación, extensión, perfeccionamiento docente, prestación de servicios, etcétera). En el caso de las instituciones del CRUCH, se podría producir una contracción del aporte fiscal directo que está destinado a financiar la investigación y la extensión. En el caso de las entidades privadas, la limitación de los valores de la colegiatura al arancel de referencia incidiría en una reducción de los recursos que estas universidades dedican a investigación. En consecuencia, la gratuidad no solo está vinculada a la función docente, sino que obliga a una reestructuración de todos los aportes fiscales destinados tanto a investigación como a extensión.

Cualesquiera que sean las formas en que se implemente la gratuidad en la educación superior, ella debe estar asociada a la existencia de una supervisión y un control de alguna entidad con suficiente potestad para fiscalizar el cumplimiento de la futura legislación.

Los estudiantes, a su turno, en contraposición con la exigencia de gratuidad universal, han puesto en la discusión pública el hecho de que las instituciones de educación superior puedan estar lucrando, pese a lo que consagra la ley a nivel de universidades. En ese marco, es importante comprender el concepto de lucro en educación y sus alcances.

4 Respecto a la alimentación, existe un programa de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (Junji) que entrega becas para la educación superior. Los gastos de movilización, por su parte, están subvencionados por el Estado.

Se entiende por lucro en las universidades, las utilidades que recaudan las instituciones y que no se reinvierten en beneficio de sus estudiantes. Como se ha dicho, la ley chilena establece que las universidades son sin fines de lucro, pero que los IP y los CFT pueden lucrar. Esto último contraviene las peticiones de los estudiantes y los acuerdos de la Unesco respecto de que la educación es un derecho al cual deben tener acceso todos los ciudadanos. En este sentido, las instituciones del CRUCH, y algunas de las universidades privadas sin aportes fiscales directos, son efectivamente no lucrativas. No obstante, se puede inferir, a partir de la evidencia existente, que varias de las universidades privadas nuevas, mediante diversos ardides, burlan la ley y obtienen jugosos retornos para sus propietarios, que no son reinvertidos en el proyecto educativo. En cuanto a los IP y CFT, tanto privados como aquellos asociados a universidades estatales, es posible señalar que igualmente lucran amparados por la ley. Como se ha puntualizado previamente, algunas de estas entidades lo hacen en beneficio de las universidades sostenedoras (como es el caso de las instituciones asociadas a algunas universidades del CRUCH) y otras simplemente generan ganancias para sus dueños privados.

En relación con este aspecto, un cuestionamiento obvio es que si la educación superior es un derecho para todos los ciudadanos, por qué aquellos que están en las carreras más cortas a las cuales concurren los estudiantes más vulnerables no tienen el mismo derecho ciudadano que aquellos que van a universidades prestigiosas. De ahí que el tema de abolir el lucro en todas las entidades de educación superior sería lo más consecuente con el concepto de educación como un derecho inalienable.

..... Educación superior privada, pública y estatal⁵

El Gobierno actual ha expresado su clara vocación de potenciar con mayor fuerza las universidades estatales, asumiendo que son entidades que están bajo su total responsabilidad. Empero, la distinción entre lo público y privado se ha complejizado en el último tiempo, puesto que existen tres tipos de instituciones de diferente naturaleza en el sistema terciario, entre las cuales se cuentan: i) las instituciones privadas nuevas, que incluyen universidades, CFT e IP sin aportes directos del Estado; ii) las universidades privadas del CRUCH con aportes directos del Estado; y iii) las universidades estatales. Todas ellas de alguna manera tienen un financiamiento mixto, ya sea porque las estatales reciben un aporte significativo de privados, las privadas del CRUCH que tienen carácter público reciben tanto aportes privados como del Estado, y las privadas nuevas, sin aportes fiscales directos, reciben de hecho fondos fiscales por la vía de las becas y de los fondos concursables. Esta situación, observable en Chile, es muy peculiar, considerando el escenario latinoamericano (Espinoza, González y Loyola, 2011; González y Espinoza, 2011).

5 Este apartado está basado en Espinoza, González & Loyola (2011) y González & Espinoza (2011).

Dada esta realidad, algunos analistas (Johnstone, 1999) consideran diez criterios para clasificar las universidades dentro de esta escala, que va de lo absolutamente público hasta lo absolutamente privado. Entre estas dimensiones pueden mencionarse: la propiedad y el control institucional, la misión o propósito, la fuente principal de ingreso, el apoyo de los estudiantes, el grado de intervención del Gobierno, el control de la calidad, el régimen de personal académico, las normas de gestión y el gobierno institucional (véase Tabla 2).

En otras palabras, el concepto de lo público o privado en la educación superior no solo depende de la propiedad institucional, sino de un conjunto de otras condiciones que pueden darse o no darse tanto en entidades principalmente financiadas por el Estado como en otras sin financiamiento estatal.

Tabla 2. Dimensiones y características de la diferenciación público-privada en los sistemas de educación superior

DIMENSIONES	PÚBLICO + PRIVADO +			
	CONTINUO PÚBLICO-PRIVADO			
Propiedad y control	Estatal o estadual instituido por la ley	Corporación de derecho público o propiedad municipal	Privada de iglesias u organismos sin fines de lucro	Sociedades comerciales
Misión o propósito	Servicio público	De responsabilidad pública	De servicio a fines institucionales del principal	Al servicio del propietario, clientes y del propósito lucrativo
Fuente principal de ingreso	Exclusiva o básicamente el presupuesto nacional o estadual	Aportes públicos en combinación con ingresos locales	Fuentes privadas, incluyendo aranceles, con aportes públicos de variable magnitud	Exclusiva o básicamente aranceles pagados por alumnos
Apoyo estudiantil	Esquemas nacionales o estatales de becas	Esquemas de becas	Esquemas de becas y crédito estudiantil con apoyo o aval público	Esquemas de préstamo con recursos del sistema financiero
Intervención del Gobierno	Variable dependiendo de estatuto de autonomía con control de legalidad y del manejo financiero	Menor intervención del control público	Escaso control gubernamental limitado a uso recursos fiscales	Controles generales aplicados a sociedades comerciales
Control de calidad	Por agencia pública	Por agencia pública	Voluntario por agencias públicas o privadas	Test del mercado o voluntario ante agencias públicas o privadas
Régimen Personal académico	Estatuto del empleo público o servicio civil con carrera académica regulada	Estatuto público flexible	Régimen laboral de derecho privado con carrera académica intracorporada	Régimen laboral de derecho privado sin carrera académica
Normas de Gestión	Formal burocráticas con grado variable de colegialidad	Colegial burocráticas	De tipo gerencia académica con grado variable de colegialidad	De tipo gerencia de negocios sin elementos de colegialidad
Gobierno institucional	Designado por la autoridad pública con variable participación de académicos y alumnos	Designado por instancia pública con variable participación de académicos y alumnos	Designado por la autoridad institucional con procesos variables de consulta	Designado por propietario.

Fuente: CINDA (2007), basado en Bruce Johnstone, "Privatization in and of Higher Education in the US" (1999). Disponible en: <http://www.gse.buffalo.edu/FAS/Johnston/privatization.html>

En consecuencia, el concepto de “*público*” en el mundo de la educación superior no está necesariamente asociado a la propiedad de la institución, ya que existen países como Chile, donde hay entidades privadas (sin fines de lucro) que reciben más financiamiento fiscal que las propias universidades del Estado y que tienen relaciones con los Gobiernos más significativas que las entidades estatales. En la actualidad, el hecho de ser institución pública o privada no necesariamente está asociado a indicadores de excelencia académica (González y Espinoza, 2011; Espinoza y González, 2011).

La privatización y comercialización de la educación superior en el mundo, y en América Latina en particular, es un fenómeno que se ha venido suscitando con creciente intensidad en las últimas dos décadas. En lugar de pensar la educación como un componente más de la comercialización de productos, se requiere pensar en acuerdos culturales y educativos de gran envergadura que: i) permitan establecer relaciones de apoyo mutuo entre los diversos sistemas y sus instituciones de educación superior; ii) estructuren fondos que sirvan para el apoyo a proyectos de mejoramiento educativo; iii) hagan énfasis en las distintas identidades, en el contexto de un proyecto de fortalecimiento de la cultura propia; y iv) creen salvaguardas contra la privatización y la comercialización de la educación e incentiven la puesta en marcha de proyectos de investigación y formación relativos a los problemas sociales y económicos que afectan a la sociedad (Espinoza, 2005).

Algunos actores consideran la educación como una mercancía y a los estudiantes como clientes y o consumidores (Banco Mundial, Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios [GATS, por su sigla en inglés], Organización Mundial del Comercio [OMC]), argumentación que se alinea con la lógica de la privatización y la comercialización del servicio educativo (Espinoza, 2005). Esta conceptualización es más evidente en el nivel pos-secundario debido a la alta participación que ha alcanzado el sector privado en comparación con los otros niveles educativos (Education International [EI] and Public Services International [PSI], 2002). Según algunos autores que comparten la filosofía neoliberal, existe un alto interés por propiciar la comercialización en el ámbito de la educación superior, dado que *“las universidades públicas (...) son instituciones ineficientes (...) que necesitan la disciplina del mercado para ponerlas en forma”* (Schwartz, 2000, p. 38). Este punto de vista no es compartido por los partidarios de una educación superior pública democráticamente organizada y que trascienda los intereses privados (por ejemplo, Cohen, 2000).

Para nadie es un misterio que la educación operada solo bajo la lógica del libre mercado restringe severamente la autonomía académica y la libertad de cátedra, y orienta el control ideológico y comercial de las universidades hacia un aprendizaje caótico de competencias básicas y laborales, cuyo objetivo es, por una parte, preparar mano de obra barata en los países pobres sin aspiraciones de desarrollo; y por otra, formar profesionales en disciplinas liberales que requieren un bajo costo de inversión para las instituciones de educación superior y que les generan cuantiosas ganancias (Espinoza, 2005).

Libre mercado versus regulación del sistema

En relación con la regulación del sistema de educación superior, existen diversas tendencias, entre las cuales se pueden señalar: i) la autorregulación por libre juego del mercado (Estados Unidos); ii) la de un sistema de regulación absoluta por el Estado que se realiza sobre la base de una planificación unificada o centralizada (Cuba); iii) la de un Estado estimulador (por ejemplo, el caso de las becas de pedagogía para fomentar el acceso a carreras de Educación en Chile); y iv) la de un Estado que entrega planificación indicativa que se basa en la difusión de una información adecuada y orientadora (Francia, España), pero sin imposición obligatoria.

Durante décadas, en Chile ha predominado la lógica del *laissez-faire*, donde el mercado es el que regula todo en el marco de una legislación que data de treinta años, dejando al Estado en una situación muy limitada de intervención desde la perspectiva de la regulación. En efecto, el Estado chileno no dispone de atribuciones legales para regular la oferta de carreras y programas debido a que las instituciones, una vez que logran la autonomía, quedan en plena libertad para determinar su oferta educativa. Una excepción a lo anterior está representada por las carreras de Pedagogía y Medicina que, según la normativa vigente, tienen la obligación de acreditarse ante alguna de las agencias privadas y, si no lo logran en dos periodos sucesivos, quedan impedidas de abrir nuevas vacantes, ya sea en entidades públicas o privadas (González y Espinoza, 2011).

Esta situación ha traído como consecuencia una segmentación de la oferta educativa que redundo en la generación de una inequidad creciente en el acceso a instituciones, carreras y programas de posgrado de calidad, a la cual acceden preferentemente los sectores de mayores recursos (sociales, culturales y económicos). En otras palabras, el notable aumento de la cobertura no ha ido acompañado de acceso a una oferta de calidad (Espinoza y González, 2014).

Los principios neoliberales, además, han obligado a las instituciones a generar recursos por distintas vías, incluyendo venta de servicios y consultorías, aumento de los aranceles y de los costos de matrícula, apertura 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 (Espinoza y González, 2014).

Tras cumplirse un año de gobierno de la presidenta Bachelet y atendiendo a la nueva configuración del Congreso Nacional, es dable esperar que los cambios que se están preparando dentro del marco de la *"reforma"* permitan logros significativos de mejoramiento del sistema en términos de: la equidad en el acceso, la permanencia, el desempeño y los resultados; la inclusión, la calidad de la oferta; la articulación y armonización de los

distintos niveles del sistema educacional; un crecimiento regulado de la oferta y la matrícula; el incremento sustantivo de los recursos estatales para acometer tareas no solo de docencia, sino que también de investigación y extensión; y la movilidad social.

Referencias bibliográficas

- Acción Educar (2014, diciembre 15). Sistemas de financiamiento estudiantil en educación superior en países de la OCDE. acciónEducar, 1(20) (Santiago). Disponible en <http://goo.gl/cZerGc>
- Bachelet, M. (2014, noviembre 13). Mensaje de Su Excelencia la Presidenta de la República con que se inicia un proyecto de ley que crea 15 CFT estatales. Santiago. En <http://educacion2020.cl/sites/default/files/pdfpley-15cft.pdf>
- CINDA (Centro Interuniversitario de Desarrollo) (2007). Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2007. Santiago: CINDA. En <http://www.oei.es/salactsi/Educac.pdf>
- CNED (Consejo Nacional de Educación, Chile). (2014). Oferta Académica 2014. INDICES. Santiago: CNED. En http://www.cned.cl/public/secciones/SeccionIndicesPostulantes/indices_pregrado.aspx
- Cohen, M. G. (2000). Trading away the public system: The WTO and post-secondary education. En J. Turkurk, J. (Ed.), *The Corporate campus-commercialization and the dangers to Canada's colleges and universities* (pp.123-141). Toronto, Canadá: James Lorimer & Company.
- Congreso Nacional (2014). Ley N° 20.800 Crea el administrador provisional y administrador de cierre de instituciones de educación superior y establece regulaciones en materia de administración provisional de sostenedores educacionales. 26 de diciembre. Valparaíso: Congreso Nacional. En <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1072890&r=1>
- Education International (EI) and Public Services International (PSI) (2002). *The WTO and the Millennium Round: What is at stake for public education?* En <http://www.ei-ie.org/pub/english/epbeipsiwto.html>.
- EMOL (4 de junio de 2014). Bachelet anuncia creación de los primeros cinco Centros de Formación Técnica estatales. En <http://www.emol.com/noticias/nacional/2014/06/04/663650/bachelet-anuncia-creacion-de-los-primeros-cinco-centros-de-formacion-tecnica-estatales.html>

- EMOL (18 de junio 2014). Gobierno ingresa al Parlamento proyecto que crea dos nuevas universidades estatales. En <http://www.emol.com/noticias/nacional/2014/06/18/665877/gobierno-ingresa-al-parlamento-proyecto-que-crea-dos-nuevas-unievridades-estatales.html>
- EMOL (1 de diciembre de 2014). Gobierno anuncia creación de 15 CFT estatales y gratuitos en todas las regiones. En <http://www.emol.com/noticias/nacional/2014/12/01/692541/presidenta-firma-proyecto-que-crea-15-cft-en-todas-las-regiones-del-pais.html>
- Espinoza, O. (2005). Privatización y comercialización de la educación superior en Chile: Una visión crítica. En *Revista de la Educación Superior (Ciudad de México)*, 34(135) (julio-septiembre), 41-60. En <http://publicaciones.anuies.mx/revista/135/2/2/es/privatizacion-y-comercializacion-de-la-educacion-superior-en-chile>
- Espinoza, O. y González, L. E. (2014). El impacto de las políticas neoliberales en el sistema de educación superior chileno. *Revista Latinoamericana de Administración y Política Educativa (Buenos Aires)*, 1(1) (septiembre), 55-74. En <http://relapae.com.ar/wp-content/uploads/RELAPAE-A1N1-17092014.pdf>
- Espinoza, O. y González, L. E. (2011). Impacto de la acreditación en instituciones y actores: El caso de Chile. En A. Servetto y D. Saur (Comps.), *Sentidos de la universidad* (pp.63-96). Córdoba, Argentina: Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba.
- Espinoza, O., González, L. E. y Loyola, J. (2011). Relaciones entre las universidades públicas y los gobiernos para el fortalecimiento de la gestión pública en Iberoamérica. *Revista del CLAD Reforma y Democracia (Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo)*, (50), 5-44. En <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/050-junio-2011/Espinoza.pdf>
- Espinoza, R. & Urzúa, S. (2014). Gratuidad de la educación superior en Chile en contexto. Documento de Trabajo N° 4 (julio). Santiago: Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales (CLAPES UC). En http://clapes.uc.cl/wp-content/uploads/2014/07/SU-Papel-Gratuidad_vfinal-20K.pdf
- Gobierno de Chile (2015). Congreso aprueba proyecto de Inclusión Escolar y queda listo para su promulgación. 26 de enero 2015. En <http://reformaeducacional.gob.cl/congreso-aprueba-proyecto-de-inclusion-escolar-y-queda-listo-para-su-promulgacion/>

- González, L. E. & Espinoza, O. (2011). El rol del Estado frente a las universidades públicas y privadas. En J. J. Brünner y C. Peña (Eds.), *El conflicto de las universidades: Entre lo público y lo privado* (pp.249-275). Santiago, Ediciones U. Diego Portales.
- Johnstone, B. (1999). Privatization in and of higher education in the US. En: <http://www.gse.buffalo.edu/FAS/Johnston/privatization.html>
- Ministerio de Educación (2014a). Proyecto de ley: Creación de nuevas universidades del Estado en O'Higgins y Aysén. Santiago: Mineduc. En <http://www.mineduc.cl/usuarios/mineduc/doc/201411251756210.PdLNuevasUesPublicas.pdf>
- Ministerio de Educación (2014b). Plan Nacional de Participación Ciudadana. Santiago: Mineduc. En <http://reformaeducacional.gob.cl/participacion/>
- Red de Formación Técnica de Universidades del CRUCH (2013). *Formación técnica en Chile: Desafíos y propuestas*. Osorno: Red de Formación Técnica de Universidades del CRUCH.
- Schwartz, S. (2000). Uni Monopoly Inc. lies on the brink. *The Australian*, (16) (February), 38.
- Suzuki, J. J. (2015). Radiografía a los 289 asesores que ingresaron a educación en el 2014, *El Mercurio* (Santiago), 4 de enero. Reportajes, p.11.