





# UN RECORRIDO POR LA HISTORIA RECIENTE DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR CHILENA

1967 - 2011

---

Editado por:

**Mónica Jiménez de la Jara y Francisco Durán del Fierro**

# Un Recorrido por la Historia Reciente de la Educación Superior Chilena

1967 - 2011

Una publicación académica de la Corporación Santo Tomás para Aequalis, Foro de Educación Superior

**AQUALIS**  
Foro de Educación Superior



Santiago Chile

## Editores:

---

Mónica Jiménez de la Jara  
Francisco Durán del Fierro

## Primera Edición:

---

1000 ejemplares  
noviembre de 2011

## ISBN

Nr° 978-956-7946-10-5

Inscripción de propiedad intelectual  
Derechos reservados para Aequalis, Foro de Educación Superior

## Diseño:

---

Corporación Santo Tomás

## Impresión:

---

Gráfica Andes Limitada  
Santiago - Chile  
noviembre de 2011.

# ÍNDICE

Presentación: Francisco Durán del Fierro .....	07
Discurso inaugural: Mónica Jiménez de la Jara .....	13
A modo de introducción: José Joaquín Brunner Ried Visión histórica de la evolución del sistema de educación superior chileno: hitos desde 1967 a la fecha .....	21
Primer coloquio: <i>Evolución de la estructura institucional: de la centralización a la descentralización; del Estado al mercado</i>	
• Raúl Allard Newman: Principales cambios en estructuras, políticas e instituciones de educación superior durante la reforma universitaria del 67 y en las políticas públicas de la década de los noventa .....	43
• Oscar Garrido Rojas: La reforma de 1981. Algunas correcciones necesarias. ....	71
• Álvaro Rojas Marín: ¿Cómo vive la universidad regional este cambio? .....	87
Segundo coloquio: <i>Evolución en el financiamiento a las instituciones de educación superior</i>	
• Eugenio Cáceres Contreras: El financiamiento de la educación superior en la década de los ochenta .....	97
• Andrés Sanfuentes Vergara: Hitos en el financiamiento de las instituciones de educación superior .....	121
• Emilio Rodríguez-Ponce: La reforma de 1981: un análisis de sus objetivos y sistema de financiamiento .....	129

---

Tercer coloquio: *Evolución histórica de la regulación en el sistema de educación superior*

- Hernán Larraín Fernández: Regulación de la educación superior: historia y desafíos ..... 145
- María José Lemaitre del Campo: Un recorrido histórico por los procesos de aseguramiento de la calidad..... 155
- Gonzalo Vargas Otte: Estructura de títulos y grados: consideraciones sobre su regulación ..... 163

Cuarto coloquio: *Los cambios y reformas necesarias hoy, de acuerdo al desarrollo educativo del país.*

- Giorgio Jackson Drago: Lineamientos para las reformas necesarias en la educación superior ..... 171
- Juan José Ugarte Gurruchaga: Políticas de educación superior: bases para un acuerdo ..... 181
- Sergio Bitar Chacra: Educación superior en Chile: avances hasta el 2010 y nuevos desafíos para el 2020 ..... 189

## PRESENTACIÓN

El presente libro del *Foro de Educación Superior Aequalis* es el resultado del seminario, “*Un recorrido por la historia reciente de la educación superior chilena: 1967-2011*”, realizado el 03 de agosto del 2011 en el Centro Cultural Gabriela Mistral. En el encuentro participaron destacados actores y analistas del mundo de la educación superior y de la política, espacio donde tuvieron la oportunidad de presentar sus respectivas experiencias y perspectivas con el fin de contextualizar el devenir de este nivel educativo en las últimas décadas, así como también, sus resultados y los desafíos pendientes.

La variedad de expositores y comentaristas, cada uno protagonista de un periodo determinado del desarrollo del sistema de educación superior chileno, hicieron de este seminario un encuentro valioso y pertinente para la reflexión y la profundización de los diagnósticos y los desafíos del futuro. El valor de estos análisis reside principalmente en que muestran que no es posible vislumbrar los próximos pasos necesarios para formular políticas públicas e institucionales sin considerar de forma adecuada el pasado y el recorrido histórico de la educación terciaria, en todos sus niveles. La historia es, de acuerdo a lo anterior, un insumo fundamental para comprender el presente y aventurar lineamientos de políticas públicas e institucionales para el mañana.

Efectivamente, una mirada retrospectiva, analítica y crítica sobre lo que se ha construido en las últimas décadas es necesario y deseable a la vez. Es necesario puesto que la historia de lo que se ha reformado representa el punto de partida de cualquier intento de transformar lo que perdura hasta hoy, sin importar si estas apuntan a cambiar los pilares que la inspiran o perfeccionar sobre la base del mismo paradigma. Es deseable, asimismo, debido al variopinto de perspectivas, opiniones, operaciones discursivas y hábitos del pensar que constituyen el contenido del debate sobre educación superior. Cada época histórica tiene su expresión en distintos paradigmas y formas de realizar las políticas públicas, motivo por el cual repasar los fundamentos y formas de legitimación de estas contribuye a diferenciar y delimitar los espacios de discusión y, al mismo tiempo, despeja el camino para el ejercicio de identificar y levantar propuestas.

---

En ese sentido, el libro que presentamos contiene una heterogénea pero detallada información sobre el recorrido histórico de la educación superior en Chile, a partir de la cual cada expositor presenta e identifica las falencias y virtudes actuales y, como consecuencia, delinea los pasos para corregirlas, o bien para consolidarlas, según sus respectivos puntos de vista. Todas ellas planteadas en torno a los ejes que el Foro Aequalis ha desarrollado en el último año, esto es, sobre la base de la participación, la pluralidad y la innovación.

El libro, al igual que el seminario, contiene un discurso inaugural, una presentación a modo de introducción y cuatro coloquios; estos últimos organizados de acuerdo a una temática en particular y con los expositores que, ha nuestro parecer, tienen algo relevante que señalar. El discurso inaugural estuvo a cargo de la Directora Ejecutiva de Aequalis y ex ministra de Educación, Mónica Jiménez de la Jara; estas primeras palabras tuvieron como objetivo enfatizar que el futuro del sistema de educación superior no puede ser avizorado si no es a través de las dos reformas estructurales precedentes, vale decir, la de finales de los años sesenta y la de principios de los ochenta. De modo general, se revisan las diferencias entre las dos reformas mencionadas, caracterizando y describiendo fundamentalmente la segunda y planteando asimismo ciertas preguntas sobre el sentido de estas y sus consecuencias para las instituciones que componen la totalidad del sistema.

La presentación de José Joaquín Brunner titulada, *“Visión histórica de la evolución del sistema de educación superior chileno: hitos desde 1967 a la fecha”*, plantea una revisión analítica de la evolución del sistema terciario en Chile, teniendo como referencia el esquema de Burton Clark. Incorpora el sistema chileno de educación superior en este mapa comparativo de modo de visualizar el desarrollo de sus formas de operación; el esquema está compuesto por tres vértices que se interrelacionan entre sí: el institucional, el estatal y el referido al mercado. De acuerdo a esto, el documento se divide en cuatro grandes hitos: desde 1960 a 1973, donde el autor ubica al sistema terciario chileno en el vértice institucional; 1973-1980, donde existe un notorio desplazamiento hacia el campo estatal; 1981-1990, periodo en el cual se aprueba un marco regulatorio y normativo que desplaza al sistema hacia el vértice de los mercados; 1990-2010, donde se realizaron una serie de políticas públicas que tuvieron como resultado el desplazamiento en dirección al centro, al tiempo que cada uno de los vértices reconfiguraba sus características. Por último, el documento de Brunner enfatiza en la necesidad de pensar en una nueva trayectoria para el periodo 2011-2020, basándose principalmente en medidas que afecten los distintos vértices del triángulo analizado a fin de configurar un escenario de mayor bienestar social.

El primer coloquio se denomina *“Evolución de la estructura institucional: de la centralización a la descentralización, del Estado al mercado”*. Los expositores de esta conversación fueron Raúl Allard, Oscar Garrido y Álvaro Rojas; la moderación de la misma estuvo a cargo de Pilar Romaguera. El primero de ellos fue rector de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso en la década de los setenta y subsecretario y jefe de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación en los noventa, quien posee una amplia experiencia respecto de los cambios institucionales acaecidos en las dos grandes reformas de los últimos treinta años. En ese sentido, el texto presentado se titula *“Principales cambios*

*en estructuras, políticas e instituciones de educación superior durante la reforma universitaria del 67 y en las políticas públicas de los noventa para asumir nuevos desafíos en democracia".* Sobre la base de sus experiencias, el autor muestra los hitos más relevantes de las políticas públicas enfocadas en la institucionalidad, tanto en la reforma universitaria de los sesenta, en la reforma refundacional de los ochenta, como en aquellas realizadas durante la década de los noventa, periodo en el cual el autor desempeñó distintos cargos públicos en el gobierno. Este análisis descansa sobre una detallada descripción de los acontecimientos sucedidos en las mencionadas épocas, enfatizando los aspectos comunitarios al interior de las universidades, las relaciones con el gobierno respectivo, las políticas enfocadas en la calidad y equidad y, por último, en los distintos aportes fiscales, distribuidos como ayudas estudiantiles o como desarrollo institucional. Todo lo anterior desde la perspectiva de un actor involucrado en los análisis y toma de decisiones, lo cual enriquece los datos y las actividades referidas.

Por su parte, Oscar Garrido, quien fuera el primer Director de Educación Superior en 1981, muestra de una manera rigurosa y detallada, en el texto denominado *"La Reforma de 1981: algunas correcciones necesarias"*, las principales ideas que legitimaron la reforma de los ochenta. Da cuenta de los Decretos con Fuerza de Ley (DFL) que reestructuraron la educación superior, la reorganización de las universidades estatales, los nuevos estatutos de las universidades del Estado y los, todavía en ciernes, procesos de acreditación institucional. Adicionalmente, presenta una serie de lineamientos que apuntan a la corrección de ciertas imperfecciones que la mencionada reforma no pudo solucionar, entre ellas cabe destacar, la estructura de títulos y grados, las iniciativas sobre el aseguramiento de la calidad, la flexibilización de las carreras de pregrado, la formación de profesores y la modificación de los estatutos orgánicos que rigen a la educación superior.

Por último, Álvaro Rojas, actual rector de la Universidad de Talca, elabora un documento en el cual se destacan las consecuencias de las reformas sobre las universidades estatales regionales, enfatizándose, en función de su experiencia, en la institución que preside. El texto llamado *"¿Cómo vive la universidad regional este cambio?"* representa, al mismo tiempo, una voz de alerta sobre estas consecuencias, puesto que los elementos centrales de estas todavía se encuentran presentes en la institucionalidad sobre la cual descansan.

El segundo coloquio, titulado *"Evolución en el financiamiento a las instituciones de educación superior"*, estuvo animado por Eugenio Cáceres, Andrés Sanfuentes y Emilio Rodríguez, mientras que la moderación estuvo a cargo de Alfonso Muga. El primero de ellos fue Director de Educación Superior durante la década de los ochenta y presenta un documento titulado *"El financiamiento de la educación superior en la década de los ochenta"*. En este se revisa, de forma descriptiva, el financiamiento estatal a lo largo de la década anteriormente señalada, junto al contexto, las bases conceptuales y el diseño original, y se los relaciona con su comportamiento real, constatando los ajustes, transformaciones y modificaciones de los que fueron objeto.

Por otra parte, Andrés Sanfuentes, coordinador de la unidad de financiamiento del Foro Aequalis, en su análisis denominado *"Hitos en el financiamiento de las instituciones de*

---

*educación superior*" expone los hechos fundamentales de las modificaciones realizadas sobre el financiamiento en la reforma de 1981, entregando de forma precisa los elementos que contribuyeron a su corrección.

El último expositor de este coloquio, Emilio Rodríguez, quien actualmente es rector de la Universidad de Tarapacá, ofrece el documento llamado *"La Reforma de 1981: un análisis de sus objetivos y sistema de financiamiento"*. En este análisis se presenta una mirada crítica a la reforma de los años ochenta sobre la base de la falta de legitimación de los pilares que la inspiraron y entrega una visión de los fundamentos que incluso hasta hoy forman parte del contexto de la educación superior. Frente a ese escenario, desarrolla un extenso examen de los mecanismos de financiamiento, principalmente los referidos a las instituciones de educación superior, junto con constatar los argumentos que prevalecen en la discusión académica. De este modo, realiza una mirada del cumplimiento de los objetivos de la reforma, profundiza sobre los aspectos centrales del financiamiento y, finalmente, incorpora su perspectiva sobre los próximos desafíos que debiera enfrentar la educación terciaria.

El tercer coloquio del seminario se denomina *"Evolución histórica de la regulación en el sistema de educación superior"*, el cual fue presidido por Hernán Larraín, María José Lemaitre y Gonzalo Vargas. Hernán Larraín, actual senador de la República, en su documento *"Regulación de la educación superior: historia y desafíos"* realiza una reflexión histórica de la reforma antes de ahondar en el tema específico de la regulación. De acuerdo a ello, ofrece una mirada previa y post reforma de 1981 para mostrar cómo se fue gestando la situación actual. Pone énfasis en la legislación, la estructura de títulos y grados que entregaban las universidades, el tipo de financiamiento y la calidad de las instituciones. Adicionalmente, señala los éxitos de los cambios acaecidos, como el aumento de la matrícula a través de una oferta diversificada, pero también expone los problemas derivados del funcionamiento del actual sistema. Finalmente, analiza qué tipo de regulaciones debieran incorporarse al sistema para su mejor funcionamiento; entre ellos cabe destacar la calidad, la educación técnica, los mecanismos de financiamiento de los estudiantes, las formas de concretar una mayor equidad y la fiscalización del lucro.

En el texto llamado *"Un recorrido histórico por los procesos de aseguramiento de la calidad, 1981-2011"*, María José Lemaitre ofrece el contexto a partir del cual la Reforma de 1981 pensó el tema de la calidad. En ese sentido, su exposición se divide en cuatro etapas, cada una de las cuales arroja una luz de los procesos asociados a esta temática: la primera de ella se refiere a la década de los ochenta y su excesiva desregulación; la segunda a la década de los noventa y la consolidación de la Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE) y la regulación al sistema privado; la tercera, específicamente el año 1999, la instalación de los procesos de aseguramiento de la calidad y finalmente, la cuarta etapa basada en el 2006, cuando se constituye el sistema nacional de aseguramiento de la calidad.

Gonzalo Vargas, actual rector del Inacap, presenta el documento *"Estructura de títulos y grados: consideraciones sobre su regulación"*, en el cual desarrolla el tema de la regulación

vigente en los últimos treinta años, de acuerdo a los títulos y grados y las correspondientes facultades que la ley establece para las distintas instituciones de educación superior. Para ello, el autor se enfoca principalmente en dos aspectos: el primero de ellos dice relación con la capacidad del sistema para enfrentar la masificación de la educación superior; el segundo se refiere a la naturaleza de los títulos y grados que establece la ley y su pertinencia sobre la base de la realidad nacional e internacional y sus proyecciones respecto al mayor peso relativo de la educación técnica de nivel superior.

El último coloquio se denomina "*Los cambios y reformas necesarias hoy, de acuerdo al desarrollo educativo del país*". En este panel participaron Giorgio Jackson, Juan José Ugarte y Sergio Bitar; la moderación estuvo a cargo de la Directora Ejecutiva de Aequalis, Mónica Jiménez. De acuerdo al texto de Giorgio Jackson, "*Lineamientos para las reformas necesarias en la educación superior*", existe una flagrante crisis en este nivel de educación, cuyos efectos se reflejan en los tópicos referidos a la institucionalidad y al esquema de financiamiento imperante. Enarbolando un claro diagnóstico sobre estas temáticas, haciendo hincapié en las deficiencias que tienen como consecuencia la desarticulación del mal llamado "sistema" de educación superior. Así también, señala lineamientos sobre la base de estas unidades temáticas de modo de visualizar los desafíos más urgentes para sortear la crisis actual.

Desde otro punto de vista, Juan José Ugarte, jefe de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación, en su documento "*Políticas de educación superior: bases para un acuerdo*", esgrime un recorrido histórico de los principales éxitos de la educación superior, enfatizando los resultados del modelo de educación: el aumento de la cobertura, de las oportunidades y la concreción de los sueños de las familias chilenas. Del mismo modo, evalúa los aspectos asociados a la institucionalidad y al financiamiento de la educación superior, dando cuenta de las cifras y de las reformas que han reformulado las ineficiencias que han emergido a lo largo de las últimas décadas. Adicionalmente, entrega una suerte de hoja de ruta de las tareas que el gobierno actual pretende llevar a cabo durante el resto de su gestión.

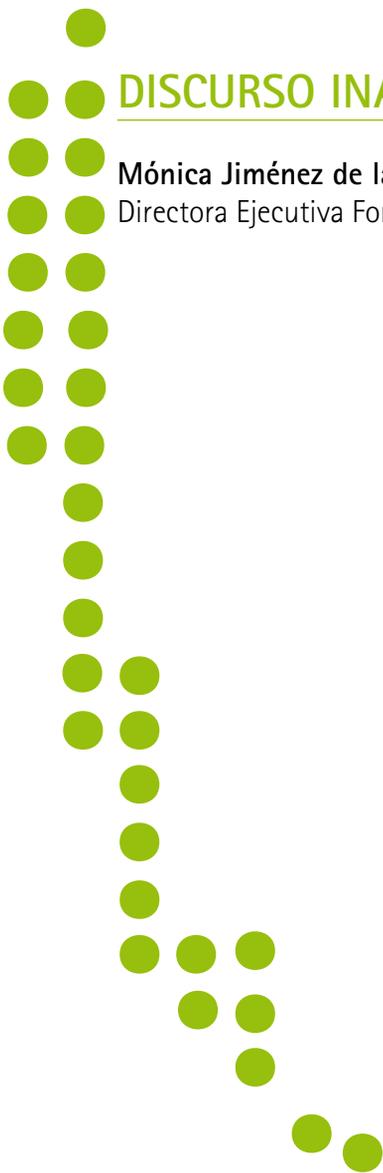
El último documento de este coloquio es de Sergio Bitar, ex ministro de Educación, el cual se llama "*Educación superior en Chile: avances hasta 2010 y nuevos desafíos para el 2020*". En su primera parte, se destacan los avances de las políticas públicas implementadas durante los gobiernos de la Concertación, principalmente refiriéndose al aumento explosivo de la matrícula, el fuerte gasto fiscal en educación, en todos sus niveles, los sistemas de aseguramiento de la calidad –incluyendo la acreditación– y las iniciativas tendientes a incorporar a los quintiles de menores recursos en la educación superior, entre otras. La segunda parte se refiere a los desafíos que, desde su visión, merecen ser atendidos de manera inmediata; entre ellos, señala, son los relacionados con los aspectos legales, institucionales y financieros. Asimismo, dice que se necesita una reforma mayor que abarque el aumento sostenido de la cobertura, en todos los niveles socioeconómicos, mejorar la acreditación de la calidad, realizar una reorganización institucional, aumentar el financiamiento e incentivar la investigación científica y tecnológica. Sin embargo, todas estas transformaciones deben estructurarse sobre la base de un acuerdo político, cuyo

---

sustento debe darse en actividades deliberativas, en un acuerdo social y transversal.

Como se puede apreciar, el presente seminario muestra una amplia variedad de opiniones, diagnósticos y propuestas que evidencian la complejidad, pero también lo fascinante, del tema. Cabe destacar, además, que este encuentro estuvo marcado por los movimientos estudiantiles y sociales que imprimieron una pauta durante la mayor parte del 2011, lo cual constituye un atractivo más para indagar y profundizar en estos análisis y reflexiones.

Francisco Durán del Fierro  
Editor



**DISCURSO INAUGURAL**

---

**Mónica Jiménez de la Jara**  
Directora Ejecutiva Foro Aequalis





**Mónica Jiménez de la Jara**  
Directora Ejecutiva Foro Aequalis

Estudió trabajo social en la Pontificia Universidad Católica de Chile y es Master en Educación para el Trabajo Social, Catholic University of America, Washington D.C. Ex rectora de la Universidad Católica de Temuco (2004-2007) y ex Ministra de Educación (2008-2010).

---

## Discurso inaugural

Hace un año, cuando se dio inicio al *Foro de Educación Superior Aequalis*, y se pensó la realización de este Seminario denominado "Un recorrido por la historia reciente de la educación superior chilena, 1967-2011", jamás sospechamos que los acontecimientos sociales y los fenómenos subyacentes harían reventar el tema de la educación superior ante nuestras narices.

El contexto que dio origen al Foro se basaba en la convicción que la educación superior necesitaba una profunda y concienzuda reflexión. Era de consenso, asimismo, que algunos instrumentos de política pública estaban obsoletos en relación a los desafíos que había que enfrentar, sin embargo, existía la certeza de que aun había tiempo para una reflexión serena e innovadora.

Este seminario, por lo tanto, se concibió en ese escenario: el de la reflexión para una acción programada y no apurada. Aunque en algún momento se pensó en suprimirlo por atemporal, se decidió realizarlo y continuar con los objetivos de este, para dar la oportunidad a diferentes actores de pensar los cambios, a la luz de la historia reciente.

En ese sentido, el sistema de educación superior chileno actual y futuro no puede ser concebido ni comprendido si no es a la luz de sus dos últimas reformas generales. La primera de ella ocurrió hacia fines de la década de los sesentas y se debió, fundamentalmente, a las dificultades administrativas en las universidades más grandes del país y a la necesidad de insertarlas en mejor forma al medio social a través del cumplimiento de las funciones

---

de investigación y extensión. Por ese motivo, se levantó un poderoso movimiento reformista, cuyas consecuencias estuvieron en una reestructuración "hacia adentro" de dichas instituciones, pero sin una referencia explícita hacia el conjunto del sistema. Por lo mismo, algunos expertos han establecido que esa reforma es en la actualidad irrelevante a la luz de la creciente diversificación; pero otras posturas sostienen que algunas de las consecuencias de esta reforma aun tienen importancia en la dinámica de algunas importantes instituciones. Por este motivo, es importante debatir acerca de cuáles de estos elementos permanecen, y en qué medida aportan o dificultan las mejoras necesarias hoy en día.

Otra cosa ocurre con la reestructuración acaecida 14 años después. Para el año 1980, el sistema universitario estaba compuesto de ocho instituciones matrices, dos de estatuto público y seis de estatuto privado, todas con financiamiento directo del Estado. Las universidades estatales y algunas privadas se habían expandido, en distintos momentos de su pasado, creando un total de 31 sedes en las más importantes ciudades del país. La Universidad de Chile, ya en 1960, inició un proceso de descentralización, primero con los colegios regionales, luego con las sedes con abundancia de carreras de pedagogía. Los establecimientos públicos cubrían más del 60% del total de matrícula de carreras de pregrado, siendo la Universidad de Chile la de mayor tamaño, al punto que dos de cada cinco estudiantes lo hacían en dicha universidad. Fuera del sector universitario existía, un conjunto de institutos, escuelas, centros de capacitación y academias no reconocidos formalmente, que impartían una serie de cursos y carreras de corta duración, algunas de nivel post-secundario. La expansión que estas instituciones habían desarrollado era señal de la presencia de una demanda por educación terciaria no satisfecha a través de los planteles del sector formal (Muga, 1990).

El año 1981, durante el gobierno militar, mediante Decretos con Fuerza de Ley, DFL N° 1, 2, 4, 5 y 24 se produce una reestructuración del sistema de educación superior. Mediante el DFL N° 1, se define la institución universitaria en cuanto a sus fines y principios de organización y fija normas sobre cómo crearlas y regular su funcionamiento inicial; mediante el DFL N° 2, se establece la obligación de los rectores de las universidades existentes de proponer un programa de reestructuración de ellas al Presidente de la República; mediante el DFL N° 4 se establecen normas sobre el financiamiento de las universidades —aporte fiscal directo e indirecto—, mediante el DFL N° 5, se define los institutos profesionales y establece normas sobre su creación y posterior regulación inicial; y mediante el DFL N° 24, se define los centros de formación técnica y dispone normas para su creación y supervisión. Estos cambios impulsados por el gobierno (Brunner, 1986; González, 1988; Muga, 1990) partían de un diagnóstico de la situación en el que se daba énfasis a apreciaciones y calificaciones inspirados en fundamentos ideológicos y doctrinarios. De las universidades se sostenía, por ejemplo, que constituían un espacio opaco y con fuertes rasgos de monopolio interno; adicionalmente, estaban financiadas sobre la base del presupuesto del Estado, ajenos a cualquier mecanismo de supervisión centralizada o descentralizada y, además, sin ningún plan de crecimiento sistémico. Este escenario no contribuía a la competencia entre aquellas instituciones y, por lo tanto, lo que existía era una suerte de acuerdo implícito para que no surgieran nuevas universidades. Asimismo, en esta época era de consenso desde el gobierno denominar a la reforma de finales de los sesenta de

acuerdo a prismas nocivos y perjudiciales para el sistema en su conjunto. De acuerdo a Capel (2005), los efectos perniciosos de la reforma mencionada se resumían en que:

- Había pocas opciones para los egresados de la enseñanza media y no se brindaba garantía de seriedad académica en las existentes.
- Las universidades, especialmente las estatales, habían tenido un crecimiento desmesurado.
- La formación de profesionales (en particular en las sedes de provincia de las universidades estatales) era de baja calidad y se daba una prolongación artificial en la duración de las carreras.
- Los establecimientos presionaban constantemente para obtener aumentos de asignación de recursos estatales y la ocupación de estos fondos para subsidiar los costos de docencia contribuía a una distribución regresiva del ingreso.

Los lineamientos de las políticas públicas que se propusieron estaban orientados a enmendar los aspectos anteriormente señalados y se inscribían, en general, en el esquema de las "modernizaciones" del sector social impulsadas por el gobierno de la época. En este sentido, cabe preguntarse: ¿cuáles eran esas medidas? Según Capel (2005) estas eran:

1. Favorecer la diversificación institucional de la educación post-secundaria en tres niveles: universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica.
2. Proceder a redimensionar la extensión territorial y el tamaño de las universidades estatales, desmembrándoles sus sedes regionales y creando, a partir de ellas o de su fusión, nuevas universidades e institutos profesionales. Todo esto para desconcentrar el poder de las anteriores universidades estatales y reducir su influencia. Además, con la creación de corporaciones regionales se estaría contribuyendo a dinamizar el sistema, al producir una mayor competencia que produjera una mejoría cualitativa del quehacer docente en cada una de ellas.
3. Adecuar el funcionamiento de las universidades privadas con aporte fiscal. Se esperaba que estas entidades contribuyeran con su reestructuración a darle mayor nitidez orgánica al perfil diseñado para las universidades.
4. Limitar la regresividad en la asignación de los recursos estatales al sector, modificando el sistema de aportes a las instituciones que recibían fondos, disminuyendo los subsidios directos e incentivando el autofinanciamiento a través de cobros privados a los servicios que prestan.
5. Además, y como una medida complementaria, para estimular un mejoramiento en la calidad de la formación, se dispuso establecer un nuevo mecanismo de financiamiento estatal que beneficiara a las instituciones cuyas carreras fueran escogidas por los mejores postulantes para ingresar al sistema.
6. Con el propósito de garantizar la equidad en el acceso al sector universitario de los

---

más capaces, se dispuso la creación de una línea de préstamos de largo plazo —con fondo fiscal— destinado a que los estudiantes de menores recursos pudieran financiar los respectivos aranceles de matrícula y un programa de becas orientado a los alumnos de menores recursos económicos.

¿Cuál fue el sentido de las medidas anteriores?

Hay quienes señalan que las medidas descritas se insertan en un esquema de desestatización, de desconcentración de la distribución del poder y de privilegiar el mercado como mecanismo de asignación de recursos y de regulación del crecimiento del sistema, que fue propio del modelo de desarrollo y de modernización impulsado por el gobierno militar.

Se podría resumir que se buscaba la reestructuración del sistema de educación post-secundaria y la privatización del sistema en cuanto a la propiedad de las nuevas instituciones que emergieran, a las fuentes de financiamiento y a la caracterización de la gestión administrativa que tendrían que competir y aumentar su eficiencia interna y su productividad.

En 1990 asume la Presidencia de la República don Patricio Aylwin A., apoyado por la Concertación de Partidos por la Democracia. Desde esa fecha y durante los gobiernos posteriores, el sector de educación superior avanzó en áreas específicas, como financiamiento (Ley 19.287 sobre fondo solidario de crédito universitario, sistemas de becas, Ley 20.027 sobre CAE, financiamiento institucional etc.). También lo hizo en lo relativo al aseguramiento de la calidad (CNAP y LEY 20.129).

Los gobiernos de la Concertación se adecuaron al marco legal impuesto por la Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE) de 1981, sin registrarse una "gran reforma" del sistema de educación superior. ¿Cuáles fueron los cambios que logró introducir durante veinte años? El dilema libertad/controles públicos, es decir, la regulación del sistema ¿tuvo avances? ¿Qué rol ha jugado el Consejo de Educación Superior y cuál la Comisión Nacional de Acreditación? Mirado el sistema desde la calidad y equidad, ¿qué avances se lograron durante ese periodo?

Como vemos hay una evolución histórica de las políticas de educación superior. Hoy estamos frente a un nuevo escenario, el país ha tenido crecimiento económico sostenido, tiene una tasa de graduación de educación secundaria superior a la de España, Nueva Zelanda, México, jóvenes todos que presionan por ingresar a la educación terciaria. Las respuestas de ayer no son suficientes para un gran sector de la población y a la luz de la historia, del desarrollo educativo chileno, latinoamericano y mundial y de los acontecimientos recientes es necesario identificar los cambios y reformas que debieran hacerse al sistema de educación superior.

Esta es la razón de este encuentro, puesto que necesitamos:

- Analizar, en primer lugar, con una perspectiva de treinta años de historia, la reforma a la educación superior realizada durante el gobierno militar (1981-1989);
- mirar, posteriormente, cada uno de los periodos y etapas de transformaciones a la Educación Superior Chilena (sesentas, ochentas, noventas y proyecciones actuales), a la luz de tres ejes fundamentales: estructura institucional, financiamiento y regulación.
- Identificar, por último, en función del desarrollo educativo chileno, los cambios y reformas que debieran hacerse al sistema de educación superior.

El seminario aborda, por lo tanto, los temas anteriormente mencionados, los cuales son de gran vigencia, tanto para la agenda del gobierno en materia de educación superior como para los distintos actores participantes de aquella: estudiantes, académicos y autoridades. El desarrollo de la educación superior es tarea de todos y es nuestro deber resguardar su consolidación sobre la base del diálogo participativo y deliberativo.

---

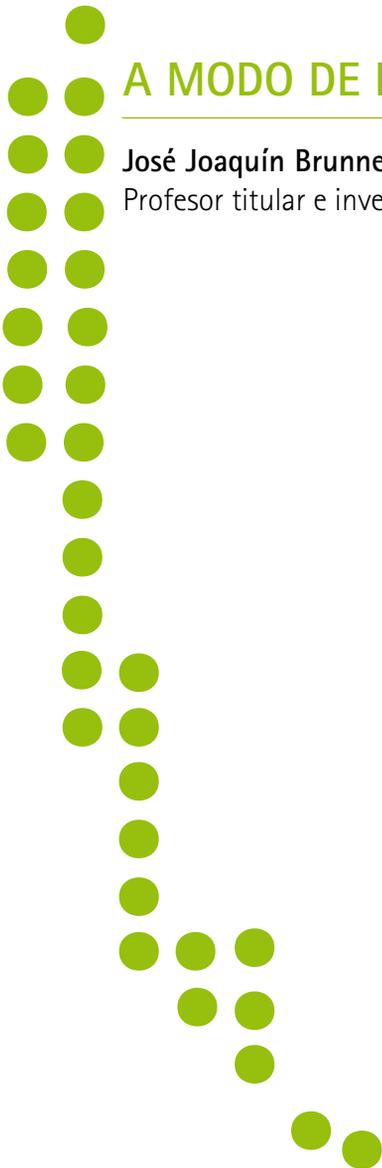
## Referencias

Brunner, J. J. (1986). *Informe sobre la educación superior en Chile*. FLACSO, Santiago de Chile.

Capel, A. (2005). *Cambios en el sistema de educación superior en Chile y sus efectos en la gestión financiera*. Revista Calidad de la Educación, Consejo Superior de Educación N° 22, pp. 283-383.

González, L. E. (1988). *Privatización y redistribución de la Educación Terciaria en Chile en La Educación Superior Privada en Chile. Antecedentes y Perspectivas*. Corporación de Promoción Universitaria, (CPU). Santiago - Chile.

Muga, A. (1990). *El sistema educativo de nivel post-medio en Chile: estructura y componentes, 1981-1989*. En *La Educación Superior en Chile: Un sistema en transición*. Colección Foro de la Educación Superior, pp. 259-406.



## A MODO DE INTRODUCCIÓN

---

**José Joaquín Brunner Ried**

Profesor titular e investigador de la Universidad Diego Portales





### José Joaquín Brunner Ried

Director Cátedra Unesco de Políticas Comparadas de Educación Superior, Universidad Diego Portales

Director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (1976-1984). Ex ministro Secretario General de Gobierno (1994-1998); fue Vicepresidente del Consejo Superior de Educación; presidió el Comité Presidencial de Modernización de la Educación Chilena (1994) y el Comité Presidencial de Política de Educación Superior (1990). El año 2006 integró el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación y el año 2010 el Panel de Expertos que presentó recomendaciones de política al Ministerio de Educación.

## Visión histórica de la evolución del sistema de educación superior chileno: hitos desde 1967 a la fecha

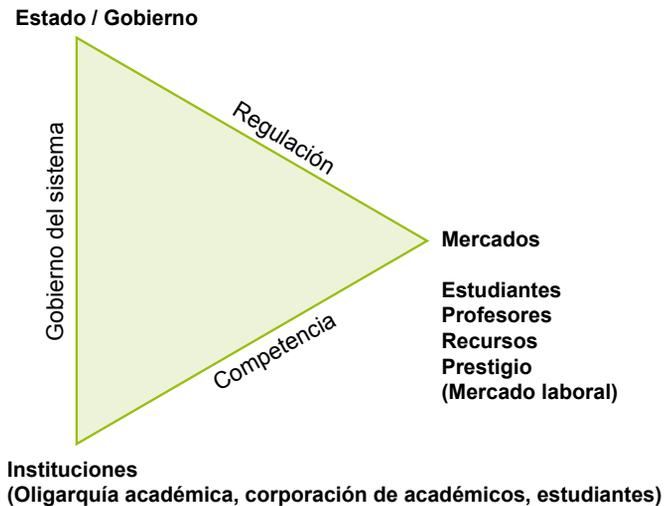
En la presente reflexión, se emplean dos guías conceptuales para el análisis de la evolución y transformación de nuestro sistema de educación terciaria durante las últimas cinco décadas. En lo esencial se hace uso del ya clásico esquema de Burton Clark (1983), al cual se añade la idea del carácter "dependiente de la trayectoria" de dicha evolución.

Sostiene Clark (1983) que el desenvolvimiento de estos sistemas resulta de la interacción entre tres componentes, los cuales representa gráficamente en los vértices de un triángulo: primero, las *instituciones* o corporaciones académicas que se comportan estratégicamente en relación con el *Estado* (el segundo componente), el cual actúa a través de políticas, comandos administrativos y la asignación de subsidios y con los mercados relevantes (el tercer componente), donde las instituciones compiten por estudiantes, personal académico, recursos de diverso tipo y prestigio (Gráfico1).

\*Este artículo fue preparado en el marco del Proyecto Anillo (SOC01) de Políticas de Educación Superior que cuenta con el apoyo de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica del Gobierno de Chile. La responsabilidad del texto es exclusivamente de su autor. Una versión preliminar se presentó al Seminario "Un recorrido por la historia reciente de la educación superior chilena", organizado por Aequalis, Foro de la Educación Superior Chilena, realizado en el Centro Cultural Gabriela Mistral, 03 de agosto de 2011.

---

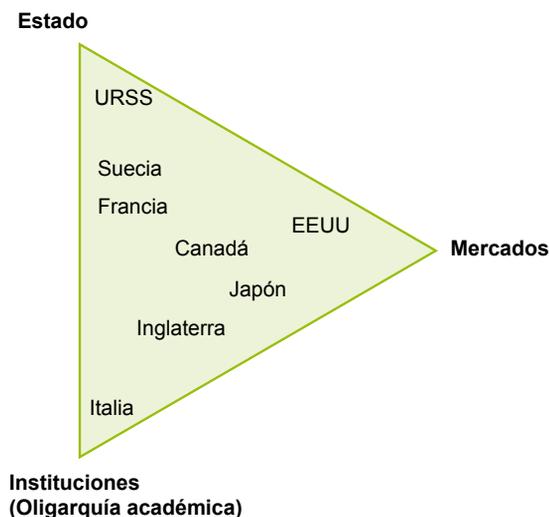
**Gráfico 1**  
**Triángulo de Clark: Elementos conceptuales**



Fuente: sobre la base de Clark (1983)

En perspectiva histórico comparativa, el entramado de interacciones resultantes genera dinámicas evolutivas de diferente índole según la posición que los sistemas nacionales ocupan en el espacio de Clark y, agreguemos nosotros, su trayectoria previa de conformación y desarrollo. "Cada esquina del triángulo representa, entonces, el extremo de una forma [de coordinación entre los varios elementos de un sistema] y un mínimo de presencia de las otras dos, y una diferente localización de los sistemas dentro del triángulo refleja combinaciones, en grados diversos, de los tres componentes" (Clark, 1983) (Gráfico 2).

## Gráfico 2 Triángulo de Clark: Sistemas nacionales



Fuente: sobre la base de Clark (1983)

Para ilustrar su tesis, nuestro autor emplazó a comienzos de los años 1980 ocho sistemas nacionales dentro de este espacio, caracterizando comparativamente su forma básica de operación en función de su cercanía o lejanía respecto de los vértices y los lados del triángulo. En las posiciones extremas situó al sistema de la URSS (y en menor medida los de Suecia y Francia), más próximos al polo del estado y propensos, por lo mismo, a evolucionar al compás de las directrices de la política y las decisiones de la burocracia. En el extremo inferior, al sistema italiano, dependiente para su transformación y evolución primordialmente de las actuaciones y decisiones de una "oligarquía académica" —como la llamó Clark (1977)— que controlaba desde dentro al sistema y le imprimía sus movimientos.<sup>1</sup> Y, finalmente, en el extremo derecho, al tercer tipo, encarnado por la educación terciaria de los Estados Unidos, cuyo dinamismo se debía principalmente a la competencia entre instituciones en contextos de intercambio.

<sup>1</sup> Clark emplea el ejemplo de Italia en los años 1960 para construir el tipo ideal de dominación y coordinación por una oligarquía académica. Trátese de un sistema, sostiene, donde las relaciones de mercado prácticamente han desaparecido y, con ellas, la iniciativa de las instituciones y la competencia entre ellas. Al mismo tiempo, una débil burocracia estatal ofrece una apariencia de control público tras la cual los profesores catedráticos ejercen el poder primario. En varias instancias estos detentadores del poder se unen mediante redes informales o en instancias formales y obtienen control sobre los organismos nacionales responsables de la contratación del personal académico, el currículo, las finanzas universitarias y la investigación (Clark, 1983).

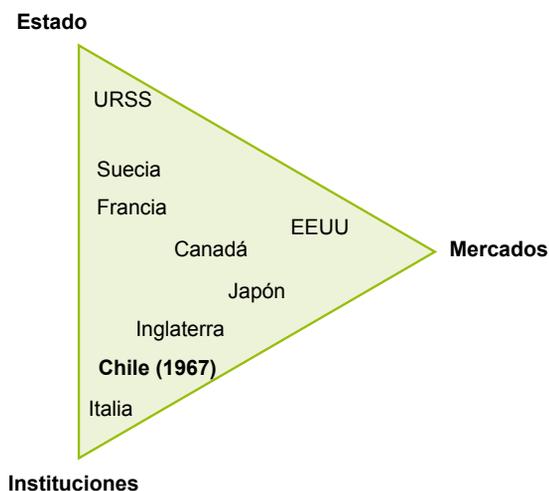
Sin duda, se simplifica al máximo el análisis infinitamente más rico de Clark y los variados usos que se han hecho de él.<sup>2</sup>

## I. 1960 – 1973

El interés, en cualquier caso, no es discutir el valor metodológico o heurístico de este esquema de análisis —se da por sentada su utilidad— sino situar dentro del triángulo *clarkiano* al sistema chileno según sus características distintivas a comienzos de los años 1960, tal como aparece ahora interpolado (anacrónicamente, es cierto) en el Gráfico 3 entre los demás sistemas nacionales.

Gráfico 3

### Triángulo de Clark: Sistemas nacionales (fines de los años 1970). Incluyendo a Chile alrededor de 1965



Fuente: Brunner (2009) sobre la base de Clark (1983)

<sup>2</sup> En efecto, lo que aparece aquí como un dispositivo relativamente estático y descontextualizado, construido en torno a unas representaciones típico-ideales—instituciones, estado y mercado—debe entenderse más bien como un mapa para ubicar comparativamente diferentes sistemas nacionales de educación terciaria según sus modalidades de coordinación y conflicto y los mecanismos que rigen su evolución. A su vez, estos sistemas difieren de múltiples otras maneras y son producto, cada uno, de distintas trayectorias históricas. Asimismo, se desenvuelven en contextos de estado y mercado específicos y propios de cada sociedad; aquellos articulados en torno a procedimientos político-administrativos y regulatorios de base nacional-estatal y estos en torno a diversas formas competitivas de intercambio de servicios, recursos y reputaciones según las características de los mercados nacionales. Véase, por ejemplo, Salazar & Leihy (2011); Brunner (2009); Jongbloed (2003).

Se fija aquí el punto de partida del relato del presente texto, el que luego permitirá dar cuenta de los desplazamientos de nuestro sistema dentro del triángulo de Clark durante las cinco décadas siguientes.<sup>3</sup>

¿Qué podemos decir, entonces, del sistema chileno de los años 60, previo a la reforma de 1967?

En lo que aquí interesa, se trataba de un pequeño aparato institucional compuesto por ocho universidades, las cuales representaban la culminación evolutiva de un peculiar régimen mixto de provisión de educación superior. Se hallaba conformado por dos instituciones estatales —una creada en la primera mitad del siglo XIX, la otra en el siglo XX— y seis universidades privadas, tres de ellas fundadas dentro del dominio confesional de la iglesia católica y otras tres, no-confesionales, creadas en regiones con apoyo del Estado; en un caso por un gran empresario porteño y en los otros dos por grupos de élite dentro de las respectivas comunidades locales. La renta nacional —con un gasto fiscal equivalente al 1,08% del PIB—financiaba casi completamente este mínimo sistema que atendía apenas 55 mil estudiantes en 1967, con una tasa bruta de cobertura de un 7,1%, en un momento en que recién se había universalizado la educación primaria y la educación secundaria excluía aun un 79 % de los jóvenes de la cohorte respectiva.

Se trataba pues, estrictamente, de un sistema minoritario y altamente selectivo, que en Santiago y regiones ofrecía algunas avenidas de movilidad mesocrática, pero que en el caso de las universidades católicas de la zona central, se hallaba bajo la hegemonía religiosa y política conservadora, estrechamente asociada al estamento oligárquico tradicional, cuyo poder e influencia estaban en franco declive. La reforma universitaria del año 1967 tuvo por eso sus expresiones más intensas en las universidades católicas de Valparaíso y Santiago<sup>4</sup>, donde los estudiantes primero y enseguida algunos grupos de académicos, impusieron una agenda de secularización y modernización institucional, participación estudiantil en la elección de las autoridades y apertura de la academia al entorno, desencadenando el comienzo de un proceso de profesionalización de las actividades docentes y de investigación en los respectivos claustros.

Sin embargo, estos cambios y la positiva evolución del marco de política gubernamental que ellos contribuyeron a producir—como el aumento de la cobertura, el incremento del gasto, la expansión de la actividad científica, un mayor dinamismo de las humanidades y las ciencias sociales, etc.—no alteraron, por así decir, la posición del sistema en el triángulo de Clark. Al contrario, se reforzó al consagrarse la autonomía secular de las universidades católicas y aumentar, en general, el poder, la influencia y la visibilidad de las instituciones, dotadas ahora de gobiernos con mayor legitimidad y capacidad de negociar con el Estado.

<sup>3</sup>Para un análisis detallado de las políticas de educación superior y la evolución del sistema en Chile durante este periodo de cinco décadas, véase Brunner (2009).

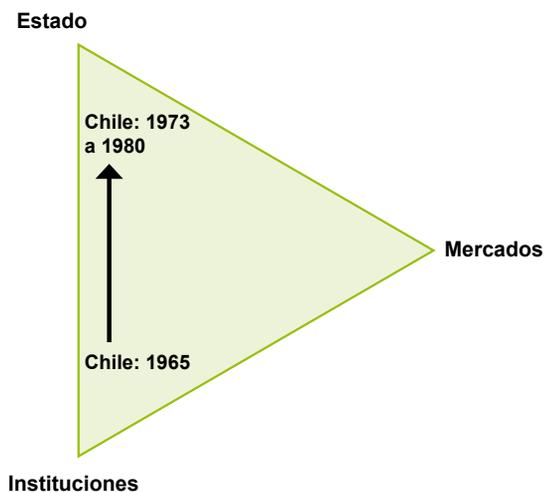
<sup>4</sup>Para un análisis en profundidad de esta tesis, véase Brunner (1985).

Tampoco se interrumpió este posicionamiento con la intensificación de la lucha política a comienzos de los años 1970, la que a veces se manifestó con virulencia en los claustros universitarios. De hecho, el carácter mixto del sistema, igual que la independencia de las universidades privadas, ni siquiera fueron puestos en duda, siguiendo ellas su evolución en la senda de su trayectoria histórica.

## II. 1973 – 1980

Solo tras el golpe militar, en septiembre de 1973, vino a alterarse drástica y dramáticamente esta trayectoria, no en los elementos constituyentes del régimen de provisión sino, más bien, en los aspectos de poder y control (Gráfico 4).

**Gráfico 4**  
**Triángulo de Clark: Chile 1973–1980**



Fuente: Brunner (2009) sobre la base de Clark (1983)

En efecto, durante la primera etapa de la dictadura (1973–1980), la situación de la educación superior se caracterizó, ante todo, por la intervención política del sistema, la designación de rectores delegados a cargo de las universidades y el fin del autogobierno de las instituciones. Se puso término, en consecuencia, a la autonomía universitaria y a las libertades de enseñanza, aprendizaje e investigación junto con instaurarse la represión de la academia disidente.

En breve, el sistema pasó a ser directamente comandado desde el gobierno; los cuerpos académicos perdieron su influencia y el sistema se estancó en su crecimiento. Su tradicional configuración colegial fue atenazada organizacionalmente y las relaciones de las universidades con su entorno y diversas partes interesadas externas se redujo al mínimo. La matrícula evolucionó negativamente durante este periodo, pasando de 135 mil alum-

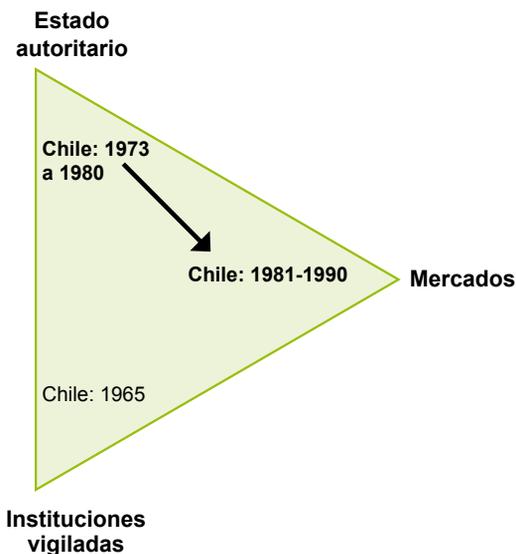
nos en 1974 a 119 mil en 1980, momento en que la tasa bruta de participación se ubicó en 10,6%. El gasto público cayó asimismo de 2% del PIB en 1974 a 1,05% en 1980. Todo esto contribuyó a acrecentar el carácter excluyente del acceso a la educación superior y a reducir su irradiación dentro de la sociedad.

### III. 1981 - 1990

Luego, a partir de 1981, el gobierno militar impuso un giro a su política frente a la educación superior, aprobando un nuevo marco legislativo que buscaba desplazar el centro de gravedad del sistema en dirección de los mercados (Gráfico 5).

Gráfico 5

#### Triángulo de Clark: Chile 1981-1990



Fuente: Brunner (2009) sobre la base de Clark (1983)

Efectivamente, a contramano de un sistema que se hallaba intervenido, reprimido y estancado, se instituye legalmente un mercado para la educación terciaria y se invita a privados—políticamente habilitados—a participar, casi sin barreras de acceso, en la oferta de cursos y programas conducentes a grados académicos y títulos técnicos y profesionales. El mercado emergente poseía escasas regulaciones, operaba sin garantías de calidad y con una completa falta de transparencia.<sup>5</sup> De acuerdo a la filosofía que inspiró esta política, la libre elección entre ofertas competitivas fundaba la soberanía del consumidor—dotado del triple poder de mantenerse leal a su opción, levantar la voz para exigir su mejoramiento o retirarse de ella. De esta manera, se decía, quedaba asegurada la calidad de dichas

<sup>5</sup> Para un análisis en profundidad de esta tesis, véase Brunner (1985).

---

ofertas; se eliminaban aquellas de peor factura y los consumidores o usuarios del servicio recibían *value for money*, según se proclamaba por aquellos años en la Inglaterra de Ms. Thatcher (1979-1990).

Dicho de otra manera, aquella estrategia inicial no poseía atisbo alguno de los males que aquejan a los mercados educacionales si no son apropiadamente guiados y supervisados por la autoridad pública, como ya había previsto John Stuart Mill (1869). Decía allí que muchas cosas hay que el libre comercio hace pasablemente bien, pero que en el caso de los mercados educacionales era necesario tomar una serie de recaudos, pues la competencia tanto podía llevar al triunfo de la simulación fraudulenta como a la excelencia auténtica. Para alcanzar esta última debía reunirse una serie de condiciones—entre ellas, información para juzgar la calidad de las ofertas—pues de lo contrario se corría el riesgo de que la educación ofrecida por el mercado se convirtiera en una estafa para los ignorantes.<sup>6</sup>

Tampoco se previeron las distorsiones que generaba en el sistema el contexto de intervención y represión de la autonomía y las libertades académicas; la debilidad de instituciones privadas nacidas al margen de cualquiera exigencia académica y solidez financiera; el reconocimiento oficial otorgado bajo condiciones de favoritismo político; el desmembramiento de las dos instituciones estatales motivado por consideraciones de poder únicamente y los drásticos efectos anti-equitativos y excluyentes causados por la reducción del gasto fiscal en este sector y el traslado de costos a los estudiantes y sus familias bajo un menguado esquema de apoyo a la demanda.

#### IV. 1990 – 2010

A pesar de que en ambos lados del espectro ideológico hay quienes sostienen que las políticas implantadas en 1981 e implementadas a lo largo de esa década fueron luego prolongadas con esmerada continuidad durante las dos siguientes décadas—esto es, ya recuperada la democracia—me parece a mí que durante este periodo ocurre algo muy distinto.

Más bien, mi hipótesis es que todos los rasgos característicos de aquellas políticas fueron revertidos a partir de 1990. Es decir, con la recuperación de la democracia, el diseño original —de corte netamente neoliberal— es abandonado, justo en el aspecto más esencial de dicho diseño, que consistía en el retiro del Estado de sus responsabilidades directas e indirectas en el campo de la educación superior, bajo la inspiración del equivocado supuesto de que los mercados por sí solos —o el libre comercio según decía Stuart Mill— tienen la virtud de asegurar la cantidad y calidad de educación terciaria requeridas por la sociedad.

Por el contrario, desde el momento que el Estado recobra su legitimidad democrática, el gobierno retoma también su papel en el manejo del sistema implementando —más bien que mal en las condiciones de la época, creo yo— coetánea o sucesivamente, un conjunto

<sup>6</sup> Véase Mill, J. S. (1967).

de acciones que buscan institucionalizar, regular, transparentar y tornar más accesible el sistema de educación superior.

Entre estas acciones destaco rápidamente:

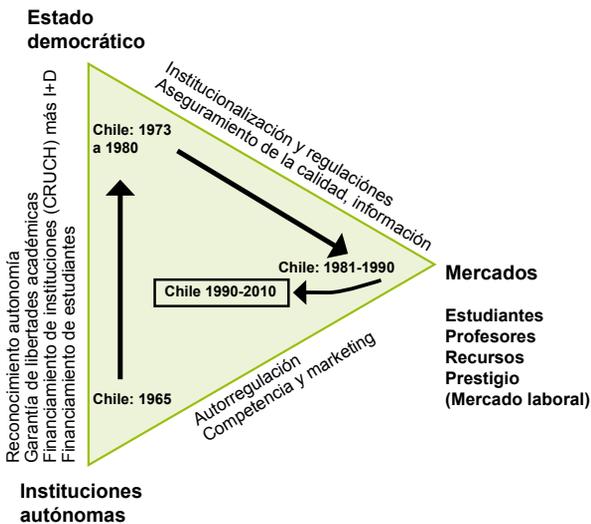
- La supervisión y el control ejercidos para el licenciamiento de nuevas instituciones privadas, que sustituyen el casi absoluto *laissez faire* previo y la manipulación política en el otorgamiento de las respectivas autorizaciones.
- La adopción de políticas activas de financiamiento—considérese que en moneda de igual valor el gasto público total en educación superior aumentó 6,4 veces entre 1990 y 2010, de 139 mil millones de pesos a 888 mil millones de pesos.<sup>7</sup>
- El uso de dichos recursos, primero que todo, para subsidiar esquemas de becas y créditos estudiantiles y, a través de ellos, la función docente de las IES, y para expandir y fortalecer las actividades de I+D y la formación de capital humano avanzado.
- Los recursos públicos asignados a los esquemas de apoyo estudiantil se incrementan durante el periodo 1990-2010 en más de 18 veces, contribuyendo a una dramática expansión del acceso y a una radical transformación del cuerpo de estudiantes de la educación superior. En efecto, el índice 20/20 de la cobertura en este nivel por quintil de ingreso autónomo del hogar experimenta un drástico cambio, pasando de 11% en 1990 a 4% en 2009 (Mideplan, 2010).
- A su turno, los recursos públicos destinados a I+D se multiplicaron por más de 16 veces en moneda constante, de 12 mil millones de pesos a 197 mil millones entre 1990 y 2010, impulsando el establecimiento de centros de excelencia internacional, programas asociativos de investigación, diversos fondos concursables, programa de formación de posgrado dentro y fuera del país y, de manera incipiente, también la investigación en educación y humanidades.
- La implementación de programas de fomento y mejoramiento institucional, especialmente mediante los proyectos Mecesusup, a los cuales más recientemente se han agregado los convenios de desempeño como un nuevo instrumento de asignación.
- El desarrollo, primero en forma experimental y luego por mandato legal, de un sistema de aseguramiento de la calidad basado en la evaluación por pares de instituciones y programas y su acreditación, prácticas que —más allá de sus debilidades e insuficiencias— han cambiado de manera visible la gestión de las instituciones y su preocupación por los temas del planeamiento estratégico, la calidad, pertinencia y flexibilidad curriculares, y la capacitación de sus recursos humanos académicos, administrativos y directivos.
- La provisión regular de información sobre el futuro laboral de los graduados, así como sobre aspectos claves del funcionamiento de las instituciones relativos al origen social y escolar de los estudiantes y sus condiciones socioeconómicas, deserción durante los años de la carrera, tasas de graduación oportuna, etc.
- Por último, se impulsó también la internacionalización de nuestras universidades de

<sup>7</sup> Incluye el gasto destinado en el Presupuesto Nacional vía la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (Conicyt).

investigación y, en general, de la comunidad científica, y se creó un nuevo marco de gestión y financiamiento para el fomento de la innovación.

En breve, pienso que las políticas adoptadas a partir de 1990, así como el sistema que fue desarrollándose dentro del marco de dichas políticas, tiene escasas semejanzas —si acaso alguna— con el modelo impuesto en 1981. En términos del triángulo clarkiano, el sistema se desplazó durante este periodo más hacia el centro y abajo del espacio, al mismo tiempo que cambiaban la naturaleza de los vértices y las dinámicas en cada uno de los lados de la figura (Gráfico 6).

**Gráfico 6**  
**Triángulo de Clark: 1990-2010**



Fuente: sobre la base de Clark (1983) y (2009)

Con un millón de estudiantes, este sistema ha dotado a Chile de una educación superior masiva, cuya tasa de participación en términos comparativos internacionales es de 55%, habiendo por tanto entrado en la fase de universalización. El acceso se ha tornado más variado y, dentro de los consabidos límites, más equitativo que nunca antes en la historia del sistema y que en la mayoría de los países latinoamericanos. La cobertura bruta por quintil muestra tasas de 22,7% y 29,1% para los quintiles I y II, los más pobres, respectivamente. Por su lado, se ha incrementado fuertemente el aporte de la educación superior al capital humano profesional y técnico. Las personas con educación superior en el grupo de edad entre 25 y 34 años llegan a un 34% en la actualidad, solo un punto porcentual por debajo del promedio para los países de la OCDE, y dos veces la cifra para el grupo de 55 a 64 años. También la actividad de la comunidad científica nacional, medida convencionalmente, se

ha multiplicado; Chile produjo el 2010, 3,1 veces más artículos científicos y técnicos registrados internacionalmente que en 1996.

De igual modo, la fisonomía y composición de la profesión académica ha cambiado positivamente, hallándose conformada ahora por un grupo cada vez más extenso y variado de especialistas bajo cuya responsabilidad se forman las futuras generaciones de profesionales, técnicos, científicos e investigadores, de gerentes públicos y privados, de directivos del sistema político y de la sociedad civil; en suma, las personas que en todos los sectores estarán a cargo de las funciones más intensivas en conocimiento.

Por todo esto, nuestra educación superior, y las instituciones que la conforman, se han vuelto irreconocibles en comparación con aquellas existentes a comienzos de los años 1980, tanto en volumen, composición, diversidad disciplinaria, niveles de producción e impacto, grados de participación en redes internacionales y ritmo de incremento de los jóvenes doctores que se forman en el país o retornan a él y que se aprestan a iniciar su carrera como investigadores o docentes. Hoy la educación superior moviliza ella sola recursos por más de cinco mil millones de dólares anualmente —cerca de 2,5% del PIB— de los cuales la tercera parte (0,84%) corresponde a gasto público y el doble de esta cifra a gasto privado.<sup>8</sup>

En suma, el sistema actual es de una naturaleza y fisonomía —social, académico-cultural, institucional, de gobierno y coordinación, de marco político-normativo y desde el punto de vista de su economía política y financiamiento— completamente distintas a las anteriores configuraciones de nuestra educación superior.

<sup>8</sup> Datos DIPRES (2011) para fuentes públicas y OECD (2010) para fuentes privadas.

---

## V. 2011 – 2020

Al mismo tiempo, el explosivo crecimiento, la complejidad y las nuevas funciones y formas de financiamiento del sistema y las limitaciones de las políticas aplicadas hasta ahora, han creado una serie de problemas, desequilibrios y fallas que se hallan en la base de la insatisfacción que se manifiesta actualmente en torno a la educación superior.

Hoy están dadas las condiciones para revisar y renovar las políticas impulsadas durante la última década. Por necesidad seré breve y esquemático en esta parte, cuyo propósito es servir nada más que como introducción a los debates en curso.

Parto del siguiente supuesto: que Chile —por el carácter *dependiente de la trayectoria* de los sistemas educacionales, en el sentido de que las opciones y decisiones adoptadas en cada encrucijada histórica del sistema van limitando las opciones del siguiente ciclo de decisiones<sup>9</sup>— mantendrá su carácter de régimen mixto de provisión<sup>10</sup>, con los cambios y ajustes que logren suscitar suficiente acuerdo.

En la línea de fondo, por tanto, lo que está en discusión es cómo fortalecer y dar un mayor campo e instrumentos de acción al Estado para poder conducir un sistema cuyo funcionamiento está sujeto a dinámicas corporativas, político-burocráticas y de mercado. Dicho en otras palabras, lo que necesita decidirse es cómo orientar y conducir estas dinámicas hacia objetivos de bienestar social.

<sup>9</sup> Esta concepción de dependencia de la trayectoria (*path dependence*), en que los pasos anteriores dados en un dirección determinada inducen movimientos adicionales en la misma dirección, se halla bien reflejada en la idea de retornos crecientes. En un proceso de retornos crecientes la probabilidad de pasos adicionales a lo largo del mismo sendero aumenta con cada movimiento e la misma trayectoria. Esto se debe a que los beneficios relativos de la actividad en curso comparada con otras opciones posibles aumenta con el tiempo. Para decirlo de otra forma, los costos de una salida, de cambiarse a una alternativa previamente considerada plausible, aumenta. Procesos de retornos crecientes pueden también describirse como autoreforzantes o procesos de retroalimentación positiva" (Pierson, 2000).

"La dificultad de alterar trayectorias de una manera fundamental es evidente y sugiere que el proceso de aprendizaje a través del cuales arribamos a las instituciones actuales constriñen las opciones futuras. La estructura institucional instituye un conjunto de restricciones con respecto a cambios más adelante que sesgan las opciones" (North, 1995).

Por último, K. Thelen caracteriza este enfoque como uno que "envuelve coyunturas críticas y trayectorias de desarrollo. Como implica la frase, esta aproximación incluye dos elementos relacionados pero analíticamente distintos. El primero incluye argumentos sobre momentos fundacionales cruciales de una formación institucional que ponen a países (o sistemas, n. del a.) en diferentes sendas de desarrollo. El segundo sugiere que las instituciones continúan evolucionando en respuesta a las cambiantes condiciones del entorno y a las maniobras políticas pero de maneras que se hallan constreñidas por las trayectorias previas" (Thelen, 1999).

<sup>10</sup> Según expresó el Consejo Asesor Presidencial de la Educación Superior (2008) en su Informe Final (2010): "Nuestro sistema posee una matriz mixta que el Consejo considera valioso preservar. Esa matriz permite que el sistema de educación superior exprese la diversidad de la cultura nacional".

Para ello es necesario diseñar un conjunto de políticas que revisen, modifiquen y mejoren el rol y las funciones del Estado. Dicho en términos del triángulo de Clark, se trata de adoptar un conjunto coherente de medidas que incidan –directamente a veces, a veces de manera indirecta– sobre los vértices de triángulo y los correspondientes lados (Gráfico 7).

De hecho, es precisamente en torno a esos elementos que se discute intensamente en la sociedad chilena desde hace un tiempo, aunque a ratos el foco tiende a perderse en medio del choque de visiones e ideologías y del legítimo, e inevitable, conflicto de intereses.

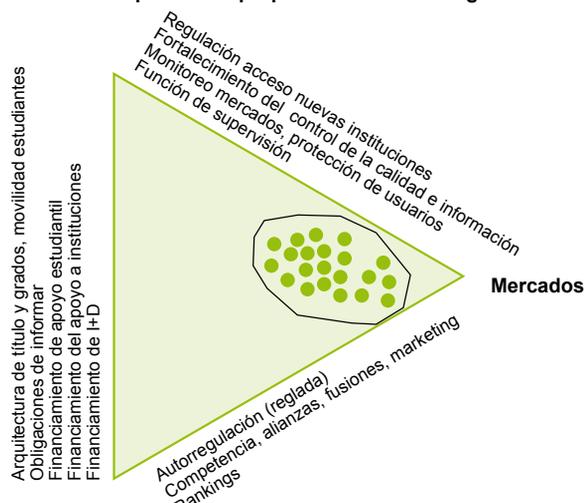
La pregunta es, entonces, cuáles son aquellas funciones del estado/gobierno que deben crearse, modificarse o reforzarse para conseguir el objetivo enunciado.

En primer lugar, para partir por lo más general, cabe al gobierno asumir frente al sistema (ABC) su función y responsabilidad de *orientación y direccionamiento*, elaborando en conjunto con los actores relevantes y partes interesadas una visión y estrategia de desarrollo sustentable a mediano y largo plazo de la educación superior. Incluyo en esta función contar con (i) un marco de políticas de formación de capital humano,

### Gráfico 7 Triángulo de Clark: Chile 2011–2020

#### Estado/Gobierno Democrático

Desarrollo capacidades propias e instancias de gobierno del sistema



#### Instituciones Autónomas

Estatuto de universidades estatales, privadas, con y sin lucro.

Fuente: sobre la base de Clark (1983), Brunner (2009) y Brunner et al. (2005)

---

ciencia y tecnología; (ii) un plan para encaminar al sistema hacia un equilibrio entre financiamiento público y privado, aumentando consistentemente el gasto fiscal sin lesionar el compromiso estatal con el financiamiento de la educación temprana y escolar, y (iii) una propuesta para que el propio gobierno pueda mejorar sus capacidades de conducción en el vértice (A). Esta última tarea podría abordarse mediante la creación de un ministerio de educación superior, ciencia y tecnología; la coordinación de las varias agencias intermedias entre el gobierno y el sistema —como el Consejo Nacional de Educación (CNED) y la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), por ejemplo y la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (Conicyt) y demás organismos de fomento—, y el establecimiento de un organismo de supervisión y control de tipo superintendencia que vele por la transparencia del sistema, junto con la creación (en el lado AB) de instancias representativas de las instituciones que actúen como contrapartes e interlocutores en la deliberación pública sobre las políticas del sector.

Por el lado de su relación con las instituciones (esto es, en el lado AB), cabe al Estado asumir las siguientes dos funciones esenciales.

Primero, la función *normativa*, cuya agenda, en esta fase, debiera tener como prioridades: (i) la elaboración de un nuevo estatuto legal para las universidades estatales que ofrezca la posibilidad de transitar desde su actual organización como servicio público a una figura de fundaciones o corporaciones públicas universitarias con un gobierno corporativo definido en nuevos términos<sup>11</sup>; (ii) lo mismo en el caso de las universidades privadas, que podrían conservar su actual estatuto de fundaciones o corporaciones privadas sin fines de lucro o transformarse ya bien en corporaciones públicas o, si la ley lo admite, en personas jurídicas con fines de lucro; (iii) establecer exigentes obligaciones de información y de rendición de cuentas para todas las instituciones, de modo de evitar el riesgo de la estafa del cual habla J.S. Mill; y (iv) proceder a revisar la arquitectura de grados y títulos y a flexibilizar los cursos de estudio con fines de facilitar la movilidad estudiantil, reducir el costo de los estudios y ajustar al sistema a las necesidades del aprendizaje a lo largo de la vida. Todo lo anterior requiere cambiar las disposiciones de la Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE) que subsisten, cual zombis, dentro de la Ley General de Educación (LGE).

Segundo, la función de *financiamiento (subsidio público)*, mediante esquemas de becas y de crédito estudiantil subsidiado y no discriminatorio y a través de la asignación de recursos a las instituciones utilizando diversas modalidades: aportes directos o basales en relación con la producción de bienes públicos o de prioridades de la política (desarrollo regional, investigación en ciencias sociales, humanidades y educación, objetivos de equidad en el acceso y retención, etc.), aportes en relación con desempeño y resultados, financiamientos concursables de I+D y de becas para programas doctorales. Sin duda, el tema del financiamiento es el más complejo de abordar y resolver, pues en torno a él chocan con inusitada fuerza los intereses de las instituciones y sus corporaciones de académicos, funcionarios y estudiantes. Como enfoque general, y

<sup>11</sup>Sobre este particular, ver la propuesta contenida en Peña & Brunner (2011).

sin entrar aquí en detalles, parece conveniente —aunque despierte resistencias— consolidar y perfeccionar un modelo donde la parte de financiamiento público del sistema sea asignada bajo criterios que sirvan, en primer lugar, para apoyar a los estudiantes mediante créditos y becas, de modo de sostener en el tiempo y ampliar un acceso a, y conclusión equitativa de, los estudios superiores. Las becas deben favorecer a los estudiantes de hogares de menores ingresos y los créditos deben ser subsidiados por el Estado y pagados en relación al ingreso de los graduados, sin privilegiar a ningún grupo de alumnos por el tipo de institución acreditada en que se inscriben. En segundo lugar, el subsidio público debe apoyar a las instituciones, en función de prioridades y objetivos de largo plazo de la estrategia de desarrollo de la educación superior. Un aporte fiscal directo o de carácter basal a un grupo de ellas debería mantenerse, aumentándose gradualmente la fracción asignada por medio de una fórmula, junto con extenderse progresivamente a otras instituciones bajo la forma de convenios de desempeño. Los demás recursos destinados a las instituciones deberían entregarse mediante instrumentos que miran al desempeño y resultados en función de distintos objetivos de política: fortalecimiento de las universidades de investigación y doctorado; desarrollo de las instituciones regionales; creación de centros de excelencia en áreas prioritarias de las humanidades y ciencias sociales y educación; fomento de la enseñanza técnico-profesional, etc. En tercer lugar, los fondos públicos deben mantener y enriquecer la variedad de líneas de financiamiento de las actividades de I+D, ampliando los concursos para investigadores, equipos y centros que inician su trayectoria científica; áreas hasta ahora descuidadas, como la investigación en ciencias sociales, humanidades y educación; centros de excelencia de nivel internacional; proyectos asociativos y de colaboración entre varias instituciones; de infraestructura y equipamiento, etc.

Por el lado (AC) de su relación con los mercados, corresponde al Estado ejercer en plenitud su función de *regulación*, fijando estándares exigentes para la creación de nuevas IES; fortaleciendo el sistema de aseguramiento de la calidad mediante medidas de transparencia e información de los procedimientos aplicados y sus resultados, de mayor control de las agencias privadas, y financiando con cuenta a la renta nacional los procesos de evaluación de modo de garantizar su independencia y reducir los conflictos de interés. Además, cabe otorgar mayor énfasis en los procesos de acreditación a los resultados de los procesos de enseñanza y al funcionamiento de los mecanismos internos, a nivel de las instituciones, de control de calidad.

Por el lado (BC) de la competencia entre instituciones, debe insistirse en la necesidad de una más efectiva autorregulación entre las propias instituciones y estimularse mediante los instrumentos de la política pública y el diálogo con las instituciones. Asimismo, corresponde al Estado regular la publicidad institucional y supervisar el mercado de la educación superior, ofreciendo protección a los usuarios y velando por la calidad y seriedad de la información que éstos reciben.

---

## Referencias

Peña, C. & Brunner, J. J. (2011). *Hacia la creación de fundaciones universitarias en la educación superior*. En J. J. Brunner & C. Peña (Eds.) (2011) *El Conflicto de las Universidades: Entre lo Público y lo Privado*. (pp. 443 - 454). Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.

Brunner, J. J. (2009). *Educación Superior en Chile. Instituciones, Mercados y Políticas Gubernamentales (1967-2007)*. Santiago de Chile: Ediciones UDP.

Brunner, J. J. et al. (2005). *Guiar el Mercado. Informe sobre la Educación Superior en Chile*. Santiago de Chile: Universidad Adolfo Ibáñez.

Brunner, J. J. (1997). *From state to market coordination: the Chilean case*. En Higher Education Policy, The Quarterly Journal of the International Association of Universities (IAU) pp. 225 - 237. Vol. 10, N° 3/4.

Brunner, J. J., Courard, H., & Cox, C. (1992). *Estado, Mercado y Conocimiento: Políticas y Resultados en la Educación Superior Chilena: 1960-1990*. Santiago de Chile, Foro de la educación Superior-FLACSO.

Brunner, J. J. (1985). *La Universidad Católica de Chile y la cultura nacional en los años 60. El tradicionalismo católico y el movimiento estudiantil*. En J. J. Brunner & G. Catalán. *Cinco Estudios sobre Cultura y Sociedad* (pp. 261 - 404). Santiago de Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Clark, B. R. (1983). *The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective*. Berkeley: The University of California Press.

Clark, B. R. (1979). *Academic Power in Italy: Bureaucracy and Oligarchy in a International University System*. The Journal of Higher Education. Vol. 50, N° 6, pp. 797 - 799. Chicago: The University of Chicago Press.

Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior (2008). *Los desafíos de la educación superior chilena*. Disponible en: [www.ubiobio.cl/web/descargas/InformeCAPfinal.pdf](http://www.ubiobio.cl/web/descargas/InformeCAPfinal.pdf). Visitado el: 25 de julio de 2011.

DIPRES (2011). *Gasto Público en Educación Superior 2005-2010*. Dirección de Presupuesto. Santiago - Chile.

Jongbloed, B. (2003). *Marketisation in Higher Education, Clark's Triangle and the Essential Ingredients of Markets*. Higher Education Quarterly. Vol. 57 (2), pp. 110-135.

Mideplan, Casen 2009 - Educación. Disponible en: <http://www.mideplan.gob.cl/casen2009/educacion.php>. Visitado, 26 de julio de 2011.

Mill, J. S. (1967). *The Collected Works of John Stuart Mill, Volume V - Essays on Economics and Society Part II*, ed. John M. Robson, introduction by Lord Robbins. Toronto: University of Toronto Press, London: Routledge and Kegan Paul, 1967. Disponible en: <http://oll.libertyfund.org/title/232/16725>. Visitado 25 de julio de 2011.

North, D. C. (1995). *Some Fundamentals Puzzles in Economic History/Development*. Washington University, St. Louis. Disponible en: <http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/3718/9509001.pdf.txt?sequence=2>. Visitado el 25 de julio de 2011.

OECD (2010). *Education at a Glance 2010*. Paris: Organization for Economic Development and Cooperation.

Pierson (2000). *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*. The American Political Review, Vol. 94, N°. 2, pp. 251-267.

Salazar, J. & Leihy, P. (2011). *Keeping up with Coordination: From Clark's Triangle to Microcosmography, Studies in Higher Education*. DOI:10.1080/03075079.2011.564609. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/03075079.2011.564609> . Visitado el 20 de julio de 2011.

Thelen, K. (1999). *Historical Institutionalism in Comparative Politics*. Annu. Rev. Polit. Sci. 2:3, pp. 369-404.

Zapata, G.; Rojas, A. & Tejada, I. (2011). *Educación Superior en Chile: Informe Nacional*. Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA) Santiago - Chile.





Primer coloquio

---

# Evolución de la estructura institucional:

De la centralización a la descentralización; del Estado al mercado.

Raúl Allard Newman

Oscar Garrido Rojas

Álvaro Rojas Marín





### **Raúl Allard Neumann**

Director del Programa de Magister en Relaciones Internacionales y Profesor Titular e integrante del Consejo Superior de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

Ex rector de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (1968-1973) y ex Subsecretario (1990-1993) y jefe de la División de Educación Superior (1994-2000) del Ministerio de Educación.

.....

## **Principales cambios en estructuras, políticas e instituciones de educación superior durante la reforma universitaria del 67 y en las políticas públicas de la década de los noventa**

En primer lugar, es necesario señalar que las presentes reflexiones sobre los fenómenos de la educación superior están construidas desde la propia experiencia del autor. Al desempeñar posiciones de conducción política se adquiere la información para analizar y comentar, pero también la responsabilidad de explicar los fundamentos de lo que se hizo o se dejó de hacer. En el periodo que trata José Joaquín Brunner en su conferencia inaugural del seminario, desde 1967 hasta el 2011, nos correspondió, primero, actuar como dirigente y como rector, a los 30 años de edad, en la reforma universitaria de los sesenta, específicamente en la de la Universidad Católica de Valparaíso —actual PUCV— y en interacción muy estrecha entre las ocho universidades de la época. Posteriormente, asumimos responsabilidades de gobierno en el Mineduc en la restauración democrática en los noventa y, actualmente, el autor desempeña funciones académicas —y directivas en el Consejo Superior—, en la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

Ahora bien, sostener que el momento actual es oportuno para tratar estos temas es redundante y lo que en inglés se denomina un *understatement*. El movimiento estudiantil ha sorprendido a todos por su volumen, duración e impacto nacional, incluyendo al propio gobierno. Algo similar ocurrió durante la reforma universitaria del 67, momento en el

---

cual el gobierno de la época también se vio desconcertado y sorprendido. Al referirse al 2011 como "el año de la educación superior", el ex ministro de Educación Joaquín Lavín pensaba en algo de dimensiones mucho más acotadas que la amplia propuesta expresada por su reemplazante, Felipe Bulnes, a comienzos de agosto, la cual fue considerada insuficiente por los actores del movimiento. Desde hace tiempo, los distintos sectores comprometidos con la educación superior han venido señalando sobre la necesidad de concretar cambios profundos al sistema. Aquellas advertencias han puesto énfasis en diferentes tópicos, como es propio del mundo universitario, particularmente del sistema chileno, puesto que una de las características de este es su heterogeneidad y variedad, lo que se traduce, en consecuencia, en múltiples intereses en discusión.

## **I. Nuestro mundo universitario en el 67, la década de los 80, los 90 y el 2011: ¿elementos comunes? ¿Qué los conecta? Una mirada global a las últimas décadas desde el Estado y desde las universidades**

En el marco de los temas específicos del seminario —y del actual conflicto— surge necesariamente el tema de los fines y objetivos de la universidad y la forma como se da en ella la interacción y participación de los distintos agentes que la constituyen y desarrollan. Sin embargo, no se puede dejar de considerar lo que está detrás de todo, vale decir, la utopía de la universidad y su carácter especialísimo de comunidad de alumnos y profesores en pos del saber, que se manifiesta a través de un aprendizaje conjunto. En definitiva, es responder al "para qué" de las políticas y de los sistemas de educación superior al interior de las sociedades.

Por tal motivo, se debe tener presente el trasfondo, anteriormente mencionado, cuando abordamos los aspectos estructurales, la mecánica del sistema y los sucesivos cambios legales de la educación superior. Con esa mirada se escucharon y revivieron estos cambios, introducidos por el gobierno militar a comienzos de los ochenta, que tuvieron el signo de lo impuesto verticalmente y lo privatizador, y también las políticas, extensas y de variada naturaleza, emprendidas a partir de los 90 por los gobiernos de la Concertación. Las debemos analizar, pero sin dejar de considerar que siendo importantes las estructuras y las políticas, lo esencial es el sujeto del cambio, esto es, las universidades —y otras instituciones— con sus fines permanentes y el modo como se van adaptando a las realidades cambiantes. El mundo universitario chileno de hoy debe responder a las demandas estudiantiles por calidad, acceso y permanencia en condiciones equitativas, y también a los desafíos de la universidad y a los de nuestra sociedad, insertadas geográficamente en América Latina, pero social y económicamente integradas en la sociedad global, lugar en la que se desempeñarán los futuros egresados de la educación superior. Esto es, un mundo global que como obra humana se debe perfeccionar, como lo ha planteado S.S. Benedicto XVI en *Caridad en la Verdad*.

En definitiva, las políticas y los intentos de diseño de los sistemas deben ser juzgados a la luz de la mayor o menor facilitación de tareas a las comunidades universitarias para el cumplimiento de sus roles, así como también sobre la base de la vinculación de la edu-

cación superior con el desarrollo nacional. Esa mirada, desde las instituciones y desde la sociedad chilena, es el hilo conductor de las políticas y del propio mundo universitario desde los sesenta al día de hoy. Pasando, en primer lugar, por la dinámica, creativa y tensionada, de la reforma del 67, posteriormente por el drama de la universidad vigilada y la intervención del gobierno militar y, por último, la recuperación de una auténtica autonomía a partir de los noventa.

Momentos como el actual hay pocos en nuestra trayectoria histórica. Efectivamente, los periodos donde la atención está puesta principalmente en la educación, y donde el nivel terciario aparece como una prioridad instalada en el debate público, son escasos. Estos acontecimientos se han convertido en posibilidades reales de cambios institucionales, puesto que han enfatizado la acción del Estado y la visualización de las normativas y marcos regulatorios vigentes.

En efecto, cuando se dictó la normativa de 1980-1981 el autor de estas líneas estaba viviendo en el extranjero, en Estados Unidos, trabajando en esos años para la OEA en las áreas de educación, ciencia y cultura, justamente como consecuencia y secuela, en buena parte, de mi actuación en la Reforma y posterior exoneración de la universidad.

En este sentido, hay un curioso continuum porque el proceso de reformas de los ochenta aparece —en nuestra experiencia personal— como parte de un largo interregno al cabo del cual me correspondió suceder al mismo gobierno con el cual había alcanzado a estar en una reunión lamentablemente histórica. Ese 27 de septiembre de 1973 se nos comunicó por la junta militar, personalmente, a Edgardo Boeninger, rector de la Universidad de Chile, a los demás rectores y al autor de este artículo, que se interverdrían las universidades y que se nombrarían "rectores delegados". Enrique Kirberg, rector de la ex Universidad Técnica del Estado (UTE), ya había sido detenido y Domingo Santa María de la Universidad Técnica Federico Santa María ya había sido exonerado. Años después me correspondió, al final del interregno, acompañar el fin del sistema de "rectores delegados", desde el Ministerio de Educación, como subsecretario, en 1990. Para entonces se los denominaba "rectores designados", por existir una participación en las juntas directivas.

Así, 17 años después de la intervención asumía la presidencia del país Patricio Aylwin y tuve el honor de servir en educación prácticamente toda la década —con excepción de seis meses en 1993—, como subsecretario de los entonces ministros Ricardo Lagos y Jorge Arrate, —de amplia trayectoria política posterior— y luego en todo el gobierno de Frei Ruiz-Tagle, como jefe de la División de Educación Superior (Divesup), colaborando con ministros también de una amplia actividad pública, como Ernesto Shiefelbein, Sergio Molina y José Pablo Arellano.

Me cupo asumir en el ministerio el 11 de marzo de 1990 y, finalmente completar mis tareas junto a las de gobierno saliente el 10 de marzo del 2000. Y como adelanté, me corresponde en la actualidad, en la misma PUCV, desempeñar funciones académicas en tres niveles, magister —en que también me cabe dirigir el programa en relaciones Internacionales—, pregrado y en el nivel superior técnico profesional del centro de formación

---

técnica de la PUCV. En la presente coyuntura me cupo revivir una experiencia que creía olvidada desde la reforma: el rector Elórtégui me pidió que integrara la comisión para conversar con la federación de estudiantes en el actual conflicto y tuvimos cinco reuniones, con un diálogo intenso. A estas alturas de la vida las cosas se tornan circulares.

Sin duda, la permanencia de prácticamente una década en el ministerio fue una gran oportunidad de servir. Creo sí, que a la luz de esa experiencia, el subtítulo de este coloquio, "transitando del Estado al mercado", podría ser matizado. No digo que esa transición no haya existido, pero los equipos que participamos en esos años en el Mineduc lo hicimos con una impronta de promover políticas públicas activas para ayudar a la sociedad, a rectores, académicos, alumnos y a la comunidad nacional en general a tener un mejor sistema de educación y de educación superior. Y a partir de lo que corresponde al Estado que son las políticas, financiamiento, calidad y equidad, abrir contactos internacionales y de vinculación con otros sectores de la vida nacional.

Por eso que sería más propio decir que en esos años noventa —y también en las administraciones que siguieron— el desafío fue, desde el gobierno, cooperar a restablecer el diálogo con rectores y universidades y procurar, al mismo tiempo, que un sistema excesivamente permisivo en la creación de nuevas instituciones y ampliado muy artificialmente, se ajustara de modo que sirviera al interés del país, el cual requería una ampliación en lo institucional, pero de manera racional y no en la forma exagerada en que se hizo a fines de los ochenta.

El sistema con que nos encontramos en marzo de 1990 no había sido asumido ni legitimado por los actores como un arreglo institucional verosímil. Esto a pesar de que había aspectos que iban en la dirección correcta, como es el caso de la diversificación del sistema y de las universidades estatales regionales.

Se puede colegir que en la década de los noventa hubo más presencia del Estado en la regulación y fomento de la educación superior, en el sentido de intervenciones que procuraron ser bastante focalizadas. Lo anterior, con el fin de instalar o reinstalar un sistema en que los académicos pudiesen sentirse sujetos y procurando asimismo vincular y conjugar el desarrollo nacional con el desarrollo universitario. Ese vínculo se hacía a través de políticas y programas y por medio del diálogo gobierno-universidades, con el Consejo de Rectores de Universidades Chilenas, CRUCh, y con el Consorcio de Universidades Estatales, con las universidades privadas, y también con los IP y CFT, tales como el Duoc, Inacap, el Conifos, el cual agrupa a IP y CFT medianos y pequeños, en diversas instancias. Procuré recoger esa experiencia en dos artículos largos, un ensayo llamado "Rol del Estado, políticas e instrumentos de acción pública en educación superior en Chile" (Allard, 1999), publicado en "Estudios Sociales" a fines de 1999 y en otra versión ampliada en marzo del 2000, que José Joaquín Brunner cita en su sólido libro sobre educación superior en Chile (Brunner, 2009).

La interesante fundamentación de este seminario describe la reforma del 67 como un proceso de reestructuración institucional "hacia adentro" y la de los años ochenta como

mirando al sistema en su conjunto. Así es, son dos procesos muy distintos, pero también es importante destacar que en la reforma hubo diálogo con el Estado y con los gobiernos de la época; habían interacciones a alto nivel y en lo relativo al desarrollo del sistema y asignaciones presupuestarias, las universidades se sentían cumpliendo políticas públicas, como en el caso de la investigación.

Otro punto pertinente al recorrido por todo el periodo estudiado en este seminario es que las transformaciones universitarias son siempre autotransformación, es decir, son ellas mismas las que deben encontrar en cada época sus estilos y caminos, y eso se aplica también, naturalmente, a la coyuntura actual del 2011. Las políticas pueden y deben dar el marco, pero el Estado-gobierno no hace universidad, lo hacen las comunidades universitarias y, entre ellas, las casas de estudio del propio Estado, pero con un grado de autonomía y especificidad que les permite enjuiciar al propio Estado y también, naturalmente, colaborar con él desde sus propias funciones.

En esta perspectiva, me atrevería a anticipar que van a resurgir voces y liderazgos académicos desde el mundo universitario, para interpretar sus fines y misiones a la luz de la realidad actual y que esto va a desbordar —en un buen sentido del debate universitario amplio— los procesos asociados, por ejemplo, a la autoevaluación y acreditación de la calidad. Debería producirse un autoexamen en los distintos tipos de universidades e instituciones, sin que basten las habituales autoreferencias a una educación de excelencia. También tuvimos en los años noventas intentos fallidos, evidentemente. Los hubo, como el proyecto, bastante completo, de reforma a la Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE) enviada a la Cámara de Diputados en julio de 1992 y que no llegó a votarse. Lo mismo que el proyecto de ley marco de universidades estatales que estuvo muy cerca de ser despachado por el Senado y al que volveremos más adelante; este trataba, entre otros puntos, temas como la participación y la eliminación de la prohibición legal en esa materia que están aun pendientes y que han resurgido en la presente coyuntura.

En uno de sus libros, José Joaquín Brunner (2009), dice que en esos años se utilizaron y ensayaron diversos instrumentos de regulación y asignación de recursos, y que se intentaron distintas modalidades de acción: ello es, desde luego, efectivo. Cabe agregar que existían ciertos criterios inspiradores de política y una visión de universidad en el mundo contemporáneo que le daban sentido, a partir de la noción de que las universidades deberían serlo en el sentido sustantivo de la expresión, lo que no es fácil, por supuesto, ya que es un sistema muy heterogéneo, sin embargo, no es algo imposible de concretar o visualizar.

## **II. El sistema universitario en los sesenta y hasta 1973: interacciones Estado – Universidades**

Naturalmente, el diálogo también estaba presente en tiempos de la reforma; los gobiernos de la época —Frei Montalva y Allende— exponían sus criterios en materia de crecimiento, planificación y asignación de recursos.

---

Durante el gobierno de Frei Montalva, la Oficina de Planificación del Ministerio, a cargo de Ernesto Shiefelbein, realizaba estudios sobre el desarrollo y financiamiento de las universidades y aplicaba, adicionalmente, criterios de evaluación y crecimiento. Sobre la base de nuestra experiencia, Shiefelbein fue a Valparaíso más de una vez a explicarnos la visión del gobierno sobre el sistema con los indicadores de eficiencia de la época. Por su parte, el ex ministro de Educación, Máximo Pacheco, interactuaba con los rectores expresando sus puntos de vista sobre los criterios y la información requerida para el incremento de los aportes fiscales. Además, conforme a la propia Ley 11.575, se rendía cuenta detallada de los fondos de investigación. Como el sistema crecía año a año, las discusiones se centraban en los aportes incrementales, los que se discutían en conjunto, en el caso de recursos como los asignados a la investigación y, por separado, en el caso de los aumentos a las universidades que se contenían en el denominado "oficio final" que el propio gobierno enviaba cada año al parlamento en las instancias finales de la discusión presupuestaria.

La diferencia radicaba en que las ocho universidades ¡constituían el sistema!; había otras instituciones que eran academias o centros de capacitación sin reconocimiento legal. Las normativas vigentes eran las respectivas leyes orgánicas de las universidades, la Universidad de Chile y la ex UTE. Estas habían sido, naturalmente, creadas por ley, en tanto que las seis no estatales pero que recibían de los sucesivos gobiernos de la época un trato análogo de carácter público, habían obtenido su reconocimiento por leyes especiales. Y con peso preferente de las dos universidades del Estado que tenían presencia nacional por medio de sus sedes y, en particular, la Universidad de Chile, quien presidía el Consejo de Rectores. Me correspondió interactuar con los entonces rectores Ruy Barbosa y, especialmente, con Edgardo Boeninger, los cuales tenían su propia política de desarrollo y expansión. Esto significaba el concepto de "multi universidades autosuficientes", en la expresión de Kerr y en la visión de Juan Gómez Millas; algo destacable es que había interacción, entre las universidades y entre estas con el gobierno y también con el parlamento durante las respectivas discusiones presupuestarias.

Con el gobierno de Salvador Allende la relación en lo presupuestario se dio particularmente por la vía del Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuestos, en tanto que hubo un diálogo periódico con el propio Presidente Allende, diálogo que fue particularmente intenso, en la medida que avanzaba su gobierno. Había un creciente distanciamiento entre el gobierno y la oposición de la época y el Presidente buscaba la interacción con los rectores y las universidades. Incluso en una oportunidad, mayo de 1973, nos explicó la gravedad de la situación política y lo que él veía como incompreensión de la oposición. Ese mismo día nos ofrecimos como puente y fuimos recibidos por Eduardo Frei Montalva, quien presidía el Senado, y una decena de líderes senatoriales de la oposición de la época, quienes nos enrostraron nuestra "ingenuidad" porque a criterio de ellos era el Presidente el que tenía que cambiar su proceder y promulgar ciertas leyes y poner término a determinadas "tomas" y situaciones de hecho (Allard, 2002). En todo caso, el episodio grafica un rol activo de los ocho rectores.

El diálogo abarcaba distintos aspectos de la vida universitaria. En lo financiero, por ejemplo, cuando fuimos a plantearle como Consejo de Rectores aspiraciones presupuestarias

para 1973, nos señaló Allende el procedimiento a seguir y luego nos invitó a que le planteáramos una iniciativa o programa que fuera para mejorar el sistema universitario y el desarrollo nacional. En mi caso, expuse el proyecto de expandir el Centro de Investigaciones del Mar de la PUCV, en la caleta El Membrillo, con la adquisición y habilitación de una propiedad costera, lo que se hizo realidad con esos fondos y existe hasta hoy. Otras veces no lográbamos consenso como cuando el Presidente, en La Moneda, propuso una red universitaria nacional que significaba que los canales universitarios se incorporaban a una red nacional, a lo que nos opusimos. De hecho el canal de la PUCV, sigue funcionando independientemente como TV abierta, UCV Televisión.

En ese sentido, eran variadas las modalidades de interacción. En Valparaíso, por ejemplo, entre la entonces sede de la Universidad de Chile y su vicerrector Juan Araya —actualmente la Universidad de Valparaíso y la Universidad de Playa Ancha—, la Universidad Técnica Federico Santa María y su rector Jaime Chiang y la PUCV encabezada por el autor de este artículo, constituimos el Consejo de Rectores de Valparaíso, el cual aun existe en el mismo lugar. Este, sin embargo, se llamaba Consejo Coordinador y contaba con el destacado académico Leopoldo Sáez, actualmente secretario ejecutivo en la USACH, donde se obtuvo una ley especial, con recursos provenientes del puerto de Valparaíso, para financiar las actividades conjuntas (Allard, 2002).

Las universidades tenían presencia en diversos organismos, en nuestro caso nos correspondió participar en el antiguo Consejo Nacional de Educación de la época, el cual veía materias del sistema educacional, y en el Consejo Nacional de Televisión, el que asignaba recursos para determinadas programaciones de los canales universitarios —era una de las “garantías” constitucionales del año 1970. En lo informativo y político, el Consejo concedía o no el derecho a réplica a partidos o coaliciones que se sintieran afectadas por un ataque o expresión unilateral.

### **III. La reforma del 67, sus alcances y juicios evaluativos**

El movimiento de reforma de 1967 en la Universidad Católica de Valparaíso fue en su origen una obra común de la federación de estudiantes y profesores, en particular del Instituto de Ciencias Sociales y Desarrollo y de la Facultad de Arquitectura. Comenzó con un manifiesto que no partía con las tradicionales exigencias, rechazos y denuncias, sino con una apelación algo angustiada: “Una ola de cobardía cubre nuestra América” y frente a ello se oponía “el lúcido coraje” para instalar en tierras americanas un lugar donde prevaleciera “la libertad del estudio y la apertura hacia lo propio, sin dogmatismos ni chauvinismos” (Allard, 2002).

Un lenguaje distinto, ceñido de una gran ambición, que se reflejó una semana después en la publicación de este en una inserción en El Mercurio, Santiago, titulado “Reoriginar la Universidad en Valparaíso”. Del texto se desprendía que la universidad de siempre, de casi ocho siglos, representada por la historia de Bolonia, de Oxford, Salamanca, Erasmo y de Bello, renacía y se reorganizaba en Valparaíso. Se podía pensar en una utopía sin

---

base, propia de la dosis de voluntarismo de los movimientos sociales de la época, a la que Felipe Herrera siempre se refería como los "dorados 60", los *golden sixties*; sin embargo, ello no fue así.

Fue mucho más que eso. Efectivamente, a los pocos meses estaban las ocho universidades chilenas en procesos análogos; la estructura académica que allí surgió sigue vigente, por ejemplo, en la UCV, y se sigue, por lo tanto, escribiendo sobre ella. Se trataba, de este modo, de ocho universidades, dos del Estado y seis particulares, a las que este las financiaba en la mayor parte de sus necesidades.

Quizás lo más trascendente en la UCV —actual PUCV— fue la estructura académica sobre la base de institutos científicos y de humanidades, los cuales centralizaban la docencia en sus especialidades y, al mismo tiempo, realizaban actividades de investigación; adicionalmente, sobre la base de escuelas profesionales que se actualizaron y adecuaron a esa estructura, de centros interdisciplinarios que apoyaban las áreas más problemáticas para el desarrollo nacional y regional y, por último, una vigorosa política de perfeccionamiento de académicos. Esa estructura, en lo esencial, subsiste hasta hoy y el proceso ha sido destacado por la universidad como un hito importante en su vida institucional y así lo recoge la publicación que se editó con motivo de sus 75 años (Urbina & Buono-Core, 2004). La estructura de poder estaba integrada por el claustro pleno, senado académico y rectoría, quienes desarrollaban políticas académicas hasta la intervención en 1973.

Carlos Hunneus (1988) ha dicho que el proceso de la UCV se "aproximó al tipo ideal de Reforma Universitaria", lo que se facilitó, posiblemente, por el tamaño medio y la relativa homogeneidad de la universidad.

Además, en el comienzo influyó la interacción de los profesores con los alumnos y una reflexión académica que alimentaba el modelo, que buscaba una universidad del espíritu, distinta de la universidad del poder. Una universidad que se posiciona entre las personas y el mundo, abriendo a esa persona al mundo, proyectándola al interior de él con una visión crítica y profunda.

Con diversos elementos: (i) la superación del carácter profesionalizante, (ii) dar espacios a las ciencias y a la investigación, (iii) apoyar las diversas comunidades al interior de la universidad, (iv) la importancia del claustro, democratización en el acceso, participación, autonomía, compromiso con la sociedad desde sus propias funciones académicas, conciencia crítica, orientación de procesos socio culturales; en buenas cuentas, no se copió un modelo, sino que se inventó uno, denominado la "Nueva Universidad", que se tradujo finalmente en la "Constitución Básica".

Se postulaba una autonomía solidaria con el cuerpo social, un compromiso a partir de las funciones propias; como había afirmado un ex rector de comienzos de los 60, el R.P. Hernán Larraín Acuña, en 1961, para quién lo académico necesitaba "algún recogimiento", pero, agregaba "no es menos cierto que para el desarrollo de su misión debe estar la universidad en comunicación con sus circunstancias concretas. Sin ese contacto no puede

haber auténtica cultura y fácilmente la ciencia se desvitaliza y la técnica se deshumaniza". También afirmaba Larrain Acuña que una universidad en que los directivos no dialogaban con los alumnos, podía ser un edificio, un nombre, pero no una universidad. Así lo recoge también Luis Scherz, quien fue un precursor de la Reforma de la PUCV, y que escribió una propuesta para su reforma en 1964; asimismo, dirigió talleres con profesores y alumnos y más adelante escribió un libro que tuvo influencia nacional e internacional y se trasladó a la Pontificia Universidad Católica (PUC) de Santiago (Scherz, 1968).

En cada época, en la de la reforma del sesenta y en la actual, la universidad debe redescubrir las formas de insertarse socialmente.

Las ocho universidades sostuvieron en lo esencial un mismo ideario reformista, un discurso análogo, más allá de los distintos grados de profundidad de los procesos y de los principios que no fueron aplicados de manera uniforme. Los rectores dialogábamos frecuentemente y cada proceso avanzaba con su propio ritmo y grados de radicalidad, tanto desde las universidades públicas como al interior de las particulares reconocidas por ley. Las federaciones de estudiantes estaban reunidas en la UFUCH —actual Confech—, que lideraba José Miguel Insulza —actual Secretario General de la OEA—; estas organizaciones tenían formas de coordinación y a la vez sus propias estrategias, y fueron el elemento más dinámico en los inicios del proceso. Tomás Moulian se refiere al movimiento estudiantil de la época en el libro de Cifuentes, observando que "el estudiantado era pensado como actor colectivo que tomaba a su cargo la lucha por el destino superior de la vida académica" (Cifuentes, 1997). Había, por ende, un intercambio fluido con todas las universidades, aunque posiblemente los procesos de la UCV con la PUC tuvieron un paralelismo mayor, como se puede colegir de una publicación de una interacción de la época, con documentos provenientes del rector Castillo y este autor (Allard & Castillo, 1972). También la PUC ha asumido el periodo de la reforma como un hito creativo.

Sin duda se trató de un proceso importante y controvertido, que por la dinámica política no alcanzó a consolidarse. Luis Scherz, a quién ya citamos como precursor, estando "en los extramuros" durante los 80, fuera de la PUC, reflexionó sobre la reforma a nivel nacional en artículos publicados póstumamente, el 2005, por la Universidad Alberto Hurtado (Scherz, 2005). Su evaluación es interesante: advierte en la reforma "un proceso de modernización acompañada de cierta legitimación del quehacer científico, luego, la democratización en sentido amplio, yuxtapuesto a la primera".

Los elementos estructurales —afirma Scherz— no lograron amalgamarse de modo perfecto y, finalmente, "muchos tensores divergentes tiraron del cuerpo universitario en distintas direcciones". Sin duda, que los "tironeos" subsisten, pero en otros contextos. Para Luis Scherz no es "despreciable" que algunos elementos de la tradición más clásica pudieran ser activados: "el respeto por las minorías intelectualmente "heterodoxas", la práctica del espíritu crítico, el derecho de la comunidad académica a decidir su propio destino".

En suma, según esta opinión, "fue modernización, más democratización, más ciencia en alguna proporción" lo que se buscó (Scherz, 2005).

---

El proceso despertó interés internacional y lo pude apreciar en perspectiva como vicepresidente de la Unión de Universidades de América Latina (UDUAL), que tenía su sede en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en México. A nivel nacional, eran frecuentes los convenios con organismos públicos para asesorías en programas específicos de desarrollo. También eran frecuentes los pronunciamientos sobre actividades y hechos nacionales; en ese sentido, apoyamos la nacionalización del cobre y la democracia, cada vez que se la veía amenazada, y publicamos un estudio técnico y crítico del proyecto de la Escuela Nacional Unificada (ENU).

En síntesis, fueron movimientos de cambio universitario "hacia adentro", pero con un grado de coordinación entre ellos, de interacción y diálogo con el Estado y compromiso social, a la vez que constituían el naciente sistema científico nacional. Así, aparecía como un sistema que tenía un grado de diversidad importante, por una parte, y con una fuerte presencia nacional, por otra, a pesar del escaso número de instituciones.

#### **IV. El tema de la participación**

El tema de la participación estudiantil adquiere diferentes grados de realización de acuerdo al periodo analizado: en el 67 la participación se vivió de forma especial, en los ochenta se la prohibió, en los noventa se intentaron cambios que no fructificaron, y el 2011, año en que se ha vuelto a poner con fuerza aquella temática.

Digamos de partida que la relación participativa profesor-alumno es la esencia de la universidad, aunque las formas pueden ser variadas. No así la participación del personal de colaboración, puesto que su vínculo sustantivo con los objetivos de las instituciones es de carácter más instrumental, si bien puede darse una identificación con la naturaleza especial de la universidad.

Hay diversas formas de participación, dentro de las cuales está la triestamentalidad; por otra parte, puede haber formas legítimas de participación en que no haya participación directa en las decisiones, generando otras formas e instancia. En nuestra experiencia de reforma hubo biestamentalidad —profesores y alumnos— en los cuatro primeros años del proceso y triestamentalidad en los dos últimos; siempre se tuvo en cuenta que el peso fundamental en las decisiones debía recaer en los docentes.

Este tema fue tratado por Scherz (1968), quién encuentra argumentos a favor y en contra de una participación efectiva en las decisiones —en el entendido que existan instancias sustantivas de participación—, dentro del marco que le corresponde a profesores y alumnos un rol protagónico en la vida universitaria, y se inclina por la participación efectiva si se dan las condiciones para ello y si existe un rol preponderante por parte de los académicos.

En la experiencia de las reformas del 67, las ocho universidades existentes tuvieron por-

centajes de participación en las distintas instancias de poder. El sistema, ciertamente, hizo más complejo el proceso de toma de decisiones y obligó a dar una fuerte atención a lo administrativo. En todo caso, como el sistema regía en todas las universidades chilenas de la época, si bien con variaciones, había cierta simetría en las formas de gestión y toma de decisiones.

Años después, en 1985, en un libro que coeditaron María José Lemaitre y nuestro recordado amigo Iván Lavados; Edgardo Boeninger expuso la idea de la participación estamental, la cual era necesaria para que los estamentos pudieran ejercer una influencia significativa y hacer presente sus planteamientos e inquietudes. Todo esto, desde luego, bajo el principio de participación según el rol que se desempeña (Boeninger, 1985), superando y descartando, por lo tanto, la idea de cogobierno.

En esa época ya regía la prohibición de participar en instancias colegiadas y en elecciones unipersonales, dado los DFL de 1980 y 1981, que recogió la LOCE de 1990 y que aparecen en los títulos de dicha ley no derogados por la Ley General de Educación, según lo dispone su artículo 70.

Durante el gobierno de Frei Ruiz-Tagle se envió al congreso, después de amplias consultas, el proyecto de ley que permitía al Presidente de la República, por DFL, dictar los nuevos estatutos de las universidades estatales y otras formas para facilitar su gestión, que tuvo una primera versión en 1995 y luego indicaciones sustanciales en 1997 del propio ejecutivo. Se le denominó proyecto de modernización o de ley marco de universidades estatales. Hubo igualmente un proceso de consultas de alrededor de seis meses en la propia comisión de educación que presidía el ex senador Andrés Chadwick con intervención de los distintos actores.

El proyecto de ley fue aprobado por 32 votos a favor y dos abstenciones en el Senado. Se presentaron luego más de 300 indicaciones, incluyendo más de 20 del propio ejecutivo y quedó en condiciones de ser aprobado en la sala en 1998. En todo caso, en la medida que avanzaba la tramitación se iban incorporando al proyecto otros temas, más allá del objetivo inicial de facilitar la dictación de nuevos estatutos.

En lo relativo a la participación había cuatro normas: los rectores eran elegidos por los docentes; se daba participación con voz y voto a dos alumnos y un funcionario en el organismo colegiado superior; se eliminaba la prohibición de la participación; y, naturalmente, en ese marco, las instituciones a través de sus autoridades, hacían llegar las propuestas estatutarias específicas.

Este proyecto, que de alguna manera recogía la propuesta de Boeninger respecto del carácter estamental de la participación, resultó avanzado para algunos e insuficiente para otros. No obstante, pese a la intención del gobierno de la época y en acuerdo entre parlamentarios y los propios actores, el proyecto fue archivado y no llegó a votarse en particular.

---

## V. La reorientación de las políticas de los noventa. Medidas inmediatas en beneficio de las universidades con recursos presupuestarios y la reforma tributaria de 1990

Si se mira la década de los noventa en su conjunto, desde el punto de vista de las políticas que abarcaron los diversos ámbitos que miraban a la equidad, la calidad del sistema y su vinculación con las políticas de desarrollo y los instrumentos correspondientes, se advierten cambios mayores de los que normalmente se aprecian. En el marco inicial, a lo largo de los noventa, se dio un momento propicio para cambios que legitimaran la restauración democrática con el signo del crecimiento con equidad; esto se llevó adelante bajo la conducción del Presidente Aylwin, en un primer momento, junto a Ricardo Lagos como ministro de Educación —más adelante Presidente de la República— quien imprimió un fuerte dinamismo al ministerio, lo mismo que su sucesor, el entonces ministro Jorge Arrate.

Existía la urgencia inmediata de permitir a las universidades garantizar la autonomía y libertad académica y además recuperar su capacidad de desarrollo. Lo anterior puesto que muchas de ellas permanecían en una situación desmedrada y estaban sufriendo una merma considerable de recursos. Esto se explica por la rebaja programada de los aportes directos y también por una situación nueva, vale decir, el hecho de que los aportes contenidos en el presupuesto nacional de 1990 eran incluso nominalmente inferiores en menos 1,31 % con respecto al año anterior.

Ello obligó a medidas extraordinarias, "se obtuvo un suplemento extraordinario de recursos de 4.000 millones de pesos —de la época— es decir, un incremento del orden del 10% sobre el total anual inicialmente presupuestado para el sector que se destinó a suplementar los fondos de crédito. Los recursos provinieron del rendimiento, en dicho periodo, de la Ley de Reforma Tributaria" (Allard & Muga, 1992). En el presupuesto de 1991, se incrementaron los recursos para la educación superior en más de 15% en términos reales, parte importante por el "crecimiento del aporte fiscal directo, con el propósito de que las instituciones respectivas comenzaran a recuperar un nivel de recursos públicos, básico y estable en el tiempo", "que armonice la búsqueda de excelencia con la racionalidad en el uso de los recursos otorgados" (Allard & Muga, 1992).

También se asumió la situación de aplicar la LOCE dictada en el último día del gobierno militar, la cual reforzaba la estructura en tres niveles del sistema que venía de comienzos de la década de los ochenta. La aplicación de la mencionada ley generó cambios importantes, tales como la creación del Consejo Superior de Educación (CSE), junto a duplicidades complejas, como la coexistencia durante buena parte de la década del nuevo sistema de acreditación de instituciones —licenciamiento en el lenguaje actual— con el antiguo sistema de examinación por una universidad examinadora; esta situación alcanzó una sobrevida de dos años para proyectos nuevos, situación que tratamos de revertir sin éxito por la vía legislativa.

La equidad fue prioridad desde el comienzo de la década: se dio inicio al programa de becas y se reprogramó el Fondo Crédito Universitario (FCU) y se envió en julio de 1990 el proyecto de ley donde se reprogramaban las deudas contraídas por alrededor de 120.000 deudores del antiguo crédito universitario. El mecanismo para esto fue mediante una fórmula que llevó a que los deudores pagaran en un nuevo plazo de 10 años, con una cuota anual que no superara el 5% de sus ingresos efectivos. La ley N° 19.038 de reprogramación del crédito universitario fue aprobada en septiembre de 1991 (Allard & Muga, 1992). La resolución de este problema heredado, facilitó hacia el futuro una política de equidad mucho más ambiciosa, combinando crédito y becas, los cuales se fueron ampliando en los cuatro gobiernos de la Concertación, con una fuerte interacción con sucesivas generaciones de dirigentes estudiantiles.

Las complejidades también se encontraban en el ámbito de la educación superior privada. Esto porque el gobierno militar había autorizado la creación de unas pocas universidades e instituciones en los primeros años de la reforma de los ochenta, sin embargo, esto fue aumentando hasta llegar a una situación que entre enero y el 10 de marzo de 1990 se autorizaron 18 universidades y 23 institutos profesionales nuevos, lo que creaba una situación confusa y desordenada, llegándose a un total de 302 instituciones (Allard & Muga, 1992; Allard, 1999).

Estos temas fueron abordados con prioridad, combinando en el caso de la elección de los rectores los propios procesos internos de las universidades y la política del gobierno de reconocer en forma inmediata la autonomía universitaria. En un solo caso fue necesario proceder a la remoción de una rectoría por la vía de un decreto de insistencia.

El Dr. Jaime Lavados, rector de la Universidad de Chile, destacó en sus primeros discursos, el 02 de julio y el 10 de julio de 1990, que la universidad se reencontraba finalmente con sus tradiciones. Esto hacía "más evidente la urgencia de modernizarla y, así, poder abrirla a las demandas del futuro", como el calendario de renovación de los decanatos y desafíos, como "la brutal caída del aporte fiscal". También fue sintomático cuando reparó en que "no he mencionado la libertad y la autonomía académica porque ellas, me parece, no están en riesgo en el renacer democrático de nuestro país al que asistimos y en el que deseamos participar" (Lavados, 1999).

Se manejó la instalación rápida del Consejo Superior de Educación y su vía de verificación de los procesos de desarrollo de las universidades e institutos profesionales (IP) privados. A la vez, se impuso el criterio del ministerio con relación al sistema de examinación en el sentido que la plena autonomía por esa vía no operaba automáticamente con la examinación satisfactoria de determinadas cohortes, sino que requería de una resolución ministerial que lo declarara.

Me correspondió instalar formalmente el Consejo Superior de Educación el día 19 de julio de 1990, como ministro subrogante de Educación. En esa oportunidad se designó a José Joaquín Brunner como vicepresidente y a María José Lemaitre como secretaria ejecutiva.

---

Entre esa fecha y el 30 de septiembre de 1991 se celebraron 44 reuniones, se adoptaron 45 acuerdos; 21 universidades y 19 IP optaron en ese periodo por la "acreditación" (licenciamiento) ante el Consejo y se fijaron criterios y explicitaron procedimientos sobre proyectos institucionales, la naturaleza y alcance de la verificación; actividades que no tenían precedentes en el país (CSE, 1991).

## **VI. La reorientación de políticas de los 90: marco de políticas de mediano plazo orientadas al sistema en su conjunto**

Estos parámetros pueden resumir las políticas de esta década y en buena parte la proyección en la siguiente.

En primer término, lo relativo a la política y al sistema. La formulación de políticas es la esencia del rol del Estado en este campo. A veces no son explícitas, en un solo cuerpo y se alimentan de diversas fuentes, mensajes presidenciales, programas, fundamentos de un proyecto de ley o una comisión de estudios aceptada por la autoridad correspondiente. O por ejemplo, una declaración formal ante Unesco o Naciones Unidas.

En este caso, son fuentes valiosas, el "Informe de la Comisión de Estudios de la Educación Superior" que instaló el entonces ministro de Educación Ricardo Lagos y presidió José Joaquín Brunner; adicionalmente, el proyecto de ley de reforma de la LOCE de 1992, el mensaje del Presidente Aylwin y el documento de la Divesup, consultado largamente, "Desafíos de la Educación Superior Chilena y Políticas para su Modernización" de 1994. El documento elaborado por la Comisión que presidió Brunner fue utilizado ampliamente en proyectos de ley, pero también en las políticas de diversificación de formas de financiamiento de las instituciones, en aspectos de la política de equidad, como la devolución de los créditos en relación a los ingresos futuros, etc. Un estudio que publicamos en 1993 con Hilda Hernández y Alfonso Muga detalla estas materias (Allard; Hernández & Muga, 1993).

Con estos y otros elementos, y la experiencia de buena parte de la década, el ministro de Educación José Pablo Arellano propuso al Presidente Frei (que lo aprobó) el documento "Marco de Políticas para la Educación Superior" (Ministerio de Educación, 1997) con los siguientes objetivos:

- Fomento y aseguramiento de la calidad.
- Promoción de la equidad.
- Aporte al desarrollo de la cultura.
- Vinculación con el desarrollo nacional y fomento de la investigación.
- Regionalización.
- Internacionalización.
- Desarrollo de un sistema de educación superior complejo y adecuado a las necesidades del país (Ministerio de Educación, 1997).

Hubo diversos complementos, como la declaración respecto de la cual se señaló que en el resto de la década se incrementarían los recursos para educación superior en un porcentaje mayor al alza del producto. En el caso de la equidad, de los créditos y becas, en un porcentaje a lo menos igual al doble del crecimiento del producto.

También lo ratificó Frei en su mensaje de 1999: "Tenemos que pensar en términos de largo plazo; la importancia del conocimiento en el mundo contemporáneo asigna a la educación y a la investigación científica y tecnológica un papel crucial en el desarrollo de las naciones. Ello hace imprescindible debatir acerca de la conducción estratégica de los sistemas de educación superior y de ciencia y tecnología" (Allard, 1999).

## **VII. Sistema y cambios sustantivos en la forma de relacionarse Estado – universidades e instituciones**

### **1. Sistema de tres niveles**

La comisión de estudios de la educación superior de 1990 recomendó mantener el sistema basado en los tres niveles y señaló, al mismo tiempo, numerosas medidas tendientes a perfeccionarlo, algunas de carácter estructural, como ampliar las funciones del Consejo Superior de Educación en un órgano regulador más amplio y otras normas de carácter normativo, como la regulación en general y la superintendencia. Al mismo tiempo se acompañó una consolidación racional de los instrumentos con que se contaba, por ejemplo, el Consejo Superior de Educación, el cual generó instancias de aprendizaje de las distintas formas externas de evaluación de instituciones y programas. Ese aprendizaje y contactos internacionales fueron fundamentales.

Desde el Ministerio de Educación se hizo algo similar con las instituciones en examinación, con una supervisión estrecha y seguimiento de los convenios.

### **2. Situación de los Centros de Formación Técnica**

Igualmente, se atendió la situación especial de los centros de formación técnica (CFT) por diversas vías; entre ellas, el Decreto Supremo de Educación N° 547, de 1997, que permitió consolidar el sistema de supervisión, constituir una comisión asesora y organizar el sistema de licenciamiento para el otorgamiento de las primeras autonomías que le correspondía al Mineduc, función que actualmente ha sido trasladada al Consejo Nacional de Educación (CNED).

El resultado de estos esfuerzos se ha evidenciado en las familias, jóvenes y empleadores a través de una mayor claridad de lo que significa, en términos del carácter oficial, el título de técnico de nivel superior y la capacidad potencial de este en el mercado laboral. De esta forma, es creciente la cantidad de jóvenes que se matricula en estos centros antes de conocer los resultados de las pruebas de admisión en otros niveles. El propio informe OCDE-Banco Mundial del 2009 destaca algunos ejemplos.

---

Entre las carreras que concitaban mayor interés en los CFT en esos años estaban la tecnologías duras vinculadas a mecánica, electrónica, electricidad, construcción, computación e informática, así como también las relacionadas con la administración, comercio y servicios, tales como gastronomía, turismo, salud y agropecuarias.

La falta de financiamiento por parte del Estado a las instituciones y estudiantes —y la inexistencia de los CFT estatales— era también una falencia importante. Hacia el final de la década de los noventa se iniciaron mecanismos para perfeccionar la formación de técnicos de nivel superior, en el primer proyecto de mejoramiento de la calidad y equidad de la Educación Superior (Mecesup), con apoyo del Banco Mundial, que se llevó a cabo con éxito a partir del año 2000. Eran proyectos trianuales cuya adecuada preparación estuvo en manos de la Divesup, la cual promovió diversos estudios sobre propuestas curriculares y contó con la cooperación internacional francesa, alemana y canadiense en temas como formación dual, vinculación con el sector productivo y modalidades, como curriculum basado en competencias (Allard, 1999).

Desde la Divesup se incentivó a las universidades, en particular del CRUCH, a organizar sus carreras técnicas por la vía de CFT creados por ellas mismas; actualmente es una realidad en un número significativo de universidades.

### **3. Hacia un mayor ordenamiento de la educación superior privada**

Hacia el final de la década de los noventa, la aplicación de las normativas sobre supervisión y licenciamiento —acreditación en el lenguaje de esa década—, y las medidas de cancelación del registro en algunos casos —que obligaba a grandes esfuerzos de reubicación de los estudiantes— y también una suerte de selección natural de autodisolución de instituciones no viables, tuvo como resultado que al final de la década, de las 302 instituciones que existían en 1990 estas se redujeran a 252. Esto a pesar de que habían surgido nuevas instituciones, vinculadas principalmente a instituciones de vocación. Por ejemplo, CFT vinculados a universidades, principalmente del CRUCH y también, más adelante a privadas.

Se otorgaron en esa década, por distintas vías —ya sea a través del Consejo Superior de Educación o el Ministerio de Educación—, la plena autonomía a un total de 24 instituciones; esto es, diez universidades, nueve institutos profesionales y cinco CFT. De estos, 13 la obtuvieron por la vía del Consejo Superior de Educación y 11 a través del Ministerio de Educación (Allard, 1999).

Estos esfuerzos tenían limitaciones estructurales, como el hecho de que una vez que se obtiene la plena autonomía, las instituciones pueden otorgar y realizar cualquier tipo de programas, y no solo aquellos en los que fue evaluado y supervisado. Además, los esfuerzos elaborados en el proyecto de reforma de la LOCE, enviado al parlamento en 1992, no tuvieron éxito respecto a esa falencia.

En ese proyecto, por ejemplo, había diversas normas de resguardo de la fe pública, donde

se regulaba el periodo fundacional de las instituciones "en formación"; asimismo, si el periodo de supervisión de universidades e IP previo al licenciamiento se alargaba a diez años, se incorporaban normas sobre fusión de universidades, y el grado de licenciado recuperaba un rol distintivo —y se requería a las nuevas universidades un mínimo de tres carreras conducentes al título de licenciado y un programa de investigación vinculado a una de dichas áreas. De esta forma, se regulaban las funciones de información pública y acreditación que fueron incorporadas a nuestra legislación con posterioridad (Presidencia de la República, 1992).

#### **4. CRUCh y universidades estatales**

Así también, se realizó un trabajo cercano con el CRUCh. En lo relativo al financiamiento, hubo un incremento sostenido del Aporte Fiscal Directo (AFD) en esta década, en términos reales; al mismo tiempo, se mantuvo estable el Aporte Fiscal Indirecto (AFI). Junto a ello, y por medio de lo que se denomina, más adelante "financiamiento con base a objetivos de políticas", se canalizaron recursos importantes por otras tres vías: ayudas estudiantiles, fondos de desarrollo y fondos de investigación. Este esfuerzo, en conjunto, significó incrementos del 84.8% entre 1990 y 1999.

Del mismo modo, el gobierno y el Mineduc destrabaron algunas situaciones pendientes que perjudicaban, en particular, a las universidades estatales. En el caso, por ejemplo, de los fondos para actividades de interés nacional de la Universidad de Chile, no había la seguridad de su aplicación efectiva, puesto que se transferían por diversas cuentas fiscales. El gobierno solucionó el problema por la vía de incluir directamente esos fondos dentro de la partida presupuestaria del Mineduc, lo que correspondió defender ante la comisión mixta de presupuestos del parlamento, en una discusión dura, pero que derivó en su aprobación, situación que se ha mantenido hasta ahora, reiterándose los aportes todos los años en las leyes de presupuesto.

También existía el caso de la Universidad de Tarapacá, la cual se había constituido en buena parte con la infraestructura de un campus —el campus Saucache— de la Universidad Católica del Norte, en su antigua sede de Arica. Naturalmente esta universidad pedía una reparación y la Universidad de Tarapacá estaba, de hecho, imposibilitada de hacer inversiones mayores en su principal campus por no tener regularizado su título. La solución la dio el gobierno, por la vía de recursos de los ministerios de Educación y Bienes Nacionales que se entregaron a la Universidad Católica del Norte, sin afectar a la Universidad de Tarapacá en dichos pagos.

#### **5. Otras medidas de regulación y políticas. Desafíos respecto del crecimiento del alumnado y la formación inicial docente**

Como se constatará más adelante, a fines de esta década y a partir de distintos decretos, se creó la institución encargada de la acreditación de la calidad de instituciones autónomas. Siete años después esta institución, la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), quedó consolidada en una ley permanente.

---

Se apoyó también a las instituciones por la vía de la internacionalización y la exportación de servicios universitarios. Se crearon, asimismo, becas según necesidades de poblaciones específicas y un importante "Programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial de Docentes", que benefició a 17 instituciones, entre ellas, 10 universidades estatales, 4 particulares del Consejo de Rectores, y tres privadas. Una idea central era que mejorar la formación docente significaba idear y fortalecer procesos de cambio al interior de las instituciones formadoras (Mineduc; Divesup, 1999).

Todo este esfuerzo, sumado al realizado en equidad, —donde hubo avances concretos— permitió un crecimiento importante y no desbocado del alumnado, aumentando el número de estudiantes de pre grado entre 1990 y 1999 desde 245.400 a 407.500.

En ese sentido, la matrícula universitaria en 1990 era de 39.900 para luego aumentar a 80.000 en 1999; en tanto la matrícula nueva total en el sistema de educación superior creció de 93.400 en 1990 a 140.000 en 1999 (Arellano, 2000).

Varias razones explican este proceso, entre ellas, la masificación progresiva de la enseñanza media: 116.700 egresados de enseñanza media en 1990 y 143.000 en 1999.

La cantidad de alumnos que ingresaron a primer año en las universidades tradicionales y privadas, se duplicó entre principios y fines de los noventa y creció comparativamente más que todo el sistema de educación superior. El número de estudiantes que más crecía era el que provenía de establecimientos subsidiados (municipales y particulares subvencionados), lo cual constituye un signo positivo de mayor equidad" (Arellano, 2000).

También aumentó el posgrado, triplicándose de 2.100 a comienzos de la década, a 6.500 en 1999, considerando los grados de magíster y doctorado, lo que se que incrementa a 13.000, incluyendo los postítulos.

Por otra parte, y como se ha apreciado a lo largo del texto, el sistema contiene serios elementos de desregulación, en el sentido de la facilidad de creación de carreras y en la diseminación de sedes y carreras, distintas de aquellas sobre las cuales versó el proceso de licenciamiento. Sin embargo, si se compara la situación al final de la década de los noventa con el exceso de aprobaciones de instituciones y carreras en pocas semanas a comienzos de 1990, existió un avance ordenador simbolizado en buena parte por la rápida estructuración del ex CSE, actual Consejo Nacional de Educación (CNED) y la actividad sostenida desde el ministerio de Educación y la Divesup por mantener relaciones periódicas y técnicas con todas las instituciones y estimular nuevos instrumentos de regulación y fomento.

## **VIII. El tema de la equidad y las ayudas estudiantiles. Cambios de fondo en nuevos programas, focalización y recursos**

El tema de la equidad tuvo gran actividad durante los noventa, comenzando por los programas para resolver situaciones de deudores de los regímenes de crédito establecidos en

los ochenta, mencionados anteriormente. El significativo crecimiento del alumnado en educación superior en la década, particularmente proveniente del sector subvencionado de la educación media, implicó un importante esfuerzo para el Estado y para las familias. La política de equidad focalizada en ayudas estudiantiles de pago de arancel fue necesaria ante la escasez de los recursos y las deficiencias de su distribución en 1990. A ello se agregaba la alta morosidad, bajas recuperaciones y aportes fiscales decrecientes. El tema era desafiante por la incidencia del incremento de los alumnos con necesidades, de los costos de la educación superior y de los aranceles asociados a las carreras.

Para los alumnos que no estaban en condiciones de pagar aquellos aranceles, por diversos motivos —asociados a su propia condición familiar, a los ingresos esperados en la profesión que cursaba o ambos— se creó en 1990 una beca de arancel en el porcentaje que requerían (100% a 30% del valor del arancel, con un tope de 20 UTM de marzo de 1991) (Allard & Muga, 1992). Se comenzó, por tal motivo, con un plan de 5.000 becas completas, mediante un mecanismo descentralizado y crecimiento progresivo, alcanzando a 19.421 beneficiarios en el año 2000.

En ese contexto de urgencia, el gobierno y el Ministerio de Educación se abocaron a un cambio radical del crédito universitario, el cual se transformó en 1994, por la ley 19.287, en los Fondos Solidarios de Crédito Universitario (FSCU), el cual subsiste hasta hoy. Algunas de sus características especiales son: 2% de interés, contingente al ingreso posterior con un tope de 5%, focalizado en necesidad socio-económica a nivel nacional, que se verifica con las aplicaciones del FUAS (Formulario único de acreditación socioeconómica) y una condonación del saldo al año 12 o al 15. A partir de ese momento, todos los alumnos que requerían crédito o beca llenaban ese formulario. El FUAS fue aprobado por el Decreto Supremo (DS) reglamentario N° 938 de 13 de diciembre de 1994 y fijado en su formato por Resolución Exenta N° 607 del subsecretario de educación el 21 de diciembre de 1994. También fue objeto de un instructivo del jefe de la División de Educación Superior N° 06/326 de 23 en febrero de 1995. Todas estas normativas están recopiladas por José León (1995).

Este mecanismo benefició a las universidades regionales que tenían los alumnos con ingresos más bajos. Los aportes a fondos solidarios se incrementaron en 127% entre 1994 y 2000, en términos reales y se aumentaron en 15% en el 2000. Para este último año había 109.951 beneficiarios de los fondos solidarios (Peraita & otros, 2001).

Como complemento, se establecieron becas específicas según necesidades de políticas; en particular, la beca Juan Gómez Millas, que otorgaba hasta un millón de pesos de la época —1998— durante el periodo normal de la carrera. Esta beca era para postulantes de establecimientos municipales o subvencionados con puntaje mínimo de 600 puntos en la Prueba de Aptitud Académica (PAA; actual PSU) y nota 6.0 en la educación media o cuarto medio. Se alcanzaron 4.119 beneficiarios en el 2001 (Peraita & otros, 2002).

Asimismo, están las becas para estudiantes destacados que ingresan a pedagogía, cuyo propósito fue fomentar el ingreso de estudiantes especialmente capacitados a carreras de

---

formación docente, lo que estaba correlacionado con la reforma educacional. El programa partió en 1999 y llegó a beneficiar a 592 estudiantes en el 2001.

A lo anterior se agregan, las becas para Hijos de Profesionales de la Educación. Esta se otorga a través del Mineduc, que para el año 2000 ya existían 2.000 beneficiarios; estaban también las becas de reparación —para víctimas de violación de derechos humanos— y las becas indígenas, por otros conductos legislativos.

En interacción con Corfo, se crearon en 1995 los créditos Corfo para estudios de posgrado y se ampliaron en 1997 para pregrado, en especial, para las instituciones privadas, de acuerdo a una lista que entregaba anualmente el Mineduc a Corfo con instituciones autónomas y otras que reunían diversos antecedentes objetivos. Los créditos fueron concedidos por instituciones bancarias, a largo plazo y con refinanciamiento Corfo y alcanzaron en 1999 a 2.282 créditos para posgrado y cerca de 10.000 créditos para el pregrado (Arellano, 2000).

## **IX. Calidad, infraestructura, acreditación y creación de la Comisión Nacional de Acreditación Pregrado (CNAP). Área prioritaria y cambios estructurales en las modalidades de fomento y regulación del Estado**

La calidad fue un área prioritaria en la que se produjeron cambios instrumentales y estructurales en la forma como el Estado ejercía sus atribuciones. El ejecutivo contaba con programas, recursos e institucionalidad para fomentar y asegurar la calidad, fruto, desde luego, de diálogos fecundos con las propias universidades e instituciones, de modo análogo a como aconteció con la equidad.

Se consideró un concepto multidimensional de calidad, que partía del perfeccionamiento de los sujetos del núcleo académico básico, los profesores y alumnos, incluyendo contenidos, currículos y programas asociados; así también, la pertinencia, las metodologías activas y participativas, la infraestructura y equipamiento académico, las ayudas tecnológicas, tales como laboratorios y bibliotecas, entre otros.

Se trataba de conciliar las necesidades de las universidades según sus planes de desarrollo y su propia autonomía académica, con los desafíos del estado en la restauración democrática de contar con un sistema moderno de universidades complejas.

Lo anterior se orientó, sobre la base de diversos principios y numerosas vías, fundamentalmente las siguientes:

1. *Redireccionamiento de las políticas preexistentes*, en el sentido de que corresponde al Estado el rol fundamental de fomentar e incentivar la calidad, la pertinencia y la capacidad de innovación de la educación superior universitaria, aspectos esenciales para la validez social y mérito académico de los programas.

2. *El Fondo de Desarrollo Institucional (FDI)*. Este Fondo fue establecido en 1991 para contribuir al desarrollo de las universidades estatales y tradicionales en lo que respecta al mejoramiento de la capacidad académico docente, mejoramiento de la calidad de las instituciones y de su gestión, con instrumentos específicos y adicionales para reforzar la acción de las universidades regionales e innovaciones en formación de pregrado.  
Se trataba de suplir las carencias de fondos de inversión durante el gobierno militar. Por ese motivo, se financiaron 1.435 proyectos entre 1991 y 1999, destacándose obras funcionales a la calidad y a los objetivos de los planes de desarrollo que las universidades explicitaron: como edificios para aulas, bibliotecas, laboratorios, servicios estudiantiles y bienestar, instalaciones para educación física y deporte universitario. Las obras se realizaban en breve tiempo para utilizarse en el año académico siguiente. Algunas universidades desarrollaron sistemáticamente campus, como en las universidades de Tarapacá, Arturo Prat, de Talca, del Bío Bío, de Magallanes, de Playa Ancha y Católica de la Santísima Concepción, entre otras (Allard, 1999). En 1999 este fondo alcanzó a 11,4% del total de aportes del Estado. Individualmente, los mayores aportes en la década fueron para la Universidad de Chile. (Mineduc, Divesup, 1999).
3. *Programa de fortalecimiento de la formación inicial de profesores*, ya mencionado.
4. *Convenios de desempeño para desarrollo de áreas prioritarias*. Este programa llevado a cabo entre 1998 y 2000, con base en 29 proyectos de 21 universidades, de modo concursable y con evaluación externa, sirvió para consolidar la modalidad de apoyar la calidad y la asignación de recursos con base en convenios y como experiencia piloto para el primer Mecesup (Allard, 1999).
5. *Nuevas tecnologías para la docencia superior*. Se promovió un proyecto interuniversitario sobre incorporación de nuevos recursos de aprendizaje orientado fundamentalmente a software multimediales, con la coordinación de Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA), en las universidades de, Santiago, Antofagasta, del Bío Bío, PUC, de Concepción, PUCV, de la Serena, de la Frontera, de Los Lagos y Austral de Chile (Allard, 1999).
6. *Mecesup; proyecto de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación*. Este fue un instrumento fundamental, con apoyo del Banco Mundial, generado en menos de un año entre 1998 y 1999, en la Divesup del Ministerio de Educación. El primer proyecto Mecesup -actualmente se prepara el tercero- contó con 241 millones de pesos y estaba justamente destinado a asegurar la proyección de las políticas en este campo, lo que ha tenido continuidad en el tiempo en los gobiernos posteriores. Y con la misma coordinación del académico Ricardo Reich. Fue muy importante incluir a la educación superior dentro de las prioridades de la cooperación y créditos del Banco Mundial.  
La mayor parte de los recursos se canalizaron por la vía del Fondo Competitivo, orientado al fortalecimiento de las capacidades de las instituciones, en docencia e investigación, en áreas prioritarias. En el segundo concurso, del año 2000, se incluyó la línea

---

de fortalecimiento de la formación de técnicos de nivel superior que ya se mencionó, esfuerzo pionero en que se privilegió la vinculación con el sector productivo (Mece-sup, 2005).

7. *Aseguramiento de calidad: creación del CNAP por decreto N° 51 de 1999 y decreto N° 225 de acreditación de post grado.* La necesidad de acreditar a las instituciones con plena autonomía era evidente a fines de los 90. Al mismo tiempo, una carta al ministro de Educación de las universidades privadas con plena autonomía, con críticas al proceso y otros antecedentes, mostraban las dificultades que tendría un proyecto de ley. En este contexto se dictó el Decreto de Educación N° 51 el 08 de febrero de 1999 que designaba una Comisión Nacional de Acreditación de Pre Grado integrada por 15 especialistas designados a título personal y una Secretaría Ejecutiva con funciones de estudio de las bases institucionales de un sistema permanente de evaluación de calidad y una propuesta de normativa legal y, al mismo tiempo, con el encargo de poner en marcha evaluaciones acreditativas de carácter experimental y constituir comités de especialistas en distintas áreas de programas a ser acreditados, para lo cual ya existían experiencias importantes como la de Asociación Chilena de las Facultades de Medicina (Asofamech). Esto permitió el inicio de acreditaciones voluntarias. Algo análogo sucedió con el Decreto de Educación N° 225 de evaluación de programas de posgrado de instituciones autónomas, puesto que se creó una secretaría técnica con sede en Conicyt e integrada por 11 especialistas y también el presidente de Conicyt y el jefe de la Divesup. Años más tarde, se dictó la Ley 20.129 que creó la Comisión Nacional de Acreditación. En abril de 2009, su entonces presidente, Dr. Emilio Rodríguez Ponce, señalaba que el trabajo de la CNA "se basa en los avances conseguidos en los proyectos experimentales conducidos" por la CNAP y la Conap (Rodríguez, 2009).

## **X. Otras funciones y políticas relevantes: investigación, regionalización y financiamiento con objetivos de políticas. Apoyo a la internacionalización de la educación superior**

1. *En el caso de la investigación,* se mantuvo durante toda la década del 90 una interacción estrecha entre el Ministerio de Educación y Conicyt, y junto a la consolidación de los Fondos y programas existentes, se creó un nuevo instrumento, el Fondo de Fomento al desarrollo Científico y Tecnológico Fondef, orientado a la investigación aplicada, en el que se promovía la interacción de universidades e institutos tecnológicos, donde había empresas que aportaban al menos 18% de los recursos y aprovechaban los resultados. A las áreas originales del programa —minería, agropecuaria, forestal, manufactura (industria) tecnología de la información y comunicación, pesca y acuicultura— se agregaron a partir de 1997, salud, educación, agua y energía. En noviembre de 1999, Conicyt publicó una memoria en que calculaba que el impacto económico de los proyectos Fondef alcanzaba a 5.1 veces lo invertido (Allard, 1999).

2. *La regionalización de la educación superior* fue un criterio orientador de la política aprobada en 1997. Se partía de la base que el desarrollo armónico del país y sus regiones era un principio y un valor a resguardar y promover, lo que se pudo implementar en varias vías. En el caso particular de las universidades estatales en regiones y, en general de las tradicionales en regiones, captaban en 1998 el 65% de los estudiantes del sistema del Consejo de Rectores. Un mecanismo de apoyo específico fue una línea de concurso dentro del FDI, creada en 1995, lo que llevó a que captaran el 70% de los recursos del Fondo. En el caso del primer concurso del Mecesus, las universidades regionales captaron el 73% de los recursos.

También podía observarse la misma tendencia en las ayudas estudiantiles, como consecuencia de la focalización, según condición socio-económica. Así, hacia fines de los 90, casi el 60% de los becarios con becas Juan Gómez Millas, que podían elegir donde estudiar con apoyo del estado, lo hacían en regiones.

Otros desarrollos en esta línea fueron que los gobiernos regionales comenzaron a financiar proyectos de universidades con cargo al FNDR (Fondo Nacional de Desarrollo Regional) y el Programa Universidad y Desarrollo Regional coordinado por la Subdere, el cual facilitó el acercamiento del mundo universitario con los gobiernos regionales, con participación activa del Mineduc.

3. *Financiamiento con base en objetivos de políticas.* Naturalmente, estas tendencias y líneas de acción se reflejaban en la asignación de recursos, tanto vía aportes basales, como con aportes específicos para los nuevos programas y prioridades, en calidad y equidad y en la modernización del sistema. Esto se manifiesta hacia el fin de los 90 en una nueva forma de distribución de los recursos, a través de cuatro vías:
- AFD como aporte basal, necesario en un sistema en que los propios proyectos y programas requieren de altos costos, que significaba un 49.2 % del total de aportes, el cual experimentó una recuperación y reforzamiento, en tanto el AFI mantuvo su valor con una disminución en la ponderación en el total de los aportes, con un 9.30% del total.
  - Fondos de desarrollo y fomento, particularmente el Fondo de Desarrollo Institucional en esta década y el Mecesus hacia el fin de la década y en la siguiente. En 1999, el FDI significaba el 11,40% del total vía Mineduc, a los que se agregan aportes para convenios con la Universidad de Chile para actividades de interés nacional por el 3% del total y el Programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial de Docentes con el 1.60%.
  - Aportes para ayudas estudiantiles, créditos y becas, con un incremento importante, ascendente al 25.5% de los aportes vía Mineduc.
  - Los recursos para investigaciones canalizados por medio de Conicyt, las que tuvieron un incremento sostenido, además de nuevos instrumentos.

---

En consecuencia, un análisis real sobre los aportes públicos a las universidades y al sistema superior en general, debe considerar estas cuatro fuentes, incluso otras adicionales (como las exenciones tributarias a las donaciones).

4. *Internacionalización y desafíos del mundo actual.* Esta es un área de la mayor importancia en el mundo global actual. Por lo tanto, se debe cooperar con el posicionamiento internacional de nuestras universidades, en sus distintas dimensiones de perfeccionamiento docente, intercambio de estudiantes en ambas direcciones, desde y hacia el extranjero, acuerdos interinstitucionales, investigaciones y posgrados en colaboración y la reflexión sobre el mundo globalizado y, en particular, sobre la posición de Chile en América Latina. A este respecto, se publicó un artículo sobre los 10 desafíos de América Latina en el mundo actual y uno de ellos dice relación con la educación, la ciencia y las universidades (Allard, 2011). En ese sentido, hoy debemos dar prioridad a un espacio de encuentro latinoamericano de la educación superior, como lo han planteado Unesco y Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC).

El tema estaba adquiriendo relevancia a mediados de los 90 cuando el Ministerio de Educación y su Divesup convocaron a un seminario internacional sobre la materia, en Viña del Mar, en octubre de 1997, que dio origen a un libro (Mineduc; Divesup, 1998). *El Impacto de la Globalización en la Educación Superior Chilena*, recoge ponencias conceptuales de especialistas nacionales y extranjeros, un mensaje inaugural del entonces Secretario General de Unesco, Federico Mayor y, además, las experiencias de las 25 universidades del CRUCH, en materia de internacionalización e inserción en la globalización.

Otro punto de importancia simbólica, es la participación de Chile —universidades y ministerio— en las conferencias de realizadas por la Unesco, sobre la educación superior del siglo XXI, en las ciudades de La Habana (1996) y París (1998), donde se fijaron criterios orientadores (Unesco, 1998). En esta última, correspondió al autor de estas líneas, junto al rector Gabriel Macaya de la Universidad Nacional de Costa Rica, ser uno de los representantes de América Latina en el grupo de 14 representantes mundiales designados por el consejo general de Unesco que hicieron la redacción final en París de la declaración de educación superior para el Siglo XXI, y su plan de acción; esta experiencia fue relevante para un país que hacía solo ocho años antes había tenido sus universidades intervenidas.

## **XI. La mirada de las últimas décadas y los desafíos del momento actual**

Aparecen en este análisis diversos desarrollos y cambios de estructuras y de políticas de la educación superior chilena, con referencias a la reforma universitaria del 67 y, particularmente, a los esfuerzos impulsados desde el Estado en los 90, para adecuar las estructuras y políticas heredadas del gobierno militar a la restauración democrática y al crecimiento con equidad. Puede apreciarse una relación renovada Estado-educación superior, que requirió de nuevas políticas, recursos y programas, de una cobertura y profundidad posiblemente superior a la que normalmente se reconoce.

Así, el 67 y los años que lo siguieron aparecen como un esfuerzo que es parte del trabajo continuo para tener una mejor y más pertinente educación superior y, por lo tanto, no es bueno encasillar a la reforma como algo descontextualizado, como si no fuese parte de un proceso mayor.

En los años noventa, en que este autor se encontraba en el Mineduc, muchos de mis antiguos colegas de la reforma se encontraban activos o retornando del exilio. Nos encontramos en actividades y seminarios —recuerdo, por ejemplo, uno en la Universidad de Santiago de Chile (USACH) que dio origen al libro de Luis Cifuentes sobre la reforma al cual aportamos muchos de los actores (Cifuentes, 1997) —, con Fernando Castillo de la PUC, Edgardo Enríquez de la Universidad de Concepción, Enrique Kirberg de la ex Universidad Técnica del Estado. En estos encuentros se hablaba de los setenta y también de la universidad y el Chile de los noventa. Con Edgardo Boeninger, rector de la Universidad de Chile durante la reforma, coincidíamos en materias de gobierno y sistema universitario.

Mi impresión es que no sentían la reforma con nostalgia o como vivencias aisladas, sino como una parte compleja y variada de un periodo histórico dramático y complejo, eslabones de un continuo.

Quizás ya ha llegado el momento que la reforma, con sus claroscuros no sea considerada un paréntesis, sino como parte de un proceso orgánico, en la triple dimensión de sus cambios internos, esto es, la reflexión sobre los fines de la universidad, la forma de relacionarse con el Estado y la sociedad.

Con relación a los noventa, el entonces ministro de Educación, José Pablo Arellano, al completar su cargo a comienzos del 2000 tituló el capítulo de educación terciaria de su libro sobre su periodo, "Educación Superior: más de lo que se cree, menos de lo que quisiéramos" (Arellano, 2000). Así fue, hubo avances perceptibles en la forma de fomentar desde el Estado la calidad y equidad de la educación superior, sin embargo, subsistían déficits y carencias importantes. En todo caso, hubo un esfuerzo sostenido en diversas líneas con sus correspondientes programas y recursos, y recordarlo puede enriquecer el debate en el que no deberían haber historias o verdades "instaladas": acercarse a la realidad analíticamente, lo que ha sido la impronta del seminario de Aequalis.

La forma directa y dialógica de relacionarse el Estado y las universidades, a la que nos referimos a propósito de la reforma y los noventa, se realimenta y reinventa en cada época y se va a revivir ahora, a partir del fuerte remezón de los últimos meses.

En la actualidad, se presentan nuevos desafíos en la forma de posicionar a nuestras universidades en la sociedad del conocimiento, en la que constituyen un eslabón necesario y en la necesidad de superar las brechas en la construcción de capacidades de investigación, desarrollo e innovación y en la formación de capital humano avanzado y en los nuevos requerimientos de un desarrollo sostenible. Las universidades redefinen su rol académico y social a la luz de estos nuevos requerimientos, de las demandas de nuevos contingentes de jóvenes que acceden y exigen educación de calidad, y de una América Latina que debe

---

ser más asertiva en su rol en el mundo, para beneficio de todos sus pueblos.

Las comunidades universitarias —y el Estado— asumen estos desafíos con las características propias del mundo de hoy, como en su época los abordaron los reformistas del 67 y las comunidades universitarias que recuperaron su autonomía en 1990.

Retomemos el punto de partida: el eje de continuidad de estas cuatro décadas que hemos tratado son las comunidades académicas, profesores universitarios que han estado presente en nuestras aulas —muchos de ellos durante todo el periodo— procurando hacer auténtica universidad en relación de diálogo mutuamente fructífero —aprendiendo juntos— con sucesivas generaciones de estudiantes. La calidad de esa interacción se promueve por políticas adecuadas, sin embargo, la transformación universitaria es —como expresamos al comienzo—, auto-transformación.

Para aprovechar el 2011 en todo su potencial —y que efectivamente los movimientos sean un instrumento para beneficio de las propias universidades— debe producirse también el debate riguroso, racional, al interior de los claustros, para actualizar y “traducir” sus fines y sus formas de convivencia a la realidad de hoy.

El futuro próximo será crucial para que por la vía de los poderes públicos y de las propias instituciones, según corresponde, se profundicen los cambios que se requieren para las dos próximas décadas y que estén a la altura de las demandas y toma de conciencia que se ha producido. La experiencia de fomento y apoyo lograda en los 20 años anteriores —y los instrumentos ensayados en las década de los noventa, aún aquellos frustrados— pueden servir de antecedente. A ello se ha dirigido este sintético recuento.

## Referencias

- Allard, R. (1999). *Rol del Estado, políticas e instrumentos de acción pública en educación superior en Chile*. Revista Estudios Sociales, CPU, N°102, trimestre 4. Santiago: Chile.
- Allard, R. (2002). *35 años después. Visión retrospectiva de la Reforma 1967-1973 en la Universidad Católica de Valparaíso* (p.160). Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso.
- Allard, R. (2011). *Diez desafíos para América Latina en la década 2010-2020: ¿Hacia un neo regionalismo emergente?* Revista Estudios Internacionales, Universidad de Chile, N° 168.
- Allard, R. & Castillo, F. (1971). *Dos fases de la Reforma en las Universidades Católicas Chilenas*. CPU, Documentos Universitarios N°2. Santiago - Chile.
- Allard, R. & Muga, A. (1992). *Políticas y Desarrollo de la Educación (marzo 1990-marzo 1991), en Gestión del desarrollo social chileno. El primer año del Gobierno Democrático 1990-1991*. Mercedes Aubá (Ed.). Corporación de Promoción Universitaria (CPU). Santiago - Chile.
- Allard, R., Hernández, H. & Muga, A. (1993). *La Gestión Gubernamental en el Sector Educación: 1991-1992*. Documento de Trabajo 44/93, CPU, Santiago.
- Arellano, J. P. (2000). *Reforma Universitaria: Prioridad que se consolida*. Santiago: Editorial Los Andes.
- Boeninger, E. (1985). *Reflexiones sobre la universidad chilena*. En *La Educación Superior en Chile: Riesgos y Oportunidades en los 80s*. Lemaitre, M.J. & Lavados, I. (Eds.). Corporación de Promoción Universitaria (CPU). Santiago - Chile.
- Brunner, J. J. (2009). *Educación Superior en Chile. Instituciones, mercados y políticas gubernamentales (1967-2007)*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Cifuentes, L. (1997). *La Reforma Universitaria en Chile (1967-1973)*. Santiago: Editorial Universidad de Santiago.
- Consejo Superior de Educación (1991). *Consejo Superior de Educación, 1991, Un año de trabajo*. CSE. Santiago - Chile.
- Hunneus, C. (1988). *La Reforma Universitaria chilena 20 años después*. Corporación de Promoción Universitaria (CPU). Santiago - Chile.
- Lavados, J. (1999). *Los desafíos de la modernización universitaria*. Recopilación de los discursos principales del doctor Jaime Lavados Montes, durante el rectorado de la Universidad de Chile (1990-1998). Editora René Viñas, Dolmen, Santiago.
- León, J. (1995). *El Sistema de Fondos Solidarios de Crédito Universitario. Ley N° 19.287*. Documento de Trabajo N°18/95, CPU, Santiago.
- Mecesup (2005). *Memoria de Proyectos 2000. Formación Técnica de Nivel Superior*. Ministerio de Educación. Santiago - Chile.
- Mineduc (1997). *Marco de Política de Educación Superior*. Ministerio de Educación, Santiago - Chile.

---

Mineduc, Divesup (1998). *El impacto de la globalización en la educación superior chilena*. Ministerio de Educación, División de Educación Superior. Santiago - Chile.

Mineduc, Divesup, Fondo Desarrollo Institucional (1996). *Evolución y proyectos del Fondo de Desarrollo Institucional de las Universidades 1991-1996*. Ministerio de Educación, División de Educación Superior, Departamento de Políticas y Estudios. Santiago - Chile.

Mineduc, Divesup, Fondo Desarrollo Institucional (1999). *El Fondo de Desarrollo Institucional para las Universidades: un instrumento para el mejoramiento de la calidad*. Ministerio de Educación, División de Educación Superior, Departamento de Políticas y Estudios. Santiago - Chile.

Mineduc, Divesup (1999). *Profesores para el Siglo XXI*. Programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial de Docentes. Ministerio de Educación, División de Educación Superior. Santiago - Chile.

Peraíta, A.; Peñafiel, A.; Gutiérrez, F. & Nuñez, A. (2001). *Financiamiento de la Educación Superior de acuerdo a objetivos de política*. En revista Calidad en la Educación. El financiamiento en la educación superior. CSE. N° 4. Santiago - Chile.

Presidencia de la República (1992). *Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que inicia el Proyecto de Ley que modifica la ley N°18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza*. Mensaje N° 392-324, Santiago, septiembre 10 de 1992.

Rodríguez, E. (2009). *Rendición de Cuenta Pública de la Comisión Nacional de Acreditación*. CNA-Chile, Santiago - Chile.

Scherz, L. (1968). *Los caminos de la revolución universitaria*. Santiago:Editorial del Pacífico.

Scherz, L. (2005). *La Universidad chilena desde los extramuros*. José Santos Herceg, compilador, Universidad Alberto Hurtado, Santiago.

Unesco (1998). *Declaración de Educación Superior para el Siglo XXI*. Unesco, Conferencia Mundial sobre Educación Superior, París.

Urbina, R. & Buono-Core, R. (2004). *Desde su fundación hasta la reforma (1928-1973). Un espíritu, una identidad*. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Valparaíso:Ediciones Universitarias de Valparaíso.



## Oscar Garrido Rojas

Director de planificación de la Universidad Técnica del Estado (1974-1980); fundador y director de la división de educación superior (1981-1982); decano de Ciencias Agropecuarias y Forestales, Universidad de Concepción (1982-1984) y rector de la Universidad de Talca (1984-1986).

## La reforma de 1981: algunas correcciones necesarias

El planteamiento que se expone se divide en dos partes. Uno, referido al proceso de reforma iniciado en 1981, y las acciones desarrolladas por la División de Educación Superior de la época. El otro, observaciones relacionadas con las normativas que se dictaron en ese periodo, las cuales subsisten hasta hoy, pero que son necesarias de corregir; otras, puestas en marcha bastante después, pero que con el transcurrir del tiempo se hace igualmente necesario modificar.

### I. La reforma de la educación superior de 1981

En la convocatoria a este seminario se realiza un recuento crítico de la legislación dictada en 1981 que dio lugar a la mayor reforma de la educación superior que haya ocurrido en el país, y cuyos efectos se han hecho sentir profundamente en la estructura social de la nación.

¿Cuál fueron las ideas que inspiraron estos cambios?

La respuesta está en una extensa declaración del ministro del Interior de la época, Sergio Fernández, fechada el 06 de enero de 1981, a la que se alude en la convocatoria de este seminario. En ella, el ministro Fernández señalaba:

- Que el sistema universitario hasta entonces vigente era cerrado y virtualmente monopólico, y que ello era la principal raíz de sus deficiencias.
- Que la nueva institucionalidad estaría orientada básicamente a abrir la educación superior, reforzando la libertad de enseñanza de modo amplio aunque responsable, e introduciendo elementos competitivos que favorecieran el mejoramiento de la calidad académica.
- Que la clave para abrir el sistema de educación superior a exigencias competitivas, residiría en permitir y facilitar la creación de nuevas universidades. Que ello iba a ayudar a la elevación de la calidad académica y afianzaría la libertad de enseñanza en el nivel superior de la vida educacional del país.

Transcurridos 30 años, hay más de 900.000 estudiantes matriculados en los tres niveles de educación post secundaria: 73 centros de formación técnica (120.000 estudiantes), 44 institutos profesionales (218.000 estudiantes), 58 universidades (562.000 estudiantes). A las ocho universidades existentes de 1981, se suman las 14 estatales derivadas, tres católicas derivadas de la Católica de Santiago y 33 privadas creadas al amparo de esta nueva legislación. Este aumento en el número de universidades ha ido acompañado de una enorme inversión en construcciones de aulas que suman cientos de miles de metros cuadrados y de equipamiento para la docencia. Estas universidades están dirigidas, con frecuencia, por rectores, decanos de reconocida trayectoria, muchos de ellos de largo desempeño en las universidades tradicionales.

## 1. Decreto ley y decretos con fuerza de ley que dieron lugar a las reformas

Las reformas a la educación superior que se pusieron en ejecución en el transcurso de 1981 con la dictación de diversos decretos con fuerza de ley tienen su origen en el Decreto Ley N° 3.541 del 12 de diciembre de 1980 que, en un artículo único, establecía que dentro de un año desde su vigencia el Presidente de la República podía:

- Reestructurar las universidades del país, incluida la Universidad de Chile,
- fijar su régimen jurídico,
- regular el establecimiento de corporaciones de esta naturaleza,
- dictar normas estatutarias o de procedimiento para regular su estructura orgánica.

El DFL N° 1 (30 de diciembre de 1980) fija las normas para fundar nuevas universidades, "... las que deberán constituirse como personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro" (Inciso 1° Art. 15) y formalizarse "...por escritura pública o por instrumento privado reducido a escritura pública debiendo contener el acta de constitución y los estatutos por los cuales ha de regirse la entidad" (Art. 16). Asimismo, este DFL N° 1 define los Fines de la Universidad, fija normas sobre Autonomía Universitaria y Libertad Académica, y determina que solo las universidades pueden otorgar los grados de licenciado, magíster y doctor.

El DFL N° 2 (30 de diciembre de 1980), en un artículo único, precisa lo ya anunciado en el Decreto Ley N° 3.541 al indicar que los rectores de las universidades debían proponer, en un plazo de noventa días, la reestructuración de las universidades existentes, y si pro-

cediere a su división; e insiste en la necesidad de dictar nuevos estatutos tanto de las universidades existentes como de las instituciones que se deriven de ellas.

Tanto el Decreto Ley N° 3.541 como los DFL N° 1, DFL N° 2 y DFL N° 3 que dispone normas sobre remuneraciones en universidades chilenas (30 de diciembre de 1980), DFL N° 4 que fija normas sobre el financiamiento de las universidades (15 de enero de 1981), más el DFL N° 5 que crea los institutos profesionales (05 de febrero de 1981) y el DFL N° 24 (21 de marzo de 1981) que crea los centros de formación técnica conforman un conjunto que define el carácter y propósito de la reforma puesta en acción.

Sin embargo, no menos importante es el DFL N° 22 (23 de marzo de 1981) que crea un programa especial de becas al extranjero y en cuyos considerandos precisa: "Que es conveniente, junto con reorganizar las universidades, ayudar a su perfeccionamiento mediante la incorporación de profesionales de alto nivel. Que las necesidades del país exigen la formación de profesionales en áreas prioritarias para su desarrollo."

Este DFL N° 22 ha permitido que varios miles de egresados de las universidades se hayan perfeccionado en universidades europeas y de los Estados Unidos y hoy se desempeñen en Chile en universidades y empresas.

De otra parte, el DFL N° 33 (15 de septiembre de 1981) creó el Fondo de Desarrollo Científico y Tecnológico (Fondecyt) cuyo propósito fue "...establecer un sistema que promueva el desarrollo de la investigación científica y tecnológica a fin de permitir el mejor cumplimiento de los fines que la ley asigna a las Universidades".

El DFL N° 33 y DFL N° 22 fueron un vigoroso complemento de la reforma puesta en marcha y sindicaron la evidente preocupación de quienes diseñaron las reformas de 1981 por el fortalecimiento de sistema universitario.

Las reformas aprobadas hizo necesario que el Ministerio de Educación crease una unidad que se hiciera cargo de lo que se ponía en marcha; esta fue la División de Educación Superior. Una primera tarea de la división fue abrir el registro para la recepción de las escrituras públicas de las nuevas universidades (que inicialmente, y por largo tiempo fueron solo tres: Universidad Central, Universidad Gabriela Mistral y Universidad Diego Portales).

Mayor trabajo exigieron los centros de formación técnica, pues había numerosas entidades privadas que venían ofreciendo estudios de dos años, y que debieron adaptarse a esta nueva normativa. Hubo que registrarlos y otorgarles la autorización formal para que funcionaran de acuerdo a las normativas del DFL N° 24; fue necesario que la división calificara los programas de estudio que ofrecían y las instalaciones con que contaban, para cuyos efectos procedió a contratar evaluadores externos que informasen acerca de los proyectos presentados. Dichos informes determinaban el reconocimiento y autorización del Ministerio para funcionar bajo las nuevas normativas.

No obstante, la actividad de la nueva División de Educación Superior estuvo dirigido prin-

---

principalmente a apoyar a las recién creadas universidades e institutos profesionales derivados de la Universidad de Chile y la Universidad Técnica del Estado; redactar un estatuto orgánico tipo que sirviera de referencia las universidades existentes y a las de reciente creación; y evaluar la posibilidad de introducir la acreditación como instrumento de fe pública que garantizara la seriedad de las instituciones y la calidad de los programas de estudio que estas ofrecían.

## **2. Las universidades estatales derivadas de la Universidad de Chile y la Universidad Técnica del Estado**

El DFL N° 2 dio lugar a la constitución de universidades e institutos profesionales estatales, derivados de la Universidad de Chile y de la Universidad Técnica del Estado; sin embargo, en corto tiempo, las aspiraciones regionales llevaron a que, finalmente, todas las entidades nacidas como institutos se constituyeran en universidades, lo que fue un traspie para la institucionalidad en formación.

Tres universidades, la de Antofagasta, La Serena y la Frontera en Temuco se formaron por fusión de la sedes de la U. de Chile y U. Técnica del Estado en esas ciudades; la Universidad de Valparaíso, ex sede de la Universidad de Chile, al impartir carreras que, de acuerdo a la nueva ley solo podía ofrecerlas una universidad, adquirió esa condición de manera automática; la Universidad del Bío-Bío (ex sede de Concepción de la UTE) se constituyó en universidad por igual razón, ya que como sede impartía Arquitectura; la Universidad de Tarapacá lo fue por fusión del recién creado instituto profesional de Arica (ex sede de la U. de Chile) con la sede de la Universidad Católica del Norte de esa ciudad; el Instituto Profesional de Valdivia (ex sede de la UTE), fue transferido, finalmente, a la Universidad Austral, ampliando la actividad académica de esta al ámbito tecnológico e ingenieril. El Instituto Profesional de Chillán (ex sede de la Universidad de Chile) se integró a la Universidad del Bío-Bío. La Universidad de Talca, nace originalmente como instituto profesional, lo que había sido un error, pues estaba conformado por la fusión de las sedes que en esa ciudad tenían las universidades de Chile y Técnica del Estado; la corrección de este equívoco sentó el precedente para que otros institutos profesionales derivados aspiraran a ser universidades.

Las sedes de Iquique y Osorno de la Universidad de Chile y las sedes de Copiapó y Punta Arenas de la Universidad Técnica del Estado (UTE) nacieron como institutos profesionales, pero luego se convierten, respectivamente, en las universidades Arturo Prat, Los Lagos, Atacama y Magallanes. Más tarde, la Pontificia Universidad Católica de Chile imita esta decisión del gobierno y separa sus sedes, formándose tres nuevas universidades católicas en Talca, Concepción y Temuco.

Las afirmaciones de que el gobierno militar, al fundar las universidades regionales, tuvo el propósito, utilizando las expresiones con que se convoca a este seminario, de provocar su desmembramiento y así reducir su poder e influencia, es equivocado e injusto, si se tiene en cuenta las evidentes ventajas que dicha medida tenía para las regiones.

Personalmente, en mi condición de director de planificación de la UTE, observaba en las visitas a regiones la débil posición que tenían las sedes universitarias, y como las autoridades de las casas centrales al requerir mayores recursos financieros al Ministerio de Hacienda argumentaban la necesidad de apoyar a las sedes, para que al final del día el grueso de dichos recursos se quedaran finalmente en Santiago. Preparé, entonces, un trabajo que consideraba cinco indicadores de sedes de la Universidad de Chile, Universidad Técnica del Estado, Pontificia Universidad Católica de Chile y Universidad del Norte:

- Carreras impartidas y duplicidad de muchas de estas;
- número de profesores jornada completa, por disciplinas;
- superficie construida (laboratorios, salas de clase, bibliotecas, áreas administrativas);
- número de textos y títulos en las bibliotecas;
- número de alumnos.

Al evaluar la conjunción de esos recursos, todos tenían el mismo origen: el Estado de Chile. Por lo tanto, resultaba una medida casi obvia fusionar sedes y dar independencia a las nuevas instituciones que serían gobernadas, no a 250 u 800 y más km., sino en el lugar mismo.

La idea de incluir a las sedes de la Pontificia Universidad Católica hubo de ser desechada rápidamente por el seco rechazo del Vaticano, no obstante se obtuvo la cesión de la sede de Arica de la Universidad del Norte (construida con fondos de la Junta de Adelanto de Arica) y que, como va dicho, permitió la fundación de la Universidad de Tarapacá.

La separación de la Facultad de Educación de la Universidad de Chile, hoy, Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación y la Escuela de Educación de la sede de Valparaíso de la misma universidad, hoy Universidad de Playa Ancha, no tuvo justificación ni fundamento, fue una decisión equivocada. Bien valdría estudiar reincorporar, la una a la Universidad de Chile, y la otra a la Universidad de Valparaíso. El caso del Instituto Profesional de Santiago, actual Universidad Tecnológica Metropolitana, fue diferente, pero creo que era una escuela técnica que la Universidad de Chile tenía al alero de la Facultad de Ingeniería, y que a esta no le acomodaba mantenerla consigo.

Con todo, la fundación de las universidades estatales en las regiones fue un notable paso hacia una descentralización cultural y educacional del país, testimonio de ello son las propias instituciones, que en su mayoría han tenido un logrado desarrollo.

### **3. Estatutos de las universidades del Estado**

#### **3.1 Universidades y Cogobierno**

Hasta 1967 las universidades chilenas fueron dirigidas por rectores y decanos elegidos por el cuerpo de profesores. El nivel de la enseñanza universitaria progresaba de una manera que resultaba insatisfactoria a los estudiantes y a importantes grupos de académicos; esta insatisfacción generó un movimiento reformista que se extendió rápidamente

---

a todas las universidades de la época. Infortunadamente el movimiento se vio prontamente dominado por el ideologismo político-partidista y su propósito modernizador fue, finalmente, avasallado y sustituido por el afán de utilizarlo como instrumento de cambio revolucionario. La reforma tuvo en el cogobierno su más importante bandera de lucha, y, tal vez, su único logro. Sus consecuencias fueron haber provocado el mayor periodo de desorden, politización y decadencia que hayan vivido las universidades chilenas.

El cogobierno tardó casi 50 años en llegar a las universidades chilenas; había nacido con el Movimiento de Reforma Universitaria, conocido como "El Grito de Córdoba", en la Universidad de Córdoba, Argentina, en 1918, de allí se extendió por varios países: Argentina, Perú, México, entre otros. Sus efectos en América Latina fueron desastrosos y causante de un crónico desorden, una politización institucionalizada, una demagogia rampante, y que explica la pobre reputación que hasta hoy en día tienen las universidades latinoamericanas.

El Dr. Jorge Orgaz, uno de los líderes de la reforma de la Universidad de Córdoba, y después rector de la misma, ha anotado respecto a los efectos del cogobierno en dicha universidad:

"...las formas de la mala política de fuera de la universidad hicieron escuela dentro, y autoridades, profesores, graduados y estudiantes gustaron la droga alucinógena de la demagogia" (Orgaz, 1986).

En los años 70 bajo el gobierno de la Unidad Popular, encabezado por el Presidente Salvador Allende, las universidades fueron campos de duras y violentas disputas en el proceso que llevó al país a una polarización política extrema que terminó con el pronunciamiento militar el 11 de septiembre de 1973.

### **3.2 El Régimen Universitario de Juntas Directivas**

El gobierno militar intervino las universidades y nombró mayormente militares como rectores, quienes las administraron en conjunto con académicos de las propias corporaciones; este statu quo se mantuvo hasta diciembre de 1980, fecha en que se publica el Decreto Ley N° 3.541 que da lugar a las reformas a las nos hemos referido, y que habían de incluir nuevos estatutos orgánicos para la antiguas y nuevas instituciones de educación superior del estado.

En marzo de 1981, el ministro de Educación Alfredo Prieto solicitó a la División de Educación Superior que preparara un proyecto de estatuto tipo que sirviera de referencia a las universidades tradicionales y derivadas. El proyecto preparado no fue una tarea burocrática más, por el contrario; quienes participamos en su redacción veníamos por años estudiando y analizando las formas de gobierno que tenían los países con universidades mejores. Fueron estudiadas las formas de gobierno de universidades de Europa continental, Reino Unido, Estado Unidos y Canadá; amén de las de América Latina, todo un modelo de ineficiencia, burocracia y politización.

Un principio orientador de este proyecto fue tener presente que las universidades no son un fin en sí mismas sino que deben estar al servicio de la comunidad nacional, y que tienen la obligación de responder ante el público por la calidad de la enseñanza que ofrecen. Un segundo principio vinculante con el anterior fue que, si las universidades debían estar al servicio de la comunidad nacional, era necesario escoger la organización y forma de gobierno que les permitiera cumplir de la mejor manera sus fines y que disminuyese al máximo las posibilidades que grupos de interés, de dentro o fuera, las manipularan contrariando el interés general.

La forma de gobierno escogida fue la de los Estados Unidos, nación cuyo sistema universitario es de una superioridad aplastante respecto al resto del mundo. Es también el país creador de la democracia política moderna, y de notables instituciones luego seguidas por otras naciones. En sus universidades, sin embargo, no hay elecciones para nombrar rector y su órgano superior de gobierno el *Board of Trustees* o *Board of Regents* está integrado por personas sin relación contractual con las instituciones que dirigen.

El *Board* en las universidades públicas representa el interés público, a la ciudadanía que las sustenta con los impuestos que paga, ante la cual deben responder por la calidad de los servicios que ofrecen y por el uso eficiente de los recursos que se les destinan. Es también responsable del proceso educacional y sus decisiones están libres de compromisos porque su mandato no obedece ni proviene de grupo alguno al interior de la universidad. El rector es nombrado por el *Board* y debe responder ante él por su gestión.

Este fue la forma de gobierno que tuvo en vista la División de Educación Superior al preparar el proyecto de estatuto solicitado y que llamó "Régimen Universitario de Junta Directiva". El proyecto, en lo principal, contemplaba que la Junta Directiva tuviese atribuciones en los aspectos financieros y la política global de la universidad; el rector era escogido por la Junta Directiva y propuesto al Presidente de la República para su ratificación; establecía como cuerpos colegiados: el Consejo Académico y los Consejos de Facultad; incorporaba un capítulo dedicado a la jerarquización del cuerpo académico, al que extrañamente las universidades en el pasado no habían prestado debida atención. Se adoptó la estructura de: Profesor Titular, Profesor Asociado, Profesor Asistente e Instructor.

El proyecto de estatuto no cayó bien, varios rectores se sentían a gusto con la totalidad del poder, y no estaban en ánimo de cederlo ni siquiera parcialmente; otros no tenían opinión propia y estaban sujetos a la influencia de sus colaboradores más cercanos, hostiles a cualquier iniciativa que no partiera de ellos mismos. La reacción que provocó el estatuto llevó al gobierno militar a zanjar el asunto con una "Directiva Presidencial sobre los Estatutos de las Universidades Públicas" que entregaba instrucciones específicas sobre la conformación que habría de tener el gobierno de las universidades.

La directiva presidencial conservó la junta directiva pero le quitó aspectos esenciales de su potestad, introduciendo restricciones paralizantes; una muy particular fue que cualquier proposición que el rector hiciese a la Junta solo podía ser rechazada por la mayoría de sus

---

miembros en ejercicio, y que la misma debía ser resuelta en un plazo no mayor de 30 días, de lo contrario, se daba por aprobada; dicho sea de paso, esta disposición se mantiene intacta hasta hoy. Se desnaturalizó la composición de la junta al disponer que el Consejo Académico nombrase dos tercios de sus miembros, un tercio con profesores de la universidad, y el segundo con personeros sin vinculación con la institución. El tercer tercio lo nombraba el Presidente de la República. Años más tarde, en el 2004, por ley, fueron modificados los estatutos y los rectores pasan a ser elegidos por los académicos, quitando a las juntas directivas dicha atribución.

Las elecciones de rectores por el cuerpo académico, reiniciadas en 1995, han demostrado ser perniciosas porque han incentivado la intromisión de la política, han alentado la formación de grupos de interés y la burocracia. Las elecciones han estado precedidas de odiosas denuncias, descalificaciones entre candidatos a las rectorías, compromisos en la repartición del poder para obtener los votos que aseguren el triunfo, y varias han terminado en disputas judiciales.

No en vano, el ex ministro de Educación, Sergio Bitar declaraba en una entrevista al referirse a la forma como se eligen los rectores: "parece más una elección parlamentaria porque tienden a ser mundos tan auto referenciales que las autoridades están más concentradas en satisfacer las demandas internas que responderle a la sociedad. A veces hay sistemas feudales dentro en que hay grandes poderosos por áreas y los candidatos tienen que buscar el voto de esa o la otra facultad. Eso hay que revisarlo, y ahora lo puedo decir con más libertad" (La Segunda, 06 de febrero de 2006).

Lo observado por Sergio Bitar no es diferente a lo que expresara años antes el entonces vicepresidente de finanzas de la Universidad de Harvard, Dr. Thomas O'Brien, quien consultado sobre el efecto que tendría en las universidades de los Estados Unidos que los académicos eligiesen a sus rectores, manifestaba:

"Depende de la calidad de los académicos. Pero, creo que produciría más una relación de tipo político y de compromiso que un mejor interés por la Universidad. A menudo, la elección recaería en alguien que prometiera cosas por una facultad que a la larga no serviría los mejores intereses de la institución. De manera que en los Estados Unidos, en general, no hay universidades particulares o públicas, en que los académicos voten de manera formal en la elección del presidente. Por supuesto que la junta de gobernadores es cuidadosa de elegir a alguien que tenga independencia, pero no hay votos de los académicos en ninguna parte" (O'Brien, 1980).

Ninguna universidad chilena se ubica en año 2010, entre las 400 mejores del total de 500 que reconoce el reputado Ranking Internacional de Universidades de la Universidad de Shanghai, y solo dos, Universidad de Chile y Universidad Católica, se ubican en el tramo 401-500. Si Chile aspira a nación desarrollada, necesita que alguna de sus universidades alcance niveles de *world-class university*.

Urge una reforma dirigida a efectuar cambios radicales en el gobierno de las universi-

dades públicas, que elimine los procedimientos electorales y establezca mecanismos que permitan escoger rectores entre los mejores líderes académicos, donde quiera se encuentren, sea dentro o fuera de la universidad, a fin de que cumplan sus tareas sin ataduras y compromisos que contraríen el mejor interés institucional.

Es una completa falacia la extendida idea de que "la comunidad universitaria" (profesores, estudiantes y empleados de la administración y de servicios) debe tener su propio estatuto y elegir al rector. Las universidades, como se ha dicho, existen para servir a la comunidad nacional, a la sociedad entera. Y los poderes públicos, gobierno y Congreso, no pueden renunciar a su obligación de otorgarles la organización y forma de gobierno, que les permita cumplir con máxima eficiencia sus fines.

#### 4. Acreditación

La idea de establecer un sistema de acreditación en la educación superior chilena fue motivo de preocupación inmediata en 1981 en tanto se preveía una expansión de nuevas instituciones; por de pronto había 16 nuevas entidades estatales. La División de Educación Superior invitó a Chile al experto estadounidense Mr. Joseph Kane, quien preparó un informe sobre la naturaleza y propósito de la acreditación en los Estados Unidos, analizándose la posibilidad de su aplicación en Chile. Tiempo después vino a Chile, con el patrocinio de la Embajada de los Estados Unidos, el Dr. Epstein con quien Rubén Covarrubias, a la sazón Director de Educación Superior, continuó tratando el tema y le programara reuniones en la Universidad Católica de Valparaíso, Universidad de Concepción, Pontificia Universidad Católica de Chile y Universidad de Talca, a fin de dar a conocer el concepto de acreditación y su importancia como instrumento de protección del interés público. La reacción fue de curiosidad, genuino interés y en algún caso rechazo al ser vista como una intromisión, una amenaza a la autonomía universitaria. El Dr. Epstein nos introdujo el concepto del *accountability* o responsabilidad que tienen las universidades con la sociedad a la que sirven. Personalmente me formé la idea que, si bien la acreditación iba a ser necesaria, aun era prematura su instalación, pero los primeros estudios quedaron disponibles en la División de Educación Superior.

## II. Correcciones al sistema de educación superior

Cuando se ponen en acción políticas públicas complejas suelen haber efectos no previstos. Es importante, entonces, evaluar si dichas políticas han sido una respuesta efectiva a las necesidades que se pretendió satisfacer y si las fallas detectadas provienen de errores graves de apreciación de quienes formularon dichas políticas o solo se requieren ajustes normativos, de administración y supervisión para resolver los problemas. Es mi convicción que el asunto pasa por efectuar correcciones al sistema.

---

## 5. Título Profesional, Grado de Licenciado e Institutos Profesionales

El Estatuto Orgánico de la Universidad de Chile de 1931 reconocía, sin agregar mayores precisiones, los grados de licenciado y doctor y títulos profesionales. Algunas profesiones otorgaban la licenciatura y el título, otras únicamente el título; igual criterio seguían las demás universidades. El asunto no tuvo mayor trascendencia hasta la legislación puesta en marcha en 1981 que otorgó a la licenciatura una desafortunada y equívoca connotación sobre su naturaleza y propósito, provocando, entre muchos efectos indeseables, la pretenciosa idea de que dicho grado otorga una suerte de aura, del que carecen a quienes se les confieren solamente un título, singularmente en habilidad investigativa en las profesiones estudiadas y un infundado e innecesario alargamiento de muchas carreras.

La Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) reconoce tres grados: licenciado, magíster y doctor, los cuales solo pueden ser ofrecidos por universidades. Establece también que los títulos profesionales son otorgados por universidades e institutos profesionales; estos últimos en profesiones que no requieran previamente licenciatura, a la cual define como aquella "...que se otorga al alumno de una universidad que ha aprobado un programa de estudios que comprenda todos los aspectos esenciales de un área del conocimiento o de una disciplina determinada", y al título profesional como aquel "que se otorga a un egresado de un instituto profesional o de una universidad que ha aprobado un programa de estudios cuyo nivel y contenido le confieren una formación general y científica necesaria para un adecuado desempeño profesional."

Pese al alambicado esfuerzo retórico puesto en la redacción de ambas definiciones no queda claro donde residen las esenciales diferencias entre uno y otro, ni la utilidad de su propósito. Menos claras resultan cuando la propia ley señala que, en ciertas profesiones, es condición para conferir el título que las universidades exijan previamente el grado de licenciado, determinando así que este tiene una menor jerarquía que aquel (en algunos casos se concede dos años antes que el título). La confusión se hace total cuando señala que para estudiar un magíster es necesario tener un título profesional (de un instituto o de una universidad) o bien el grado de licenciado (que solo pueden conferir las universidades), aceptando de esta manera que ambas certificaciones tienen similar peso académico.

La vaciedad de la distinción entre licenciatura y título profesional queda en límpida y documentada evidencia en los instructivos, aun vigentes, emanados de la desaparecida CNAP: "Criterios generales de evaluación para licenciaturas" y "Criterios generales de evaluación para carreras profesionales". Ambos documentos tienen nueve idénticos acápites, con idéntica redacción, excepción de algunas líneas que en el primer instructivo señala: "El grado de licenciado habilita para la docencia en educación superior de nivel básico, la participación en la investigación y la prosecución en estudios de postgrado en la misma disciplina o en otra afin". Esta norma establece una falsa diferencia con quienes obtienen solo el título profesional porque la ley autoriza la prosecución de magíster a los egresados de los institutos profesionales, y nada impide que sus egresados puedan hacer docencia y participar en investigación. Por su parte el segundo instructivo, referido a las carreras profesionales, expresa: "Cuando la carrera conducente al título profesional considera,

además, un grado académico asociado, debe encontrarse justificado en competencias del perfil de egreso y debidamente respaldado en contenidos curriculares teóricos y metodológicos en el plan de estudios". La ambigüedad de esta regla no impide observar que cualquier campo de estudios superiores, de al menos cuatro años, supone la enseñanza de materias con contenidos teóricos y metodológicos.

Haber entregado a las universidades el derecho exclusivo de ofrecer el grado de licenciado ha llevado —no solo a las especiosas interpretaciones anotadas, sino también— a una odiosa y mezquina situación de menoscabo de los institutos profesionales al serle permitido a un contador auditor, asistente social, enfermera, kinesiólogo o constructor civil egresado de una universidad acceder al grado de licenciado, pero no a los titulados en esas mismas carreras que estudian en los institutos profesionales.

El título profesional —como se conoce en Chile, no existe en ninguna parte— es una rareza autóctona siempre más valorado que la licenciatura. Hasta los años ochenta los títulos con frecuencia no iban acompañados del grado de licenciado: ingenieros civiles, ingenieros agrónomos, ingenieros forestales, contadores auditores, profesores de estado, constructores civiles, asistentes sociales, enfermeras, matrona, educadoras de párvulos, periodistas no recibían el grado de licenciado sino únicamente el título y pareciera que ninguna falta les hacía porque ni los estudiantes de esas carreras ni sus colegios profesionales, siempre atentos a defender los derechos y prerrogativas de sus asociados, protestaron por ello.

Esta duplicidad de diplomas solo responde a la costumbre y no tiene explicación atendida; el título profesional está muy adentrado en la cultura nacional debido a que es la certificación habilitante para ejercer la profesión, y el grado de licenciado, dentro de la tradición universitaria latinoamericana y española, es el primer grado académico a otorgar en cualquier campo de estudios superiores y que tiene en el "bachelor" su equivalente anglosajón.

Esta anacrónica y distorsionante duplicidad se resuelve otorgando al grado de licenciado el carácter de título profesional a todo programa de al menos cuatro años de estudio, al que también deben acceder los egresados de institutos profesionales en los campos de estudio que la ley no exige que sean ofrecidos exclusivamente por universidades, poniendo término a las perniciosas y desmedidas elucubraciones que intentan encontrar diferencias donde no las hay.

## **6. Ley de Aseguramiento de la Calidad**

La acreditación es una certificación pública de que una institución cumple con un mínimo de calidad preestablecido, en palabras simples, que es seria y confiable. La Ley de Aseguramiento de la Calidad no es clara a este respecto, y al establecer siete años como periodo máximo de acreditación y permitir certificaciones por periodos menores, se aleja del concepto original de "un mínimo de calidad aceptable" común a todas las entidades que estén acreditadas. Ello ha permitido que la acreditación se haya transformado en un sistema

---

de ranking de universidades sin que los indicadores utilizados permitan con razonable certeza establecer dichos rangos o categorías. Merece dudas que con los indicadores utilizados se pueda determinar —como lo hizo la CNAP, y solo por dar un ejemplo— que la Universidad de Chile y Pontificia Universidad Católica de Chile fueron merecedoras a siete años de acreditación y la Universidad de Concepción y Técnica Federico Santa María seis años, y otras tantas solo cinco años.

En la acreditación programática el concepto es el mismo, es la certificación de que una carrera o programa de estudio cumple con una calidad mínima aceptable y que el público puede confiar en la seriedad con que este se imparte. Sin embargo, las agencias acreditadoras, siguen el mismo criterio señalado para la acreditación institucional y acreditan una carrera ofrecida por diferentes universidades por más o menos años.

En la acreditación de carreras hay asuntos que importa resolver. Uno, que el proceso de acreditación debería centrarse en la calidad docente de los profesores, los planes y programas de estudio y material de apoyo a la enseñanza y no pretender que el cuerpo de profesores en carreras de pregrado deba cumplir actividades de investigación, menos aun en universidades que se han declarado docentes; como tampoco es trascendente que realice o no actividades de extensión. Otro, la universidad que ofrece una carrera en todas o varias sedes debe ser evaluada, cada una de ellas, en su propio mérito y no extender el resultado de algunas al resto no evaluado. Un tercero, la CNA debería ser la que asigne la agencia que evaluará una universidad y no que la institución a acreditar junto con pagar escoja la agencia acreditadora. Por supuesto, que el mecanismo de asignación debe dar garantía de ecuanimidad y transparencia a las agencias.

Es preciso modificar la Ley sobre Aseguramiento de la Calidad a fin de incorporarle de manera inequívoca el concepto original de acreditación, el cual es garantizar un estándar mínimo de calidad, de manera que quienes cumplen con ese estándar reciben una certificación válida por un mismo periodo de años. Una institución o programa es acreditable si cumple las normas mínimas establecidas, es candidata a la acreditación si está en proceso de cumplirlas o definitivamente no es acreditable.

No obstante, en lo que a acreditación institucional se refiere debiera considerarse seriamente que alguna de las seis comisiones regionales de acreditación institucional que tiene Estados Unidos fuera quien acreditara nuestras universidades e institutos profesionales. Estados Unidos es el inventor de la acreditación, sus comisiones de acreditación tienen más que larga experiencia en acreditar instituciones de educación superior, entre las que están al menos una centena de las mejores universidades del mundo, cualesquiera de ellas debiera ser garantía de apoyo, efectivo progreso y desarrollo de nuestras instituciones educación superior. La Comisión Nacional de Acreditación delegaría en una o más de estas agencias sus atribuciones de entidad acreditadora, conservando el resto de su autoridad. La acreditación en Chile lleva pocos años y la experiencia es aun precaria; el resultado habido está recibiendo críticas, acogerse a la sombra del mejor árbol es prudente y de ello solo cabe esperar provecho.

## 7. Excesiva extensión de carreras de pregrado

El afán de alargar las carreras de pregrado ha sido una constante en nuestro sistema de educación superior, especial en las universidades. Profesiones que se enseñaban en cuatro años se han extendido a cinco, sin que se perciban evidencias de su necesidad. Pareciera que ello ha obedecido a lograr un mayor status, dar la idea de que poseen un mayor peso y consistencia profesional porque estudian más años o el mismo número de años que aquellas consideradas tradicionales. Es afortunado que carreras que siempre se han impartido en cinco años no hayan discurrido hacerlo en seis para rivalizar con las que se estudian en seis. Si las profesiones tienen necesidad de profundizar ciertas materias o de incorporar nuevas, exactamente para eso están los post grado, específicamente el magíster, concebido como de ampliación y profundización profesional.

El ministro de Educación Sergio Bitar, en su momento, bregó para lograr que las universidades acogieran sus planteamientos en orden a acortar las carreras. Teniendo como referencia los acuerdos de Bolonia, y en especial el reordenamiento de la enseñanza superior en España, hizo una propuesta pertinente, absolutamente correcta. No hubo caso. Le fue mal. Ninguna universidad acogió sus sugerencias.

En España las carreras de Enfermería, Nutrición y Dietética, Trabajo Social, Periodismo, Educación de Párvulos y Pedagogía en Educación Primaria, entre otros, se realizan en cuatro años. Dicho sea de paso, Derecho se estudia en cuatro años y Medicina en seis años. En Estados Unidos, el bachellor en Enfermería, Obstetricia, Trabajo Social y Periodismo, entre otras profesiones, se logra en cuatro años de estudio. En Australia, el bachellor en Enfermería y Obstetricia se obtiene con tres años de estudio; Trabajo Social y Profesor Primario en cuatro años. En Chile, las licenciaturas en Matemática, Física, Biología, Química que ofrecen la Facultad de Ciencias de la Universidad de Chile y los respectivos institutos de la Universidad Católica duran cuatro años.

Sin embargo, en nuestro país todas las carreras mencionadas: Trabajo Social, Enfermería, Obstetricia, Educación de Párvulos, Profesor de Educación General Básica y Periodismo se ofrecen en cinco años; y campos de estudio como Ingenierías de ejecución y Contador Auditor que hasta hace poco se entregaban en cuatro años ya se están ofreciendo también en cinco años.

El costo de los estudios universitarios, hoy en día, son muy altos, las familias hacen ingentes esfuerzos para que sus hijos accedan a la universidad. Es interés social que las universidades ofrezcan planes de estudio en el tiempo mínimo necesario para formar un profesional competente. Es imperativo que los rectores y demás autoridades de las universidades reordenen y racionalicen la extensión de las carreras de pregrado que ofrecen las instituciones que dirigen.

Solo desde la cima de la autoridad universitaria puede revertirse esta perniciosa práctica; no nacerá desde las propias escuelas, sus profesores jamás propondrán nada— aunque

---

sea de evidente beneficio general— que afecte sus propios intereses. Eso es inherente a la naturaleza humana, y la condición de académico no modifica ese rasgo.

## 8. Formación de los Profesores

Las universidades son responsables de la deplorable preparación de los profesores al formar formen maestros ignorantes de las materias que deben enseñar y es esta la causa principal de la crisis de la educación chilena.

El profesor de educación general básica, al igual que su antecesor el profesor normalista, es un educador generalista que necesita de una preparación en literatura y gramática castellana, matemática, historia de Chile y universal, geografía, ciencias naturales que le permita enseñar dichas materias a los alumnos en todos los niveles de enseñanza básica.

Sin embargo, las escuelas de educación, pese a la gravedad de la crisis y a las reiteradas pruebas de la falta de preparación de los profesores que forman en las materias que deben enseñar, permanecen aferradas a un pedagogicismo desatado, administrando planes de estudio que promedian los 50 cursos en diez semestres (los hay de ocho y nueve semestres), que incluyen un diluvio de materias pedagógicas y otras de inconducente propósito, que ni por excepción bajan del 60% y con frecuencia duplican y hasta triplican a las disciplinas que deberán enseñar los futuros profesores. Y no pocas de estas escuelas ya avanzado los dos primeros semestres, y aprobados diez a catorce cursos, aun no han incluido curso alguno de matemática, lenguaje y comunicación, ciencias naturales, historia o geografía, pero si una amplia gama de otros temas: epistemología, sociología, antropología filosófica, derecho de familia, análisis histórico social de la realidad chilena, metodología de la investigación cuantitativa, desarrollo del pensamiento, pensamiento crítico, pedagogía social, entre muchas más. Agréguese a lo dicho que muchas escuelas incorporan en las mallas curriculares hasta seis cursos "electivos" o de "formación general" que le mezquinan espacio y tiempo al aprendizaje ordenado y sostenido de las materias esenciales de la profesión.

Esta irracional orientación que por décadas han seguido las facultades de Educación han sido determinantes en la crisis que asuela a la educación nacional, y de la que son víctimas los estudiantes, los propios profesores, y finalmente toda la sociedad chilena. Se ha pretendido resolver la crisis inventando un profesor de educación general básica con mención (en matemática, lenguaje, etc.), remedo empobrecido del profesor de media, que lleva a cualquier observador a la obvia conclusión de que —de ser necesario disponer de profesores especializados— rectamente habría que eliminar los de educación general básica y reemplazarlos por los de media.

Si los estudiantes de pedagogía continúan recibiendo la pobre formación que se señala, ni la Ley General de Educación, ni las instituciones que esta ha creado, ni los ingentes recursos financieros que se asignen podrán resolver la crisis educacional, la reforma fracasará. Los rectores de las universidades que cuentan con escuelas de educación no pueden seguir ignorando esta realidad.

## 9. Modificación de los Estatutos Orgánicos

Los estatutos de las universidades del Estado, con excepción de la Universidad de Chile, tienen como órgano superior de gobierno la Junta Directiva y el Consejo Académico como cuerpo que trata asuntos académicos de interés común a toda la universidad.

Las modificaciones que se proponen son:

- Eliminar la disposición vigente en todos los estatutos que establece que cualquier proposición que el rector haga a la Junta para ser rechazada necesita la mayoría de sus miembros en ejercicio, y que debe ser resuelta en un plazo no mayor de 30 días, de lo contrario, se da por aprobada. Esta absurda norma ha anulado a la Junta Directiva como órgano contralor de los actos del rector.
- Crear un Senado Académico, integrado por los profesores titulares y asociados, cuya responsabilidad será formular las políticas académicas de la universidad para su posterior sanción por la junta, y hacer presente a esta, por conducto del rector, sus apreciaciones en materia fiscal.
- Reemplazar el Consejo Académico por un Consejo de Administración que trate asuntos de coordinación administrativa de rutina, presidido por el rector, vicerrectores, e integrado por los decanos y directores de institutos independientes de las Facultades, si los hubiere.
- Ampliar los integrantes de la Junta Directiva con ex alumnos de las universidades que no tengan relación contractual con la corporación.
- Entregar a la Junta Directiva la responsabilidad de nombrar el rector, utilizando al efecto un Comité de Búsqueda.

## 10. Finalmente

La educación chilena, en particular la educación superior, tiene problemas, algunos de los cuales son muy serios, que urge resolver. Ello requiere de estudio, análisis, debate sereno, tarea en que se encuentra Aequalis y de la que este seminario es un ejemplo; pero muy especialmente necesita de los poderes públicos una disposición honesta para enfrentarlos y resolverlos, sin sujeción a consignas, clichés y oportunismo que los grupos de presión levantan, esgrimen y exigen.

---

## Referencias

Orgaz, J. (1986). *Reforma Universitaria y Rebelión Estudiantil*. Buenos Aires:Ediciones Libera.

O'Brien, T. (1980). *Las Universidades en los Estados Unidos*. U.T.E.



## Álvaro Rojas Marín

Rector de la Universidad de Talca

Presidente del Consejo de Innovación Agraria del Ministerio de Agricultura (1994-1997); rector de la Universidad de Talca (1991-2006); presidió la Agrupación de Universidades Regionales (2002-2004) y ministro de Agricultura (2006-2008).

## ¿Cómo vive la universidad regional este cambio?

Quisiera agradecer, en primer lugar, la invitación que me hiciera Aequalis, en la persona de Mónica Jiménez. Para nosotros como universidad pública ubicada en región es muy grato poder compartir nuestros puntos de vistas, los que por cierto, dada la naturaleza de la invitación, tienen una mirada sistémica a partir de la realidad regional.

Mi aporte, en consecuencia, no tiene mayores consideraciones generales, como han sido los aportes de José Joaquín Brunner y Raúl Allard, corriendo el riesgo que en la lectura posterior de este aparezca como carente de perspectiva de sistema.

No obstante lo anterior, quisiera hacer un solo comentario a la excelente presentación de José Joaquín, quien citando el conocido trabajo de Clark de los años 80, establece que la institucionalidad de la educación superior migra desde el dominio del Estado y de las propias instituciones (autoreferente) hacia el mercado. Nadie discute aquello, pero la pregunta es, si acaso esto es solo una tendencia de la educación superior o de toda la institucionalidad de los países. Mi opinión es que se trata de un proceso que toca todas las dimensiones del quehacer social, esto es, la salud, el sistema financiero, el sistema de pensiones, para citar solo algunos ejemplos. La duda, entonces, es responder a la pregunta de cuán cerca del mercado deben estar las universidades públicas; ¿tan cerca como las instituciones privadas, hasta confundirse? o mantener ciertas posiciones que atienden más los escenarios de mediano y largo plazo, que por cierto la política pública debe saber definir.

---

No puedo iniciar mi presentación, sin hacer una referencia al conflicto universitario y estudiantil, que por semanas afecta a parte importante de las universidades tradicionales de nuestro país. Un conflicto en el que la capacidad de diálogo y negociación ha estado más bien ausente. No tengo dudas que todos los actores desean destrabar el conflicto, pero la lógica que los mueve no se logra encontrar. Para unos se trata de medidas instrumentales, de fondos e instrumentos, en tanto que para muchos, se trata de medidas sustantivas, que respondan a las preguntas de fondo que el país por décadas ha eludido. ¿Cómo garantizamos la calidad de la educación pública? ¿Cómo aseguramos el acceso a todos a una educación de calidad? ¿Cómo el país asegura la educación al recurso más escaso de toda sociedad, el talento y la inteligencia? ¿Cómo se gestiona eficientemente el sistema como responsabilidad central de las políticas públicas?

Se trata de responder a preguntas que apuntan más al ¿cómo?, ¿al para qué?, que aquellas que responden al ¿cuánto? o a ¿quién?. En un sentido Weberiano de la acción social, el choque entre la racionalidad sustantiva, con arreglo a valores y aquella que se orienta a fines, es decir, de carácter instrumental.

Entonces, cómo Chile logra generar un sistema educativo sustancialmente equitativo y de calidad, lo que es hoy, un imperativo ético y una obligación para la sociedad chilena. Quisiera, en todo caso, dar una voz de tranquilidad a los asistentes de este panel, las peticiones que se hacen en materia de educación superior, son perfectamente compatibles con las características propias de un país OCDE, como lo es Chile ahora.

El abogar por una educación pública de calidad, por disponer de universidades de esta orientación de calidad y satisfactoriamente financiadas, que no traspasen sus costos a los estudiantes de pregrado, que se garantice el acceso a quienes no cuentan con los medios para financiar su educación, que todos los integrantes de la comunidad universitaria participen en los gremios decisorios de las universidades, con la ponderación que corresponda, para citar solo algunas dimensiones, son estándares del grupo de países al que Chile ha accedido. Desgraciadamente, el ingreso a esta organización internacional ha sido más bien en virtud de su desempeño económico, que por su desempeño social.

Pasando al tema de la invitación que se me hiciera, parecía claro que el sistema de las dos universidades nacionales con un innumerable número de sedes y subsedes en "provincias" de fines de los años 70, había agotado su ciclo de vida. Su inicio a comienzos de los 60, fue generando crecientes expectativas de formación en el seno de las comunidades provinciales, hoy regionales, por acceder a programas de formación de mayor complejidad. La expresión madura de las sedes regionales, corresponden a lo que hoy concebimos como una combinación de CFT e IP, agregando a ello la bien desarrollada área pedagógica en la mayoría de las sedes de la Universidad de Chile.

La migración del talento, principalmente a Santiago, ocasionaba un grave daño al desarrollo regional y se estimaba que se hacía insostenible mantener esa situación. Las iniciativas privadas desarrolladas en el siglo XX, Universidad de Concepción, Universidad Técnica Federico Santa María, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Universidad

Católica del Norte y Universidad Austral de Chile contribuyeron a ofrecer alternativas académicas de calidad con un claro espíritu regional. La propia Universidad de Chile avanzó en darle mayor profundidad a su oferta académica regional, hecho que concreta en su sede regional de la V Región, hoy Universidad de Valparaíso, y parcialmente en su sede de la hoy IX Región. En términos generales, el trato dado a las sedes regionales por las universidades nacionales fue insatisfactorio. La masividad estuvo por sobre la calidad, la competencia entre las dos universidades públicas en cada territorio fue también, paradójicamente, una constante. Los recursos económicos asignados a regiones, el equipamiento que se disponía, la autonomía para adoptar decisiones endógenas, la provisión de cargos académicos de mayor jerarquía dejaban mucho que desear.

Esta raíz congénita del sistema regional marcó con mucha fuerza el desarrollo inicial de las universidades regionales: corporaciones nuevas, financiadas de forma deficiente a través de un escuálido Aporte Fiscal Directo (AFD), infraestructura defectuosa, particularmente la heredada de la Universidad Técnica de Chile, cuerpos académicos poco desarrollados, con un bajo grado de perfeccionamiento y, por sobre todas las cosas, una oferta académica más que restrictiva para compatibilizar las demandas regionales con la oferta académica. Debían competir por recursos concursables con instituciones consolidadas, de una larga trayectoria, con cuadros académicos bien calificados, en un sistema que solo asigna por calidad de la propuesta y del equipo que la propone.

El status de universidad para nuestra corporación, se obtuvo en 1981, una vez aprobada la creación de la carrera de Ingeniería Forestal, definida originalmente entre las doce carreras de rango universitario definidas en el DFL N°1 (Art.12).

Al igual que el resto de las universidades regionales, desde un inicio nos correspondió transitar en nuestro desarrollo futuro por el filo de una espada que debía discriminar entre situaciones duales: orientarse a la calidad o a la masividad, orientarse al mercado de corto plazo o asumir su función pública de saber velar por la generación de los bienes públicos demandados por regiones con bajos niveles de desarrollo (extensión, investigación, post-gradados, transferencia tecnológica), apuntar en esos primeros estadios de desarrollo a la especialización de la oferta educativa o mantener una oferta amplia.

Muchas instituciones iniciaron su desarrollo con fracciones decimales del AFD, con escasas posibilidades de acceder de manera significativa al Aporte Fiscal Indirecto (AFI) y, sin embargo, con la obligación de atender los niveles educacionales regionales y la oferta educativa asociada. En el caso particular de la Universidad de Talca, la fracción de AFD del año 1981 fue el 1.2% del financiamiento público total. Los lineamientos originales planteaban que, conforme a la ley, los aportes fiscales representarían -en estado de régimen hacia el año 1985- el 50% del financiamiento basal de las universidades del CRUCH (DFL N° 4). La crisis del año 1982 modificó sustancialmente las previsiones hechas por el legislador y en lo concreto el AFD, el AFI y el Crédito Fiscal Universitario (CFU) representaron al año 1990 solo un 39,4% del monto previsto en el Decreto con Fuerza de Ley (Desormeaux & Koljatic, 1990).

---

El desfinanciamiento de origen que tuvo el conjunto de las universidades del CRUCH, golpeó por cierto con particular rudeza a aquellas instituciones más nuevas, las entonces denominadas universidades derivadas, hoy universidades regionales. La falta de recursos y la nula definición que hizo la política pública respecto a su rol y desarrollo condicionó que muchas de ellas se vincularan estrechamente a los mercados regionales de corto plazo, incluso varias de ellas a los mercados regionales. La educación continua fue el expediente más utilizado, totalizando muchas de estas universidades miles de estudiantes, en sedes de dudosa calidad. La autoridad pública toleró estas situaciones y no dio señales para inhibir estas iniciativas "empresariales", que más que ser de interés de las propias universidades, lo eran para profesores y los denominados "gestores".

Otras instituciones optaron por la masividad, lo que en un inicio y ante el limitado desarrollo inicial de las universidades privadas tuvo un efecto de interés en la década del ochenta. Esas universidades eran capaces de atraer postulantes metropolitanos, los que posteriormente pudieron satisfacer sus intereses en el amplio y diversificado mercado metropolitano. Las universidades regionales a partir de entonces debieron resignar su matrícula a los respectivos mercados regionales, los que hoy día satisfacen más de un 75% de su matrícula. La dificultad actual dice relación con el hecho de que su oferta académica en muchos casos excede ampliamente la demanda local, lo que condiciona en algunas zonas una sobreoferta de cupos o bien el tener que matricular a alumnos de baja viabilidad académica en programas que no se han reformateado a la naturaleza de la nueva demanda.

El inicio de las universidades regionales significó también la necesidad de forjarse un conjunto de normativas y reglamentos, que en muchos casos fueron decisivos para la evolución posterior de las instituciones. En algunos de estos se cuidó desde un inicio la necesidad de que ellos tuvieran implícito un sistema de aseguramiento de la calidad, que en ese entonces aun no aparecía como concepto en la geografía universitaria chilena y menos en la política pública. La fusión de dos culturas universitarias, la de la Universidad de Chile y la de la Universidad Técnica del Estado fue para muchos planteles que tienen ese doble origen, un tema muy difícil de aquilatar en las respectivas comunidades universitarias y que costó muchos años de trabajo.

Con lo anterior, deseo trazar la enorme dificultad que han tenido las instituciones ubicadas en regiones para poder establecerse como universidades, puesto que deben competir por recursos públicos y privados, por estudiantes y por su visibilidad internacional. El DFL N° 33, recientemente citado por Oscar Garrido, que da origen a Fondecyt, fue en parte financiado con una fracción del AFD de todo el sistema universitario, lo que si bien fue proporcional, golpeó con particular rigor a las que recibían menores recursos.

Por cierto que la mayoría de los fondos competitivos de los años 80 y 90 no hicieron otra cosa que profundizar las distancias entre universidades complejas y aquellas de reciente creación. La competencia posterior con el sector universitario privado por la captación de alumnos es un fenómeno del siglo XX, proceso que esta por cierto muy lejos de haberse estabilizado. Existe en este sentido un aumento progresivo de la fuerza de atracción

de Santiago, que capta a alumnos interesados más que en estudiar, en armar redes de contactos fundamentales para el desempeño profesional posterior. Este es un tema que la familia chilena ha comprendido cabalmente, toda vez que las posibilidades de pagar satisfactoriamente los créditos de estudio contraídos, dependen hoy de las redes que los nuevos profesionales puedan urdir.

La política pública ha hecho muy poco por revertir esta tendencia, es más, en mi opinión aun no ha captado este fenómeno. Debiera llamar la atención al menos que todos los proyectos universitarios privados surgidos en regiones han trasladado sus casas centrales a la capital y el vigor de desarrollo lo concentran ahora en la metrópolis. El proceso da también algunas señales a las universidades regionales; toda vez que muchas de ellas han sobreexplotado sus posibilidades de crecimiento en sus respectivas regiones.

## I. El caso de la Universidad de Talca

Nuestra Universidad comprendió muy temprano que su desarrollo y su futuro institucional, en escenarios crecientemente competitivos, dependía de algunos principios básicos que orientaban su quehacer:

- El localizarse en la región más rural de Chile, con todos los indicadores sociales que ello implica, significaba que su viabilidad y sustentabilidad futura estaba estrechamente asociada a la excelencia. Pienso además que el Estado no tiene ningún argumento para sostener instituciones que no sean de calidad. Una situación que toleró y cuyos efectos recién comenzamos a palpar.
- Lo anterior significaba una contracción inicial, que hiciera más efectiva su oferta a las demandas del medio regional, las que una vez consolidada diera espacio a desarrollos en otros ámbitos en los que fuera factible cultivarlos con calidad.
- Una gestión corporativa basada en los principios fundamentales de la planificación estratégica, que diera por superada la gestión intuitiva, tan característica del medio universitario chileno del siglo pasado.
- La comprensión que los recursos humanos altamente calificados constituyen la base del desarrollo universitario. El viejo precepto universitario alemán que dice, "que una universidad es buena, cuando es capaz de atraer y retener a buenos profesores", es una norma implícita en nuestro quehacer.
- Una búsqueda de innovaciones en el ámbito académico, de vinculación con el medio o en la propia gestión corporativa
- Una gestión administrativa eficiente y orientada a resultados.

Sobre estas bases se cimentó el desarrollo de la Universidad, tal vez en sus inicios con contradicciones, toda vez que la soberanía corporativa no dependía estrictamente del sentir de su comunidad, pero una vez recuperada esta, se expresó con particular nitidez.

La Universidad de Talca consciente de la dificultad de atraer profesores de calidad, dadas las escasas posibilidades de movilizar talento en sentido centro – periferia, formó su pro-

---

pio plantel en un esfuerzo sin precedentes, que significó en varios años de la década del noventa, tener a más de un 25% de sus profesores doctorándose en el extranjero. Hoy día el 60% de sus profesores tienen el grado de doctor, cifra sin comparación en el sistema nacional y más del 75% restante, el grado de magíster.

La oferta de programas de postgrados supera en número a los de pregrado. Un 18% de la matrícula corresponde a alumnos de postgrado, entre los que destacan cuatro programas de doctorado en ciencias acreditados.

El índice de publicaciones científicas indexadas por jornada completa equivalente (JCE) es de un valor de 0,8; el tercero más productivo del país.

El primer ejercicio de planificación estratégica data del año 1994, cuando muy pocas instituciones discutían sobre este tema. Análogamente, la primera acreditación institucional, cuando en Chile recién se iniciaba la discusión del tema, se realizó el año 1999, ante el Asociación de Universidades Europeas (AUE).

La Universidad de Talca ha desarrollado un modelo de vinculación con el medio, a través de Centros Tecnológicos, que ya con dos décadas de experiencia lideran, no sólo nacionalmente, sino que también internacionalmente. Ha creado nuevas alternativas de formación de pregrado en ámbitos nuevos como Ingeniería en Bioinformática; Mecatrónica; ha sustentado un programa de Biotecnología Vegetal por más de 22 años; dispone de centros especializados en el ámbito del Derecho, ampliamente reconocidos en América Latina; en fin, ha implementado un conjunto de acciones innovadoras, que abordan las áreas más diversas de la gestión corporativa.

Finalmente, la Universidad de Talca, adoptó ya en el año 2000 el Sistema de Créditos Transferibles Europeo y desde el año 2005 reformateó toda la formación de pregrado, a un modelo educativo basado en la "formación por competencia", dando inicio a la irrupción de un nuevo paradigma en la formación de pregrado del país.

La descentralización, que es el tema al que he sido invitado a este coloquio, nuestra Universidad la vive como una gran oportunidad de desarrollo, como un espacio en el que hay que saber crecer, proponer, generar nuevos desarrollos distintivos. Un espacio de creación y de construcción. No tengo dudas que el panorama universitario de 1981 y el de 2011 son muy diferentes. Las universidades han hecho un gran aporte a la descentralización, han ido mucho más rápido que la política pública de otros sectores.

Termino mis palabras señalando que, desgraciadamente en los últimos años la idea de universidad ha sido seriamente banalizada por las campañas de marketing de muchas instituciones, que ante la carencia de fortalezas en el ámbito de la investigación, de la vinculación con el medio, de postgrado, han copado los mensajes con la idea que la calidad está asociada fuertemente a la atracción de los mejores puntajes de la PSU, que se generan en más de un 70% en la Región Metropolitana, como consecuencia directa del acendrado centralismo que caracteriza y rige a nuestro país. Las imágenes que el

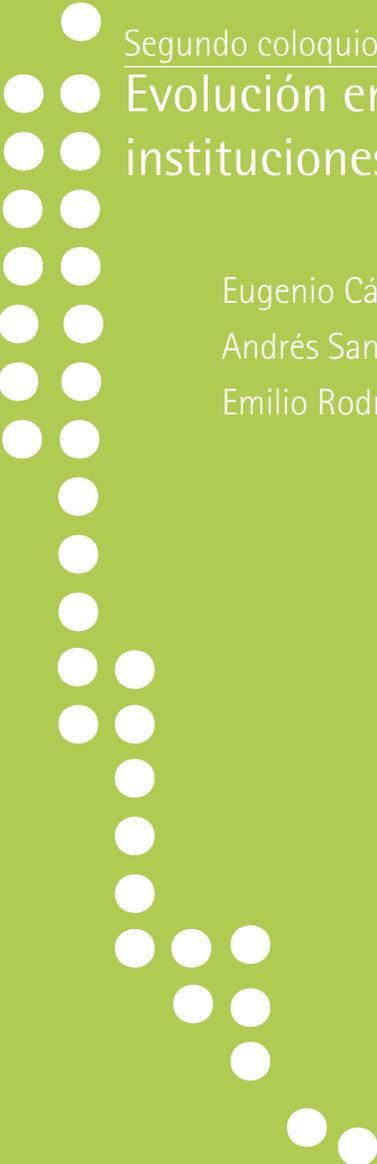
marketing y los medios transmiten sobre la idea de universidad son la de jóvenes con cierto biotipo, que en nada dan cuenta del país real y de la solvencia y la robustez de las instituciones que los acogen.

Hoy, Chile se encuentra nuevamente amenazado por una profundización del centralismo, fuertemente motivado por la inversión pública y privada, que se esfuerza por dotar a la capital de Chile de aun mejores servicios. Dios quiera que la política pública de educación superior pueda contribuir en su ámbito a no seguir consolidado esta tendencia. Las universidades regionales son el mejor ejemplo de un proceso de descentralización que tiene el país y son, sin lugar a dudas, el motor del desarrollo de todas las regiones de nuestro país.

---

## Referencias

Desormeaux, J. & Koljatic, M. (1990). *El financiamiento de la educación superior en la perspectiva de la libertad*, Centro de Estudios Públicos, Documento de Trabajo Foro de la Educación Superior.



Segundo coloquio

---

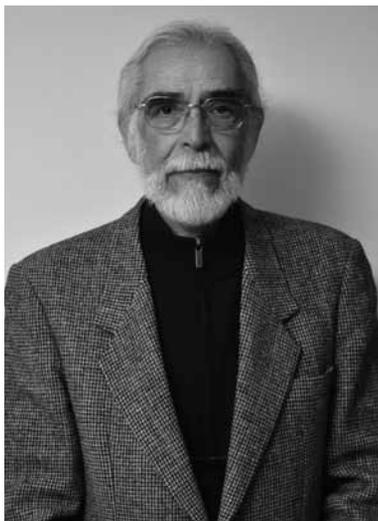
# ● ● Evolución en el financiamiento a las ● ● instituciones de educación superior

Eugenio Cáceres Contreras

Andrés Sanfuentes Vergara

Emilio Rodríguez Ponce





### **Eugenio Cáceres Contreras**

Director de Postgrado de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad San Sebastián y profesor de la Universidad de los Andes.

Director de Educación Superior del Ministerio de Educación (1982-1983); miembro del Consejo Superior de Ciencias del Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología, Fondecyt (1997-2000); del Consejo de Educación del Fondef (1998-2002) y de la Comisión Nacional de Acreditación de Postgrados, CONAP (1999-2000); rector de la Universidad del Bío-Bío (1988), vicerrector académico de la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación (1986).

---

## **El financiamiento de la educación superior en la década de los ochenta**

En general, el análisis de la educación superior, quizás por su propia realidad, debe efectuarse en términos multidimensionales conjugando todas las variables y elementos que inciden en ella.

En el caso del presente documento, se analiza una sola de sus dimensiones, la del financiamiento estatal y referida a una precisa etapa de tiempo, la década de los ochenta, momento inicial de una nueva manera de entender la educación superior nacional. Es un análisis principalmente descriptivo, que junto con precisar las características del contexto y del diagnóstico sobre el cual se basa, consigna sus bases conceptuales y su diseño original y los vincula con su comportamiento real, identificando los ajustes y modificaciones y sus efectos en las instituciones de educación superior.

De todas maneras, cabe señalar que el esquema general en que se incluye este texto está relacionado con la trilogía de elementos que constituyen el sistema de educación

\* Las referencias principales de este artículo están en el documento elaborado por el autor como participante del Foro de la Educación Superior (Fundación Ford, Centro de Estudios Públicos CEP, Corporación de Promoción Universitaria CPU y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, 1990-1992) y publicado en el capítulo "El Sistema de Educación Superior Chileno: La Respuesta de los 80" en el libro "La Educación Superior Chilena: Gestión y Administración Institucional", Foro de la Educación Superior, 1992, y en Serie Educación y Cultura N° 21, FLACSO, 1992.

---

superior, esto es, la función, la estructura y la forma, definidos cada uno de ellos en los términos convencionales siguientes:

- La "función", entendida como la tarea cultural que le corresponde a la educación superior en relación al medio social en que se inserta, y las consecuentes actividades que le corresponden,
- la "estructura", constituida por las instituciones, las personas o actores y los recursos económicos y físicos y
- la "forma", referida a los conceptos de regulación e institucionalización del conjunto de entidades integradas en un sistema.

## I. El contexto

La expresión jurídica de la búsqueda de modernización del sector terciario de la educación chilena se tiene en el conjunto de Decretos con Fuerza de Ley promulgados en el periodo comprendido entre diciembre de 1980 y abril de 1981. Lo anterior sobre la base legal generada por el Decreto Ley 3.541 del 12 de diciembre de 1980 que delegó en el Presidente de la República las facultades para reestructurar las universidades del país por el periodo de un año.

La referencia evidente de esta estructura jurídica es la Constitución del ochenta, que establece como elementos básicos los del "Derecho a la Educación" y la "Libertad de Enseñanza". Junto con precisar que el nivel básico de educación de ocho años era obligatorio, en ese momento, para todos los chilenos, establece como función del Estado "otorgar especial protección al deber y al derecho preferente de los padres de educar a sus hijos", además de "fomentar el desarrollo de la educación en todos los niveles, estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación". Y agrega como asunto importante, "es deber de la comunidad nacional contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación".

En contraste, la anterior Constitución de 1925, que también aseguraba a todas las personas el derecho a la educación, para el caso de las universidades expresaba textualmente que "las universidades estatales y particulares reconocidas por el Estado son personas jurídicas dotadas de autonomía académica, administrativa y económica. Corresponde al Estado proveer a su adecuado financiamiento para que puedan cumplir sus funciones plenamente, de acuerdo a los requerimientos educacionales, científicos y culturales del país", cuestión que se cumplía mediante el financiamiento estatal a todas las instituciones tanto de carácter estatal como privado y en sus sedes centrales y regionales.

Asimismo, interesa destacar como elementos relevantes del contexto en que se plantea la nueva manera de entender la educación superior nacional inserta en el momento político que el país tenía en esa circunstancia caracterizada por:

- La lógica general de desconcentración y de desestatización aplicada en todos los

sectores de la vida nacional con la intención de mejorar la redistribución social del ingreso y del bienestar general.

- La modernización de todos los sectores atingentes al desarrollo social que planteaba radicales ajustes no solo en educación, sino que también en salud, vivienda, trabajo y justicia (reforma previsional, plan laboral, descentralización, regionalización, entre otras medidas).
- La favorable situación económica que recogía los resultados positivos del tratamiento *shock* iniciado post recesión 1975 y la tendencia de crecimiento económico permanente posibilitaban destinar recursos estatales adicionales a usarse directamente por el estado o servir de estímulo a la acción privada.
- La modernización del sector educación cuya profunda descentralización de su nivel básico y medio representaba a futuro, un mayor acceso a la educación terciaria.

## II. El diagnóstico

Cabe mencionar como necesaria referencia que el proceso de reforma universitaria de fines de la década de los sesenta representó el paso de una universidad casi estrictamente profesionalizante que centraba su atención en la formación de recursos humanos para el trabajo, a una universidad que buscaba preferentemente concentrar su actividad en la generación y transferencia del conocimiento. Por otra parte, lo que se denominaba "sistema de educación superior" era en realidad más que sistema, un conjunto de ocho instituciones que ya en el periodo 1973-1980, habían realizado un proceso de relativa racionalización académica y administrativa expresada, principalmente, en la concentración de su oferta académica solo en carreras de carácter netamente profesional y no técnico, como se había dado hasta 1973 y en la disminución de su oferta de vacantes, originada en la disminución del aporte fiscal entre otros aspectos.

Simultáneamente, ejercían actividades en el nivel terciario de la educación chilena un conjunto de entidades, algunas de ellas con buen grado de desarrollo y de consolidación que, a través de la dictación de carreras cortas generalmente ligadas al otorgamiento de títulos técnicos, satisfacían una demanda creciente por incorporarse a ese nivel. Estas entidades, en su gran mayoría de carácter privado y con características muy heterogéneas en cuanto organización, tamaño y calidad, no estaban oficialmente reconocidas ni tampoco reglamentada su actividad docente, por lo que se estimaba de urgencia el establecer medidas y condiciones de organización y de trabajo que representaran mínimas regulaciones para su funcionamiento.

En esta referencia, el esquema que plantea la declaración del Ministerio del Interior de enero de 1981 (Ministerio del Interior, 1981), único documento que expresa cierto contenido conceptual y doctrinario acerca de lo que se pretendía establecer y que recogen Luis Eduardo González (1988) y Alfonso Muga (1989), considera aspectos relevantes del diagnóstico realizado por las autoridades educativas de esa época a través de las comisiones anteriormente mencionadas. Entre los principales cabe destacar:

- La mínima diversidad de las opciones ofrecidas a los egresados de la enseñanza media concentradas casi exclusivamente en las instituciones universitarias.
- La escasa garantía de seriedad académica de la oferta existente.
- El exagerado crecimiento cuantitativo de las universidades originado en la simple satisfacción de las presiones sociales que se ejercían sobre ella.
- La mala calidad en la ejecución de la tarea universitaria centrada en la formación de profesionales, acentuándose este aspecto en las sedes regionales en las que, en lo general, se tenía escasa dotación de académicos calificados.
- La prolongación artificial de algunas carreras, originada en el propósito de acceder a asignaciones especiales relacionadas con determinados tipos de títulos profesionales, teniéndose sobredimensionamientos curriculares que en nada mejoraban la formación de profesionales y técnicos.

Entre las que apuntan directamente a los aspectos económico-financieros cabe señalar:

- La fuerte presión de las universidades existentes sobre el Estado para que este aumentara la asignación de sus recursos, casi como alternativa única de implementar los planes de desarrollo institucional.
- Los aportes estatales a las universidades favorecían preferentemente a sectores socialmente privilegiados que son los que en su mayoría accedían a la educación superior.

Interesa, asimismo, destacar la denuncia que en esa misma declaración se hace respecto a la modalidad de financiamiento que hasta ese momento se utilizaba y que textualmente señala que "cada Universidad recibe un aporte determinado del Estado, cuya cuantía es independiente del buen uso que se le asigne y de la calidad que alcance su tarea académica. Cualquier eventual intento por distribuir el presupuesto estatal, según una apreciación de mayor o menor calidad de las diversas universidades, escuelas o carreras que se pretendiese dejar al arbitrio de una autoridad estatal, ya fuere ésta gubernativa o independiente del gobierno, ya unipersonal o colegiada, se prestaría para favorecer criterios discrecionales de la burocracia respectiva, beneficiar injustamente a los centros con mayor poder de presión, desatar pugnas y rivalidades insalvables y, en fin, derivar en un inevitable cercenamiento de la legítima autonomía universitaria"(Ministerio del Interior, 1981).

### III. Las bases conceptuales

Es interesante destacar que ya antes de establecerse el nuevo régimen de la educación superior, existía plena conciencia y casi absoluto consenso que las universidades —única alternativa reconocida en el sector terciario de la educación— por lo menos para el caso de Chile, no podían continuar creciendo solo en base a los esfuerzos económicos estatales y que el concepto "universidad para todos" es errado y difícil de convertir en realidad.

Se estima entonces identificar una nueva manera de entender la educación superior ca-

racterizada por los siguientes elementos significativos como referencias teóricas de la definición de las componentes del sistema de educación superior, susceptibles de subsidio por parte del Estado (Cáceres, 1988):

- Su plena consistencia con las referencias constitucionales vinculadas al derecho a la educación y a la libertad de enseñanza.
- El cabal cumplimiento del principio de subsidiariedad del Estado.
- Su inserción en el contexto de la regionalización.
- Promover la coordinación y cooperación entre las instituciones de educación superior y la libre competencia.
- La reasignación de los recursos económicos disponibles al interior del sistema educacional con el propósito de mejorar el cumplimiento estatal de la obligatoriedad de la enseñanza básica que hasta el año 1980 representaba casi un 50% destinado solo al nivel superior y el otro 50% para los niveles pre-escolar, básico y medio.
- Complementar la acción estatal con la participación del sector privado abriendo oportunidades para la instalación de nuevas unidades ejecutoras que generen reales perspectivas de desarrollo y de mejoramiento y la ampliación de la cobertura y de la diversidad de opciones.
- Promover la coordinación y cooperación entre las instituciones de educación superior y la libre competencia entre ellas como instrumentos que incentivan la mejor calidad académica.
- Establecer un sistema de pago de la educación superior, por parte de quienes la reciben, estableciendo como criterios para la fijación de aranceles el costo de la carrera, las expectativas de ingreso de los profesionales egresados y el subsidio que se estimara otorgar a carreras de mayor necesidad o significado social; rebajando así el costo que resultaría de aplicar solo las variables anteriores.

Por otra parte, y más directamente vinculado al financiamiento, cabe indicar que se reconocen los recursos materiales, entre ellos los financieros, como uno de los elementos constituyentes de la estructura del sistema de educación superior, que está estrechamente vinculado a los otros elementos constitutivos del mismo, instituciones, personas y recursos físicos y que por sí solo no tiene sentido su existencia. Por ello, debe entenderse el financiamiento en el contexto del sistema integral y este en su circunstancia precisa en cada etapa de tiempo y relacionada con el medio social en que él se desarrolla (Cáceres, 1986).

La fuerte interrelación entre los elementos componentes del sistema, función de múltiples variables, representa que cualquier modificación a uno de ellos incide en los otros, existiendo una relación sustancial entre el total del sistema y su modalidad financiera. Planteado a la inversa, el financiamiento es una parte integral del proceso educativo e incide en su calidad de ejecución. En todo caso sí interesa destacar que, al revés de los que muchos estiman, el financiamiento no constituye un sistema y que no puede por sí mismo, caracterizar a todo el sistema de educación superior, aun cuando al iniciarse el proceso de cambios en 1981 pareció que así era y se confundió el cambio global con el simple cambio de asignación del recurso estatal.

---

Definitivamente no es así. Hay ajustes importantes en la manera de entregar el aporte estatal, pero también hay un llamado a la incorporación del sector privado, asumiendo este todos los riesgos pertinentes, entendiendo que la educación superior no podría ni desarrollarse ni mejorar si continuaba como casi exclusiva responsabilidad estatal.

Se considera la educación, y no solo su nivel superior, como un asunto público —bien público con valor público— en que lo público ya no es simple sinónimo de lo estatal sino integración armónica de los esfuerzos estatales y privados, posibilitando así la atención efectiva de los deberes constitucionales, en ese momento obligatoriedad del nivel básico y atención preferente de los niveles medio y superior, junto con la promoción del desarrollo cultural, científico y tecnológico.

Uno de los roles que el Estado ha de cumplir entonces respecto a la educación superior es el de entregarle recursos para el cumplimiento adecuado de sus fines más propios. Esto significa que ella debe subsidiarse, en tanto es una función social que representa un beneficio social y colabora al encuentro del bien común nacional. Si este es esencialmente distributivo y superior a los posibles bienes privados en tanto estos se subordinan a aquél, no hay dudas respecto al cumplimiento por parte de la educación superior de esta condición básica.

Esta colaboración o ayuda es el "subsidio" que el Estado como expresión política de la sociedad nacional, entrega cuando sus grupos componentes no realizan una determinada tarea requerida por el bien común y para que nada falte al cuerpo social en su totalidad. Lo anterior transformado en principio, el de la subsidiariedad, obliga al Estado a asumir aquellas tareas que ninguna otra agrupación puede cumplir, con un límite de acción marcado por la liberación de todas las posibilidades creativas del individuo en su proyección social, asunto que es especialmente relevante en el caso de la educación superior.

Lo anterior se refiere al "porqué" el Estado debe entregar un subsidio a la educación superior, el que se entiende como un impulso a la realización de las acciones que al Estado le importan por su beneficio social y como una contribución a la consecución de los fines propios de las instituciones en sí mismas y también en su conjunto. En el caso que nos preocupa, la tarea más propia es la referida al saber y su proyección al medio social: su creación, ordenamiento y sistematización, su entrega en un proceso de enseñanza-aprendizaje y su difusión general.

Cabe agregar por una parte que si es el Estado el encargado de ordenar, debiera hacerlo buscando la mayor participación posible de los elementos componentes de la sociedad y haciendo factible la actualización del potencial educativo que está presente en la comunidad nacional; por otra parte, un Estado subsidiario es un Estado impersonal que formula y hace cumplir normas generales, iguales para todos los individuos y para todos los grupos y sectores de la vida nacional. En el caso de la educación superior, igualdad para todas las instituciones y para los actores que forman parte de ellas.

Si cabe otorgar subsidio, la natural interrogante posterior es "qué" subsidiar, qué ayudar,

qué impulsar y con qué criterios poder definir la respuesta adecuada.

#### IV. El diseño original

En el contexto del diagnóstico descrito, puede señalarse que el nuevo esquema planteado para la educación superior nacional, pretendía:

- Frente a las escasas opciones que ofrecían el conjunto cerrado de las ocho instituciones "de origen" y a la duración exagerada de la formación profesional, se abre la alternativa amplia de una diversificación institucional y de carreras, estratificada de acuerdo a los grados y títulos que la ley le permite otorgar a cada una de ellas, universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica. Si bien estas entidades se conciben con delimitados campos de acción en lo pertinente a certificaciones y validaciones de estudios, se plantea como un objetivo importante la permeabilidad y coordinación entre ellas, de manera de posibilitar que los estudiantes que así lo desearan y tuvieran las aptitudes requeridas en cada nivel institucional, pudieran recorrer en términos ascendentes u horizontales las diversas opciones de modo que "un alumno que ingrese a un centro de formación técnica pueda llegar al grado de doctor en una universidad".
- Frente a la baja calidad con que se ejercía, a veces, la labor académica y teniendo presente que por ser la educación superior un "asunto de carácter público" y que por ello se requiere, en consecuencia, cautelar su adecuado funcionamiento, se determina un procedimiento para la creación de las nuevas instituciones privadas con características diversas para cada tipo de ellas. En lo principal, el Ministerio de Educación asume las responsabilidades pertinentes al reconocimiento oficial y a la autorización de funcionamiento para todas las nuevas entidades, mantiene la posterior supervisión de los centros de formación técnica y delega en las instituciones estatales y privadas existentes, la evaluación académica de las universidades e institutos profesionales que se crean a partir de ese momento, a través de un proceso de examinación y se establece, además, un periodo transitorio de cinco años ampliado posteriormente a siete, en que el Ministerio del Interior debe otorgar una autorización previa al de Educación.
- Frente al alto crecimiento de la matrícula en los establecimientos existentes y a la escasa calidad del trabajo académico, en especial el de las sedes regionales en que la casi inexistencia de investigación dañaba seriamente la función de docencia, además de abrir la tipología institucional, se constituyen universidades e institutos profesionales regionales a través del redimensionamiento del tamaño y extensión territorial de las universidades estatales, la de Chile y la Técnica del Estado, con múltiples sedes a lo largo del país. La creación de entidades regionales, incluida en el proceso nacional de regionalización y de descentralización administrativa, debía contribuir al desarrollo y consolidación del proceso global de regionalización junto con generar condiciones de manejo autónomo que debían expresarse en mejoras cualitativas de su labor académica, del mismo modo cooperan con la incorporación del sector privado a las tareas relacionadas con la educación superior, como unidades ejecutoras

---

del nuevo "sistema", posibilitando así una amplia cobertura y diversidad de opciones a los egresados de la educación media.

- Frente a la presión por mayores recursos estatales, y al hecho que estos favorecían a sectores de la población que no correspondía desde un punto de vista social de redistribución, se modifica sustantivamente la modalidad de financiamiento que se tenía hasta ese momento. Se estableció una distribución que reconocía dos tipos de aporte, el directo y el indirecto, decreciente el primero y creciente el segundo, hasta llegar en un periodo de seis años a un estado de régimen. Lo anterior, representaba aumentar en un 50% el aporte estatal a la educación superior en 1980 (un 1,05% del PGB), incluyendo también el crédito fiscal universitario definido para los estudiantes capaces de menores recursos, junto con incentivar la búsqueda de recursos propios a través del pago de matrículas, aranceles, prestaciones de servicios y otras fuentes.

En todo lo anterior, hay claras referencias de la lógica general de desconcentración y de desestatización que se aplicaba en todos los sectores de la vida nacional de modo permanente y consistente con la clara intención de redistribución social del ingreso y del bienestar general.

En lo específico del diseño relativo al financiamiento, en las dos declaraciones del Ministerio del Interior del 06 y 20 de enero de 1981 y en el DFL N°4 de Educación del 14 de enero del mismo año, se destacan como las características sustantivas de la nueva estructura del financiamiento estatal las siguientes:

1. Aumento del aporte estatal a la educación superior en el periodo 1980-1986, en un 50% considerando como base el monto de recursos asignado en 1980 y su mantención en el tiempo a partir de 1987.
2. Los aportes estatales tendrían una permanente reajustabilidad anual de la base definida correspondiente al total de la variación del IPC, señalándose explícitamente que "se entiende que los porcentajes referidos para los próximos años en relación con 1981, son en moneda real" y que "conviene insistir en que el aporte estatal a la Educación Superior no será en ningún caso disminuido..." (Ministerio del Interior, 1981).
3. Este aporte estatal se distribuirá en:
  - 3.1 *Un Aporte Fiscal Directo* decreciente, ligado al gasto histórico en función del número de alumnos a asignarse a las universidades del Consejo de Rectores y a los institutos profesionales estatales. Se indican como razones para su definición el que "... no podría eliminarse completamente el aporte directo, ya que hay tareas de investigación desarrolladas por las universidades, cuyo elevado nivel científico y cuya utilidad social, no se traduce necesariamente en una captación de los mejores estudiantes" y el que "incide asimismo, en igual sentido, la existencia de diversas actividades de extensión o extrauniversitarias, que las actuales Universidades mantienen y cuya adaptación a la nueva realidad, debe ser gradual y en algunos casos contar con el apoyo financiero del Estado..." (Minis-

terio del Interior, 1981), con lo que se precisaba una clara voluntad de subsidiar la investigación y extensión y no la docencia en su totalidad, acotándose también que "... el aporte estatal directo que subsista...se repartirá entre las Universidades actualmente existentes ya que, de lo contrario, se haría inmanejable el sistema, en razón de lo impredecible del número de nuevas IES no universitarias, que puedan fundarse" (Ministerio del Interior, 1981), variando sus porcentajes de participación entre el 28,1% y el 0,395% del monto total.

- 3.2 *Un Aporte Fiscal Indirecto* creciente, vinculado directamente con el propósito de "introducir elementos competitivos que favorezcan el mejoramiento de la calidad académica" y relacionado con la elección que los estudiantes hacen por una determinada institución a asignarse a todas las universidades e institutos profesionales, estableciéndose que "a dichos fondos optarán indistintamente las universidades actuales, las nuevas que se creen y los institutos de educación superior no universitarios que se formen en conformidad a la ley pertinente que habrá de dictarse para regularlos" y "que se disputará entre los diversos centros de educación superior contemplados por la nueva institucionalidad universitaria" (Ministerio del Interior, 1981). Su cobertura inicial son los 20.000 mejores puntajes Prueba de Aptitud Académica (PAA, actual PSU) según su selección de carreras (sin discriminar el tipo de institución) a las que se le asignan factores de ponderación de 1,0, 1,8 y 2,4.
- 3.3 *Un Crédito Fiscal Universitario* orientado a preservar la igualdad de oportunidades de acceso a la educación superior, "otorgando a todo estudiante cuya realidad económica lo requiera y que cumpla con los requisitos de idoneidad que la ley señala, un crédito a largo plazo y bajo interés" (Ministerio del Interior, 1981), a asignarse a los estudiantes de todas las universidades y a los institutos profesionales estatales para cubrir total o parcialmente los gastos de aranceles, planteándose un retorno a partir del segundo año de egreso con la posibilidad de postergar el pago en casos particulares en una operación crediticia en UTM, con interés del 1% anual y un posible complemento del sistema crediticio normal con aval del Estado.

En la tabla siguiente se muestra cuál era el comportamiento estimado del aporte estatal consignado en el diseño original de la modalidad de financiamiento integrada en el conjunto de medidas que constituían el nuevo entendimiento de la educación superior nacional, considerando, como ya está dicho, que la base 100 era el monto del aporte estatal al nivel terciario en el año 1980. Cabe mencionar, además, que el aporte fiscal indirecto y el crédito fiscal universitario parten de la base 0 a raíz de que en ese año se dio inicio a su implementación.

**Tabla 1**

**Evolución del aporte estatal al sistema universitario, 1980-1990**

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1990
Aporte Estatal Total	100	107	115	123	130	140	150	150	150
Aporte Fiscal Directo	100	100	90	75	60	50	50	50	50
Aporte Fiscal Indirecto	0	0	10	25	40	50	50	50	50
Crédito Fiscal Universitario	0	7	15	23	30	40	50	50	50

Fuente: Declaraciones Ministerio del Interior del 06 y 20 de Enero de 1981 y DFL N° 4 del 14 de enero de 1981

## V. El comportamiento real

Importa señalar como causa relevante de todas las modificaciones aplicadas al financiamiento estatal a la educación superior —y que debe entenderse en el contexto de la situación nacional en la década que se analiza— que en 1981 el país tenía un crecimiento económico entre el 6% y el 7% de su PGB y que en el año 1982 se tiene un crecimiento negativo del menos 14%, con un comportamiento bastante aleatorio a partir de ese momento, teniéndose una recuperación creciente desde 1986, que no se refleja en el aporte estatal a la educación superior. Esta situación que afectaba a todos los sectores nacionales, tenía que incidir también en las instituciones de educación superior, puesto que no fue posible mantener el diseño original en lo pertinente al monto global de recursos estatales a traspasarles.

La consecuencia directa de esta circunstancia nacional es la reducción significativa del aporte estatal ya que, entre otras medidas, se redujo la dimensión establecida y su reajustabilidad permanente fue congelada a partir del año 1983 a los valores nominales de los aportes entregados en el año anterior. Con esto se afecta seriamente la estabilidad financiera de las entidades que debieron restringir sus perspectivas al corto plazo, lo que no es propio de las inversiones que se efectúan en el sector educación, caracterizadas por una visión de más largo alcance. A partir de ese momento, los aportes se fijan anualmente en la Ley de Presupuesto, condicionados a los recursos fiscales existentes en cada año.

En todo caso, cabe señalar que no existe en todo el periodo 1981-1990, un periodo anual

en que no se hayan efectuado modificaciones al esquema tenido en el año anterior, utilizando la mayoría de las veces el instrumento representado por la dictación de las normas complementarias de la Ley de Presupuesto.

Una muestra significativa de lo anterior es el cuadro preparado por Desormeaux & Koljatic (1990) donde se señala que en el periodo 1980 - 1990, el aporte estatal total a la educación superior ha sido solo de un 39,4% de lo esperado, si se compara con lo establecido en el DFL N° 4 de 1981 con los aportes efectivos entregados, tomando como base el aporte fiscal de 1980. Se esperaba un monto de 150 y se entregaron solo 59,1, cifra que resulta de estimar todos los recursos estatales, aunque siempre se discute si el aporte vía crédito fiscal puede considerarse como tal pero, en todo caso, si se resta el monto aportado por esta vía, de todas maneras se tiene que se ha entregado solo un 44,2% de lo previsto.

**Tabla 2**

**Aporte estatal proyectado y real a la educación superior, 1980-1990**

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Aporte Proyectado	100	107	115	123	130	140	150	150	150	150	150
AFD	100	100	90	75	60	50	50	50	50	50	50
AFI	0	0	10	25	40	50	50	50	50	50	50
CFU	0	7	15	23	30	40	50	50	50	50	50
Aporte Real	100	103	112,2	89,2	91,3	80,9	74,4	68,9	72,1	68,4	59,1
AFD	100	96	86,2	59,6	58,7	53,2	47,9	43,7	41,6	37,5	33,4
AFI	0	0	11	11	9,4	8,4	7,8	7,2	7,8	11	10,8
CFU	0	7	14,7	18,3	22,7	18,9	17,7	16,2	15,6	12,5	9,4
FCYT	0	0	0,3	0,2	0,4	0,4	1	1,8	3	5,5	5,6
FDD	0	0	0	0	0	0	0	0	4,1	1,9	0

Fuente: sobre la base de Desormeaux J. & Koljatic M, 1990.

---

En términos monetarios correspondientes a junio de 1990, los mismos autores señalan que en tanto el aporte contemplado en el DFL N°4 debió haber sido de casi 102.000 millones de pesos, el aporte efectivamente entregado por diversas vías fue de poco más de 40.100 millones de pesos. Asimismo, cabe reiterar que no existe desde el año 1981, un periodo anual en que no se hayan efectuado modificaciones al esquema tenido en el año anterior, utilizando la mayoría de las veces el instrumento representado por la dictación de las normas complementarias de la Ley de Presupuesto.

Interesa ahora, analizar este comportamiento real en la referencia de las dos variables significativas del financiamiento, las del "tamaño" y de la "localización".

En lo que se refiere al "tamaño" de los recursos estatales, el análisis realizado por Arriagada (1989) consigna una serie histórica de datos para el periodo 1960-1988 que se relacionan de la siguiente manera:

- Si se comparan el gasto fiscal en educación con el PGB, el punto más bajo se tiene en 1988 con un 2,73%, similar casi a la cifra de 1960, un 2,86%; los puntos altos están en los años 1972 y 1971 con un 5,72% y un 5,28% respectivamente, otros momentos relevantes se dan en los años 1974 y 1982 con un 4,9%, teniéndose en los años restantes un comportamiento bastante disímil.
- Si se compara el gasto fiscal en educación superior con el PGB, el punto más bajo también está dado por los años 1988 y 1989 con un 0,47%, en tanto el más alto corresponde al año 1972 con un 2,11%, teniéndose una rápida disminución a partir de 1974, en que todavía se tenía un 2,02%.
- Si se compara el gasto fiscal en educación con el gasto fiscal total, el punto más bajo está en el año 1973 con un 10,1%, sube a 15,3% en 1974 y llega a un 17,6% en 1982, decreciendo gradualmente hasta un 12,7% en 1988; el punto alto de la serie se tiene en 1972 con un 18,8%.
- Si se compara el gasto fiscal en educación superior con el gasto fiscal para el sector educación, el punto alto se da en 1974 con un 40,9% y se tiene a partir de ese año una gradual disminución, un 34,4% en 1978, un 28,9% en 1980, un 18,4% en 1984 y un 17,3% en 1988.

Todo lo anterior, podría explicarse por la atención a una cobertura de estudiantes que casi se duplicó entre 1970-1973 lo que afecta al periodo siguiente hasta 1980 en que se mantienen las características generales del aporte estatal a la educación superior, aun cuando se disminuye la cobertura de matrícula. El año 1981 se inicia la política de autofinanciamiento y se da una disminución, durante los años 1974-1987, de la matrícula en un 14%, junto con un fortalecimiento del aporte estatal a los otros niveles educativos.

Por otra parte, si se toma la situación del año 1990, se tiene que junto al recurso estatal aplicado a la educación superior, cercano a los US\$ 175 millones y que incluye los aportes fiscales directo e indirecto, además de los fondos de becas, de gestión, de suplemento, pagarés y los del Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología, se tiene un gasto de casi US\$ 165 millones originado en el sector privado a través del pago directo de aranceles, dona-

ciones, prestación de servicios y parcialmente la cooperación internacional, sin considerar otros ítems de gastos que no son informados por él como los pertinentes a inversión en bienes de capital que en los momentos iniciales en que se encuentran, son de todas maneras relevantes. Esta relación de casi 1 a 1 es un fiel reflejo de la fuerte participación de los particulares interesados en intervenir en la tarea de la educación superior, oportunidad abierta a partir de 1981 con lo que el esfuerzo financiero integrado de los sectores estatal y privado coloca al gasto total en educación superior en un 1,2% del PGB, más alta que el promedio del orden del 1% tenido en el periodo 1965-1980.

En lo que se refiere a la "localización" del aporte estatal, un cambio relevante es el que se relaciona con la cobertura institucional que se estimaba tener en ese momento inicial y que constituye una de las variables más cambiantes y quizás contradictoria en el comportamiento esperado respecto a la incorporación del sector privado que, posteriormente, se encontró sin estímulo alguno. La cobertura de carácter casi universal para la tipología institucional definida y la oferta de crédito fiscal para los estudiantes se restringe de modo significativo y se diluye la declaratoria inicial que buscaba financiamientos institucionales complementarios y la introducción de un desafío competitivo como un instrumento que incentiva la elevación de la calidad académica y la instalación de un sistema justo en el pago de la educación superior por parte de quien la recibe. Tales ajustes y modificaciones a veces se vinculan solo con las maneras definidas para entregar el aporte fiscal y en otras oportunidades, significaron alterar el concepto doctrinario considerado.

Respecto a los dos objetivos ligados al "desafío competitivo" y al "justo pago por la educación que se recibe", puede indicarse que el primero planteado fue muy mal entendido y que tampoco se logra a cabalidad el segundo. Se denunciaba además, la discrecionalidad del anterior modo de financiamiento y se adoptan decisiones discrecionales en la entrega de aportes especiales, objeto del ejercicio de determinadas presiones.

Otro cambio importante es el que se refiere al sujeto del subsidio estatal. Ya en 1983 no son todas las instituciones de educación superior y se concentra en aquellas que recibían aportes fiscales antes de 1981 y a las que se derivan de estas integradas en el Consejo de Rectores quedando fuera las nuevas entidades (universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica) por un largo periodo, ya que recién a partir de 1990 recuperan la posibilidad de postular y recibir aporte fiscal indirecto, permaneciendo durante la década fuera de la cobertura del crédito fiscal.

Algunas cifras generales acerca de cómo se reparte el recurso fiscal aplicado a las entidades de educación superior muestran cuáles son los problemas de funciones y de objetivos institucionales y también del sistema total; ellas como sistema, y como entidades constituyentes, podrán ser lo que ellas pretenden ser solo si tienen un adecuado financiamiento, o dicho a la inversa, podrán ser solo lo que su financiamiento les permita ser.

Según un estudio del autor (Cáceres, 1985) que abarca un conjunto de diez instituciones que reciben aporte fiscal, cuatro de origen y seis derivadas, en el año 1984 se entregaba un 77% del aporte fiscal a las ocho instituciones de origen que atendían el 60% de los

---

estudiantes de pregrado y el 23% restante a las entidades derivadas que atendían el otro 40%. El mismo aporte se repartía entre las corporaciones con carácter público que recibían un 58% con una cobertura de estudiantes de pregrado cercana al 70% y aquéllas de carácter privado que recibían el 42% restante y atendían el 30% de matrícula total.

En el año 1988, las instituciones de origen habían disminuido levemente su participación en la distribución del aporte estatal a un 75,9%, incrementando su cobertura a un 64% de los estudiantes de pregrado, lo que representa que las instituciones derivadas, aumentan su participación en la distribución global de los aportes fiscales a un 24,1% y decrece su cobertura a un 36%. La repartición del recurso fiscal total mantiene la proporción anotada en el año 1984, aunque disminuye la atención de matrícula del sector propiamente estatal a un 61%, con el consecuente aumento del sector privado que recibe aporte estatal, a un 39%.

En el mismo estudio se indica que:

- El aporte estatal representaba en su ingreso total, un amplio rango entre un 28,7% a un 59,7%, lo que muestra la gran sensibilidad que algunas de ellas tienen frente a los cambios que experimenta el aporte estatal.
- Las entidades de origen gastaban un 77% de sus recursos en personal, un 14% en bienes y servicios y un 9% en el resto de las partidas, en tanto las derivadas gastaban un 56%, un 26% y un 18%, respectivamente.
- Ninguna de ellas cubría los gastos en personal con el aporte estatal.
- En términos de funciones institucionales, sus gastos se relacionaban entre un 82% y el 83% con docencia, entre un 11% y un 13,5% con investigación y entre un 4,5% y un 6,5% con extensión.

El análisis de las modificaciones específicas establecidas durante la década para cada tipo de aporte estatal establecido señala como las más relevantes:

1. En el caso del Aporte Fiscal Directo,
  - 1.1 Se alteran a partir de 1988, las participaciones relativas que cada institución tenía desde 1981; esta nueva distribución significó que algunas instituciones disminuyeran su participación, caso de las Universidades de Chile y de Concepción, en beneficio de otras que la aumentaron, caso de las universidades Austral, Católica de Valparaíso y Santa María entre otras.
  - 1.2 También en 1988, se establece su asignación anual vía Decreto Supremo del Ministerio de Educación, con la firma adicional del Ministerio de Hacienda, con lo que se da cabida a que nuevamente los aportes a las instituciones sean producto de negociaciones bilaterales con el consecuente ejercicio de acciones discrecionales que generan condiciones de inestabilidad y condicionan los planes de desarrollo institucional a factores y variables difíciles de manejar.
  - 1.3 A partir de 1989 se entrega el 95% del AFD según la distribución del

año anterior y el 5% restante de acuerdo a un modelo que incluye las variables relacionadas de alumnos de pregrado, cantidad de carreras de pregrado, jornadas académicas completas equivalentes y su formación de postgrado, proyectos de Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (Fondecyt) y publicaciones.

- 1.4 La comparación entre el aporte fiscal directo proyectado y el real entregado durante los años 80 se muestra en el cuadro siguiente:

**Tabla 3**

**Aporte fiscal directo proyectado y real, 1980–1990**

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Aporte Fiscal Directo Proyectado	100	100	90	75	60	50	50	50	50	50	50
Aporte Fiscal Directo Real	100	96	86,2	59,6	58,7	53,2	47,9	43,7	41,6	37,5	33,4

Fuente: Transcripción parcial de la información consignada en Tabla 2

2. En el caso del Aporte Fiscal Indirecto, puede indicarse que las correcciones y ajustes, se originan, en parte, en el mal entendimiento de algunas instituciones de las señales referidas a la competitividad del sistema, que incrementaron fuertemente las vacantes de determinadas carreras o en la composición de sus modalidades de ingreso, en términos de las ponderaciones otorgadas a las variables que inciden en él, que son los siguientes:
  - 2.1 En el periodo 1983–1990 se reduce su cobertura a las instituciones del Consejo de Rectores.
  - 2.2 También en ese año se eliminó la ponderación determinada para diversos tipos de carreras profesionales según sus estructuras de costos, quedando todas ellas con carácter homogéneo.
  - 2.3 A partir de 1984 se aplicó una modalidad de distribución, que hasta hoy se mantiene, que consideraba ya no solo a los 20.000 mejores puntajes de la PAA, sino que a 27.500 alumnos (en ese momento casi todos los que ingresaban), definiéndose aportes diferenciados según los puntajes obtenidos, con factores variables de 1, 3, 6, 9 y 12.
  - 2.4 En el intertanto, a partir de 1988 también se definieron especiales condiciones relacionadas con el número de veces que el estudiante que postula ha rendido la PAA, reservándose la distribución de este tipo de aporte estatal solo a los estudiantes que ingresan por vez primera a la educación superior. Con esto se pretende desincentivar los frecuentes cambios de carrera y la deserción, buscando resolver con una medida económica, un problema de neto carácter académico, a través de un mecanismo inconsistente con el criterio de competencia, según comenta Arriagada (1989).

- 2.5 La comparación entre el aporte fiscal indirecto proyectado y el real entregado durante los años 80 se muestra en el cuadro siguiente:

**Tabla 4**  
**Aporte fiscal indirecto proyectado y real, 1980-1990**

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Aporte Fiscal Indirecto Proyectado	0	0	10	25	40	50	50	50	50	50	50
Aporte Fiscal Indirecto Real	0	0	11	11	9,4	8,4	7,8	7,2	7,8	11	10,8

Fuente: Transcripción parcial de la información consignada en Tabla 2

3. En el caso del crédito fiscal universitario, los ajustes significativos se vinculan a:
- 3.1 Desde 1983 se reduce su cobertura a las instituciones del Consejo de Rectores.
  - 3.2 Su administración, que en un primer momento estuvo en las instituciones que recibían un monto proporcional a lo solicitado, pasa entre 1983 y 1986 el Ministerio de Educación que centraliza su asignación.
  - 3.3 En 1987 se regresa a la entrega de un recurso fijo (Fondo de Crédito Universitario, FCU) a cada entidad definida según el "gasto histórico", quien lo asigna según las variables que estime determinar, entre otras las de rendimiento académico, carrera con disponibilidad de crédito, inexistencia de medidas disciplinarias.
  - 3.4 En el mismo año, se traspasa la responsabilidad estatal de administrar y cobrar las deudas a las instituciones, facultándolas para recaudar las deudas exigibles de modo directo o mediante convenios con empresas de cobranza o con la Tesorería General de la República.
  - 3.5 Su asignación se vincula al acceso de otros beneficios y de transporte.
  - 3.6 La recuperación en el periodo es muy baja lo que representa una menor disponibilidad de recursos y que el plazo estimado (1995) como oportunidad en que el Estado ya no debiera colocar más recursos, no es posible de lograr. Cabe señalar que la carrera con el mayor porcentaje de devolución es la de Psicología (15,32%) y con el menor, la de Químico-Farmacéutico (3,99%) y que otros datos intermedios corresponden a las carreras de Pedagogía (9,38%), Medicina (12,4%), Ingeniería (5,92%), Arquitectura (4,85%) y las paramédicas (8,83%).
  - 3.7 La comparación entre el crédito fiscal universitario proyectado y el real entregado durante los años 80 se muestra en el cuadro siguiente:

**Tabla 5**  
**Crédito fiscal universitario proyectado y real, 1980-1990**

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Crédito Fiscal Universitario Proyectado	0	7	15	23	30	40	50	50	50	50	50
Crédito Fiscal Universitario Real	0	7	14,7	18,3	22,7	18,9	17,7	16,2	15,6	12,5	9,4

Fuente: Transcripción parcial de la información consignada en Tabla 2

## VI. El efecto de los cambios en las instituciones del Consejo de Rectores

Frente a la situación descrita, son pocas las instituciones que pueden compensar esta ausencia de aporte estatal, máxime si deben alterar sus perspectivas de desarrollo al cambiar, con frecuencia, el marco económico en que estas se definían.

Se implementan procesos internos de racionalización asimilados a reducción de personal y la consecuente reducción de actividades, búsqueda de otras fuentes de financiamiento a través de la prestación de servicios, rebajas en las remuneraciones de académicos y administrativos, postergación de la renovación necesaria de edificios, de equipamiento y de material documental y de apoyo a las actividades académicas, venta de patrimonio y aumentos excesivos de vacantes y de aranceles. De todas maneras, en muchos casos, ellas son insuficientes para neutralizar la disminución del aporte fiscal y se recurre entonces a empréstitos y endeudamientos que solo postergan la real solución de los problemas y agregan un elemento más de incertidumbre institucional, afectando claramente la calidad de la docencia, investigación y extensión académicas.

Es interesante acotar en este aspecto la incidencia creciente del factor endeudamiento en la estructura global del financiamiento de las instituciones de educación superior que recibían aporte fiscal en 1980. Un año después, según anota Patricio Arriagada (1989), el endeudamiento representaba apenas un 0,3% del financiamiento total y en 1987 se incrementa a un 3,6%, en tanto el aporte fiscal decrecía de un 64,9% a un 42,2%, aumentando la participación relativa de los aranceles de pregrado, de un 15,0% a un 25,5% y de los ingresos propios de un 19,8% a un 28,7%. Es decir, las entidades enfrentan la nueva situación con acomodos internos y búsqueda de recursos pero, en términos insuficientes ya que para el periodo mencionado se tiene una disminución real de recursos de un 22%, según dato del mismo autor.

La aparición de dos componentes nuevos no incluidos en el DFL N° 4 de 1981, el Fondo

---

Nacional de Ciencia y Tecnología, Fondecyt, establecido en el DFL N°33 del mismo año, a partir de 1982 y del Fondo de Desarrollo aplicado sólo en los años 1988 y 1989, si bien apuntan a objetivos precisos y sobretodo en el caso del primero que ha representado un gran apoyo al desarrollo científico y tecnológico, son poco significativos en el financiamiento de la educación superior. El primero mencionado se asigna a los investigadores y no a las instituciones y el segundo, de muy breve duración, se aplicó preferentemente a proyectos referidos a su planta física y se estima discutible su inclusión como componente del financiamiento.

Otros datos base, tomados del estudio de Arriagada (1989) y elaborados por el autor (Cáceres, 1985), se presentan como promedios para las instituciones que reciben aporte fiscal, aunque entre ellas se producen diferencias extremas, configurando un cuadro general de comportamiento para el periodo 1981-1987 que se estima válido también para los años posteriores que completan la década. Ellos son:

- Aunque mantiene su participación en el gasto total (un 61,5% en el año 81 y un 60,1% en el año 87, existe una disminución cercana al 23% en el gasto en remuneraciones, aun cuando se tiene un aumento de personal de un 3,2%, influido por el crecimiento del personal no académico que se incrementa en un 8% en tanto disminuyen las jornadas completas académicas en un 5%, asunto en el que inciden fuertemente las instituciones derivadas con la obvia consecuencia de una fuerte disminución en las remuneraciones reales).
- Si se consideran los aportes estatales directo e indirecto, su participación en el financiamiento general de las entidades baja de un 64,9% en el año 81 a un 42,2% en el 87 que, parcialmente, se compensa con un aumento de los aranceles que se incrementan en un 55% en el año 1984 y en un 33% en el año 1987. Cabe señalar que en el año 1986, a nivel de todas las instituciones, los aranceles cubrían el 61% de los gastos de docencia y que su participación en el financiamiento general subió en el periodo 81-87 de un 15% a un 25,5%.
- También en el periodo se incrementan las vacantes ofrecidas, lo que junto a lo anterior, tiene una fuerte incidencia en el crédito fiscal, teniéndose entonces una situación de menor pago directo que existente antes de 1980.
- Se presenta también una situación especial con las carreras "universitarias" cuyos aranceles suelen ser los más altos ya que la matrícula en ellas creció en un 41%, en tanto el crecimiento total fue de apenas un 6,4%. Si se refiere el dato solo al primer ingreso se tiene que la matrícula total disminuyó en un 4,2%, mientras que en las carreras mencionadas creció en un 50,6%, teniéndose un punto crítico en las ingenierías, que aumentan en un 110%.
- Los niveles promedio de remuneración en 1988, expresados en moneda de diciembre de 1990, para las diversas categorías funcionarias que se tienen en las instituciones con aporte estatal, eran de \$ 505.455 para los directivos superiores en un rango entre \$ 530.000 y \$ 300.000, de \$ 262.021 para los académicos de jornada completa en un rango entre \$ 320.000 y \$ 145.000, de \$ 69.847 para los de jornada parcial en un rango entre \$ 155.000 y \$ 30.000 y de \$ 90.157 para el personal no académico en un rango entre \$ 95.000 y \$ 58.000.

- Si se analiza la distribución del gasto por funciones institucionales, en el año 1986 se tenía una situación promedio, conformada por un 60,2% en docencia de pre-grado (con puntos extremos de 97,5% y 41,2%), un 3,6% en docencia de post-grado (con puntos extremos de 13,7% y 0%), un 15,5% en investigación (con puntos extremos de 30,4% y 1,0%), un 5,2% en extensión (con puntos extremos de 10,5% y 0%) y un 15,5% en otras actividades (con puntos extremos de 49,7% y 0%).
- Para el mismo año 1986, comparando los gastos estimados para la docencia de diversas carreras o de áreas de carreras afines con los aranceles promedio cobrados y estimando que la diferencia entre ellos ha de estar subsidiada, sea con ingresos originados en el Fisco o en otras fuentes, se tiene que las carreras en que se da el mayor subsidio son las incluidas en las áreas de ciencias y de artes con un 67,7% y un 67,3%, respectivamente. También se tienen subsidios altos en las carreras del área de salud que presentan un 64,5% si se incluye Medicina y un 50,7% sin esta; las carreras del área pedagógica tienen un 47,6% de subsidio y los menores subsidios están en las carreras de administración y economía que acercan el cobro del costo real y reciben solo un 7,6%, en tanto ciencias jurídicas tiene un 15%.

Cabe señalar otros dos elementos implementados en la década y que son significativos en el esquema de financiamiento vigente:

- Uno de ellos es el incremento importante que tiene el Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología, Fondecyt, que en el periodo 1982-1990 aumenta casi en 19 veces y representa entre un 15% y un 20% del gasto total que las instituciones que reciben aporte estatal hacen en investigación, teniendo en cuenta, eso sí, que cerca de un 75% de estos recursos se concentra en las universidades de origen que con su mejor capacidad científica instalada, tienen opciones preferentes con proyectos de mejor calidad.
- El otro es la promulgación en la Ley de Presupuesto 1988 de una norma jurídica, que se reglamenta en abril de ese año, que posibilita que las donaciones hechas por contribuyentes de primera categoría a las universidades e institutos profesionales reconocidos por el Estado, puedan rebajarse de los tributos a entregar al Fisco. En el tiempo transcurrido hasta 1990, cerca de cuarenta entidades han recibido aportes de alrededor de \$ 3.500 millones.

Toda esta información, aunque constituida por datos de indole muy diversa, representan, de todas maneras, una situación de deterioro económico que afecta el comportamiento institucional de aquellas corporaciones que reciben aporte fiscal directo, y que no logran adecuar sus conductas internas y externas a la consecución de recursos que les permitan un adecuado desarrollo y el correcto cumplimiento de su tarea más propia.

## VII. Y a futuro ¿Qué?

El solo contraste de la teoría con la realidad o el simple relacionar lo que se quiso hacer con lo que efectivamente se hizo, no es suficiente sino se abre una perspectiva a futuro, más

---

todavía si hoy existen instancias como Aequalis, en que se reflexiona acerca del problema de la educación superior en su integralidad, teniendo presente que el financiamiento es un importante elemento para que, efectivamente, puedan cumplirse los objetivos sociales que ella se propone si se quiere que la sociedad entera se desarrolle en mejor forma.

La asignación del recurso estatal a la educación superior, por ser estos limitados, se plantea como un proceso de toma de decisiones de por sí con carácter antagónico, de afirmación o negación, de aceptación o rechazo y algunas de estas situaciones contradictorias se dan en aspectos tales como:

Si se considera como objeto principal del subsidio a la función investigación, ¿se desestima subsidiar la docencia? o si se afirma subsidiar a las entidades que ya reciben aporte estatal, ¿se deja de lado el apoyo a las nuevas instituciones privadas? o si se radica el propósito del subsidio en la demanda, ¿se está dejando de lado la posibilidad de colaborar con la oferta de educación superior?

La posibilidad auténtica de dirimir este permanente antagonismo la tenemos en la propia historia universitaria, sobre todo en lo que ella se relaciona con la libertad, "espíritu vital de las instituciones chilenas", como marca el discurso inaugural de la Universidad de Chile. Para que la influencia de la libertad que caracteriza la labor de las entidades de educación superior sea real, se requiere necesariamente que existan otras opciones institucionales ya que no se trata de tener esa libertad dentro del ámbito estatal, sino que el pluralismo exista también fuera de él, a través del ejercicio académico de otras corporaciones.

Puede ser que el actual modo de subsidiar la educación superior esté bloqueando el ejercicio de la libertad académica y educacional y esté provocando serias desigualdades. Posiblemente, la misma falta de igualdad que sintieron ciertos grupos sociales —religiosos, filosóficos, regionales o de cualquier tipo— primero cuando no tenían universidad y después cuando la tenían por no tener la colaboración estatal, es la que hoy pueden sentir las corporaciones que aun están fuera de determinadas ayudas que el Estado presta solo a algunas de ellas, especialmente las que se relacionan con los estudiantes.

Con respecto a "qué" debe subsidiarse, existen argumentos en el sentido de priorizar la investigación por el beneficio social que ella representa, superior al beneficio privado implícito y, parcialmente la docencia, en especial en aquellas carreras con definidas orientaciones sociales y las vinculadas a las áreas científicas y humanísticas. Sin duda alguna, debe entregarse subsidios importantes a los estudiantes deficitarios en su situación social y económica y otorgarles posibilidades claras de acceso y de permanencia en la educación superior.

En función de lo anterior, las preguntas que cabe hacerse son entonces del siguiente tipo, entre otras: ¿Es posible retomar los principios que se sustentaban en el momento inicial del nuevo modo de entender la educación superior? Si es difícil la posibilidad de un mayor recurso fiscal, ¿puede pensarse en una reasignación distinta a la que hoy día existe? ¿Cuál será el costo de quitarle a algunos para darle más a otros? Si es propósito del Estado

tener buenas instituciones con carácter regional ¿cómo expresarlo en una determinada manera de subsidiar? ¿Cómo puede romperse la superposición de ese mismo criterio de competitividad por excelencia académica con la gran heterogeneidad que existe entre las diversas corporaciones de educación superior? ¿Cómo puede dirimirse esta situación de competencia por la asignación de fondos para la investigación con la actual tipología institucional y con la actual situación que cada una de las entidades tiene hoy vigente?

Las posibles respuestas que a futuro se entreguen, pueden estar influenciadas por la definición de nuevos usos, más que en las bases que entregan las leyes, los reglamentos o las costumbres.

Así entonces, si la costumbre es subsidiar la docencia, el nuevo uso será el de subsidiar realmente la investigación, en especial aquella que, en definitiva, tiene caracteres de bien público y que se encuentra ligada a la Ciencia y Tecnología y a las Humanidades y al Arte.

Si la costumbre es financiar especialmente a las instituciones de origen, podría estimarse temporalmente un mejor aporte a las entidades derivadas, de modo de fortalecer su carácter universitario y responder a la región en que se insertan.

Si la costumbre es entregar subsidios sin destino específico, ellos debieran ahora vincularse a proyectos particulares determinados según las referencias que el país y las regiones entreguen, subsidiando áreas del conocimiento, profesiones, tecnologías, tipos institucionales y acciones interinstitucionales pertinentes al desarrollo nacional.

Por otra parte, debiera continuarse con el cobro de aranceles que cubran parcial o totalmente el costo de los programas de docencia de pregrado, con lo que, funciones de mayor beneficio social como la investigación y la extensión y la docencia de post-grado podrán recibir subsidio a través del aporte fiscal.

El mayor aporte a las diversas modalidades de crédito fiscal también se plantea como un elemento importante de considerar pues tiene que ver directamente con el propósito de equidad con que se definió el sistema de educación superior. Un mayor aporte que permita aumentar la cobertura, ojalá a todos aquéllos que lo necesitan, independiente del tipo de educación al que aspiran, universitaria, profesional o técnica y cuya distribución se efectúe no a través de las entidades sino que directamente a las personas, por sistemas homogéneos de distribución, definiendo garantías de retorno en todos los casos, sea este de carácter económico o con trabajo social en las condiciones especiales que puedan determinarse.

Asimismo, son relevantes la difusión de las verdaderas condiciones que tiene la devolución evitando así falsas expectativas que atentan contra ella y que el subsidio que el estado otorga implícito en el crédito fiscal, se radique en aquellas profesiones con alta rentabilidad social pero, con bajas expectativas de ingresos futuros. Además, debieran mantenerse los recursos para becas cautelando que ellas se apliquen a estudiantes en situación deprivada, lo que puede garantizarse con adecuadas maneras de distribución.

---

En todo caso, los ajustes que se realicen en torno a la manera en que se distribuye el aporte estatal, que es el aspecto que interesa, quizás más que la dimensión global de los recursos estatales disponibles, deberán tener siempre una doble referencia: plena claridad acerca de lo que se pretende subsidiar por parte del Estado y garantía de igualdad de oportunidades para similares méritos académicos.

Las preguntas permanentes acerca del "tamaño" de la colaboración estatal a la educación superior íntimamente ligada a la Ciencia y Tecnología y su "localización", siguen plenamente abiertas. La igualdad de oportunidades para todas las instituciones y todos los actores de la educación superior y la ausencia de discrecionalidades continúan siendo las referencias válidas en la búsqueda de las correspondientes respuestas.

## Referencias

- Arriagada, P. (1989). *Financiamiento de la educación superior en Chile, 1960-1998*. FLACSO. Santiago - Chile.
- Cáceres, E. (1985). *Recursos financieros para las actividades de las universidades regionales*. Corporación de Promoción Universitaria (CPU). Segunda Revisión Técnica del Programa Académico, "Las Universidades Regionales en Chile". La Serena - Chile.
- Cáceres, E. (1986). *Educación Superior: subsidiariedad y uso del recurso estatal*. Revista Academia N° 13-14. Universidad Metropolitana de la Ciencias de la Educación, UMCE.
- Cáceres, E. (1988). *Bases para el diseño del Sistema de Educación Superior en Chile*. En La educación superior privada en Chile. Antecedentes y Perspectivas. Corporación de Promoción Universitaria, (CPU). Santiago - Chile.
- Desormeaux, J. & Koljatic, M. (1990). *El financiamiento de la educación superior*. En La perspectiva de la libertad. Centro de Estudios Públicos, Documento de Trabajo Foro de la Educación Superior.
- González, L. E. (1988). *Privatización y redistribución de la Educación Terciaria en Chile*. En *La educación superior privada en Chile. Antecedentes y Perspectivas*. Corporación de Promoción Universitaria (CPU). Santiago - Chile.
- Ministerio del Interior (1981). *Declaración sobre la nueva legislación universitaria y Declaración sobre el financiamiento universitario*, seis y veinte de enero de 1981 respectivamente.
- Muga, A. (1989). *El sistema educativo de nivel post-medio en Chile: estructura y componentes (1981-1989)*. Corporación de Promoción Universitaria (CPU). Documento de Trabajo N° 32/89. Santiago - Chile.





**Andrés Sanfuentes Vergara**  
 Coordinador Unidad de  
 Financiamiento Foro Aequalis

Economista de la Universidad de Chile, consultor y académico de distintas instituciones nacionales, como el Banco Central, el Ministerio de Economía y el Ministerio de Hacienda; ex presidente del Banco Estado (1990-2000).

---

## Hitos en el financiamiento de las instituciones de educación superior

No es posible describir y analizar brevemente la evolución histórica del financiamiento de las instituciones de la educación superior (IES) en Chile, motivo por el cual esta exposición se centrará en algunos aspectos relevantes o hitos fundamentales.

Se debe partir por la reforma de 1981, que ha marcado el trayecto hasta ahora. Esa legislación terminó por consolidar la política universitaria que venía ejecutando la dictadura desde 1973. Ella se inició con la intervención de las universidades y la designación de rectores delegados. Cabe recordar que en el quinquenio anterior (1967-1973), ocurrió el proceso de reforma universitaria que modificó profundamente el sistema. El nuevo gobierno se propuso como meta reducir el poder de las universidades estatales (Universidad de Chile y Universidad Técnica del Estado), mediante el argumento de facilitar la regionalización del país, unificando sus sedes regionales existentes en ambos planteles, dando origen a ocho universidades derivadas y cuatro institutos profesionales autónomos, posteriormente transformados en universidades.

Adicionalmente, segregó de la Universidad de Chile el conflictivo pedagógico, que se transformó en la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación (UMCE) y agrupó a las carreras técnicas, especialmente del área de la ingeniería (la actual Universidad Tecnológica Metropolitana). En Santiago se dio mayor autonomía a las sedes occidente, oriente, norte y sur, aunque constituyó un proceso de corta duración.

---

En el caso de las universidades católicas (de Chile, de Valparaíso, y del Norte) el proceso fue pausado. En ese periodo, la Pontificia Universidad Católica de Chile robusteció su presencia, en lo cual influyó su cercanía al gobierno, especialmente al equipo económico, y la regionalización ocurrió con posterioridad, en 1991, con la formación de las universidades católicas del Maule, de Temuco y de la Santísima Concepción. Las otras entidades privadas no confesionales, como Concepción, Austral y Técnica Santa María, mantuvieron su estructura.

Este conjunto de universidades, que posteriormente forman parte del Consejo de Rectores (CRUCH), financiaban su quehacer fundamentalmente con recursos estatales, ya que la educación superior era básicamente gratuita y ningún plantel tenía fines de lucro entre sus objetivos. La matrícula de la educación superior alcanzaba a 144.000 estudiantes, de los cuales alrededor del 65% estaba en las instituciones estatales; la Universidad de Chile con 66.000 alumnos y la Universidad Técnica del Estado (UTE) con 33.000.

## **I. La reforma incompleta de 1981**

La legislación de 1981 cambió radicalmente el sistema. Su objetivo central fue avanzar en la privatización de la educación terciaria, "darle espacio al sector privado", tanto por motivos económicos como ideológicos, pues el régimen imperante solo permitía la conformación de entidades simpatizantes o neutras. Se buscaba estimular la incorporación de nuevos actores a la actividad, para lo cual era indispensable fomentar la docencia de pregrado, la tarea más fácil de realizar en una primera etapa.

La normativa estableció que las nuevas universidades "particulares", en la terminología de Enrique D'Etigny, no recibirían aportes directos del Estado y que, en su calidad de fundaciones, no podían generar utilidades ("lucrar").<sup>2</sup> Al comienzo se crearon tres instituciones, las universidades Diego Portales, Gabriela Mistral y Central, pero la crisis económica de 1982-83, postergó la realización de otras iniciativas hasta fines de la dictadura, en que se formaron numerosas entidades, antes de la recuperación de la democracia. Por su parte, las universidades del CRUCH, desde la legislación de 1981, ya tenían el privilegio de recibir aportes directos del Estado (AD).

Cuando se justifica la existencia del AD se menciona que es "por motivos históricos"; sin embargo, sin intentar ser irreverente con la historia, parece conveniente ser más preciso en este fundamento. Para esos efectos es necesario mencionar que las instituciones del CRUCH, cual más cual menos, cumplían no solamente una tarea docente sino también realizaban funciones de investigación científica y tecnológica y, además, actividades de "extensión", es decir, relaciones directas con la sociedad mediante labores de carácter artístico y, en general, de fomento cultural; en este último campo se incluyen el teatro universitario, la formación de orquestas, el ballet y la promoción de las bellas artes, así como el desarrollo de museos y, en términos genéricos, la transferencia cultural.

<sup>12</sup> Los institutos profesionales y centros de formación técnica no quedaron sometidos a la restricción que les impedía tener lucro entre sus finalidades.

En relación a las actividades de ciencia y tecnología y de extensión, la legislación brilló por su ausencia, a diferencia de la docencia. Sin embargo, reconoce implícitamente su importancia al considerar el AD, con el cual el estado financió y se comprometió a mantener recursos en el futuro por la calidad de *bienes públicos* que tienen estas actividades, es decir, generar externalidades que benefician a toda la sociedad, los cuales no es posible asignarlos a algún beneficiario en particular. Este fundamento se agrega a la consideración que se trata de especialidades que requieren de un periodo prolongado para formar la especialización, no se crean en un año ni en dos.

La ausencia de normativas para enfrentar áreas diferentes a la docencia en la legislación de 1981, no solo dejó sin un fundamento claro al AD que reciben las universidades del CRUCH, sino también postergó la definición de políticas de largo plazo para ambas áreas, el desarrollo científico y cultural. Transcurridos 30 años desde entonces, Chile todavía no logra aclarar ni siquiera la institucionalidad para la actividad científica y tecnológica. Actualmente, coexisten entidades como Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (Conicyt), dependiente del Ministerio de Educación; Innova, bajo el ámbito de Corfo-Ministerio de Economía y el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad, que supuestamente depende del Ministerio de Economía. Esta ausencia de definiciones mantiene entrampado en el Congreso un proyecto de ley que debe legislar sobre la materia y que permite la asignación de los recursos y su gestión en esta área, con lo cual ha terminado por ser determinada por el Ministerio de Hacienda, mientras se resuelve la disputa regional sobre el destino de los fondos recibidos del *royalty* a los recursos mineros.

Se plantean argumentos a favor que la política de Ciencia y Tecnología quede bajo la dependencia del Ministerio de Educación, creando una Subsecretaría de Educación Superior y Ciencia, dada la mayor relevancia actual del tema y su proyección futura; otros se manifiestan partidarios de ubicarlo bajo el Ministerio de Economía, por la creciente importancia de la transferencia tecnológica y la innovación en el mundo moderno y sus requerimientos venideros. Una tercera posición plantea la conveniencia de crear un Ministerio de Ciencia, orientado a promover tanto la creación científica y la formación de postgrado como la transferencia tecnológica. Alternativamente, algunos supuestamente más pragmáticos son partidarios de mantener la actual institucionalidad y realzar reformas al interior de las actuales entidades.

Resolver el tema institucional tiene importancia desde varias perspectivas, especialmente por la creciente relevancia que la Ciencia y la Tecnología tienen en el mundo actual y las perspectivas de crecimiento de un país como Chile, que se encuentra en una fase intermedia de desarrollo económico y social, en que se requieren definiciones estratégicas en varias áreas. Por otra parte, se necesita al interior del gobierno una cabeza que lidere el diseño de una política de largo plazo que evite la dispersión actual de los esfuerzos estatales y controle la eficacia de las actividades que se realizan.

Otra de las materias que demanda una importante definición es la canalización de crecientes recursos para fomentar el desarrollo científico y la educación de postgrado, que

---

están indisolublemente ligadas entre sí. Si bien hay buenos fundamentos para mantener en términos reales el AD que reciben las universidades del CRUCH, ellos se basan en continuar con los avances ya realizados pero, mirando hacia adelante, el fomento de ambas áreas debería fundamentarse en la creación de fondos concursables de mediano y largo plazo, especialmente con carácter institucional y con evaluación de resultados, y abiertos no solo a entidades universitarias sino con una mayor amplitud.

Los recursos destinados al desarrollo cultural también están en una situación especial. Si bien el ente encargado es el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, que es un servicio público autónomo y su presidente tiene el rango de ministro, tiene una situación de dependencia presupuestaria del Ministerio de Educación y su segunda autoridad no tiene rango de subsecretario sino de Subdirector del Consejo, el cual administra diversos fondos orientado a la cultura, el más importante de los cuales es el Fondo Nacional de Desarrollo Cultural y las Artes (Fondart). Los recursos públicos destinados al sector han crecido con rapidez desde la creación del Consejo, pero aun son relativamente reducidos ante la importancia del tema.

## II. Masificación del estudiantado

Otro aspecto relevante es la masificación del estudiantado. Hasta mediados de la década de los sesenta las universidades chilenas eran prácticamente gratuitas, pero su matrícula reducida; ciertos intentos de tarificación realizados por algunas universidades, una suerte de arancel contingente al ingreso, no tuvieron buenos resultados por problemas de control. En definitiva, el acceso a los estudios terciarios era bastante elitario, aunque constituyó un poderoso mecanismo de ascenso de sectores de la clase media. Tal como se señaló, en 1974 la matrícula sumaba 144.000 estudiantes y en los años previos a la reforma de 1981 la masa estudiantil no había crecido significativamente. Con la nueva legislación, se observa la incorporación de institutos profesionales (IP) y centros de formación técnica (CFT), de manera tal que en 1990 la matrícula llegó a casi 250.000 alumnos, de los cuales 118.000 pertenecían a IP y CFT y menos de 20.000 a las universidades "particulares", creadas a comienzos de los ochenta.

Durante los gobiernos de la Concertación se generó un rápido crecimiento, de manera tal que el 2000 sumaron 452.000 estudiantes, en que todos los componentes crecen, aunque el mayor incremento se da en las universidades "particulares", incluso favorecidas por la transformación de algunos IP en centros de mayor prestigio social; por otra parte, en las universidades estatales la expansión fue lenta y perdieron participación relativa. La gran masificación se generó en el siglo XXI, especialmente desde 2006, asociada a la puesta en marcha del Crédito con Aval del Estado (CAE), que ayudó a la gran incorporación de estudiantes a instituciones que no pertenecen al CRUCH.

Es así como en 2011 están matriculados en las IES alrededor de 1.070.000 estudiantes, en un sistema en que el financiamiento de la educación superior es fundamentalmente privado, a pesar de la rápida expansión de las ayudas estudiantiles, tanto en becas como en el apoyo al sistema de créditos.

En el caso del crédito solidario, al cual tienen acceso solamente alumnos del CRUCh, las deudas tienen por acreedores a las universidades del Consejo de Rectores, pero el Fisco ha tenido la política de suplementar anualmente a los centros de estudios que no logran recuperar todas sus acreencias, lo cual establece un mecanismo de "incentivos perversos", favoreciendo a quienes no tienen una cobranza efectiva. Por otra parte, las motivaciones para que los alumnos endeudados paguen sus deudas también son inequitativas, dadas las razones que favorecen la evasión de los compromisos crediticios.

Por otra parte, el CAE opera en otro componente estanco y, por lo tanto, que discrimina, ya que la cobranza está sometida al sistema financiero y las tasa interés son considerablemente mayores, del orden del 6% real anual. Es decir, después de hacer una carrera universitaria normal, de cinco años, con uno adicional para titularse y los dos años de gracia para incorporarse al trabajo, el egresado termina con una deuda que más que se ha duplicado, en moneda de igual valor, los pagos de aranceles financiados con los créditos.

Uno de los motivos más importantes para explicar las movilizaciones estudiantiles de mediados de 2011, aparte del reclamo por la calidad de la educación, se refiere al peso de los compromisos contraídos por los estudiantes y sus familias a través del CAE.

En la actualidad, los deudores del CAE que han comenzado a servir sus deudas pertenecen a dos conjuntos principales. En primer lugar, aquellos que han finalizado una carrera de menor duración, principalmente de IP y CFT, donde además los aranceles son más reducidos; en segundo, quienes han desertado de sus estudios. La mora de estos grupos es relativamente elevada.

La situación en el futuro tiende a agravarse, ya que las remuneraciones del contingente que actualmente aun no ha egresado tenderán a ir disminuyendo en términos relativos, por la incorporación de conjuntos adicionales de profesionales que todavía no participan en el mercado laboral.

Otro efecto natural que ha provocado la masificación es la pérdida de la calidad media de la educación terciaria. Por una parte, el sistema no estaba preparado para recibir un contingente tan amplio de estudiantes, ya que carecía de los recursos humanos, especialmente profesores de buen nivel, pero también una organización interna para responder a los nuevos requerimientos. Por otra parte, la preparación previa de los postulantes adicionales era menor, desde el momento que fue disminuyendo la selectividad y provenían de planteles con una educación media menos calificada. Como resultado, la calidad de la población estudiantil se redujo en relación al decenio anterior, y los egresados del nivel terciario demorarán un tiempo en ajustarse a las demandas actuales.

Los antecedentes anteriores generan una situación muy compleja para las políticas públicas que deben regir el sistema, ya que se ha sumado el alegato que el gasto fiscal en educación superior es relativamente bajo (las cifras van desde el 0,4 al 0,8% del PIB), a que el financiamiento total es cubierto mayoritariamente por el esfuerzo privado, las familias;

---

para estos efectos se hacen comparaciones con los países de la OCDE, que tiene estadísticas confiables y con metodologías similares. Sin embargo, esta argumentación no considera que esos países tienen un nivel de ingreso por persona muy superior a Chile y que ya han logrado avances definitivos en la calidad y cobertura de la educación preuniversitaria.

La masificación de la educación superior ha llegado al país cuando aun estaba pendiente la mejoría de los niveles previos del sistema. En efecto, a pesar de los avances ocurridos, se está lejos de completar la cobertura de la educación pre escolar, nivel esencial para lograr más adelante niveles mínimos de equidad y de igualdad de oportunidades. Son conocidos los problemas de desigualdad en la calidad de la educación básica y media que tiene la oferta escolar, a pesar de los logros obtenidos. Además, las consecuencias de la masificación de la educación superior llegaron en forma imprevista y sin estudiar adecuadamente sus posibles efectos. Desde un punto de vista de la asignación de recursos humanos y financieros, el financiamiento de la educación superior no es la primera prioridad, pues incluso las carencias en los niveles previos afectan el éxito de los estudios terciarios.

Por otra parte, surge la discusión acerca de los componentes de las ayudas estudiantiles, créditos versus becas. Dadas las altas tasas de rentabilidad privada que tiene la inversión en educación superior, cuando se pasa del nivel medio al terciario, resulta conveniente resolver mediante un crédito a largo plazo los problemas de liquidez que pueda tener un estudiante o su familia, para financiar el pago de los correspondientes aranceles, pues podría amortizar la deuda cuando se incorpore al mercado laboral y empiece a recibir un ingreso. El problema que existe es que las entidades financieras piden garantías para cubrir el riesgo del crédito y muchas veces las familias carecen de la posibilidad de disponer de ellas. Ante esta restricción se justifica que el estado actúe como garante del préstamo.

En el caso de las familias de muy bajo nivel de ingreso familiar, existen otros inconvenientes que pueden dejar al margen de los estudios superiores a alumnos que, por sus antecedentes, estarían en condiciones de incorporarse a esta tarea. Se refieren a una alta aversión al riesgo de endeudarse, o a la necesidad de la familia de contar con la ayuda que podría significar el ingreso potencial que obtendría si comenzara a trabajar con su educación media completa, o también la imposibilidad de financiar la mantención del hijo cuando esté en la educación terciaria. En todos estos casos, la solución no estaría en un crédito, sino que es necesaria una beca, una transferencia no reembolsable para sortear la dificultad. Por lo tanto, el Estado estaría ante la necesidad de financiar un programa que contenga tanto becas como créditos en su política, tal como ocurre actualmente.

Una solución alternativa consiste en financiar con becas a los estudiantes de familias de bajos ingresos para, posteriormente, darles acceso a un crédito para los últimos años de la formación. Este sistema puede constituir, no solo una fórmula para reducir el aporte financiero del Estado, sino una posible contribución para reducir la deserción estudiantil.

Las políticas que ha seguido el Estado en los últimos lustros terminaron por incentivar la incorporación masiva de jóvenes a la educación terciaria y, por lo tanto, es responsable de solucionar mediante ayudas estudiantiles, su obligación que ninguna persona que cumpla

con los requisitos académicos quede al margen de la actividad.

Por supuesto que lo anterior demanda la necesidad de cuantiosos recursos financieros, pues finalizar con el cumplimiento de las necesidades de los niveles previos de enseñanza sigue siendo la prioridad. Por lo tanto, mejorar la situación actual de la educación superior implicará un incremento importante del gasto fiscal.





**Dr. Emilio Rodríguez Ponce**  
Rector de la Universidad de Tarapacá

Presidente Sociedad Educacional de Tarapacá (2000-2001); director honorable de la junta directiva de la Universidad de Tarapacá; rector de la Universidad de Tarapacá (2002-2006); vicepresidente Agrupación de Universidades Regionales (2004-2006); presidente de la Comisión Nacional de Acreditación (2006-2010).

---

## La reforma de 1981: un análisis de sus objetivos y sistema de financiamiento

Hace treinta años, se llevó a cabo una reforma de la educación superior en Chile, la que consistentemente con el accionar del gobierno de aquella época, no dio lugar a discusión ni debate democrático de ningún tipo. Dicha reforma, simplemente, se diseñó y se impuso. Los posteriores gobiernos democráticos, que emergen a partir de 1990, paradójicamente avanzan, sin solución de continuidad, en la misma lógica impulsada por el gobierno militar. Ciertamente, el poder ejecutivo desde el retorno a la democracia, solo ha realizado ajustes menores al modelo de los años 80. Tales ajustes, lejos de debilitar el sistema y su diseño previo, lograron su consolidación en el mundo de las ideas, al menos entre los miembros del *establishment*, y sobre todo en el campo de los hechos reales, en el que han debido vivir las comunidades que conforman la educación superior del país.

La filosofía de aquella reforma, tuvo sus bases conceptuales y su sustento, en el principio de libertad para elegir y en la lógica de considerar al mercado, como el coordinador de la asignación de recursos. En efecto, tal como lo plantea Lavados Montes (2005), el modelo de educación superior chilena, implementado a partir de 1981, emerge desde una perspectiva que supone que la educación y el conocimiento son, antes que todo, bienes que pueden ser transados en el mercado. De esta forma, el pago de aranceles por docencia de

\*Documento basado en el proyecto Fondecyt 1090116 donde el autor participó como investigador principal.

---

pregrado, postgrado y por prestaciones de servicios, son expresiones concretas del enfoque desarrollado. El mercado, en la filosofía subyacente al modelo, se entiende como el principal coordinador y como el responsable del derrotero que ha de tomar la educación superior, ya que, a través de la competencia y del mecanismo de precios, se habrá de regular la calidad y la pertinencia del sistema y de sus integrantes.

Bajo esta lógica, en 1981, se emprendieron una serie de amplias reformas. Fueron reformas de la educación superior, en el sentido más profundo y auténtico de la palabra, ya que se modificaron radicalmente las estructuras, los contenidos y los fines de las instituciones de educación terciaria.

Así, como lo plantea Capel (2005), en el año 1981, el sistema de educación superior, contaba solo con ocho universidades con cobertura nacional por medio de sedes regionales. Estas instituciones de educación superior cumplían con las funciones académicas tradicionales de docencia, investigación y extensión. El ingreso o acceso de los estudiantes a estas casas de estudios superiores era selectivo y se realizaba por medio de un examen nacional de admisión; su oferta docente se concentraba fundamentalmente en programas de pregrado y sus currículos académicos eran de carácter nacional. El cambio en el sistema modificó la composición del mismo, segmentándose en tres tipos de entidades académicas: universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica; cada tipo regulado por un marco normativo específico. Complementariamente al diseño de esta nueva estructura, se permitió el ingreso del sector privado como oferente de programas de pre y postgrado. De este modo, las instituciones tradicionales, vieron el nacimiento de varias decenas de universidades derivadas y privadas que, sumadas a los institutos profesionales y centros de formación técnica, elevaron la oferta académica a niveles inéditos e insospechados.

Por este camino, en el cual el mercado es el coordinador de la educación superior, el aporte del Estado al sistema de educación terciaria, llegó solo al 0,3% del producto interno bruto en el año 2006, equivalente al 14% del gasto total en el área. En otras palabras, en ese año, las familias han debido financiar el 86% del costo de la educación superior del país (Informe OCDE, 2009). En todo caso, el principal logro que exhibe el sistema actual, es que a pesar de la menor inversión del Estado en educación terciaria, la cobertura de la población entre 18 y 24 años, ha llegado a niveles históricos superiores al 50%, destacándose el hecho que siete de cada diez estudiantes que están en educación superior, son los primeros de sus familias en alcanzar este nivel de estudios (Lavín, 2011).

Considerando los supuestos del modelo impuesto en Chile pareciera justo desde el punto de vista económico e incluso social, que las personas que acceden a la educación superior deban pagar por sus estudios, ya que a fin de cuentas sus ingresos permanentes serán entre tres a cinco veces mayores que los de sus contemporáneos que no logren un título universitario. Por cierto, bajo esta lógica, las instituciones de educación superior ofrecen oportunidades de estudiar y obtener una certificación valorada en el mercado del trabajo y que conducirá a mejores empleos y a movilidad social. La evidencia empírica muestra, en todo caso, que la educación superior ha sido y es todavía una gran plataforma para la

movilidad social en Chile (Rodríguez-Ponce, 2009a).

En consecuencia, quien obtiene una educación superior, tendría en la lógica del modelo chileno, una responsabilidad ineludible para con la sociedad que le permitió educarse y esa responsabilidad implica, entre otras consideraciones, retornar solidariamente lo que se ha invertido en esa persona.

En este contexto, bajo una mirada economicista, pareciera posible plantear que el sistema chileno ha funcionado "exitosamente". Por cierto, los datos del año 2006, muestran que invirtiéndose, prácticamente, el equivalente al 25% del producto interno bruto (PIB) que se destinaba en 1973 a la educación superior, la cobertura se ha multiplicado prácticamente por tres, con lo cual en términos relativos: cada peso del Estado en educación terciaria sería, ahora, 12 veces más productivo que en ese tiempo. Más aún, se podría argumentar con cierta razón, que la calidad de las instituciones no ha sido descuidada. Considérese, por ejemplo, que las universidades privadas han pasado procesos largos de evaluación de su calidad; primero, logrando su licenciamiento por parte del Consejo Superior de Educación y luego validando dicho licenciamiento mediante su respectiva acreditación.

Por lo tanto, el sistema ha mejorado en cobertura, y las instituciones privadas, parecieran haber demostrado calidad ante las instancias evaluadoras como el Consejo Superior de Educación y la Comisión Nacional de Acreditación. Incluso, una mirada objetiva de las universidades derivadas muestra que, prácticamente, en cada región del país, estas han consolidado sus cuadros académicos en niveles superiores a los de la década de los 80 y su equipamiento e infraestructura es mayor en cantidad y calidad respecto de esa época.

¿Qué es lo que está mal en este modelo que exhibe logros que parecen ser tan evidentes? ¿Por qué centenares de miles de personas han salido a las calles a pedir una mejor educación y una educación esencialmente pública? ¿Se trata simplemente de personas egoístas y poco solidarias que mediante la presión social quieren evitar pagar por una educación que les proporcionará, sin duda, mayores ingresos en el futuro? ¿Se trata solo de grupos anárquicos que ven una oportunidad para castigar al sistema social e imponer sus ideas?

## **I. Una mirada del cumplimiento de los objetivos de la reforma**

Una de las primeras cuestiones a considerar es si los objetivos estratégicos pregonados públicamente por los ideólogos del modelo vigente en Chile, se cumplen o no. Por lo tanto, la cuestión a dilucidar es: si efectivamente existe o no libertad para elegir; si el modelo genera bienes valiosos para los agentes; y si, finalmente, existen niveles satisfactorios de cobertura, calidad y equidad en el sistema chileno de educación superior.

Para este efecto, se realizarán una serie de preguntas estratégicas a las que se intentará dar respuesta, considerando los determinantes estructurales, los efectos y los alcances de los elementos que subyacen en dichas respuestas.

La primera pregunta es: ¿los estudiantes de la educación superior chilena tienen la li-

---

bertad para elegir realmente en dónde realizar sus estudios terciarios? Esta interrogante alude al corazón del sistema chileno, ya que la libertad para elegir implica dotar a cada potencial estudiante de la capacidad y del poder para obrar según su propia voluntad, haciéndose responsable de su elección.

La verdad sea dicha y es que, en la educación superior chilena, no hay libertad de elección, salvo para los miembros de los grupos altamente privilegiados desde la perspectiva social y económica.

En efecto, la educación recibida en enseñanza básica y media, es el principal determinante de los resultados de los procesos de selección universitaria. Además, considérese que la propia calidad de la formación recibida en enseñanza básica y media, está determinada por la condición social y económica de las personas.

Luego, con las excepciones normales en el campo de las ciencias sociales, la condición socioeconómica determina de manera significativa la calidad de la enseñanza básica y media, la que, a su vez, condiciona los resultados de los procesos de selección universitaria. Por ejemplo, los colegios Top-60 tienen promedios en la Prueba de Selección Universitaria (PSU) que permiten verdaderamente a sus egresados elegir qué y dónde estudiar. Al respecto, en la prueba rendida el año 2010, el 95% de estos colegios eran particulares pagados; el 3,4% fueron colegios municipalizados y el 1,6% de los casos, equivalente a un colegio era particular subvencionado (Demre, 2011). Lo anterior ilustra que la relación entre nivel socioeconómico y resultados en la prueba de selección es clara y evidente, por lo cual las condiciones de origen de los estudiantes, puede ser más determinante que sus talentos para ingresar y elegir una institución de educación superior.

Ahora bien, la misma situación social y económica pone una traba adicional al mérito académico. En efecto, aunque los estudiantes logren derrotar sus condiciones de entrada u origen social y económico, de igual modo, deben disponer de los recursos adicionales a los costos de matrícula, para garantizar su manutención personal durante los años que duren sus estudios universitarios, cuestión que restringe sus opciones reales de elección.

Por lo tanto, no cabe duda que las posibilidades de acceso y la calidad de la educación disponible para los jóvenes de Chile, se asocia indisolublemente a la condición social y económica de su núcleo familiar.

Por cierto, dos jóvenes de igual talento académico y calidad intelectual, no tienen las mismas oportunidades de elección si sus condiciones económicas son significativamente distintas. El joven con peor condición social y económica tendrá, con las excepciones que confirman la regla, una educación de menor calidad en la enseñanza básica, media y universitaria. Consecuentemente, recibirá menores ingresos que los jóvenes de igual talento, pero de una condición social y económica significativamente superior. Habrá movilidad social, ya que el joven de menores recursos: "saldrá adelante en la vida", pero sus oportunidades no se acercarán, siquiera en lo básico, a las opciones de otras personas de igual talento, cuya diferencia fundamental son las condiciones de nacimiento. Benavente

(2004), muestra que, en un conjunto de carreras universitarias, hay diferencias de remuneraciones significativas dependiendo de la universidad en la cual se obtuvo el título correspondiente.

En consecuencia, a igual talento una peor condición socioeconómica implica estudiar en un colegio con peores resultados académicos, lo que, a su vez, conlleva a acceder a una educación terciaria de menor selectividad y, consecuentemente, a un trabajo peor remunerado.

La situación es tanto, o más grave, cuando se incorpora al análisis el componente regional. Un estudiante talentoso de los quintiles más desposeídos de Arica o Punta Arenas, no tiene las mismas oportunidades de elección que un estudiante del mismo talento y de las mismas condiciones, que vive en la ciudad de Santiago. Por ejemplo, entre los colegios Top-60 de la última prueba de selección universitaria, no existe ni siquiera un colegio de ninguna de las regiones de Chile que sea municipalizado o particular subvencionado (Demre, 2011).

Así, es fácil demonizar al mercado como el responsable de los males de la educación superior en Chile, pero el culpable no es el mercado. Al mercado no se le puede pedir imposibles. Efectivamente, si como se ha dicho en las ideas anteriormente expuestas, la condición socioeconómica determina las posibilidades de elección real; si los costos de la educación no se pueden estandarizar ya que el capital social, económico y cultural de la población estudiantil es un determinante estructural de sus posibilidades de aprendizaje; si no existe una perfecta movilidad de recursos en el sistema de educación superior; si existen costos elevados de traslado para los usuarios del sistema y si la asimetría de información que existe en el sistema no permite a los estudiantes y a sus familias adoptar, necesariamente, las mejores decisiones, entonces no se le puede pedir al mercado que obre milagros.

Luego, el modelo actual no cumple con su objetivo primario de dar a las personas libertad para elegir. En efecto, en este sistema de educación superior las personas eligen lo que pueden y lo que pueden está condicionado, antes que nada, por la cuna en la cual nacieron.

La reflexión anterior parece invalidar, en sí misma, la pertinencia estratégica del modelo actual. En cualquier caso, es importante avanzar en la segunda interrogante asociada a los objetivos del sistema de educación superior: ¿el modelo genera bienes valiosos para los individuos y para la sociedad? Esta pregunta alude a otra cuestión esencial en tanto la existencia de bienes privados, es decir, bienes valiosos para los individuos que se pueden asociar a una lógica de coordinación mediante el mercado y el mecanismo de precios; sin embargo, la potencial existencia de bienes públicos generados por el modelo, rompe con la pertinencia de una lógica estricta de mercado y da lugar a la necesaria existencia de un rol determinante y activo del Estado.

En la sociedad del conocimiento tanto capital como trabajo son requeridos para la producción de bienes, pero el conocimiento es la fuente de la ventaja competitiva en la nueva

---

economía. Por lo tanto, desde esta perspectiva, la educación superior debe asumir un conjunto de desafíos centrales. Primero, las instituciones de educación terciaria deben constituirse en un elemento básico para generar mayores niveles de competitividad en el país. En efecto, en la sociedad del conocimiento y en un ambiente globalizado la formación de capital humano avanzado, así como la investigación, el desarrollo y la innovación constituyen pilares fundamentales de la ventaja competitiva para la nación, las organizaciones y las personas. Segundo, las instituciones de educación superior deben constituirse en una fuente esencial de oportunidades de formación continua y movilidad social. Ciertamente, la rentabilidad privada de la educación superior es aún significativa, particularmente en los países emergentes. Tercero, las instituciones de educación superior deben velar por la calidad y pertinencia de su oferta académica, cuestión de la mayor importancia para generar programas de formación e investigación que, efectivamente, impacten sobre la capacidad competitiva del país y permitan la inserción exitosa de jóvenes de familias vulnerables en el mercado del trabajo. Cuarto, las instituciones de educación superior deben vincularse con su medio aportando al desarrollo de la cultura, las artes, las letras y el desarrollo territorial (Rodríguez-Ponce, 2009b).

Es indudable que la educación superior chilena puede generar bienes privados, pero también genera bienes públicos. Por ejemplo, un año más de escolaridad tiene un impacto sobre la productividad individual que bordea entre 6 y 15% (Dowrick, 2002; Bassanini & Scarpetta, 2002; Mankiw et al., 1992), cuestión que debería conducir a una mejor remuneración para los individuos, proporcionando a estos una rentabilidad privada; pero ese mismo año adicional de escolaridad implica un incremento del potencial del producto interno bruto en proporciones que, en el largo plazo, resultan altamente significativas; contribuyendo de esta forma a un mayor bienestar y progreso para la sociedad en su conjunto.

Por su parte, la creación de conocimiento asociada a investigación, desarrollo e innovación permite la generación de nuevos productos y tecnologías y, por ende, tiene una alta rentabilidad privada y social. Por ejemplo, los trabajos de Nadiri (1993) y de Lichtenberg & Siegel (1991), muestran rentabilidades privadas superiores al 20% para las inversiones en investigación y desarrollo en diferentes sectores económicos. Por su parte, los trabajos de Frantzen (2000) y de Lichtenberg & Van Pottelsberghe (1996) muestran una rentabilidad social superior al 50% para las inversiones en investigación y desarrollo. Esto no solo ocurre en los países desarrollados, ya que Benavente (2006) demuestra que la situación se repite en una economía emergente como la de Chile. En consecuencia, la investigación, el desarrollo y la innovación son bienes que proporcionan beneficios privados, pero son también bienes públicos, en tanto generan beneficios para toda la sociedad.

La educación terciaria constituye una fuente de movilidad social con una rentabilidad privada que es aun atractiva para las personas, principalmente en los países emergentes (Duryea, 2001; Fleet, 2007), incluso en localidades o regiones distantes del centro del país (Brunner et al., 2006). Por lo demás, la formación de capital humano avanzado permite la consolidación territorial de las distintas regiones de un país. Como lo plantea Bloom et al. (2006), la educación superior tiene una serie de beneficios para una sociedad tanto desde

la perspectiva económica como desde la perspectiva social. Los beneficios económicos se asocian a: mayor recaudación de impuestos; mayor potencial de productividad para el país; mayores niveles de demanda agregada; mayores niveles de ahorro; mayor flexibilidad de la fuerza de trabajo; entre otros similares. Por su parte, los beneficios sociales se asocian a: menores tasas de criminalidad; mejor calidad de vida cívica; mayor cohesión social; aprecio por la diversidad; mejores condiciones de salud y expectativas de vida; entre otros beneficios similares.

En este punto de la reflexión emergen, con fuerza, tres consideraciones básicas. Primero, en Chile existe la tendencia a considerar a la educación superior solo como docencia, despreciando la relevancia y el rol esencial que las instituciones terciarias tienen en la investigación, el desarrollo y la innovación. Asimismo, no se suele dimensionar el verdadero valor del rol de la vinculación con el medio de las instituciones de educación superior. Probablemente, el hecho que muy pocas instituciones chilenas cumplan estos roles con solvencia, hace que se tienda a menoscabar conceptualmente y en los hechos concretos, los roles de formación de postgrado, investigación y vinculación con el medio. Segundo, la educación superior es un bien cuasi-público, que tiene componentes de bien privado y este hecho no puede ni debe ser negado; pero tampoco puede ni debe ser negado su impacto como bien público, ya que incluso desde la perspectiva más reduccionista de la docencia de pregrado y contemplando solo los impactos económicos, se pueden comprender los efectos sobre la productividad del país, la recaudación fiscal, y los mayores niveles de ahorro que genera la educación terciaria. Ahora bien, la educación superior tiene un rol vital como bien público, mucho mayor todavía cuando se incorpora la visión más integradora de los roles de investigación, desarrollo e innovación. Tercero, el conocimiento tiene valor en sí mismo, porque en el conocimiento está la fuente del progreso no solo económico, sino que las bases de la cultura, y del desarrollo de la sociedad. El afán y la vocación por aprender e investigar es el sustento del desarrollo de la humanidad; ciertamente, muchos de los principales descubrimientos, inventos y reflexiones no se llevaron a cabo bajo la lógica de la búsqueda de la productividad, sino que emergieron del talento, ingenio y la curiosidad de personas con mentes entrenadas para crear y proyectar su saber.

En consecuencia, el modelo chileno actual de educación superior es reduccionista, pues minimiza los roles fundamentales de las instituciones universitarias en la sociedad del conocimiento y desconoce, convenientemente para los grupos de interés representados en el *establishment*, la naturaleza esencialmente pública de los bienes generados por la educación terciaria.

La tercera pregunta desde la mirada estratégica es: ¿existen niveles satisfactorios de cobertura, calidad y equidad en el modelo chileno de educación superior? Esta pregunta se vincula con una revisión más profunda y crítica, de los resultados más difundidos del modelo.

Respecto de la cobertura, se sabe que ésta alcanza a más de un millón de estudiantes, lo que representa más del 50% de la población entre 18 y 24 años. En efecto, en 20 años se quintuplicó la cobertura en el 30% de las personas con menores ingresos; lo cual es

---

sin duda una buena noticia. Sin embargo, sólo un 19,1% de los estudiantes del 10% más vulnerable de la población ingresan a la educación superior; en tanto que un 93,3% del decil más rico logra ingresar a la educación terciaria (Lavín, 2011). Los más desposeídos no solo ingresan en menor proporción a la educación superior, sino que la posibilidad de ingresar a las universidades, en lugar de a institutos profesionales o centros de formación técnica, es mayor para las personas de mejor situación socioeconómica.

Junto a esta cobertura que muestra progreso y, a la vez, falta de equidad, es menester considerar que la deserción en la educación superior chilena es del 52% (Ugarte, 2011). Este hecho implica que más de la mitad de los estudiantes que ingresan a estudiar educación terciaria, nunca se gradúan. La duración real de las carreras suele ser 1,5 veces la duración teórica o ideal.

Sin duda, estas cifras dejan de manifiesto que el sistema fracasa en su cometido, ya que si bien tiene las puertas abiertas para el ingreso, las puertas de la salida al éxito están llenas de obstáculos. Por eso, cuando se dice que siete de cada diez personas que ingresan a la educación superior son primera generación familiar en lograrlo, resulta fundamental conocer la respuesta a: ¿cuántas de esas siete personas finalmente se gradúan y en cuánto tiempo lo logran?

Probablemente, para algunas personas, sea mejor no ingresar a la educación superior, que salir de esta sin éxito, con los sueños y las ilusiones rotas y con un endeudamiento que acechará y limitará su consolidación familiar y económica.

El sistema chileno muestra una cobertura creciente y en progreso, pero esta es una falsa cobertura. En efecto, más de la mitad de las personas que están en educación superior no se graduarán nunca. En cuanto a equidad el sistema es claramente deficiente.

Respecto de la calidad, todas las universidades privadas pasaron por largos procesos de evaluación por parte del Consejo Superior de Educación. No obstante, este hecho no ha sido garantía de calidad. Por cierto, instituciones licenciadas no fueron capaces de pasar posteriores procesos de acreditación, dejando en evidencia que el licenciamiento fue prematuro, muy flexible o simplemente las instituciones cambiaron radicalmente sus proyectos educacionales una vez que lograron su autonomía. La misma acreditación, que en algún momento mostró méritos innegables en cuanto a su impacto en los procesos de mejoramiento en las instituciones (Ipsos, 2010); cada vez ha perdido mayor vigor y credibilidad.

Por ejemplo, en los procesos de acreditación institucional de fines de 2010, todas las instituciones que postularon fueron acreditadas. Lo anterior podría implicar que ha existido un mejoramiento notable en las instituciones de educación terciaria en Chile o que, simplemente, la vara de medida y los parámetros de exigencia han caído a niveles lamentables. Ahora bien, cuando se observa el estado y el bajo nivel de calidad con el cual operan sedes de instituciones llamadas universitarias, sobre todo en las regiones del país, queda en evidencia que el sistema de aseguramiento de la calidad en Chile, no está garantizando el

cumplimiento de estándares mínimos, al menos en las sedes regionales.

Sin embargo, esto no ocurre solo en las acreditaciones institucionales. Recientemente, a fines del año 2010, una institución universitaria acreditó su carrera de Medicina ante una agencia privada, por dos años. Lo que debería significar que en dicha carrera hay garantía de calidad. Sin embargo, el 48% de sus titulados, luego de siete años de estudio, reprobó el examen médico nacional, dejando en evidencia su escaso nivel de preparación y conocimiento (Rodríguez-Ponce, 2011).

La relación cliente-proveedor entre instituciones de educación superior y agencias privadas, de acreditación de carreras y programas, genera una relación intrínsecamente compleja, con la existencia de riesgos implícitos similares a los que la evidencia empírica muestra en el caso de las instituciones privadas clasificadoras de riesgo, cuya responsabilidad en la reciente crisis económica mundial ha sido significativa (Instituto Iberoamericano de Mercado de Valores (IIMV), 2009). Efectivamente, si quien evalúa es una institución con fines de lucro, cuyos beneficios principales se obtienen de la venta de servicios a quienes son los evaluados y si, además, la relación de evaluación es a largo plazo y puede ser una relación de cliente - proveedor permanente, entonces es posible que exista riesgo moral, ya que las consecuencias de evaluaciones poco rigurosas o convenientes para los clientes y el negocio de los vendedores del servicio, no son plenamente asumidas por las agencias de acreditación. Por cierto, en un marco de asimetría de información, solo en el largo plazo el mercado y la propia Comisión Nacional de Acreditación, podrían descubrir conductas no apropiadas a los fines del sistema nacional de aseguramiento de la calidad.

En consecuencia, el sistema de educación superior chileno, muestra una cobertura creciente, pero esconde la realidad de altos niveles de deserción y una prolongada permanencia o duración excesiva de los estudios. Por lo demás, no hay equidad en el acceso y la calidad institucional de las carreras y de los programas, no está garantizada en el contexto de un sistema de aseguramiento de la calidad que pierde consistencia y credibilidad.

## II. El sistema de financiamiento

La consolidación del sistema nacional de educación superior ha tenido como estrategia fundamental el diseño de un sistema de financiamiento, cada vez más orientado a la demanda. Mientras en 1981, el sistema y las instituciones se financiaban básicamente a partir del Aporte Fiscal Directo, en la actualidad la diversificación de ingresos es una realidad. Los aranceles por matrícula de pregrado, postgrado, y la venta de servicios conforman la estructura de ingresos a la cual se suman proyectos de inversión conseguidos en concursos del Ministerio de Educación y fondos para investigación.

Efectivamente, los recursos públicos asignados a ayudas estudiantiles, se incrementaron durante el periodo 1990-2010 en más de 18 veces. De este modo, la matrícula ha llegado a una cobertura superior al 50% de la población entre 18 y 24 años. Por lo demás, como lo indica Brunner (2011) las personas con educación superior en el grupo de edad entre 25 y 34 años llegan a un 34% en la actualidad. De esta manera el negocio de la educación

---

superior bordea los US\$ 6 mil millones anuales, incluyendo los proveedores y empresas relacionadas al sistema.

Como contraparte, los recursos destinados al Aporte Fiscal Directo e Indirecto han caído, en términos reales, sobre \$200 mil millones al año (Méndez, 2011). Este hecho deja de manifiesto que las políticas post – gobierno militar, simplemente afianzaron la lógica de mercado, con la excepción del programa Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Superior (Mecesup), que ha sido el principal y, prácticamente, único respiro para sustentar inversiones en las instituciones del Consejo de Rectores de Universidades Chilenas.

Una mención especial merece la instauración del Crédito con Aval del Estado. Iniciativa que emergió como una solución a la creciente demanda por crédito solidario entre las universidades del Consejo de Rectores de Universidades Chilenas y como una solución, además, para enfrentar la demanda de las instituciones privadas que solicitaban que sus estudiantes contaran con financiamiento crediticio. Su diseño consideró varios aspectos de difícil implementación: primero, la definición de un arancel de referencia a partir de una fórmula diseñada *ex profeso* para que las instituciones de mayor prestigio quedarán clasificadas con los aranceles más altos. De igual modo, el arancel de referencia ha sido una pesada carga para la totalidad de las instituciones del Consejo de Rectores que cuentan con altos estándares de calidad y cantidad en su cuerpo académico, por lo que los aranceles de referencia no representan los aranceles reales; segundo, se dejó al funcionamiento del mercado financiero la definición de la tasa de interés, pensándose, probablemente, en una tasa razonable para un crédito básicamente sin riesgo, pero las tasas alcanzadas estuvieron fuera de toda norma, llegándose a niveles una tasa real del 6%.

Dicha tasa genera varias paradojas. Primero, para una familia resulta más conveniente vender su casa o bien raíz a fin de disponer del dinero que le permita pagar la totalidad de la carrera, y endeudarse en un crédito hipotecario para luego recuperar una casa o bien raíz equivalente. En su versión simplificada, esta opción de arbitraje financiero puede proporcionar un ahorro neto del 2% anual. Segundo, dos hijos de una misma familia, uno con crédito solidario y el otro con Crédito con Aval del Estado, que estudien la misma carrera tendrán que asumir una diferencia en tasa de interés real equivalente al 4% anual. Tercero, la rentabilidad esperada de la educación superior para un país desarrollado bordea el 8,5% (Boarini & Strauss, 2007) con lo cual una tasa del 6% se apropia de la mayor proporción de la rentabilidad privada de seguir estudios superiores.

El Crédito con Aval del Estado ha sido la máxima apuesta para desarrollar el mercado de la educación superior y su diseño e implementación se gestó 16 años después de terminar el gobierno militar. No solo se trató de desarrollar el mercado del pregrado, sino que también el mercado financiero. Aunque previamente varias instituciones privadas habían otorgado, por años, créditos directos a sus estudiantes, sin fiscalización de ningún tipo.

El énfasis estratégico dado al sistema chileno de educación superior, ha derivado en aranceles de matrícula que, en términos relativos, están entre los más elevados del mundo.

Por ejemplo, el arancel promedio de las universidades chilenas corresponde al 41% del ingreso per cápita del país; mientras que en los Estados Unidos esa proporción es del 28%, en Australia es el 12% y en Canadá es el 10% (Meller, 2011).

Junto a la definición de aranceles, varias instituciones han desarrollado su propio mercado financiero con sus estudiantes. Es decir, han aprovechado la oportunidad de disponer de un "mercado cautivo". Los términos de los créditos otorgados a los alumnos, prácticamente no han tenido ningún tipo de control ni evaluación en términos de: tasas de interés, condiciones de la reprogramación, plazos otorgados, etc.

### III. Ideas finales

Hoy por hoy en la educación superior de Chile, no hay lugar para las ambigüedades. Se hace imprescindible una profunda reforma. Dicha reforma debe tener como elementos centrales la definición de objetivos estratégicos éticos y coherentes con una sociedad democrática. En efecto, los objetivos estratégicos de un sistema de educación superior debe asociarse, al menos, a las siguientes dimensiones: provisión de bienes para el país; equidad en todos los niveles y ámbitos del sistema y aseguramiento de la calidad.

Respecto de la provisión de bienes, lo más importante es romper con la ceguera conceptual de un cierto sector dominante del *establishment*, que no puede ni quiere ver más que los bienes privados que genera el sistema chileno. Un verdadero sistema de educación superior generará bienes privados, tales como mayor educación y potencial productivo para los individuos de una sociedad, lo que ampliará sus horizontes y oportunidades laborales; pero la educación superior generará, en primer lugar, bienes públicos. Un objetivo estratégico para un sistema educacional, prácticamente en cualquier parte del mundo, es: contribuir al mejoramiento de la sociedad; mejorar la calidad de vida cívica; fortalecer los principios democráticos y del humanismo; lograr mayor cohesión social, etc. Estos objetivos no están reñidos con los beneficios privados que proporciona la educación superior ni con otros bienes públicos de carácter económico, tales como: los impactos sobre la productividad del país; la recaudación fiscal y los mayores niveles de ahorro que genera la educación terciaria, entre otros similares.

Ahora bien, un objetivo de este tipo que reconoce la generación de bienes públicos, supone que el Estado tiene la obligación moral y el imperativo estratégico de financiar la educación de pregrado; postgrado; la investigación y la vinculación con el medio. Por lo tanto, la gratuidad de la educación de pregrado para los alumnos talentosos de los grupos social y económicamente vulnerables es esencial, tanto en el pregrado como en el postgrado. Pero no basta con esto, el Estado tiene un rol fundamental en la investigación y en la vinculación de la educación terciaria con su medio.

Para estos propósitos resulta vital disponer de universidades públicas y centros de formación técnica públicos en cada región del país. No existe mejor forma de proveer bienes públicos que por medio de entidades que tienen fines públicos. Las mejores universidades

---

del mundo, tienen fines públicos explícitos y cuentan con un financiamiento significativo del Estado.

Estas entidades públicas deben constituirse en instituciones que ofrezcan, en lo pertinente a su misión, formación de pregrado, postgrado, investigación y vinculación con el medio gratuita para las personas de los grupos vulnerables y en niveles más altos de calidad nacional. Todo Chile es Chile, no solo Santiago es Chile. Todos los chilenos merecen un sistema de educación superior que cumpla con su rol en cada región del país. El centralismo destruye la sociedad, la aliena, la menoscaba y la hace vulnerable incluso a las tensiones externas.

Por su parte, la equidad tiene al menos, las dimensiones: social y económica y la regional. Un sistema de educación superior debería garantizar el acceso pleno y en las mejores condiciones de las personas talentosas, con independencia del lugar en el que nacieron. Lugar en sentido de la condición social, o cuna económica de las personas, y lugar en sentido de la región del país en que estas personas viven.

Las personas tienen talentos equivalentes en cada región del país; tanto quienes estudian en colegios privados como aquellos que lo hacen en escuelas públicas. El talento, al revés de lo que hace el sistema de educación superior chileno, no discrimina por nivel social, ni por territorio.

Por lo tanto, se requiere que en cada región del país las instituciones públicas asuman el compromiso de un acceso garantizado a los mejores alumnos de sus respectivos cursos, dejando de lado la prueba de selección universitaria como único criterio de selección. Sin embargo, no basta con esto; adicionalmente, se requiere que el sistema de educación superior, en subsidio al sistema de enseñanza básica y media, genere programas remediales que aseguren niveles de éxito y titulación superiores al 70%, como ocurre en los países desarrollados.

Finalmente, el sistema debería dar garantía pública de la calidad de las instituciones. Ciertamente, las entidades del Estado deberían tener, por definición, los más altos estándares de calidad, amplitud y complejidad. Estas instituciones deberían rendir cuenta pública de su quehacer y evaluar su calidad sistemáticamente con la meta de constituirse en referentes de calidad nacional y en Iberoamérica. Por cierto, es posible que también operen en el sistema otras instituciones de tipo privado, las cuales deberían rendir pruebas permanentes, sistemáticas e ininterrumpidas de su calidad, no sólo a nivel de la consistencia interna de sus propósitos, fines y accionar; sino que a nivel del cumplimiento de estándares objetivos y cuantificables de calidad. No solo a nivel de sus procesos, sino que además de sus resultados.

## Referencias

- Bassanini, A. & Scarpetta, S. (2002). *Does human capital matter for growth in OECD countries? A pooled mean-group approach*. *Economics Letters* 74, pp. 399-405.
- Benavente, J.; Rappoport, D. & Meller, P. (2004). *Rankings de universidades chilenas según los ingresos de sus titulados*. Banco Central de Chile, Documentos de Trabajo, N° 306, diciembre.
- Benavente, J. (2006). *The Role of research and innovation in promoting productivity in Chile*. *Economics of Innovation and New Technology*, V. 15, N°. 4-5, pp. 301-315.
- Bloom, D.; Canning, D. & Chan, K. (2006). *Higher education and economic development in Africa*. Harvard University.
- Boarini, R. and H. Strauss (2007). *The Private Internal Rates of Return to Higher Education: New estimates for 21 OECD countries*. OECD Economics Department Working Papers no. 591.
- Brunner J.J.; Bonnefoy, J.; Elacqua G. & González, S. (2006). *Capital Humano en la Región de Tarapacá*, Universidad Adolfo Ibáñez, p. 75. Santiago - Chile.
- Capel, A. (2005). *Cambios en el sistema de educación superior en Chile y sus efectos en la gestión financiera*. *Revista de Calidad en la Educación*. Consejo Superior de Educación N°22, pp. 283 - 329.
- DEMRE (2011). *Proceso de admisión 2011, resultados de selección*. Universidad de Chile, Vicerrectoría de Asuntos Académicos, Departamento de Evaluación, Medición y Registro Educativo. Santiago - Chile.
- Dowrick, S. (2002). *Ideas and education: Level or Growth Effects?* Thirteenth Annual East Asian Seminar on Economics Productivity. pp. 20-22. Melbourne - Australia.
- Duryea, S. & Pagés, C. (2001). *Human Capital Policies: What they Can and Cannot do for Productivity and Poverty-reduction in Latin America*. Forthcoming in: *American Foreign Economic Relations: Policy Dilemmas and Opportunities*. United States: North South Press.
- Fleet, N. (2007). *Rentabilidad privada de la educación superior*. Working Paper. Comisión Nacional de Acreditación. Santiago de Chile. V. 5, p. 29
- Frantzen, D. (2000). *Innovation, international technological diffusion and changing influence of R&D on productivity*. *Cambridge Journal of Economics*, V. 24, pp. 193-210.
- Grant, R. (1996). *Toward a knowledge-based theory of the firm*. *Strategic Management Journal*, V. 17, Winter special issue, pp. 109-122.
- IIMV (2009). *Rol de las Clasificadoras de Riesgo en la Crisis Financiera Internacional*. Instituto Iberoamericano del Mercado de Valores Santiago de Chile.

---

IPSOS (2010). *Informe final: Estudio exploratorio sobre efectos de la acreditación institucional en la calidad de la educación superior en Chile*. Preparado para la Comisión Nacional de Acreditación, Santiago - Chile.

Lavados, J. (2005). *Desafíos pendientes de las políticas públicas en educación superior*. Revista Calidad en la Educación. V. 22, N° 1, pp. 23-36.

Lavín, J. (2011). *El modelo de educación superior para el Chile del futuro*. Presentación del ministro de Educación en el salón de honor Congreso Nacional, 13 de enero, 2011.

Lichtenberg, F. & Siegel, D. (1991). *The impact of R&D investment on productivity- New evidence using R&D - LRD Data*, Economic Inquiry, 29, pp. 203-228.

Lichtenberg, F. & Van Pottelsberghe, B. (1996). *International R&D Spillovers: A Re-Examination*. NBER Working paper N° 5668. Issued in July 1996.

Mankiw, N. Romer, D. & Weil, D. (1992). *Contribution to the empirics of economic growth*. Quarterly Journal of Economics, V. 107, N°. 2, pp. 407-437.

Nadiri, M., (1993). *Innovations and Technological Spillovers*. NBER Working Paper N°. W4423.

Rodríguez Ponce, E. (2009a). *The role of universities in the knowledge society and globalization: Evidence from Chile*. Interciencia, V. 34, N°. 11, pp. 822-829.

Rodríguez-Ponce, E. (2009b). *Las universidades en la sociedad del conocimiento*. pp. 35-68. En Arata Andreani, A. y Rodríguez Ponce, E. (2009) (Eds.) *Desafíos y perspectivas de la dirección estratégica de las instituciones universitarias*. Ediciones CNA Chile. p. 549.

Rodríguez-Ponce, E. (2011). *"Sistema de acreditación y calidad de la educación superior"*. Presentación efectuada en Sala de Lectura, de la Cámara de Diputados, Congreso Nacional, Santiago - Chile.

Ugarte, J. (2011). *Desafíos de la educación superior chilena*. Disponible en: <http://www.cedus.cl/?q=node/1634>



Tercer coloquio



---

# Evolución histórica de la regulación en el sistema de educación superior



Hernán Larraín Fernández



María José Lemaitre del Campo



Gonzalo Vargas Otte







**Hernán Larraín Fernández**  
Senador de la República de Chile

Profesor titular de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica (desde 1984); vicerrector Pontificia Universidad Católica de Chile (1976-1986); miembro Consejo Superior en representación de los profesores Universidad Católica de Chile (1989-1992); miembro Comisión Presidencial sobre Educación Superior - Comisión Brunner; gerente general Fundación Andes (1987-1991); redactor y columnista diario El Mercurio (1984-1993).

## Regulación de la educación superior: historia y desafíos

Quisiera agradecer la invitación del Foro Aequalis y la oportunidad de participar en esta actividad relacionada con la reciente historia de la educación superior. Los temas aquí tratados han formado parte de mi trabajo profesional desde hace largo tiempo, abandonados por otras actividades, pero que uno siempre recuerda con especial relevancia e interés.

Ahora bien, entiendo que José Joaquín Brunner ya se refirió a grandes rasgos a la historia reciente de la educación superior, no obstante, para poder introducir el debate desde el punto de vista de los desafíos en la regulación es imprescindible ofrecer una breve mirada sobre cómo se fue gestando la situación actual en este ámbito.

### I. Previo a 1980

El marco regulatorio que rige el nivel terciario de nuestro país, tal como la institucionalidad y financiamiento, es parte de lo que ocurrió con la legislación de 1981, es decir, sus alcances y propósitos fundamentales. Sin embargo, este evento tiene una historia anterior, la cual es difusa y contiene distintos matices que es necesario revisar. A grandes rasgos, previo a la reforma de los ochenta había ocho universidades, de las cuales dos eran estatales y seis de origen privado; estas, no obstante, con el tiempo fueron perdiendo ese origen y se convirtieron en verdaderas instituciones públicas, llamadas "universidades tradicionales".

---

## 1. Legislación dispersa

Cada una de las universidades tradicionales tiene un origen, desde el punto de vista legislativo, muy distinto, dado que no todas fueron creadas por ley y, por lo tanto, su historia, si la analizáramos caso a caso, es el resultado de experiencias de diversa índole. Algunas de ellas fueron reconocidas en una suerte de ley "miscelánea", motivo por el cual tuvieron una cierta posibilidad de actuar, entregando títulos y grados principalmente; lo que ayudó a resolver esta situación fue el estatuto de 1931, que las declaró cooperadoras de la educación superior y con ese título ya pudieron recibir aporte fiscal, especialmente directo.

## 2. Monopolio de títulos profesionales de las universidades

El estatuto normativo y regulatorio finalmente terminó monopolizado por la Universidad de Chile, lo cual constituyó el eje de lo que iba a ser la evolución de estas instituciones en los años siguientes, que básicamente conllevó a que todo título profesional y todo grado académico solo se podía otorgar en las universidades, en particular en estas ocho, anteriormente señaladas. Esto generó una presión para que cualquier búsqueda de título, de cualquier naturaleza, fuera susceptible de ser dado solo por una universidad. Los títulos se entregaban por los gremios correspondientes, de acuerdo a un oficio determinado, como por ejemplo es el caso hasta el día de hoy de los abogados, donde la universidad entrega la licenciatura pero el título es otorgado por la Corte Suprema y el Colegio de Abogados, de una manera tradicional, a la usanza medieval.

## 3. Financiamiento crecientemente estatal, matrícula gratuita y sin control de calidad

Paralelo a este monopolio, se produjo una concentración del financiamiento estatal, que para los años ochenta alcanzaba en todas estas corporaciones, las ocho universidades establecidas hasta ese momento, a más del 90% de sus ingresos presupuestarios. En ese sentido, las características principales de las instituciones de educación superior en aquella época eran que:

- No producían recursos propios y
- la matrícula era virtualmente gratuita; solo en los últimos años de la década del setenta se empezó a cobrar algún grado de arancel.

Por lo tanto, teníamos instalado un enorme sistema en el cual no existía ningún tipo de diversificación, de ninguna connotación, esto es, ya sea esta vertical u horizontal y sin ningún aporte monetario por parte de las familias. Adicionalmente, debido a que la mayoría de los estudiantes provenían, desde el punto de vista económico y social, de familias con ingresos medianos y altos, se estaba subsidiando en buenas cuentas a los grupos privilegiados que podían llegar a la educación terciaria. Dicho de otro modo, en ese momento recién se estaba produciendo la masificación de la educación media, lo cual implicaba que, en realidad, el país estaba apoyando de forma gratuita el financiamiento de la educación superior de personas que tenían los recursos para pagar los aranceles, generando, de esta

forma, un círculo vicioso que aumentaba la brecha social de una manera muy fuerte. A lo anterior se le sumaba que no había controles de calidad efectivos, de ninguna especie, motivo por el cual las universidades hacían y deshacían lo que quisieran y en virtud de la autonomía ningún ente privado o público podía tener injerencia en su interior.

## II. La primera transformación: legislación de 1981

### 1. Diversificación, apertura, nuevo financiamiento, desconcentración y descentralización del sistema de educación superior

Lo anteriormente mencionado es modificado en buena parte con la legislación de 1981, que básicamente buscaba diversificar la educación superior. A fin de lograr este propósito, establece los tres niveles que actualmente rigen la institucionalidad: universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica. De esta forma, el nuevo estatuto permite la apertura y flexibilización del sistema, en el cual ya no es necesario crear universidades, institutos profesionales o centros de formación técnica a través de la ley, puesto que se pueden crear por un procedimiento que establece la misma, sin la necesidad de reformular la Constitución o el marco regulatorio asociado. Esto fue acompañado por un nuevo mecanismo de financiamiento, que transita desde un aporte dado a las universidades por razones históricas a otro que se denomina Aporte Fiscal Directo (AFD); al mismo tiempo, se crea el Aporte Fiscal Indirecto (AFI), que es un aporte al alumno que ingresa a la universidad según su puntaje en la Prueba de Selección Universitaria (PSU), y tiene como incentivo que las mejores universidades puedan atraer a los mejores estudiantes, bajo el supuesto que entre mejores estudiantes tenga más grande será el aporte que van a recibir.

Adicionalmente, debido a que se empieza a cobrar matrícula a los estudiantes, nace por primera vez el concepto de autofinanciamiento para las instituciones de educación superior; paralelamente, para quienes no podían pagar la matrícula se abre un sistema de crédito, de préstamos y, al mismo tiempo, se produce una desconcentración del sistema. Se estima que las universidades estatales se habían concentrado en entidades extremadamente grandes y que además habían generado una secuela de sedes a lo largo del país. Entre las dos universidades, la Universidad de Chile y Universidad Técnica del Estado, más algunas sedes que tenían las otras universidades, había más de 30 sedes en total. Lo que se procuró en ese minuto fue que las sedes de las universidades públicas se fusionaran y generaran estas universidades estatales, a fin de desconcentrar y descentralizar tanto la gestión como el financiamiento; así, se descomprimió el aparato de las universidades de Chile y de Santiago y se generaron nuevas universidades a lo largo del país.

Otras universidades, como por ejemplo la Pontificia Universidad Católica, hicieron lo mismo con sus sedes; en el tiempo, la sede de Talca, de Talcahuano, Concepción y la de Temuco, generando instituciones autónomas en ese mismo proceso a través de lógicas similares.

---

### III. Legislación post 90

¿Qué pasó con posterioridad? ¿Cuáles fueron las regulaciones centrales que se comenzaron a introducir en los gobiernos de la Concertación, esto es, durante la década de los noventa y la primera década del actual siglo XXI? Básicamente, no fueron cambios a la matriz o a los pilares del sistema; no fueron cambios a la estructuras, sino más bien entraron en la zona de regulación y financiamiento. De este modo, había un Consejo Superior de Educación, el cual estaba diseñado con anterioridad pero que empezó a funcionar en ese periodo; durante esta época la mencionada institución no tuvo mayores transformaciones, no obstante, lo más significativo era que se preveía la necesidad de un control de la calidad tanto del sistema en su conjunto como de las instituciones en particular. De este modo, la "universidad examinadora" como la que tutelaba la creación de una nueva universidad o institución de educación superior fue transformada por un sistema nacional de acreditación. Lo anterior ha sido una de las innovaciones más significativas al interior del sistema puesto que, por primera vez, se constituyó de manera efectiva un control sobre la calidad de lo que los estudiantes estaban recibiendo. Con posterioridad esto se transforma en una acreditación tanto institucional como por carrera, sobre la base de un número de años determinado por su gestión, entre otras variables; esta acreditación es, en ese sentido, voluntaria.

Desde el punto del financiamiento, el objetivo principal fue buscar una mayor equidad, por un lado y contribuir a un mayor acceso al financiamiento, por otro. Los sistemas que hasta ese momento operaban no eran suficientes y efectivamente no lograban equiparar el acceso a todas las personas con méritos académicos, independientemente de su condición socioeconómica. Se buscaron, por un lado, créditos complementarios, de modo tal que los préstamos se consolidaron en el fondo solidario, el cual estaba reservado para las universidades tradicionales o del CRUCh, como se les conoce actualmente. Posteriormente, se creó el Crédito con Aval del Estado (CAE), que tiene otras características y condiciones, sin embargo, permitió el acceso a créditos a otros estudiantes fuera del CRUCh.

Al mismo tiempo, para asegurar la equidad de modo efectiva se abrió un sistema de becas, la Gómez Millas y otras ayudas complementarias que vía Junaeb empezaron a permitir que los sectores de menos ingresos y vulnerables tuvieran un apoyo específico. Esto fue configurando avances en una mayor igualdad en el acceso a la educación superior, la cual no estaba necesariamente garantizada con el sistema anterior. Esto fue acompañado, también, de un fondo de desarrollo institucional para apoyar y fortalecer ciertas áreas determinadas de las universidades.

#### 1. Aumento de la matrícula

Estos elementos permitieron una evolución significativa desde el punto de vista cuantitativo, principalmente en dos aspectos: primero, en el número de estudiantes: en treinta años pasamos de 150 mil a más de un millón de estudiantes, lo cual para nuestro país no deja de ser algo francamente impresionante. Por supuesto, esta masificación ha tenido y

tendrá consecuencias desde el punto de vista cualitativo. Esto es similar al fenómeno que ocurrió en la enseñanza secundaria; la masificación de la enseñanza básica se dio durante la primera mitad de siglo pasado, mientras que la expansión de la enseñanza media se produjo un tiempo después, sin embargo, y a pesar de ello, no se generaron las expresiones o movilizaciones sociales que durante este año han acaecido fuertemente en el país. La masificación en todos los niveles de la educación ha sido significativa, no obstante lo anterior, la expansión de la matrícula, a partir de la cohorte respectiva, sigue aumentando año a año. La tasa de cobertura, aunque se dice que ya estamos en una cifra alta, comparativamente a los países europeos y de Norteamérica, aun estamos a mitad de camino. En buenas cuentas, hay mucho que crecer y esto se relaciona con el punto siguiente.

## **2. Crecimiento institucional**

El otro aspecto relevante a considerar, desde un punto de vista cuantitativo, es el profundo cambio que sufrió la matriz institucional de la educación superior, en todos sus niveles. Efectivamente, de las ocho universidades existentes, con sus respectivas sedes regionales, que albergaban a unos 150.000 estudiantes, se pasó a 60 universidades, de las cuales 25 pertenecen al Consejo de Rectores (CRUCH) y el resto son, lisa y llanamente, instituciones privadas. La matrícula, de este modo, paulatinamente se ha inclinado hacia estas últimas, desplazando el peso relativo a su favor. Con el tiempo esto se ha ido acentuando cada vez más. Asimismo, existen 45 institutos profesionales y 73 centros de formación técnica, sin embargo, este gran número de instituciones no ha ido acompañado de una acreditación capaz de cubrirlas a todas, especialmente en el nivel técnico profesional. Lo anterior nos da un panorama solamente desde un punto de vista numérico de lo que significó esta profunda transformación.

## **IV. Problemas derivados del actual sistema**

Con este breve recorrido histórico ya podemos entrar al análisis más concreto de los elementos que hacen complejo este proceso y que son los que obligan a repensar y a mirar el cómo enfrentamos hacia delante los desafíos. Estos elementos, además, explican las inquietudes que los estudiantes han planteado y por las cuales han salido a las calles.

### **1. Desarrollo inorgánico**

El diagnóstico es claro: no hemos tenido la capacidad de responder a tiempo a las falencias que hemos ido constatando al interior del sistema. En ese sentido, hubo un desarrollo de algún modo inorgánico de este llamado "sistema" de educación superior, puesto que la facilidad para crear instituciones generó una multiplicidad de universidades de distinto nivel de calidad, incluso en el ámbito de las universidades públicas, sobre todo las que se desprendieron de su casa matriz. Esta heterogénea calidad tiene diversas causas, y quizás una de ellas ha sido la falta de apoyo y respaldo a las instituciones para nivelar su calidad. No obstante, el resultado de este crecimiento desregulado e inorgánico ha tenido consecuencias directas sobre la articulación del sistema.

---

## 2. Universidades estatales "amarradas"

Las consecuencias de este crecimiento desarticulado nunca han sido asumidas realmente, puesto que todavía hoy existen universidades estatales operando bajo un sistema conceptualmente antiguo: a través de la fiscalización de la contraloría y con procesos altamente burocráticos. Esto va en contra precisamente de las nuevas formas de desarrollo organizacional de las instituciones, esto es, sobre la base de procesos más flexibles y fluidos de organización interna.

La competencia, por su parte, se traduce en la posibilidad de atraer alumnos a ciertos programas formativos o también, en generar con mayor rapidez respuestas a las inquietudes de los académicos y las demandas que provienen desde afuera. Sin embargo, las universidades estatales no han podido responder de forma adecuada pues están con las manos amarradas en una competencia que las limita en su posibilidad de desarrollo.

## 3. Explosión de carreras "baratas"

Asimismo, la explosión de carreras a bajo costo, el aumento de la oferta de carreras en las universidades privadas, institutos profesionales y centros de formación técnica, atentan contra esta evolución de las instituciones estatales. En la historia de la educación superior chilena son pocas las universidades privadas que han asumido el propósito de desarrollar actividades más allá de la creación de carreras de tiza y pizarrón; entre ellas, cabe destacar, por supuesto, a la Pontificia Universidad Católica de Chile<sup>13</sup>, que en 1888 era solamente un modesto curso de leyes y tenía sesenta estudiantes, es decir, no era una universidad según los estándares de hoy. De este modo, en la actualidad hay muchas universidades privadas que han desarrollado una oferta académica de calidad pero, por otro lado, es una realidad el hecho de que algunas solo han recurrido a concretar proyectos educativos de baja calidad, enfocados al desarrollo de carreras baratas.

## 4. Pobre desempeño técnico profesional

En el ámbito de la educación técnico profesional de nivel superior, los institutos profesionales y centros de formación técnica, exceptuando Duoc UC e Inacap, han estado lejos de los niveles de calidad exigidos y deseables. Ahora bien, al interior del resto de instituciones de este nivel existen institutos bastante buenos, como por ejemplo el AIEP, no obstante, hay un número bastante grande que debiera ser evaluado, cosa que hasta ahora no ha sido logrado de manera suficiente. Frente a ello, se levanta nuevamente la tentación de que la universidad absorba toda la educación técnico profesional, a menos que desde las políticas públicas le demos fuerza, dignidad y proyección por sí misma.

## 5. Se mantiene inequidad

Ahora bien, aunque se ha hecho un trabajo bastante significativo, entre los cuales cabe

<sup>13</sup>Donde el autor de este documento estudió y actualmente es profesor

destacar la ampliación de la cobertura de los deciles I, II y III, se mantiene la inequidad. Para 1990 había un 4,1% de cobertura para el primer decil, porcentaje similar al promedio de los tres primeros deciles para el mismo año; actualmente, la cobertura de los tres primeros deciles se acerca al 20%, es decir, en veinte años se ha quintuplicado en este estrato socioeconómico la cobertura en educación superior. No obstante a ello, el décimo decil pasó de 47,9% a casi 93%, esto es, se duplicó la cobertura hasta su punto de saturación. En estricto sentido, ha habido un cambio profundo en la cobertura, pero aun estamos en un sistema intrínsecamente inequitativo, puesto que si lo revisamos o desglosamos con mayor detalle nos vamos a dar cuenta que los deciles de menores ingresos no están en las universidades con mejor desempeño, sino que probablemente estén, mayoritaria y proporcionalmente, en institutos de menor calidad y, por lo tanto, existe una doble inequidad que todavía se mantiene a pesar de los esfuerzos que se han hecho.

## **6. Desigualdad en ayudas estudiantiles**

En el caso de las ayudas a los estudiantes, coexisten dos sistemas de crédito: el Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU) y el Crédito con Aval del Estado (CAE), ambos con diferencias significativas para los estudiantes. En cuanto a las becas, diez de cada once becas van dirigidas a las universidades del Consejo de Rectores, dejando a las otras instituciones sin esta ayuda en circunstancias que también hay estudiantes que necesitan de estos beneficios.

Esto ha significado un alto endeudamiento estudiantil, tanto de los estudiantes con CAE como del FSCU. Este último, sin embargo, tiene una recuperación muy baja a pesar de todas las facilidades y el primero, desgraciadamente, genera una situación de endeudamiento más abultado.

## **7. Acreditación ineficaz**

Hoy por hoy, la acreditación al ser voluntaria no ha sido enteramente eficaz, puesto que de 165 instituciones, en todos los niveles, solo ochenta están acreditadas y de ellas solo trece están distinguidas, es decir, tienen la nota más alta o destacada.

## **8. Inversión estatal insuficiente**

En lo que respecta a la inversión estatal, han sido insuficientes los promedios de aportes estatales a la educación superior. Recién en los años 2009-2010 tuvieron un incremento significativo; antes estábamos en el 0,4% del PIB y hoy día estamos en el 0,8% en circunstancias que debiéramos estar sobre el 1%, a lo menos para poder aspirar a algo correcto y en perspectiva a largo plazo.

## **9. ¿Lucro en universidades privadas?**

Por último, se ha suscitado el tema del lucro en las universidades privadas como un gran debate que merece ser analizado; esto es loable porque efectivamente aquí hay una dis-

---

torsión. Las universidades, por ley, son sin fines de lucro y por lo tanto aquí no se trata de transformarlas en universidades con fines de lucro, sino que hacer respetar la ley o el espíritu de ella, a través de una mayor transparencia y fiscalización.

## **V. Nuevas regulaciones**

Por eso, ¿qué nuevas regulaciones son las que hoy día tenemos que analizar?

### **1. Calidad**

En términos de calidad, es plausible y pertinente la inquietud que han planteado los estudiantes durante el 2011, que dice relación con llevar el tema de la calidad a nivel constitucional, puesto que esto tiene que traspasar todo el sistema educativo y particularmente el sistema de la educación superior. Por la misma razón, hay que avanzar hacia un nuevo sistema nacional de acreditación que pueda tener más coherencia y consistencia, mayor capacidad de asegurar estándares mínimos en la enseñanza de nivel superior, en todos sus niveles.

### **2. Evaluación y rediseño educación técnica post media**

La enseñanza técnica profesional de nivel superior, institutos profesionales y centros de formación técnica, tiene que ser evaluada y rediseñada. Como país, no se ha hecho el esfuerzo serio. Primero, se debe plantear qué es lo que el país requiere y, a partir de ello, como algunos han planteado, posiblemente instalar una red pública de formación técnica profesional. Otra alternativa es generar los incentivos para que los que existen en la actualidad puedan realmente constituir este desarrollo de país. Sin embargo, como hay recursos estatales de por medio y en este nivel es permitido el lucro, se podría establecer una línea de desarrollo y potenciar lo que hay. Esto es más rápido que construir una red pública, no obstante, es necesario evaluar y sobre la base de lo anterior resolver las disquisiciones.

### **3. Priorización de carreras vía créditos y becas**

Es necesario orientar los créditos y becas a determinadas carreras con el fin de desincentivar el exceso de carreras sobre demandadas, en las cuales ya no hay oferta laboral, y que además no apuntan al desarrollo del país. Se podría, en ese sentido, financiar un número tope de créditos y becas, donde los mejores alumnos de bajos ingresos puedan estudiar en esas carreras y, por lo tanto, orientamos a través de esta medida la futura creación de carreras en el país.

### **4. Nuevo sistema de financiamiento**

Con respecto al financiamiento a las universidades, no es necesario cambiar el Aporte Fiscal Directo; no es necesario que haya un aporte basal distinto para las universidades esta-

tales. Sin embargo, si se debe tener un nuevo trato, cuyo objetivo apunte a flexibilizar las trabas en relación a su funcionamiento interno; las llamadas manos "amarradas", como se señaló anteriormente. Esto debiera ir acompañado de un fondo de desarrollo para las universidades estatales, el cual permita que estas en un plazo de entre cinco y diez años, puedan repotenciarse y lograr recuperar lo que se ha perdido y al mismo tiempo fortalecer las debilidades institucionales que posee. Por ello, el AFD debiera seguir con criterios renovados, por resultados por ejemplo, para todas aquellas universidades que actualmente están recibiendo. Por su parte, se debe redefinir el Aporte Fiscal Indirecto, incluyendo dentro de sus requisitos las notas de enseñanza media y un ranking relacionado con los respectivos establecimientos educacionales.

## **5. Mayor equidad**

Una buena medida a favor de la equidad dice relación con ampliar las becas hasta el tercer quintil para que todos los que estén en este nivel socioeconómico tengan una beca que les permita estudiar gratuitamente. Adicionalmente, un sistema de créditos único, para todo el sistema, más cercano al fondo solidario que al CAE, que permita avanzar hacia una mayor equidad.

## **6. Repactación de deudas**

El elevado costo del crédito universitario, al que nos hemos referido, ha generado un endeudamiento desmesurado de los egresados del sistema, lo cual está provocando un creciente malestar social. Por ello es indispensable revisar esta situación: si se reconoce lo gravoso de los préstamos y se estima necesario modificarlo es porque este resulta injusto y desproporcionado. Por lo mismo, si esa es la lógica de la revisión, se debería también efectuar una repactación de quienes están actualmente endeudados, reprogramando sus deudas bajo los criterios nuevos y con especial consideración a las dificultades de empleo juvenil que también afecta a los egresados de la educación superior.

## **7. Lucro: transparencia y fiscalización**

Sobre este tópico, no es necesario cambiar las reglas del juego pero si cambiar la transparencia y fiscalización, de manera que se garantice de forma efectiva que las instituciones que dicen que son sin fines de lucro lo sean, de lo contrario, se dispongan de las sanciones correspondientes para quien no cumpla las reglas establecidas. Por ejemplo, hoy por hoy, si una fundación constituida como tal se convierte en una institución con fines de lucro tiene sanciones no solamente civiles sino que también al cometer fraude es susceptible de las consecuencias que correspondan.

## **8. Nueva institucionalidad**

Es un avance importante la implementación de una nueva subsecretaría y la superintendencia de la educación superior. Ahora bien, el futuro de la educación superior se relaciona directamente con la calidad de los estudiantes y la calidad de estos lo provee la

---

enseñanza básica y media. Por tal motivo, es necesario avanzar de forma paralela, puesto que no se puede pensar que está resuelto el tema a partir de un solo nivel de educación.

Por otra parte, existe la necesidad de avanzar en la educación superior sobre la base de tres ejes, que son los postgrados, ciencia y tecnología e innovación.

## **9. Últimas palabras**

En pocas palabras, se necesita más calidad, mejor financiamiento, una nueva institucionalidad y por sobretodo promover el concepto, que al parecer está en el foco de la inquietud principal que hoy día existe en la educación superior, de una verdadera igualdad. Mientras exista esta desigualdad flagrante, la cual no se supera solamente eliminando la pobreza, con crecimiento económico u otras medidas, las tensiones y malestares sociales persistirán. En ese sentido, hay que trabajar profundamente en la educación, desde la cuna hasta la educación superior, bajo la premisa de una formación continua.

Hay que entender que la educación es un proceso permanente, cuya misión principal es combatir la desigualdad y en eso la educación superior ha dado pasos significativos. Esta tremenda desigualdad nace probablemente en el jardín infantil y se corona en la universidad, que repite el ciclo de mantener a los mejores en las mismas instituciones. Esta es la tarea pendiente.



**María José Lemaitre del Campo**  
Directora Académica del Instituto Internacional para el Aseguramiento de la Calidad, CINDA

Socióloga de la Pontificia Universidad Católica; fue secretaria ejecutiva del Consejo Superior de Educación (1990- 1998); dirigió la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado en Chile (1999-2007); entre 1980 y 1990 trabajó en la Corporación de Promoción Universitaria (CPU); presidió la Red Internacional de Agencias de Acreditación (INQAAHE) entre 2001 y 2003.

## Un recorrido histórico por los procesos de aseguramiento de la calidad 1981 – 2011

En 1980 se hablaba poco de regulación y mucho menos de aseguramiento de la calidad, aunque esto no significa que la calidad no hubiera sido importante antes de esa fecha. Hasta mediados de 1960 la calidad de la formación estaba garantizada por la Universidad de Chile, donde debían validarse los títulos otorgados por las universidades privadas de la época. Cuando estas empezaron a otorgar autónomamente sus títulos, la calidad se cautelaba mediante una autorregulación corporativa, ejercida por las propias ocho universidades existentes.

La reforma de 1980-81 cambió radicalmente la situación. A partir de ahí es posible identificar cuatro etapas:

1. 1980-1990: (Des)regulación por el mercado
2. 1990: La Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE) y la regulación del sub-sistema privado
3. 1999: La instalación de procesos de aseguramiento de la calidad
4. 2006: El sistema nacional de aseguramiento de la calidad

### I. 1980 – 1990: La (des) regulación por el mercado

Los DFL N°1, 5 y 24, dictados durante 1981, definieron nuevas reglas para las instituciones de educación superior (IES) y abrieron las puertas a una nueva concepción de educación

---

superior. Modificaron drásticamente la estructura institucional, redujeron la presencia y el poder de las universidades estatales, incorporaron al sistema a nuevas instituciones y a nuevos proveedores y plantearon la posibilidad de que fuera el mercado el que regulara la calidad de la educación superior.

Las disposiciones del DFL N° 1 ponen escasas barreras académicas de entrada a la educación superior: bastaba con registrar los estatutos en el Ministerio de Educación (Mineduc), que tenía atribuciones limitadas para formularles observaciones y obtener la aprobación de los planes y programas de estudio para cada carrera de parte de una entidad examinadora. En caso de que esta no aprobara el programa de estudio era suficiente asumir el de la entidad examinadora. El DFL N° 5 entregaba más atribuciones al Mineduc para la aprobación de nuevos institutos profesionales, los que, paradójicamente, resultaban más regulados que las universidades.

Había, eso sí, una barrera no académica sino que política: las nuevas instituciones debían contar con el visto bueno del Ministerio del Interior, para asegurar que estas no atentaban o pudieran atentar contra el orden público o la seguridad nacional. Esta perspectiva se refuerza con las únicas disposiciones relacionadas con la operación institucional contenidas en estos cuerpos legales, que prohibían toda actividad orientada a propagar directa o indirectamente tendencia político partidista alguna, el adoctrinamiento ideológico y los actos perturbadores de las labores universitarias, así como la participación y el derecho a voto de estudiantes y administrativos en órganos de gestión y elección de autoridades.

¿Cuáles fueron las consecuencias de estas disposiciones?

La examinación resultó ser un mecanismo extremadamente pobre para regular la calidad y si bien ya no existe, sentó las bases para una determinada concepción de la educación superior que subsiste hasta hoy:

- En primer lugar, supone una educación superior esencialmente docente, centrada en la formación profesional. El sistema no valoraba que las universidades dictaran programas de licenciatura en ciencias, artes o humanidades, ofrecieran posgrados o desarrollaran la función de investigación como un componente significativo de la calidad de su proyecto institucional, ni para acceder a recursos u obtener su independencia<sup>14</sup>. Solo les servía ofrecer programas, al estilo y de acuerdo a las exigencias de las universidades tradicionales y sus derivadas.
- No hay una concepción institucional, sino la de una suma de carreras profesionales. No interesa la gestión (salvo para excluir la participación de estudiantes y administrativos) ni hay mecanismos para velar por el cumplimiento de otras normas, entre ellas, la de ser personas jurídicas sin fines de lucro.
- En una lógica aparentemente ingenua, no se previó que la examinación se convertiría en una importante fuente de ingresos para las entidades examinadoras, y en un gasto enorme para las entidades examinadas. Las examinadoras se concentraron

<sup>14</sup> Los DFL de la época no hablan de autonomía, sino solo de independencia.

esencialmente en las universidades derivadas que, impulsadas por la necesidad de autofinanciamiento impuesta por la reforma, llegaron a examinar quince, veinte o más carreras, repartidas en múltiples instituciones.

- La examinación exigía que cada carrera tuviera una examinadora; que el programa fuera aprobado por la examinadora y que, si no lo era, se usara el programa de la examinadora. En la práctica, esto hizo imposible para muchas universidades organizar su función docente con un mínimo de coherencia porque sus programas obedecían a lógicas diferentes, de acuerdo a las prioridades y estilos de las entidades examinadoras.
- No importaban los métodos pedagógicos, la dedicación o calificaciones de los docentes, los niveles de deserción, la reprobación interna, los recursos de aprendizaje disponibles o cualquiera de los otros factores relacionados con la calidad de la formación. La calidad se medía en los resultados de los estudiantes presentados a examen, lo que condujo también a distorsiones: la institución examinada preseleccionaba a los alumnos que rendían el examen, para mejorar sus posibilidades de alcanzar el 50% necesario y la institución examinadora tendía a reprobar a los estudiantes en primera instancia, ya que un examen de repetición era una fuente adicional de ingresos. Hoy esto se expresa en la repetición casi majadera de que lo que importa son los resultados; sin embargo, desde el punto de vista de la calidad integral, los insumos y los procesos son también elementos claves de la calidad.

Una segunda consecuencia fue la irrupción de un grupo tremendamente heterogéneo de organizadores de IES. Resulta curioso que un gobierno que desconfiaba tan abiertamente de las intenciones políticas de los potenciales organizadores de IES, hiciera gala de una cándida confianza en la seriedad académica de los mismos y en la capacidad de los alumnos para identificar y valorar la calidad de la formación. Sin embargo, como ya se señaló, no había barreras académicas a la entrada a la educación superior y las declaraciones de la época insistían en que los alumnos elegirían siempre las mejores universidades y, por consiguiente, las que no eran tan buenas no tendrían alumnos, ni aranceles y se verían obligadas a cerrar.

En la práctica, ninguna universidad se vio obligada a cerrar. Las universidades tradicionales y sus derivadas no expandieron su matrícula (la cifra de alumnos se mantiene sin modificaciones hasta 1990), principalmente como resultado de una política explícita del Consejo de Rectores y los rectores delegados: en 1982 se 'acordó' no abrir nuevas carreras y se elevaron los puntajes de ingreso en carreras como pedagogía (575) e ingenierías (600), lo que desplazó la demanda de estas carreras esencialmente a los IP (educación) y las universidades (ingeniería). Durante la década de los ochenta se disminuyeron las vacantes ofrecidas por las instituciones con aporte en un 10% y, al eliminarse el veto del Ministerio del Interior, creció sustancialmente la oferta privada: hasta 1987, se autorizaron cinco universidades y 23 institutos profesionales; entre 1988 y 1989 se crearon 17 universidades y 34 IP. ¡Entre el 02 de enero y el 10 de marzo de 1990, se aprobaron 18 universidades y 23 IP!

---

Los organizadores fueron del más distinto tipo y la calidad de las instituciones también. Desde grupos académicos serios, hasta especuladores que hicieron de la universidad un objeto de lucro sin control ni restricción. Nadie sugirió siquiera que sería necesario velar porque se cumpliera la disposición de operar como entidades sin fines de lucro. Nadie previó que la calidad de una universidad o de un IP va más allá del comportamiento de los alumnos en los exámenes de fin de curso. Nadie se acordó de la definición que el propio DFL N°1 hacía de la universidad, que planteaba su rol en la investigación, el raciocinio y la cultura. Las universidades serias coexistían con entidades del más distinto pelaje, todas las cuales llenaban sus vacantes con estudiantes que querían acceder a la educación superior. Así las cosas, el gobierno empezó a preocuparse. Estaba claro que el subsistema privado no había logrado la legitimación y reconocimiento social esperados, y se hicieron algunos esfuerzos de modificaciones legales. En 1983 se empezó a analizar una ley de educación superior que no prosperó y luego se inició la preparación de un proyecto de Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), que tuvo varias versiones, todas ellas elaboradas sin un espacio de discusión pública (aunque se logró hacer algunos seminarios en la Corporación de Promoción Universitaria (CPU), con versiones pirateadas, que uno nunca sabía cuan actualizadas estaban).

## II. 1990: La LOCE y la regulación del subsistema privado

En marzo de 1990 se dicta la LOCE, que crea el Consejo Superior de Educación (CSE), el que recién se instala en julio de 1990.

La LOCE modificó el mecanismo regulatorio. Estableció un proceso de acreditación (hoy llamado licenciamiento), que exigía a toda nueva universidad e instituto profesional que, una vez obtenida la aprobación de sus estatutos de parte del Mineduc, obtuviera dos certificados de parte del CSE:

- Uno de aprobación de su proyecto institucional y de las carreras y programas que pretende dictar.
- Otro referido a la disponibilidad de los recursos docentes, didácticos, económicos, financieros y físicos, necesarios para llevar a cabo el proyecto institucional.

La LOCE también exigía que el CSE asumiera la obligación de supervisar a la nueva entidad por un plazo mínimo de seis años, que podían extenderse por cinco más. Al cabo de ese plazo, solo quedaba la opción de certificar la autonomía de la institución o solicitar la revocación del reconocimiento oficial.

El criterio definido por la LOCE era el desarrollo del proyecto institucional, a satisfacción del CSE. Sin embargo, poner el foco en las declaraciones del proyecto podía –como lo reconocieron algunos rectores– promover el desarrollo de proyectos e instituciones minimalistas, que 'prometían poquito' y a quienes, por consiguiente, no podía exigírseles más. Una segunda consideración que hacía compleja la evaluación era el sostener que el criterio para evaluar el proyecto sería la satisfacción del Consejo. Para reducir la incertidumbre

que este criterio podía generar en las instituciones, el CSE explicitó la forma en que se consideraría satisfecho, mediante el diseño de criterios de evaluación, que se aplicaban en el marco de los respectivos proyectos institucionales. El minimalismo se mantuvo y algunas universidades (llamadas 'universidad bonsai' por su restricción a una sola carrera o un área del conocimiento) obtuvieron su autonomía con proyectos limitados que expandieron de manera sustancial inmediatamente después de obtenida su autonomía. Con qué se encontró el CSE al iniciar operaciones:

- Con IES que operaban seriamente, desarrollando un proyecto institucional estructurado y bien fundamentado, con recursos apropiados. Estas obtuvieron su autonomía en plazos relativamente breves. De hecho, en 1998 ya habían obtenido su autonomía seis universidades y un IP.
- Con IES que valoraron la oportunidad de desarrollarse en un marco de supervisión y criterios explícitos de calidad, las que se fueron consolidando durante el periodo de supervisión y obtuvieron eventualmente la certificación de su autonomía. En el año 2000, el CSE había certificado la autonomía de más de 35 IES.
- Con IES que claramente no cumplían con criterios mínimos de calidad, y cuyo reconocimiento oficial fue revocado luego de intentos de ordenamiento que no prosperaron. Algunos casos:
  1. Universidades que operaban sin autorización, que otorgaban títulos sin reconocimiento oficial alguno.
  2. Instituciones que ofrecían títulos sin contar con las condiciones mínimas para hacerlo (ingeniería (E) en computación sin computadores; bibliotecas con fotocopias repasadas con lápiz de pasta por los alumnos para hacerlas legibles; carreras de ingeniería civil cuyos alumnos de cuarto año no habían visto un laboratorio)
  3. Instituciones cuyo manejo financiero era inaceptable (todo manejado desde la cuenta corriente del dueño; universidades que pagaron tres veces por una infraestructura que no les pertenecía).

Así, en 1998 el CSE había cerrado seis IP y cinco universidades, contribuyendo así a un mayor ordenamiento del sistema y a una primera legitimación de la oferta privada cuando esta se hacía de acuerdo a criterios de calidad.

Con todo, la operación del CSE permitió identificar problemas y vacíos en los mecanismos de regulación, muchos de los cuales todavía subsisten:

- La rigidez en cuanto al periodo de acreditación (seis años, independientemente de la situación de las IES); a las decisiones (autonomía o cierre); a las sanciones dispuestas en la LOCE (limitadas, excesivamente drásticas o sin relación con la deficiencia detectada).
- La falta de políticas y mecanismos de apoyo y fomento al mejoramiento de las IES durante su periodo de consolidación.
- La definición de autonomía en la LOCE (capacidad de otorgar libremente toda clase de títulos o grados), y su escasa relación con el proceso supervisado previamente,

---

que, una vez alcanzada la autonomía, permite modificaciones sustanciales del proyecto verificado durante el periodo de licenciamiento.

- La necesidad de un mecanismo de aseguramiento de la calidad permanente, que permitiera continuar con una supervisión de IES autónomas, distinta del licenciamiento, pero supervisión al fin.
- La falta de instrumentos para verificar que se cumple con la exigencia de no tener fines de lucro y la existencia de resquicios legales que permitían (y continúan permitiendo) a algunas IES retirar excedentes sin infringir abiertamente la letra de la ley.

### **III. 1999: La instalación de procesos de aseguramiento de la calidad**

La tercera etapa se inicia en 1999, con la instalación de sendas comisiones para acreditar programas de pre y posgrado de manera experimental. Estas comisiones Comisión Nacional de Acreditación Pregrado (CNAP) y Consejo Nacional de Áreas Protegidas (Conap) definieron criterios, formaron evaluadores, establecieron mecanismos y procedimientos y condujeron, luego de un periodo de funcionamiento, a la dictación de la ley 20.129, de aseguramiento de la calidad.

La CNAP centró su quehacer inicialmente en la acreditación voluntaria de carreras, llegando a cubrir casi el 30% de la matrícula. En 2003 inició procesos de acreditación institucional, en una lógica de auditoría académica, es decir, centrada en la capacidad de las IES de velar por la calidad de su oferta, sobre todo en las áreas de gestión y docencia conducente a título. En 2007, cuando dejó de funcionar, se había evaluado a más del 90% de la matrícula, y los procesos eran suficientemente rigurosos como para que se hubiera negado la acreditación a un conjunto de instituciones (incluyendo a cuatro universidades estatales) por no cumplir criterios básicos de calidad.

En 2005, la CNAP se sometió a una evaluación externa, organizada por la Red Internacional de Agencias de Acreditación, INQAAHE. El informe elaborado por los evaluadores señaló que la CNAP "ha obtenido logros que exceden las expectativas iniciales al momento de su creación" con procedimientos concordantes con las buenas prácticas internacionales y destacó la presentación de un proyecto de ley para la institucionalización del aseguramiento de la calidad y la creación del sistema nacional de aseguramiento de la calidad. La ley se aprobó por unanimidad en noviembre de 2006, dando así inicio a la etapa actual.

### **IV. 2006: El sistema nacional de aseguramiento de la calidad**

La ley 20.129 reconoce la existencia de un sistema complejo, con componentes múltiples: el CNED (ex CSE), a cargo del licenciamiento de nuevas IES privadas; la CNA-Chile, a cargo de la acreditación institucional y de programas de posgrado; agencias autorizadas y supervisadas por la CNA, a cargo de la acreditación de carreras; la División de Educación Superior del Ministerio de Educación, responsable de organizar y mantener un sistema de información.

Los rasgos del sistema actualmente vigente son similares a lo observado en el panorama internacional, en cuanto se trata de un sistema complejo, multifuncional y se enfatiza la acreditación institucional. Presenta también problemas asociados a esos rasgos: débil coordinación entre los componentes del sistema; problemas de consistencia en las decisiones de acreditación, al coexistir múltiples agencias; carencia de mecanismos rigurosos de supervisión y evaluación de las agencias acreditadoras, indispensables para mantener la legitimidad y credibilidad del sistema; retraso en los procesos de revisión y actualización de criterios y procedimientos.

Ha sido un largo camino, recorrido en estos treinta años. El daño generado con la desregulación de la década inicial fue grande y sus consecuencias están todavía presentes en prácticas y estilos que no han logrado superarse. Sin embargo, hay cambios importantes que muestran que es posible avanzar, en la medida en que los mecanismos reguladores se sometan a su propia medicina: procesos rigurosos de autoevaluación, evaluación externa y acciones de mejora, dolorosas tal vez, pero indispensables.

---

## Referencias

DFL N° 1, 1981

DFL N° 5, 1981

Ley 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza

Muga, A. (1990). *El sistema educativo de nivel postmedio en Chile: estructura y componentes (1981 – 1989)*, en Lemaitre, M.J. (Ed.). *La educación superior en Chile: un sistema en transición*, Colección Foro de la Educación Superior, CPU.

Squella, A. (1990). *La Ley orgánica constitucional de enseñanza*, en Lemaitre, M.J. (ed), *La educación superior en Chile: un sistema en transición*, Colección Foro de la Educación Superior, CPU.

Consejo Superior de Educación (1998). *Ocho años de experiencia 1990-1998*, CSE.

CNAP-Ministerio de Educación (2007). *CNAP 1999-2007: El modelo chileno de acreditación de la educación superior*. CNAP. Santiago - Chile.



**Gonzalo Vargas Otte**  
Rector del INACAP

Ingeniero Agrónomo de la Pontificia Universidad Católica, MBA y Master of Science in Agricultural and Resource Economics, de la Universidad de California, Estados Unidos. Se ha desempeñado como gerente general de la Fundación Paz Ciudadana, donde le correspondió participar en diversas instancias para el desarrollo de políticas públicas en materias de seguridad ciudadana. En el ámbito académico, ha sido profesor y director del Departamento de Economía Agraria de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

.....

## Estructura de títulos y grados: consideraciones sobre su regulación

El tema que quisiera tratar en este coloquio es el de la regulación vigente en los últimos 30 años, en relación con la estructura de títulos y grados y a las correspondientes facultades o atribuciones que la ley establece para las diferentes instituciones de educación superior para otorgar distintos tipos de títulos y grados. En este análisis, quisiera poner especial atención en dos focos: primero, la capacidad del sistema de educación superior para enfrentar el crecimiento, pasando desde un sistema de elite, a uno masivo y, luego, a uno de cobertura universal. El segundo foco se refiere a la naturaleza de los títulos y grados que establece la ley y su pertinencia actual en relación a la realidad nacional e internacional.

En términos generales, un sistema de educación superior efectivo y eficiente será aquel que sea capaz de satisfacer adecuadamente las necesidades de la sociedad, en términos de tamaño (cobertura), calidad, y eficiencia (costos). La capacidad del sector de responder a ese desarrollo en tamaño, calidad y eficiencia estará afectado por la estructura del sector y por el comportamiento de oferentes y demandantes.

La tesis que quiero desarrollar a continuación sostiene que la nueva estructura de instituciones de educación superior, creadas a partir de 1981, el modo de creación y las atribuciones de estas instituciones, cumplió adecuadamente el propósito de permitir la expansión del sistema. Sin embargo, después de 30 años, esta estructura, con sus mo-

---

dificaciones en el tiempo, conlleva una importante incertidumbre hacia el futuro, especialmente en términos de la viabilidad de largo plazo de los centros de formación técnica (CFT) e institutos profesionales (IP), en comparación con las universidades.

Quisiera recordar que la matrícula total de la educación superior hacia 1980 era del orden de 120 mil alumnos, creciendo a 250 mil en 1990, 500 mil en el año 2000 y un millón en la actualidad. Es decir, en promedio el sistema se duplicó en cada década, representando un crecimiento promedio anual del orden del 7%. Mi impresión es que hacia 1980 existía una restricción de oferta, motivada, al menos en parte, por el hecho de la necesidad de una ley para crear una universidad. Las reformas de comienzos de los 80 tuvieron la virtud (no sin problemas), de permitir la expansión del sistema, por la vía de creación de nuevas instituciones y carreras. En el caso de las universidades ya no se requirió de una ley para su creación. Por otra parte, la nueva figura de los CFT permitió dar un mayor ordenamiento a la oferta de carreras técnicas preexistente y la figura de los institutos profesionales (IP) representó una innovación institucional previamente inexistente.

Junto con definir estos tres tipos de instituciones de educación superior, la nueva normativa definió los títulos y grados y las atribuciones de cada institución para impartirlos. Por ejemplo, el título de técnico de nivel superior se definió como el que se obtiene cuando se cursa un programa de 1.600 clases. En el caso del título profesional, si bien la regulación del sector educación no dice nada respecto del requisito de clases o semestres, en la práctica la norma que regula las asignaciones de título de la administración pública se ha constituido como una regulación de facto para estos títulos (exigiendo un mínimo de 3.200 horas).

La nueva normativa no parece muy clara (o afortunada) en sus definiciones sustantivas acerca de qué significan los títulos o grados. Posiblemente correspondía a la comprensión del tema en la época. Sin embargo, 30 años después, esas definiciones claramente son inapropiadas. Por ejemplo, en el caso del técnico de nivel superior, sostiene la norma que es aquel que ha aprobado un programa de estudios de una duración mínima de 1.600 clases que le confiere la capacidad y conocimientos para desempeñarse en una especialidad de apoyo al nivel profesional. Con ello, se define al técnico de nivel superior como una especie de "subprofesional", pero no especifica nada más. La distinción entre títulos profesionales y el grado de licenciatura no es muy clara: El título profesional se entrega a aquella persona que ha cursado un programa de estudios "cuyo nivel y contenido le confieren una formación general y científica necesaria para un adecuado desempeño profesional", mientras que el grado de licenciado se confiere a la persona que ha aprobado un programa de estudios que comprenda "todos los aspectos esenciales de un área del conocimiento o de una disciplina determinada". Creo que estas definiciones no ayudan mucho a definir realmente en qué consiste uno y otro. Existen profesiones que difícilmente se pueden ejercer adecuadamente sin una buena base de conocimiento. Asimismo, creo que ningún programa de pregrado podría decir que logra "todos" los aspectos esenciales de una disciplina. En los hechos, cuáles son esos conocimientos "esenciales" queda definido por las mismas instituciones, sin ninguna referencia externa que lo valide.

De hecho, la norma reconoce que para cursar un magister se requiere de grado de licenciado o "un título profesional equivalente." En la práctica, esta definición deja abierta una gran ambigüedad. Por ejemplo, si un título profesional impartido por un IP (que está impedido por ley de otorgar un grado de licenciado) es equivalente a una licenciatura, nos podríamos preguntar por qué a los IP no se les está permitido reconocerlo formalmente.

Por otra parte, las normas de 1981 establecieron un sistema de tres niveles para las instituciones de educación superior y sus respectivas atribuciones. Así, los CFT pueden otorgar títulos de técnico de nivel superior; los IP todo tipo de títulos profesionales, con la excepción de aquellos que la ley requiere de licenciatura obligatoria y las universidades pueden otorgar títulos profesionales y cualquier tipo de grado académico. Además, los IP pueden impartir carreras técnicas en aquellas áreas que impartan títulos profesionales. Cabe destacar que la ley no establece que las universidades puedan otorgar títulos técnicos. En este diseño, si bien se generan ciertos traslapes en las atribuciones de cada tipo de institución, se deja también un ámbito reservado para cada una de ellas.

Al observar esta nueva estructura de títulos y grados y las correspondientes atribuciones de las instituciones, queda en evidencia que en Chile se quiso replicar la experiencia internacional de innovación institucional en educación superior, lo que tuvo fuertes repercusiones en la masificación del sistema en esos países. En efecto, en el caso de EEUU, especialmente desde el término de la Segunda Guerra Mundial, el sistema se masifica a través del desarrollo de los *Community Colleges*. En el caso más patente de ese periodo, el plan maestro de educación superior de California (1960), se establece un sistema de tres instituciones: *Community Colleges* que imparten *associate degrees*, con la posibilidad de transferir a programas de bachelor; la *California State University*, orientada fundamentalmente a pregrado (bachelors), algunos masters y, en la actualidad, un solo programa de doctorado y la *University of California*, donde se concentran los postgrados y la investigación. Más en general, en EEUU se suelen distinguir tres tipos de instituciones de educación superior: *Community Colleges*, *Colleges*, y *Universities*, lo que tendría su correspondencia en CFT, IP y universidades.

En el caso de Europa occidental, su proceso de expansión comienza con más fuerza en los años 60. Distintos países crearon diferentes tipos de instituciones, en general bajo un concepto "binario" de educación superior, en el sentido de tener un sector universitario y uno no universitario. Esto llevó a la creación de los politécnicos en el Reino Unido y Finlandia, las *Fachhochschulen* en Alemania, las universidades politécnicas en España e Italia, etc. En cada caso de acuerdo a sus propias tradiciones e instituciones preexistentes.

Desde esta perspectiva, pareciera que las reformas de 1981 en Chile tuvieron, en comparación con otras reformas institucionales, un tiempo de rezago más bien breve. Si Europa adaptó sus estructuras institucionales hacia mediados de los 60, una reforma en Chile 15 años después parece más que razonable.

Hasta aquí lo que llamaría "las buenas noticias": la nueva legislación hace 30 años fijó las bases para que se pudiera expandir el sistema, a través de la creación de instituciones,

---

que a su vez pudieran ofrecer distintos tipos de programa de estudio. Sin embargo, en los hechos, en estas tres décadas, las políticas públicas sistemáticamente han discriminado en contra de los CFT y los IP, generando una estructura de incentivos a favor de la concentración y la integración vertical en general, y una expansión sesgada a favor de las universidades, en particular.

En efecto, si bien las reformas crearon esta nueva estructura institucional, desde un comienzo los CFT e IP corrieron con desventaja, en comparación con las universidades, y dentro de estas últimas se generaron dos categorías (tradicionales y privadas). En prácticamente todas las dimensiones de la política pública, existe un continuo de privilegios, desde las universidades tradicionales, con el máximo de privilegios, para ir disminuyendo en la medida que se transita a las universidades privadas, a los IP, y a los CFT, generalmente en este mismo orden.

Las becas y créditos son más favorables para universidades tradicionales, menos para las universidades privadas y así sucesivamente para IP y CFT. Las condiciones de acceso y elegibilidad y el monto de los beneficios son asimétricos. Incluso en el caso de un instrumento como la Beca Nuevo Milenio, orientada fundamentalmente a las carreras técnicas, son elegibles todas las instituciones, incluidas las carreras técnicas impartidas por universidades. En otras palabras, los CFT e IP no son elegibles para ciertos beneficios, mientras que las universidades sí pueden acceder a todos ellos (con diferencias entre tradicionales y modernas).

En el caso de financiamiento institucional, el Aporte Fiscal Directo (AFD) se destina solo a las universidades tradicionales. En el caso de Mecesus, el instrumento más importante de la última década, ha tenido acceso privilegiado para las universidades tradicionales; acceso más restringido para las universidades privadas (solo en algunas líneas) y una línea especial (minoritaria) para los CFT. Curiosamente (porque no ha existido una explicación oficial), en gran parte del periodo de aplicación de este instrumento, los IP estuvieron excluidos de postular a estos fondos.

Desde el punto de vista tributario, las universidades están exentas de impuesto de primera categoría, mientras que los IP y CFT no lo están. La ley de donaciones a instituciones de educación superior considera a las universidades y los IP, pero no a los CFT. Incluso las exenciones de aranceles aduaneros excluye a los CFT. La invisibilidad de los CFT en la legislación chilena alcanza hasta los planes reguladores (que establecen universidades, institutos y academias, pero no mencionan a los CFT), haciendo más difícil incluso la instalación de un CFT en la ciudad.

Pero los problemas más graves se refieren a las regulaciones relativas a las atribuciones para impartir títulos y grados. Un primer problema es la "inflación" de títulos "exclusivamente universitarios". Originalmente se definieron 12 títulos profesionales "exclusivamente universitarios", por la vía de la exigencia de grado de licenciado, que solo las universidades pueden otorgar. En el tiempo, esos 12 crecieron a 18 y hay proyectos de ley en el Congreso que llevarían la cifra a 30 títulos profesionales. Esta tendencia claramente

desvaloriza el rol de los IP. Asimismo, si bien la ley establece que los IP solo pueden impartir títulos técnicos en las áreas que imparta títulos profesionales; en los hechos, al menos yo no conozco que alguna vez esto se haya fiscalizado, generando la posibilidad que los IP invadan sin restricciones el supuesto espacio reservado a los CFT. Adicionalmente, casi desde un comienzo, administrativamente y a pesar de la letra de la ley, se ha interpretado que "quien puede lo más puede lo menos", por lo cual las universidades pueden impartir títulos técnicos también. Pareciera al menos cuestionable la idea de definir como "más" y "menos" las capacidades de las instituciones, en vez de definir que son "diferentes". Así como un CFT no está capacitado (a priori) para impartir un programa de doctorado, no necesariamente una universidad está capacitada (a priori) para impartir adecuadamente un programa técnico.

De esta forma, las regulaciones favorecen que todo tipo de títulos y grados sean impartidos por universidades, dejando en desventaja competitiva a los IP y CFT. A ello se suma un elemento cultural: la creencia de que una carrera, cualquiera sea, será de mejor calidad y status si es impartida por una universidad.

En otro ámbito de análisis, hay que referirse la participación o representatividad de los IP y CFT en los órganos de gobierno del sistema de educación superior, especialmente el Consejo Nacional Electoral (CNE) y la Comisión Nacional de Acreditación (CNA). En estos casos la representación institucional es mayoritariamente universitaria, por lo cual la existencia y especificidades de los IP y CFT quedan más bien invisibles. Un ejemplo tangible es la ausencia de criterios de acreditación propios para la educación superior técnico-profesional.

El último aspecto que quisiera mencionar se refiere a las barreras a la entrada y a la movilidad de las instituciones de educación superior, que tienen efectos restrictivos para IP y CFT y que parece afectar la eficiencia del sector como un todo, en términos de su capacidad de una oferta académica de calidad y costos.

Las universidades están facultadas para expandirse vertical y horizontalmente sin restricciones. Por ejemplo, pueden crear carreras en nuevas áreas del conocimiento (expansión horizontal), comenzar a impartir programas de magister y doctorado (expansión vertical "hacia arriba") y bachilleratos y títulos técnicos (expansión vertical "hacia abajo"). El único requisito es informar a la autoridad.

En contrapartida, si un CFT quiere acompañar su título técnico con un grado de bachillerato o si quiere comenzar a impartir títulos profesionales, no le está permitido. De la misma forma, si un IP quiere acompañar su título profesional con el grado de licenciado o incluso de bachillerato, tampoco puede. La única posibilidad para un CFT o IP de ampliar su ámbito de acción es a través de la creación de una nueva institución de educación superior (IP o universidad, según corresponda). Como sabemos, entre el proceso de licenciamiento y acreditación, bien se puede requerir una década llegar a ofrecer estas nuevas categorías de títulos y grados. Década durante la cual sus estudiantes no tendrán acceso a las becas y créditos que requieren de acreditación institucional. En los hechos,

---

esta situación hace extremadamente difícil la ampliación del ámbito de acción de IP y CFT.

En definitiva, no parecen haber motivos suficientes para impedir que, en el largo plazo, la oferta académica del país se concentre en las universidades. Además, sería interesante llevar a cabo un estudio que indique si acaso estas barreras a la entrada y movilidad están incidiendo en la actual tendencia de incrementos en la concentración, la integración vertical y los costos en el sistema de educación superior chileno.

Finalmente, y volviendo a la estructura de títulos y grados establecido hace 30 años, cabe preguntarse por la comparabilidad de nuestro sistema con el vigente internacionalmente. En EEUU, se reconocen fundamentalmente cuatro grados académicos (y no títulos): *Associate Degree*, *Bachelor*, *master* y doctorado. En el caso europeo, a partir del proceso de Bolonia, parece haber un proceso de convergencia hacia el sistema anglosajón, con el establecimiento de los denominados ciclos cortos (con diferentes denominaciones, como *Foundation Degree*, DUT, etc.), primer ciclo (*bachelor*), segundo ciclo (*master*) y tercer ciclo (doctorado). En correspondencia con lo anterior, las atribuciones de las instituciones han cambiado. Por ejemplo, los *Fachhochschulen* han pasado de denominarse universidades de ciencias aplicadas y tienen la facultad de impartir el grado de *bachelor*. En países como el Reino Unido, incluso antes de Bolonia, se terminó con el sistema binario, pasando los politécnicos a denominarse universidades.

En un mundo globalizado, la dificultad para comparar las distintas denominaciones y contenidos de los títulos y grados chilenos es cada vez más importante. Si consideramos que el proceso de Bolonia tiene ya más de 15 años, parece un rezago de tiempo razonable para que en Chile comencemos a considerar una nueva reforma de la estructura de títulos y grados, y de las correspondientes atribuciones institucionales, características fundamentales del sistema de educación superior nacional.



Cuarto coloquio

---

# Los cambios y reformas necesarias hoy de acuerdo al desarrollo educativo del país

Giorgio Jackson Drago

Juan José Ugarte Gurruchaga

Sergio Bitar Chacra





**Giorgio Jackson Drago**  
 Presidente de la Federación  
 de Estudiantes de la Pontificia  
 Universidad Católica de Chile

.....

## Lineamientos para las reformas necesarias en la educación superior

El diagnóstico general sobre la educación superior chilena es sumamente claro y explícito: existen escasas características para poder denominarlo como un verdadero "sistema". Las piezas que lo componen no se interconectan de forma eficiente, tanto al interior de la educación terciaria como con las partes que la rodean, esto es, la educación secundaria y el mercado laboral. Esto, probablemente, tiene su causa en la evidente desregulación con el que ha convivido este sector, cuya expresión máxima se vivió a finales de los ochenta con la creación inorgánica de múltiples instituciones de educación superior. Como consecuencia, existen graves problemas en torno a la calidad que imparten estas instituciones, que se evidencian en distintos indicadores. Así también, esto ha generado bastante segregación e inequidades, cuestión que se traduce en que hoy día existen universidades para ricos, universidades para clase media y universidades para pobres. Además, la carga del financiamiento que recae sobre la familia es injusta, insostenible y perversa.

A lo anterior hay que agregarle que la excesiva competencia dentro del denominado "sistema" de educación superior no se da sobre la base de mejores precios –ya que a mayor demanda los precios no bajan– sino que a través de la publicidad, la cual determina la competencia por los distintos sectores socioeconómicos que demandan ingresar a este nivel de educación (Meller, 2011). Eso es lógico, ya que la publicidad logra instalarse cuando el precio que se cobra por el producto es mayor que el costo marginal; y precisamente son los precios de los aranceles los que han estado incrementándose sucesivamente,

---

tanto en las universidades del Consejo de Rectores (CRUCh) como en las universidades privadas (CNED, 2011).

Todo lo anteriormente mencionado, entre otras problemáticas, hace concluir que la educación superior está en crisis y que los desafíos para destrabar o salir de esta van más allá de corregir las "imperfecciones del mercado". El motivo de la mencionada crisis no es la emergencia de instituciones privadas, sino el desmantelamiento paralelo del que ha sido objeto el sistema público de educación, en todos sus niveles. Este ha sido abandonado a su propia suerte, dentro de un mercado competitivo y opaco. En buenas cuentas, hay serios problemas que pueden ser tratados desde dos perspectivas o unidades temáticas: institucionalidad y financiamiento.

## I. Institucionalidad

La coherencia y consistencia del "sistema" de educación superior no es la adecuada para el desarrollo del país. Cuando uno aprecia este "sistema" de forma vertical constatamos que la articulación entre los distintos niveles padece de innumerables barreras, principalmente de tipo financiera y administrativa, entre otras. Asimismo, desde la perspectiva horizontal se observa una conexión débil en función de las alternativas de proseguir estudios o cambio de carrera o programa, sobre todo por el esquema de las ayudas estudiantiles. En la práctica, esto se traduce en incapacidades de fomentar un sistema que apunte al desarrollo del país sobre la base del diálogo y la colaboración, como por ejemplo entre el mundo educativo y el sector productivo (CNED, 2010).

Lo anterior, de alguna forma, se explica por la desarticulación flagrante del sistema, el cual se explica también por la heterogénea calidad que muestran las distintas instituciones participantes. Sin embargo, esta no es la causa última; efectivamente, los distintos grados de calidad no radican meramente en la existencia de instituciones privadas, sino en la mercantilización de la educación, como se ha dicho, en todos sus niveles, que ha tenido como efecto último el desmantelamiento de la educación pública, sobre todo en el sector técnico (Cenda, 2011).

Ahora bien, hay distintas formas de apreciar las diferencias entre las instituciones de educación superior. Entre ellas cabe destacar la calidad laboral de los docentes, que se refleja en sus condiciones laborales para la docencia y la investigación; la calidad misma de los académicos; la tasa de retención de sus programas formativos; las actividades de extensión; su selectividad, entre otros indicadores. Un buen ejemplo de aquello es la tipología construida por un estudio de este mismo Foro Aequalis (Torres & Zenteno, 2011). De acuerdo a este estudio, y ahí la preocupación de los estudiantes, en las universidades denominadas "docentes no selectivas de tamaño mayor", que son seis instituciones privadas que de algún modo no respetan el "espíritu de la ley" al lucro, captan el mayor número de matriculados, superando a las "de investigación", que incluyen a la Pontificia Universidad Católica de Chile, la Universidad de Chile y otras tres pertenecientes al CRUCh. Es decir, durante los últimos años, desde el 2005 al 2010, el crecimiento de la matrícula por tipo

de instituciones se ha dado principalmente en las instituciones "docentes no selectivas de tamaño mayor", las cuales además han estado recibiendo a los estudiantes de menores recursos (Torres & Zenteno, 2011). Esa es la preocupación esencial: los nuevos estudiantes que están ingresando a la educación superior lo hacen a través de instituciones, universidades en este caso, de baja calidad, lo cual atenta contra las expectativas de estos sectores sociales, socavando, por lo tanto, sus anhelos de movilidad social efectiva.

Como se dijo, esta dispar calidad puede ser apreciada desde distintas brechas. Efectivamente, una de ellas es la calidad laboral de los docentes; mientras que las universidades "de investigación" tienen cuatro académicos con jornada completa por cada cien estudiantes, las "docentes no selectivas de tamaño mayor" ni siquiera alcanzan a tener un académico con jornada completa por cada cien estudiantes. Adicionalmente, la calidad de los docentes, entre estas dos tipologías, es notoria: las universidades "de investigación" tienen el 43% de sus académicos con grado de doctor, mientras que las "docentes no selectivas de tamaño mayor" del total de sus docentes, tan solo el 3% de ellos tiene grado de doctor (Cenda, 2011).

Otro indicador pertinente a este tema, dice relación con la tasa de retención de sus estudiantes. Al realizar el mismo ejercicio anterior se observa una tendencia similar: las universidades que están al fondo de la tipología obtienen magros resultados en la tasa de retención bruta (Torres & Zenteno, 2011). En buenas cuentas, la diversidad de universidades, traducida en esta tipología, no solo se evidencia en sus proyectos educativos o en el carácter jurídico de cada una de ellas, sino también en las actividades y funciones que realizan, pero principalmente en la calidad al interior de cada una, representadas, por ejemplo, en sus académicos y niveles de investigación y extensión.

La pregunta pertinente es obvia, ¿qué tipo de instituciones debe promover el Estado con el objetivo de construir un sistema de educación superior que mire y se haga cargo del desarrollo del país, tanto en el ámbito social como económico? La respuesta se debe plantear en conjunto con el tema del financiamiento, que se verá más adelante.

Teniendo claro los resultados negativos de la institucionalidad sobre la eficiencia y la calidad de la educación superior es necesario trasladar el tema hacia la equidad. Como muestra el estudio de Aequalis (Orellana, 2011), la expansión de la matrícula en el nivel terciario desde principios de los noventa hasta el día de hoy ha sido significativa, sin embargo, han surgido de forma paralela innumerables inconvenientes. En efecto, aumentó la cobertura de manera notable pero esto no ha significado la disminución de la brecha por quintiles; más bien ha empeorado, es decir, creció más fuerte la expansión en el quintil de mayores ingresos que en el de menores, a pesar de que siete de cada diez nuevos estudiantes de educación superior son primer generación.

Adicionalmente, la distribución de los quintiles por tipo de institución de educación superior, esto es, universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica, se encuentra fuertemente segmentada. Como se sabe, cada quintil representa al 20% de la población, motivo por el cual una distribución igualitaria de estos en la educación supe-

---

rior debiera bordear el mismo porcentaje; ahora bien, la distribución no es homogénea, puesto que, por ejemplo, la participación del primer quintil en las universidades es tan solo de un 9%, mientras que la participación del quintil de mayores ingresos dobla su representación en la población total (Cenda, 2011). Al realizar este mismo ejercicio sobre la base de las tipologías anteriormente mencionadas se constata que existen grandes barreras de entrada para los quintiles de menores ingresos a ciertas instituciones, sobre todo a las universidades, pero además al interior de ellas, a las universidades selectivas y de investigación (Torres & Zenteno, 2011). En virtud de lo anterior se concluye que si bien existe una matriz institucional altamente diversificada (Capes, 2008), también existe una matriz altamente segmentada, en función de los estratos socioeconómicos. Desde luego, esta premisa tiene consecuencias sobre algunos puntos centrales sobre los cuales se basan las políticas públicas en la actualidad, sobre todo en lo relacionado a la idea de que la educación superior es un "ascensor social".

En pocas palabras, la movilidad social depende de cómo la medimos. Si es de forma horizontal o vertical; la primera dice relación con un seguimiento individual del estudiante que ingresa y luego egresa de la educación superior. Se plantea, en este sentido, que al ingresar a este nivel educativo obtendrán ingresos desde tres hasta cinco veces si no hubiesen pasado por él, motivo por el cual la movilidad social es realizable. La segunda, por su parte, entiende que la movilidad social se mide respecto de los ingresos intergeneracionales; desde esta perspectiva, por lo tanto, no hay movilidad social efectiva puesto que la diferencia de salario que se produce al ingresar a la educación superior no representa ningún cambio sustantivo en relación a la clase social que se pertenece, lo que atenta directamente contra la igualdad de oportunidades.

Resumiendo lo anteriormente planteado, la matriz institucional que constituye a las instituciones de educación superior posee serios problemas en cuanto a la eficiencia, la calidad y la equidad. Así, no hay articulación que contribuya a mejorar las coordinaciones e interoperabilidad de las instituciones; existe un sinnúmero de instituciones de baja calidad; y por último, la segmentación por nivel socioeconómico de la oferta de programas e instituciones contiene una inequidad muchas veces soterrada. En definitiva, la total desregulación en este sector ha significado una fuerte carencia de sentido y noción de sistema de la educación superior; en ese sentido, lo que prevalece más bien es una lógica de feudos más que una lógica sistémica.

Como consecuencia, no existe una definición clara de lo que es una institución de educación superior, en todos sus niveles. Lo que es más preocupante, a pesar de ello, es que no está claro lo que queremos de una universidad estatal o, ampliando el concepto, lo que significa una universidad pública.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Es inconcebible que existan sedes de universidades regionales, como la Universidad de Valparaíso, en Santiago, impartiendo programas formativos. Esa demanda la debieran cubrir las universidades instaladas en la capital. Desplazarse a otras regiones tiene su explicación justamente en la necesidad de obtener nuevas fuentes de ingreso, motivados por las ineficiencias del autofinanciamiento.

Por otro lado, en la educación técnica superior ni siquiera hay una definición de lo que es lo público, sino simplemente no hay oferta de este tipo. Es una tarea fundamental desde el punto de vista institucional la existencia de una oferta pública del sector técnico, de modo de desconcentrar este nivel de la educación superior. Esto representaría un paso hacia la constitución del ya mencionado sistema, puesto que la articulación entre las universidades públicas tendría menos trabas administrativas y financieras.

## II. Financiamiento

El diagnóstico es que Chile es el país que menos aporta en gasto público a la educación superior (OCDE, 2009). De este modo, las familias chilenas desembolsaron el 2009 el no despreciable monto de 1.6 billones de pesos para financiar sus estudios, lo cual significa aproximadamente la mitad de los impuestos de la renta ese mismo año (Cenda, 2011). Esto significa un impuesto, presente o futuro, que resulta prácticamente insostenible para las familias y estudiantes.

Este enorme monto puede ser financiado de distintas formas, vale decir, a través de alguna beca, pagando al contado o con un crédito; sobre este último mecanismo cabe hacer un análisis especial. Como se sabe, hay dos tipos de créditos a los que los estudiantes pueden optar, de acuerdo a la institución de educación superior a la cual han ingresado. Uno es el Fondos Solidario de Crédito Universitario (FSCU) y el otro es el Crédito con Aval del Estado (CAE). El primero de ellos para estudiantes pertenecientes al CRUCH, con tasa de interés del 2% y contingente al ingreso (no supera el 5% del ingreso total). El segundo, para todos los estudiantes que pertenezcan a alguna institución acreditada por el Consejo Nacional de Acreditación (CNA), con una tasa de interés promedio de 5,3% y se cobra como una cuota fija mensual.

Este esquema de financiamiento, que efectivamente discrimina a estudiantes<sup>16</sup>, descansa sobre la lógica de que entrar a la educación superior significa una rentabilidad privada tan alta que es plausible que cada uno lo pague de su bolsillo. Sin embargo, este razonamiento no se detiene en el hecho de lo insostenible que es pagar esta suerte de impuesto. Es insostenible puesto que la masificación de la educación terciaria significará en un futuro cercano que los sueldos tenderán a la baja, mientras que la cuota del crédito permanecerá igual y, al mismo tiempo, los aranceles de las carreras también aumentarán si continúa la misma tasa de crecimiento de los últimos años. En un reciente estudio se muestra que el porcentaje del CAE en las remuneraciones de los profesionales significará en promedio el 15% de sus ingresos; y en algunos casos llegará hasta el 30% (Banco Mundial, 2011). Eso es, ciertamente, inadmisibles para la concreción de un sistema de educación superior que tienda a la igualdad de oportunidades.

Adicionalmente, este modelo de financiamiento, fuertemente enfocado a la demanda vía créditos, es sumamente injusto. Lo es porque son los quintiles de menores ingresos quienes optan por financiar sus estudios vía este mecanismo. Esto tiene como resultado una

<sup>16</sup> Sin embargo, también discrimina a las instituciones, pues entiende que no todas son iguales.

---

perversidad flagrante: como se debe pagar la educación superior, los estudiantes más vulnerables deben financiarla a través de un crédito. Ahora, debido a que estos estudiantes tienen mayores barreras para entrar a las instituciones de mayor calidad (de investigación selectivas) ingresan a las instituciones privadas "acreditadas" (principalmente las "docentes no selectivas de tamaño mayor" o al nivel técnico-profesional) de baja calidad; de los estudiantes que logran egresar de estas instituciones –la mitad de ellos no lo hace– prácticamente la mitad no trabaja en lo que estudió (INJUV, 2010). En consecuencia, salen endeudados, sin los ingresos necesarios para solventar la deuda contraída y, que es lo peor de todo, con sus expectativas de movilidad social no cumplidas. Esta cadena de acontecimientos es, de alguna forma, lo que explica el malestar de los estudiantes de educación superior: constatan que sus sueños viven en una constante incertidumbre.

Lo anterior tiene su explicación: las instituciones de educación superior deben autofinanciar todas sus actividades –investigación, extensión y docencia– sobre la base de las matrículas y aranceles que les cobran a sus alumnos; en otras palabras, no son capaces de generar ingresos adicionales que no sea el pago por docencia de pregrado y postgrado de estos. Esto es marcado sobre todo en las instituciones privadas, donde el 88% de sus ingresos de explotación proviene de la familia, mientras que en las universidades del CRUCH el pago de estas llega a un 37% (Cenda, 2011). Estas últimas muestran mayor capacidad de generación de ingresos, principalmente vía fondos de investigación y desarrollo institucional, sin embargo, todavía los estudiantes de pregrado deben de alguna forma subsidiar las actividades de investigación y extensión, puesto que los aportes directos a estas instituciones son insuficientes para el desarrollo estable y a largo plazo de sus actividades fundamentales. En definitiva, la matriz de ingreso de las instituciones de educación superior está marcada fuertemente por la necesidad de cobrar matrículas y aranceles a sus estudiantes.

Respecto a la matriz de gastos, cabe señalar que al comparar las universidades pertenecientes al CRUCH y las universidades privadas, existen dos cuestiones a destacar. Lo primero dice relación con el gasto en remuneraciones; es un lugar común señalar que las universidades del CRUCH son más ineficientes y burocráticas; si bien hay aspectos que se deben corregir, a la luz de ciertos aparatos que traban la realización de las actividades académicas, no es cierto que estas instituciones hagan enormes gastos en su cuerpo académico y administrativo: del total de gastos, las universidades del CRUCH invierten un 58% en remuneraciones, mientras que las universidades privadas un 54%; es decir, no hay grandes diferencias de gastos en sus recursos humanos (Cenda, 2011). Lo segundo dice relación a la comparación entre algunos gastos a estas alturas emblemáticos: gasto en publicidad, en becas y en arriendos y mantención. El 2009 las universidades privadas realizaron gastos en publicidad del orden de 23.000 millones de pesos, mientras las universidades del CRUCH 4.600 millones; en becas de arancel las primeras desembolsaron 6.750 millones y las segundas 17.909; en arriendos y mantención, las primeras 41.965 y las segundas 8.276 millones de pesos (Cenda, 2011). Es evidente, mirando estas cifras, las prioridades de unas y otras. Mientras algunas compiten vía publicidad otras lo hacen a través del prestigio académico; mientras algunas realizan grandes gastos en arriendos –desde donde se concreta el lucro soterrado– otras invierten en infraestructura institu-

cional para el desarrollo del país.

Adicionalmente, el esquema de financiamiento genera procesos negativos sobre la institucionalidad. El gran peso relativo del financiamiento enfocado a la demanda ocasiona una situación perversa: en vez de "nivelar la cancha" hacia arriba lo hace para abajo. La asignación de recursos a la demanda significa que las instituciones deben hacer grandes esfuerzos para captar a ese deseado "cliente". Como se apreció, la forma de hacerlo es a través de grandes gastos en publicidad, lo que tiene como consecuencia la irrupción y emergencia o prevalencia de instituciones dedicadas a la mera docencia. Es decir, a la profesionalización de sus estudiantes, en desmedro del propósito de una universidad, es decir, traspasar conocimiento y también la construcción de ciudadanía. En buenas cuentas, el financiamiento a la demanda ha hecho surgir a las universidades "docentes no selectivas de tamaño mayor", justamente aquellas de menor calidad académica y de retención de sus estudiantes y además las que, de alguna manera, no cumplen con las disposiciones de la ley vigente.

En relación a lo expuesto anteriormente, se puede sostener que los desafíos desde el punto de vista del financiamiento son bastante profundos y sistémicos. A continuación se plantean algunos lineamientos u hoja de ruta para reconstruir el sistema de educación superior, en todos sus niveles.

### III. Desafíos

En términos de institucionalidad, es necesario en un primer momento definir lo que es una universidad, o más bien, qué se entiende por universidad pública. La crisis que actualmente recorre a la educación se puede explicar precisamente por la débil y fragmentada conceptualización de lo que es una institución de educación superior. El DFL N°1 arroja una suerte de "definición", sin embargo, como se ha constatado durante los últimas décadas, en la práctica, aquella no ha logrado potenciar y hacer surgir las universidades de acuerdo a la descripción que contiene. Frente a ello, es preciso regular este concepto de modo que se cumpla con lo escrito, y adicionalmente, establecer objetivos comunes a fin de construir un sistema coherente y consistente. Teniendo una definición que constituya un horizonte común de actividades y prioridades como país, es verosímil pensar en la realización del sistema de educación superior. Sin embargo, caben unas preguntas centrales, ¿cuál será el rol del Estado en este sistema? ¿Tendrá un rol activo o seguirá con su rol subsidiario?

Lo anterior también vale para el sector técnico profesional. En efecto, es urgente construir una oferta pública en este sector. Frente a ello, es sugerente revisar la experiencia del CFT Lota-Arauco, que es el único público y gratuito a lo largo del país. Este CFT puede ser visto como una buena práctica institucional puesto que está íntimamente relacionado con la Universidad de Concepción, de la cual depende, en el sentido de que está articulado de forma administrativa, financiera y curricular, lo cual ayuda para la conformación de un sistema articulado y para la movilidad estudiantil. Uno esperaría, en este sentido, replicar

---

esta experiencia a fin de que en cada región o provincia, dependiendo del tamaño, existiese una universidad pública con su respectivo centro de formación técnica.

Respecto de las instituciones privadas, establecer una serie de regulaciones que apunten a asegurar la calidad que entregan a sus estudiantes. Se debe reforzar o reformar el sistema de acreditación a fin de proteger las expectativas de calidad que han puesto los estudiantes en aquellas instituciones.

Igualmente, debiera existir un imperativo moral –traducido en ley– para evitar la prosecución del lucro en cualquier nivel de la educación superior. Como se ha mostrado, ninguna universidad que ha perseguido el lucro muestra resultados destacables, debido a que han quedado clasificadas dentro de “docentes no selectivas de tamaño mayor”. Es más, se puede mostrar que existen evidencias de segregación en estas instituciones. Lo esencial, por lo tanto, es eliminar la noción de lucro al interior de la educación, más allá de que esto no sea la causa principal de la mala calidad de estas instituciones. Aquí el asunto es más bien de sentido, de principios, que de una racionalidad instrumental con arreglo a fines.

En términos de financiamiento, revitalizar, en primer lugar, a las instituciones que son del Estado, a fin de que puedan desarrollar un proyecto adecuado a las necesidades del país. En segundo lugar, es imperioso disminuir la carga a las familias, que como se dijo equivale a 1.6 billones de pesos anuales, en su conjunto. El mecanismo para realizar esta tarea radica en financiar directamente a las instituciones con fondos basales de libre disposición para que estas no carguen los costos de todas sus actividades a los estudiantes, principalmente de pregrado. Rebajar esta carga a través de la inyección de mayores recursos al sistema del CAE solo traslada el tema del lucro al sistema financiero.

En definitiva, se trata de fortalecer el financiamiento a la oferta en el largo plazo, con el objetivo de avanzar hacia la gratuidad. Sin embargo, mientras existan las ayudas estudiantiles, estas deben por lo menos asegurar el acceso y permanencia a través de becas completas a los siete primeros deciles; para el resto una combinación de becas y créditos, atingentes a sus ingresos.

Resumiendo, no basta con asegurar la calidad de la educación independientemente de cómo se lleve a cabo; es necesario, al mismo tiempo, configurar el contexto de desarrollo para aquella. ¿Qué significa esto? Constituir un sistema de educación superior que tenga como eje principal la integración y cohesión social de acuerdo a parámetros de calidad, sin embargo, esta última debe ser el respaldo de la primera y no al revés. No sirve de nada tener instituciones de calidad y excelencia académica si ellas no contribuyen a crear una sociedad más igualitaria. No sirve tener *ghetos* de calidad y por lo tanto seguir con la segmentación social. Es plausible, en buenas cuentas, pensar un sistema de educación que genere valor a través de la inclusión social de sus participantes.

## Referencias

Banco Mundial (2011). *Informe programa de Crédito con Aval del Estado (CAE) de Chile*. Sector de educación, América Latina y el Caribe, Banco Mundial.

CENDA (2011). *Informe de educación superior: problemas y propuestas*. Santiago: Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo.

CNED (2011). *Índices 2011*. Consejo Nacional de Educación. Disponible en: <http://indices.cned.cl/>

OCDE (2009). *La educación superior en Chile*. OCDE y Banco Mundial.

Meller, P. (2011). *Universitario: ¡el problema no es el lucro, es el mercado!* Santiago: Uqbar Editores.

Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior (2008). *Los desafíos de la educación superior chilena*. Gobierno de Chile.

Orellana, V. (2011). *Caracterización social de los estudiantes de educación superior en Chile, en Nueva geografía de la educación superior y de los estudiantes. Una cartografía del sistema chileno, su actual alumnado y sus principales tendencias*. Chile: Foro de Educación Superior Aequalis.

Torres, R. & Zenteno, M. L. (2011). *El sistema de educación superior: una mirada desde las instituciones y sus características, en Nueva geografía de la educación superior y de los estudiantes. Una cartografía del sistema chileno, su actual alumnado y sus principales tendencias*. Chile: Foro de Educación Superior Aequalis.

Sepúlveda, L. & Ugalde, P. (2010). *Trayectorias disímiles y proyectos individualizados: origen y experiencia educativo-laboral de los estudiantes de centros de formación técnica*. En revista *Calidad de la Educación del Consejo Nacional de Educación*. Chile: CNED.





**Juan José Ugarte Gurruchaga**  
 Jefe de la División de Educación  
 Superior

Arquitecto de la Pontificia Universidad Católica; se desempeñó como vicerrector académico de la Pontificia Universidad Católica de Chile (2005-2010). Posee una amplia experiencia en el mundo académico y profesional, concentrándose en los últimos años en la gestión, docencia e investigación universitaria. Ha sido director de la Escuela de Arquitectura, decano de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos y además uno de los principales promotores de proyectos de renovación curricular de la Universidad Católica denominado "College UC".

.....

## Políticas de educación superior: bases para un acuerdo

Agradezco la invitación y la posibilidad de participar en este panel. La voluntad y la vocación que tiene el Ministerio de Educación y este gobierno es encontrar los espacios de consenso con el fin de construir política pública en educación superior con un enfoque de largo plazo. Por lo mismo el título de esta ponencia: "políticas de educación superior, bases para un acuerdo".

### I. Marco conceptual

En primer lugar, entendemos la educación superior como una política de Estado. Lo anterior se puede ejemplificar como una "carrera de relevos", en que cada corredor entrega el testimonio al que sigue al final del tramo recorrido. Así, hemos recogido el testimonio del gobierno anterior, específicamente de las autoridades del Ministerio de Educación y al finalizar nuestro gobierno vamos a entregar el testimonio a las nuevas autoridades, razón por la cual esta es una carrera de largo aliento, con etapas, siempre con vértigo y velocidad. Por cierto, suponer que en un periodo de cuatro años es posible definir y proyectar en el largo plazo los ejes estructurales de la educación superior y ejecutar toda la agenda es totalmente ilusorio, por lo tanto, nos colocamos de manera realista en esa perspectiva de desarrollar la política de educación superior como una política de Estado.

En segundo lugar, entendemos que la educación superior es un pilar fundamental del

---

desarrollo de nuestro país, respecto de lo social, lo cultural, lo económico, lo científico y lo tecnológico.

Reconocemos, en tercer lugar, que nuestro sistema de educación superior desde su origen ha sido construida a través de una matriz mixta, pública y privada, que ha generado las capacidades que tenemos hoy día como país para ofrecer un sistema de educación superior que es, más allá de las críticas que podamos compartir, el sistema líder de educación superior de Latinoamérica. Hay cuatro países que buscan reconocer nuestros títulos profesionales con sus sistemas educativos: México, Colombia y Argentina. Adicionalmente, está la oferta concreta de Italia y España para tener el reconocimiento de títulos debido a que reconocen las capacidades de nuestro país para desarrollar un sistema a partir de esta matriz mixta.

En cuarto lugar, en educación superior coexisten tres tipos de instituciones: centros de formación técnica, institutos profesionales y universidades. Por lo tanto, cuando hablamos de educación superior no se trata solo de analizar el sistema universitario, sino el conjunto de instituciones que lo componen. En ese sentido, conviene también distinguir las instituciones estatales y las instituciones denominadas como públicas, ya que cumplen un rol particular dentro del sistema y, por ende, no son asimilables directamente a sus pares, puesto que son parte del Estado, en función de sus metas y actividades.

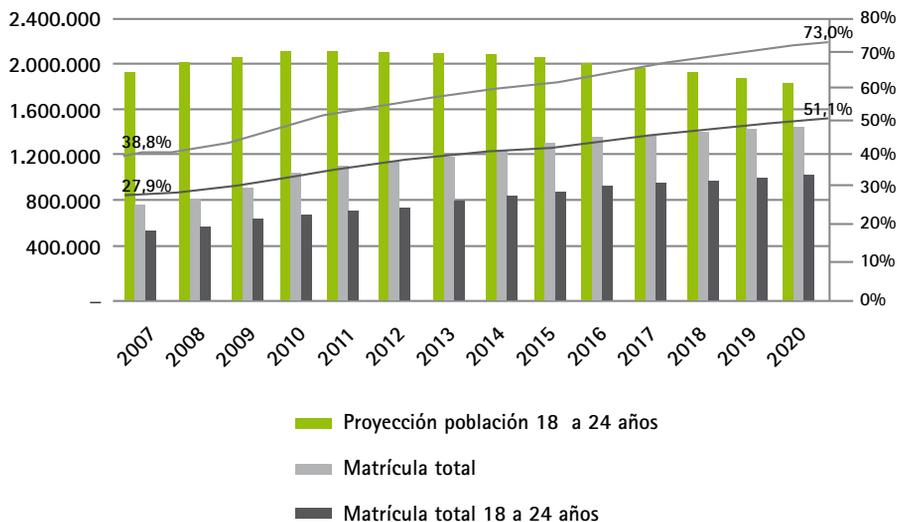
En quinto lugar, valoramos las universidades, los centros de formación técnica e institutos profesionales ubicados en regiones; si aspiramos a tener un país desarrollado de forma integral, el desarrollo de las instituciones regionales debe entregar mayores oportunidades a las personas y de desarrollo de sus comunidades y entorno, puesto que ello tiene directa relación con nuestro proyecto de país.

Indudablemente tenemos que atender los nuevos desafíos del sistema; sin embargo, la discusión ha estado muy concentrada en los temas de estructuras y nos hemos referido muy poco a los temas de contenido. Frente a esto último, ¿cuáles son los desafíos en los aspectos pedagógicos, en los aspectos de las articulaciones de los grados, en los términos de desafío de innovación, de emprendimiento, de ciencias? Estas problemáticas, que han estado un tanto ausente del debate público, debieran ser parte de la otra mitad de la discusión.

## II. Cobertura

¿Qué ha ocurrido durante los últimos treinta años en la educación superior? Hay que ser honestos al realizar el correspondiente diagnóstico, puesto que el recorrido ha sido, cabe destacar, exitoso: de 200.000 a un millón de estudiantes y una tasa de cobertura del 52%, lo que significa que estamos tocando por abajo a los países de la OCDE en términos de la cobertura en la educación superior. A eso hay que sumarle que siete de cada diez jóvenes que ingresan a la educación superior son de primera generación. Si se proyectan estas tendencias, para el 2020 podríamos llegar al orden de 73% de cobertura bruta y del 51% de cobertura neta, como se aprecia en el siguiente gráfico.

**Gráfico 1**  
**Proyección de cobertura al 2020**



Fuente: SIES, Mineduc

La media de la OCDE es de 65% de cobertura. O sea, estamos como sociedad en buen camino para alcanzar, al final de esta década, a convertirnos en un país desarrollado. La educación superior está haciendo su parte en esta compleja tarea, en virtud de posicionar al país en el ambiente del desarrollo de las capacidades de sus estudiantes.

### III. Oportunidades

¿Qué significa hoy día la educación superior para las familias chilenas? Esta es, sin lugar a dudas, el gran ascensor social de Chile. No obstante esto, los jóvenes que logran completar sus proyectos educativos y titularse son solamente la mitad del total de matriculados. En ese sentido, la deserción del mundo técnico profesional se debe fundamentalmente a temas de ayudas económicas, mientras que la deserción en la educación superior en general es por temas vocacionales. En un segundo orden, la deserción en las universidades es por temas económicos y en tercer lugar por rendimiento académico. Así también, en los centros de formación técnica e institutos profesionales, la primera razón es la económica; la segunda es la gran fragilidad que tiene en términos de estabilidad laboral, debido a que se cambian de comunas, de región o de provincia por lo que tienen que desertar de sus estudios; la deserción por rendimiento académico es recién la tercera variable explicativa. Por lo tanto, si se quiere resolver el tema de la deserción, hay que implementar medidas focalizadas para su efectiva realización.

De este modo, un joven que logra titularse tiene rentas de dos, tres o hasta cinco veces superior en comparación del que egresa solamente de la enseñanza media. Hay estudios,

---

realizados tanto por José Joaquín Brunner (2007) como por Claudio Sapelli de la Pontificia Universidad Católica de Chile, que señalan que la rentabilidad privada es entre el 20 y el 22% en Chile. Por lo tanto, existe por un parte apropiación social y por otra apropiación privada de la educación superior; la primera explica la inversión del Estado y sus respectivas prioridades en este sector.

Como se dijo, la tasa de cobertura bruta en educación superior es de un 52%. Ahora bien, ¿cuál es la cobertura preescolar? Menos del 40%. El premio Nobel de economía, James Heckman, señaló en una vista durante el gobierno de la presidenta Bachelet, que por cada peso que invierte el Estado en educación preescolar la rentabilidad social se multiplica por diez. Entonces, un país de 15 mil dólares que tiene que focalizar su inversión, debe colocar dentro del conjunto de las demandas prioridades e inversiones que vayan en función de un proyecto de desarrollo de largo plazo.

En el tema de equidad, hay una medición del propio Sapelli (2011) que señala que actualmente si se toma la población entre 25 y 35 años, los niveles de distribución del ingreso en Chile son equivalentes a Suecia. ¿Por qué estos resultados? de manera muy importante por el acceso a la educación superior. Por lo tanto, si se segmentan los temas de inequidad en términos de porcentaje o por cohortes de edad, se aprecia que nuestro país está evolucionando positivamente. No se puede olvidar que para el año noventa, la relación entre el primer quintil y el quinto quintil de cobertura de educación superior era de 5 a 60, es decir, doce veces de diferencia; hoy día es de 20 a 80 por quintil, esto es, cuatro veces.

Como consecuencia, hay que reconocer los avances, es decir, analizar dónde estamos y plantear, al mismo tiempo, ambiciosos desafíos.

#### **IV. El sueño de la familia chilena**

¿Cuál es el sueño de la familia chilena? El 85% de las familias, de los jóvenes, en todas las encuestas, pide mayor acceso. Dicho en otras palabras, es más acceso a la educación superior, menores costos de las carreras y mayor calidad. Eso pide la familia chilena y, por lo tanto, es el principal desafío que tienen todos los actores del sistema.

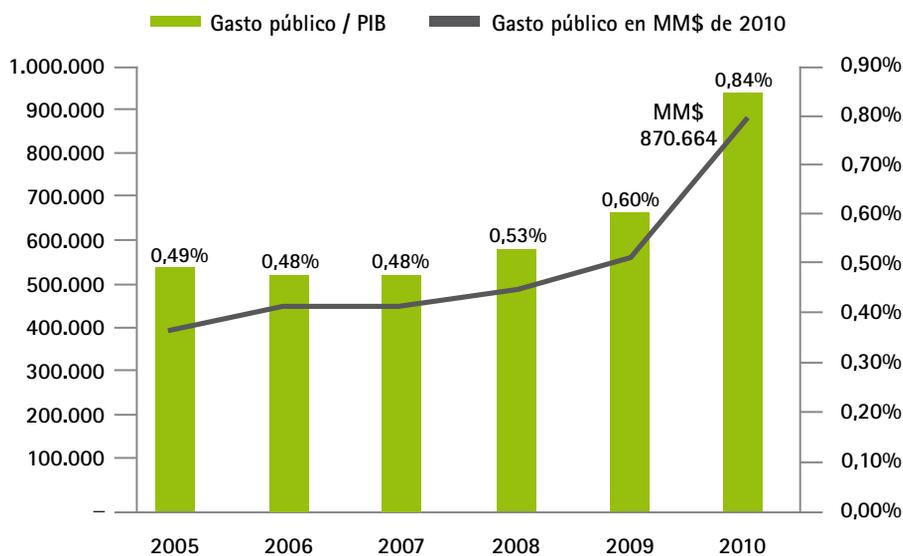
#### **V. Financiamiento**

¿Qué se está haciendo desde el gobierno? En pocas palabras, una agenda de testimonios de cuatro años. Esto implica una inyección inédita de recursos; cuatro mil millones de dólares para educación, de los cuales la mitad estarán destinados a la educación superior y la otra mitad para educación preescolar y escolar, a ser ejecutados en proyectos que van de dos, cuatro y hasta seis años; asimismo, duplicar la subvención preferencial a los estudiantes más pobres, de los quintiles I y II. Esto se podrá lograr como país recién el 2018, lo que implica comprometer de manera significativa los recursos del presupuesto.

¿Cuáles son las curvas de crecimiento? Chile duplicó la inversión del Estado entre el año

2005 y 2010, del 0,45% al 0,84% del producto interno bruto (PIB), como se aprecia en el siguiente gráfico. ¿Dónde han ido fundamentalmente esos recursos? Fundamentalmente a ayudas estudiantiles, cobertura, becas y créditos.

**Gráfico 2**  
**Gasto público en educación superior**



Fuente: Centro de Estudios, Mineduc

¿Qué se quiere realizar en términos de financiamiento estudiantil? En primer lugar, una ley corta. Esto significa reprogramar a 110.000 deudores jóvenes, morosos, que están en Dicom y rebajar en lo inmediato sus deudas. Esto implica, al mismo tiempo, una reestructuración del sistema de ayudas estudiantiles, puesto que no es loable tener un escalón de 40% de becas y después nada; por lo tanto, es necesario tener un sistema escalonado, combinar adecuadamente instrumentos de beca y crédito de forma focalizada. Adicionalmente, rebajar la tasa de interés del Crédito con Aval del Estado (CAE) del 6% al 2%, lo que significa disminuir a 1/3 la tasa del crédito. Cuando se diseñó el Crédito con Aval del Estado, un informe del Ministerio de Hacienda mencionaba que para el Estado el crédito tenía costo cero; además, se especificaba el hecho que la banca tenía la responsabilidad de administración del cobro y la deuda se traspasaba al alumno y el Estado simplemente colocaba una firma. Este año (2011), sin embargo, el ejecutivo invirtió 253.000 millones de pesos -500 millones de dólares- para poder entregar ese crédito con una tasa de interés de 5,3%, por lo tanto, para rebajar hasta el 2% el interés se necesita una inversión significativa, la que irá en directo beneficio de los estudiantes de menores ingresos (el 65% de los deudores CAE provienen de familias de los quintiles I y II).

Ahora bien, comparativamente todavía persisten los desequilibrios entre los dos créditos

---

existentes; el fondo solidario tiene una tasa de interés del 2% y es contingente al ingreso, mientras que el CAE tendría la misma tasa pero no sería contingente. No obstante, hay que dar los pasos de manera responsable y sustentable.

En cuanto al financiamiento institucional, es imprescindible invertir de manera significativa en las universidades estatales tradicionales, en profesores de calidad, en innovación y ciencias y en las instituciones regionales. Avanzar sobre un nuevo estándar de calidad, pues Chile ha desarrollado un sistema de aseguramiento a la calidad que es líder indiscutido en Latinoamérica, sin embargo, hay que fortalecerlo, mejorarlo e incrementarlo.

## **VI. Institucionalidad**

Se debe avanzar en regulación, cuya expresión más visible es la superintendencia y sus actividades de fiscalización: instrumentos para la ley que prohíbe el lucro en las universidades. Hay que avanzar, además, sobre un registro sistemático de los balances financieros de las instituciones. Crear, por lo tanto, los instrumentos políticos para implementar esto: una subsecretaría que sea capaz de administrar el sistema con 178 instituciones y un millón de estudiantes.

También hay que mejorar el acceso y la equidad, promover, por ejemplo, el ranking escolar. Sobre esto último, se ha demostrado que si usamos el ranking escolar se mejoran las condiciones de acceso y equidad y, por lo tanto, es plausible constituir una combinación inteligente con pruebas estandarizadas y ranking, de modo de avanzar en estas variables de alta complejidad.

Por otra parte, generar becas de nivelación académica en las propias instituciones para atender los problemas de deserción. También hay que atender necesidades especiales, puesto que un millón de chilenos tiene discapacidades, donde el sistema de educación superior debe responder adecuadamente. No se puede dejar atrás lo que significa la innovación, la ciencia y la tecnología, esto es, crear centros de excelencia, aumentar programas nacionales de doctorado, avanzar sobre proyectos de desarrollo para un ambiente científico de otra escala, de modo de desarrollar no solo en la base sino que también en la cúspide las capacidades de nuestra educación superior.

## **VII. Próximos pasos**

¿Cuáles son los próximos pasos? Se debe alcanzar un acuerdo nacional, sobre la base de un trabajo consensuado por temas y con todos los actores involucrados: el Ministerio de Educación, los rectores, los estudiantes, los actores relevantes, expertos y sector político, en la construcción de una agenda de Estado para la educación superior. Ello implica avanzar sobre una reforma constitucional que coloque a la calidad en la educación como un derecho, tanto en el nivel preescolar, escolar y superior; la educación es un derecho reconocido en nuestra carta constitucional. Así también, avanzar en las alternativas a la municipalización y crear el fondo de la educación, el cual se crea por ley, es decir, en una

discusión parlamentaria pública. Otros tópicos importantes dicen relación con una nueva ley para las universidades estatales, la modernización de la carrera docente, el sistema de acreditación y las ayudas estudiantiles.

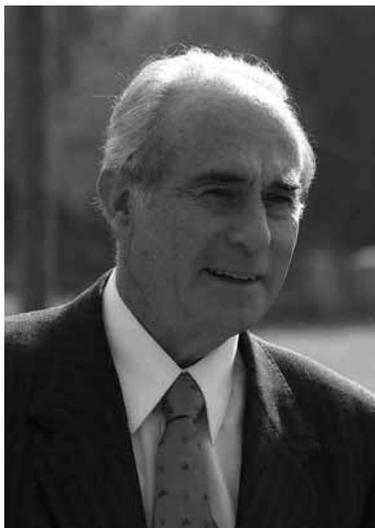
En definitiva, hemos puesto sobre la mesa estos grandes temas y el compromiso verdadero de avanzar sobre las bases de un acuerdo nacional. Se espera que estos desafíos sean asumidos por los distintos actores con la mejor disposición y generosidad.

---

## Referencias

Brunner, J. J. (2007). *Mercados universitarios: El nuevo escenario de la educación superior*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.

Sapelli, C. (2011). *Chile, ¿más equitativo?: Una mirada distinta a la distribución*. Santiago: Editorial Universidad Católica de Chile.



## Sergio Bitar Chacra

Ingeniero Civil de la Universidad de Chile (1963); postgrado en Economía en el Centre d'Etudes de Programmes Economiques, París (diploma, 1965); Master en Administración Pública en la Universidad de Harvard, (MPA, 1971). senador de la República (1994-2002); ministro de Educación (2003-2007); presidente del Partido por la Democracia (2006-2008); ministro de Obras Públicas (2008-2010).

---

## Educación superior en Chile: avances hasta 2010 y nuevos desafíos para el 2020

Si queremos lograr nuevos cambios sustantivos en educación superior, es necesario tener un diagnóstico y una evaluación certeros de los avances e insuficiencias.

Entre 1990 y 2010, casi se cuadruplicó la matrícula en educación superior. Aún más vertiginoso fue el avance entre 2005 y 2010; entonces pasamos de 600.000 a un millón de estudiantes. Así, la cobertura para esa cohorte de 18 a 24 años superó el 40%. Y por vez primera los estudiantes de escuelas técnicas recibieron recursos públicos para financiar sus matrículas. La matrícula se elevó en el periodo 2005-2010, y ese último año, por primera vez, ingresó igual número de jóvenes a carreras universitarias que a las técnicas. Se disparó el número de alumnos que rindió la PSU, impulsado por el anhelo de avanzar y apoyado en las políticas de financiamiento. Evolucionó de 170.000 en 2005 a 250.000 en 2010.

En educación terciaria, técnica y universitaria, se aumentó el financiamiento (crédito con aval del Estado y becas) y se instaló la acreditación de las instituciones y carreras. Mediante estas acciones se ha logrado incrementar velozmente la cobertura y promover alguna mejoría de la calidad. Asimismo, se consiguió la ampliación del financiamiento a la educación superior y su extensión a jóvenes de menores ingresos en universidades y centros de formación técnica (CFT). En postgrado, la creación del sistema Becas Chile está expandiendo aceleradamente el capital humano avanzado del país. Durante la última década

---

se avanzó bastante en capacidad de investigación e infraestructura, gracias a la ley que estableció un royalty a la gran minería del cobre y que creó el Consejo de la Innovación. Los programas de infraestructura del Mecesup también expandieron esas capacidades. Estos logros exigieron derrotar enormes adversarios. En educación superior predominan intereses privados. En efecto, el proyecto de ley de acreditación de la calidad de las universidades enviado al Congreso en 2004 recibió una inmediata embestida de los propietarios y directivos de las universidades privadas. El proyecto de crédito estudiantil con aval del Estado se tramitaba paralelamente en el Congreso. Los grupos opositores repudiaban el de acreditación y aplaudían el de créditos estudiantiles. Para avanzar hubo que ligar ambos proyectos: únicamente habría crédito a los estudiantes de universidades acreditadas. El Estado no puede destinar recursos sin garantía de calidad.

La acreditación era indispensable para corregir la mala calidad de la enseñanza que constataban los propios alumnos, así como evitar un pago excesivo de las familias en un sistema pobremente regulado. La derecha arguyó el peligro de una intervención del Estado. Se alegó que las agencias encargadas de evaluar responderían a los criterios de las universidades históricas y que impondrían sus modelos, limitando la innovación. Se invocó la intocable "autonomía" de las universidades para crear las carreras, decidir sus currículos y juzgar sus resultados por sí solas. El argumento era simple: el mercado decide, los alumnos y sus familias eligen.

Las 25 universidades del Consejo de Rectores, aquellas históricas que existían antes de las normas decretadas por la dictadura en 1980, aceptaron y respaldaron el proyecto del gobierno. Varias privadas iniciaron un intenso lobby. La derecha bloqueó y luego intentó minimizar la regulación del Estado. La Concertación reaccionó propiciando la obligatoriedad de acreditar todas las carreras, no solo medicina y pedagogía, como contemplaba el proyecto original del Ejecutivo. El desenlace: cerca de 800 indicaciones en la Comisión de Educación del Senado. En un primer momento, me parecieron infranqueables.

Pero el argumento de la calidad en la educación superior fue ganando adeptos. Alumnos y familias, especialmente las de ingresos medios y bajos, querían proteger su enorme inversión en tiempo y dinero. Finalmente, el proyecto corregido se transformó en ley e incluyó la obligatoriedad de acreditar las carreras de pedagogía y medicina.

Hoy, prácticamente nadie discute la conveniencia de esa ley. Sin embargo, su aplicación ha sido débil, ha contado con pocos recursos y escasa supervisión de las agencias. La práctica nacional y la experiencia internacional nos permitirán perfeccionar procedimientos, estándares y mediciones. Pero es innegable que la ley ha permitido, al igual que la evaluación docente, que universidades y maestros se autoevalúen y mejoren.

En educación superior se impulsó otra iniciativa para dar más acceso a jóvenes de los tres primeros quintiles a carreras universitarias y técnicas: los créditos con aval del Estado. Solo existía un sistema de crédito para los estudiantes de Consejo de Rectores. Muchos jóvenes de sectores modestos, contando con mérito y puntaje, no podían acceder a otras universidades privadas ni a carreras técnicas por falta de recursos de sus familias. Tam-

poco podían acceder a créditos bancarios y los de Corfo eran caros. El Estado no disponía entonces de suficientes recursos fiscales para resolver de manera masiva esa necesidad de acceso. La idea de otorgar el aval del Estado, permitiendo que las familias más modestas no tuvieran que pagar sino que el profesional lo haría al salir, abrió las puertas.

No fue fácil dar el paso. Los dirigentes estudiantiles de las universidades del Consejo de Rectores rechazaron inicialmente la idea y pidieron la expansión de su propio sistema. Algunos expresaron su preocupación porque su sistema de crédito estatal, directo a los estudiantes, con interés fijo de 2%, fuera reemplazado por el nuevo, a tasas de interés más altas.

Las protestas se propagaron. Se iniciaron conversaciones directas con los dirigentes. La dificultad de los cambios se origina siempre en la oposición de los que sienten amenazados sus derechos y el escaso o nulo apoyo de los que serán favorecidos. Al final, se logró un valioso acuerdo. Se otorgaron recursos suficientes para cubrir el pago de un "arancel de referencia" a los alumnos de los tres primeros quintiles y a una parte del cuarto, incrementado a su vez las becas. El acuerdo contribuyó, en 2005, a la aprobación en el Congreso de la ley de Crédito con Aval del Estado, que se puso en marcha el 2006.

Además, se pudieron reformar los estatutos de la Universidad de Chile, las demás estatales no dieron el paso. ¿Por qué las demás universidades estatales no cambiaron sus estatutos? Vigentes desde la dictadura, tales estatutos confieren alto poder al rector, en esos tiempos designado por el gobierno de facto. A pesar de requerir a los rectores, sus universidades no siguieron el ejemplo de la Universidad de Chile.

Tampoco conseguimos corregir el trato discriminatorio de la ley vigente contra las universidades estatales, sujetas a controles ex ante de la Contraloría General de la República, mientras las privadas actúan sin restricciones ni transparencia, incluso cuando reciben fondos públicos. Además, burlando el carácter de instituciones sin fines de lucro, ciertas universidades privadas constituyen consorcios inmobiliarios, luego cobran arriendos por las dependencias que ocupan las universidades, generando utilidades por esa vía.

Es apremiante modificar las normas de gestión de las universidades estatales, de su organización institucional y el incremento de los aportes públicos. Se trataba y se trata ahora de autorizar a las públicas a decidir sin autorización previa, sino con revisión posterior de la Contraloría y a contratar con la banca préstamos de largo plazo para su expansión, como las privadas.

Esta iniciativa chocó con dos detractores principales: el Contralor General de la época, quien se opuso a suprimir la fiscalización ex ante argumentando riesgos de corrupción y la negativa del Ministerio de Hacienda, que deseaba preservar un control del gasto de las universidades estatales. Esos dos cambios no fructificaron. Siguen pendientes.

---

## I. Nuevos desafíos y propuestas

Ahora viene una nueva etapa. Corresponde emprender un cambio legal, institucional y financiero de la educación superior. Para ello, es imperativo estructurar un acuerdo político.

¿Por qué? En educación media alcanzamos cobertura casi total en 2010, pero hubo rezago en la formación de profesores y el aprendizaje en el aula. Tampoco corregimos con la intensidad necesaria las desigualdades y la segmentación, que persisten, dañando la igualdad y la calidad. Urge ahora evitar que nos pase lo mismo en educación superior: fuerte expansión de la cobertura y débil resguardo de la calidad. A comienzos del siglo XXI la educación terciaria equivale a lo que a mediados del siglo XX era la educación secundaria. No podemos atrasarnos. Para acelerar el paso, así como el Estado aseguró progresivamente la gratuidad de la educación escolar, realizándose una reforma constitucional en 2003 para garantizar la educación secundaria, también el Estado debe elevar el financiamiento a la educación superior, universitaria y técnica. Aquí hay un atraso mayor, que recae desproporcionadamente en los estudiantes y sus familias.

Sin embargo, se han acumulado necesidades que ameritan una reforma mayor, que aborde cinco aspectos: 1) continuar la ampliación de la cobertura, 2) mejorar la acreditación de la calidad, 3) realizar una reorganización institucional, 4) elevar el financiamiento y 5) acrecentar la investigación científica y tecnológica.

### 1. Ampliar la cobertura

Si cubrimos algo más del 40% de la cohorte de 18 a 25 años cursando educación superior en 2011, bien podemos alcanzar al 80% de esa cohorte antes de 2020, proporción que ya alcanzó Corea del Sur.

¿Qué pasos dar para lograrlo?

Deben impulsarse varias acciones simultáneas:

Primero, acrecentar los aprendizajes en la educación media, reforzando 7° y 8° básico y reducir la proporción de jóvenes que deserta antes de terminar ese nivel. Segundo, instalar más propedéuticos en las universidades para nivelar la formación escolar de muchos buenos alumnos provenientes de la educación municipal pública y dejarlos en condiciones de triunfar en la educación superior. Tercero, ampliar la cobertura y mejorar la calidad de las carreras técnicas. Y, cuarto, incrementar el financiamiento en becas y subsidiar las tasas de interés de los créditos, para aliviar a las familias de ingresos medios y bajos, que aportan una proporción a veces insostenible de sus ingresos a la educación de sus hijos.

La deserción en la educación superior es alta y la permanencia larga. La mayor parte de los jóvenes que abandonan argumentan razones económicas. En consecuencia, para asegurar el término de los estudios en un plazo razonable no debe faltar el apoyo económico a los

estudiantes meritorios que carecen de sostén familiar. El Estado debe asignar crecientes recursos en ayudas a los estudiantes durante los próximos años.

## 2. Mejorar acreditación para garantizar la calidad

La acreditación, inicialmente voluntaria, exigida por ley desde 2006, ha inducido comportamientos más rigurosos y transparentes en las instituciones académicas. Fue un paso adelante. Sin embargo, hay diversos procedimientos que deben ser reexaminados y refinados.

En Chile se registran cerca de 200 instituciones de educación superior, 60 de ellas universidades, 25 pertenecientes al Consejo de Rectores, de las cuales, 16 son estatales. Hay más de 40 institutos profesionales, sobre 70 centros de formación técnica y 15 instituciones de las Fuerzas Armadas (CNA, 2010). Las carreras se cuentan por miles.

Esta expansión un tanto descontrolada acaeció en 1983, desatada por las nuevas normas dictadas en dictadura y consagradas en la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) promulgada en marzo de 1990, a días del fin de la dictadura, sin Congreso, ni partidos, ni libertad de expresión.

Sólo en pedagogía se ofrecen más de 700 carreras. De éstas, según cifras de la Comisión Nacional de Acreditación, cerca del 60% están acreditadas y -de ese porcentaje- el 60% consigue acreditarse por menos de tres años, plazo brevísimo que evidencia importantes falencias. Aplicar con severidad los sistemas de acreditación a las carreras de pedagogías tiene la más alta prioridad. La que no apruebe no debe continuar.

¿Qué le ocurre al que no quiere acreditarse o que no pasa la acreditación? No basta con excluirlos de los aportes públicos, como establece la ley vigente. El incumplimiento de la acreditación debe generar sanciones y éstas deben ser informadas a los estudiantes y sus familias. Es indispensable corregir lo que no se logró aprobar por oposición de los parlamentarios de derecha: transparencia de información académica y financiera de las universidades privadas.

También es paupérrima la calidad de muchos centros de formación técnica. Algunos se asimilan más a un negocio que a un centro académico. Su acreditación es primordial. Para que estas carreras tengan éxito es indispensable mejorar su conectividad con carreras universitarias, instalar más CFT en regiones para que se fortalezcan las capacidades regionales y su vinculación con el sector productivo. El sistema debe poseer flexibilidad para promover el egreso y el retorno: estudiar, trabajar y volver a los estudios.

Entre los cambios que sugieren la experiencia nacional y la internacional menciono la fijación de estándares más precisos y medibles, adaptados a la diversidad de universidades, pues las hay de muy distinto nivel, elevar los requisitos de calidad de los evaluadores y las agencias, nacionales e internacionales y contemplar el seguimiento de las decisiones que se van adoptando por cada universidad y en cada carrera entre una y otra evaluación.

---

Estos antecedentes deben ser difundidos, con normas exigentes de transparencia, a las familias y opinión pública en general.

### 3. Nuevo marco regulatorio para las universidades

El tercer campo de acción es la normativa legal que rige las instituciones universitarias y técnicas. ¿Qué modificaciones impulsar?

- Las universidades estatales deben contar con normas de gestión flexibles, con las consiguientes exigencias de transparencia y rendición de cuenta. La actual legalidad coloca a las universidades estatales en desventaja ante las privadas: las somete a la Contraloría General de la República, la trata como organismos públicos y a los académicos como funcionarios, no les permite financiarse en la banca sin autorización del Ministerio de Hacienda. Están sometidas a una legislación discriminatoria.
- Las universidades estatales deben contar con un trato preferencial del Estado. Ellas cumplen funciones vitales para el desarrollo en democracia. A lo menos cuatro razones justifican la necesidad de apoyarlas y promover su expansión. En primer lugar, como ya lo destacué al hacer un paralelo con la misión y funcionamiento de las universidades privadas, las universidades estatales constituyen el espacio para la formación de nuevas generaciones en los valores de libertad, el cultivo de un pensamiento laico, plural, republicano y crítico de la sociedad. Segundo, en éstas se asegura un acceso libre, por talento y mérito, sin discriminación por religión, raza ni situación económica. Tercero, las universidades estatales son instituciones a las cuales la sociedad les encomienda elaborar diagnósticos y propuestas para superar los grandes desafíos y necesidades nacionales y regionales, así como promover el desarrollo del país, formando profesionales de calidad en las áreas donde las regiones poseen ventajas comparativas. Cuarto, el Estado les encomienda el avance científico y artístico-cultural, la formación de doctorados y postgrados y les exige ser vanguardia de excelencia en docencia e investigación.
- La organización de las universidades del Estado requiere enmiendas para cumplir mejor los propósitos mencionados. Debe modificarse el sistema de elección de las máximas autoridades, para que ellas respondan a la sociedad y a los objetivos y tareas que ésta les encomienda, a cambio de un financiamiento público especial. La forma de gobierno de las universidades estatales— su estructura directiva, generación de las autoridades, organización, atribuciones y controles— es deficiente. Al radicar la elección de las autoridades en los propios académicos y personal del plantel, se corre el riesgo de responder sólo a la lógica interna, configurándose una suerte de cooperativa de académicos, perdiéndose de vista los requerimientos que la sociedad les encomienda.
- A la vez, las universidades estatales deben configurar una red entre todas ellas, mejor coordinada, sin duplicaciones, con equivalencia de créditos, títulos y estándares internacionales.
- La universidad estatal que no se acredita no está cumpliendo su misión y, en consecuencia, no podría merecer un trato público preferente. Incluso no se justificaría la permanencia de una universidad estatal incapaz de pasar una acreditación. Tal

situación desprestigia a las demás, entre las cuales destacan las mejores de Chile y de las regiones del país.

- También se requieren modificaciones legales para regular a las universidades privadas. La ley establece que las universidades son instituciones sin fines de lucro. Sin embargo, esta norma se ha eludido, creándose empresas inmobiliarias que extraen utilidades que se destinan a propósitos no educativos. Un cambio legal es indispensable para impedir estas distorsiones. Existen variadas propuestas para reorganizar, que deben abordarse con prontitud.
- Paralelamente, las universidades deben establecer un sistema de tres niveles (licenciatura, maestría, doctorado) que les otorgue más flexibilidad, acorte carreras innecesariamente largas y reduzca la alta deserción. Asimismo, debe separarse el otorgamiento del título académico de la licencia profesional, dejando el primero en manos de la universidad y el segundo en organizaciones profesionales mandatadas por el Estado, como ocurre en los países desarrollados, lo que en Chile sólo se aplica en el caso de los abogados.
- La nueva política de educación superior debe generalizar con más celeridad en Chile los acuerdos de Bolonia, relativos a la equiparación de títulos y a la equivalencia de créditos académicos. El informe de expertos (OECD, 2009) proporciona diagnósticos y recomendaciones de valor para iniciar lo que allí denominan "reformas de segunda generación".

#### 4. Aumentar el financiamiento público

Se requiere aumentar los recursos públicos a la educación superior chilena. Chile es el país de la OCDE con menor proporción de aportes estatales a la educación terciaria. El financiamiento de la educación superior constituye el núcleo central de la reforma. Aunque la expansión de este nivel ha sido sustantiva -con crecientes aportes estatales en financiamiento estudiantil, infraestructura, laboratorios, bibliotecas, becas y fondos concursables- la proporción financiada por el Estado es baja, lo que carga un peso desmedido sobre las espaldas de las familias de clase media y de menores ingresos. Cerca del 80% del financiamiento de las universidades públicas proviene de matrículas, más aun en las universidades privadas que no realizan investigación, lo que desata entre ellas una competencia sólo comparable al negocio de "retail". En 2010, el gasto en publicidad para captar matrículas fue superior a lo destinado a investigación.

- El Crédito con Aval del Estado ha sido una palanca para permitir a jóvenes de menores recursos el acceso a la educación superior. Permitió pasar de 20.000 en 2006 a 360.000 en 2011. Si bien ahora son muy pocos los que han egresado y están sirviendo el crédito (menos de 10.000, y la mayoría de carreras cortas) su número crecerá con prontitud y el monto de su deuda se puede y se debe reducir ahora, con subsidios a la tasa de interés, fijando un pago máximo que no exceda el 10% de la renta que perciben los egresados. Hay carreras de interés social y menor renta a las que el Estado debe compensar. Este sistema debe ser entendido como un mecanismo de transición, para desembocar pronto en una corporación pública que maneje todas las ayudas estudiantiles (becas y créditos).

- Promover las carreras prioritarias destinando más crédito y becas a las carreras que interesa al país ampliar y restringirlo cuando exista expansión excesiva de otras, sin relación con la empleabilidad.
- Las becas para estudios en Chile y el exterior, como el programa Becas Chile, han de aumentarse. Igualmente, urge dedicar más fondos para acrecentar la investigación científica y tecnológica, que en el país aún es muy baja y carece de la imprescindible articulación con las empresas.
- Elevar el aporte a las universidades públicas, estableciendo un financiamiento basal creciente, un aporte fiscal directo (AFD) ligado a convenios de desempeño de largo plazo y un aporte fiscal indirecto (AFI) que incluya a aquellos alumnos de la educación pública que alcancen los primeros lugares de sus cursos, aunque su desempeño en la PSU sea menor. También se podría agregar un AFI según aportes científicos en libros, publicaciones indexadas, proyectos y patentes.
- Los fondos concursables deben aumentar y orientarse con más precisión a las áreas prioritarias, reduciendo su dispersión. Las propuestas elaboradas por la Comisión de Educación Superior, constituida por la Presidenta Bachelet (Capes, 2008) así como el documento del Consejo de Rectores (CRUCh, 2009) proporcionan ideas valiosas para un cambio en esa dirección.

## 5. Acrecentar investigación y postgrado

El quinto ámbito de acción reformadora, prioridad en la educación, superior es el incremento del volumen de recursos a la investigación científica, la innovación tecnológica y la creación artística.

Las universidades realizan cerca del 90% de las investigaciones en Chile y cerca del 70 % de ese porcentaje se concentra en las cuatro instituciones más importantes, en particular la Universidad de Chile y la Pontificia Universidad Católica de Chile. El aumento reciente es fruto del impuesto adicional al cobre, aprobado en 2005, el cual continuará expandiéndose. No obstante, hay debilidades que debemos corregir: la escasa planificación, la insuficiente conformación de consorcios en red, la magra colaboración público – privada, el exiguo esfuerzo de las empresas privadas y la limitada cantidad de personal calificado para ejecutar proyectos de investigación e innovación.

Los nuevos recursos pueden rendir más en asociación con centros de investigación europeos y norteamericanos, usando los acuerdos ya firmados de cooperación entre estados. En particular, cabe mejorar el contingente de investigadores y doctores en educación.

## 6. Más allá del profesionalismo: dar una formación integral

La universidad es el espacio preponderante para formar líderes, maestros, investigadores, artistas, personas preparadas para comprender los problemas sociales, nacionales y globales. Chile necesita universidades más involucradas en la reflexión de nuestra sociedad actual y futura, capaces de aportar al diseño de políticas públicas, de formar jóvenes sensibles y preparados, técnica y éticamente, para asumir responsabilidades con espíritu

democrático e inclusivo.

Muchas universidades, lamentablemente, se han conformado con dictar cursos y otorgar títulos, sin entregar una formación integral. La mayoría no realiza investigación. Se conforman con atraer y aumentar matrículas y generar utilidades. Incluso algunas han impedido la formación de centros de alumnos.

En tiempos de cambio tan acelerado, el pensamiento reflexivo y crítico es vital para crear una sociedad mejor. Por años, numerosas universidades se han sustraído de esa tarea. En la próxima década, el Estado debe destinar más recursos a la educación superior, a la ciencia, la tecnología y la cultura. Pero debe priorizar a las universidades capaces de emprender esta tarea, sin afán de lucro ni elitismo.

---

## Referencias

CNA (2010). *Cuatro años de CNA-Chile*. Santiago: Comisión Nacional de Creditación. 2010.

OCDE (2009). *La Educación Superior en Chile*. Paris: OCDE

Capes (2008). *Los desafíos de la educación superior en Chile*. Informe de la Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior (Capes). Gobierno de Chile.

CRUCh (2009). *El Consejo de Rectores ante los desafíos de las universidades chilenas en el Bicentenario*. Informe. 2009.



