

El mercado y la Universidad estatal y pública en Chile: desafíos

Por *Juan Manuel ZOLEZZI* CID*

Contexto histórico

EN CHILE LA EDUCACIÓN ha sido una tarea permanente del Estado desde los albores de la República, evidente en la propia fundación del Instituto Nacional, en 1813, y en la creación de liceos en las principales ciudades del país desde 1820; posteriormente, con el objetivo de ampliar la cobertura, el Estado redefinió la política educativa en 1927 primero, y luego en 1965; las últimas reformas llevadas a cabo entre los años 1990 y 2000 cumplen con dicho propósito. La expansión de la cobertura se traduce en el aumento de estudiantes que acceden al nivel superior: en 1950 se contaron 11 000 beneficiarios, en tanto que en el año 2011 dicho número aumentó a 984 034, es decir, poco menos de un millón. En el transcurso de treinta años, entre 1980 y 2012, el sistema de educación superior se expandió de 7% a 67%.¹

En los hechos año con año ha aumentado la cobertura, pero no así el acceso y la inclusión, ya que aún hay estudiantes que no acceden a ese nivel por razones económicas. En la actualidad Chile se ha convertido en uno de los países con la educación superior más cara del mundo debido a que la función del Estado varió dramáticamente desde 1981, lo que ha ocasionado segregación y exclusión entre los jóvenes. Un sistema inclusivo requiere de esfuerzos importantes por parte del Estado y de sus universidades, y aquí cabe la estrategia de hacer Universidad con responsabilidad social.

* Rector de la Universidad de Santiago de Chile; vicepresidente del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH); e-mail: <juan.zolezzi@usach.cl>.

¹ Mauricio Olavarría Gambi, “¿Gratuidad y equidad?: interrogantes claves en la política de educación superior”, en Sergio González y Jorge Montealegre, coords., *Ciudadanía en marcha: educación superior y movimiento estudiantil 2011, curso y lecciones de un conflicto*, Santiago de Chile, USACH, 2012, pp. 81-94.

Las universidades del Estado

EN la actualidad en Chile existen más de sesenta universidades. De éstas, dieciséis son propiedad del Estado mientras que las restantes pertenecen a organizaciones de carácter religioso o de orden privado. Treinta y dos años atrás existían sólo ocho universidades: dos de propiedad estatal, la Universidad de Chile y la Universidad Técnica del Estado —actualmente Universidad de Santiago de Chile—, tres propiedad de la Iglesia católica y tres de propiedad privada sin fines de lucro.

Tal como indica el Consorcio de Universidades del Estado de Chile (CUECH), la educación pública tardó cerca de siglo y medio en consolidarse. La base la constituyó el documento titulado *Instrucción primaria: disposiciones fundamentales sobre la materia*, publicado en 1813, donde se estableció la función educacional como responsabilidad del Estado, política que se extendió ininterrumpidamente hasta 1981.² A partir de ese año se inicia un proceso por medio del cual la iniciativa privada sustituye al Estado en esa función. Como proveedor de educación, el Estado se relativiza y diluye. Los tres procesos principales de debilitamiento de esta función se evidencian con la municipalización de la educación general básica y media, el desmembramiento de las universidades estatales y el subsidio a la demanda como única forma de financiamiento del nivel superior, además de la apertura de la educación como un negocio para el sector privado. Este contexto marca la realidad de las instituciones universitarias del país y en particular de las estatales, como la Universidad de Santiago de Chile.

Bajo los principios de la llamada libertad de elección, de un mercado que asigna los recursos y del conocimiento como bien de consumo, la Universidad pública se vio enfrentada a una reforma sin igual que reconfiguró un escenario educacional que había sido ejemplo para América Latina. La función del Estado como sujeto social que transfiere a los ciudadanos el derecho a la educación se desdibuja y pierde compromiso con la sociedad chilena.

En ese ámbito un ejemplo es el actual marco regulatorio que rige en Chile en materia educacional: la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), publicada en el *Diario Oficial de Chile*

² Véase el Centro de Documentación del Consorcio de Universidades del Estado de Chile, en DE: <<http://www.uestatales.cl/cue/>>.

del 10 de marzo de 1990, y la Ley General de Educación (LEGE), publicada el 12 de septiembre de 2009, en el mismo órgano. En ambos cuerpos jurídicos se mantienen los artículos referidos a que la educación es un derecho de todas las personas y compete a los padres, preferentemente, el derecho y el deber de educar a sus hijos, en tanto que corresponde al Estado el deber de otorgar especial protección al ejercicio de ese derecho, y a la comunidad, en general, el deber de contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación de manera subsidiaria.

El resultado de lo expuesto permite una reflexión: en el país, en materia educacional, existe un abandono por parte del Estado, no sólo como actor relevante en su administración y ejecución, sino especialmente en su capacidad de ser garante del bien general. Todo ello responde coherentemente a la extrema doctrina liberal, en cuya virtud el único Estado que se justifica es aquel que ha sido reducido a su mínima expresión social y política.

Actual sistema de financiamiento de la educación superior: consideraciones

A continuación se presentan algunos elementos que caracterizan al actual sistema de financiamiento de la educación superior. La característica central del modelo de financiamiento chileno se basa en el aporte que el Estado hace para cubrir la demanda (alumnos) y en el pago de aranceles de matrícula por parte de las familias: la fuerte masificación de los alumnos de pregrado es sustentada por aportes privados.³ La tendencia es beneficiar mayoritariamente a los alumnos por sobre las instituciones, por lo que el presupuesto, en base al año 2013, se distribuye aproximadamente entre 70.5% (\$ 886 993 323) a los estudiantes y 28.5% (\$ 352 002 714) a las instituciones. Esto es resultado de una política de Estado tendiente a aumentar constantemente el financiamiento a la demanda en desmedro de la oferta.

También hay que considerar que Chile gasta 1% de su producto interno bruto (PIB) en educación, en tanto que la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) presenta un

³ Ernesto Treviño Villarreal, Felipe Salazar Muñiz y Francisca Donoso Rivas, “¿Segregar o incluir?: esa no debería ser una pregunta en educación”, *Docencia* (Santiago de Chile), año xvi, núm. 45 (diciembre de 2011), pp. 34-47.

promedio de 1.4%. El costo de la educación superior representa en Chile 2.17% del PIB, en tanto que el de la OCDE es de 1.49%. En el año 1990 los aportes directos a las instituciones fueron de 74% del financiamiento y a los estudiantes de 26.0%, situación completamente inversa a lo registrado durante el año 2013. En promedio, Chile destina el mayor arancel a las universidades públicas respecto de los países de América Latina, y a nivel mundial sólo es superado por Irlanda.

Desde 1980 el modelo de financiamiento se caracteriza por ser de tipo privado, mixto y público, con un nivel de gasto público extremadamente bajo en comparación con el gasto privado y una elevada dependencia del gasto de hogares. Establecido en 1981 por el Decreto con Fuerza de Ley (DFL) núm. 4, y reglamentado en el mismo año por el Decreto Supremo (DS) núm. 1783, dicho modelo establece que las universidades del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas serán financiadas mediante tres vías.

La primera vía la constituye el Aporte Fiscal Directo (AFD) de libre disposición, asignado de acuerdo con criterios históricos, esto es, según el porcentaje en que se repartían los recursos fiscales a las universidades existentes al 31 de diciembre de 1980 y las entidades que se derivaron de ellas. La segunda, el Aporte Fiscal Indirecto (AFI), se establece en función del número de alumnos que logren matricular en el primer año de sus carreras y que obtengan los 20 000 mejores puntajes de la prueba de aptitud académica (en 2014 la cifra de los mejores puntajes de la prueba de selección universitaria ascendió a 27 500). Dado que las universidades deben cobrar por sus servicios académicos, la tercera vía establece un mecanismo para financiar a los estudiantes de escasos recursos mediante préstamos de largo plazo.

Además, el modelo de financiamiento considera partidas para el cumplimiento de objetivos específicos, como son: Fondo de Desarrollo Institucional (FDI), Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior (MECESUP) y Aportes Basales. Por otra parte, el gobierno estableció el máximo que está dispuesto a otorgar a los alumnos, y con ello a las universidades, a través de becas, Fondo Solidario y Crédito con Aval del Estado mediante el arancel de referencia.

Si bien durante los últimos veinte años se quintuplicó la cobertura para los deciles I, II y III (los más desposeídos), aún existe una brecha de 70% entre los deciles extremos (comparación entre los deciles I y X). Con respecto a la duración (años) de las carreras

universitarias, un dato no menor señala que Chile encabeza el grupo OCDE con 6.32 años promedio, siendo el país en donde los estudiantes demoran más en titularse.

Las diez instituciones que reciben más financiamiento en el país, en su conjunto, obtienen 43% del total de los fondos disponibles para educación superior. Cabe señalar que en el año 2010 la inversión que realizó el Estado chileno en ese rubro alcanzó 23.4%, frente a 76.6% de la inversión privada. El promedio de inversión de los países de la OCDE fue de 70.0%, Noruega fue el país con la mayor inversión, 96.1%, y Chile la más baja del sistema, lo que hace sentido en la propuesta de la OCDE-Banco Mundial, de aumentar los aportes fiscales.⁴

La cobertura a través del crecimiento de la educación privada, ha aumentado. Se entregan recursos a instituciones privadas sin exigir calidad, como sí se exige a las instituciones públicas. Tal como fue señalado en un informe de la OCDE, Chile necesita diseñar un plan a largo plazo que defina la función del gobierno en el financiamiento de la educación superior. Esto guiará las decisiones sobre el nivel deseable de financiamiento público y la manera más eficiente y equitativa de distribuir estos recursos entre instituciones y estudiantes. Hay fuertes razones, tanto de equidad como de calidad, para aumentar los fondos públicos destinados a la educación terciaria. Chile podría compararse con los pocos países, como Corea y Japón, que han seguido la misma vía de alto financiamiento privado y alto número de matrículas privadas, y planificar progresivamente duplicar su inversión pública en la educación terciaria en los próximos años.⁵

De acuerdo con un informe de la OCDE, el gobierno de Chile debería basar la asignación de recursos adicionales en el fortalecimiento de la misión de servicio público de la educación terciaria y compensar las deficiencias del mercado. En ese contexto, también deberían aumentar los fondos para investigación.⁶

⁴ Edim Martínez Rodríguez y Luis Ladislao García Martínez, “Panorama de la enseñanza de responsabilidad social empresarial en las instituciones de educación superior en México e Iberoamérica”, *Gestión y Estrategia* (México, UAM-Azcapotzalco), año 20, núm. 41 (enero-junio de 2012), pp. 55-69, p. 59.

⁵ *Revisión de políticas nacionales de educación: la educación superior en Chile*, Santiago de Chile, OCDE/Banco Mundial, 2009, pp. 42-52.

⁶ *Ibid.*

Segregación

EL sistema educativo chileno es uno de los más segregadores del mundo porque se rige por la ideología liberal y segmenta el modelo educativo en tres tipos de establecimiento: los denominados colegios municipalizados, los particulares subvencionados y los particulares pagados.⁷ En dicho sistema los alumnos socioeconómicamente más vulnerables se matriculan en los colegios municipalizados. Lamentablemente este sistema afecta el desarrollo futuro de los alumnos de menores recursos —como ha sido demostrado por los resultados de la prueba del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) para los alumnos de 4° año del nivel básico y 2° año del medio— y destaca una diferencia importante entre los distintos tipos de colegios (municipalizados, subvencionados y pagados) que estudian los alumnos.

Asimismo, si analizamos los puntajes obtenidos en la Prueba de Selección Universitaria (PSU) en el proceso de admisión del año 2012, y los comparamos con los puntajes promedio obtenidos, se observa que los alumnos provenientes de colegios municipalizados son los más bajos; cabe señalar que para obtener una beca se requiere un puntaje promedio de 550 puntos en lenguaje y comunicación y en matemáticas.

La Encuesta CASEN 2011 señala que los ingresos varían según el nivel educacional: para un trabajador que tiene estudios superiores o profesionales incompletos, el promedio mensual es de \$ 650 268; en el caso de educación superior o profesional completa, el promedio es de \$ 1 023 212. Además, como menciona el informe de la OCDE, en el sistema de admisión a la educación superior, la desigualdad entre los grupos socioeconómicos se produce en los alumnos de familias más pobres que provienen de colegios municipalizados.⁸ Dichos alumnos tienen menores posibilidades de aprobar la PSU, y si la aprueban, es menos probable que tengan buenos puntajes, lo que les impide entrar a las mejores universidades y obtener un mayor apoyo financiero. Aquellos que terminaron la educación superior perciben un salario 65% mayor al de quienes estudiaron en un instituto profesional y más del doble de quienes lo hicieron en un centro de formación técnica.

⁷ Treviño Villarreal, Salazar Muñoz y Donoso Rivas, “¿Segregar o incluir?” [n. 3].

⁸ *Revisión de políticas nacionales de educación* [n. 5].

La cobertura en educación superior rebasa el millón de estudiantes, lo que representa más de 50% de la población entre 18 y 24 años. En efecto, en veinte años se quintuplicó la cobertura en 30% entre las personas con menores ingresos lo cual, sin duda, es una buena noticia. Sin embargo, sólo 19.1% de los estudiantes del 10% más vulnerable de la población ingresa a la educación superior; en tanto que 93.3% del decil más rico logra ingresar a la educación terciaria. Los alumnos de menores ingresos tienen una menor proporción en la educación superior, en cambio los que poseen una mejor situación económica tienen probabilidades más altas de ingresar a las universidades, en vez de los institutos profesionales o centros de formación técnica.⁹

El programa MECESUP ha proporcionado una noticia esperanzadora para promover objetivos de política pública, lo que ha llevado al Ministerio de Educación al desarrollo de un nuevo instrumento piloto de asignación de recursos basado en resultados. Creado con financiamiento público, el denominado Convenio de Desempeño tiene básicamente tres grandes objetivos: 1) aumentar el acceso y la equidad, 2) aumentar la eficiencia externa y 3) aumentar la eficiencia interna del sistema. El cumplimiento de tales objetivos ha aumentado la tasa de graduación.¹⁰

Casos extremos de la desregulación universitaria

EN el año 2013 algunas instituciones fueron investigadas y cuestionadas por presunto fraude: Universidad de Las Américas, Instituto Profesional AIEP, Universidad Andrés Bello, Universidad del Mar, Universidad Central, Universidad Finis Terrae, Universidad Autónoma, Universidad Santo Tomás, Universidad del Desarrollo, Universidad San Sebastián, Universidad Bernardo O'Higgins y Universidad La República. En sesión de la Cámara de Diputados, Carlos Gajardo, fiscal a cargo, expuso que principalmente son tres los métodos de lucro que se utilizan en los planteles: *a)* a través de sociedades relacionadas, *b)* mediante el retiro de recursos —vía familiares—

⁹ Martínez Rodríguez y García Martínez, "Panorama de la enseñanza de responsabilidad social empresarial" [n. 4].

¹⁰ Ricardo Reich Albertz, Flora Machuca *et al.*, "Bases y desafíos de la aplicación de convenios de desempeño en la educación superior de Chile", *Ingeniare. Revista Chilena de Ingeniería* (Arica), vol. 19, núm. 1 (2011), pp. 8-18, en DE: <https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-33052011000100002>.

desde las universidades hacia sus sostenedores y *c*), a través de préstamos que las universidades hacen a centros relacionados, préstamos que no tienen tasas de interés ni plazos de pago.

Cabe ahora preguntarse por el futuro de la educación superior, ¿qué espera el Estado de sus instituciones? Desde el año 2006 la Universidad de Santiago de Chile ha encabezado la defensa de las universidades estatales y públicas, apelando a su misión central de ser inclusiva con los estudiantes talentosos pero financieramente desvalidos. Dicha institución también ha denunciado la falta de flexibilidad que sufren las universidades estatales con respecto a la utilización de recursos, lo que dificulta enormemente competir en igualdad de condiciones con las privadas, pues éstas no son objeto de supervisión financiera en la utilización de recursos públicos.

Los organismos públicos —y las universidades del Estado lo son— deben jugar con las reglas institucionales y al mismo tiempo proponer nuevas formas de gestión que les permitan innovar y crear a su vez reglas nuevas. Por tal razón, la propia Universidad de Santiago de Chile ha explicitado ante otros organismos del Estado que, a la hora de plantear propuestas para mejorar nuestra educación superior, es clave que el Estado reconozca la existencia de un pilar público en educación superior, constituido fundamentalmente por instituciones de origen estatal. Ello implica que el Estado —y nos referimos al gobierno y al Congreso Nacional, al Poder Ejecutivo y a los gobiernos regionales y municipales— debe definir la misión que quiere asignarle a las universidades estatales como sistema y a cada una de ellas en forma individual, tomando en consideración las particularidades de cada región y los estándares de calidad que el país necesita. Este desafío es urgente pues el debate no concluye democráticamente desde la última gran reforma universitaria de 1981.

La redefinición de la función de las universidades del Estado debe pasar por establecer mecanismos claros de financiamiento, que la Universidad y el desarrollo del país estén indisolublemente relacionados desde el ámbito local hasta el nacional, lo que significa considerar un nuevo vínculo entre Universidad estatal y Estado mismo. Como he afirmado en otras ocasiones, una vez definida la misión que la sociedad le asigna a las universidades estatales, debe establecerse un medio de financiamiento estratégico que permita sustentar dicha misión en el largo plazo y generar los mecanismos legales que favorezcan una mejor gestión de los recursos públicos y privados para cumplir con la encomienda. Nuestro compromiso con el Estado, en términos de desarrollo social y sustentabilidad de las

regiones y del país, implica tener un modelo formativo inspirado en los valores públicos: calidad, equidad, pluralismo, vinculación con la comunidad y pertinencia. Necesitamos darnos una misión específica y convergente entre las políticas del Estado y la autonomía universitaria para cumplir ese mandato.

Reforma educacional

En relación con la Reforma educacional, el programa de gobierno impulsado durante la presidencia de Michelle Bachelet establece que “la gratuidad universal plantea un cambio de paradigma. Ello implica pasar de la educación como un bien que es posible transar en el mercado y la competencia como mecanismo regulador de la calidad, a un sistema educacional coordinado que ofrece a las niñas, niños y jóvenes de Chile un derecho social garantizado por el Estado”.¹¹

La Reforma plantea que “la educación superior chilena debiera transitar desde un esquema de financiamiento público basado en la demanda, a uno que financia a las instituciones conforme a su misión, desarrollo y calidad”.¹² Hace referencia al mecanismo bajo el cual las instituciones obtendrán financiamiento basal y a que se mantendrán fondos competitivos para investigación. También indica que “las instituciones del Estado deberán contar con un modelo de gobierno universitario que, junto con la adecuada participación de la comunidad universitaria, recoja y exprese adecuadamente el interés general de la sociedad”.¹³

Con respecto al tema de la gratuidad, se plantea que ésta se obtendrá de manera progresiva y que en un periodo de cuatro años abarcará a los estudiantes pertenecientes al 70% de las familias con menores ingresos del país. La gratuidad será aplicable en instituciones que cumplan ciertas características.

Desde la Universidad de Santiago de Chile

EN respuesta a la invitación del Ministerio de Educación de formar parte de la Reforma educacional y presentar propuestas que

¹¹ Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018, en DE: <<http://www.subdere.gov.cl/sala-de-prensa/programa-de-gobierno-michelle-bachelet-2014-2018-2>>.

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

contribuyesen a la misma, en septiembre de 2014 la Universidad de Santiago de Chile realizó unas jornadas para hacer sus propios planteamientos, los que, en la misma fecha, fueron presentados a las autoridades gubernamentales mediante el documento “Jornadas sobre la Reforma Educacional: reflexiones desde la Universidad de Santiago de Chile”. A continuación se indican las sugerencias en lo correspondiente al Eje Financiamiento planteadas en dichas jornadas mediante la participación de académicos, estudiantes y funcionarios.

—La gratuidad y su asignación no debe regirse por un sistema de competencias entre las universidades; ella debe otorgarse hacia la oferta y tomando en consideración los costos que para las instituciones signifique esa gratuidad —docencia— en relación con las otras actividades de la educación superior.

—La gratuidad debe abarcar el séptimo decil de ingresos. El modelo de gratuidad debe considerar que los procesos de nivelación no forman parte de los programas regulares (como el Programa Propedéutico). Luego, los costos de los tiempos adicionales que un estudiante demore en su proceso de titulación deberán ser compartidos entre el estudiante y la institución (de acuerdo con el reglamento académico de cada Universidad). Debe incluir la posibilidad de cambio de carrera, con la misma lógica actual del sistema de becas y créditos, manteniendo el periodo de duración de la primera carrera.

—El financiamiento a la oferta no puede disociar las formas de financiamiento de los requerimientos sociales existentes. Estos últimos se expresan en necesidades de desarrollo económico, social y cultural, y son determinados en la nueva institucionalidad en vínculo constante con su entorno. Junto con lo anterior es necesaria una reponderación del costo de la docencia para cada una de las carreras y programas otorgados en la educación superior, y el establecimiento de un arancel de referencia, obligatorio para todas las instituciones, que disminuya notoriamente el valor de los actuales aranceles, los cuales incorporan otros gastos tales como el ejercicio de la extensión y de la investigación e, incluso, el lucro.

—El sistema de becas y ayudas debe ampliarse para asegurar la permanencia de los muchos estudiantes que no tienen recursos para hacer compatibles los años de estudio en la educación superior. Establecer fondos permanentes para que el Estado brinde un trato preferencial a las instituciones públicas que les otorgue independencia financiera.

—Deben existir fondos especiales que permitan el crecimiento, expansión y desarrollo del subsistema público para proyectar su hegemonía en tres rubros: *a)* modernización, *b)* desarrollo y *c)* expansión. Por otra parte, debe tomarse en consideración el financiamiento a la investigación e incrementar los recursos de manera exclusiva para las instituciones estatales complejas y acreditadas en ese ámbito.

De acuerdo con la última propuesta, la Universidad de Santiago de Chile se hace responsable de gestionar sus procesos en función de la calidad de los servicios educativos que presta y, además, optimizar el compromiso de inclusión social de estudiantes que provienen en su mayoría de los tres primeros quintiles de distribución socio-económica. Los estudiantes de la Universidad de Santiago de Chile provienen mayoritariamente de hogares vulnerables que tienen el menor ingreso per cápita nacional y cuyos padres, en su mayoría, no han tenido acceso a la educación universitaria. Asimismo, un tercio de los estudiantes que ingresan a nuestra Universidad provienen de la educación municipal.

Como parte de una política de inclusión social, dicha Universidad ha generado acciones que aportan en esta línea, tales como: el Programa Propedéutico, el Módulo Básico de la Facultad de Ingeniería, la extensión del horario de servicios de la Biblioteca Central, el Programa de Acceso Inclusivo, base del Programa de Acompañamiento y Acceso Efectivo, convertido en política de Estado desde mayo de 2014 por la presidenta Michelle Bachelet. Dicho programa busca restituir a estudiantes de sectores vulnerables el derecho a la educación superior, garantizándoles cupo en ella, lo que permite aumentar la equidad, diversidad y calidad en la educación superior y generar nuevas perspectivas en la educación media.

Para cumplir de forma responsable con este desafío se preparará a los estudiantes durante la educación media y posteriormente se les acompañará en el acceso a la educación superior, con una etapa de nivelación para que puedan mantenerse en el sistema y lograr su titulación. De esta forma la Universidad de Santiago de Chile ha encabezado la lucha por recuperar el sitio que corresponde a las universidades estatales y así permitir el desarrollo de su misión: incluir a los estudiantes talentosos más desposeídos y entregar calidad en su docencia, investigación y vinculación con el medio.