

El movimiento estudiantil chileno: contexto y demandas

The Chilean student movement: context and demands

Óscar Espinoza Díaz y Luis E. González Fiegehen¹

Resumen: El año 2011 se desarrolló un movimiento estudiantil que paralizó las actividades académicas mientras no se resolvieran algunos temas pendientes relativos a la educación chilena, a saber: el financiamiento, el lucro, la calidad de la oferta, la equidad en el acceso y el rol del estado. El artículo analiza estos cinco temas centrales, considerando especialmente el ámbito de la educación superior o terciaria, que es donde se concentraron las demandas; para presentar los alcances de las propuestas levantadas por el movimiento estudiantil, aportando para ello datos y cifras que describen con precisión la realidad universitaria chilena y la necesidad de revisar algunos aspectos de su funcionamiento.

Palabras clave: *movimiento estudiantil, calidad de la educación, equidad del sistema.*

Abstract: A massive student movement begun in 2011. Students paralyzed academic activities in order to request solutions for some outstanding issues related to the Chilean educational system, namely: financing, profit, quality of offer, equity in access and the role of the state. The paper describes these five issues raised by postsecondary students and their proposals. Additionally, it analyses the Chilean university situation after 2011. The analysis is supported by data, displaying the urgent requirement to improve the university system administration.

Key words: *Chilean student movement, education quality, equity of educational system.*

El contexto del sistema educativo chileno

El movimiento estudiantil ha venido cuestionando desde el año 2011 el modelo educacional promovido por la reforma de 1980. Lo anterior se ha dado en un marco de movilización continua que puso en jaque al Gobierno del presidente Sebastián Piñera. Las críticas hacia el modelo educacional que guía los destinos del sistema han sido igualmente

¹ Óscar Espinoza es Doctor en Política, Planificación y Evaluación en Educación de la Universidad de Pittsburgh. En la actualidad, se desempeña como investigador del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE), director del Centro de Investigación en Educación (CIE) de la Universidad UCINF, e investigador asociado del Centro de Políticas Comparadas en Educación de la Universidad Diego Portales. En tanto, Luis Eduardo González es Doctor en Planificación Educacional de la Universidad de Harvard. Actualmente se desempeña como director del Programa de Política y Gestión Universitaria de CINDA e investigador del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE). Correos electrónicos: oespinoza@academia.cl y lgonzalez@cinda.cl.

compartidas por el mundo académico y por distintos estamentos que se han plegado a las demandas del estudiantado².

Para comprender el movimiento estudiantil, el presente documento da en primer lugar una visión de la estructura del modelo chileno, destacando algunas de sus características más relevantes. En Chile hay una educación básica y una educación media (con una altísima cobertura), pero con un sistema preescolar que aún ostenta una baja cobertura.

Una de las causas que dio origen al movimiento estudiantil es la crítica a la alta participación privada entre los propietarios de escuelas y liceos (que alcanza al 50% del total de los sostenedores) y que reciben por cada alumno o alumna una subvención del Estado idéntica a la que reciben los establecimientos públicos que son administrados por las municipalidades. Se cuestiona que muchos de estos sostenedores privados, en lugar de velar por entregar una educación de calidad, sólo se dedican a lucrar. En ese marco, existe el riesgo que particulares se beneficien con las utilidades generadas con los recursos que provee el Estado y que no reinviertan las utilidades en el desarrollo de los establecimientos educacionales. Por otra parte, la mayoría de los municipios enfrentan dificultades económicas y no logran financiar los gastos que demanda el sector educación, ya que muchos de ellos, por ser entidades de servicio público, se ubican en sitios de escasa densidad poblacional, con lo cual suben los costos unitarios, y reciben a todos los postulantes sin ninguna discriminación, lo cual incide en la calidad de la oferta educativa que entrega este tipo de establecimientos. A ello se agrega el hecho que la formación que brindan los colegios particulares redunde en resultados que sobrepasan con creces los observados en colegios particulares subvencionados y municipales³.

Como consecuencia de esta estructura, a la educación superior acceden preferentemente los egresados de los colegios particulares pagados –que representan una minoría del sistema escolar–, luego los postulantes provenientes del sector particular subvencionado y en una proporción menor los egresados de los establecimientos públicos.

En la educación superior, al año 2010 la matrícula terciaria alcanzaba a 978.643 estudiantes, de los cuales 33.426 era de posgrado, 940.164 de pregrado y 14.053 de postítulo, lo cual implica una cobertura prácticamente del 50% para el pregrado, evidenciando un notable crecimiento para este nivel en los últimos años. Hay que recordar que España hace unos 15 años atrás tenía esta misma cobertura en el nivel terciario lo que

²GONZÁLEZ, L. E. y ESPINOZA, O. “Secuelas del movimiento estudiantil: una evaluación preliminar”. En: *Barómetro de Política y Equidad*. 2012, vol. 4, cap. 5. Santiago, Fundación Equitas-Fundación Friedrich Ebert. Pp.104-121. Disponible en web:<http://www.fundacionequitas.org/descargas/barometro/barometro04-05.pdf> [consultado en abril de 2012]; GONZÁLEZ, L. E. y ESPINOZA, O. “La consolidación del movimiento estudiantil y las consecuencias de sus demandas”. En: *Barómetro de Política y Equidad*. 2013, vol. 6, cap. 5. Santiago, Fundación Equitas-Fundación Friedrich Ebert. Pp.104-121. Disponible en web: <http://www.fundacionequitas.org/descargas/barometro/barometro06.pdf> [consultado en abril de 2014]

³ESPINOZA, O., CASTILLO, D. y GONZÁLEZ, L.E. (Eds.). *Políticas públicas para fomentar la equidad y la cohesión social en el sistema educacional: escenarios, dilemas y desafíos*. Santiago: Lom, 2013; GONZÁLEZ, L. E. y ESPINOZA, O. “La consolidación del movimiento estudiantil y las consecuencias de sus demandas”. En: *Barómetro de Política y Equidad*. 2013, vol. 6, cap. 5. Pp.104-121. Disponible en web: <http://www.fundacionequitas.org/descargas/barometro/barometro06.pdf> [consultado en abril de 2014].

da cuenta de un avance notable del país en este ámbito⁴. No obstante, este incremento en la cobertura, no necesariamente ha ido acompañado de un acceso a una oferta de calidad tanto en el pregrado como en el postgrado⁵.

La expansión de la oferta en el nivel de pregrado, especialmente, se explica por el crecimiento que ha experimentado el sistema post secundario que ha implicado un aumento sostenido en el número de universidades que ha pasado de ocho en la década de los años sesenta a sesenta a la actualidad. Cabe destacar que en el intertanto han sido cerradas alrededor de quince universidades privadas nuevas. Por su parte, el número de institutos profesionales creció de cero, en el año 1980, a ochenta y uno en la década del '90, para luego perder presencia en el sistema, alcanzando en la actualidad menos de cuarenta y cinco. En lo que concierne a los centros de formación técnica pasa algo parecido, ya que hace algunos años llegaron a ser ciento sesenta y uno, y hoy existen sesenta y nueve (ver tabla 1)⁶. De ellos, son tres instituciones las que aglutinan la mayor proporción de matrícula a nivel nacional.

No existen ni institutos profesionales ni centros de formación técnica estatales. Sin embargo, cabe señalar que dentro de los sesenta y nueve CFT al menos hay once que son propiedad de las universidades del Consejo de Rectores, aun cuando legalmente son privados. Por el hecho de ser privados, hasta hace pocos años atrás no recibían ni créditos ni becas, lo cual explica su decrecimiento. Los institutos profesionales y los centros de formación técnica pueden ser instituciones con fines de lucro según la ley actual, no así las universidades, que son sin fines de lucro.

Tabla 1. Instituciones universitarias y no universitarias (1980-2012)

Tipo de institución	Año		
	1980	1990	2012
Universidades (3 de investigación)	8	60	60
Estatales (CRUCH)	2	14	16
Privadas con aportes estatales directos (CRUCH)	6	6	9
Privadas sin aporte fiscal directo	0	40	35
Institutos profesionales	0	81	45
Estatales	0	2	0
Privados	0	79	43

⁴ MINEDUC (2010). PROYECTO TUNING. “La Educación Superior en Chile”. P. 4. Disponible en web: http://tuning.unideusto.org/tuningal/images/stories/presentaciones/chile_doc.pdf [consultado en abril de 2012].

⁵ GONZÁLEZ, L. E. y ESPINOZA, O. “La consolidación del movimiento estudiantil y las consecuencias de sus demandas”. En: *Barómetro de Política y Equidad*. 2013, vol. 6, cap. 5. Santiago, Fundación Equitas-Fundación Friedrich Ebert. Pp.104-121. Disponible en web: <http://www.fundacionequitas.org/descargas/barometro/barometro06.pdf> [consultado en abril de 2014]; ESPINOZA, O. y GONZÁLEZ, L. E. “Equidad en el sistema de educación superior en Chile: acceso, permanencia, desempeño y resultados”. En: Bernasconi, A. (Ed.). *La educación superior en Chile: crecimiento y consolidación*. Santiago: Ediciones de la Pontificia Universidad Católica de Chile, 2015.

⁶ Resulta importante mencionar que en el periodo 1980-2010 se crearon alrededor de trescientos CFT.

Centro de Formación Técnica	0	161	69
Instituciones de las FFAA	-	0	22
TOTAL	8	302	196

En términos de matrícula, ha habido un crecimiento en todas las instituciones de Educación Superior. Empero, este crecimiento de la matrícula ha sido mayor en las universidades privadas, entre otras razones, porque los Gobiernos pusieron un límite al crecimiento de las instituciones del Consejo de Rectores a no más de un 6% anual. Dentro de esa lógica, lo que ha impulsado el Estado chileno, desde el año 1980 en adelante es que se vaya transfiriendo el gasto en educación superior hacia el sector privado para que así vaya disminuyendo el aporte fiscal a las instituciones de educación superior⁷.

Ese ha sido el ideal para muchos Estados que tienen la lógica de que “los privados funcionan mejor”, “los privados producen en forma más eficiente”. En fin, toda la lógica basada en los principios del libre mercado y del modelo neoliberal que ha predominado sin contrapeso en Chile desde el año 1981 en adelante. Desafortunadamente, el caso chileno es visto como el modelo a seguir por distintos Gobiernos y economistas latinoamericanos en circunstancias que éste ha demostrado que ya no es sostenible en el tiempo. Es cosa de ver las masivas manifestaciones estudiantiles, suscitadas desde el año 2011 en adelante, que han cuestionado el modelo desde sus fundamentos básicos por entender que este no hace otra cosa sino ampliar las brechas de inequidad en todo sentido⁸.

El sector privado hoy día cobija alrededor del 75% de la matrícula, considerando la totalidad del sistema, esto es, universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica, mientras que el 25% restante es captado por las universidades estatales (CRUCH) (ver tabla 2). Hay que recordar que dentro del Consejo de Rectores hay nueve universidades que son privadas (en su administración y gestión), y que son financiadas con recursos estatales.

⁷ ESPINOZA, O. y GONZÁLEZ, L. E. “Equidad en el sistema de educación superior en Chile: acceso, permanencia, desempeño y resultados”. *Ibid.*; ESPINOZA, O. “The Global and the National Rhetoric of Educational Reform and the Practice of (In) equity in the Chilean Higher Education System, 1981-1998”. Tesis doctoral. School of Education, University of Pittsburgh. Publicada en ProQuest Dissertation and Theses, 2002. Disponible en web: <http://proquest.umi.com/pqdlink?Ver=1&Exp=02-25-2016&FMT=7&DID=765190531&RQT=309&attempt=1&cfc=1> [consultado en abril de 2012]

⁸ ESPINOZA, O. y GONZÁLEZ, L. E. “Causes and consequences of the student protests in Chile”. En: MEYER, Heinz-Dieter; ST. JOHN, Edward P.; CHANKSELIANI, Maia y URIBE, Lina (Eds.). *Fairness in Access to Higher Education in a Global Perspective: Reconciling Excellence, Efficiency, and Justice*. Rotterdam: Sense Publishers, 2013. Pp. 239-258. Disponible en web: <https://www.sensepublishers.com/media/1562-fairness-in-access-to-higher-education-in-a-global-perspective.pdf> [consultado en abril de 2012]; ESPINOZA, O. y GONZÁLEZ, L. E. “El impacto de las políticas neo liberales en el sistema de educación superior chileno”. En: *Revista Latinoamericana de Administración y Política Educativa (RELAPAE)*. 2014, vol. 1, núm. 1. Buenos Aires. Pp. 55-74. Disponible en web: <http://relapae.com.ar/wp-content/uploads/RELAPAE-A1N1-17092014.pdf> [consultado en abril de 2012]

Tabla 2. Matrícula de pregrado en Educación Superior (1980-2010)

Tipo de institución	1980	1990	2010
Universidades	118,98	127,63	587,297
	(100,0%)	(52,0%)	(62,5%)
Ues con aporte fiscal directo (CRUCH)	118,98	108,12	281,528
Ues privadas sin aporte fiscal directo	0	19,509	305,769
Institutos profesionales (IP)	0	40,006	224,301
		(16,3%)	-23,80%
IP con aporte fiscal directo	0	6,472	0
IP sin aporte fiscal directo	0	33,534	224,301
Centro de Formación Técnica	0	77,774	128,566
		(31,7%)	(13,7%)
CFT sin aporte fiscal directo	0	77,774	128,566
TOTAL	118,98	245,41	940,164
	(100,0%)	(100,0%)	-100%

Fuente: SIES, abril de 2012.

La matrícula del sistema, concentra a un 62,5% en el nivel universitario y a un 13,7% en el nivel CFT. Estas cifras, desde el punto de la lógica del sistema productivo, revelan lo primitivo que es nuestro nivel terciario y que se explica por la inexistencia de una política de Estado que apunte a fortalecer la educación técnica. Este fenómeno, por lo demás, se viene arrastrando desde comienzos de la década del ochenta y da cuenta de una realidad muy dispar con la observada en países desarrollados, donde hay más técnicos que profesionales.⁹

El crecimiento del sistema, además, implicó pasar de una cobertura bruta del 7,5% (de la población de 18 a 24 años), en el año 1980, a casi el 50% en la actualidad. El hecho que el sistema crezca a pasos agigantados implica asumir necesidades y demandas que son casi imposibles de satisfacer sin una debida planificación y regulación. Es posible imaginar la cantidad de profesores que se necesitan para atender a estos alumnos versus la cantidad de profesores que había hace unos treinta años atrás. Entonces, al hacer mención a la calidad del recurso humano (estamento estudiantil y docente), una de las cuestiones que es indispensable considerar para un análisis serio y riguroso es que contamos con un sistema muy distinto del anterior a la reforma de 1981.

Visto desde otra perspectiva, el crecimiento de la matrícula ha producido una pérdida del alumnado de elite que tenía la universidad. Los estudiantes actuales ya no son de elite, sino que son estudiantes normales y corrientes. Más aún, la mayoría de ellos

⁹ En la actualidad, en Chile se están graduando alrededor de once profesionales por cada técnico de nivel superior.

constituyen la primera generación en la educación superior (alrededor del 60%) y, por tanto, poseen un menor capital cultural¹⁰.

Otro tema que no deja de impresionar es la alta tasa de graduados que está egresando del sistema. En efecto, mientras en el año 2000 se estaban graduando 50.000 profesionales y técnicos, en el año 2012 los graduados superaban a los 120.000. Es decir, entre 2000 y 2012 casi se triplicó el número de graduados¹¹. Por ello, cuando se habla de problemas de empleabilidad entre los nuevos egresados del sistema o de saturación de la oferta, es bueno tener estas cifras en mente. Al analizar las implicancias del crédito universitario y la necesidad de que los estudiantes reintegren lo que han gastado en educación, es necesario considerar que hoy están compitiendo los egresados con 120.000 pares y no con 50.000 como lo hacían en el año 2000. Esto es relevante especialmente para las familias de menos recursos, pues ellos tienen en la cabeza que su hijo una vez egresado del sistema universitario va a encontrar un buen trabajo al corto tiempo. En la práctica, no obstante, se dan cuenta que pasan más de un año usualmente sin encontrar algo que valga la pena, y cuando encuentran trabajo la remuneración está muy por debajo de las expectativas tanto de los graduados como de sus familias.

Antecedentes sobre el movimiento estudiantil

Para comprender cabalmente por qué se genera la movilización estudiantil del año 2011, es inevitable tener que remontarse a la reforma de 1981 y sus alcances. Al respecto debe señalarse que los objetivos del Gobierno de esa época eran, primero, cambiar la estructura del sistema que en ese entonces era estrictamente universitario. Lo segundo, era promover la privatización del sistema y el régimen de autofinanciamiento, lo que obedecía a los principios neoliberales que sustentaban la política del régimen militar. De acuerdo con dichos principios, la educación superior es de una rentabilidad privada más alta, por lo cual es lógico que cada persona se financie su propia educación. Esa postura es contraria, obviamente, a aquella que propugna que la educación ha de ser concebida como un derecho ciudadano que el Estado debe financiar. Lo tercero, consistía en la idea de descentralizar y quitar poder a las dos universidades estatales de mayor envergadura a nivel nacional, esto es, la Universidad de Chile y la Universidad Técnica del Estado. Con ello se quiso, además, que cada región del país tuviese una universidad propia –del Consejo de Rectores al menos y, en la mayoría de los casos, universidades estatales. Dicha transformación tiene que ver con la lógica de un Gobierno de carácter militar que buscó mermar el poder y el radio de influencia que ejercían las casas de estudio ya nombradas. Este tercer objetivo, en general, en el país ha funcionado bien, dado que las universidades regionales se han transformado en un referente significativo en su ámbito y se han constituido en buenas alternativas de estudio para los estudiantes de regiones. En cambio, con respecto a los otros dos objetivos

¹⁰ ESPINOZA, O., GONZÁLEZ, L. E. y URIBE, D. “Movilidad social en Chile: el caso del Gran Santiago Urbano”. En: *Revista de Ciencias Sociales*. 2009, vol. XV, núm. 4. Maracaibo, Venezuela, Universidad del Zulia. Pp.586-606. Disponible en web: http://www.scielo.org.ve/scielo.php/script_sci_serial/pid_1315-9518/Ing_es/nrm_iso[consultado en abril de 2012]

¹¹ ESPINOZA, O. y GONZÁLEZ, L. E. “Equidad en el sistema de educación superior en Chile: acceso, permanencia, desempeño y resultados”. *Ibíd.*

perseguidos por la reforma de 1981 los estudiantes y distintos sectores del país se han mostrado críticos.

En este contexto, resulta necesario comparar los dos modelos de educación que ha tenido Chile en las últimas cuatro décadas: el modelo tradicional –que tenía Chile antes de 1980– y el modelo implementado con posterioridad al año 1980, y que se mantiene vigente hasta el día de hoy. En el marco del modelo tradicional cabe preguntarse, ¿qué es lo que hacía la universidad tradicional? Básicamente, buscaba satisfacer demandas sociales y no demandas de sus propios alumnos ni de los propietarios. La universidad era considerada una institución social, del Estado-Nación, no del Estado-Gobierno, incluyendo las instituciones privadas de esa época. Se planteaba que toda la investigación estaba orientada al servicio y al desarrollo de la ciencia, la extensión estaba orientada al desarrollo de la cultura y de la comunidad y la gestión académica estaba orientada a que la actividad universitaria fuera relevante.

La universidad, con posterioridad a la reforma de 1981 empieza a satisfacer demandas individuales y a concebir al estudiante como un usuario. Por ello, al amparo del modelo vigente se habla de una universidad orientada al cliente, entendiendo que los clientes claman por un servicio particular –ya sea educativo o ya sea de investigación. En este escenario, si una empresa desea generar o disponer de un producto nuevo contrata a una universidad para que realice el estudio correspondiente (bajo la modalidad de la consultoría o venta de servicios). Todo ello, por cierto, en el marco del régimen de autofinanciamiento propiciado por la dictadura de Pinochet en un comienzo y avalado posteriormente por los gobiernos democráticos, al alero del nuevo modelo económico sustentado en los principios de la doctrina neoliberal¹².

La apertura de carreras responde directamente a la demanda y no necesariamente a las necesidades del medio o de la sociedad. En otras palabras, la creación de nuevas carreras se hace en función de los requerimientos de los postulantes. Ello, sin importar que haga falta o no haga falta en términos del empleo. Desde esta perspectiva, desafortunadamente, no se realizan estudios de demanda laboral ni de viabilidad, sino que lo importante para las instituciones, particularmente las universidades privadas nuevas, es crear carreras que convoquen a más postulantes potenciales, independiente de la situación laboral que evidencien esas carreras en materia de empleabilidad. Esto pasa tanto en las universidades públicas como en las privadas, aunque se da de manera más acentuada en las últimas. En lo que respecta a los vínculos con el entorno se da mucho más énfasis a la transferencia tecnológica y a la prestación de servicios, en desmedro del servicio que podría incidir en una mejor calidad de vida de la sociedad, como acontecía con el modelo tradicional. Esa ya no es la prioridad. Consecuentemente, toda esta lógica permeada por el autofinanciamiento termina en una priorización de la eficiencia por sobre la relevancia y la importancia de las cosas que se hacen en beneficio directo de la sociedad en su conjunto. Dicho de otro modo, se privilegia los intereses individuales por sobre los colectivos.

De tener una universidad que estaba al servicio de la nación, del país, se pasa a tener una universidad que satisface demandas individuales, asociada naturalmente a una privatización de la oferta y del financiamiento. Ello, en la práctica ha implicado, por una

¹² ESPINOZA, O. “The Global and the National Rhetoric of Educational Reform and the Practice of (In) equity in the Chilean Higher Education System, 1981-1998”. *Ibid.*

parte, disponer de una calidad heterogénea de la oferta; y, por otra, concebir al estudiante como un cliente o usuario.

En el cambio de las lógicas sobre el rol del Estado en educación superior y el rol que las instituciones juegan en la construcción del país se encuentra el corazón del conflicto y no solo en el plano de los recursos. El cambio a un modelo que se proyecte a la construcción de una sociedad diferente, más equitativa y cohesionada. Y eso, lo intuyen muy bien los estudiantes, y los gobiernos no lo entienden o lo entienden y no lo han querido cambiar por salvaguardar los intereses del sector privado. El conflicto está dado en gran medida porque hay una lógica de construcción del modelo que tiene posiciones contrapuestas. Por lo anterior, la solución no pasa por una simple negociación de recursos, como se ha planteado por parte de las autoridades. Se requiere de un cambio mucho más profundo y radical que transforme las bases del modelo existente. Sólo de ese modo será factible detener el creciente descontento que se aprecia en distintos sectores.

Los cinco temas centrales planteados en el conflicto

Los temas planteados por el movimiento estudiantil durante el conflicto con el Gobierno han sido de distinta índole y magnitud, entendiendo que las transformaciones demandadas apuntan a distintos flancos del modelo económico que sustenta al sistema terciario. Básicamente, las demandas se han concentrado en cinco aspectos que explicaremos en detalle en los párrafos siguientes: (1) el financiamiento, (2) el lucro, (3) la calidad de la oferta, (4) la equidad en el acceso y (5) el rol del Estado.

Financiamiento

Existen varios temas en discusión con respecto al financiamiento. En primer lugar, está claro que sólo las universidades del Consejo de Rectores reciben aportes basales aunque en una proporción pequeña e insuficiente en relación a lo que percibían antes de la reforma del 80.

Un segundo punto de discusión es que las universidades, y todas las instituciones de educación superior, públicas y privadas, cobran aranceles y matrículas a sus estudiantes. Chile es el único país en América Latina donde las universidades estatales cobran aranceles.

El tercer tema de este debate es que los estudiantes que acceden a las universidades del Consejo de Rectores tienen créditos con un interés del 2% (Fondo Solidario de Crédito Universitario) y los jóvenes que solicitan crédito con aval del Estado (administrado por los bancos) y que concurren a las universidades privadas nuevas deben pagar un interés de 6% anual. Esta es una situación bastante inequitativa e injusta que no resiste mayor análisis, y que sólo se explica por las expectativas de lucro que tiene la banca en Chile.

Otro de los hechos que ocurren en la actualidad en materia de financiamiento, es que el Estado sólo financia un arancel que él mismo fija –arancel de referencia– y no es el arancel que cobran ni siquiera sus propias universidades –arancel real–, lo que también es absurdo. Toda esta situación ha generado un enorme endeudamiento a las familias de los estudiantes de menos recursos y de clase media que asisten tanto a las universidades públicas como privadas. En ocasiones, para que un joven pueda estudiar en la educación post secundaria todos los cercanos a este, incluyendo los hermanos, primos, tíos y amigos contribuyen a pagar la matrícula y el arancel. Eso en Chile no es raro en ciertos sectores.

Al hacer el cálculo, a modo de ejemplo, del gasto en que debe incurrir un estudiante que cursa la carrera de medicina en una universidad privada, se concluye que este asciende a unos 60 millones de pesos aproximados en caso de ser financiado con crédito con aval del Estado. Esto equivale a lo que un trabajador que gana un sueldo mínimo (\$182.000 mensuales) obtiene por salarios durante 32 años de vida laboral¹³. Entonces, cuando se dice que es una angustia el tener que financiar la educación superior con fondos privados, se concluye que efectivamente es imposible. Es inconcebible que un profesional, un trabajador o un obrero, tenga que pagar la educación de su hijo y no pueda comer, no pueda movilizarse, no pueda vestirse y se endeude por más de tres décadas con la banca para financiar los estudios de sus hijos universitarios. Esta situación injusta crea las tensiones que se han manifestado en el último tiempo entre estudiantado y Gobierno.

Cabe destacar que en el caso chileno hay un 20% de cobertura en educación superior considerando los quintiles uno y dos (población que por definición está bajo la línea de la pobreza) en tanto que en el quintil más rico la cobertura para el grupo comprendido entre los 18 y 24 años alcanza el 80%. El dato previo supone que ha habido un avance importante en la cobertura de los sectores más vulnerables pero no puede olvidarse que el acceso se sustenta de preferencia en un endeudamiento de las familias que, en prácticamente la totalidad de los casos, se torna un tema angustioso, muy difícil de sobrellevar y que explica en gran medida el descontento del estudiantado, que se ha reflejado en las múltiples manifestaciones callejeras que han acaecido desde el año 2011 hasta el presente.

Chile destina en la actualidad el 0,3% del PIB al sector educación superior (inversión pública), lo que representa un gasto bajísimo para el Estado. La Universidad de Chile, a través del Departamento de Economía, proponía en fecha reciente incrementar dicho porcentaje a un 0,8% para educación superior y a un 4% para educación, en general¹⁴. Ninguna de las discusiones encausadas por la oposición, el Gobierno y el Congreso en este momento apuntan a ese piso mínimo que debería considerar la reforma si en los hechos se quiere establecer un sistema que garantice educación de calidad y gratuita para toda la población. Por otra parte, Chile tiene un 1,7% de gasto privado en educación superior, lo que en términos generales, indica un gasto del 2,0% como producto del PIB en educación. En otras palabras, el gasto en educación superior está siendo asumido casi en forma íntegra por las familias del estudiantado a costa de un endeudamiento de largo plazo insostenible para cualquier familia chilena, lo que, siendo absurdo, es compatible con el modelo

¹³ BERNER, H., GÓMEZ-LOBO, A., HOJMAN, D., LANDERRETCHE, O., MICCO, A., RODRÍGUEZ, M.E. y VALENZUELA, J.P. Departamento de Economía, U. de Chile. “Costos fiscales de una reforma integral de la educación en Chile”. En: *Trabajos de Investigación Políticas Públicas (TIPS)*. 2011, núm. 19.

¹⁴ *Ibíd.*

neoliberal imperante en el país. Ello, además, es el fiel reflejo de las políticas promovidas por el Banco Mundial en los años setenta y ochenta, y adoptadas por el régimen militar a contar de 1981¹⁵.

En general, el gasto de los hogares en Chile en educación superior es uno de los más altos en el mundo. En efecto, en Chile es el hogar (la familia), el que está asumiendo todo el peso del gasto en educación.

Lucro en la educación

La UNESCO –con el común acuerdo de todos los países que participan en ella– plantea que la educación superior es un derecho y no algo que se pueda vender o transar como un bien de mercado. Eso crea una lógica que se enfrenta con los principios más elementales que sustentan la filosofía que guía al sistema de educación superior chileno.

La legislación vigente esgrime que sólo los IP y los CFT son entes con fines de lucro, vale decir, donde precisamente estudia la gente con menos recursos. En contraste, señala que las universidades son instituciones sin fines de lucro. Obviamente, si se mira el sistema, es evidente que ningún filántropo norteamericano va a estar dispuesto a comprar acciones en la bolsa de Nueva York de una institución sin fines de lucro, pues lo único que puede obtener es mérito, pero no retribución por su inversión.

Todas esas instituciones, buscan tener una rentabilidad, de ahí que muchas de ellas transen en bolsas de comercio. Sin embargo, la ley dice que las universidades son sin fines de lucro. En Chile los dueños de las instituciones de Educación Superior (particularmente los sostenedores de las universidades privadas nuevas) han empleado distintas artimañas y ardidés para tener utilidades sin que aparezca de manera abierta el lucro como fin último. Arrendar, por ejemplo, a alguna empresa (del mismo dueño de la universidad) las salas, los bancos, las pizarras, el retroproyector, los servicios de aseo, los edificios, las casas, constituye una práctica frecuente por parte de los sostenedores. Con ello se burla la legislación vigente y lo más grave, no se reinvierte las utilidades para mejorar la calidad de la enseñanza ofertada con todo lo que ello implica.

Hay que decir, en beneficio de la verdad, que del total de universidades privadas hay un número importante, la mitad aproximadamente, que efectivamente son instituciones que no persiguen fines de lucro y que están relacionadas con fundaciones, comunidades religiosas o asociaciones. El resto, derechamente, sí ha estado lucrando y muchas veces no ha reinvertido las utilidades o parte de ellas para mejorar los procesos de enseñanza aprendizaje o para mejorar su infraestructura.

¹⁵ ESPINOZA, O. “The Global and the National Rhetoric of Educational Reform and the Practice of (In) equity in the Chilean Higher Education System, 1981-1998”. *Ibid.*; ESPINOZA, O. “Creating (in) equalities in access to higher education in the context of structural adjustment and post-adjustment policies: The case of Chile”. En: *Higher Education*. 2008, vol. 55, núm. 3. Netherlands, Springer. Pp.269-284. Disponible en web: <http://www.springerlink.com/index/9458374x7q858686.pdf> [consultado en abril de 2012]

En resumen, hay instituciones que reinvierten y hay instituciones que no reinvierten y que lucran, eso es un hecho concreto en el nivel terciario. Las utilidades del año 2009 de los sostenedores de las universidades, ascendieron a los 150 millones de dólares.

Calidad en la educación superior

Sin duda que la calidad de la oferta educativa representa uno de los principales problemas que evidencia el sistema post secundario. En efecto, se aprecia una oferta muy heterogénea con carreras y programas de muy dudosa reputación que no son regulados por ente alguno. Ello a pesar del rol que juega la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) que si bien ha contribuido a regular estableciendo mecanismos, procedimientos, reglamentaciones y otros aspectos organizacionales de las instituciones de educación superior, no ha puesto el acento en el proceso formativo propiamente tal y sus consecuencias tras el egreso. Junto con ello, los procesos de acreditación de carreras y programas de postgrado se han ido tornando menos exigentes, por la presencia de entidades privadas que no siempre actúan con la rigurosidad que debiera exigirse en un sistema de acreditación¹⁶.

Acceso y equidad

Con respecto al acceso, se puede señalar que cada año alrededor de 320.000 alumnos entran a primero básico, de ellos apenas 30.000 estudiantes ingresan a las universidades del Consejo de Rectores en el tiempo oficial estipulado por los planes de estudio. En cambio, de la cohorte antes mencionada alrededor de 75.000 jóvenes logra matricularse en las universidades privadas nuevas. Es decir, alrededor de un 23% de la cohorte estudiada alcanza la educación superior. Entonces, cuando se dice que las universidades son abiertas, que el sistema ha crecido, hay que darse cuenta que existe una cantidad importante de jóvenes que se quedan al margen del sistema. Lamentablemente, la inequidad parte desde la cuna y desde el momento en que se inician los estudios en el nivel pre escolar y escolar, en este nivel la diferencia entre la calidad de la oferta entregada por escuelas municipales y privadas es abismante en favor de estas últimas¹⁷.

Es importante señalar que, mientras la participación de estudiantes de colegios secundarios particulares pagados representa al 7% de la matrícula escolar a nivel nacional, en el sistema terciario alcanza a un 44% de la matrícula. Prácticamente, la mayoría de los jóvenes que están en el sistema de educación privada prosigue estudios de nivel postsecundario, y sólo el 21% de la matrícula terciaria corresponde al 43% de aquellos que estaban en la secundaria en establecimientos municipales. Tales cifras dejan en evidencia que existe una mayor representación de estudiantes provenientes de familias acomodadas

¹⁶ ESPINOZA, O. y GONZÁLEZ, L. E. “Accreditation in Higher Education in Chile: Results and Consequences”. *Ibid.*

¹⁷ ESPINOZA, O. y GONZÁLEZ, L. E. “Equidad y cohesión social en Chile: breve contextualización”. *Ibid.*

en el nivel terciario. Las cifras también permiten concluir que, persiste la inequidad en el acceso a una educación de calidad, cuestión que se observa desde el inicio del ciclo formativo del educando y que limita naturalmente el acceso a una educación terciaria que brinde una formación integral, que asegure niveles de remuneración y empleabilidad acordes con las expectativas de los jóvenes.

Al observar la matrícula por quintil de ingreso familiar se puede comprobar que en el año 1990 había un 4% de jóvenes pertenecientes al primer quintil en la universidad, mientras que hoy dicha proporción se ha elevado a un 12%, aproximadamente. De igual forma, la participación de los jóvenes vinculados al quinto quintil, esto es el quintil más rico de la población, se ha incrementado del 40% al 80% en el mismo lapso. Es decir, el crecimiento de la cobertura ha sido muy superior en el sector de mayores ingresos. Si bien no es mala la representatividad del quintil más pobre en Chile, en comparación con América Latina, es pésima en términos de la coherencia interna del sistema.

El rol del Estado

En último término, el rol del Estado respecto a distintos aspectos, tales como, la regulación de la oferta educativa y su calidad, el financiamiento, el desarrollo institucional, la investigación, etc., es otro de los temas en discusión. Como ya se ha dicho, el Estado debiera garantizar, de acuerdo con lo que sostiene la UNESCO, el derecho a la educación de todos. Y en la discusión que se ha dado en Chile se afirma por parte del Gobierno que eso es válido hasta la educación secundaria, pero no para la educación superior, porque en este último caso genera mayores tasas de retorno privado. Nunca la UNESCO ha hecho una disquisición entre educación superior, media o básica. Habla de la educación en términos genéricos, comprendiéndola en su globalidad como un proceso. No debe olvidarse que este acuerdo fue firmado por el Gobierno de Chile en su calidad de miembro de la UNESCO.

Otra cuestión relevante para el análisis que no puede ser obviada, es que el Estado asume el carácter de subsidiario y juega un rol menor en el control y/o regulación de procesos de carácter educacional en conformidad a lo establecido en la Constitución del 1980 en primera instancia y luego desarrollado por la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), en marzo de 1990. Con posterioridad ha habido algunos cambios menores (cosméticos) en la legislación que rige al sistema terciario. Es indudable que en los últimos 30 años no ha habido una nueva reflexión sobre lo que es la universidad ni lo que es la educación superior en su conjunto o lo que esta debería aportar a la sociedad. Este es un tema crucial, incluso más relevante que el tema del financiamiento, que está relacionado –como ya se ha mencionado– a una concepción de sociedad y a una concepción de educación coherente con ella.

Con la incorporación del estado subsidiario a comienzos de la década del 80 se legitima abiertamente la política del *laissez faire* y se deja toda posible regulación en manos del mercado. El Estado sólo interviene en casos extremos cuando los conflictos de cualquier índole no pueden ser encausados por las propias instituciones creadas por la legislación existente.

Contrapunto entre las propuestas de los estudiantes y del Gobierno

Las propuestas del Gobierno y las propuestas de los estudiantes son diferentes en relación a los cinco aspectos planteados con anterioridad, de acuerdo con la documentación recolectada hasta fines de octubre del año 2011. Se desprende de su lectura que las posiciones de los estudiantes han sido relativamente consistentes y las propuestas del Estado han sido más bien variables y cambiantes. No obstante, es evidente que el Gobierno a través de su contrapropuesta no ha querido transar un ápice en los fundamentos que sirven de base al modelo económico neoliberal. Ese comportamiento, por lo demás, es obvio si se considera que las demandas del estudiantado apuntan a establecer un sistema con fuerte participación del Estado, siendo este el que regule distintas dimensiones del quehacer educativo, incluyendo la calidad de la oferta. Se trata de dos modelos totalmente irreconciliables.

Financiamiento

El Gobierno argumentaba inicialmente que crearía tres fondos concursables: uno para calidad de profesores, uno para ciencia y tecnología, y otro para universidades regionales. Es decir, “un parche”. No innova pensando en el sistema. En cambio, los estudiantes sostienen: “No se meta en eso. Ayude a las universidades estatales, hágase responsable de sus propias universidades y aumente los fondos basales”.

El Gobierno de Piñera frente a las demandas del estudiantado proponía una reducción de la tasa de interés del crédito con aval del Estado desde el 6% al 2% y que se reprogramase la deuda de los morosos; los estudiantes, en contraste, reclamaban la gratuidad de los estudios y la abolición del régimen de créditos.

Con el objeto de transparentar los ejercicios financieros de las instituciones de educación superior, el Gobierno ha propuesto la publicación del “FECU”, que es un instrumento que usan los contadores auditores para hacer balances, que incluye detalles de compras y ventas de las instituciones. Tomando en cuenta que dicho mecanismo se aplica en algunas empresas, y que también lo aplica Impuestos Internos, el Gobierno propone aplicar el mismo instrumento a las universidades privadas. Los estudiantes, en cambio, dicen: “No, se acabó el lucro. Se acabaron las instituciones con fines de lucro”. Eso significa barrer con la actual legislación respecto a los Institutos Profesionales y a los Centros de Formación Técnica –muchos de los cuales como se ha comentado pertenecen a las propias universidades estatales, 11 por lo menos. Por lo mismo, algunas autoridades universitarias del CRUCH tampoco están claramente a favor de la propuesta estudiantil, porque los Institutos Profesionales y los ingresos que los Centros de Formación Técnica les generan a dichas universidades pueden verse mermados.

Calidad en educación superior

En cuanto a calidad, el Gobierno de Piñera sostiene que no puede haber conflicto de intereses entre las agencias y las instituciones. Para lidiar con el control y regulación de la oferta propone establecer una Superintendencia de Educación Superior cuyo proyecto se espera enviar al Congreso Nacional el año 2012. Los estudiantes, por su parte, proponen volver al sistema anterior, de carácter estatal y sin participación de agencias privadas de acreditación.

Acceso y equidad

Sobre este particular los estudiantes manifiestan que debe haber una participación más equitativa (representativa) al interior de las instituciones de educación superior para lo cual exigen más becas y más crédito. En el caso de este último instrumento de financiamiento exigen que la tasa de interés sea bastante menor y se asimile a la que se cobra mediante el FCSU. En cuanto al estudiantado que concurre a entidades estatales se exige educación gratuita.

Para fomentar un acceso más equitativo a las universidades, el Gobierno también plantea la idea de instituir los rankings de desempeño en el régimen de selección. Una propuesta interesante al respecto es la fórmula que utiliza la USACH, que selecciona a un importante segmento de estudiantes (4% a 5%) de entre los mejores promedios de enseñanza media en establecimientos municipales y particular subvencionados. Los estudiantes, a su vez, están proponiendo más bien algo similar al modelo mexicano, en que las grandes universidades estatales tienen un propedéutico de la propia universidad que permite generar una vía de ingreso alternativa y complementaria a la tradicional.

Rol del Estado

En lo que concierne al rol que debiera jugar el Estado en materia de educación superior, el Gobierno ha propuesto las siguientes iniciativas: la creación de la Subsecretaría y, sobre todo, la Superintendencia de Educación Superior; y agilizar la gestión de las universidades estatales, que están con la misma normativa promulgada a inicios de la década de 1980. En este plano, a su turno, los estudiantes señalan que el Estado debe hacerse responsable de la educación. A su juicio, el Estado tiene que ser el ente regulador y garante de la educación superior de todos los chilenos y, en términos más concretos, debe garantizar la existencia de la educación técnica pública en el nivel post secundario. No hay que olvidar que en la actualidad no hay ningún instituto profesional ni centro de formación técnica del Estado, a pesar que en décadas pasadas sí los hubo.

Palabras finales

El movimiento estudiantil ha puesto sobre la palestra un conjunto de reivindicaciones que ponen en tela de juicio los cimientos del modelo neoliberal que guían al sistema de educación superior en Chile y al Gobierno, en términos generales. Se trata de un movimiento espontáneo y masivo que se ha venido incubando y madurando desde hace bastante tiempo y que estalló en toda su magnitud a contar de 2011 por las inequidades e injusticias que ha fomentado el modelo de desarrollo vigente.

Los planteamientos de los estudiantes en lo medular podrían resumirse de la siguiente manera: a) poner fin al régimen de crédito y asegurar la gratuidad de los estudios; b) velar por el control de la calidad de la oferta; c) incrementar sustantivamente los fondos basales para las universidades estatales; y d) crear instituciones (IP y CFT estatales) que ofrezcan educación técnica de nivel superior.

El Gobierno de Piñera ha respondido, por su parte, con las siguientes propuestas: a) rebajar la tasa de interés del crédito con aval del Estado del 6% al 2% igualando la tasa del FCSU; b) incrementar el número de becas, de modo de asegurar el acceso a los estudiantes de los tres primeros quintiles; c) reprogramar las deudas de los jóvenes que estudiaron y estudian en la actualidad con crédito con aval del Estado y crédito solidario; y d) crear la Superintendencia de Educación Superior para resguardar la calidad de la oferta.

En síntesis, las posturas del estudiantado y del Gobierno se mantienen distantes y reflejan modelos de desarrollo y visiones de sociedad diametralmente diferentes que difícilmente encontrarán puntos de convergencia total bajo el modelo económico vigente. Por lo anterior, es altamente probable que las movilizaciones prosigan en los próximos meses quizás con estrategias distintas tomando en cuenta los aprendizajes logrados en el movimiento de 2011 y en los años posteriores.

Referencias bibliográficas

BERNER, H., GÓMEZ-LOBO, A., HOJMAN, D., LANDERRETCHE, O., MICCO, A., RODRÍGUEZ, M.E. y VALENZUELA, J.P. Departamento de Economía, U. de Chile. “Costos fiscales de una reforma integral de la educación en Chile”. En: *Trabajos de Investigación Políticas Públicas (TIPS)*. 2011, núm. 19.

ESPINOZA, O. “Creating (in) equalities in access to higher education in the context of structural adjustment and post-adjustment policies: The case of Chile”. En: *Higher Education*. 2008, vol. 55, núm. 3. Netherlands, Springer. Pp. 269-284. Disponible en web: <http://www.springerlink.com/index/9458374x7q858686.pdf> [consultado en abril de 2012]

ESPINOZA, O. “The Global and the National Rhetoric of Educational Reform and the Practice of (In) equity in the Chilean Higher Education System, 1981-1998”. Tesis doctoral. School of Education, University of Pittsburgh. Publicada en ProQuest Dissertation and Theses, 2002. Disponible en web: <http://proquest.umi.com/pqdlink?Ver=1&Exp=02-25-2016&FMT=7&DID=765190531&RQT=309&attempt=1&cfc=1> [consultado en abril de 2012]

ESPINOZA, O. y GONZÁLEZ, L. E. “Equidad en el sistema de educación superior en Chile: acceso, permanencia, desempeño y resultados”. En: Bernasconi, A. (Ed.). *La educación superior en Chile: crecimiento y consolidación*. Santiago: Ediciones de la Pontificia Universidad Católica de Chile, 2015.

ESPINOZA, O. y GONZÁLEZ, L. E. “El impacto de las políticas neo liberales en el sistema de educación superior chileno”. En: *Revista Latinoamericana de Administración y Política Educativa (RELAPAE)*. 2014, vol. 1, núm. 1. Buenos Aires. Pp. 55-74. Disponible en web: <http://relapae.com.ar/wp-content/uploads/RELAPAE-A1N1-17092014.pdf> [consultado en abril de 2012]

ESPINOZA, O. y GONZÁLEZ, L. E. “Causes and consequences of the student protests in Chile”. En: MEYER, Heinz-Dieter; ST. JOHN, Edward P.; CHANKSELIANI, Maia y URIBE, Lina (Eds.). *Fairness in Access to Higher Education in a Global Perspective: Reconciling Excellence, Efficiency, and Justice*. Rotterdam: Sense Publishers, 2013. Pp. 239-258. Disponible en web: <https://www.sensepublishers.com/media/1562-fairness-in-access-to-higher-education-in-a-global-perspective.pdf> [consultado en abril de 2012]

ESPINOZA, O. y GONZÁLEZ, L. E. “Equidad y cohesión social en Chile: breve contextualización”. En: ESPINOZA, O. y GONZÁLEZ, L. E. (Eds.). *Políticas públicas para fomentar la equidad y la cohesión social en el sistema educacional: escenarios, dilemas y desafíos*. Santiago: Lom, 2013. Pp.52-67. Disponible en web: http://www.cie-ucinf.cl/download/libros_del_cie/Libro%20CIE-PIIE%20%20FINAL%20FINAL%202013%2009%202013-s.pdf [consultado en abril de 2012]

ESPINOZA, O. y GONZÁLEZ, L. E. “Accreditation in Higher Education in Chile: Results and Consequences”. En: *Quality Assurance in Education*. 2013, vol. 21, núm. 1. Pp. 20-38. Disponible en web: <http://www.emeraldinsight.com/journals.htm?issn=0968-4883> [consultado en abril de 2012]

ESPINOZA, O. y GONZÁLEZ, L. E. “La crisis del sistema de educación superior chileno y el ocaso del modelo neoliberal. En: *Barómetro de Política y Equidad*. 2011, vol. 3. Santiago, Fundación Equitas-Fundación Friedrich Ebert. Pp. 94-133. Disponible en web: <http://www.fundacionequitas.org/descargas/barometro/barometro03.pdf> [consultado en abril de 2012]

ESPINOZA, O., GONZÁLEZ, L. E. y URIBE, D. “Movilidad social en Chile: el caso del Gran Santiago Urbano”. En: *Revista de Ciencias Sociales*. 2009, vol. XV, núm. 4. Maracaibo, Venezuela, Universidad del Zulia. Pp. 586-606. Disponible en web: http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_serial&pid=1315-9518/lnq_es/nrm_iso [consultado en abril de 2012]

ESPINOZA, O., CASTILLO, D. y GONZÁLEZ, L.E. (Eds.). *Políticas públicas para fomentar la equidad y la cohesión social en el sistema educacional: escenarios, dilemas y desafíos*. Santiago: Lom, 2013. Disponible en web: http://www.cie-ucinf.cl/download/libros_del_cie/Libro%20CIE-PIIE%20%20FINAL%20FINAL%202013%2009%202013-s.pdf [consultado en abril de 2014]

GONZÁLEZ, L. E. y ESPINOZA, O. “La consolidación del movimiento estudiantil y las consecuencias de sus demandas”. En: *Barómetro de Política y Equidad*. 2013, vol. 6, cap. 5. Santiago, Fundación Equitas-Fundación Friedrich Ebert. Pp.104-121. Disponible en web:

<http://www.fundacionequitas.org/descargas/barometro/barometro06.pdf> [consultado en abril de 2014]

GONZÁLEZ, L. E. y ESPINOZA, O. “Secuelas del movimiento estudiantil: una evaluación preliminar”. En: *Barómetro de Política y Equidad*. 2012, vol. 4, cap. 5. Santiago, Fundación Equitas-Fundación Friedrich Ebert. Pp.104-121. Disponible en web: <http://www.fundacionequitas.org/descargas/barometro/barometro04-05.pdf> [consultado en abril de 2012]

MINEDUC (2010). PROYECTO TUNING. “La Educación Superior en Chile”. En: http://tuning.unideusto.org/tuningal/images/stories/presentaciones/chile_doc.pdf [consultado en abril de 2012]