

El proceso hacia la gratuidad en la educación universitaria chilena

(a la luz histórica de la experiencia argentina)

José Luis Contreras Páez¹

Resumen

La gratuidad para la educación universitaria es un tema de la mayor vigencia en Chile. A partir de 2016, se ha hecho efectiva para el grupo de la población de menores ingresos, después de que en la década de los '80 del siglo pasado todas las universidades empezaran a cobrar aranceles a sus estudiantes. Al parecer, se está pasando de una mirada de la educación como “bien de consumo” a una perspectiva en que se privilegia su consideración como un “derecho social”. En el proceso de cambio, el “inconsciente colectivo” chileno, siempre ha reconocido como punto de referencia el caso argentino, nación en que hace más de 70 años la universidad es gratuita.

En el presente estudio, se establece un paralelo entre ambos procesos de camino a la gratuidad universitaria: después de algunas consideraciones preliminares que buscan contextualizar la preocupación por el desafío de la educación, su cobertura y el aseguramiento de su calidad, se presenta una síntesis del proceso argentino que, con una mirada de la educación superior como responsabilidad del estado, que busca satisfacer un derecho de las personas, ha tenido sus bemoles y “efectos colaterales no deseados”, como las altas tasas de deserción. A continuación, se profundiza el caso chileno, con énfasis en la última década (en que las demandas sociales han ido poniendo el tema en la palestra) y en las características y alcances que actualmente tiene la gratuidad; finalmente, en el apartado “Desafíos próximos”, se presentan algunos de los retos pendientes y las líneas de acción que probablemente seguirá el camino chileno a la gratuidad.

Abstract

Free university education is an issue of the greatest validity in Chile. Since 2016, it has become effective for the group of the population with the lowest income, after in the decade of the 80s of the last century all universities began to charge fees to their students. Apparently, it is moving from a view of education as a “consumer good” to a perspective that privileges its consideration as a “social right”. In the process of change, the Chilean “collective unconscious” has always recognized the Argentine case as a point of reference, a nation in which the university has been free for more than 70 years.

In the present study, a parallel is established between both processes on the way to university free admission: after some preliminary considerations that seek to contextualize the concern about the challenge of education, its coverage and the assurance of its quality, a synthesis of the

¹ Licenciado en Letras por la Pontificia Universidad Católica de Chile; Magister en Fundamentación filosófica por la Universidad de los Andes, Chile. Con 30 años de experiencia en docencia y gestión en educación superior, actualmente es Director académico del Programa de Bachillerato de la Universidad de los Andes, en Chile, y alumno del Doctorado en Educación superior universitaria, que imparten en forma colaborativa la Universidad Austral, la Universidad Nacional de Río Negro y la Universidad Abierta Interamericana. Contacto: jlcontreras@uandes.cl

Argentine process that, with a view of higher education as the responsibility of the state, which seeks to satisfy a right of the people, has had its flaws and “unwanted collateral effects”, such as high dropout rates. Next, the Chilean case is deepened, with an emphasis on the last decade (in which social demands have been bringing the issue to the fore) and on the characteristics and scope that gratuity currently has; Finally, in the section “Upcoming challenges”, some of the pending challenges and the lines of action that the Chilean path to free education are likely to follow are presented.

Consideraciones preliminares

La preocupación por la educación, su cobertura y el aseguramiento de su calidad hace tiempo ya no son temas circunscritos solo a criterios de las instituciones o naciones, sino que se trata de desafíos mundiales, que se enmarcan, por ejemplo, en los 17 objetivos de desarrollo sustentable (ODS) propuestos por la 70ª Asamblea general de las Naciones Unidas en 2015, que orientan la acción de los estados de cara al 2030. Específicamente, el cuarto de estos objetivos estratégicos apunta a “asegurar una educación inclusiva y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente”². Más particular aún, en el punto 4.3, se plantea como meta “De aquí a 2030, asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria”. En otras palabras, para todo el mundo y, en particular para las naciones iberoamericanas, el desafío consiste en mejorar las condiciones y los indicadores de cobertura (que para muchos países aún son un verdadero reto) y focalizarse en los indicadores de calidad.

En este contexto, estudiar mecanismos y estrategias para facilitar el acceso de los potenciales estudiantes a la educación superior y, particularmente, a la universidad, incluye, entre múltiples variables, el análisis de la factibilidad de ofrecer gratuidad en los estudios, para contribuir a lograr las metas planteadas, sin que las familias tengan que asumir, necesariamente, el peso económico.

En el caso particular de Chile, después de muchos años de este “anhelo histórico”, actualmente la gratuidad para la educación universitaria es un tema instalado, aunque en proceso de mejoramiento, de cuyos beneficios ya gozan muchos estudiantes y sus familias. Sin embargo, hasta hace apenas un lustro, se trataba solo de una aspiración social, un deseo cuyo referente popular más cercano era (y sigue siendo) la vecina República Argentina, en cuyas fronteras la universidad gratuita existe desde hace más de 70 años.

Sin embargo, a poco andar en el estudio histórico del proceso argentino, se empieza a desmoronar la imagen idílica que se tiene al otro lado de los Andes; efectivamente la gratuidad es un tema instalado, pero no exento de dificultades y una mirada crítica de muchos sectores, ya que los recursos invertidos parecen no guardar una proporcionalidad adecuada con los resultados obtenidos. Quizá solo países tan ricos como Argentina se pueden permitir el lujo de haber instalado un sistema que reconoce el derecho de la ciudadanía a la educación universitaria, pero con el costo de invertir inmensos recursos que, al menos en cuanto a tasas de titulación (oportunas e inoportunas), no tienen los resultados esperados.

Por este motivo, y porque, además, estos dos países parecen demostrar perspectivas muy distintas, se presentarán algunos datos que permitan caracterizar sus particulares concepciones de la educación; por una parte, la mirada argentina, que la entiende como un “derecho social” (y, por ende, como responsabilidad del estado) y por otro, la mirada chilena, con un modelo que la concibe en cuanto “bien” (y, por ende, como regulable según las reglas del mercado)³.

2 <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/education/>

3 Para conocer un panorama general iberoamericano, se sugiere la revisión de Brunner y Villalobos (2014).

Entonces, como se trata de establecer inicialmente algunos paralelos entre el camino a la gratuidad de la educación universitaria en Argentina y Chile, el texto se organizará en tres apartados principales: el primero, de “Antecedentes históricos”, con algunos aspectos del proceso de materialización de la gratuidad en Argentina, para luego pasar al caso chileno; esta será la parte más extensa de la exposición, con el afán de mostrar el contexto es que esta aspiración ha podido ir materializándose en ambos lados de la cordillera.

En un segundo apartado, “Los últimos años”, se hará foco en Chile, con especial énfasis en las condiciones actuales que las universidades y los estudiantes deben cumplir para acceder a la gratuidad, haciendo referencia descriptiva a los marcos legales vigentes.

Por último, en un tercer y breve segmento, “Desafíos próximos”, se presentan sintéticamente los retos pendientes y las líneas de acción que probablemente tendrá el camino chileno a la gratuidad.

Como ya se esbozó en estas consideraciones preliminares, el primer aspecto fundamental en el análisis es que el solo hecho de mencionar la “gratuidad”, en cualquier nivel de educación, lleva inmediatamente a la necesidad de definir si se entiende como un derecho de las personas, cuya satisfacción es deber del estado, o como un bien de consumo, acuerdo entre privados y, por tanto, transable en el mercado, que parece ser la principal diferencia en la concepción entre ambos países⁴.

Por último, como contexto global, es interesante considerar la tendencia actual en Iberoamérica, que en general está apuntando hacia aumentar la oferta privada de educación⁵; en este ámbito, los principios orientadores del sistema chileno de gratuidad han manifestado el sentido inverso: buscan robustecer y potenciar la oferta pública, en algunos casos incluso en desmedro de las universidades privadas, o al menos acotándolas a un campo de acción que dé garantías de “servicio público” y no de simple “afán mercantilista”, que utiliza el “producto educación” como bien transable, consideración muy arraigada en el “inconsciente colectivo”.

Antecedentes históricos

a) El caso argentino

Se presenta como referente para después profundizar en el caso chileno; por lo tanto, no se reseñará la historia más lejana de la nación argentina, sino solo a partir de mitad del siglo pasado, cuando se materializa concretamente la historia de la gratuidad universitaria.

Una síntesis clarificadora de los vaivenes del proceso argentino y el recuerdo de que no se trató de un derrotero fácil (como se podría ver hoy, con la miopía del paso de los años) sino lleno de pugnas y polémicas, avances y retrocesos, está expuesta en este extracto del prólogo de Benavente, M. (2019):

“Antes de finalizar esta introducción a los procesos por los cuales los pueblos viven en nuestras universidades, a estas historias de las conquistas del desarancelamiento de la educación superior, a las historias de las conquistas del derecho humano a la educación superior, no podemos olvidar que los derechos nunca están dados, siempre se conquistan; se defienden, se resguardan y, muchas veces, se pierden. La gratuidad de los estudios superiores que se conquistó en 1949 fue suprimida de la legislación argentina con la dictadura iniciada en 1955, restituida al plano legislativo recién en 1974, y en 1980, bajo otra dictadura, nuevamente suprimida. Finalmente, tras 32 años de democracia, en el año 2015, la gratuidad volvió a estar presente en la legislación. Los hitos legislativos de 1949, 1974 y 2015 representan poderosas conquistas de derechos y este libro pretende no solamente recordarlas sino, fundamentalmente, contribuir a su defensa y resguardo”⁶.

⁴ Para profundizar la reflexión en torno a ambas posturas, se sugiere la lectura de Gajardo (2014).

⁵ Cfr.: Brunner y Villalobos (2014).

⁶ Para conocer un panorama general iberoamericano, se sugiere la revisión de Brunner y Villalobos (2014).

Para caracterizar los principales hitos del camino argentino a la gratuidad de la educación universitaria y siguiendo la relación de los hechos propuesta por Buchbinder (2005)⁷ complementada con otros autores, se podrían destacar, muy escuetamente, los siguientes puntos, a riesgo de dejar fuera muchos otros eslabones importantes:

El primer hito importante es 1884, cuando se promulga la Ley 1.420 de educación común, que establecía el carácter laico, gratuito y obligatorio de la educación básica y la denominada “Ley Avellaneda” (N°1.597), de 1885, que operó como marco legal por más de 60 años.

Dos décadas más tarde, en 1906, y ya en pleno contexto universitario, otro punto importante es la reforma de los estatutos de la UBA, que surge de muchos conflictos entre algunas autoridades universitarias y los estudiantes; se manifestaban desajustes entre las características y composición del alumnado, integrado cada vez más por estudiantes migrantes de clase media, la calidad de la enseñanza y las estructuras de gobierno. Como manifestaciones similares, quizá valga también mencionar las protestas en la Universidad de Córdoba, que se acentuaron en 1917.

En las décadas siguientes, se produce una notable masificación de la enseñanza superior, hasta llegar al próximo punto relevante, ya en el contexto del peronismo: la Ley 13.031 de 1947. A la fecha, había poco más de 50.000 estudiantes universitarios, pero en 1955 ya sumaban aproximadamente 140.000. Este notorio crecimiento de la matrícula está asociado principalmente con la expansión social global del país y con el crecimiento de la educación secundaria. Entre varias medidas, una importante para efectos de este estudio, y que también influye en el crecimiento, fue eliminación de los aranceles y, pocos años después, del examen de ingreso. La cara opuesta de este proceso fue el altísimo aumento de la deserción, con tasas de graduación muchas veces inferiores al 10%.

El hito fundamental, aunque sin duda fruto de la evolución del proceso iniciado mucho antes, fue el Decreto 29.337 del 22 de noviembre de 1949. Giménez, G. en Villanueva, E. (2019) lo establece con claridad: “La exención del pago de aranceles establecida en el Decreto 29.337 con la simple expresión

“Suspéndese con anterioridad al 20 de junio de 1949 el cobro de los aranceles universitarios actualmente en vigor” está basada en seis considerandos cuyo marco de sentido es el resguardo del bienestar de la nación y los derechos de “todos los jóvenes capaces y meritorios” por lo que se establece “suprimir los obstáculos para que se instruyan por el bien del país” (p.21)⁸.

No obstante la claridad meridiana del artículo 1, cabe reproducir y mantener a la vista los considerandos que el Presidente (y el Ministro que lo aconseja) tuvieron a la vista para decretar, ya que reflejan las motivaciones profundas de una medida tan relevante:

“Considerando:

Que el engrandecimiento y auténtico progreso de un Pueblo estriba en gran parte en el grado de cultura que alcanza cada uno de los miembros que lo componen;

Que por ello debe ser primordial preocupación del Estado disponer de todos los medios a su alcance para cimentar las bases del saber, fomentando las ciencias, las artes y la técnica en todas sus manifestaciones;

Que atendiendo al espíritu y a la letra de la nueva Constitución es función social del Estado amparar la enseñanza universitaria a fin de que los jóvenes capaces y meritorios encaucen sus actividades siguiendo los impulsos de sus naturales aptitudes, en su propio beneficio y en el de

7 Buchbinder, P. (2005) Historia de las Universidades Argentinas.

8 Giménez, G. en Villanueva, E. (2019), La conquista de un derecho.

la Nación misma;

Que como medida de buen gobierno, el Estado debe prestar todo su apoyo a los jóvenes estudiantes que aspiren a contribuir al bienestar y prosperidad de la Nación, suprimiendo todo obstáculo que les impida o trabe el cumplimiento de tan notable como legítima vocación;

Que dentro de la Nación y de acuerdo con la misión específica que la ley les impone, son las universidades especialmente, las encargadas de difundir la cultura y formar la juventud;

Que una forma racional de propender al alcance de los fines expresados es el establecimiento de la enseñanza universitaria gratuita para todos los jóvenes que anhelan instruirse para el bien del país;" (citado por Giménez G. en Villanueva. E. (2019), p. 22)

Sin desmedro de lo anterior, como se decía en los primeros párrafos de este escrito, es conveniente recordar que la selección de la información y el paso de los años atenta contra la conciencia de los matices y las dificultades del proceso. Giménez lo explica así:

"En la sanción de las leyes universitarias del peronismo, cuya orientación en esta materia es llamada antirreformista hubo tensiones con los sectores embanderados con la Reforma sobre las medidas con epicentro en la organización política, el gobierno, y el control ideológico. La gratuidad tampoco estuvo exenta de disputa [...]" (p.23).

En la página siguiente, agrega información del decreto de tres años más tarde, que complementa el alcance del anterior:

"Al decreto del año 49 que suspende los aranceles y delega a los Ministerios de Educación y Hacienda elaborar una propuesta para sortear la ausencia de ingresos que de la medida derivaría, le sigue el Decreto N° 4.493 del 7 de marzo de 1952, que extendía la suspensión de los aranceles a todas las instituciones del ciclo superior de enseñanza; es decir, a los profesorados e institutos especiales, que quedaban por fuera de la anterior." (p.24).

Con este paso complementario, a partir de 1952 efectivamente todos los estudiantes de la educación superior argentina deberían quedar liberados de cualquier pago de aranceles por sus estudios. Sin embargo,

"Un epílogo sobre el asunto pareciera mostrar una inobservancia de la norma: las universidades continuaron cobrando aranceles a los estudiantes al menos hasta el año 1954. Cinco años después a la sanción del Decreto 29.337 que estableció la gratuidad, el porcentaje de los aranceles a los estudiantes respecto de los recursos propios generados por las universidades representaba el 45%" (p.26)

Después de la salida de Perón en 1955, el Decreto 6.403 en su artículo 28, generó grandes controversias entre muchos académicos que se resistían a que universidades privadas recibieran fondos públicos (tal como ocurre actualmente en Chile), ya que la eventualidad de un sistema privado de enseñanza superior iba en contra de la tradición educativa argentina, que ya contaba como principio la instrucción laica, gratuita e igualitaria.

Las universidades argentinas siguen avanzando, con los literales vaivenes de las décadas siguientes: en 1966, con Onganía, se reestablecen los aranceles; cuando retorna Perón, en 1973, se eliminan nuevamente. Con Videla, en 1976, otra vez se aplican; con Alfonsín, en 1984, se vuelven a eliminar, decisión que perdura hasta hoy.

Según plantea Recalde en Villanueva. E. (2019), p.60⁹: “Resultado de la sanción de la gratuidad universitaria la matrícula estudiantil aumentó exponencialmente. Recién con la dictadura militar del año 1976 se generó un retroceso en la inscripción de nuevos estudiantes:

Cuadro 1. Matrícula universitaria argentina por año (1945-1980)

Año	1945	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980
Matricula	47.400	80.445	138.317	160.047	222.903	261.342	487.389	386.743

Elaboración de Recalde, con datos del Ministerio de Educación.”

En este contexto, 30 años más tarde, en 1984 solo las universidades privadas atendían a casi 90.000 estudiantes y ya habían titulado a más de 90.000 personas.

Sin embargo, el problema persistía: en 1994, el censo universitario confirmaba que más del 40% de alumnos abandonaba sus estudios en primer año y que menos del 20% se graduaba.

Un último hito relevante en esta breve selección se presenta en 1995, con la Ley 24.521, primera ley argentina específica de Educación Superior, que regula hasta hoy el conjunto del sistema y mantiene el ingreso irrestricto y la gratuidad para la formación presencial en la primera carrera que una persona estudie. No obstante, la mayoría de las universidades cobraban para carreras no presenciales o algunos otros costos que dejaban fuera del concepto “arancel”.

En 2003, los registros oficiales daban cuenta de casi 1.300.000 alumnos en el sistema universitario público (compuesto por 38 universidades estatales y 6 institutos universitarios públicos) y poco más de 200.000 en el sistema privado (en 41 universidades y 12 institutos universitarios); a esto se suma 1 universidad internacional y 1 provincial.

Por último, en 2015, con la denominada “Ley Puiggrós”, se modifican 6 artículos y se agregan 2 a la Ley 24.521, de 1995. Se destacan el artículo 1, que considera la educación como “bien público” y “derecho humano personal y social” y el 2° que explicita la gratuidad y establece que “el Estado Nacional es el responsable de proveer el financiamiento, la supervisión y fiscalización de las Universidades Nacionales, así como la supervisión y fiscalización de las Universidades Privadas”.

A modo de conclusión parcial del caso argentino, se puede relevar, entre muchos otros, al menos dos aspectos: la mirada ya completamente asentada de la educación universitaria como un derecho social y, por ende, gratuita; la otra cara de la moneda y el desafío pendiente, está en las tasas de titulación y, más allá todavía, las de titulación oportuna, ya que al no haber “dolor del bolsillo propio”, ante el surgimiento de inconvenientes, muchos estudiantes optan por abandonar sus estudios o postergarlos, por sobre los límites de lo que el sistema quisiera.

Es importante también concluir que el caso argentino dista mucho de ser el modelo ideal, como muchas veces se ve desde Chile, con una lectura reduccionista, que solo se centra en la gratuidad para el estudiante. Tal como plantea Míguez (2018), “Uno de los problemas de la universidad argentina es la tasa de graduación [...] la media de alumnos tarda bastante más de un 30% adicional en recibirse. Pero además, bastante más de un 50% de los ingresantes abandona antes de completar sus estudios” (p.18). En la página siguiente, indica cifras que hablan de una titulación entre el 20% y el 30%, dependiendo de la cohorte y menciona datos de García Fanelli que demuestran una deserción de entre el 70 y 80%.

En definitiva, siguiendo al mismo Míguez, “No parece factible que los problemas estructurales del sistema universitario argentino puedan ser resueltos por la mejora de cada institución en particular. La mejora exige un cambio profundo del conjunto del sistema” (p. 14). También es importante tomar en cuenta el efecto contradictorio de familias que pagan altos aranceles por los estudios secundarios y que llegan, sin necesitarlo, a la gratuidad en su educación superior.

⁹ Recalde, A. en Villanueva. E. (2019), La conquista de un derecho.

Este interesante estudio muestra la necesidad de establecer un “programa de transformaciones” para mejorar el sistema argentino. Es una buena fuente que podrían tener a la vista las autoridades chilenas en su propio proceso de avance hacia la gratuidad.

En definitiva, siguiendo a García de Fanelli¹⁰ (basada en Ginestar, 1990), una universidad aumentará su eficiencia si “produce” una cantidad de egresados sin disminuir la calidad, al menor costo posible, lo que implica no solo “gastar menos” durante el proceso de formación, sino también reducir la repitencia de las asignaturas y el abandono de las universidades, desafío plenamente vigente hoy para las instituciones argentinas, tanto independientemente como en su conjunto.

Por último, y para cerrar este apartado, vale al menos mencionar otro aspecto relevante en el análisis, también considerado por García de Fanelli: la “eficiencia externa” que alude al “aporte social”, más allá de las fronteras institucionales; en este aspecto, parece natural reconocer que estudiantes que no pudieron terminar la carrera o que la abandonaron, de todas maneras deberían ser mejores profesionales y ciudadanos y también cabría esperar que para sus hijos sí resulte más factible completar sus estudios universitarios. Quizá se trate de desafíos de más largo aliento y la “unidad de medida” supera la experiencia de una persona o de una cohorte en particular.

b) El caso chileno

Para este caso, que es el principal del presente escrito, vale remontarse más atrás en la historia, hasta los albores de la nueva nación.

El acta de independencia de Chile data de 1818; no obstante, como todos los procesos, incluyendo el de gratuidad, la emancipación se venía consolidando desde muchos años antes y tuvo un episodio fundamental en 1810, cuando se constituye la Primera Junta Nacional de Gobierno, que ese mismo año creó el “Plan de partida” en que ya se planteaba que hubiera enseñanza pública para los “ciudadanos de Chile”, con una notoria prioridad entre los múltiples temas que debería abordar para dotar de gobierno a la naciente república; por cierto, como en todos los territorios colonizados, las primeras escuelas datan de dos siglos antes, principalmente gracias a la iniciativa de congregaciones religiosas llegadas con los conquistadores.

La primera Constitución de la nueva República se remonta a 1833, en que la educación fue considerada una función de Estado; de hecho, el artículo 153 señalaba que “La educación pública es una atención preferente del Gobierno. El Congreso formará un plan jeneral [sic] de educación nacional”¹¹. No obstante, la educación primaria sería obligatoria y, por ende, también gratuita cuando la ofrece el Estado, recién desde casi 90 años más tarde: el 26 de agosto de 1920, fue dictada la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria (3.654)¹², que en su artículo único del Título preliminar señalaba: “La educación primaria es obligatoria. La que se dé bajo la dirección del Estado y de las Municipalidades será gratuita y comprenderá a las personas de uno y otro sexo”.

Avanzando hacia la historia más cercana, al igual que en el caso argentino, cada cierto tiempo y hasta el día de hoy ha habido manifestaciones estudiantiles, que han contribuido a enfocar la reflexión nacional sobre ciertos aspectos de la educación y, en algunos casos, han generado directamente cambios.

Solo para mencionar un ejemplo icónico, en 1967 las importantes manifestaciones de los estudiantes descontentos de la Pontificia Universidad Católica de Chile¹³, concluyeron con la elección democrática del Rector Fernando Castillo Velasco¹⁴. Hasta ese entonces, las autoridades

¹⁰ Para una adecuada caracterización del problema, sus factores y dimensiones asociadas, sugerimos el capítulo de Ana García de Fanelli “Indicadores y estrategias en relación con la graduación y el abandono universitario” en Marquís (2004).

¹¹ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: Constitución política de 1833.

¹² Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: Ley 3654 de 1920.

¹³ Junto a la Universidad de Chile, las dos universidades más reconocidas del país.

¹⁴ Cfr.: <https://rectoria.uc.cl/acerca-de-rectoria/rectores-antiores/fernando-castillo-velasco/>

de esa universidad eran elegidas por el poder eclesiástico. Castillo fue el primer académico que asumió la rectoría y el primer y único rector elegido por la comunidad universitaria. Ejerció un liderazgo reformista y abierto a la participación. Su periodo terminó en 1973, cuando el gobierno militar, mediante el Decreto-ley N° 50, ordenó la intervención de todas las universidades chilenas e impuso “rectores delegados”, quienes las dirigieron hasta el retorno a la democracia, en 1990.

Se introduce la óptica “neoliberal”¹⁵, que intenta reducir el peso del Estado y aumentar el de los privados. Un hito que marca cómo se entiende la educación en el gobierno militar, se manifiesta el 30 de diciembre de 1980, cuando se promulga el Decreto con Fuerza de Ley N°2, que, en un artículo único, “fija las normas sobre las universidades”, disponiendo indirectamente, “la división de las universidades actualmente existentes”¹⁶. En la práctica, esto implicó, entre otras consecuencias, dos grandes cambios: que desde 1981 la Universidad de Chile debiera transformar sus sedes regionales en universidades independientes y que desde 1982 todas las universidades cobraran aranceles. Hasta ese momento, en la mayoría de los casos las familias pagaban aranceles más bajos y habitualmente proporcionales a los ingresos de cada familia.

Hasta 1980, Chile tenía solo 8 universidades: 2 estatales y 6 privadas “tradicionales”, con una matrícula en educación superior cercana a las 117.000 personas. Precisamente en la década de los 80, dadas las propicias condiciones del mercado, se da el auge de las universidades privadas: en 1989 ya había 33, llegando a 70 en 1993. Después de este explosivo incremento, vino la etapa de estabilización, con lo cual en 1999 había 65 universidades, para luego llegar a las 59 actuales.

La perspectiva neoliberal caracterizó los casi 20 años de gobierno militar y se proyectó hasta el día de hoy, pese al retorno de la democracia en 1990. Se centraba en el desarrollo del libre mercado, aspecto que marcó no solo a la educación, sino que a la salud, el trabajo, las obras públicas... a la sociedad toda, lo que también tuvo otras consecuencias vinculadas con la educación, como las políticas de contratación de profesores o la elección de carreras por parte de los estudiantes, quienes hasta hoy se ven más atraídos por aquellas que aseguran mayor retribución económica futura, en desmedro de otras carreras, como las “humanistas”, muy relevantes para la ciudadanía, pero “poco interesantes” por los altamente probables “bajos sueldos futuros”, como Historia, Filosofía o Pedagogía, entre muchas otras.

Para las universidades, existe una política general de autofinanciamiento y reducción gradual de los aportes fiscales (principalmente para las privadas): en la mayoría de los casos, los aranceles son el principal ingreso. Los estudiantes y sus familias deben pagar la totalidad de los aranceles, para lo cual quienes tienen menores ingresos deben buscar alguna beca o endeudarse con créditos.

Con la restauración de la democracia, en 1990, no hubo grandes cambios en este ámbito: las familias de los estudiantes siguieron solventando los aranceles, con una creciente oferta de créditos: fiscal, en principio, luego con oferta de los bancos comerciales, en forma directa, y más adelante con el Estado a modo de aval, que asegurara el retorno de lo prestado a las instituciones financieras, en el caso de que los estudiantes no lo hicieran, como se detallará más adelante.

También había un sistema de becas, cuya cobertura abarcaba solo a los sectores más desposeídos de la población. Una de las más amplias y que se fundamenta en los criterios de vulnerabilidad económica y mérito académico era la Beca presidente de la República que aún existe, después de haber sido creada mediante el Decreto Supremo N°1500 de 1981, con dependencia del Ministerio del Interior. Originalmente estaba dirigida a apoyar estudios de Doctorado en universidades extranjeras y gradualmente se fue extendiendo al resto de la

15 Una buena explicación del uso del concepto en Chile: Brunner (2015) página 8, nota 3.

16 <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=3500>

educación superior, media y básica. Desde 2006, la administra la “Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas” (JUNAEB), dependiente del Ministerio de Educación.

Otro hito relevante ocurre el 10 de marzo de 1990: justo el día anterior a que asumiera la presidencia el electo Patricio Aylwin, fue publicada en el Diario Oficial la Ley 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE)¹⁷, promulgada por la Junta de Gobierno militar, que principalmente fijaba los requisitos para los niveles de enseñanza básica y media y normaba el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de cualquier nivel. En los últimos 10 años, Chile había más que duplicado la cantidad de alumnos en educación superior, contando aproximadamente 245.000 personas.

En esta misma década, muchos estudiantes lo hacían utilizando el “Fondo solidario de crédito universitario”, que tenía un interés anual del 2% y obligaba a pagar una proporción de los ingresos una vez que la persona egresaba y estaba trabajando, con un máximo de 15 años, después de los cuales la deuda se extinguía, en caso de no haberse completado el pago.

Ya en la década siguiente, el 7 de mayo de 2003, bajo el gobierno del Presidente Ricardo Lagos, la Ley 19.876¹⁸ establece cambios para la Educación Media (secundaria, con 4 años de duración), ahora obligatoria y, por ende, gratuita, cuando la ofrece el Estado, para todos los chilenos de hasta 18 años de edad.

Naturalmente, cuando el Estado “obliga” a estudiar, asume que debe haber oferta gratuita para que la ciudadanía pueda cumplir con dicha obligación; no obstante, siempre ha coexistido la oferta estatal y gratuita con la particular y pagada, a la cual pueden acceder las familias que cuenten con los recursos económicos para hacerse cargo de los aranceles que los colegios cobran por educar a sus hijos; a estas dos modalidades, se suman los establecimientos “particulares subvencionados”, que tienen un financiamiento mixto: una contribución estatal a la que se suman los pagos de las familias, en distintos montos, según el caso.

Siguen pasando los años en que la educación chilena continúa bajo la perspectiva de bien transable por el mercado, en tanto que las demandas sociales pretendían aumentar el acceso a la universidad de sectores más amplios de la población. En este contexto, en 2005, el Presidente Ricardo Lagos promulga la Ley 20.027¹⁹ para el Financiamiento de Estudios de Educación Superior: los aranceles universitarios ahora pueden ser pagados por los alumnos mediante créditos otorgados por los bancos comerciales, con tasas que pueden llegar al 6%.

Pese a que se logró el objetivo de aumentar la cobertura, el problema era principalmente para las familias de los estudiantes que no terminaban sus estudios, por lo que no necesariamente accedían a mejores trabajos, ni obtenían mejores rentas, pero debían pagar por largos años la deuda contraída, con tasas de interés similares a las de cualquier crédito de consumo.

Desde la perspectiva histórica actual, en 2006 empieza a ser notorio que se está articulando gradualmente el cambio de mirada que llevaría una década más tarde a que la gratuidad se instalara de manera oficial en la realidad educativa nacional: en aquel año, entre abril y octubre, toman especial realce nuevas manifestaciones estudiantiles; esta vez son los secundarios quienes se movilizan contra la LOCE, en lo que pasó a la historia como “la revolución pingüina”²⁰. Uno de los hitos fue contar más de medio millón de secundarios paralizados durante mayo. Solicitaban gratuidad al rendir la Prueba de selección universitaria, mayores beneficios económicos en cuanto a los gastos de traslado, el fin de la administración municipal de la enseñanza pública y la derogación de la LOCE, entre otros puntos.

17 Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: Ley 18.962 de 1990.

18 Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: Ley 19.876 de 2003.

19 Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: Ley 20.027 de 2005.

20 Coloquialmente, se llama “pingüinos” a los escolares, por su apariencia cuando visten uniforme: camisa blanca, pantalón gris y zapatos negros.

La presidenta Michelle Bachelet, que había asumido ese mismo año, anuncia medidas para satisfacer los requerimientos de los estudiantes y empieza a preparar un proyecto para reemplazar la LOCE, enviado al Congreso en abril de 2007.

En 2008, hay nuevas manifestaciones estudiantiles y casi a 20 años de funcionamiento de su antecesora, en 2009 (con algunas modificaciones en 2010) se promulga la Ley 20.370²¹, Ley General de Educación (LGE) que derogó y reemplazó a la LOCE, excepto en su Título III, salvo su párrafo 2º, y su Título IV, en cuanto a normas referidas básicamente a la educación superior.

En 2010, se inició la primera presidencia de Sebastián Piñera. Al ser un gobierno de “derecha”, la ahora “oposición”, después de haber gobernado por 20 años, se suma a las demandas sociales²². Como la nueva ley tampoco trajo los cambios esperados por los estudiantes, en 2011 hay nuevas manifestaciones estudiantiles, esta vez, lideradas por universitarios y secundarios y reconocidas como las más masivas y fuertes desde el retorno a la democracia; en esta ocasión, sí tendrían efectos concretos en los años siguientes. El foco ya estaba más claramente definido por la crítica al modelo neoliberal, reflejado en la gran participación de privados en la educación, durante los últimos 30 años. El lema del momento era exigir “educación pública, gratuita y de calidad”. Este afán, por supuesto, se extendió a las universidades privadas, en cuyo caso se demandaba que al menos no tuvieran fines de lucro y que fueran “de calidad”: se sigue manifestando el leit motiv de este escrito: la controversia entre la concepción de la educación como bien transable y el anhelo por acceder a ella como derecho social.

Una de las muestras de la visibilización y profundidad de estas movilizaciones y sus efectos de largo plazo, es que actualmente cuatro de sus líderes principales son diputados de la República: Camila Vallejo, Karol Cariola, Giorgio Jackson y Gabriel Boric (presidentes en ese entonces de las federaciones de estudiantes de la Universidad de Chile, de Concepción, de la Católica y de la Chile, respectivamente). Más aún: el Diputado Boric actualmente es candidato a la Presidencia de la República en los comicios programados para el domingo 21 de noviembre del presente año, en que se elegirá al mandatario chileno para el periodo 2022-2026.

Los últimos años

El “presente” será considerado a partir de 2012, fecha en que la futura Presidenta Michelle Bachelet presentara el programa para su segundo gobierno, con el que se hizo cargo de la nación entre 2014 y 2018, periodo en que se concretó la puesta en marcha de la gratuidad para la educación superior chilena. A la fecha, ya había más de 700.000 personas estudiando en este nivel y los aranceles eran muy superiores al resto de América Latina, por sobre los USD 3000 anuales en promedio.²³

Es muy interesante verificar que para las elecciones de 2013 ya estaba “instalado” el tema en los programas de gobierno: había 8 candidatos a la presidencia y 7 de ellos incluían la educación gratuita como promesa de campaña.²⁴

Para contextualizar mejor el proceso, es pertinente tener a la vista algunos datos actualizados del país: hoy tiene una población aproximada de 18 millones de habitantes. Según las estadísticas ministeriales²⁵, hay cerca de 2 millones estudiando en Educación Básica (8 años de duración), en casi 9000 establecimientos. En Educación Media (4 años de duración) hay aproximadamente 900.000 alumnos distribuidos en casi 3500 instituciones.

21 Cfr.: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: Ley 20.370 de 2009.

22 Tironi, E. (2011). ¿Por qué no me quieren? Del Piñera way a la rebelión de los estudiantes.

23 Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) (2009). La Educación superior en Chile. París: OCDE, Banco Mundial.

24 Nesbet y Cárcamo (2020): Gratuidad en la educación superior chilena: análisis de prensa basado en minería de datos en Revista latinoamericana de estudios educativos, (México), vol. L, núm. 2, 2020

25 Ministerio de Educación, Centro de Estudios (2020). Resumen estadístico de la educación 2019. Santiago, Chile.

El sistema educativo nacional se divide en cuatro etapas consecutivas: la Educación parvularia (destinada a niños entre los seis meses y los seis años de edad; obligatoria desde 2013). Educación básica (desde 2027 se reducirá a 6 años, destinada a niños entre los seis y catorce años de edad; obligatoria desde 1965, con una cobertura actual de 99,7%). Educación media (desde 2027 aumentará a 6 años, destinada a adolescentes entre los 14 y los 18 años de edad; obligatoria desde 2003, con una cobertura actual del 88%); y la Educación superior, para jóvenes y adultos, egresados de Educación media.

Este último nivel abarca la formación ofrecida por instituciones de las Fuerzas Armadas (exclusivamente a sus funcionarios), los Centros de Formación Técnica (CFTs, que ofrecen carreras cortas de habilitación laboral, normalmente de 2 a 3 años), los Institutos Profesionales (IPs, que ofrecen carreras de habilitación laboral, normalmente de 4 años, pero no conducentes a Licenciaturas) y las Universidades, que gozan de libertad amplia para impartir planes de pre y postgrado, donde convergen las tradicionales funciones de docencia, investigación y extensión²⁶.

Sin considerar los programas cerrados de las Fuerzas Armadas, en Chile actualmente existen 150 instituciones de educación superior (IES), donde estudian alrededor de 1.250.000 personas; de aquellas, 52 son CFTs, con 130.000 alumnos, 39 son IPs, con 360.000 estudiantes y 59 universidades, con 750.000 alumnos, de las cuales 46 están acreditadas²⁷.

Cabe destacar que, de las 150 IES, solo 79 están acreditadas; esto es, el 53%; no obstante, las 71 no acreditadas solo aglutinan el 9% de la matrícula.

Particularizando el caso de las universidades, de las 59, 18 son estatales y las 41 restantes, privadas; de éstas, 11, son consideradas “tradicionales”, ya que fueron fundadas antes los '80 (y, por tanto, cuentan con aportes económicos del Estado).

De las 59, 46 están acreditadas y 30 pertenecen al Consejo de Rectores de las universidades chilenas (Cruch) creado en 1954.²⁸ 41 participan del Sistema único de admisión (SUA), que regula el ingreso con un proceso de postulación común, a través, hasta el año pasado, de la Prueba de selección universitaria (PSU). Como también fue cuestionada por lo que realmente puede medir y por lo segregadora socialmente que puede resultar, será cambiada en los próximos años, debido a lo cual el ingreso de este año y del próximo están siendo regulados aplicando la denominada PTU o PdT (Prueba de transición universitaria).

Volviendo al recorrido histórico, el programa de gobierno, presentado por Bachelet en 2013²⁹, tenía como primera “reforma de fondo” la educacional (presentada ya desde la página 14). En este documento, se plantea explícitamente un cambio en la manera de entender la educación:

“Gratuidad Universal. Esta propuesta plantea un cambio de paradigma. Ello implica pasar de la educación como un bien que es posible transar en el mercado y la competencia como mecanismo regulador de la calidad, a un sistema educacional coordinado que ofrece a las niñas, niños y jóvenes de Chile un derecho social.” (p.17)

“La Educación es un derecho social fundamental. La Educación tiene un valor público innegable y está a la base de una sociedad más justa, democrática y participativa. Nuestra sociedad debe abandonar las prácticas que han permitido tratar la educación como un bien de consumo.” (p.17)

Concretamente en cuanto a gratuidad, desarrolla el compromiso con la ciudadanía:

26 Cfr.: www.mineduc.cl: datos oficiales del Ministerio de Educación de Chile.

27 Cfr.: www.cruch.cl: Compendio del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH); abril de 2020.

28 <https://www.consejodirectores.cl/>

29 Para profundizar en los alcances de la reforma propuesta por Bachelet, se sugiere el muy interesante y “visionario” artículo de Brunner (2015) en Debate Universitario N°6: “Un análisis de política de la política educacional”.

“Avanzaremos gradualmente en la gratuidad universal y efectiva de la educación superior, en un proceso que tomará 6 años. Durante el próximo período de Gobierno, accederán a la gratuidad al menos los y las estudiantes pertenecientes al 70% más vulnerable de la población, abarcando extensamente a la clase media. Esta gratuidad podrá ser ejercida en toda institución de educación superior que cumpla, entre otros aspectos, con: estar acreditada; acatar estrictamente las normas que no permiten la existencia de lucro; estar incorporada a las nuevas normas sobre acceso de equidad; desarrollar programas de reforzamiento y acompañamiento para los alumnos vulnerables, y que se rija por el sistema de aranceles que determine el MINEDUC. Para la fijación de aranceles se creará una nueva institucionalidad, que considerará un grupo de expertos que determinarán y revisarán periódicamente el monto de dichos aranceles. Quienes se endeudaron para estudiar hoy están viviendo situaciones complejas. Los instrumentos financieros que se utilizaron para ampliar la cobertura en educación superior no siempre cumplieron las expectativas. Avanzaremos a la gratuidad universal en educación superior y al mismo tiempo estudiaremos mecanismos para establecer un trato equitativo a los estudiantes endeudados.” (p.20-21).

Una vez que la candidata Bachelet ganó las elecciones y asumió la presidencia de la República, en su discurso del 21 de mayo de 2015 anunció que el inicio de la gratuidad, anunciado para 2018, se adelantaría y sería efectivo a partir de 2016, pero para el 60% (y no 70%) más vulnerable económicamente. Se estimaba una cobertura de aproximadamente 260.000 estudiantes con un costo cercano a los 500 millones de dólares. No obstante, a través de la prensa pronto se supo que en realidad habría una inversión de 430 millones de dólares, dejando fuera del beneficio a 30.000 de los estudiantes previstos.³⁰ Para mayor sorpresa de la ciudadanía, pocos días después se confirmó que, oficialmente, el beneficio alcanzaría a 200.000 personas, con un costo de 300 millones de dólares. Se acercaba el fin de ese año y las universidades aún no tenían claro el escenario para matricular a los alumnos con gratuidad que postularían en enero, mientras que era de conocimiento público, por la prensa, que los ministerios de Educación y Hacienda seguían trabajando para afinar el proyecto que aún no se enviaba al Congreso para su análisis y aprobación.

La polémica continuó, por cuanto, para financiar la gratuidad se estaban reduciendo considerablemente otras becas y créditos: los verdaderos “nuevos fondos” de financiamiento eran mucho menores de lo que se pensaba. El resultado de esta etapa fue complejo: muchos estudiantes que tenían becas y créditos los perdían, ya que esos mismos montos se destinaban a la gratuidad, que beneficiaba a un grupo más acotado de estudiantes, según las características que más adelante se presentarán. En definitiva, se produjo el efecto colateral de una discriminación entre universitarios con similar perfil socioeconómico y capacidad intelectual, simplemente según la institución donde habían elegido estudiar.

A todo esto, desde la perspectiva de las universidades que se preparaban para recibir a los alumnos con gratuidad, el desafío consistía en conciliar el valor de los aranceles reales de las carreras con los aranceles regulados por el Ministerio, que eran al menos un 5% más bajos, lo que dejaba una brecha de financiamiento que cada institución debía afrontar, ya que no es posible cobrar “la diferencia” a los estudiantes, bajo ningún concepto.

Según la prensa informaba³¹, el proceso seguía avanzando con gran incertidumbre, ya que, habiéndose iniciado las clases en marzo, en la mitad de abril recién se aseguraba la gratuidad a cerca de 40.000 estudiantes. Finalmente, accedieron al beneficio aproximadamente 125.000 personas, cifra muy distante de las 260.000 consideradas inicialmente en el proyecto. Los resultados oficiales se entregaron en junio, con lo cual muchos alumnos que pensaban que accederían a gratuidad no lo hicieron; tuvieron que financiar la carrera con otros fondos, acceder

30 Cfr.: Diario La Tercera del 26 de septiembre de 2015

31 Cfr.: Diario La Tercera del 15 de abril de 2016

a créditos o simplemente abandonar sus estudios, generando también complicaciones académicas y económicas a las universidades.

Problema aparte es la oportunidad en que el Estado fue pagando los dineros comprometidos a las instituciones, lo que generó otra polémica en cuanto a los “ajustes a los flujos de caja” que se vieron obligadas a hacer, afectando otros proyectos, inversiones, becas internas, contrataciones, etc. Así partió la gratuidad en Chile, en 2016.

Actualmente, las universidades están reguladas específicamente por la Ley 21.091³², que establece el nuevo sistema de educación superior. El cuerpo legal define lo que son:

“Las **universidades** son instituciones de educación superior cuya misión es cultivar las ciencias, las humanidades, las artes y las tecnologías, así como también crear, preservar y transmitir conocimiento, y formar graduados y profesionales. Corresponde a las universidades contribuir al desarrollo de la cultura y la satisfacción de los intereses y necesidades del país y sus regiones. Éstas cumplen con su misión a través de la realización de docencia, investigación, creación artística, innovación y vinculación con el medio. La formación de graduados y profesionales se caracteriza por una orientación hacia la búsqueda de la verdad y hacia la capacidad de desarrollar pensamiento autónomo y crítico sobre la base del conocimiento fundamental de las disciplinas.” (Art. 3).

En el artículo 1, se plantean las ideas generales que dan el marco de la concepción de educación superior, ya planteada explícitamente como un derecho:

“La educación superior es un derecho, cuya provisión debe estar al alcance de todas las personas, de acuerdo a [sic] sus capacidades y méritos, sin discriminaciones arbitrarias, para que puedan desarrollar sus talentos; asimismo, debe servir al interés general de la sociedad y se ejerce conforme a la Constitución, la ley y los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.

La educación superior cumple un rol social que tiene como finalidad la generación y desarrollo del conocimiento, sus aplicaciones, el cultivo de las ciencias, la tecnología, las artes y las humanidades; así como también la vinculación con la comunidad a través de la difusión, valorización y transmisión del conocimiento, además del fomento de la cultura en sus diversas manifestaciones, con el objeto de aportar al desarrollo sustentable, al progreso social, cultural, científico, tecnológico de las regiones, del país y de la comunidad internacional.

Asimismo, la educación superior busca la formación integral y ética de las personas, orientada al desarrollo del pensamiento autónomo y crítico, que les incentive a participar y aportar activamente en los distintos ámbitos de la vida en sociedad, de acuerdo a [sic] sus diversos talentos, intereses y capacidades.” (Art. 1)

En el Artículo 2 se nombran y explican los principios en que se inspira y sustenta el Sistema de Educación Superior:

- a. Autonomía.
- b. Calidad.
- c. Cooperación y colaboración.
- d. Diversidad de proyectos educativos institucionales.
- f. Inclusión.
- g. Libertad académica.
- h. Participación.
- i. Pertinencia.

³² Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: Ley 21.091 de 2018.

- j. Respeto y promoción de los derechos humanos.
- k. Transparencia.
- l. Trayectorias formativas y articulación.
- m. Acceso al conocimiento.
- n. Compromiso cívico.

Sin embargo, lo más relevante a efectos de este documento, está en el Título 5 de la Ley, donde se establecen las “normas del financiamiento institucional para la gratuidad”. Los distintos artículos van refiriendo los alcances de la ley; los principales son:

- Art. 82: de las instituciones que pueden acceder.
- Art. 83: de los requisitos para las instituciones.
- Art. 85: de la determinación del monto que recibirán.
- Art. 86: de las indicaciones para instituciones que opten por dejar la gratuidad.
- Art. 87: de las obligaciones institucionales.
- Art. 88: de la regulación de aranceles.
- Art. 89: de los alcances de los aranceles.
- Art. 90: de las bases técnicas para calcular los aranceles.
- Art. 103: de los requisitos para los estudiantes.
- Art. 104: de lo que no se puede cobrar.
- Art. 105: de la extensión de la gratuidad: la duración nominal de la carrera.
- Art. 107: de los estudiantes que se cambian de carrera.

Como se ha percibido, obviamente el sistema es complejo y cuenta con una serie de detalles en su implementación. Para entenderlo, hace falta conocer el marco legal en general y, en particular, la ley 21.091, al menos en los aspectos detallados en el punto anterior. Es altamente probable que en los próximos años haya ajustes a la regulación, aunque por ahora las principales características del sistema son las que se sintetizan a continuación³³.

Pese a que el compromiso (y la expectativa social) abarca al menos al 70% más vulnerable de la población, por ahora solo las familias correspondientes al 60% de menores ingresos de la población gozan de gratuidad.

Por ahora, los otros requisitos que deben cumplir los estudiantes son simplemente ser chileno o extranjero con residencia o permanencia definitiva, haber egresado de la Enseñanza media, matricularse en una universidad adscrita a la gratuidad y no haber obtenido un título previo.

Para determinar el nivel socioeconómico de las familias de los estudiantes, se considera la información que entregan cuando postulan, mediante el “FUAS”, Formulario Único de Acreditación Socioeconómica. La postulación llega al Ministerio de Educación, que valida los datos haciendo cruces otros organismos estatales, como el Servicio de impuestos internos, por ejemplo. Los estudiantes que acrediten los requisitos quedan liberados de pagar el arancel completo y la matrícula durante la duración nominal de la carrera.

Las instituciones “elegibles” para ingresar a gratuidad son las que cumplen los requisitos establecidos en la ley y que, además, aceptan formalmente ingresar a esta política pública. Las principales condiciones de elegibilidad apuntan a las estatales, privadas “tradicionales” y privadas que estén acreditadas por al menos 4 años y no tengan fines de lucro. Además, deben contar con al menos el 80% de sus estudiantes de primer año, matriculados en programas de licenciaturas no conducentes a título, o carreras profesionales con licenciatura, con un promedio en el puntaje de la PSU o PTU ponderado igual o mayor a 450 puntos, entre Lenguaje y

³³ Cfr.: <https://portal.beneficiosestudiantiles.cl/gratuidad#comopostular>

Comunicación, Matemáticas, el puntaje de Notas de Enseñanza Media y el puntaje de Ranking de Notas, que se consideran en la misma proporción.

Las universidades no estatales comprendidas en el art. N°1 del DFL N°4 de 1981 y las privadas no incluidas en dicha categoría, deben, además, encontrarse adscritas al Sistema de Acceso a la Educación Superior o contar con un sistema de admisión transparente, objetivo y que no implique discriminaciones arbitrarias, sino que se base en el mérito de los estudiantes.

Para el año lectivo 2021, hay 35 universidades adscritas a gratuidad, 6 IPs y 19 CFTs, lo que suma 60 instituciones de educación superior. Al respecto, el Subsecretario de Educación Superior, Juan Eduardo Vargas, señaló: “Este año más de 792 mil jóvenes estudian con algún beneficio estudiantil, lo que significa que dos de cada tres alumnos que estudian carreras de pregrado hoy cuentan con ayuda del Estado para cursar sus estudios. Este es un enorme esfuerzo del Estado para apoyar a los jóvenes que quieren acceder y avanzar en la Educación Superior. Es por eso que invitamos a todos los jóvenes a postular con tiempo en www.fuas.cl, para así iniciar el proceso de cara al 2021.”³⁴

Siguiendo las cifras oficiales publicadas por el Ministerio de educación³⁵, de aproximadamente 1.300.000 alumnos en educación superior, aproximadamente 750.000 estudian en universidades y casi 800.000 lo hacen con algún tipo de beneficio. Planteado a la inversa, en casi un 40% de los casos son las familias las que asumen directa y plenamente el pago de los estudios superiores.

Hasta ahora, los cambios y la solución adoptada se orientan más bien al “subsidio a la demanda”, en que mediante gratuidad, becas o crédito se facilita el financiamiento al alumno, poniendo énfasis en la labor docente de la universidad y dejando en segundo plano, y sujeto a las estrategias propias de cada institución, cómo abordar la investigación y la extensión.

Al cerrar este apartado, es interesante la síntesis de las miradas que se han venido analizando, presentadas por Bassa (en Benavente, 2019): “En la primera perspectiva, el sistema se conforma con financiar al estudiante; en la segunda, es la actividad universitaria en su conjunto la que debe ser sostenida.” (p. 234).

Por último, como es obvio, actualmente el sistema está en observación; más aún en el contexto actual por la pandemia por Covid 19, que ha impactado a muchos hogares con cesantía total, parcial (de alguno de los trabajadores), momentánea (cierres temporales de trabajos) o disminución de los ingresos, razón por la cual la cantidad prevista de estudiantes que cumplen los requisitos para acceder ha aumentado con respecto al año anterior. Si bien se trata de porcentajes de cobertura, al crecer la cantidad de grupos familiares que “hubieran podido acceder” y que lo necesitan, quizá las autoridades hagan esfuerzos para aumentar el alcance y llegar al 70% previsto, cuanto antes.

Desafíos próximos

Al margen de las medidas inmediatas por la coyuntura producida por la pandemia, hay reflexiones verdaderamente fundamentales que deben seguir en el debate público de los próximos años, para tomar las mejores decisiones en beneficio del país, sin caer en la adopción de políticas apresuradas por la presión de las demandas sociales, que no necesariamente mejorarán la calidad del sistema.

34 <https://portal.beneficiosestudiantiles.cl/noticias/comienza-la-postulacion-los-beneficios-estudiantiles-para-la-educacion-superior-2021>

35 <https://bibliotecadigital.mineduc.cl/bitstream/handle/20.500.12365/4608/Matricula2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y#:~:text=La%20matr%C3%ADcula%20total%20de%20pregrado,pregrado%20de%2027%2C3%25.>

En la polémica está la mirada que busca resolver si a un país subdesarrollado como Chile le conviene aplicar medidas como esta, que suenan muy bien en cuanto ideas y que gozan de gran respaldo popular, pero que podrían ser “regresivas”³⁶, ya que no favorecen necesariamente a quienes más lo necesitan y terminan gastando recursos públicos al financiar los estudios universitarios de personas cuyas familias podrían pagarlos. Una vez más, el verdadero desafío está más allá del índice de Gini u otros indicadores económicos y fuentes de financiamiento; se trata de resolver si la educación definitivamente se seguirá entendiendo como un bien transable en el mercado y, por ende, sujeto de decisiones con criterio económico, o de un derecho social que el Estado debe proveer, al margen de las fuentes que utilice para hacerlo.

En lo más específico, algunos desafíos evidentes apuntan a la necesidad de resolver la brecha actual arancel real (para la universidad) y el arancel fijado (lo que paga el Estado): es de conocimiento público que ya está generando complicaciones económicas crecientes a varias casas de estudio.

Otro aspecto que requiere revisión es el estado en que quedan los alumnos que se atrasan en la carrera: la “gratuidad actual” cubre solo la duración nominal, pero permite reprobar como máximo un 40% de asignaturas en 1er año y un 30% en los siguientes. Es un tema delicado, no solo desde la perspectiva financiera, sino que influye en el proceso educativo mismo: puede ser un incentivo para estudiar “en serio” y egresar a tiempo, pero también se puede transformar en un castigo inmerecido para quienes, por razones justificadas, no pudieron hacerlo.

Por otra parte, también se puede transformar en un incentivo perverso para las universidades, que podrían caer en la tentación de bajar la exigencia de sus procedimientos evaluativos, para facilitar la aprobación, continuidad y egreso de sus estudiantes más allá de lo correcto, sin que se verifique el criterio del verdadero aprendizaje como única instancia para la promoción.

Por último, otra reflexión de fondo tiene que ver con definir oficialmente como nación, la perspectiva que se ha venido tratando durante todo el texto: si la gratuidad sigue siendo un “beneficio del mercado”, quizá en el mejor de los casos, llegue al 70% más vulnerable de la población, lo que sería entendido como “justo”. Por el contrario, si la gratuidad universitaria es un derecho, habrá que encontrar los mecanismos que permitan asegurarla “para todos” en cuanto resulte posible, pese a que no se alterarían patrones de distribución del ingreso global, puesto que también accederán a gratuidad muchos sectores con capacidad de aportar económicamente al funcionamiento del sistema.

Recientemente, se efectuaron las elecciones de los integrantes de la “Convención Constitucional”, 155 personas que tendrán a cargo desarrollar una propuesta consensuada de la nueva Constitución política de Chile, para su ratificación o rechazo nuevamente por votación popular, en un plazo máximo de un año. Es muy plausible esperar que en la nueva constitución tenga un lugar relevante la educación en todos sus niveles, con particular énfasis en la gratuidad de la educación superior. Es precisamente la instancia más adecuada para que se generen las discusiones y se llegue a acuerdos y decisiones de fondo, en cuanto a muchos de los aspectos antes expuestos, que más adelante deberían concretarse en leyes particulares.

A modo de conclusión

Chile está distante aún de la gratuidad absoluta y del ingreso irrestricto que existe en Argentina, pero ha ido avanzado en el camino de reducir las barreras para que muchas personas capaces e interesadas puedan acceder a estudios universitarios y luego empezar su carrera profesional sin deuda, producto de los créditos actualmente necesarios para pagar.

36 Cfr.: Beyer H. y Cox L. (2011)

En definitiva, aunque tras el nombre de “gratuidad de la educación universitaria” hay un objetivo común entre muchos países, incluyendo Argentina y Chile, la concepción de los fundamentos es muy distinta. Siguiendo a Bessa, Chile es

“una sociedad donde la educación todavía parece ser concebida como un bien de consumo, o bien, como una inversión económica de retorno individual. Esa forma de concebir los derechos sociales, en clave individualista y neoliberal, ha impedido reflexionar no solo sobre el sistema universitario que el país necesita, sino sobre cómo la educación contribuye a generar condiciones sociales más justas y equitativas” (Benavente, p. 238).

Es interesante también una reflexión en torno al uso cotidiano actual del concepto en Chile: todavía se habla del “beneficio” de la gratuidad y no del “derecho” a ella, lo que refleja que la sociedad en su conjunto está en el “proceso de cambio de paradigma”, pasando de la mirada de mercado en que existen ciertos beneficios, a la nueva perspectiva, en que las personas se acostumbrarán a hablar de su “derecho” a la educación.

Siete años después, el análisis de Brunner (2015), mantiene plena validez: “[...] hoy existe una coyuntura favorable para la reforma educacional: una nueva administración que proclama «un cambio de paradigma» de políticas para este sector, que cuenta con apoyo parlamentario y de opinión pública para impulsarlo, está en condiciones de respaldarlo con recursos provenientes de una reforma tributaria y enfrenta un conjunto de demandas movilizadas por grupos sociales y de interés con capacidad de presión. En estas condiciones se abre una ventana de oportunidad para provocar un cambio [...] en la política educacional.” (p. 9).

También sigue siendo plenamente válido y vigente que “El diseño de este nuevo paradigma genera variadas dudas e incertidumbres” (p. 10) y que Chile tiene “por delante [...] desafíos mayores [:] debe aclarar y precisar sus bases doctrinario-ideológicas. [...] La consigna ‘pasar de una educación de mercado [...] a un derecho social garantizado’ ha servido para articular exitosamente una retórica pero no da cuenta de la complejidad del fenómeno de [...] ‘desmercantilización’ al cual apunta. [...] En segundo lugar, la aplicación de este ‘cambio de paradigma’ representa un reto de gran magnitud en el ámbito de gestión de las políticas públicas y de la gestión a nivel de las organizaciones educacionales [:] sin embargo, la experiencia muestra que el camino de la decisión a la implementación está, como el camino al infierno, empedrado con buenas intenciones.” (p.12-13).

En ese sentido, más de 70 años después y al otro lado de la cordillera, vuelven a cobrar pleno sentido las consideraciones que fundamentaron el Decreto 29.337 del 22 de noviembre de 1949 en Argentina: el engrandecimiento y auténtico progreso del pueblo, la disposición de todos los medios estatales para cimentar las bases del saber, que el Estado ampare a los jóvenes capaces y meritorios para que encaucen sus actividades en su propio beneficio y en el de la Nación misma, para que, gradualmente, se vaya suprimiendo todo obstáculo que impida o trabe el cumplimiento de tan notable como legítima vocación y que, en definitiva, se siga propendiendo con firmeza al alcance de los fines expresados en el establecimiento de la enseñanza universitaria gratuita para todos los jóvenes que anhelen instruirse para el bien del país.

Fuentes de información:

1. Archivo Nacional: Acta de la independencia de Chile: https://www.archivonacional.gob.cl/616/w3-article-49089.html?_noredirect=1
2. Atria, F. (2012). La mala educación. Ideas que inspiran el movimiento estudiantil en Chile. Santiago. Catalonia-Ciper.

3. Bachelet, M. (2013) Programa de gobierno 2014-2018. http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/noticias/archivos/programamb_1_0.pdf
4. Bellei, C., Cabalin, C., y Orellana, V. (2014). "The 2011 Chilean student movement against neoliberal educational policies". *Studies in Higher Education*, 39(3), 426-440.
5. Benavente, M. (2019). *Donde antes estaba solamente admitido el oligarca*. Buenos Aires. Edunpaz.
6. Bernasconi, A. y Rojas, F. (2005). *Informe sobre la educación superior en Chile: 1980-2003*. Santiago. Centro Interuniversitario de Desarrollo - CINDA.
7. Beyer H. y Cox L. (2011). "Gratuidad de la Educación Superior. Una política regresiva". Puntos de Referencia, Número 337. Centro de Estudios Públicos.
8. <https://www.cepchile.cl/cep/puntos-de-referencia/puntos-de-referencia-2010-2021/puntos-de-referencia-2011/gratuidad-de-la-educacion-superior-una-politica-regresiva>
9. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: Constitución política de 1833.
10. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: Ley 3654 de 1920.
11. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: Ley 18.962: Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE).
12. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: Ley 19.876: Obligatoriedad y gratuidad de la Educación Media.
13. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: Ley 20.027: Normas para el financiamiento de la educación superior.
14. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: Ley 20.129: Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Sinaces).
15. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: Ley 20. 370: Ley General de Educación (LGE)
16. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: Ley 21.091: Nuevo Sistema de Educación Superior.
17. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: Ley 21.186 (que modifica las Normas del Sinaces)
18. Brunner, J. J. y Uribe, D. (2007). *Mercados Universitarios: el nuevo escenario de la educación superior*. Santiago. Editorial Universidad Diego Portales.
19. Brunner J. y Villalobos C. (2014). *Políticas de Educación Superior en Iberoamérica, 2009-2013*. III Encuentro de Rectores Universia, Río de Janeiro. Universia-UDP-UNESCO.
20. Brunner, J. (2015): *Un análisis de política de la política educacional*. Debate universitario N°6. Mayo, 2015. Buenos Aires.
21. Buchbinder, P (2005) *Historia de las Universidades Argentinas*. Buenos Aires. Editorial Sudamericana.
22. Communes (2017). "El gobierno neoliberal de la universidad en Chile. De prácticas y discursos". *Universidad Nacional del Nordeste. Corrientes*. 6(8), 89-104

23. Del Bello, J. (2017) Historia del sistema universitario argentino. Universidad Nacional de Río Negro. Serie de 13 videos. <https://cpcaunrn.wordpress.com/portfolio/hsua/>
24. Del Bello, J. y Barsky, O. (2020). "Apuntes de clases: La evolución del sistema de educación superior universitaria en argentina y los desafíos actuales". Doctorado en Educación Superior Universitaria. UAI-URN-UAustral.
25. Gajardo, F. (2014). Gratuidad en la educación superior: economía política y evidencia. Estudios Nueva Economía, Vol.3 - N°1. Octubre, 2014. Santiago.
26. Fundación Jaime Guzmán (2016). "Gratuidad universitaria, una historia de voluntarismo e improvisación". Ideas y propuestas N°197. Santiago.
27. Ley 21.091: Sobre educación superior: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1118991>
28. Marquís, C. (2004). La agenda universitaria. Buenos Aires. Editorial de la Universidad de Palermo.
29. Míguez, E. (2018). Crítica (y reivindicación) de la universidad pública. Buenos Aires. Siglo Veintiuno editores.
30. Ministerio de Educación de Chile: www.mineduc.cl
31. Ministerio de Educación de Chile: <https://portal.beneficiosestudiantiles.cl/gratuidad>
32. Mönckeberg, M. (2013). Con fines de lucro. La escandalosa historia de las universidades privadas en Chile. Santiago. Debate.
33. Nesbet y Cárcamo (2020): "Gratuidad en la educación superior chilena: análisis de prensa basado en minería de datos". Revista latinoamericana de estudios educativos, (México), vol. L, núm. 2.
34. Subsecretaría de Educación Superior: educacionsuperior.mineduc.cl/
35. Servicio de información de Educación Superior: www.mifuturo.cl/sies/
36. ONU: 17 Objetivos de desarrollo sustentable (ODS) propuestos por la 70ª Asamblea general: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/education/>
37. Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) (2009). La Educación superior en Chile. París: OCDE, Banco Mundial.
38. Serrano S. et al. (2012) Historia de la Educación en Chile (1810-2010). Santiago. Editorial Taurus.
39. Soto F. (2013). Historia de la Educación Chilena. Universidad Central de Chile, Facultad de Ciencias de la Educación.
40. Tironi, E. (2011). ¿Por qué no me quieren? Del Piñera way a la rebelión de los estudiantes. Santiago. Uqbar Editores.
41. Villanueva. E. (2019), La conquista de un derecho. Buenos Aires. Clacso.