



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 Chile¹³, 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

¹³Donde 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.