



**Giorgio Jackson Drago**  
Presidente de la Federación  
de Estudiantes de la Pontificia  
Universidad Católica de Chile

---

## Lineamientos para las reformas necesarias en la educación superior

El diagnóstico general sobre la educación superior chilena es sumamente claro y explícito: existen escasas características para poder denominarlo como un verdadero "sistema". Las piezas que lo componen no se interconectan de forma eficiente, tanto al interior de la educación terciaria como con las partes que la rodean, esto es, la educación secundaria y el mercado laboral. Esto, probablemente, tiene su causa en la evidente desregulación con el que ha convivido este sector, cuya expresión máxima se vivió a finales de los ochenta con la creación inorgánica de múltiples instituciones de educación superior. Como consecuencia, existen graves problemas en torno a la calidad que imparten estas instituciones, que se evidencian en distintos indicadores. Así también, esto ha generado bastante segregación e inequidades, cuestión que se traduce en que hoy día existen universidades para ricos, universidades para clase media y universidades para pobres. Además, la carga del financiamiento que recae sobre la familia es injusta, insostenible y perversa.

A lo anterior hay que agregarle que la excesiva competencia dentro del denominado "sistema" de educación superior no se da sobre la base de mejores precios –ya que a mayor demanda los precios no bajan– sino que a través de la publicidad, la cual determina la competencia por los distintos sectores socioeconómicos que demandan ingresar a este nivel de educación (Meller, 2011). Eso es lógico, ya que la publicidad logra instalarse cuando el precio que se cobra por el producto es mayor que el costo marginal; y precisamente son los precios de los aranceles los que han estado incrementándose sucesivamente,

---

tanto en las universidades del Consejo de Rectores (CRUCh) como en las universidades privadas (CNED, 2011).

Todo lo anteriormente mencionado, entre otras problemáticas, hace concluir que la educación superior está en crisis y que los desafíos para destrabar o salir de esta van más allá de corregir las "imperfecciones del mercado". El motivo de la mencionada crisis no es la emergencia de instituciones privadas, sino el desmantelamiento paralelo del que ha sido objeto el sistema público de educación, en todos sus niveles. Este ha sido abandonado a su propia suerte, dentro de un mercado competitivo y opaco. En buenas cuentas, hay serios problemas que pueden ser tratados desde dos perspectivas o unidades temáticas: institucionalidad y financiamiento.

## I. Institucionalidad

La coherencia y consistencia del "sistema" de educación superior no es la adecuada para el desarrollo del país. Cuando uno aprecia este "sistema" de forma vertical constatamos que la articulación entre los distintos niveles padece de innumerables barreras, principalmente de tipo financiera y administrativa, entre otras. Asimismo, desde la perspectiva horizontal se observa una conexión débil en función de las alternativas de proseguir estudios o cambio de carrera o programa, sobre todo por el esquema de las ayudas estudiantiles. En la práctica, esto se traduce en incapacidades de fomentar un sistema que apunte al desarrollo del país sobre la base del diálogo y la colaboración, como por ejemplo entre el mundo educativo y el sector productivo (CNED, 2010).

Lo anterior, de alguna forma, se explica por la desarticulación flagrante del sistema, el cual se explica también por la heterogénea calidad que muestran las distintas instituciones participantes. Sin embargo, esta no es la causa última; efectivamente, los distintos grados de calidad no radican meramente en la existencia de instituciones privadas, sino en la mercantilización de la educación, como se ha dicho, en todos sus niveles, que ha tenido como efecto último el desmantelamiento de la educación pública, sobre todo en el sector técnico (Cenda, 2011).

Ahora bien, hay distintas formas de apreciar las diferencias entre las instituciones de educación superior. Entre ellas cabe destacar la calidad laboral de los docentes, que se refleja en sus condiciones laborales para la docencia y la investigación; la calidad misma de los académicos; la tasa de retención de sus programas formativos; las actividades de extensión; su selectividad, entre otros indicadores. Un buen ejemplo de aquello es la tipología construida por un estudio de este mismo Foro Aequalis (Torres & Zenteno, 2011). De acuerdo a este estudio, y ahí la preocupación de los estudiantes, en las universidades denominadas "docentes no selectivas de tamaño mayor", que son seis instituciones privadas que de algún modo no respetan el "espíritu de la ley" al lucro, captan el mayor número de matriculados, superando a las "de investigación", que incluyen a la Pontificia Universidad Católica de Chile, la Universidad de Chile y otras tres pertenecientes al CRUCh. Es decir, durante los últimos años, desde el 2005 al 2010, el crecimiento de la matrícula por tipo

de instituciones se ha dado principalmente en las instituciones "docentes no selectivas de tamaño mayor", las cuales además han estado recibiendo a los estudiantes de menores recursos (Torres & Zenteno, 2011). Esa es la preocupación esencial: los nuevos estudiantes que están ingresando a la educación superior lo hacen a través de instituciones, universidades en este caso, de baja calidad, lo cual atenta contra las expectativas de estos sectores sociales, socavando, por lo tanto, sus anhelos de movilidad social efectiva.

Como se dijo, esta dispar calidad puede ser apreciada desde distintas brechas. Efectivamente, una de ellas es la calidad laboral de los docentes; mientras que las universidades "de investigación" tienen cuatro académicos con jornada completa por cada cien estudiantes, las "docentes no selectivas de tamaño mayor" ni siquiera alcanzan a tener un académico con jornada completa por cada cien estudiantes. Adicionalmente, la calidad de los docentes, entre estas dos tipologías, es notoria: las universidades "de investigación" tienen el 43% de sus académicos con grado de doctor, mientras que las "docentes no selectivas de tamaño mayor" del total de sus docentes, tan solo el 3% de ellos tiene grado de doctor (Cenda, 2011).

Otro indicador pertinente a este tema, dice relación con la tasa de retención de sus estudiantes. Al realizar el mismo ejercicio anterior se observa una tendencia similar: las universidades que están al fondo de la tipología obtienen magros resultados en la tasa de retención bruta (Torres & Zenteno, 2011). En buenas cuentas, la diversidad de universidades, traducida en esta tipología, no solo se evidencia en sus proyectos educativos o en el carácter jurídico de cada una de ellas, sino también en las actividades y funciones que realizan, pero principalmente en la calidad al interior de cada una, representadas, por ejemplo, en sus académicos y niveles de investigación y extensión.

La pregunta pertinente es obvia, ¿qué tipo de instituciones debe promover el Estado con el objetivo de construir un sistema de educación superior que mire y se haga cargo del desarrollo del país, tanto en el ámbito social como económico? La respuesta se debe plantear en conjunto con el tema del financiamiento, que se verá más adelante.

Teniendo claro los resultados negativos de la institucionalidad sobre la eficiencia y la calidad de la educación superior es necesario trasladar el tema hacia la equidad. Como muestra el estudio de Aequalis (Orellana, 2011), la expansión de la matrícula en el nivel terciario desde principios de los noventa hasta el día de hoy ha sido significativa, sin embargo, han surgido de forma paralela innumerables inconvenientes. En efecto, aumentó la cobertura de manera notable pero esto no ha significado la disminución de la brecha por quintiles; más bien ha empeorado, es decir, creció más fuerte la expansión en el quintil de mayores ingresos que en el de menores, a pesar de que siete de cada diez nuevos estudiantes de educación superior son primer generación.

Adicionalmente, la distribución de los quintiles por tipo de institución de educación superior, esto es, universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica, se encuentra fuertemente segmentada. Como se sabe, cada quintil representa al 20% de la población, motivo por el cual una distribución igualitaria de estos en la educación supe-

---

rior debiera bordear el mismo porcentaje; ahora bien, la distribución no es homogénea, puesto que, por ejemplo, la participación del primer quintil en las universidades es tan solo de un 9%, mientras que la participación del quintil de mayores ingresos dobla su representación en la población total (Cenda, 2011). Al realizar este mismo ejercicio sobre la base de las tipologías anteriormente mencionadas se constata que existen grandes barreras de entrada para los quintiles de menores ingresos a ciertas instituciones, sobre todo a las universidades, pero además al interior de ellas, a las universidades selectivas y de investigación (Torres & Zenteno, 2011). En virtud de lo anterior se concluye que si bien existe una matriz institucional altamente diversificada (Capes, 2008), también existe una matriz altamente segmentada, en función de los estratos socioeconómicos. Desde luego, esta premisa tiene consecuencias sobre algunos puntos centrales sobre los cuales se basan las políticas públicas en la actualidad, sobre todo en lo relacionado a la idea de que la educación superior es un "ascensor social".

En pocas palabras, la movilidad social depende de cómo la medimos. Si es de forma horizontal o vertical; la primera dice relación con un seguimiento individual del estudiante que ingresa y luego egresa de la educación superior. Se plantea, en este sentido, que al ingresar a este nivel educativo obtendrán ingresos desde tres hasta cinco veces si no hubiesen pasado por él, motivo por el cual la movilidad social es realizable. La segunda, por su parte, entiende que la movilidad social se mide respecto de los ingresos intergeneracionales; desde esta perspectiva, por lo tanto, no hay movilidad social efectiva puesto que la diferencia de salario que se produce al ingresar a la educación superior no representa ningún cambio sustantivo en relación a la clase social que se pertenece, lo que atenta directamente contra la igualdad de oportunidades.

Resumiendo lo anteriormente planteado, la matriz institucional que constituye a las instituciones de educación superior posee serios problemas en cuanto a la eficiencia, la calidad y la equidad. Así, no hay articulación que contribuya a mejorar las coordinaciones e interoperabilidad de las instituciones; existe un sinnúmero de instituciones de baja calidad; y por último, la segmentación por nivel socioeconómico de la oferta de programas e instituciones contiene una inequidad muchas veces soterrada. En definitiva, la total desregulación en este sector ha significado una fuerte carencia de sentido y noción de sistema de la educación superior; en ese sentido, lo que prevalece más bien es una lógica de feudos más que una lógica sistémica.

Como consecuencia, no existe una definición clara de lo que es una institución de educación superior, en todos sus niveles. Lo que es más preocupante, a pesar de ello, es que no está claro lo que queremos de una universidad estatal o, ampliando el concepto, lo que significa una universidad pública.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Es inconcebible que existan sedes de universidades regionales, como la Universidad de Valparaíso, en Santiago, impartiendo programas formativos. Esa demanda la debieran cubrir las universidades instaladas en la capital. Desplazarse a otras regiones tiene su explicación justamente en la necesidad de obtener nuevas fuentes de ingreso, motivados por las ineficiencias del autofinanciamiento.

Por otro lado, en la educación técnica superior ni siquiera hay una definición de lo que es lo público, sino simplemente no hay oferta de este tipo. Es una tarea fundamental desde el punto de vista institucional la existencia de una oferta pública del sector técnico, de modo de desconcentrar este nivel de la educación superior. Esto representaría un paso hacia la constitución del ya mencionado sistema, puesto que la articulación entre las universidades públicas tendría menos trabas administrativas y financieras.

## II. Financiamiento

El diagnóstico es que Chile es el país que menos aporta en gasto público a la educación superior (OCDE, 2009). De este modo, las familias chilenas desembolsaron el 2009 el no despreciable monto de 1.6 billones de pesos para financiar sus estudios, lo cual significa aproximadamente la mitad de los impuestos de la renta ese mismo año (Cenda, 2011). Esto significa un impuesto, presente o futuro, que resulta prácticamente insostenible para las familias y estudiantes.

Este enorme monto puede ser financiado de distintas formas, vale decir, a través de alguna beca, pagando al contado o con un crédito; sobre este último mecanismo cabe hacer un análisis especial. Como se sabe, hay dos tipos de créditos a los que los estudiantes pueden optar, de acuerdo a la institución de educación superior a la cual han ingresado. Uno es el Fondos Solidario de Crédito Universitario (FSCU) y el otro es el Crédito con Aval del Estado (CAE). El primero de ellos para estudiantes pertenecientes al CRUCH, con tasa de interés del 2% y contingente al ingreso (no supera el 5% del ingreso total). El segundo, para todos los estudiantes que pertenezcan a alguna institución acreditada por el Consejo Nacional de Acreditación (CNA), con una tasa de interés promedio de 5,3% y se cobra como una cuota fija mensual.

Este esquema de financiamiento, que efectivamente discrimina a estudiantes<sup>16</sup>, descansa sobre la lógica de que entrar a la educación superior significa una rentabilidad privada tan alta que es plausible que cada uno lo pague de su bolsillo. Sin embargo, este razonamiento no se detiene en el hecho de lo insostenible que es pagar esta suerte de impuesto. Es insostenible puesto que la masificación de la educación terciaria significará en un futuro cercano que los sueldos tenderán a la baja, mientras que la cuota del crédito permanecerá igual y, al mismo tiempo, los aranceles de las carreras también aumentarán si continúa la misma tasa de crecimiento de los últimos años. En un reciente estudio se muestra que el porcentaje del CAE en las remuneraciones de los profesionales significará en promedio el 15% de sus ingresos; y en algunos casos llegará hasta el 30% (Banco Mundial, 2011). Eso es, ciertamente, inadmisibles para la concreción de un sistema de educación superior que tienda a la igualdad de oportunidades.

Adicionalmente, este modelo de financiamiento, fuertemente enfocado a la demanda vía créditos, es sumamente injusto. Lo es porque son los quintiles de menores ingresos quienes optan por financiar sus estudios vía este mecanismo. Esto tiene como resultado una

<sup>16</sup> Sin embargo, también discrimina a las instituciones, pues entiende que no todas son iguales.

---

perversidad flagrante: como se debe pagar la educación superior, los estudiantes más vulnerables deben financiarla a través de un crédito. Ahora, debido a que estos estudiantes tienen mayores barreras para entrar a las instituciones de mayor calidad (de investigación selectivas) ingresan a las instituciones privadas "acreditadas" (principalmente las "docentes no selectivas de tamaño mayor" o al nivel técnico-profesional) de baja calidad; de los estudiantes que logran egresar de estas instituciones –la mitad de ellos no lo hace– prácticamente la mitad no trabaja en lo que estudió (INJUV, 2010). En consecuencia, salen endeudados, sin los ingresos necesarios para solventar la deuda contraída y, que es lo peor de todo, con sus expectativas de movilidad social no cumplidas. Esta cadena de acontecimientos es, de alguna forma, lo que explica el malestar de los estudiantes de educación superior: constatan que sus sueños viven en una constante incertidumbre.

Lo anterior tiene su explicación: las instituciones de educación superior deben autofinanciar todas sus actividades –investigación, extensión y docencia– sobre la base de las matrículas y aranceles que les cobran a sus alumnos; en otras palabras, no son capaces de generar ingresos adicionales que no sea el pago por docencia de pregrado y postgrado de estos. Esto es marcado sobre todo en las instituciones privadas, donde el 88% de sus ingresos de explotación proviene de la familia, mientras que en las universidades del CRUCH el pago de estas llega a un 37% (Cenda, 2011). Estas últimas muestran mayor capacidad de generación de ingresos, principalmente vía fondos de investigación y desarrollo institucional, sin embargo, todavía los estudiantes de pregrado deben de alguna forma subsidiar las actividades de investigación y extensión, puesto que los aportes directos a estas instituciones son insuficientes para el desarrollo estable y a largo plazo de sus actividades fundamentales. En definitiva, la matriz de ingreso de las instituciones de educación superior está marcada fuertemente por la necesidad de cobrar matrículas y aranceles a sus estudiantes.

Respecto a la matriz de gastos, cabe señalar que al comparar las universidades pertenecientes al CRUCH y las universidades privadas, existen dos cuestiones a destacar. Lo primero dice relación con el gasto en remuneraciones; es un lugar común señalar que las universidades del CRUCH son más ineficientes y burocráticas; si bien hay aspectos que se deben corregir, a la luz de ciertos aparatos que traban la realización de las actividades académicas, no es cierto que estas instituciones hagan enormes gastos en su cuerpo académico y administrativo: del total de gastos, las universidades del CRUCH invierten un 58% en remuneraciones, mientras que las universidades privadas un 54%; es decir, no hay grandes diferencias de gastos en sus recursos humanos (Cenda, 2011). Lo segundo dice relación a la comparación entre algunos gastos a estas alturas emblemáticos: gasto en publicidad, en becas y en arriendos y mantención. El 2009 las universidades privadas realizaron gastos en publicidad del orden de 23.000 millones de pesos, mientras las universidades del CRUCH 4.600 millones; en becas de arancel las primeras desembolsaron 6.750 millones y las segundas 17.909; en arriendos y mantención, las primeras 41.965 y las segundas 8.276 millones de pesos (Cenda, 2011). Es evidente, mirando estas cifras, las prioridades de unas y otras. Mientras algunas compiten vía publicidad otras lo hacen a través del prestigio académico; mientras algunas realizan grandes gastos en arriendos –desde donde se concreta el lucro soterrado– otras invierten en infraestructura institu-

cional para el desarrollo del país.

Adicionalmente, el esquema de financiamiento genera procesos negativos sobre la institucionalidad. El gran peso relativo del financiamiento enfocado a la demanda ocasiona una situación perversa: en vez de "nivelar la cancha" hacia arriba lo hace para abajo. La asignación de recursos a la demanda significa que las instituciones deben hacer grandes esfuerzos para captar a ese deseado "cliente". Como se apreció, la forma de hacerlo es a través de grandes gastos en publicidad, lo que tiene como consecuencia la irrupción y emergencia o prevalencia de instituciones dedicadas a la mera docencia. Es decir, a la profesionalización de sus estudiantes, en desmedro del propósito de una universidad, es decir, traspasar conocimiento y también la construcción de ciudadanía. En buenas cuentas, el financiamiento a la demanda ha hecho surgir a las universidades "docentes no selectivas de tamaño mayor", justamente aquellas de menor calidad académica y de retención de sus estudiantes y además las que, de alguna manera, no cumplen con las disposiciones de la ley vigente.

En relación a lo expuesto anteriormente, se puede sostener que los desafíos desde el punto de vista del financiamiento son bastante profundos y sistémicos. A continuación se plantean algunos lineamientos u hoja de ruta para reconstruir el sistema de educación superior, en todos sus niveles.

### III. Desafíos

En términos de institucionalidad, es necesario en un primer momento definir lo que es una universidad, o más bien, qué se entiende por universidad pública. La crisis que actualmente recorre a la educación se puede explicar precisamente por la débil y fragmentada conceptualización de lo que es una institución de educación superior. El DFL N°1 arroja una suerte de "definición", sin embargo, como se ha constatado durante los últimas décadas, en la práctica, aquella no ha logrado potenciar y hacer surgir las universidades de acuerdo a la descripción que contiene. Frente a ello, es preciso regular este concepto de modo que se cumpla con lo escrito, y adicionalmente, establecer objetivos comunes a fin de construir un sistema coherente y consistente. Teniendo una definición que constituya un horizonte común de actividades y prioridades como país, es verosímil pensar en la realización del sistema de educación superior. Sin embargo, caben unas preguntas centrales, ¿cuál será el rol del Estado en este sistema? ¿Tendrá un rol activo o seguirá con su rol subsidiario?

Lo anterior también vale para el sector técnico profesional. En efecto, es urgente construir una oferta pública en este sector. Frente a ello, es sugerente revisar la experiencia del CFT Lota-Arauco, que es el único público y gratuito a lo largo del país. Este CFT puede ser visto como una buena práctica institucional puesto que está íntimamente relacionado con la Universidad de Concepción, de la cual depende, en el sentido de que está articulado de forma administrativa, financiera y curricular, lo cual ayuda para la conformación de un sistema articulado y para la movilidad estudiantil. Uno esperaría, en este sentido, replicar

---

esta experiencia a fin de que en cada región o provincia, dependiendo del tamaño, existiese una universidad pública con su respectivo centro de formación técnica.

Respecto de las instituciones privadas, establecer una serie de regulaciones que apunten a asegurar la calidad que entregan a sus estudiantes. Se debe reforzar o reformar el sistema de acreditación a fin de proteger las expectativas de calidad que han puesto los estudiantes en aquellas instituciones.

Igualmente, debiera existir un imperativo moral –traducido en ley– para evitar la prosecución del lucro en cualquier nivel de la educación superior. Como se ha mostrado, ninguna universidad que ha perseguido el lucro muestra resultados destacables, debido a que han quedado clasificadas dentro de “docentes no selectivas de tamaño mayor”. Es más, se puede mostrar que existen evidencias de segregación en estas instituciones. Lo esencial, por lo tanto, es eliminar la noción de lucro al interior de la educación, más allá de que esto no sea la causa principal de la mala calidad de estas instituciones. Aquí el asunto es más bien de sentido, de principios, que de una racionalidad instrumental con arreglo a fines.

En términos de financiamiento, revitalizar, en primer lugar, a las instituciones que son del Estado, a fin de que puedan desarrollar un proyecto adecuado a las necesidades del país. En segundo lugar, es imperioso disminuir la carga a las familias, que como se dijo equivale a 1.6 billones de pesos anuales, en su conjunto. El mecanismo para realizar esta tarea radica en financiar directamente a las instituciones con fondos basales de libre disposición para que estas no carguen los costos de todas sus actividades a los estudiantes, principalmente de pregrado. Rebajar esta carga a través de la inyección de mayores recursos al sistema del CAE solo traslada el tema del lucro al sistema financiero.

En definitiva, se trata de fortalecer el financiamiento a la oferta en el largo plazo, con el objetivo de avanzar hacia la gratuidad. Sin embargo, mientras existan las ayudas estudiantiles, estas deben por lo menos asegurar el acceso y permanencia a través de becas completas a los siete primeros deciles; para el resto una combinación de becas y créditos, atinentes a sus ingresos.

Resumiendo, no basta con asegurar la calidad de la educación independientemente de cómo se lleve a cabo; es necesario, al mismo tiempo, configurar el contexto de desarrollo para aquella. ¿Qué significa esto? Constituir un sistema de educación superior que tenga como eje principal la integración y cohesión social de acuerdo a parámetros de calidad, sin embargo, esta última debe ser el respaldo de la primera y no al revés. No sirve de nada tener instituciones de calidad y excelencia académica si ellas no contribuyen a crear una sociedad más igualitaria. No sirve tener *ghetos* de calidad y por lo tanto seguir con la segmentación social. Es plausible, en buenas cuentas, pensar un sistema de educación que genere valor a través de la inclusión social de sus participantes.



## Referencias

Banco Mundial (2011). *Informe programa de Crédito con Aval del Estado (CAE) de Chile*. Sector de educación, América Latina y el Caribe, Banco Mundial.

CENDA (2011). *Informe de educación superior: problemas y propuestas*. Santiago: Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo.

CNED (2011). *Índices 2011*. Consejo Nacional de Educación. Disponible en: <http://indices.cned.cl/>

OCDE (2009). *La educación superior en Chile*. OCDE y Banco Mundial.

Meller, P. (2011). *Universitario: ¿el problema no es el lucro, es el mercado!* Santiago: Uqbar Editores.

Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior (2008). *Los desafíos de la educación superior chilena*. Gobierno de Chile.

Orellana, V. (2011). *Caracterización social de los estudiantes de educación superior en Chile, en Nueva geografía de la educación superior y de los estudiantes. Una cartografía del sistema chileno, su actual alumnado y sus principales tendencias*. Chile: Foro de Educación Superior Aequalis.

Torres, R. & Zenteno, M. L. (2011). *El sistema de educación superior: una mirada desde las instituciones y sus características, en Nueva geografía de la educación superior y de los estudiantes. Una cartografía del sistema chileno, su actual alumnado y sus principales tendencias*. Chile: Foro de Educación Superior Aequalis.

Sepúlveda, L. & Ugalde, P. (2010). *Trayectorias disímiles y proyectos individualizados: origen y experiencia educativo-laboral de los estudiantes de centros de formación técnica*. En revista *Calidad de la Educación del Consejo Nacional de Educación*. Chile: CNED.

