



La educación superior en Chile y la compleja transición desde el régimen de autofinanciamiento hacia el régimen de gratuidad

Higher education in Chile and the complex transition from the self financing regime to the free education regime

Oscar Espinoza y Luis Eduardo González

Resumen

El propósito del artículo es analizar el proceso de implementación de la gratuidad en la educación superior en Chile en el marco de un avance gradual del rol del Estado benefactor en desmedro del Estado subsidiario. El documento, basado principalmente en fuentes primarias, aborda, en primer lugar, diferentes modelos de Estado y la responsabilidad que asume este agente en el financiamiento de la educación terciaria. Posteriormente, se presentan diferentes formas de implementar la gratuidad en la educación superior tomando en consideración variadas experiencias a nivel mundial. A continuación, se analiza el régimen de financiamiento imperante en la educación superior chilena donde ha primado el modelo del Estado subsidiario con un fuerte sesgo privatizante. Bajo este esquema todos los estudiantes de entidades públicas y privadas pagaban sus estudios. A posteriori se revisa lo que ha ocurrido con la implementación de la gratuidad en Chile, dentro de un proceso de reforma general de la educación terciaria. Se constata que los cambios que está introduciendo el gobierno de Michelle Bachelet en el régimen de financiamiento junto con enfrentar la férrea oposición de las fuerzas más conservadoras del país, dejan en evidencia el alto nivel de improvisación que ha caracterizado a la gestión del gobierno. El cambio gradual en la modalidad de financiamiento de los estudios de pregrado representa un cambio radical que socava parcialmente los cimientos del modelo neo liberal vigente en Chile desde el año 1981.

Palabras claves: Chile – educación superior – gratuidad – equidad – rol del Estado

Abstract

The purpose of this paper is to analyze the process of implementation of free higher education in Chile within the framework of the role of the welfare state at the expense of the subsidiary State. The document, based mainly on primary sources, addresses different models of the state and the responsibility assumed by the state in the financing of tertiary education. Then, different ways to implement free higher education are discussed, taking into account several experiences worldwide. We analyze the higher education financing regime in Chile that prevailed until recently. This scheme, characterized by a strong privatizing bias, required all students, whether enrolled in public or in private entities, to pay for their studies. Chile is now engaged in a process of general reform of tertiary education including elimination of fees. The changes being introduced by the government of Michelle Bachelet in the higher education funding regime have faced a strong opposition from the more conservative forces in the country. But also the changes made demonstrate the high level of improvisation that characterizes the management of the government. We conclude that the gradual change in the mode of financing undergraduate studies represents a radical change that partially undermines the foundations of the neoliberal model set up in Chile since 1981.

Key words: Chile – higher education – free education – equity – role of the state



Introducción

El propósito del presente artículo es describir, analizar y evaluar el estado de avance de la implementación del régimen de gratuidad en la educación superior en Chile, uno de los aspectos medulares de la reforma de la educación superior que está llevando a cabo la administración de Michelle Bachelet. Se trata, en teoría y conforme establece la retórica del discurso gubernamental, de una transformación fundamental al sistema terciario cuyos alcances y consecuencias están aún por verse.

No hay que olvidar que el ante proyecto de reforma de la educación terciaria que ha delineado el gobierno contiene distintos aspectos que apuntan a modificar tanto la institucionalidad, el sistema de aseguramiento de la calidad como el régimen de financiamiento. En ese marco, la instauración de la gratuidad universal en el nivel post secundario constituye un aspecto de enorme trascendencia por el impacto que este mecanismo podrá tener en la matrícula, el acceso, la permanencia y el egreso de los futuros profesionales y técnicos, y en el posterior desarrollo de las instituciones de educación superior (IES). Se asume que al completarse el proceso de implementación de la gratuidad, el sistema de educación adquirirá una nueva fisonomía que, probablemente, se aproximará a lo que Chile realmente necesita como país.

El documento se ha estructurado en seis apartados. Tras la introducción se discute el rol del Estado en relación al financiamiento del sector terciario. Luego, se analizan los alcances de la gratuidad y sus beneficiarios. A continuación, se entregan antecedentes sobre el financiamiento de la educación superior en Chile. Posteriormente, se presenta el proceso de implementación de la gratuidad en el marco de la reforma a la educación superior. En último término, se esbozan conclusiones y propuestas.

El rol estado y su responsabilidad en el financiamiento de los estudios terciarios

El financiamiento institucional y la gratuidad de los estudios debieran analizarse en el contexto de una concepción de la educación como bien público y como un mecanismo de promoción de equidad y movilidad social. En tal sentido, no cabe que el Estado destine recursos que no estén directamente relacionados con los costos de impartir educación de calidad. En consecuencia, los recursos fiscales no debieran ser usados para funciones que no sean docentes ni mucho menos para beneficios de los controladores privados. En relación a lo primero, el Estado debiera aportar fondos diferenciados para la función docente de otros posibles recursos para la investigación y el servicio a la comunidad. En relación a lo segundo, debiera haber un control extremadamente cuidadoso del uso de los recursos fiscales provistos.

Modelos de Gestión del Estado

Las responsabilidades del Estado para financiar los estudios terciarios y asumir el costo de la gratuidad dependen del modelo de gestión que impere en una sociedad determinada. En este sentido, en la literatura se distingue tres tipos de regímenes estatales: socialista o centralista, benefactor o de bienestar y subsidiario.

Estado socialista o centralista

En esta figura el Estado planifica, ejecuta y evalúa. Asume que el bien social está por sobre cualquier bien individual. Todos los ciudadanos son considerados como iguales y por tanto tienen los mismos derechos y deberes¹. Bajo este modelo los países destinan una alta proporción del gasto público a los sectores de salud, educación y previsión social, como así también la satisfacción de necesidades básicas (comida, vivienda, etc.). Ello se canaliza, fundamentalmente, a través de una planificación centralizada con participación de órganos intermediarios (por ejemplo, sindicatos, partidos). El Estado es predominantemente dueño de los medios de producción y la sociedad es básicamente equitativa e igualitaria.

De acuerdo con el Estado centralista los establecimientos educacionales son en su totalidad estatales y la educación es principalmente pública. En este esquema el Estado financia prácticamente la totalidad del gasto en educación y por tanto toda la educación superior es universalmente gratuita.



Estado benefactor o de bienestar²

El Estado benefactor garantiza el acceso a servicios básicos a través de la planificación y evaluación. Sin embargo, deja abierta la opción de que la implementación de las acciones y planes sea realizada tanto a través de entidades públicas como privadas bajo una normativa que resguarda el bien común. En esta figura, también se destina una proporción significativa del gasto público para cubrir las demandas sociales básicas. Otro rasgo característico en este tipo de Estado dice relación con los espacios de participación que se abren a la comunidad para la toma de decisiones y para resguardar la calidad de vida de sus comunidades. Los bienes de producción en este caso son de tres tipos: públicos, privados corporativos o cooperativos.

Bajo esta forma de gobierno, hay tanto establecimientos educacionales públicos como privados y la educación se financia en base a los impuestos que pagan los trabajadores, los cuales en la mayoría de los países desarrollados oscilan entre el 40% y 50% de los ingresos per cápita. En este esquema pueden coexistir también opciones privadas, pero el Estado beneficia fundamentalmente a sus instituciones.

Bajo esta modalidad de gobierno la educación superior estatal es gratuita y la privada es autofinanciada por los estudiantes. En algunos casos el Estado puede subsidiar el costo de los estudios mediante becas, créditos blandos, o reducción/exención de impuestos en caso de donaciones hechas por los privados. La justificación de ello es que las personas pagan impuestos y el Estado distribuye los dineros recaudados a través de dichos impuestos para solventar gastos en educación y otros sectores sociales. En otras palabras, el Estado utiliza dichos impuestos para promover un mayor bienestar en la comunidad y proveer servicios públicos gratuitos o de bajo costo.

Estado subsidiario

En este modelo el Estado es concebido como un órgano de apoyo que interviene solo en aquellos casos donde el sector privado no desea intervenir o donde su intervención no produce los efectos deseados por la sociedad. En esta perspectiva, el “laissez faire” constituye uno de los pilares fundamentales en su funcionamiento. Los bienes en este caso son mayoritariamente privados.³ El supuesto detrás de este modelo es que el sector privado es más eficiente y mejor administrador que el sector estatal, por tanto debe tener una cobertura más amplia.

La educación, bajo este régimen, es concebida como un bien de consumo. Consecuentemente, es posible encontrar acá las “charter schools”, los esquemas de vouchers (subsidios) y el incentivo permanente al sector privado en desmedro del estatal. El sector educacional está en una alta proporción entregado al sector privado que alcanza un desarrollo notable en sus distintos niveles. En este modelo, cada estudiante que se matricula en la educación superior debe financiar sus estudios porque en el mediano plazo les genera mayores ingresos (alta tasa de retorno privada). La gratuidad, por tanto, es casi nula y el costo de los estudios se financia con becas, créditos bancarios, créditos institucionales o créditos subsidiados por el Estado para aquellos estudiantes que no están en condiciones de costear sus estudios. Bajo este esquema, consecuentemente, se asume que la mayoría de los estudiantes debe financiar los estudios por sí mismos.

El Rol del Estado en Materia de Financiamiento de la Educación Superior

Convencionalmente se acepta que el Estado debiera ejercer, al menos, las siguientes cuatro “funciones” en relación con el sistema de educación superior: a) normativa, b) financiera, c) gestiona del conocimiento y de la cultura, y d) supervisora y reguladora. Por otra parte, se pueden considerar cinco “criterios de desempeño” para la intervención con los cuales debiera operar el Estado en relación a las funciones antes descritas. Estos son, básicamente, los siguientes: el desarrollo económico social del país; la calidad; la equidad; la eficiencia; y la ética e integridad (González y Espinoza, 2011).

De las cuatro funciones antes enumeradas, tomaremos únicamente la función financiera la cual será analizada en función de los cinco criterios de desempeño. En el ámbito de la función financiera le corresponde al Estado aportar los recursos necesarios para que el sistema de educación superior opere en forma expedita y armónica dando oportunidades iguales a todos los ciudadanos.

Desde el punto de vista del criterio de desarrollo económico y social le compete al Estado en materia financiera destinar una proporción razonable de sus ingresos como una inversión al crecimiento del capital humano y a la generación de innovaciones científicas y tecnológicas que permitan un crecimiento global de la economía nacional.



En cuanto a la función financiera para fortalecer la calidad, al Estado le corresponde contribuir para que sus recursos redunden en servicios educativos de excelencia homogéneamente distribuidos en su territorio y que permitan a toda la ciudadanía las condiciones de equidad en cuanto a acceso, permanencia y logros en el sistema educacional.

En lo que concierne al criterio de eficiencia en relación con el financiamiento, se debería velar porque los recursos estatales estuvieran asignados con pautas de rentabilidad, tanto productiva como social, esperable en toda inversión pública.

Igualmente, el Estado debería velar por el manejo cuidadoso de los fondos públicos asegurando su coherencia con las orientaciones generales del sistema y garantizando que dichos recursos lleguen efectivamente a los beneficiarios pre establecidos de acuerdo a los principios de la ética e integridad que deberían regir a toda la sociedad moderna (González y Espinoza, 2011).

Relación del Estado con la Educación Superior Pública y Privada

El Estado juega distintos roles frente a las entidades públicas y privadas, dependiendo del tipo de régimen prevalente. La distinción entre lo público y lo privado es de larga data en educación superior y tiende a enfocarse de manera ambigua y confusa en la literatura dado que las fronteras entre uno y otro muchas veces son apenas perceptibles. Es indudable que nuevos aspectos/dimensiones asociados a la educación superior pública y privada están impactando en los sistemas nacionales, incluyendo por cierto las relaciones entre las instituciones del sector público y privado y las relaciones de éstas con el Estado (Marginson, 2007; Marginson and Sawir, 2005; González y Espinoza, 2011).

En el mundo se ha librado una intensa discusión en el último tiempo acerca de si la educación superior, o más bien el conocimiento que se genera en este nivel del sistema educativo, es un bien público o no. En caso de serlo, se podría justificar, desde una perspectiva económica y política, un rol para el Estado como regulador o proveedor de esos bienes (Dill, 2005). Se plantea, complementariamente, que la educación superior efectivamente tiene rasgos de bien público, aun cuando en variados casos el Estado podría generar esos bienes con participación de instituciones no estatales, de carácter privado (con y sin fines de lucro). Empero, en ámbitos relacionados con temas de carácter valorativo, como el pluralismo, la justicia social y la equidad, o bien cuando existe riesgo involucrado en la creación de innovación en el conocimiento, el aporte de instituciones privadas se torna menos evidente (CUE, 2009; Enders y Jongbloed, 2006; Kwiek, 2008; Stiglitz, 1998; González y Espinoza, 2011).

Alcances sobre la gratuidad y sus beneficiarios

Tipos o modelos de gratuidad

Las modalidades de financiamiento para la educación superior que existen en la actualidad en el mundo se suelen clasificar entre aquellas que entregan educación superior financiada por el Estado (gratuita para los alumnos), por los beneficiarios y una combinación de ambas.

La OCDE (2008) identifica cuatro modelos de financiamiento de la educación superior a nivel de pregrado en función a dos criterios: el monto de los aranceles (altos o bajos) y el nivel de desarrollo de los sistemas de apoyo estudiantil (bien desarrollados y poco desarrollados). Los modelos en cuestión son:

- Países sin cobro de aranceles o con aranceles muy bajos, que cuentan con generosos sistemas públicos de apoyo estudiantil (como Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia).
- Países con altos aranceles y sistemas de apoyo estudiantil bien desarrollados (como Australia, Canadá, Holanda, Nueva Zelanda, Reino Unido y Estados Unidos).
- Países con altos aranceles, pero con sistemas de apoyo estudiantil poco desarrollados (como Chile, Japón y Corea).
- Países con bajos aranceles y sistemas de apoyo estudiantil poco desarrollados (como Austria, Bélgica, República Checa, Francia, Irlanda, Italia, Polonia, Portugal, Suiza, España y México).



Por su parte, Paredes (2014) generó una tipología que consigna cuatro categorías para financiar los estudios terciarios: Pago de aranceles por adelantado, pago de aranceles diferidos, aranceles nominales o gratuidad, y aranceles diferenciados por la calidad de los estudiantes que ingresan al sistema post secundario (dual track).

Sobre la base de las tipologías y modalidades de financiamiento de los estudios terciarios antes mencionados es posible elaborar una tabla en que se consideran, por una parte, los proveedores de recursos (vale decir, el Estado, los beneficiarios y provisión mixta), y por otra, distintas modalidades para financiar los estudios, a saber: financiamiento completo por parte del Estado mediante la gratuidad, auto financiamiento de los estudios por parte de los alumnos, y el financiamiento mixto que considera becas, créditos bancarios y universitarios, u otras formas subsidiadas por el Estado.

Se constata que en la mayoría de los países en el mundo coexisten diferentes modalidades de financiamiento de los estudios para distintos tipos de instituciones (estatales, públicas y privadas). La Tabla 1 que se presenta a continuación da cuenta de lo que ocurre en algunos países europeos y latinoamericanos. En aquellos casos donde se tuvo acceso a la información de los costos de los aranceles ella fue consignada.

Tabla 1. Comparación internacional del financiamiento de los estudios de pregrado por país

Proveedor de recursos	Modalidad de financiamiento	Tipo de institución y costo de aranceles por país			
		Estatal (o pública)		Privada	
		País	Monto aproximado de aranceles (Anual)	País	Monto aproximado de aranceles (Anual)
Estado	Gratuidad, aranceles simbólicos o becas del Estado	Alemania	750-1.000 euros		
		Francia	200-600 euros		
		Italia	150-3.500 euros		
		España	500-1.500 euros		
		Holanda	2.000 euros		
		Portugal	1.000 euros		
		Austria	Sin pago		
		Dinamarca	Sin pago		
		Noruega	Sin pago		
		Suecia	Sin pago		
		Finlandia	Sin pago		
		Argentina	Sin pago		
		Brasil	Sin pago		
		Ecuador	Sin pago		
		Nicaragua	Sin pago		
Uruguay	Sin pago				
Venezuela	Sin pago				
Beneficiarios (estudiante, familia, empresas)	Paga mientras estudia			Italia	16.000 euros
				España	12.000 euros
				Suecia	13.000 euros
				Brasil	10.000 dólares
Financiamiento mixto (Combinación de recursos públicos y privados)	Paga después del egreso	Becas parciales complementadas con recursos privados			
		Subsidio estatal	Reino Unido	4.000-10.900 euros	
		Créditos bancarios o institucionales subsidiados por el Estado			

Fuente/ Elaboración de los autores en base a Paredes (2014).



En el caso del continente europeo, en la mayoría de los países predominan las universidades estatales (por ejemplo, Francia, Holanda, Alemania, Austria, Dinamarca, Noruega y Suecia), las que cobran aranceles simbólicos mientras que las pocas universidades privadas existentes en el viejo mundo tienen aranceles que si bien no son bajos están en directa relación con los niveles de renta per cápita que tiene la población (por ejemplo, Reino Unido, Italia y España).

En América Latina, por su parte, ha habido un crecimiento explosivo del sector privado en las últimas tres décadas. En general, las universidades estatales de la región tienden a ser gratuitas (Argentina, Brasil, Ecuador, Nicaragua y Venezuela) mientras que el costo de los aranceles en las universidades privadas son casi en su totalidad financiados por los propios estudiantes y cuentan con escaso o nulo aporte estatal, tal como ocurre en Brasil y Chile. Ello no quita que existan fundaciones o beneficios de empresas que otorguen financiamiento privado a un grupo determinado de educandos (Ver Tabla 1).

Como se puede observar, el financiamiento estatal para garantizar la gratuidad de los estudios en la educación superior se ha implementado de distintas maneras en el mundo. Cada una de ellas tiene ventajas y desventajas. Del total de países que forman parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), solo tres tienen gratuidad universal (Dinamarca, Suecia y Finlandia), doce tienen gratuidad solo en instituciones estatales y los restantes diecinueve países no tienen gratuidad (Acción Educar, 2015). En algunos casos, los estudiantes financian los costos administrativos y los aranceles que exceden el tiempo de duración de las carreras. Adicionalmente, en algunos países de la OCDE existe un régimen complementario de gratuidad que considera el financiamiento por la vía de las ayudas estudiantiles (becas, créditos o una combinación de ambas) (Espinoza y González, 2015).

Condiciones y destinatarios de la gratuidad

Existen diversos escenarios en relación a la cobertura y las condiciones para implementar la gratuidad, asumiendo que el financiamiento de ella es una responsabilidad directa del Estado. Algunos de dichos escenarios, algunos de los cuales se podrían complementar, son los siguientes:

- Que el Estado asuma la implementación de la gratuidad universal para todas las instituciones del sistema.⁴ Ello supone concebir que el gasto en educación superior representa una inversión a futuro, tal como ocurre en distintos países desarrollados. Para estos fines, el Estado tendría que buscar financiamiento en distintas fuentes, incluyendo los impuestos.
- Un segundo escenario dice relación con la provisión de un régimen de gratuidad parcial y limitado por algunas condiciones, tales como: pertenencia de las instituciones al Estado o ciertas condiciones de acreditación.
- La gratuidad limitada a cierto periodo de tiempo. Por ejemplo, una gratuidad universal para los dos primeros años del nivel terciario.
- La gratuidad temporal que implica que el Estado financia los estudios terciarios de pregrado y los recupera tras el egreso mediante pagos contingentes al nivel de ingresos (contingent loans). En esta perspectiva, en la actualidad el Banco Mundial asesoró al Gobierno para implementar el régimen de créditos contingentes al ingreso (por la vía de impuestos) para los profesionales que perciben mayores remuneraciones. Tal idea tuvo un rechazo absoluto de parte de los estudiantes, lo que llevó al gobierno a desechar tal opción de financiamiento.
- La gratuidad parcial mediante un sistema de arancel diferenciado en el cual los estudiantes cancelan en función de sus ingresos familiares y quienes ostentan bajos ingresos no pagan (Espinoza y González, 2015).

Otro aspecto importante que cabe recalcar es que para los quintiles de menores ingresos no basta con la gratuidad de los aranceles y la matrícula, sino que también se requiere un apoyo adicional para los costos de alimentación, movilización y material de estudio que requieren los alumnos (por ejemplo, hay carreras de alto costo, como odontología, arquitectura y diseño, que demandan gastos adicionales a sus estudiantes).

La gratuidad de los estudios terciarios no exime al Estado de financiar el gasto de las otras funciones universitarias como son la investigación, la extensión, el perfeccionamiento docente, prestación de servicios públicos, etc. Cualesquiera que sean las formas en que se implemente la gratuidad en la educación superior, ella debe estar asociada a la existencia de



una supervisión y el control de alguna entidad con suficiente potestad para fiscalizar el cumplimiento de la futura legislación (Espinoza y González, 2015).

Antecedentes sobre el financiamiento y la gratuidad de los estudios terciarios en Chile

Tomando en consideración lo anterior se debe tener presente que a comienzos de la década de 80, en plena dictadura militar, se estableció en Chile una legislación de inspiración neoliberal en consonancia con el nuevo modelo económico que guiaba los destinos del país. Esta legislación fue ratificada en marzo de 1989, un día antes de terminar el régimen militar, mediante una Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE)⁵ que requiere el voto calificado de dos tercios del Congreso para modificarla, por lo cual en la práctica ha resultado inamovible hasta ahora.

Dicha legislación enfatiza el concepto de Libertad de Enseñanza, entendida como el derecho a establecer instituciones educativas sin más restricciones que las que atenten contra la moral y las buenas costumbres y la facultad de las personas para escoger la institución que más le convenga. Al Estado le compete fomentar el desarrollo de la ciencia y la tecnología y velar por la fe pública.

En la práctica dicha legislación consagró que la regulación del sistema terciario debía guiarse por los mismos mecanismos que rigen el mercado abierto correspondiéndole al Estado solo intervenir en aquello que es fundamental para el desarrollo económico y en lo cual los privados no muestran interés (Estado subsidiario). En ese marco, al obtener la autonomía, las nuevas universidades no quedan sujetas a ningún tipo de regulación y la oferta de carreras se hace en base a las demandas por matrícula, influenciada por las campañas de promoción para atraer estudiantes (González y Espinoza, 2011).

Conforme a lo indicado, tal como señalan González y Uribe (2003) lo más trascendente de las transformaciones ocurridas en la educación superior chilena en la década de los ochenta, no radica tanto en los cambios formales del sistema o en la tendencia privatizante que afectó al sector. La trascendencia de estas transformaciones radica en el cambio de orientación de las entidades públicas y privadas y del sistema en su conjunto, que pasó de una concepción con énfasis de servicio al país a otra que prioriza el servicio individual a las personas.

La ley en Chile establece que las universidades son sin fines de lucro, a diferencia de los institutos profesionales (IPs) y los centros de formación técnica (CFTs) que sí pueden lucrar. Esto último contraviene las peticiones de los estudiantes y los acuerdos de la Unesco respecto de que la educación es un derecho al cual deben tener acceso todos los ciudadanos. En este sentido, las instituciones del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH), y algunas de las universidades privadas sin aportes fiscales directos, son efectivamente no lucrativas. No obstante, se puede inferir, a partir de la evidencia existente, que varias de las universidades privadas nuevas, mediante diversos ardides, burlan la ley y obtienen jugosos retornos para sus propietarios, que no son reinvertidos en el proyecto educativo.

Los IPs y CFTs, tanto privados como aquellos asociados a universidades estatales, pueden lucrar amparados por la ley. Como se ha puntualizado previamente, algunas de estas entidades lo hacen en beneficio de las universidades sostenedoras (como es el caso de las instituciones asociadas a algunas universidades del CRUCH) y otras simplemente generan ganancias para sus sostenedores privados (Espinoza y González, 2015).

El movimiento estudiantil, desde el año 2011, ha estado demandando, entre otras cosas, poner fin al lucro⁶ y consagrar la gratuidad universal de los estudios. En ese plano, el segundo gobierno de Bachelet (2014-2018) se hizo cargo de esta demanda basado en el principio de la educación como un derecho. Sin embargo, se vio enfrentado con un Estado subsidiario que tiene sus orígenes desde mediados de los años 70 y que no ha sufrido mayores alteraciones. No obstante, ese modelo de Estado ha evidenciado fisuras e injusticias que incrementan las brechas de inequidad y, consecuentemente, han provocado un enorme descontento en distintos grupos. En ese contexto, el gobierno ha intentado promover cambios sustantivos en la concepción del rol del Estado y en la generación de mayor equidad social pero se ha encontrado con condiciones de entorno poco favorables y con sectores muy poderosos que se oponen a los cambios. Este enfrentamiento de visiones de mundo y de Estado ha impedido avanzar de acuerdo a lo consagrado inicialmente en el programa de gobierno. Un claro ejemplo de ello, es el anhelo de los sectores populares y la clase media por alcanzar la gratuidad



universal en la educación superior, emulando a algunas sociedades como la brasileña y la argentina, y la mayoría de las sociedades europeas. Sin embargo, la implementación del régimen de gratuidad ha enfrentado en los últimos meses una fuerte oposición de los sectores dominantes y algunos grupos de interés que han propiciado la continuación del Estado subsidiario cuyos cimientos fundamentales se mantienen todavía incólumes. Esta situación está generando tensiones al interior de la coalición gobernante y con los sectores más conservadores del país.

Ahora bien, tomando en consideración que la educación superior es un derecho para todos los ciudadanos, esta debería ser universalmente accesible. En consecuencia, debería haber gratuidad para los estudiantes de los IPs y CFTs que suelen ser más vulnerables que sus pares que concurren a las universidades⁷ (Espinoza y González, 2015). Para enfrentar esta situación, el gobierno promulgó en el mes de Marzo de 2016 la ley que crea 15 CFTs de carácter estatal (uno por región), lo cual se suma a las 2 universidades estatales creadas el año 2015. Desde la perspectiva de la gratuidad, esta medida busca generar una oferta estatal de carácter gratuita a la cual se ingrese por méritos y no por situación económica familiar (Díaz, La Tercera, 21 de Marzo de 2016).

Implementación de la gratuidad y reacciones de los actores en el marco del proyecto de reforma a la educación superior

La Reforma a la Educación Superior y el Programa de Gobierno

En el programa de gobierno de la presidenta Michelle Bachelet hay una intencionalidad de cambiar el modelo económico y social imperante desde 1981 y revertir el proceso de generación desigualdades y de lograr mayor equidad en distintos ámbitos. La gratuidad universal en la educación superior se pensó con esa lógica y se podría haber empleado como una acción afirmativa para reducir la inequidad (en el acceso, permanencia y egreso) de haberse implementado con una lógica distinta.

El programa de gobierno de Michelle Bachelet planteaba avanzar gradualmente hacia la gratuidad universal y efectivo de la educación superior en un proceso que tomaría 6 años. Al final de su gobierno se esperaba que el 70% de los estudiantes más vulnerables de la población estudiantil estuvieran beneficiados por este régimen de financiamiento. Se espera que para el año 2016 alrededor de 180.000 estudiantes que concurren a 30 universidades se vean beneficiados con la gratuidad, lo que representa alrededor del 15% de la población ubicada en los primeros 5 deciles.

El programa buscaba responder al descontento de la ciudadanía y de los estudiantes por la situación extrema que enfrentan con las deudas contraídas con el sistema universitario y bancario (Fondo Solidario de Crédito Universitario-FSCU y Crédito Con Aval del Estado-CAE). En efecto, a comienzos del presente año la deuda total de morosos del FSCU ascendía a \$533.000 millones en tanto que el número de deudores morosos superaba los 76.000 (Herrera, Said y Valencia, El Mercurio, 6 de Febrero de 2016).

La reforma a la educación superior es parte de un conjunto de medidas tendientes a fortalecer un nuevo rol del Estado. Una primera medida orientada a financiar los gastos que implica la reforma al sistema terciario conllevó un cambio en el régimen de tributación a contar del año 2015 donde las empresas y los sectores de mayores ingresos aportaran vía impuestos los recursos necesarios para la implementación de la gratuidad. Se esperaba, de esta forma, captar US\$8.300 millones de dólares en un plazo de 5 años para sustentar los cambios contemplados (Espinoza y González, 2014). No obstante, la situación económica del país ha afectado al erario nacional lo que hace presumir que no se podrá contar con la totalidad de los fondos que se esperaba recaudar con la reforma tributaria. Sin ir muy lejos, en marzo del presente año, el ministro de Hacienda, Rodrigo Valdés, comunicó que se reduciría el gasto fiscal en el sector educación en un 18%, lo que afectará irremediamente la distribución de recursos para implementar la gratuidad.

Reacciones de los actores involucrados

A las dificultades económicas que enfrenta el país, se suman las controversias de intereses que hay entre los 3 tipos de instituciones que están involucradas en la reforma. En primer lugar, las universidades estatales que requieren de una ma-



yor responsabilidad y compromiso del Estado para con ellas. En segundo término, las universidades privadas del CRUCH que han manifestado que tienen exactamente los mismos derechos que las universidades estatales por el hecho de haber sido tratadas como tales desde mediados de la década del 60 y que han demostrado ser serias académicamente y sin fines de lucro. En tercer lugar, las instituciones de educación superior privadas sin financiamiento directo del Estado en donde confluyen distintas entidades que proveen formación universitaria (en este grupo encontramos universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica pertenecientes a fundaciones, a grupos familiares nacionales y a controladores internacionales) y no universitaria, y que por sus características institucionales conllevan requerimientos diferentes.

La Confederación de Estudiantes de Chile (CONFECH), por otra parte, ha planteado la necesidad de impulsar la gratuidad universal pero supeditada a la existencia de una oferta de calidad, y de infraestructura apropiada, que sea pluralista y democrática, sin fines de lucro, y que realicen las funciones de investigación, docencia y extensión. Indirectamente, a través de esta declaración, la CONFECH está excluyendo a todo el sector no universitario (IPs y CFTs) dado que en este nivel no se desarrolla investigación. No hacen distinciones entre instituciones de educación superior públicas y privadas (CONFECH, 2014). La CONFECH critica que la gratuidad continúa con la lógica de las becas en lugar de constituir un aporte basal (Guzmán y Muñoz, La Tercera, 02 de Octubre 2015).

Por otra parte, la bancada estudiantil parlamentaria conformada por los ex líderes del movimiento estudiantil universitario (Camila Vallejos, Gabriel Boric y Giorgio Jackson) ha apoyado la instauración del régimen de gratuidad y se ha opuesto a la continuidad del sistema de becas como alternativa a la gratuidad por considerar que este instrumentos perpetúa el sistema de vouchers y va en perjuicio del estudiante que por distintas razones abandona sus estudios (El Mostrador, 23 de Septiembre de 2015).

En el CRUCH, a su vez, ha habido cierta tensión entre las universidades estatales y las privadas, entendiéndose que las primeras se consideran representantes del sector público y, por consiguiente, aspiran a tener un trato preferente del Estado. A su turno, los rectores del CRUCH ligados al grupo Cruz del Sur (universidades privadas) se opusieron en un comienzo a la exigencia de la tri-estamentalidad y del arancel regulado, porque a su juicio vulneraban la autonomía institucional. En el caso del arancel regulado todos los rectores de las universidades del CRUCH estimaban que dicho arancel no cubriría el costo real de las carreras (Said y Olivares, El Mercurio, 5 de octubre de 2015).

Durante la discusión de uno de los primeros borradores de proyecto de ley los rectores de las universidades privadas evidenciaban distintas posturas: algunos se sentían discriminados por los requisitos que planeaba la ley (participación tri-estamental); otros criticaban que la gratuidad se implementara mediante glosa en la Ley de Presupuestos porque podría infringir el principio de la autonomía; y un tercer grupo que cumplía con los requisitos para participar de este beneficio dudaba en incorporarse por el posible déficit financiero que le pudiese ocasionar su incorporación al sistema de gratuidad (Herrera, EMOL, 4 de Octubre de 2015). Finalmente, tras la aprobación de la glosa presupuestaria, solo 5 IES privadas se integraron al régimen de gratuidad (Universidad Diego Portales, Universidad Alberto Hurtado, Universidad Católica Silva Henríquez, Universidad Autónoma, y Universidad Finis Terrae).

De acuerdo a la ley vigente los CFTs e IPs son entidades con fines de lucro. Dado ello, la organización **Vertebral** que agrupa a esas instituciones acusó en algún momento al gobierno de intentar expropiar sus bienes debido a que para postular a la gratuidad no deberían retirar sus utilidades sino que deberían re-invertirlas en el proyecto educativo. Frente a ello, el gobierno argumentó que la decisión de participar en el régimen de gratuidad era voluntaria pero suponía renunciar a la posibilidad de lucrar (Muñoz, La Tercera, Enero de 2016).

En relación con los partidos políticos, los sectores de derecha y parte de la Democracia Cristiana criticaron que la gratuidad no considerara a las entidades privadas porque se discriminaba a los estudiantes de escasos recursos que asistían a este tipo de instituciones. Esta postura derivó en la solicitud de impugnación del proyecto de ley (glosa) ante el Tribunal Constitucional (TC) dado que ella limitaba el beneficio en comento solo a los estudiantes matriculados en universidades del CRUCH. Tal requerimiento fue, en último término, aprobado por el TC lo que implicó ampliar el espectro de beneficiarios a 5 universidades privadas (acreditadas por 4 años o más) pero mantuvo la exclusión de los institutos profesionales, los centros de formación técnica y de otras 30 universidades privadas.



Gratuidad Vía Glosa en la Ley de Presupuesto 2016

El gobierno de Bachelet para implementar la gratuidad y dado que no tenía terminado el proyecto de reforma a la educación superior, incluyó a fines del año 2015 una glosa en la Ley de Presupuesto 2016 que buscaba beneficiar al 60% de los estudiantes matriculados en las universidades del CRUCH. Sin embargo, la Unión Demócrata Independiente (UDI) apeló al TC argumentando que la glosa excluía a los alumnos vulnerables de las universidades privadas nuevas lo que para dicho partido era inconstitucional. La decisión adoptada por el TC a favor de la UDI, en última instancia, obligó al gobierno a reducir la cobertura de beneficiarios en las universidades del CRUCH desde el sexto al quinto decil y obligó al gobierno a ampliar el espectro de instituciones considerando la posibilidad que las universidades privadas nuevas acreditadas por 4 años o más pudieran adscribirse al régimen de gratuidad si lo estimaban pertinente. Todo este proceso implicó que el total de beneficiarios se redujera de 208.605 a 178.104 estudiantes. Del mismo modo, los recursos para la educación técnico profesional vía becas Milenio bajaron de \$190.000 millones a \$124.000 millones (Guzmán y Bustos, La Tercera, 23 de Diciembre de 2015).

Con posterioridad, debido a la situación financiera que afectó al país, el desarrollo del proyecto de gratuidad se vio constreñido por el ajuste fiscal de \$68,5 mil millones de pesos para el año 2016, lo que equivale a una reducción del 18% de los recursos asignados originalmente para su implementación (El Mostrador, 21 de Marzo de 2016).

Es importante recalcar que para la oposición (Chile Vamos), en contraposición a lo planteado por el gobierno, la gratuidad debería haberse canalizado a través de becas, continuando en ese sentido con el esquema financiero imperante (El Mercurio, 11 de Diciembre de 2015). El gobierno, en cambio, ha sostenido que la gratuidad no es un voucher sino más bien un mecanismo de aporte basal directo. Paralelamente, ha conservado el esquema de becas y créditos financieros en el entendido que éstos últimos instrumentos dejarían de operar cuando se alcance la gratuidad universal.

El régimen de gratuidad comenzó a implementarse formalmente a contar del 27 de diciembre de 2015, tras conocerse la decisión del TC. Según estimaciones del Mineduc se destinarían \$536.000 millones para financiar la gratuidad el año 2016 (Said y Herrera, EMOL, 14 de Diciembre de 2015). En fecha reciente, el ministro de hacienda Rodrigo Valdés informó que se haría un recorte presupuestario de 68.000 millones al Mineduc de los cuales al menos \$50.000 millones serían restados del monto original asignado para gratuidad y becas. Esto supone que un número importante de estudiantes no podrá acceder al beneficio (El Mostrador, 21 de Marzo de 2016). El ministro justificó esta reducción presupuestaria argumentando que al monto otorgado por gratuidad se deben agregar los recursos asignados para los programas de becas. Con ello sería dable esperar que en el mediano plazo vaya disminuyendo la morosidad en el pago de los créditos bancarios hasta desaparecer (Peñafoorte, 4 de Octubre de 2015).

Para implementar el régimen de gratuidad, el gobierno estimó un arancel de referencia que genera un diferencial cuyo monto es de \$418.281 pesos en promedio para las universidades del CRUCH y de \$610.610 pesos para las universidades privadas. Dicha diferencia deberá ser solventada por las instituciones antes mencionadas. Por esta razón algunas universidades privadas desecharon ingresar al sistema de gratuidad (por ejemplo, Universidad Adolfo Ibáñez, Universidad Mayor) (Guzmán y Muñoz, La Tercera, Enero de 2016).

El Proceso de Postulaciones a los Distintos Programas de Ayuda Estudiantil

El gobierno a través de la página <http://www.becasycreditos.cl> ha llevado adelante el proceso de postulación a todas las ayudas estudiantiles, incluyendo: gratuidad, becas y créditos bancarios⁸.

Aun cuando el gobierno actual ha hecho un esfuerzo por distribuir adecuadamente los recursos fiscales para implementar el proceso de gratuidad comprometido en su programa, las exigencias para administrar este régimen de financiamiento superan las capacidades técnicas y humanas requeridas para una administración eficiente y oportuna.

Al revisar los requerimientos que se hacen en el portal del Mineduc se constata, en primer lugar, que el documento base que debe ser completado por los postulantes a la educación superior es el FUAS (Formulario Único de Acreditación Socioeconómica) que se viene usando hace varias décadas. En dicho formulario se le pide al postulante entregar información sobre el grupo familiar (número de personas que integran el grupo, los ingresos familiares de distintas fuentes, información previsional, y nivel de enseñanza alcanzado al momento de responder).



Un tema crítico y difícil de implementar es la verificación de los ingresos familiares declarados por los estudiantes (declaración de renta para los años 2014 y 2015) y los ingresos reales, que es un antecedente discriminante para corroborar la veracidad de la información entregada por los postulantes. Por otra parte, los únicos datos para certificar los ingresos personales son las declaraciones de impuestos y o previsionales, además de las dificultades para operar con estos datos se suma el hecho de que solo son confiables para empleados y asalariados en el sector formal de la economía. Sin embargo, es muy difícil obtener datos confiables para el sector informal de la economía y para las pequeñas empresas y quienes desarrollan trabajos domésticos que imponen por el sueldo mínimo, lo que supone que los datos declarados no corresponden a los ingresos reales. Esta dificultad ha implicado un enorme trabajo para validar la situación socio-económica de los postulantes a la gratuidad debido a la alta cantidad de potenciales beneficiarios (supera los 600.000 casos). Ello, además, ha provocado una demora en la entrega de los resultados a los postulantes (Mineduc, 2016).

En relación con los plazos de postulación a los distintos beneficios, incluyendo la gratuidad, cabe señalar que los postulantes se han visto afectados por varias razones: primero, debido a que el gobierno no pudo enviar el proyecto de ley de reforma a la educación superior al congreso en los plazos estipulados originalmente; y, segundo, por el retraso en la tramitación de la glosa presupuestaria debido a la objeción de la UDI que requirió la intervención del Tribunal Constitucional, el cual obligó a ampliar la cobertura del beneficio a todos los alumnos de IES privadas con 4 años de acreditación y sin fines de lucro (sin empresas relacionadas).

Consecuencia de lo anterior es la incorporación de algunas universidades privadas al beneficio en desmedro de estudiantes que estudian en universidades públicas tradicionales. A ello se agrega que hay improvisación y falta de planificación. Además, la principal objeción de la derecha que era la aprobación de la primera etapa de la gratuidad vía glosa presupuestaria –y no mediante proyecto de ley- termina siendo el mecanismo que opera aceptado por todos los estamentos. No puede obviarse que la glosa se aprobó poco antes de la entrega de los resultados de la PSU lo que también da cuenta de la improvisación previamente comentada. En efecto, no hubo planificación ni socialización del proyecto para llevar adelante el cambio, lo que generó diverso tipo de problemas, incluyendo, cambios en la población beneficiaria, modificaciones en los procesos de postulación, etc.

Consecuencias de la implementación acelerada de la gratuidad y dificultades enfrentadas

Población beneficiaria de la gratuidad

En el diseño de la reforma se contemplaba que los estudiantes de primer año que obtuvieran el beneficio de la gratuidad no podrían optar a una beca complementaria de mantención para sus gastos personales, lo cual ha sido fuertemente criticado por los estudiantes (El Mercurio, 5 de Marzo de 2016)⁹.

En el plano de la matrícula la evidencia compilada permite sostener que las universidades que adscribieron al régimen de gratuidad tuvieron mayor demanda de matrícula en comparación con aquellas que no ingresaron a este sistema (Said y Herrera, El Mercurio, 24 de Enero de 2016). Esta tendencia era esperable dado que los estudiantes más vulnerables y meritorios debieran optar por cursar estudios gratuitos en aquellas entidades incorporadas al régimen de gratuidad. Además, 14 de las universidades gratuitas experimentaron un alza en sus puntajes de ingreso PSU (Said y Herrera, El Mercurio, 24 de Enero de 2016).

Para entender el proceso de asignación del beneficio de la gratuidad el Mineduc ha definido el estatus o situación de los potenciales postulantes a las universidades. En ese sentido, identificó a la población que se inscribió para rendir la PSU con el propósito de ingresar a la educación superior el 2016 (347.623 estudiantes). Para ello los jóvenes debieron completar un formulario que contiene, entre otros, datos socio-económicos del hogar del estudiante (161.944 estudiantes). Además, consignó el universo de estudiantes que cursaban los niveles superiores (segundo año en adelante) y que no tenían completado el FUAS. A lo anterior se suma el conjunto de estudiantes que postularon al beneficio y que habían llenado el FUAS 2015 (114.115 estudiantes). Ello implica que se deberían acreditar en términos socio-económicos más de 600.000 casos de los cuales fueron pre-seleccionados un total de 272.000 casos. A fines de marzo de 2016 se habían asignado 40.000 beneficios para estudiantes que ingresaron a primer año quedando pendiente la situación de 22.000 jóvenes que apelaron al dictamen del Mineduc. En los cursos superiores se asignó el beneficio a 80.000 estudiantes de



cursos superiores y quedan pendientes más de 67.000 casos que debieron ser resueltos a fines de mes de abril. A lo anterior se suma otro grupo de posibles renovantes (30.000 casos) que tenían alguna ayuda estudiantil el 2015 y que podrían ser elegibles para acceder a la gratuidad. En consecuencia, a la fecha se sabe que un total de 120.000 estudiantes ha obtenido el beneficio de la gratuidad en tanto que alrededor de 120.000 jóvenes están esperando que se evalúen sus antecedentes (Mineduc, 2016).

Implicancias financieras para las universidades adscritas al régimen de gratuidad

A comienzos de la década pasada el Mineduc definió un arancel de referencia por carrera sobre la base del cual se asignaron las becas. Las universidades, por su parte, tenían definidos los “aranceles reales”, según los cuales se estimaba el costo efectivo que para cada institución costaba la carrera. Para instaurar la gratuidad existía una brecha entre el arancel real y el arancel diferenciado. Por esta razón, fue necesario estimar un “arancel regulado” que fue consensuado por una comisión de expertos y por las propias instituciones. Dicho arancel se estimó a partir de un incremento del arancel referencial (que puede llegar al 20%), los años de acreditación institucional, grupos de carreras y cantidad de alumnos matriculados.¹⁰ De acuerdo a lo señalado por algunas universidades, en carreras como Medicina y Odontología este arancel regulado cubriría solo el 45% del arancel real establecido (Herrera y Said, El Mercurio, 19 de Marzo de 2016).¹¹

La brecha suscitada entre el arancel regulado establecido por el gobierno y el arancel real definido por las universidades produjo en algunas instituciones un rechazo en la incorporación al régimen de gratuidad, dado que, por una parte, argumentaban que tal fórmula les podría generar problemas financieros, y por otra, que requerían de más tiempo para evaluar todos los antecedentes asociados con la medida.

Dificultades que ha Enfrentado el Proceso de Reforma

La implementación del régimen de gratuidad en la educación superior no ha estado exenta de dificultades de distinta índole, ni tampoco ha estado ajena a las críticas de algunos actores. Como ya se ha mencionado previamente se trata de un proceso que se pretende instaurar de manera gradual y que busca, al culminar el segundo mandato de la presidenta Bachelet, beneficiar al 70% de los estudiantes vulnerables que estudian en la educación superior.

Una primera dificultad dice relación con el cambio de fechas para la presentación de antecedentes personales y familiares que debieron entregar los estudiantes que postulan al beneficio de la gratuidad lo que generó enorme confusión entre un segmento importante de potenciales beneficiarios. A su turno, existe en la actualidad mucha incertidumbre entre los postulantes que están cursando estudios universitarios y que se encuentran matriculados en el segundo año de la carrera y en los cursos superiores, dado que los resultados de sus postulaciones solo se conocerán en el mes de mayo de 2016 (Mineduc, 2016). En esta situación se encuentra un total de 67.000 postulantes a la gratuidad y o beca. Tal situación preocupa sobremanera a los estudiantes por cuanto los mantiene en ascuas por un periodo largo de tiempo. En este caso, se trata de un escenario altamente complejo dado que si no acceden a alguno de los beneficios (gratuidad o beca) los postulantes deberán solicitar algún tipo de crédito para costear sus estudios.

Otro problema que ha quedado en evidencia en las últimas semanas con ocasión de la asignación del beneficio apunta a evaluaciones de antecedentes de los postulantes por parte del Mineduc (responsable de asignar los beneficios) que no ha contemplado la totalidad de los requisitos exigidos. Ello ha redundado en la asignación del beneficio a estudiantes que no reunían todos los requisitos (por ejemplo, se ha detectado que un número importante de estudiantes -que aún no ha sido cuantificado- presenta atraso en los estudios, inhabilitándolos para acceder al beneficio). Dicha situación, que deja en evidencia la falta de prolijidad del Mineduc para evaluar los antecedentes de los postulantes, ha llevado al gobierno a revisar tales casos de manera de enmendar los errores prontamente (Guzmán y Muñoz, La Tercera, 23 de Marzo de 2016).

Los problemas antes descritos han generado dificultades al interior del Mineduc y en las direcciones de ayuda estudiantil de las universidades involucradas en el proceso para asignar los beneficios. Por una parte, el Mineduc sostiene que los datos recibidos no fueron del todo precisos, en tanto que las universidades argumentan que entregaron la información solicitada por el gobierno y que no se hicieron los filtros que correspondía.



A partir de esta primera experiencia, el Mineduc (2016) ha señalado recientemente que existe un conjunto de situaciones asociadas con la implementación de la gratuidad para las cuales aún no se definen criterios o protocolos desde el gobierno para hacerles frente, tales como:

1. Que el estudiante renuncie al beneficio de la gratuidad.
2. Que se produzcan cambios en las fechas previstas para optar al beneficio (Extensión de plazos).
3. Congelamiento del beneficio por parte del estudiante por razones justificadas.
4. Que el beneficiario se traslade de institución o carrera.
5. Que el estudiante esté cursando más de una carrera.
6. Incorporación de nuevos estudiantes durante el proceso de matrícula del segundo semestre.
7. Restitución de la gratuidad en caso de estudiantes que se reintegren a su carrera.

Adicionalmente, un problema relevante para las universidades es conocer con la debida antelación el número de vacantes que serán cubiertas con gratuidad y los recursos asociados a ellas. Empero, estas cuestiones a la fecha están lejos de ser resueltas pues el Mineduc está en pleno procesamiento de los datos, y en particular de la acreditación socio-económica de los postulantes al beneficio (Ver Mineduc, 2016).

Conclusiones y propuesta

Como se ha discutido en los párrafos previos, la gratuidad está referida a una concepción del rol del Estado en educación. En tal sentido, la UNESCO y muchos autores concuerdan en que la educación superior es un derecho social y, por tanto, debe ser accesible para todos. No obstante aquello, el financiamiento del Estado se interpreta de diversas maneras en función del rol que ejerce en distintas sociedades. En la concepción del Estado centralista se asume que este planifica, ejecuta y evalúa la actividad educativa que se entiende como un servicio gratuito, dispensado a la población. En el caso del Estado benefactor este garantiza el acceso a la educación, realiza una planificación y evalúa, pero deja espacios de desarrollo para el sector privado. En dicho caso, la gratuidad puede ser parcial dado que el Estado financia totalmente sus instituciones pero garantiza la posibilidad que los privados se autofinancien siempre y cuando cumplan con la planificación nacional y los estándares de calidad pre establecidos. El tercer caso refiere al Estado subsidiario donde este solo participa cuando los privados no se interesan por intervenir en la prestación de los servicios educativos. El Estado, en consecuencia, interviene poco, controla poco y deja la regulación en manos del mercado. Esta visión se conjuga con la idea que la educación superior genera alta rentabilidad privada y, por ende, no debe ser costeadada por el Estado sino que directamente por los beneficiarios. El Estado debería limitar su intervención a la entrega de un subsidio parcial a la población más vulnerable.

En Chile ha primado, hasta la fecha, la concepción del Estado subsidiario. Esta situación ha traído como consecuencia una segmentación de la oferta educativa que ha redundado en la generación de una inequidad creciente en el acceso a instituciones, carreras y programas de posgrado de calidad, a los cuales acceden preferentemente los sectores de mayores recursos sociales, culturales y económicos (Espinoza y González, 2015).

Recogiendo las demandas del movimiento estudiantil y de la ciudadanía, el actual gobierno de la presidenta Bachelet ha hecho un esfuerzo por potenciar un nuevo rol del Estado que promueva el bien social y la equidad, y que tenga como norte el desarrollo de una sociedad más cohesionada. El gobierno también está buscando mejorar los cimientos de un sistema de educación superior de calidad, donde la educación pública juegue un rol preponderante. En esta perspectiva, está socavando lenta y gradualmente los pilares del modelo económico neoliberal avalado por el Estado subsidiario vigente desde 1981. Esta transformación está generando muchas tensiones con la oposición e incluso al interior de la coalición gobernante.

En el marco de la reforma al sistema de educación superior en Chile es posible observar en la actualidad, en particular en lo que respecta a las distintas modalidades para financiar los estudios, la coexistencia de tres regímenes de financiamiento estudiantil: gratuidad, becas gubernamentales e institucionales, y créditos bancarios. Esta situación, de acuerdo



al modelo de Estado que se aspira en la presente gestión, debiera tender a poner fin en el corto plazo a las becas y los créditos bancarios. En la actualidad, en ninguno de los niveles educativos existe gratuidad universal. Es decir, que todos los estudiantes reciben educación de calidad y gratuita. En la práctica, como es sabido, existen tres tipos de instituciones: las estatales gratuitas, las privadas subsidiadas por el Estado y las privadas pagadas por los estudiantes y sus familias. Mientras la educación primaria y secundaria son obligatorias, la educación terciaria comenzará a ser gratuita para los estudiantes pertenecientes a los primeros cinco deciles que se encuentren matriculados en las universidades del CRUCH y en las universidades privadas que optaron por adscribirse al régimen de gratuidad a contar del año 2016. En este esquema no se contempla la existencia de IES privadas pagadas como ocurre en el sistema escolar.

Por lo tanto, estamos en presencia de un régimen de financiamiento en proceso de transición que se está orientando gradualmente hacia la gratuidad universal. No se sabe a ciencia cierta de qué manera se continuará implementando la gratuidad en los últimos 2 años del gobierno de Bachelet. El ritmo o la celeridad con se implemente el proceso está condicionado por la inequidad existente en el país, por la disponibilidad y por la capacidad que tenga la oposición para entabrar este cambio.

Cabe destacar que la implementación de la gratuidad, en rigor, asegura a los beneficiarios el no pago del arancel de la carrera pero no asegura los recursos para costear los gastos de movilización, alimentación y materiales que requiere todo alumno para financiar los estudios, en particular aquellos provenientes de hogares más vulnerables. En la actualidad estos beneficios, existentes hasta el año 2015, se han suspendido a los alumnos que accedieron a la gratuidad.

Sin duda, ha habido un avance significativo en relación a lo comprometido en el programa de gobierno pero los avances logrados a la fecha no satisfacen los requerimientos que ha venido haciendo la CONFECH cuya demanda apunta a lograr la instauración de un sistema de educación superior con gratuidad universal para el sector público (CONFECH, 2014).

Frente a los requerimientos que implica poner en marcha la gratuidad en la educación universitaria, quedan en evidencia las carencias técnicas del Mineduc para implementarla. Ello queda de manifiesto, en el proceso de postulación, en la evaluación de los antecedentes de los postulantes y en los plazos establecidos para definir quienes podrán en último término ser beneficiarios en esta etapa inicial del proceso de reforma de la educación superior.

Se aprecia que aún no hay una conceptualización clara acerca de los alcances de la gratuidad. El gobierno ha venido preparando un proyecto, sin que se haya discutido un marco referencial que lo respalde. No se visualiza una política educativa de mediano y largo plazo, lo cual contribuye a generar acciones improvisadas que denotan, por una parte, la inexistencia de una discusión técnica con amplia participación de distintos actores, y por otra, la falta de diagnósticos en relación a los variados aspectos que pretende abordar el proyecto de reforma de la educación superior.

La gratuidad universal prometida por el gobierno en su programa, y, ratificada por la presidenta Bachelet en fecha muy reciente (Herrera y Said, 2016), no tiene un correlato con el proyecto social que desea promover el gobierno. Esto redundaría en que no haya una definición clara en el ejecutivo de la población objetivo que se busca beneficiar con la reforma a la educación superior. Tampoco hay un dimensionamiento adecuado de las implicancias económicas y sociales que conlleva implementar la gratuidad en el nivel terciario. Ciertamente, esta medida no forma parte de una estrategia de desarrollo nacional y social de largo plazo. Se suma a lo anterior que no hay un consenso acerca de los alcances de la gratuidad entre los sectores más conservadores y más progresistas de la sociedad chilena, como tampoco entre algunos de los partidos que forman la coalición de gobierno.

Bibliografía

Acción Educar (2015). Sistemas de financiamiento estudiantil en educación superior en países de la OCDE. Acción Educar, 1 (20) (Santiago). Extraído el 20 de Noviembre de 2015 de <http://goo.gl/cZerGc>.

CONFECH (2014). Fundamentos para un Sistema Público Gratuito de Educación para Chile. Santiago, CONFECHE.

CUE (2009). Nuevo Trato con el Estado. Fortaleciendo la Política de Educación Superior Estatal. Documento aprobado por los Rectores del Consorcio de Universidades Estatales. Santiago: CUE.



- Dill, D. (2005). The Public Good, the Public Interest, and Public Higher Education. En <http://www.unc.edu/ppaq/docs/PublicvsPrivate.pdf>
- Enders, J. y Jongbloed, B. (2006). The public, the private and the good in higher education and research: an introduction. Extraído el 15 de Octubre de 2015 de http://www.transcript-verlag.de/ts752/ts752_1.pdf
- El Mostrador (2016). Ajuste fiscal: mayores recortes serán en gratuidad y becas para educación superior. El Mostrador, 21 de Marzo. En <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2016/03/21/ajuste-fiscal-mayores-recortes-seran-en-gratuidad-y-becas-para-educacion-superior/>
- El Mostrador (2015). Giorgio, Camila, Boric y otros referentes estudiantiles salen a cuestionar política de becas y vouchers y reivindican la educación como derecho social. El Mostrador, 23 de Septiembre. En <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2015/09/23/giorgio-camila-boric-y-otros-referentes-estudiantiles-salen-a-cuestionar-politica-de-becas-y-vouchers-y-reivindican-la-educacion-como-derecho-social/>
- Espinoza, O. y González, L.E. (2015). Los Movimientos Subyacentes de la “Reforma” del Sector Terciario Bajo el Gobierno de Bachelet: Escenarios y Desafíos. En Barómetro de Política y Equidad, Palabra empeñada. Crisis política y agenda gubernamental (pp.99-119). (Volumen 10, Junio). Santiago: Fundación Equitas-Fundación Friedrich Ebert.
- Espinoza, O. y González, L.E. (2014). Los Inicios del Segundo Gobierno de Bachelet bajola Lupa: Avances, Dificultades y Desafíos de la “Reforma” del Sistema de Educación Superior. En Barómetro de Política y Equidad, Primer Tiempo (pp.78-96). (Volumen 9, Octubre). Santiago: Fundación Equitas-Fundación Friedrich Ebert.
- González, L.E. y Espinoza, O. (2011). El Rol del Estado Frente a las Universidades Públicas y Privadas. En J.J. Brünner y C. Peña (Eds.). El Conflicto de las Universidades: Entre lo Público y lo Privado (pp.249-275). Santiago: Ediciones U. Diego Portales.
- González, L. E. y Uribe, D. (2003). La Educación Superior en Chile: El Cambio de una Universidad de Servicio Público a una Universidad de Servicio Particular. Documento presentado en el Congreso 2003 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA). Dallas, Texas, 27-29 de Marzo.
- Guzmán, F. y Muñoz, D. (2016). Mineduc detecta casos en que se asignó gratuidad por error y Ues. hacen catastro. La Tercera, 23 de Marzo. En <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2016/03/680-673464-9-mineduc-detecta-casos-en-que-se-asigno-gratuidad-por-error-y-ues-hacen-catastro.shtml>
- Guzmán, F. y Bustos, M. (2015). Alza en monto de beca para sistema técnico profesional cubriría el 100% de los gastos a 6.500 alumnos. La Tercera, 23 de Diciembre. En <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2015/12/680-661223-9-alza-en-monto-de-beca-para--sistema-tecnico-profesional-cubriria-el-100-de-los.shtml>
- Herrera, J. (2016). Las Dudas Sobre las Becas y la Gratuidad que Desvelan a los Universitarios que ya Iniciaron sus Clases. El Mercurio (C12), 8 de Marzo.
- Herrera, J. y Said, C. (2016). Universidades Advierten que en Algunas Carreras la Gratuidad solo Cubre el 45% de su Valor Real. Santiago, El Mercurio (C12), 19 de Marzo.
- Herrera, J. y Said, C. (2016). Bachelet reafirma que habrá gratuidad universal, pero expertos lo condicionan al gobierno y los recursos de los próximos años. EMOL, 3 de Marzo, C6. En <http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2016-03-03ydtB=03-03-2016%200:00:00yPaginald=6ybodyid=3>
- Herrera, J. (2015). Más de 120.000 alumnos están en carreras técnicas que pueden acceder a la gratuidad. Santiago, El Mercurio (C9), 11 de Agosto. En <http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=11-08-2015%200:00:00yNewsID=338100ydtB=11-08-2015%200:00:00yBodyID=3yPaginald=9>
- Herrera, J., Said, C., Herrera, A. y Valencia, P. (2016). Morosos del Fondo Solidario Deben Más de \$533 Mil Millones a sus Universidades. Santiago, El Mercurio (C6), 7 de Febrero.
- Herrera, M. (2015). Rectores de Principales Universidades Privadas Alzan la Voz Ante Fórmula de Gratuidad. Santiago, El Mercurio (D8-D9), 4 de Octubre.



Kwiek, M. (2008). The University and the Welfare State in Transition: Changing Public Services in a Wider Context. En http://www.raumplanung.uni-dortmund.de/irpud/presom/fileadmin/docs/presom/external/WS_Berlin_October_2007/Kwiek.pdf

LOCE (1990). Ley 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza. Publicada en el Diario Oficial el 10 de Marzo.

Marginson, S. (2007). The public/private divide in higher education: A global revision. *Higher Education*, 53, 307-333.

Marginson, S. and Sawir E. (2005). Interrogating global flows in higher education. *Globalisation, Societies and Education* 3, 3, 281-309.

Mineduc (2016). Gratuidad. Alcances y Estado de Avances en la Implementación. Santiago: División de Educación Superior, Departamento de Financiamiento Estudiantil, Mineduc, Marzo.

OCDE (2008). Tertiary Education for the Knowledge Society. Vol. 1. Paris: OCDE.

Paredes, R. (2014). Reflexiones sobre las propuestas de gratuidad para la educación superior en Chile. *Temas de la Agenda Pública*, Año 9, N° 69, Agosto. Santiago, Centro de Políticas Públicas UC.

Peñaforte, M. (2015). Los Cálculos que Hemos Hecho son que las Platas Involucradas dan para Financiar estas Carreras. Santiago, *El Mercurio* (C6), 4 de Octubre.

Said, C. (2016). Mineduc Reduce al 60% la Expectativa de Cobertura de la Gratuidad para este Gobierno. Santiago, *El Mercurio* (C11), 16 de Marzo.

Said, C. y Herrera, J. (2016). Dos Universidades Privadas con Gratuidad Tuvieron las Mayores Alzas en Promedios PSU. *El Mercurio* (C6), 24 de Enero.

Said, C. y Herrera, J. (2015). Gratuidad: Rectores Cifran el Impacto del Fallo del TC en sus Presupuestos. Santiago, *El Mercurio* (C5), 14 de Diciembre.

Said, C. y Olivares, L. (2015). Rectores del CRUCH Exigen Más Detalles de la Gratuidad y Piden que no se Vulnere la Autonomía. Santiago, *El Mercurio* (C5), 5 de Octubre.

Stiglitz, J. (1998). Knowledge as a global public good. In World Bank. *Knowledge for Development. World Development Report*. Oxford University Press. <http://www.worldbank.org/knowledge/chiefecon/articles/undpk2/index.htm>

¹ Algunos países donde predomina esta figura de Estado son Cuba, Corea del Norte y China.

² Este modelo de Estado se encuentra principalmente en Dinamarca, Finlandia, Suecia, Noruega, Francia, e Italia.

³ Países como Chile y Estados Unidos son claros ejemplos de naciones donde la figura del Estado subsidiario predomina sin contrapeso.

⁴ A este escenario se le podrían agregar ciertos requisitos mínimos, tales como: un rezago limitado (1 año), una tasa de aprobación por año, etcétera.

⁵ Ley 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza, publicada en el Diario Oficial el 10 de Marzo de 1990.

⁶ Se entiende por lucro en las universidades, que las utilidades recaudadas en las instituciones no se reinviertan en los proyectos educativos.

⁷ Se estima que más de 120.000 estudiantes de CFTs podrían acceder a la gratuidad, de los cuales 35.000 corresponden a instituciones adscritas a universidades del CRUCH que cumplirían la condición de ser entidades sin fines de lucro. Sería lógico esperar que parte de estos estudiantes se incorporen a la gratuidad a contar del año 2017 (Herrera, EMOL, 11 de Agosto de 2015).

⁸ Al Fondo Solidario de Crédito Universitario pueden postular los estudiantes de las universidades del CRUCH que se ubican en los primeros cuatro quintiles. El Crédito Con Aval del Estado, por otra parte, está abierto a todos los estudiantes universitarios independiente de su nivel socio económico.

⁹ Para la mantención existe un programa de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) que entrega becas a estudiantes de educación superior para costear gastos de alimentación y otros gastos personales. La beca asciende a \$18.500 mensuales (Espinoza y González, 2015).

¹⁰ Sobre esta base algunas universidades acordaron las condiciones de su ingreso a la gratuidad.

¹¹ El arancel regulado oscila entre 1,0 y 4,5 millones de pesos anual.



Datos de los autores

Oscar Espinoza

Investigador de la Facultad de Educación de la Universidad San Sebastián, del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE) y del Centro de Políticas Comparadas en Educación de la Universidad Diego Portales. Adicionalmente, se ha desempeñado como consultor de diversas universidades. Es miembro de comité en distintos programas de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT) Se ha desempeñado como investigador responsable o co-investigador en múltiples proyectos de investigación en el área de educación superior. Ha trabajado en proyectos financiados por diversas agencias internacionales (incluyendo, USAID, UNESCO, Banco Mundial, PNUD, Fundación Ford, Fundación Equitas, Universia, Organización de Estados Iberoamericanos), y nacionales en temáticas referidas a acceso, equidad, movilidad social, aseguramiento de calidad, planificación, acreditación, gestión y políticas de educación superior, desempeño académico y educación técnico profesional. Autor de más de un centenar de publicaciones, incluyendo: 10 libros, y alrededor de 50 capítulos de libro y 60 artículos. Obtuvo su Ed.D. en Policy, Planning and Evaluation in Education, University of Pittsburgh (2002).

Luis Eduardo González

Consultor y Director del Área de Políticas y Gestión Universitaria de CINDA. Como tal ha dirigido más de 50 proyectos con universidades de América Latina y Europa en áreas como: Gestión de la calidad, estudios de postgrados, políticas universitarias, acreditación, movilidad estudiantil, uso de tecnologías, pedagogía universitaria, currículo por competencias. Es investigador del PIIE- Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Ha trabajado en el área de políticas educacionales y en investigación y desarrollo en temas como: equidad, movilidad social y educación, políticas educativas, educación técnico profesional educación y trabajo, educación y juventud y educación superior. Se ha desempeñado como subdirector del PIIE y Rector de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Ha trabajado en Chile como asesor y par evaluador de la CNAP, CONAP, CSE y MINEDUC y como par internacional o en agencias de Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Panamá, y Perú Ha trabajado también como consultor ocasional en Ministerios de Educación y en diversas universidades de Latinoamérica y El Caribe, así como en distintos organismos internacionales que operan en la Región (CEPAL OEA, BID, y Banco Mundial). Ha publicado como autor, coautor, editor o compilador 40 libros y más de 200 artículos especializados. Doctor en Planificación Educacional y Master en Educación de la Universidad de Harvard (USA); Magíster en Educación e Ingeniero Civil Electricista de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Fecha de recepción: 12/04/2016

Fecha de aceptación: 07/07/2016

