



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Entre el pago y el mérito : admisión estudiantil e inclusión social en las universidades Chilenas

Casanova Cruz, D.

Citation

Casanova Cruz, D. (2015, November 18). *Entre el pago y el mérito : admisión estudiantil e inclusión social en las universidades Chilenas*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/36402>

Version: Corrected Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/36402>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/36402> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Casanova Cruz, Daniel

Title: Entre el pago y el mérito : admisión estudiantil e inclusión social en las universidades Chilenas

Issue Date: 2015-11-18

Capítulo 3

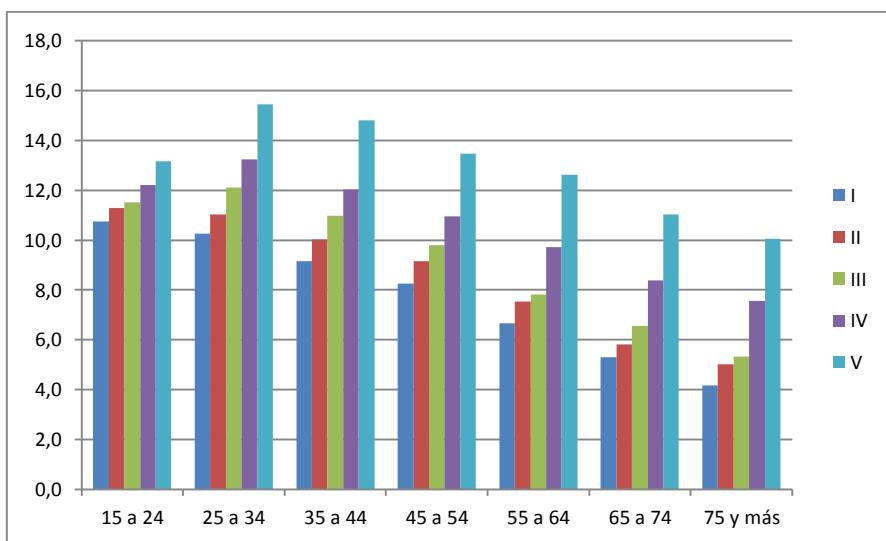
Antecedentes Generales sobre la Equidad en el Acceso en la Educación Superior Chilena

3.1 La desigualdad educativa en Chile

Es consustancial a la educación la tensión entre sus dos funciones principales. Por un lado, en las sociedades contemporáneas siempre está la idea de que la educación debe tener una función igualadora. Las brechas de escolaridad o de aprendizajes por raza, género o nivel social son vistas negativamente desde cualquier ángulo. Por otro, se espera que desde la educación se legitimen las desigualdades que permiten la división del trabajo y, en general, el funcionamiento de la vida social. En la medida que los niveles educativos han ido avanzando en cobertura y en años de escolarización normativamente obligatorios, mayor sensibilidad existe ante el primer criterio señalado, es decir, el de la igualdad. Extendiéndose primero hasta la educación básica y luego hasta la educación media, la escolarización obligatoria se entiende como el espacio de formación mínima del ciudadano y los niveles superiores, como los reservados para aquellos que son identificados como los más capaces y talentosos. Al mismo tiempo, la expansión de la cobertura de un nivel de estudios, hace más agudo el sentimiento de exclusión del mismo (García-Huidobro y Bellei, 2003). En la medida que las sociedades se acercan al umbral de la educación secundaria obligatoria y universal, mayores son las expectativas por acceder a la educación superior y en dicho nivel la balanza se inclina hacia la demanda de mayor igualdad.

Chile ya casi completa un siglo de ampliación de las oportunidades educativas que secuencialmente han ido abarcando los diferentes niveles educacionales. El gráfico N° 2 muestra los años de escolaridad según grupo etario y quintil de ingreso autónomo familiar per cápita. Aun cuando se aprecian brechas en todos los grupos de edad, estas son menores entre los jóvenes, demostrando el progreso en cobertura que ha existido a lo largo de las últimas décadas. Pese a lo anterior persisten desigualdades en el acceso y los resultados en los diferentes niveles de la enseñanza según la dimensión socioeconómica, con la sola excepción de la educación básica. Como lo muestra el gráfico N° 3, dicho nivel de estudios tiene prácticamente cobertura universal sin diferencias significativas entre grupos sociales. En la educación media la cobertura bordea el 72% y se observan diferencias menores según quintil. En la educación preescolar la cobertura es baja, sin duda debido a que la asistencia está sujeta a factores culturales y sociales, como la electividad o las oportunidades de trabajar de las mujeres.

Gráfico 2 Años de escolaridad según grupo etario y quintil de ingreso familiar autónomo per cápita, 2011

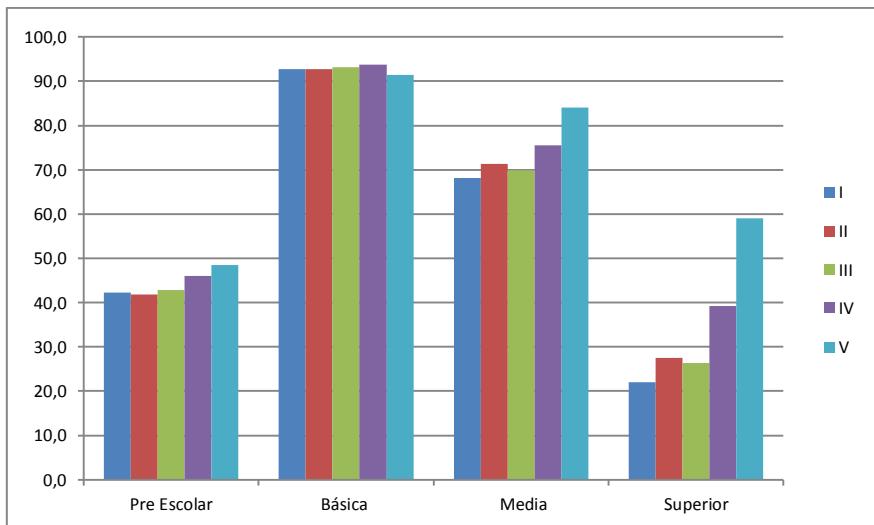


Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta CASEN, 2011.

Es en la educación superior donde la cobertura es más baja – en general es de 46% - a la vez que se dan diferencias apreciables entre los quintiles de ingreso. Una abundante literatura ha mostrado estas brechas socioeconómicas de acceso a la educación superior y la segmentación de la matrícula, a la vez que aboga por la inclusión y por políticas de equidad y acción afirmativa (Williams, 2006; García-Huidobro J., Desafíos para las políticas de equidad e inclusión en la educación superior, 2006; Manzi, 2006; Araujo y Moreno, 2005; CESCC-OPECH, 2010; Díaz-Romero, 2006; Espinoza, 2008a; Gaete et al., 2007; Centro de Estudios Construcción Crítica. Observatorio Chileno de Políticas Educativas, 2010b; Latorre et al., 2009; Universidad de Chile, Comisión Equidad e Inclusión, 2011; OECD, 2009; Meneses, Rolando, Valenzuela y Vega, 2010). También han cobrado atención las diferencias de género, aunque más en relación a los instrumentos usados en los procesos de admisión que en la cobertura, en que no se observan brechas. Se ha afirmado en efecto que la antigua PAA y ahora la PSU adolecen de sesgo de género debido a la mayor familiaridad que tendrían sus contenidos para los varones (Araujo y Moreno, 2005; Armanet y Uribe, 2005). Desde otra perspectiva, se señala que las diferencias en el rendimiento en estos tests expresa desigualdades reales –no sesgos- entre hombres y mujeres, las que se explican en realidad por diferencias de género en los procesos de educación y socialización (Le Foulon, 2002). Donde parece haber consenso es en la segregación horizontal de la matrícula por género, que lleva a la existencia de carreras feminizadas, generalmente asociadas a menor prestigio y remuneraciones, tendencia reforzada por la preferencia de las propias mujeres por dichas carreras, siguiendo patrones de socialización sobre el

carácter de lo femenino y lo masculino y su influencia en la expectativas subjetivas (Díaz, 2002; Rojas, 2003).

Gráfico 3 Tasa de cobertura bruta según nivel educativo y quintil de ingreso autónomo per cápita, 2011



Fuente: Elaboración propia a partir de resultados de Encuesta CASEN, 2011.

Otra dimensión, menos atendida que la anterior, es aquella relacionada con la distribución geográfica de la matrícula, la que sigue el patrón de desigualdades territoriales entre regiones y dentro de ellas, produciéndose lugares de gran concentración de la oferta educativa por oposición a otros de nula o baja oferta, o con serios problemas de calidad y diversidad de esta (Donoso, Arias, Weason y Frites, 2012). Se atribuye tal fenómeno a la ausencia de una genuina política de distribución de las oportunidades por parte del Estado a través de sus universidades y a la preeminencia de la espontaneidad de la iniciativa privada (Donoso, 2010).

La línea de investigación relacionada con el sistema nacional de admisión, en general lo identifica como fuente de inequidades.³³ En otras palabras, aunque las desigualdades acumuladas a lo largo de la trayectoria educacional son significativas, el predicamento de este tipo de estudios es que la selección de alumnos en la educación superior vendría a exacerbarlas, midiendo a los sujetos en base a criterios de mérito académico a los que ellos se enfrentarían en desigualdad de condiciones, habida cuenta de la dispar calidad de la educación recibida. A nuestro juicio, hay aspectos desatendidos por este tipo de investigaciones. En primer lugar, se refieren indistintamente a la PSU y a la operación de la selección. Ciertamente que son dos elementos relacionados, pero aun cuando se puedan demostrar brechas en los resultados

³³ Dicha literatura será comentada en detalle en el capítulo 4.

de dicho test, lo verdaderamente relevante es la modalidad en que opera la selección, es decir, los resultados de la operación completa que determina la locación de un sujeto en la educación superior y en este aspecto influyen otra serie de factores: preferencias de los postulantes, localización geográfica de la oferta, tendencias en las migraciones de postulantes y los restantes factores de selección distintos de la PSU. De esta forma, se ha invisibilizado un aspecto esencial, consistente en la racionalidad del uso de los criterios de selección o, en otras palabras, la modalidad en que se resuelve la convergencia entre la oferta de las instituciones y la demanda de los estudiantes. Si bien está demostrado que en los resultados de la PSU gravita decisivamente el capital cultural de la familia y la calidad de la educación recibida, la extrapolación de las brechas observadas en este punto, a un juicio sobre los resultados de la asignación selectiva de cupos, carece por el momento de evidencia.

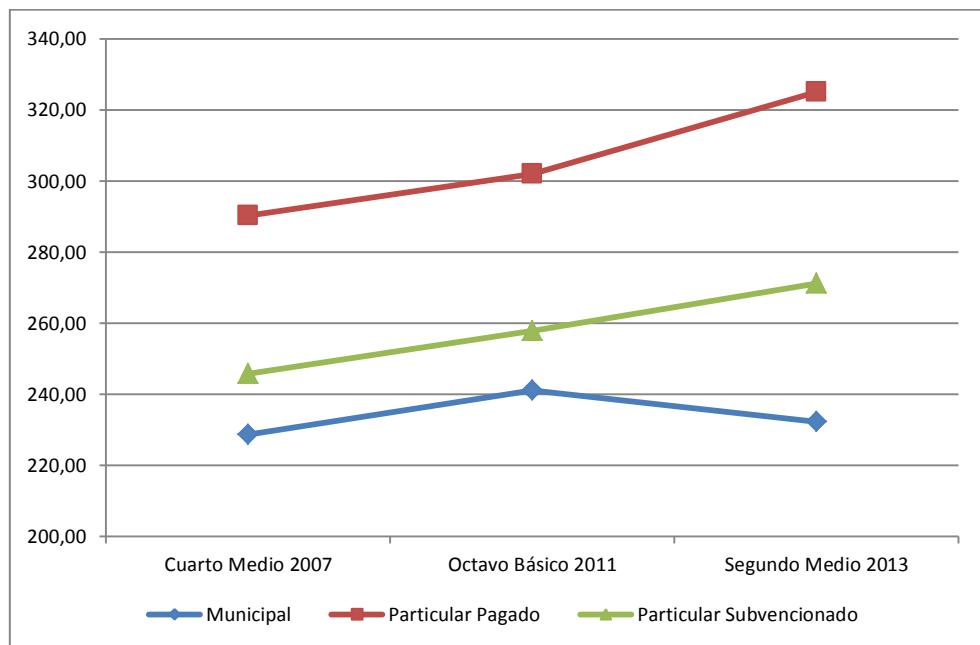
En segundo lugar, se afirma que existe un acceso segmentado socioeconómicamente a la educación superior, en el sentido que existiría una simetría entre la jerarquía de calidad de las instituciones y la jerarquía social, económica y cultural de las familias, todo lo cual sería consecuencia de la PSU y de la selección universitaria. Por lo general, como ya se ha comentado, se usa el tipo de colegio de origen para demostrar dicho ambiente jerarquizado en el acceso. Usando también alguna tipología de clasificación de universidades, se muestra como en las más selectivas y de mayor prestigio, se concentran los sujetos de mayor capital económico y cultural. Al hacer esto, se olvida mirar las diferencias observables dentro de cada categoría a nivel de las instituciones y dentro de cada tipo de colegio a nivel de los sujetos. ¿Hasta qué punto el resultado de la selección produce *al interior* de la matrícula universitaria un acceso segmentado?, es una pregunta que no conoce aún evidencia que permita responderla. La constatación de brechas socioeconómicas en la PSU y de brechas de acceso por quintil, no constituye una base empírica que permita señalar que el sistema único de selección genera, por sí mismo, un acceso segmentado.

En realidad, una aproximación comprehensiva a las brechas de acceso a la educación superior requiere conocer los múltiples procesos de clasificación que se concretan a lo largo de la trayectoria educativa de las personas. La arquitectura y funcionamiento del sistema escolar chileno, que se describe en las líneas que siguen, muestra que la desigualdad en la educación superior no puede mostrarse aisladamente de todo el proceso educativo y que el momento en que se define la aceptación o el rechazo de un sujeto a la educación superior más selectiva y de prestigio, es el final de un largo proceso de donde ya han operado múltiples selecciones menos explícitas.

El gráfico N° 4, muestra el desempeño promedio según tipo de colegio en la prueba SIMCE (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación) de matemática de

cuarto y octavo básicos y segundo medio en los años 2007, 2011 y 2013 respectivamente, que corresponden al avance de la trayectoria de la misma cohorte en el sistema escolar.

Gráfico 4 Puntajes promedio SIMCE matemáticas cohorte de cuarto básico, octavo básico y segundo medio en los años 2007, 2011 y 2013 respectivamente

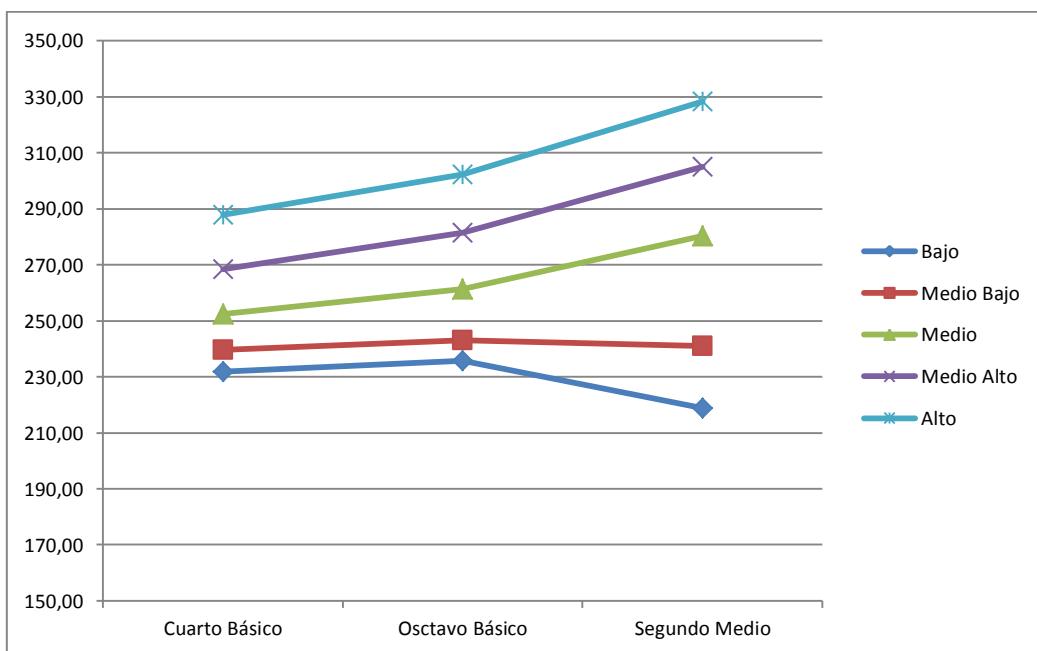


Fuente: Elaboración propia en base a “Resultados SIMCE 2007, 2011 y 2013”.
<http://www.agenciaeducacion.cl/investigadores/bases-de-datos-nacionales/>

Las brechas de desempeño son evidentes; sin embargo lo más significativo es que tras seis años se trayectoria, la brecha que separa a los colegios municipales de las dos restantes categorías aumenta significativamente, siendo lo esperable que el proceso educativo tenga más bien un efecto igualador. El gráfico N° 5 muestra el desempeño en la misma prueba de matemática para el año 2013, en los tres niveles ya señalados en los diferentes grupos de clasificación socioeconómica que utilizó dicha versión del SIMCE.³⁴ Puede apreciarse con claridad el estancamiento de los resultados del grupo medio bajo, el deterioro del grupo bajo y el mejoramiento absoluto y relativo de los grupos medio, medio alto y alto.

³⁴ La metodología de construcción de grupos socioeconómicos del SIMCE 2013 utiliza las variables de años de escolaridad de los progenitores e ingreso monetario familiar. Se puede consultar en detalle en: <http://www.agenciaeducacion.cl/simce/documentos-tecnicos/>

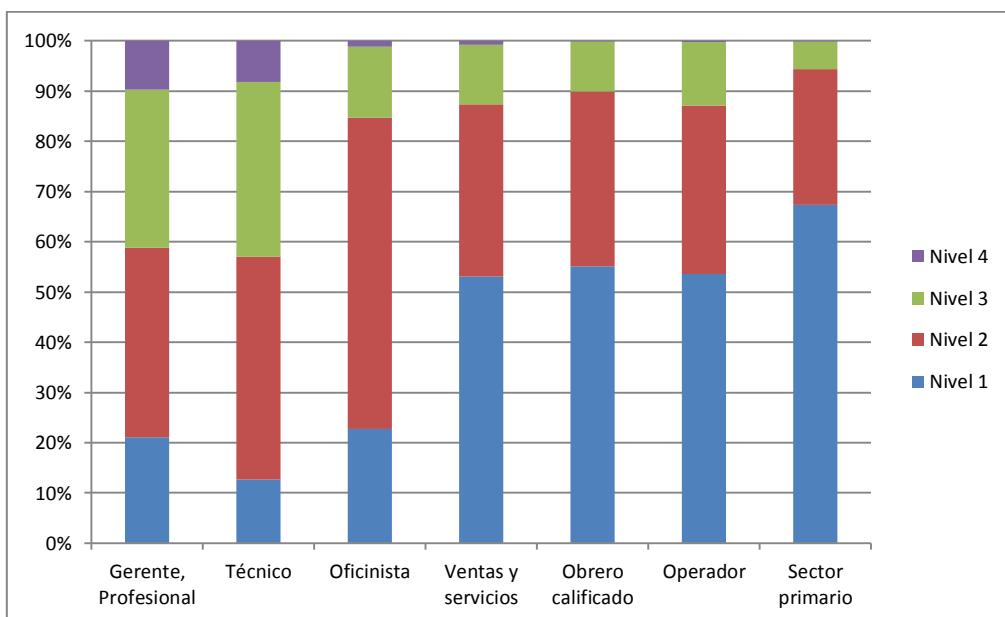
Gráfico 5 Puntaje promedio SIMCE matemática 2013, según grupo socioeconómico



Fuente: Elaboración propia en base a “Resultados SIMCE 2013”.

El grado en que las diferencias económicas entre las personas se relacionan con el desempeño escolar de estas ha sido corroborado por mediciones internacionales. La encuesta *Literacy in the Information Age* realizada por la OECD en el año 2000 evaluó el desempeño de habilidades lectoras necesarias para participar activamente en la “sociedad del conocimiento y la información” en un conjunto de países. Uno de los aspectos destacados es que la mitad de la población chilena queda ubicada en el nivel considerado insuficiente, observándose pocas diferencias entre los diferentes grupos de edad, lo que sugiere que los avances de la educación chilena en entregar las competencias mínimas requeridas son lentos. El gráfico N° 6 muestra el porcentaje de cada categoría ocupacional en los diferentes niveles de competencia lectora. El nivel 1, es el que queda bajo el umbral mínimo de desempeño. Se aprecia claramente como la estructura social está fuertemente asociada a la calidad de los aprendizajes de las personas.

Gráfico 6 Promedio de rendimiento en prueba PISA, habilidad lectora, según categoría ocupacional



Fuente: OECD (2000).

El sistema educacional chileno por tanto, ha tenido sostenidos logros en cobertura en los años de escolaridad obligatoria, pero no genera una experiencia de aprendizaje acorde con la demanda igualitaria que se esperaría de dicho nivel de estudios, lo cual se verifica en el peso del origen familiar en los resultados educativos. Se ha identificado como una de las razones centrales de este problema la segregación social al interior del sistema escolar (Elacqua y Santos, 2013; Bellei, 2013; Valenzuela, Villalobos y Gómez, 2013). En efecto, en Chile existen tres tipos colegios según su dependencia administrativa lo que determina diferentes regímenes de financiamiento y de constitución de las comunidades educativas. Las categorías generales son: municipal, particular subvencionado y particular pagado. Los primeros son los colegios públicos propiamente tal y que se encuentran administrados desde el poder local (municipios). Se financian por la subvención estatal por alumno y por recursos del presupuesto local. Tienen prohibido el cobro de copago y la selección de estudiantes, salvo en la educación media. Los segundos son de propiedad privada pero financiamiento mixto. Reciben la subvención por alumno del Estado y a la vez la mayoría cobra un copago a las familias. Es por lo tanto un sector muy heterogéneo que agrupa escuelas tradicionales propiedad de congregaciones religiosas y otras nuevas surgidas a partir de la oportunidad de negocios que significa la posibilidad del copago. Estas escuelas pueden seleccionar y expulsar alumnos. La tercera categoría corresponde a escuelas particulares que son financiadas totalmente por el arancel pagado por las familias. Es el segmento más elitizado de la educación escolar chilena.

Esta arquitectura organizacional trae como correlato la agrupación de los estudiantes chilenos según su origen socioeconómico. En los colegios particulares pagados estudia el 8% de la población escolar chilena y es el grupo de correspondiente a la élite económica y social. Por oposición, los colegios municipales abarcan el 39% de la matrícula y allí estudian los niños y jóvenes de menos recursos económicos y mayor vulnerabilidad. Cabe señalar que Chile es el cuarto país de la OECD con menor matrícula escolar en escuelas públicas. El sector particular subvencionado es el más heterogéneo y asisten a él los estudiantes de nivel medio y medio-bajo; sin embargo en su interior hay a su vez una segmentación provocada por las diferencias en el copago y los procesos de selección académica o de otra índole que condicionan el ingreso de estudiantes nuevos. Este tipo de colegio abarca el 53% de la matrícula (OECD, 2014; Carrasco, Contreras, Santos, Elacqua, Torche y Valenzuela, 2014).

La segmentación económica del sistema escolar chileno es un proceso que se ha venido acentuando desde la década de 1990, en general despoblando al sector público en favor de los otros dos tipos de colegio, generando una especialización de cada sector en un determinado perfil social y cultural de alumnos. (García-Huidobro y Bellei, 2003). En este proceso ha sido decisivo el incremento de la modalidad de financiamiento compartido a partir del año 1993 en el sector particular subvencionado:

“El financiamiento compartido está generando una geografía educacional estratificada, en la que cada segmento socioeconómico tiene una escuela distinta acorde con su capacidad de pago, abajo, en la capa más pobre de la sociedad seguirían existiendo escuelas totalmente gratuitas para los sectores que, dada su pobreza, no pueden aportar nada; en el otro extremo escuelas, de distintos precios, totalmente pagadas por sus usuarios. En el medio el financiamiento compartido con distintos precios según la capacidad de pago de sus usuarios” (García-Huidobro y Bellei, Desigualdad Educativa en Chile, 2003: 16).

Las consecuencias de este proceso distan de relacionarse sólo con las brechas de gastos por alumno. La segregación escolar favorece una fuerte asociación de los resultados de aprendizaje con el capital cultural y económico de las familias, genera comunidades escolares alejadas de la realidad social del país y estigmatiza a las escuelas que deben educar a los estudiantes con mayores dificultades, moviéndolas hacia un círculo de desesperanza.

Aun cuando sus mediciones difieren, en perspectiva comparada la segregación del sistema escolar chileno es alta. Uno de los indicadores más usados para medirla es el Índice de Disimilitud de Duncan, que es un valor entre 0 y 1, en el que el 0 implica ausencia de segregación y el 1 segregación máxima. Este valor indica la proporción de estudiantes de un subgrupo determinado que debería ser trasladado de colegio para

lograr una distribución igual a la proporción que representa dicho subgrupo en la población total, es decir, una distribución no segregada. Se calcula un valor de Duncan de 0,53, situando a Chile como uno de los países con mayor segregación socioeconómica de la matrícula escolar del mundo (Carrasco *et al.*, 2014). A la vez, la tendencia de este indicador es al alza. El efecto que ha tenido este proceso en la agudización de las diferencias sociales y culturales entre tipos de establecimientos es dramático:

“El aumento de la segregación se refleja en la evolución de la distribución socioeconómica según tipos de escuelas. El sector de la educación municipal es cada vez más pobre. Mientras que en 2002, un 38% de las escuelas básicas municipales fue clasificado como perteneciente al sector socioeconómico más bajo, en 2008 el porcentaje había aumentado a 44%. Y en la educación media la situación es similar. En tanto, el sector de colegios particulares pagados es cada vez más pudiente. En 2002, un 78% de las escuelas pagadas que ofrecían educación básica fue clasificado en la categoría socioeconómica más alta. En 2008 un 94% de esos establecimientos estaba en esa condición, según cifras elaboradas por el Ministerio de Educación (Mineduc). El cambio es aún más dramático en la educación media. Mientras que en 2001 un 53% de los colegios pagados fue clasificado en la categoría socioeconómica más alta, en 2008 esa cifra era de 93%. En otras palabras, los colegios particulares pagados de clase media están desapareciendo. Esta evolución viene acompañada de otra tendencia: entre 2002 y 2008, cerca de un 30% de los colegios pagados cerraron o se transformaron en colegios particulares subvencionados, según datos del Mineduc. Es decir, los niveles de segregación socioeconómica en el sector pagado están en constante aumento” (Carrasco *et al.*, 2014, pp. 13-14).

Cabe señalar que la literatura especializada ha probado suficientemente que la segregación escolar, aun cuando puede ser impulsada por factores exógenos, como la segregación territorial o la elección de los padres, se explica fundamentalmente por factores endógenos al sistema educativo que tienen que ver con su diseño estructural. En efecto, Elacqua y Santos (2013) comprueban que la segregación escolar es mayor que la territorial y que la arquitectura del sistema le añade 8,5 puntos porcentuales. Así mismo, si todos los estudiantes asistieran a la escuela más cercana a su domicilio, entonces la segregación disminuiría en 15 puntos porcentuales entre los grupos más ricos y los más pobres.

En cuanto a la elección de los padres, esto parece ser más bien un efecto de la segregación, más que su causa. La creencia de que los padres buscan determinadas características de las escuelas, las que serían diferentes entre las clases sociales no tiene

sustento empírico. Antes bien, las preferencias por la calidad educacional son parecidas si se suprimen las restricciones de acceso (pago, selección, distancia, etc.) a que están sometidas las familias. Esto implica que precisamente son esas restricciones las que limitan la capacidad de elección de las familias (Carrasco *et al.*, 2014).

Finalmente, el financiamiento compartido y la selección son factores que refuerzan la segregación escolar. En el primer caso, por constituir una barrera de entrada para los padres que no pueden solventar el copago limitando de esta manera la libertad de elección de establecimiento. A su vez, al constituir el pago por educación un símbolo de estatus, hace que muchos padres se autoexcluyan de la educación pública. La búsqueda de los padres de un criterio diferenciador los lleva a elegir el mayor copago posible de ser solventando por el erario familiar, dejando a la educación gratuita como el lugar donde van los que no pueden pagar y, consecuentemente, no se pueden autoexcluir de ella. Bajo esa lógica, los incentivos para hacer lo posible por huir de la educación pública son muy claros y el comportamiento de las familias es el esperado.

En el segundo caso, la selección pone el incentivo en las escuelas de elegir para educar a los mejores alumnos dentro del grupo objetivo que les entrega la rigurosa estratificación social generada por el copago. Esto es así, debido a que las escuelas están inmersas en un sistema competitivo, basado en el subsidio a la demanda (*vouchers*) y a que el concepto fundamental de dicha competencia es la reputación académica medida por los resultados en pruebas estandarizadas, como el SIMCE y la PSU.

“En un sistema escolar organizado en base a un sistema de *vouchers* o subsidio a la demanda, provisión mixta y libertad de elección, la *competencia* refiere a las acciones que los establecimientos deben emprender para capturar una demanda que no está cautiva (disponible para todos los establecimientos relativamente cercanos) y de lo cual depende la sobrevivencia en términos de financiamiento. Concomitantemente, la *reputación* es el activo más importante con que cuentan los establecimientos para competir satisfactoriamente. La respuesta de los directores es clara en cuanto clarifica que la reputación de sus establecimientos – sensible a la demanda por matrícula que enfrentan- se vincula estrechamente a los resultados de las pruebas estandarizadas (...). En consecuencia, es posible hipotetizar que, dado que el desempeño académico es gravitante en la estructura de demanda que enfrentan los establecimientos, los directores destinan variados recursos organizacionales para organizar un sistema de admisión que permita reclutar una composición de estudiantes que asegure retornos en términos de desempeños globales en los tests estandarizados. Como se ha visto, es posible que las sesiones de juegos y entrevistas así como las pruebas de ingreso sean el mejor mecanismo para capturar ese tipo de alumnado” (Carrasco, 2014, p. 35).

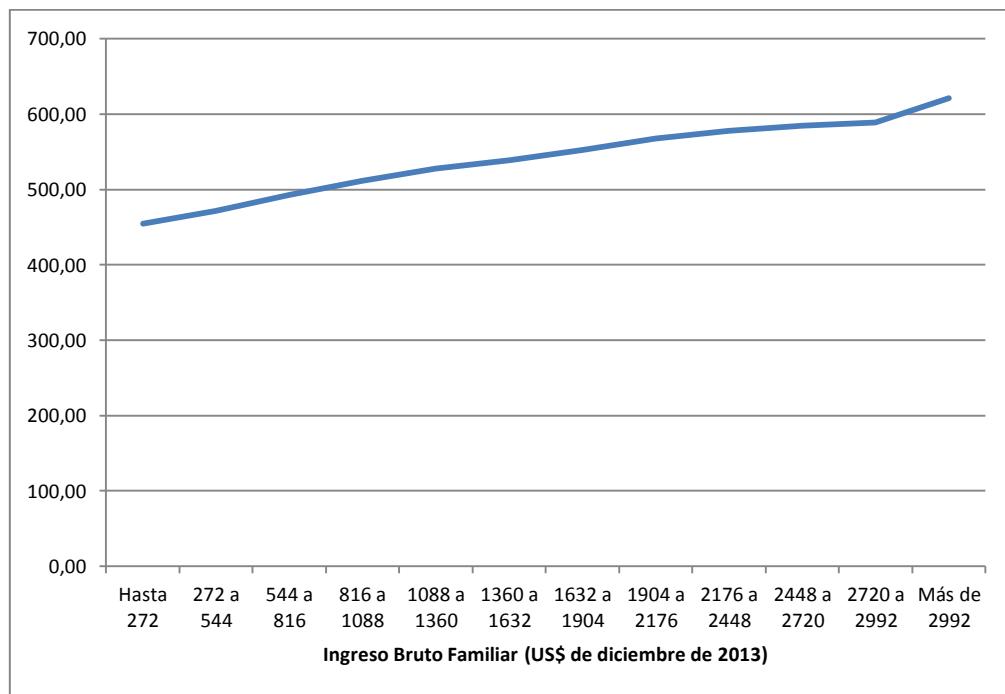
Carrasco (2014) encontró que muchos colegios realizan selección en el primer ciclo de enseñanza básica, donde está prohibido por la Ley y que incluso la selección opera en condiciones en que hay más cupos que postulantes, dados los incentivos antes señalados, implicando que la selección ocurre después y por encima de la autoselección de las familias, refinando aún más la homogenización académica y económica del alumnado. No obstante lo anterior, no hay evidencia de que exista una relación positiva entre selección y efectividad escolar. El mismo estudio concluye que mientras mayores son los recursos del establecimiento y su carácter privado, mayores probabilidades de implementar procesos selectivos, en los que se ajusta al alumnado a los requerimientos reputacionales del colegio (Carrasco, 2014).

El sistema educativo chileno por tanto, parece deliberadamente diseñado para hacer dependientes los resultados escolares del origen, vulnerando un principio que define la justicia en la educación obligatoria en las sociedades contemporáneas y con el cual pocos estarían en desacuerdo: que las condiciones de origen socio cultural deben ser lo más irrelevantes posibles en el logro educacional de los individuos (Brighouse, 2000; Brighouse, 2004).

¿Qué implicancias tiene este panorama en la evolución del acceso y la cobertura de la educación superior? El gráfico N° 7 muestra el puntaje promedio de la PSU (promedio simple de las pruebas de lenguaje y matemática) del año 2013 según ingreso bruto familiar.

No podrá extrañar la estrecha relación entre los resultados de la PSU y el ingreso familiar que muestra el gráfico, luego de conocer como es el diseño de la educación escolar chilena, el tipo de incentivos que pone en las escuelas y las familias y la desigual distribución del gasto por alumno que tiende a estructurar. Meneses y *et al.* (2010) hicieron un seguimiento longitudinal de los egresados de la enseñanza media en el año 2006, logrando mostrar las diferencias en el ingreso a la educación superior según el tipo de colegio y la modalidad de enseñanza. En dicha cohorte, un 32% de los egresados ingresó a la educación superior en año inmediatamente siguiente, a la vez que un 57% ingresó a la educación superior entre los años 2006 a 2009. Las diferencias por tipo de colegio son ostensibles y se muestran en la tabla 10.

Gráfico 7 Puntaje Promedio PSU (lenguaje y matemática) 2013, según ingreso bruto familiar



Fuente: Elaboración propia a partir de los archivos de gestión del proceso de admisión 2013. (El puntaje estandarizado de la PSU se expresa en una escala que va de 150 a 850 puntos con mediana de 500).

Tabla 10 Cohorte de egreso de la educación media 2006. Ingreso a la Educación superior por tipo de colegio

Tipo de Colegio	% de egresados	% de egresados que ingresan a la educación superior	% de egresados que ingresan a la educación superior inmediatamente	% de egresados que se mantiene en la educación superior 4 años después del egreso
Particular Pagado	7%	92%	76%	72%
Particular subvencionado	42%	63%	35%	45%
Municipal	46%	48%	25%	33%
Corporación	5%	52%	16%	36%

Fuente: Meneses, Rolando, Valenzuela y Vega (2010)

Aunque parece fuera de duda que existen diferencias de preparación escolar y cobertura del currículum según el tipo de colegio, no sabemos si en los datos hay otros factores influyentes: capital cultural de las familias, expectativas de continuar la educación superior y, sobre todo, la medida en que el nivel socioeconómico coloniza los resultados educacionales (Mayol, Araya, Azócar y Azócar, 2010). El riesgo de poner el foco en el

tipo de establecimiento de origen es que termina asimilándose la distinción “público-privado”, como “clase baja-clase alta” y al difuso sector privado subvencionado, como si toda su matrícula fuera de clase media, a la par que se hace un juicio grueso sobre la calidad de los diferentes tipos de colegio. Varios estudios han demostrado que, a igual nivel socioeconómico, los resultados de los colegios son similares, lo que implica que lo determinante es precisamente dicho factor (Duarte, Bos y Moreno, 2009; Centro de Estudios, MINEDUC, 2013) y que la trayectoria educativa tiende a potenciar los resultados de los más ricos y estancar e incluso empeorar los de los más pobres. De esta forma, el acceso a una educación superior de calidad está ya determinado al inicio de la enseñanza media, pero no lo estaba en cuarto básico, como lo demuestra el hecho de que la correlación entre PSU y SIMCE es inexistente en cuarto básico y alta el segundo medio (Mayol, Araya, Azócar y Azócar, 2010).

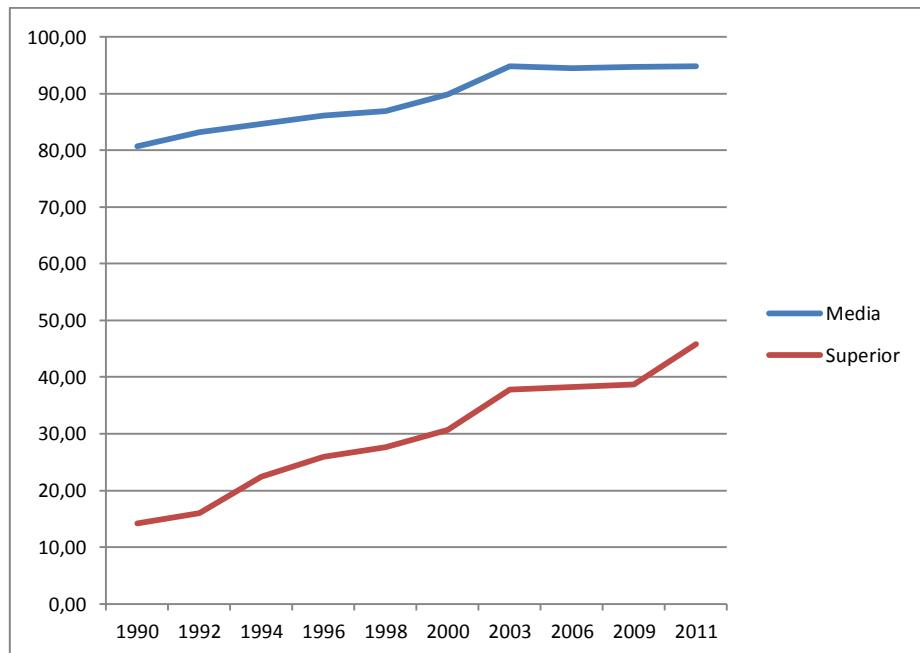
“El sistema escolar chileno ha generado en segundo medio (a los 15 o 16 años aproximadamente) las condiciones de ingreso a la Universidad, a partir de determinaciones económicas. La estructura de oportunidades está alterada por este problema, generando un determinismo social a partir de lo económico. Con todo, el legado de desigualdades a lo largo de la trayectoria educacional en Chile es muy considerable” (Mayol, Araya, Azócar y Azócar, 2010).

Pese a todo lo anterior, las oportunidades de acceso a la educación superior aumentaron de manera resaltante en la última década del siglo pasado y la primera del actual. La tasa de graduados de la educación secundaria de entre 20 y 24 años subió del 52% al 90% entre 1990 y 2006 (Elacqua, 2011) a la par que la tasa bruta de cobertura de la educación superior subió del 14,2 al 45,8% (República de Chile, Ministerio de Educación, 2012). Dicho proceso es parte de la modernización que ha tenido la sociedad chilena en los últimos 35 años, que ha implicado una marcada tercerización de la economía y cambios en la fisonomía, volumen y empleo de los sectores medios (Orellana, 2011; León y Martínez, 1998), de forma tal que, a la expansión de la oferta, se suma la alta expectativa de las familias de alcanzar la educación superior para sus hijos, debido tanto a las considerables brechas de ingreso entre quienes lo hacen y quiénes no, como a la búsqueda de un efecto de compensación frente a un débil sistema de protección social (Wilensky, 2002; Orellana, 2011).

El gráfico N° 8 muestra la tasa de cobertura bruta de la educación media y de la educación superior desde 1990 al año 2011. Como se aprecia, la primera tiene un crecimiento sostenido desde 1990 a 2003, año a partir del cual se estabiliza en un 95%, lo que puede considerarse un alcance universal. En el caso de la educación superior, la cobertura se multiplica por 2,7 entre 1990 y 2003, luego se mantiene con un leve

crecimiento, para tomar nuevamente un ritmo más acelerado, que lleva la cobertura bruta hasta un 45,8% en el año 2011.

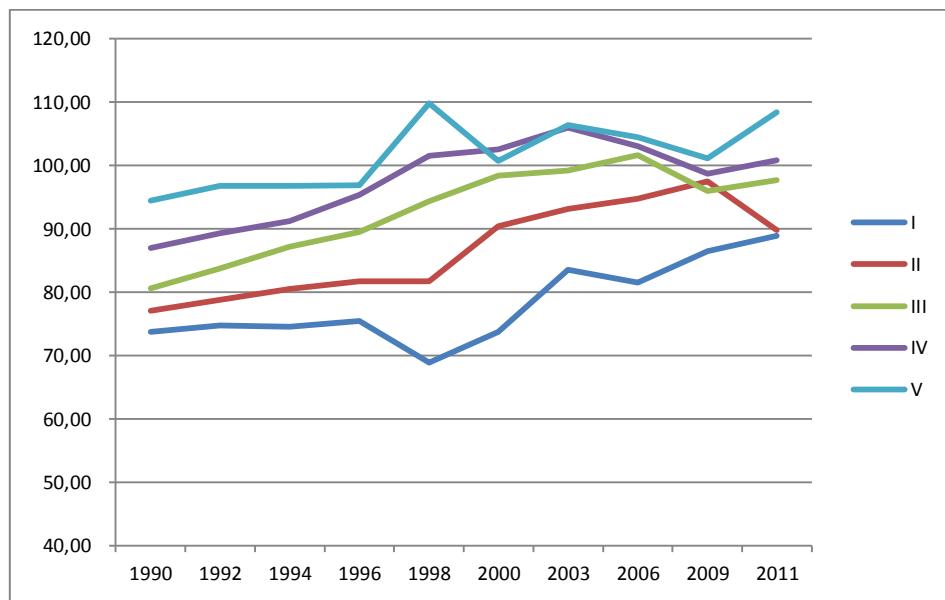
Gráfico 8 Tasa de cobertura bruta de la educación media y superior, 1990-2011



Fuente: Elaboración propia según datos de Encuesta CASEN, 1990-2011 y República de Chile, Ministerio de Educación, Evolución de la Inversión y de la Gestión Pública en Educación Superior, 1990-2011 (2012).

La curva de crecimiento de la cobertura de la educación media desagregada ahora por quintil de ingreso familiar per cápita se muestra en la gráfica siguiente. Los quintiles más pobres verifican un crecimiento vertiginoso desde fines de la década del noventa, mientras que los dos más ricos se acercan a la cobertura universal hacia el año 2000. Cabe destacar la trayectoria del quintil I, el que duplica su participación en los últimos cinco años de la serie.

Gráfico 9 Cobertura bruta de la educación superior por quintil de ingreso, 1990-2011



Fuente: Elaboración propia según resultados de Encuesta CASEN, 1990 – 2011 y República de Chile, Ministerio de Educación (2012) Evolución de la Inversión y de la Gestión Pública en Educación Superior, 1990-2011.

La tendencia a la universalización de la educación media aumenta la población formalmente elegible para los estudios superiores e incrementa las expectativas de la población subrepresentada en ella de obtener acceso a dicho nivel. Como se aprecia en la tabla N° 11 este aumento de cobertura ha beneficiado a todos los grupos sociales, aunque las magnitudes y velocidades de crecimiento difieren.

Tabla 11 Tasa de cobertura neta de la educación superior según quintil de ingreso autónomo per cápita, 1990-2011

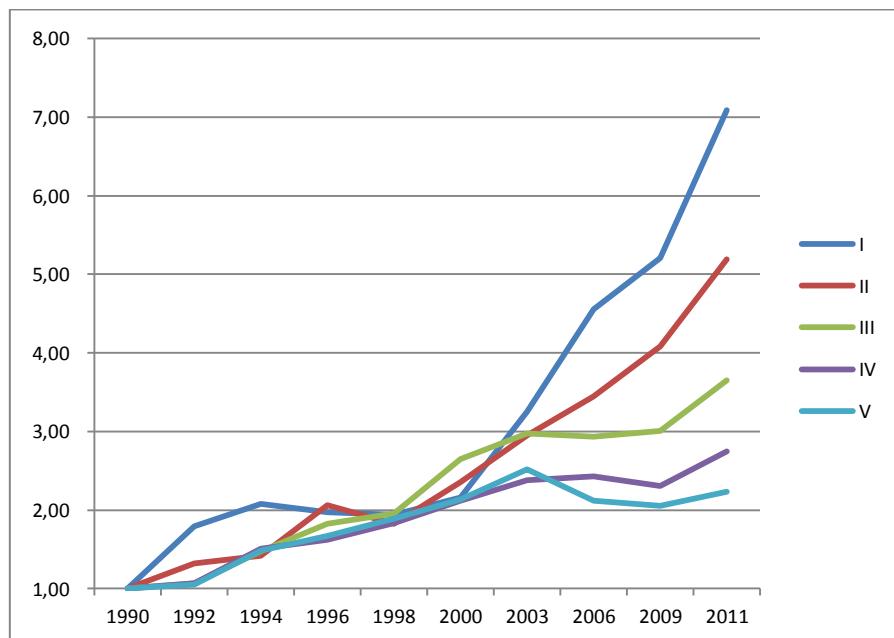
Año	I	II	III	IV	V
1990	3,80	6,50	10,80	20,40	37,70
1992	6,80	8,60	11,50	21,80	39,60
1994	7,90	9,20	15,90	30,80	55,80
1996	7,50	13,40	19,70	33,10	63,00
1998	7,37	11,87	21,09	37,39	71,32
2000	8,22	15,34	28,61	43,18	80,45
2003	12,37	19,17	32,10	48,59	94,92
2006	17,30	22,39	31,65	49,49	80,00
2009	19,79	26,54	32,50	46,97	77,48
2011	26,94	33,75	39,43	56,04	84,20

Fuente: Fuente: Elaboración propia según resultados de Encuesta CASEN, 1990 - 2011 y República de Chile, Ministerio de Educación (2012) Evolución de la Inversión y de la Gestión Pública en Educación Superior, 1990-2011.

Mientras más bajo el quintil más baja es la representación, pero a su vez, más acelerado ha sido el crecimiento en las últimas dos décadas y media. En efecto, como se muestra en el gráfico N° 10, el quintil I ha multiplicado su participación por 7, el II por 5, el III por 3,6, el IV por 2,6, mientras que los quintiles más ricos han duplicado su participación acercándose a la cobertura universal en el período 1990-2011. También se aprecia que el año 2000 marca un punto de inflexión, a partir del cual se dispara la velocidad de aumento de la cobertura en los quintiles más pobres.

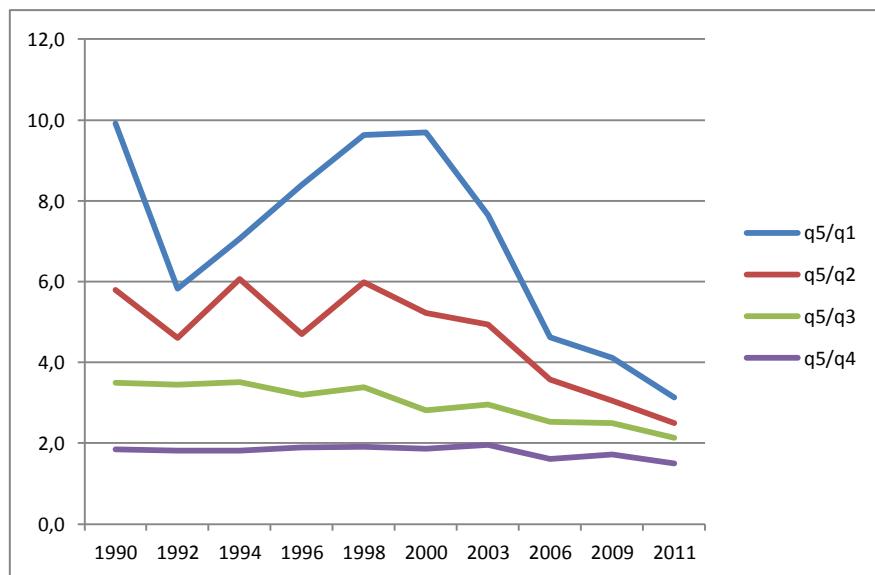
La razón entre la participación del quintil superior y los restantes—una forma de ver la desigualdad y que se muestra en el gráfico N° 11- muestra en primer lugar un incremento de la desigualdad entre los quintiles extremos (V y I) hasta el año 2000, luego del cual hay un descenso vertiginoso que implica una disminución de tres veces en una década. En el caso del quintil II, hasta 1998 se mantiene una razón en torno a 5-6 luego de lo cual desciende hasta 2,5. La razón entre quintil V y el III y IV mantiene una curva de constante descenso que ejemplifica el constante aumento de las oportunidades de la clase media y media baja en todo el período. El incremento de la desigualdad particularmente entre los quintiles extremos hasta el año 2000 y su posterior y rápido declinar implica que las élites y los grupos medio altos han aprovechado anticipadamente la expansión del nivel terciario y sólo recientemente –en la última década- se ha dado lugar a una disminución de la desigualdad una vez que se acercan a la saturación.

Gráfico 10 Crecimiento relativo de la tasa de cobertura de la educación superior por quintil de ingreso autónomo familiar, 1990-2011-1990 = 1



Fuente: Fuente: Elaboración propia según datos de Encuesta CASEN, 1990 – 2011 y República de Chile, Ministerio de Educación, Evolución de la Inversión y de la Gestión Pública en educación Superior, 1990-2011 (2012).

Gráfico 11 Razón entre la tasa de cobertura en la educación superior del quintil de ingreso familiar autónomo per cápita y los restantes, 1990-2011



Fuente: Fuente: Elaboración propia según datos de Encuesta CASEN, 1990-2011 y República de Chile, Ministerio de Educación, Evolución de la Inversión y de la Gestión Pública en educación Superior, 1990-2011 (2012).

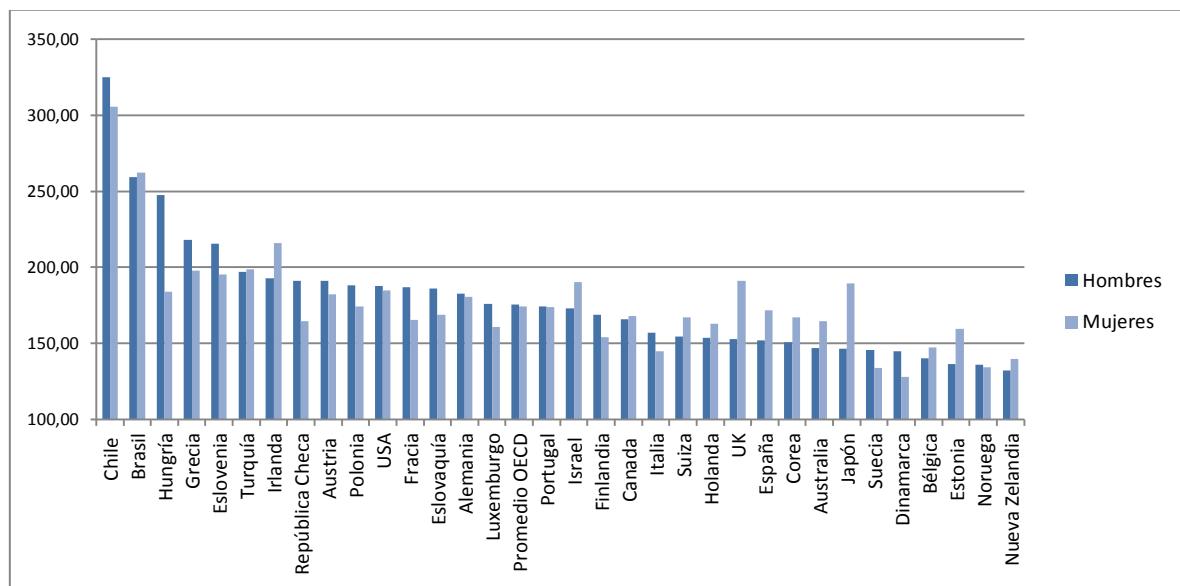
Los incrementos en la cobertura en todos los niveles de estudio han ido aparejados de una verdadera revolución de expectativas de la población en relación a la educación, cuyo umbral se aproxima crecientemente a la educación superior que va quedando así como el último espacio de distinción entre las clases sociales. Estas expectativas se refieren por un lado a los años de escolaridad y a la aspiración de completar los estudios. En efecto, los adultos en general aspiran a que los hijos superen la escolarización que ellos tuvieron y los estudiantes presumen mayoritariamente que terminarán ingresando a la educación superior y finalizándola.

“Los estudios de educación superior son la expectativa de la gran mayoría de los estudiantes de 4º medio: 70% de los municipales, 75% de los particulares subvencionados y 87% de los particulares pagados” (Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación, 2010, p. 25).

Por otro lado, las expectativas tienen que ver con la significativa diferencia en salarios que hay entre la situación de exclusión y la de inclusión. La población ve que el camino,

prácticamente único, para el progreso intergeneracional es el acceso a la educación terciaria.

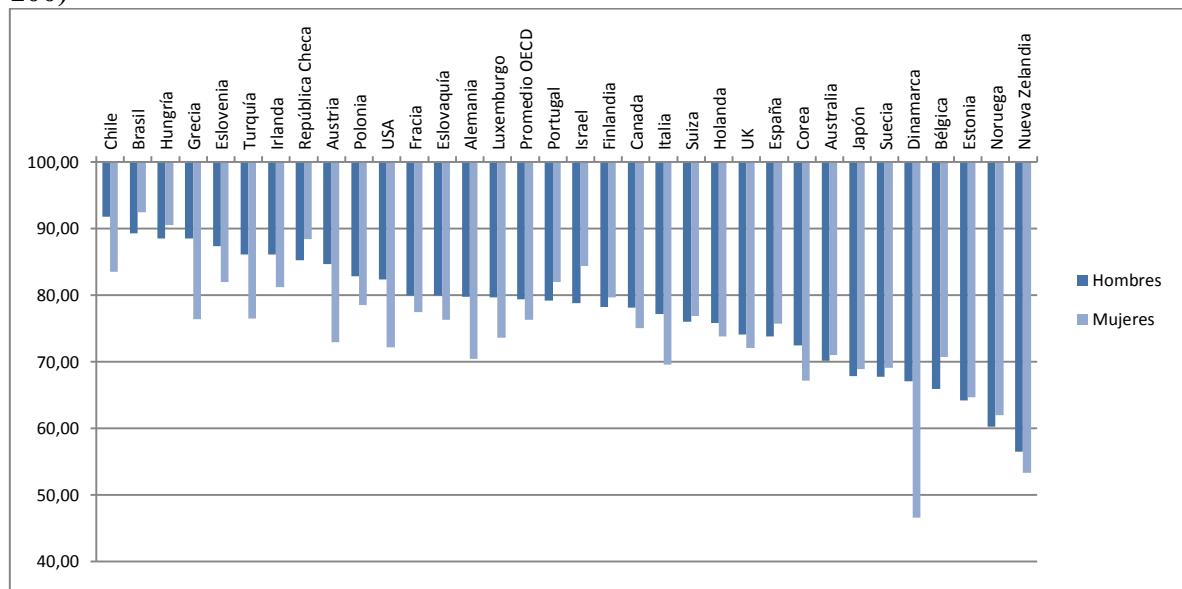
Gráfico 12 Salario relativo de trabajadores de 25 a 64 años con educación superior de orientación académica por género y país. Alrededor de 2011 (Finalización de la educación secundaria = 100)



Fuente: Adaptación propia a partir de: OECD (2014).

El gráfico N° 12 muestra los salarios relativos de los trabajadores activos que completan educación superior de orientación académica en comparación con quienes sólo completan la educación secundaria. Chile es el país de la OECD en el que la recompensa salarial de completar la educación superior es mayor, alcanzando más que a triplicar el ingreso de las personas que sólo tienen educación secundaria. Como lo muestra además el gráfico N° 13, en que se realiza una comparación similar, pero de las personas que no completan la educación secundaria, la diferencia relativa de salarios entre quienes están bajo el umbral de graduación de la educación secundaria con quienes si la finalizan es mucho menor que en el caso anterior, situándose Chile nuevamente en la situación extrema de ser esta vez el país de la OECD con menor brecha relativa.

Gráfico 13 Salario relativo de trabajadores de 25 a 64 años que no terminan la educación secundaria por género y país (Finalización de la educación secundaria = 100)



Fuente: Adaptación propia a partir de: OECD (2014).

Así, en Chile mientras mayores son los años de escolaridad mayor es el ingreso salarial de los trabajadores, pero la brecha se dispara a partir de los años de la educación superior finalizada. Esto pone un presión significativa a la educación superior, no tanto desde una demanda proveniente de la estructura económica objetiva, sino desde las expectativas subjetivas, que en un ciclo de aumento de oportunidades y modernización como el de los últimos treinta años, subvierte muchas veces los límites de las posibilidades objetivas, generando un masivo movimiento aspiracional (García-Huidobro y Bellei, 2003).

Entonces, pese a las brechas en los aprendizajes provocadas por un sistema escolar altamente segregado, han aumentado tanto las oportunidades de ingresar a la educación superior de grupos anteriormente excluidos, como las expectativas de los mismos en un proceso que seguramente continuará en los años venideros. ¿Qué explica entonces la demanda que cuestiona las bases mismas de todo el sistema y a la par, pone en tela de juicio, por injustas, las operaciones de selección que realizan las universidades en las carreras de mayor prestigio y valor en el mercado de trabajo? El destacado aumento de la cobertura en este contexto de desregulación, retiro del Estado y diversificación y privatización de la oferta ha generado la discusión sobre si dicho mejoramiento sería o no un genuino y positivo cambio en la estructura de oportunidades (Meller, 2010), o más bien, ha cambiado la antigua modalidad de exclusión, por otros patrones de desigualdad, asociados al endeudamiento, la brecha en los resultados y la dispar calidad de la oferta (Urzúa, 2012; Espinoza, 2008a; OECD, 2009)

Responder a lo anterior requiere conocer en profundidad toda la extraordinaria diversidad del sistema terciario chileno y su arquitectura normativa y de funcionamiento, puesto que, como ya se ha visto en términos teóricos, la saturación del nivel superior por la élite, puede generar inclusión de grupos antes subrepresentados y a la vez una nueva modalidad de desigualdad que ya no tiene que ver con la exclusión, sino con el “desvío” de estos hacia una educación terciaria de “segundo orden”, que mantiene de esta forma los privilegios. En siguiente apartado, por lo tanto, se refiere al funcionamiento general de la educación superior chilena, con especial foco en los aspectos que inciden en el acceso.

3.2 Caracterización de la Modalidad de Expansión de la Educación Superior Chilena

3.2.1 Estructura

La década de 1980 es definitoria en la configuración actual de la educación superior chilena. Hasta ese momento, esta constituía un sistema acotado y homogéneo, integrado por seis universidades privadas y dos estatales³⁵ con cobertura territorial en las principales ciudades del país. En general, los estudios eran gratuitos y el quehacer de las instituciones se financiaba contra las cuentas generales de la nación. Las universidades se agrupaban en el Consejo de Rectores de Universidades Chilenas (CRUCH) fundado en 1954, a la vez que las necesidades de regulación por parte del Estado eran básicas, y estaban más bien orientadas al control político de las instituciones por parte de la dictadura iniciada en 1973, luego del golpe de estado contra el gobierno de Salvador Allende. Como ya se señaló, también el ingreso se regulaba de forma homogénea a través de un sistema unificado de admisión, basado en la valoración de las notas de enseñanza media, en un test obligatorio de aptitudes matemáticas y verbales y pruebas de conocimientos específicos optativas. Hacia 1980, la tasa bruta de cobertura de la educación superior no superaba el 12% y su máximo valor fue de 17% en los tiempos del gobierno de Allende.

En un contexto dictatorial se establecieron entre los años 1980 y 1981 una serie de disposiciones con fuerza de Ley, conducentes al desmantelamiento de dicha estructura para dar paso a la diversificación y expansión privada de la oferta. Producto de las reformas, las instituciones estatales Universidad de Chile y Universidad Técnica del Estado debieron desprenderse de sus sedes dando origen a 14 nuevas universidades:

³⁵Las privadas eran: Pontificia Universidad Católica de Chile (1888), Universidad de Concepción (1919), Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (1928), Universidad Técnica Federico Santa María (1931), Universidad Austral de Chile (1954), Universidad Católica del Norte (1956); mientras que las estatales eran: Universidad de Chile (1842) y Universidad Técnica Estado (1947).

Universidad de Tarapacá, Universidad Arturo Prat, Universidad de Antofagasta, Universidad de Atacama, Universidad de La Serena, Universidad de Valparaíso, Universidad de Playa Ancha de Ciencias de la Educación, Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, Universidad Tecnológica Metropolitana, Universidad de Talca, Universidad del Bío-Bío, Universidad de La Frontera, Universidad de Los Lagos, Universidad de Magallanes. En el caso de la Universidad Técnica del Estado, pasó a llamarse Universidad de Santiago. Posteriormente, la Pontificia Universidad Católica hizo lo propio en 1991, dando origen a las Universidades Católicas de Temuco, del Maule y de la Santísima Concepción. De esta forma, el sistema universitario quedó conformado por 16 universidades estatales y 9 privadas, a las que luego se fueron agregando nuevas universidades, todas de propiedad privada al amparo de la relajación de las reglas de entrada al sistema.

La nueva legislación produjo cambios muy significativos. En primer lugar, se asiste a la diversificación institucional del sistema, puesto que se empieza a distinguir entre Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica.³⁶ Se estableció que las primeras entregarían toda clase de títulos profesionales y grados académicos, reservándoseles la dictación de estos últimos y, por tanto, de las carreras que por Ley tienen el requisito de obtención previa de un grado. Los Institutos Profesionales (IP) se concibieron como instituciones docentes que podían impartir carreras de pregrado conducentes a título profesional, salvo las que quedaban reservadas a las universidades. Los Centros de Formación Técnica (CFT), impartirían la formación terciaria vocacional de carreras cortas de dos años de duración.

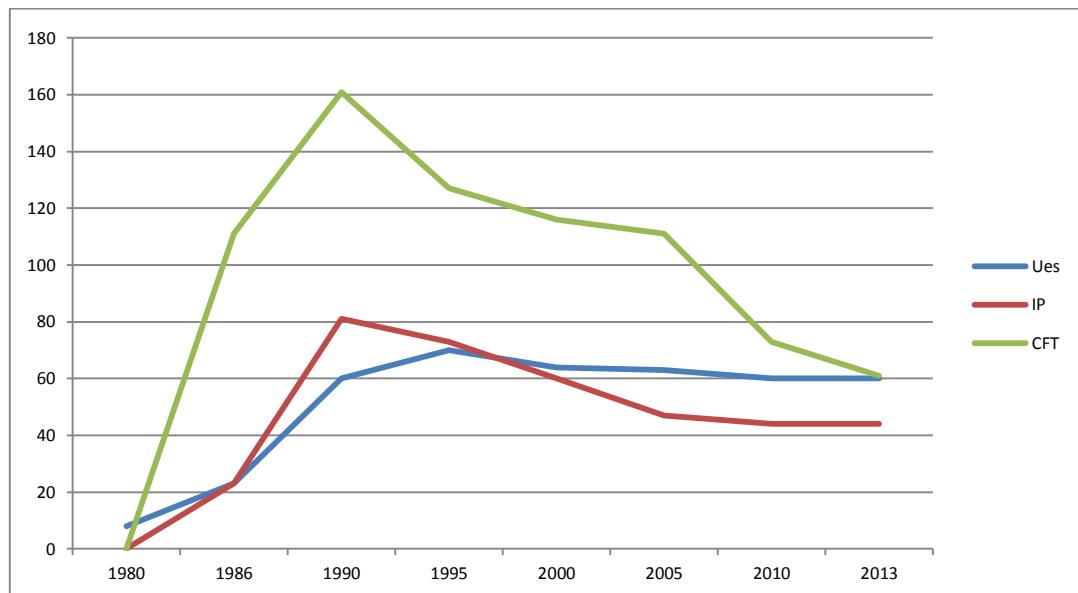
En segundo lugar se generó una modificación de la estructura de financiamiento a las instituciones, el cual quedó conformado por el financiamiento basal, denominado Aporte Fiscal Directo (AFD) y el Aporte Fiscal Indirecto (AFI), este último asociado a la matrícula de los mejores puntajes de la Prueba de Aptitud Académica; de la misma manera, se fortalece el subsidio a la demanda, a través del Crédito Fiscal (en el futuro denominado Fondo Solidario de Crédito Universitario) y se establece la arancelización de los estudios y el autofinanciamiento institucional. Se generan a su vez, fondos concursables para la función de investigación.

En tercer lugar, se extiende el sistema completo a la participación privada mediante bajas barreras de entrada para la fundación de instituciones. Una década después de estos cambios, las ocho universidades existentes en 1980, dieron paso a un diversificado sistema de 302 instituciones: 60 universidades, 81 Institutos Profesionales (IP) y 161 Centros de Formación Técnica (CFT), aunque en la actualidad el número ha disminuido a 165 instituciones, debido a la disminución de las dos últimas categorías

³⁶ Se agregan además los institutos politécnicos militares.

(ver gráfico N° 14). Así mismo, también hubo una expansión de las sedes, las que en el año 2013 llegaban a 552 a lo largo del país. Para el año 2014, se dictaban 10.659 carreras y programas de pregrado, presenciales y de modalidad curricular regular (Servicio de Información de Educación Superior, SIES, 2014).

Gráfico 14 Número de Instituciones de Educación Superior, 1980- 2013



Fuente: Elaboración propia en base a Compendio Estadístico MINEDUC, <http://www.mifuturo.cl/index.php/estudios/estructura-compendio>

En el año 2014, el panorama general de las instituciones y la matrícula de la educación superior chilena era que se muestra en la tabla N° 12:

Tabla 12 Instituciones y matrícula de educación superior, Chile, 2014

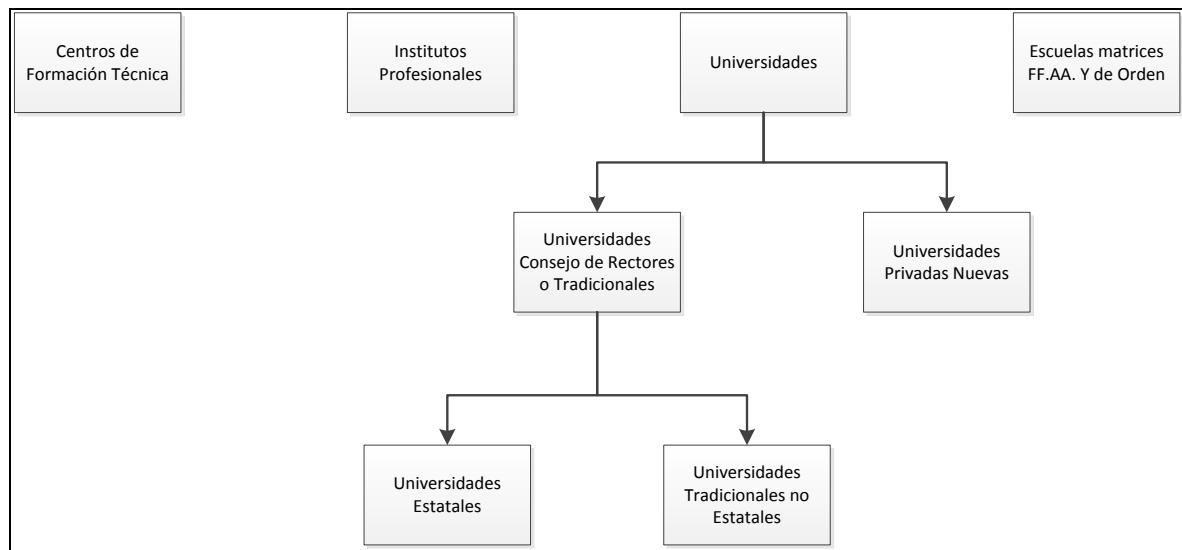
Tipo de institución	Instituciones	Matrícula	Matrícula	Matrícula	Total general
		Pregrado	Posgrado	Postítulo	
Centros de Formación Técnica	61	147.982		2	147.984
Institutos Profesionales	44	351.184		6.391	357.575
Universidades CRUCH	25	301.336	25.194	7.019	333.549
Universidades Privadas	35	344.103	21.612	10.590	376.305
Total general	165	1.144.605	46.806	24.002	1.215.413

Fuente: Servicio de Información de Educación Superior, SIES.

La supervisión del sistema quedó en manos del Consejo Nacional de Educación para el efecto de licenciamiento de nuevas instituciones y de la Comisión Nacional de Acreditación, en lo que respecta al aseguramiento de la calidad.

El proceso anterior y las normas que lo sustentaron determinan la existencia de un sistema profundamente sectorizado.

Figura N° 1 Esquema de diversificación institucional de la educación superior en Chile



Según se aprecia en la figura N° 2, las universidades estatales y las privadas históricas preexistentes en 1980, más las que derivaron de éstas, integran el Consejo de Rectores de Universidades Chilenas (CRUCH). Por tanto, a este organismo no pertenecen las universidades privadas “nuevas” creadas a partir de 1980, lo que se refuerza con el hecho de que las resoluciones del CRUCH no tienen fuerza vinculante para las instituciones que están fuera de él. La señalada distinción no sólo es orgánica, sino que tiene consecuencias de mayor importancia. Los recursos estatales se han intencionado hacia las universidades del CRUCH, a fin de suplir el bajo financiamiento heredado de la dictadura militar, a la par que las privadas nuevas reclaman plena autonomía a partir del hecho de no recibir aportes estatales directos. Más recientemente, el Estado ha intentado desdibujar dichos límites, abriendo fondos concursables y becas y préstamos estudiantiles a las universidades privadas acreditadas. Son las universidades del CRUCH las que, desde 1967, administran un sistema único de admisión de estudiantes, cuyo funcionamiento se explicará en detalle en el capítulo IV.

La tabla siguiente muestra la distribución de la matrícula en las categorías precedentemente explicadas.

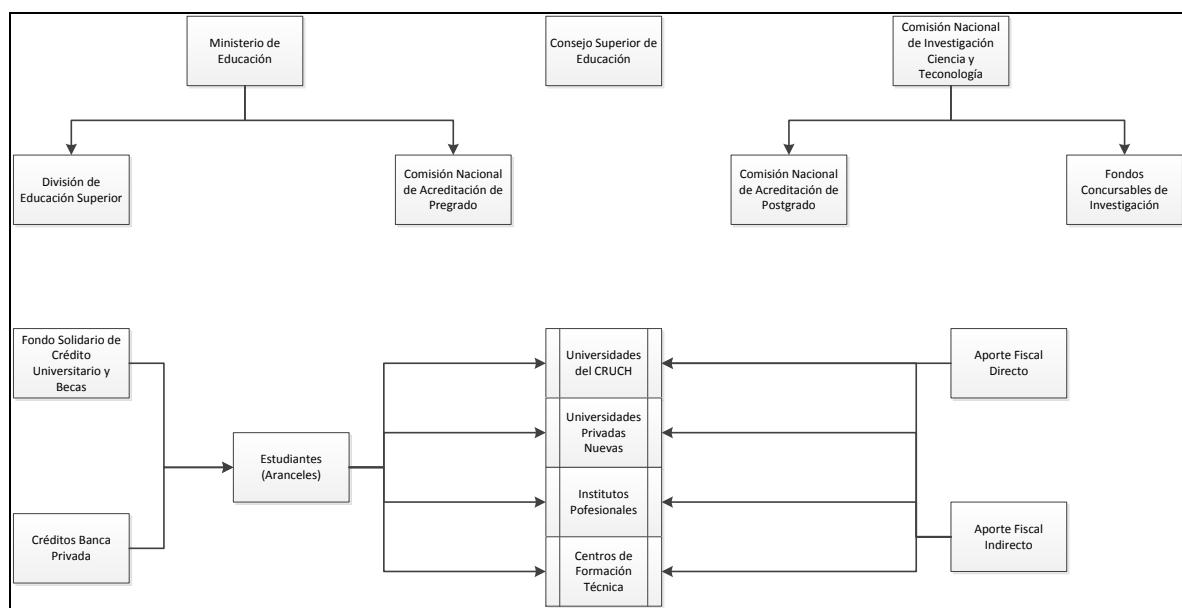
Tabla 13 Instituciones y matrícula, por tipo específico de institución, 2014

Tipo Institución	Instituciones	Matrícula	% Matrícula
Centros de Formación Técnica	61	147.984	12,18%
Institutos Profesionales	44	357.575	29,42%
Universidades Estatales CRUCH	16	188.565	15,51%
Universidades Privadas CRUCH	9	144.984	11,93%
Universidades Privadas	35	376.305	30,96%
Total general	165	1.215.413	100,00 %

Fuente: Servicio de información de la Educación Superior

Hacia el año 2000, se había conformado la institucionalidad básica, la que se muestra en la figura N° 3:

Figura N° 2 Institucionalidad de la educación superior chilena hacia el año 2000

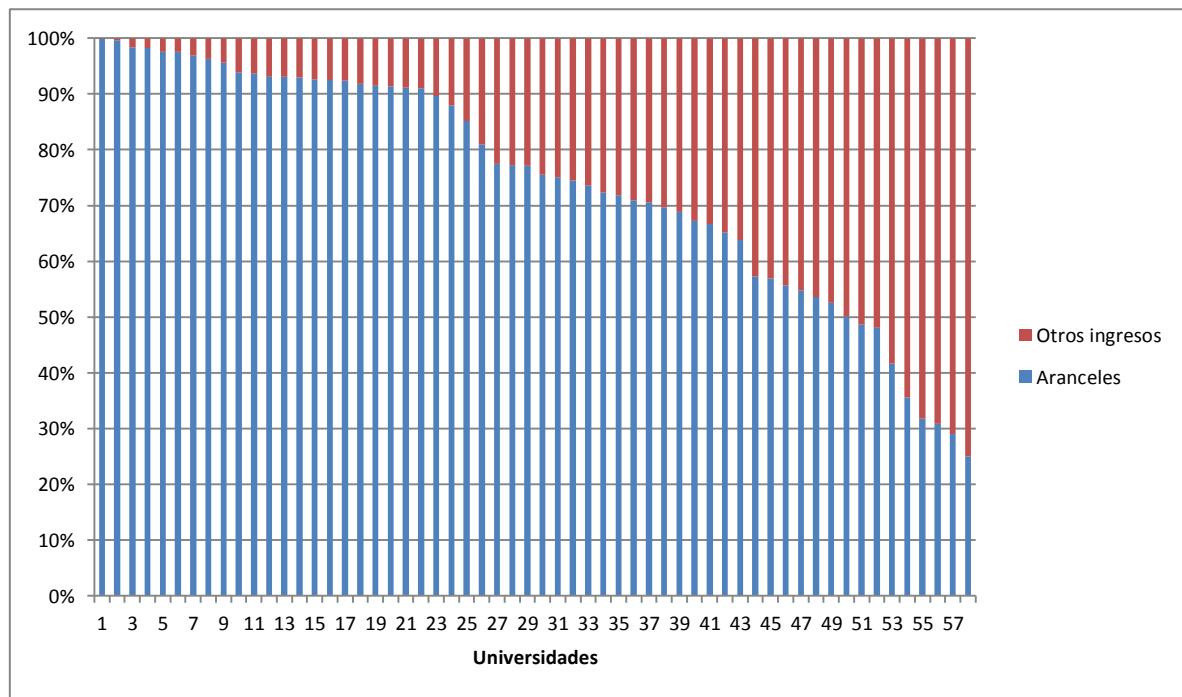


3.2.2 Financiamiento

La tendencia del financiamiento de la educación superior está claramente orientada a privilegiar el de la demanda por encima del de la oferta, a la vez que a traspasar a las familias, en la medida de lo posible, los costos de la educación superior. En 1990, del total del gasto público devengado por la División de Educación Superior del Ministerio de Educación, un 82,8% era financiamiento institucional y un 17,2% eran becas y créditos. En 2011, dichos porcentajes pasan a ser un 29% y un 71% respectivamente (República de Chile, Ministerio de Educación, 2012). Dicho gasto público hacia la

educación superior alcanza a ser poco más de un 1% del PIB, cifra por debajo de la mayoría de los países de la OECD. Debido a lo anterior, en las composición del financiamiento de la mayoría de las universidades priman los aranceles por sobre los otros ingresos, tal como lo muestra el gráfico siguiente.

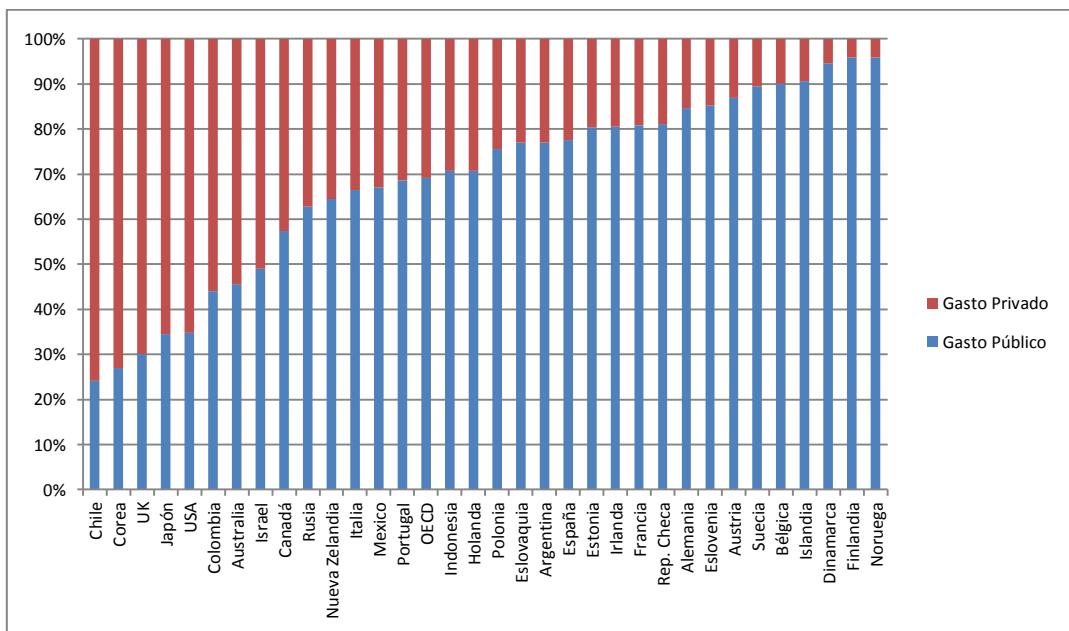
Gráfico 15 Composición del financiamiento de las universidades chilenas, 2014



Fuente: Elaboración propia a partir de Servicio de Información de Educación Superior, 2014.

Congruentemente con lo anterior, en Chile es el gasto privado el que mayoritariamente sostiene el esfuerzo en la educación superior. Como los muestra el gráfico N° 16, dentro de los países de la OECD, Chile es el país con el mayor proporción de los costos de la educación superior compartidos por las familias y esta proporción ha ido creciendo entre el año 2000 y 2011.

Gráfico 16 Proporción del gasto en educación superior según su origen público o privado, 2011



Fuente: Elaboración propia a partir de OECD (2014).

Las formas de financiamiento institucional a la oferta pueden clasificarse según el tipo de asignación (criterio histórico o competitivo), el tipo de uso (libre disponibilidad o por proyecto), y tipo de institución a la que va dirigido (tradicionales preexistentes en 1981 o sin distinción de instituciones) (República de Chile, Ministerio de Educación, 2012). La tabla N° 14 resume esta clasificación y los instrumentos principales que conlleva:

Tabla 14 Formas de asignación del financiamiento institucional a la educación superior

Tipo Instituciones	Universidades tradicionales CRUCH	Tipo de Asignación	Tipo de Uso		
			Competitivo	AFI	Libre
			No Competitivo	AFD	FDI General – MECESUP – Fortalecimiento Universidades – Desarrollo Humanidades
			Competitivo		Universidad de Chile – Leyes especiales - Reconstrucción
	Universidades Privadas CRUCH	Tipo de Asignación	Competitivo	AFI	MECESUP
			No Competitivo		Reconstrucción

Fuente: República de Chile, Ministerio de Educación (2012). Evolución de la Inversión y de la Gestión Pública en Educación Superior, 1990-2011.

La modalidad del financiamiento institucional entregado por el Estado se fundamenta en el Decreto con Fuerza de Ley N°4 de 1981, el que establece una nueva forma que pretendió introducir criterios competitivos, por oposición a las simples transferencias contra el presupuesto nacional que recibían las ocho universidades hasta ese momento. Esencialmente, la señalada norma estableció tres líneas de financiamiento: el AFD, el AFI y el Crédito Fiscal Universitario, orientado al financiamiento de la demanda. La idea era que el primero iría disminuyendo en el tiempo hasta llegar al 50%, en favor del segundo, que tiene naturaleza competitiva, a la par que el Crédito Fiscal Universitario haría llegar más recursos a la educación superior, proyectándose que, hacia 1986, estos se incrementarían en un 50%. De esta forma, se introducía el paradigma de la competitividad y un fuerte componente de subsidio a la demanda, en desmedro de los recursos directos asociados al AFD. Aunque las proyecciones en cuanto al aumento de recursos para el financiamiento institucional no se cumplieron, en parte debido a los recortes presupuestarios provocados por la crisis económica que sobrevino entonces, el DFL N°4 condicionó el financiamiento institucional hasta ahora (Sanfuentes, 1985).

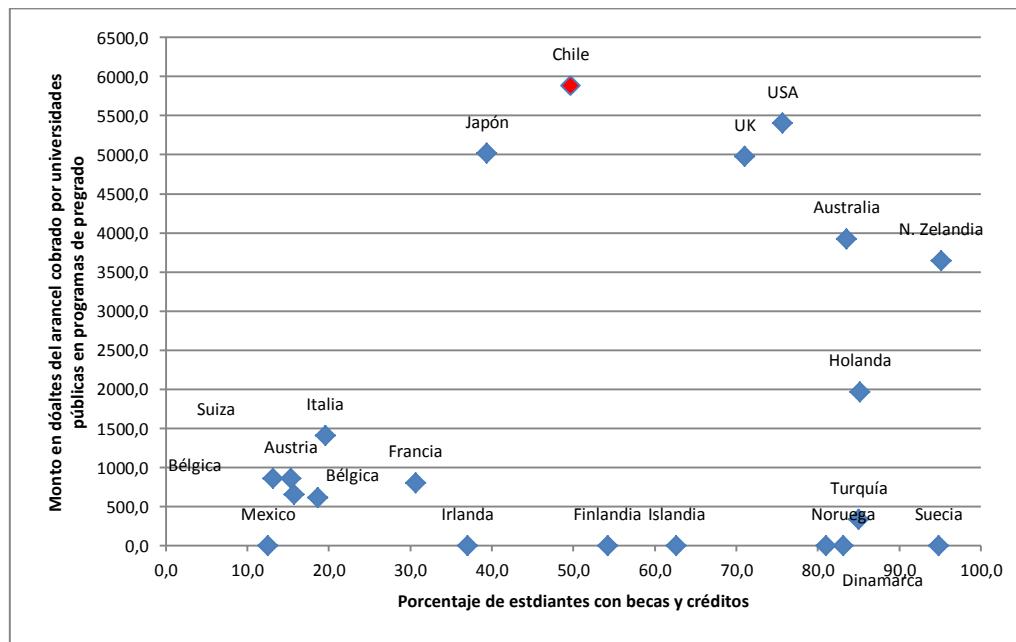
En un comienzo, se estableció que el AFD estaría disponible para todas las instituciones de educación superior, pero luego esta norma se modificó y quedó circunscrito a las universidades tradicionales agrupadas en el CRUCH. Se suponía que las nuevas instituciones debían primero asegurar un piso mínimo de calidad académica antes de reclamar por aportes basales; sin embargo, esta distinción aún se mantiene de la misma forma en que quedó en la década de 1980. En el año 1988 se introdujo una modificación a la manera de asignar el AFD, al establecerse que la asignación del año 1989 sería equivalente al 95% del año anterior, mientras que el 5% restante se destinaría a un fondo común cuya asignación se haría, de allí en adelante, de acuerdo a criterios de desempeño que valoraran la eficiencia y la productividad académica y que contemplaban indicadores de postgraduación de profesores, publicaciones en revistas científicas, proyectos de investigación, etc. Al ser entonces el AFD una asignación congelada a un momento histórico sólo reajustable con la inflación, la introducción del 5% variable inauguró el único mecanismo para que una universidad pueda modificar su participación en los montos destinados, aunque sólo 7 de las 25 universidades tradicionales pudieron mejorar dicha participación entre 1990 y 2011 (República de Chile, Ministerio de Educación, 2012).

Entre los años 1990 y 2011, el AFD representó el 71% de los aportes fiscales a la educación superior y el AFI el 13%. El restante 16% se reparte en general en fondos concursables y en los aportes a la Universidad de Chile. El AFD a su vez, como ya se señaló, está reservado para las universidades del CRUCH, de forma tal que, de todos los recursos estatales entregados directamente a las instituciones, un 97,4% fueron para esta

categoría de universidades. Lo anterior ha generado una larga discusión sobre los criterios de asignación. Por un lado, dentro de las universidades del CRUCH, entre las estatales y las no estatales; y a nivel del sistema, entre las universidades privadas y el resto. Estas últimas reclaman un trato igualitario a la vez que resienten que las ayudas estudiantiles estén concentradas en las universidades tradicionales.

El financiamiento a la demanda se basa en la entrega de becas y créditos estudiantiles. Las becas y los créditos cubren el valor de un arancel referencial fijado por el Ministerio de Educación, por lo general de menor valor que el arancel cobrado por las instituciones. En las carreras ofertadas por las universidades en el 2015, un 65% tuvo una brecha entre arancel real y referencial de entre \$0 y \$500.000 y un 21% de entre 500.001 y 1.000.000 de pesos.³⁷ Cabe señalar que Chile es el país de la OECD con los aranceles más altos en las universidades públicas y en las cuáles una proporción no mayor al 50% de los estudiantes recibe ayudas en becas y créditos. El gráfico N° 17 ilustra esta situación y permite apreciar la excepcional situación de Chile en relación a los cobros de aranceles en la educación superior, lo que implica que las familias están financiando costos atingentes a las funciones universitarias distintas de la docencia, debido a los bajos aportes públicos a las instituciones.

Gráfico 17 Relación entre los aranceles cobrados por las universidades públicas y el porcentaje de estudiantes que recibe becas y/o créditos para financiarlos, 2011



Fuente: Elaboración propia en base a OECD(2014).

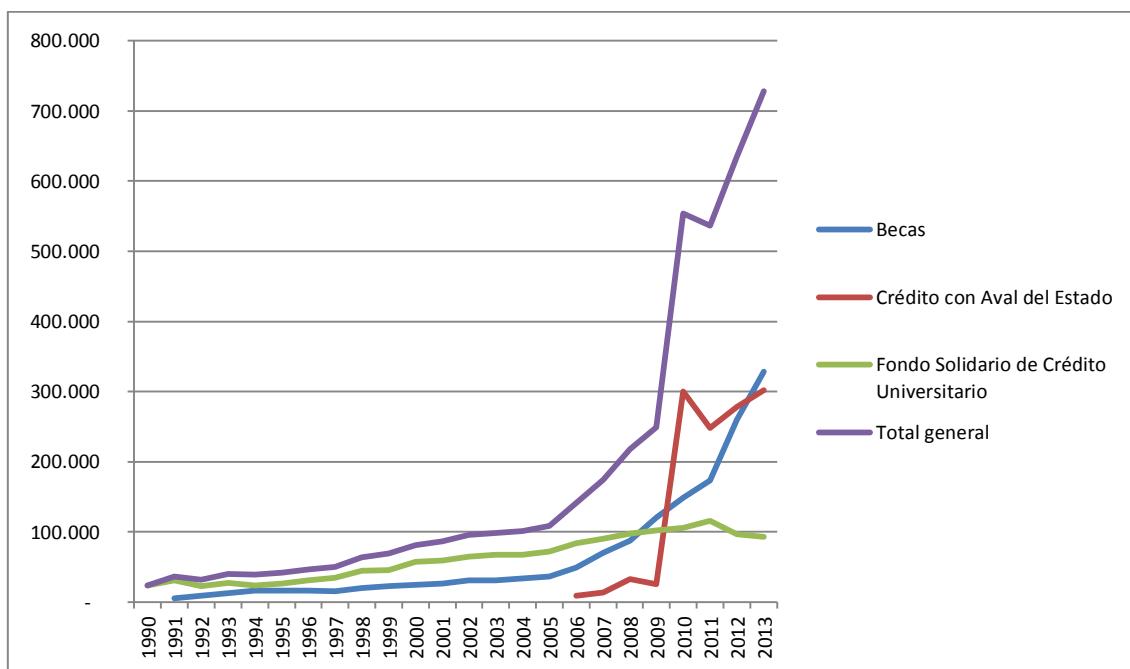
³⁷ MINEDUC, Portal Becas y Créditos. <http://portal.becasycreditos.cl/>. Consultado el 17 de febrero de 2015.

El programa de becas está conformado por una diversidad de instrumentos según la población a la que van dirigidos, pero –salvo excepciones– se concentran en el financiamiento de los tres primeros quintiles de ingreso familiar per cápita de la población, que cumplan los requisitos específicos establecidos. En cuanto a los créditos estudiantiles, existen dos instrumentos principales: El Fondo Solidario de Crédito Universitario y el Crédito con Aval del Estado (CAE). El primero es sólo para las universidades tradicionales que se agrupan en el CRUCH. Está dirigido a los cuatro primeros quintiles de ingreso familiar per cápita, requiere tener un puntaje mínimo en el test de admisión (PSU) y se retorna luego de dos años de gracia a un 2% de interés anual según los ingresos de los deudores. El CAE es un crédito bancario garantizado en parte por el Estado y en parte por las instituciones mientras duran los estudios o en caso de deserción, y por el Estado luego de la graduación. La devolución es con un período de gracia de un año y medio y no depende de los ingresos del deudor. Al CAE pueden acceder todas las instituciones a condición de que se encuentren acreditadas.

Hacia 1990 el único instrumento de apoyo al financiamiento estudiantil era el Fondo Solidario de Crédito Universitario. A partir de la década de los 90, el Ministerio de Educación diversificó los instrumentos de financiamiento mediante una diversidad de becas. Entre 1991 y 2011 se han creado 14 becas. La mayor parte de estos instrumentos así como de los montos, están dirigidos a alumnos que estudian en las universidades tradicionales adscritas al CRUCH. El gráfico N° 18 muestra la evolución de los montos devengados en becas y créditos. Puede apreciarse el constante crecimiento del gasto estatal en este concepto el cual crece vertiginosamente a partir del año 2003. Dicho ciclo de crecimiento, como puede verse, se explica por el aumento del gasto en el Crédito con Aval del Estado (CAE) y las Becas.

Dada las consecuencias que tuvo el CAE en la expansión de la cobertura de los quintiles más pobres y en su desvío hacia determinado tipo de instituciones, lo cual se abordará en el capítulo siguiente, conviene detenerse en este instrumento. El CAE surge en el año 2005, como una forma de allegar recursos al financiamiento estudiantil de quienes no estudiaban en las instituciones tradicionales agrupadas en el CRUCH. Se trata de un préstamo bancario cuyo pago está garantizado por las instituciones y por el Estado, en una proporción que va variando en la medida que avanza la trayectoria del estudiante, iniciándose con una garantía completa de la institución, la cual va disminuyendo paulatinamente, hasta que, luego del egreso, es el Estado el único garante. La lógica es que el riesgo por la deserción, en particular de aquella temprana, sea de cargo de las instituciones.

Gráfico 18 Evolución de los montos devengados en becas y créditos estudiantiles, 1990 - 2013 (Millones de pesos de 2013)



Fuente: MINEDUC, Compendio Histórico de Educación Superior, <http://www.mifuturo.cl/index.php/estudios/estructura-compendio>

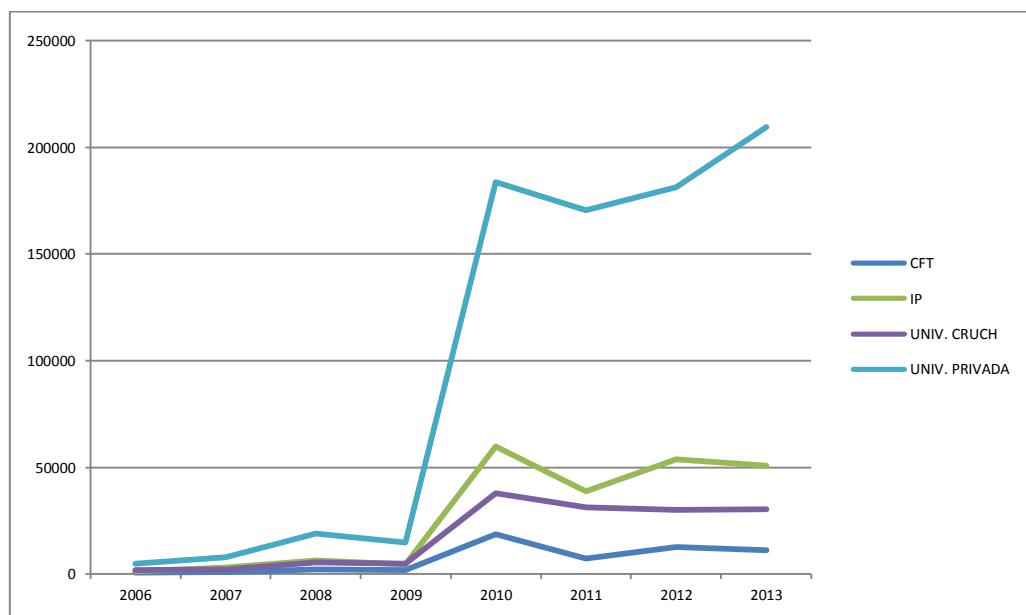
El CAE cubre la totalidad o parte del arancel de referencia de la carrera y se renueva en ciclos anuales. El interés es de entre un 5% y un 8% anual, aunque como ya se señaló, producto de las masivas protestas estudiantiles del año 2011, la tasa se bajó al 2% y el pago se hizo contingente al ingreso. La deuda se comienza a cancelar 18 meses luego del egreso, aunque en el caso de deserción, el plazo de gracia es de sólo 12 meses. Las instituciones elegibles son todas aquellas que estén acreditadas y, por el lado de los estudiantes, se requiere tener una condición socioeconómica determinada, un promedio de la PSU mayor o igual a 475 puntos para el caso de Universidades y una nota de enseñanza media mayor o igual a 5,3 para el caso de IPs y CFTs. Las instituciones pueden poner requisitos de respaldo de los postulantes por encima de estos mínimos.

El CAE, pese a ser un préstamo de la banca privada implica un gasto de recursos públicos debido al subsidio de la tasa de interés y al mecanismo de recompra de la cartera de los bancos por parte del Estado a precio recargado. Las listas de postulantes al CAE son licitadas por los bancos, quienes luego de un análisis, determinan el riesgo de cada solicitante. La parte de la cartera más riesgosa es recomprada por el Estado, puesto que de no ser así, el banco rechazaría el préstamo. En los inicios de este sistema, no se establecieron límites razonables ni a la proporción de créditos sujetos a recompra, ni al porcentaje de recarga, llegando algunos bancos a revender el 100% de los créditos a tasas de recarga de hasta más del 90%:

“En esencia, “la recarga” implicaba que los bancos les prestaban a los estudiantes a cambio de que luego el Fisco se hiciera cargo de algunos de esos créditos pagándole al banco un sobreprecio. Es decir, si un banco le daba a un estudiante un crédito por un millón de pesos, la institución financiera tenía derecho, unos meses después, a vender ese crédito al Fisco por \$1.200.000. En este ejemplo la recarga es de un 20%; y es moderada, pues en los siete años de vida del sistema se han registrado recargas de hasta un 90%” (Guzmán, González, Figueroa y Riquelme, 2014, p. 236).

El extremo de esta situación se verificó el año 2009, cuando el Estado entregó a los bancos, por concepto de la recompra del CAE más recursos que lo le hubiera significado financiar directamente ese año de estudios a todos los jóvenes beneficiarios. Todo lo anterior gatilló sendas investigaciones por parte del Congreso y de la Contraloría General de la República.

Gráfico 19 Evolución de Crédito con Aval del Estado por tipo de institución, 2006-2013. (Millones de pesos de 2013)



Fuente: MINEDUC, Compendio Histórico de Educación Superior, <http://www.mifuturo.cl/index.php/estudios/estructura-compendio>

El CAE condujo a un masivo endeudamiento de familias de los quintiles más pobres, en beneficio de los bancos y de las universidades privadas. Un 52,1% de los montos asignados a nuevos beneficiarios entre 2006 y 2011 estuvieron destinados a universidades privadas, siguiendo luego los recursos entregados a institutos profesionales con el 25,3%. De los montos asignados a nuevos beneficiarios en las universidades privadas, un 33,6 fue para el primer quintil socioeconómico y un 25,7%

para el segundo (República de Chile, Ministerio de Educación, 2012). El gráfico siguiente muestra la evolución de los recursos devengados por concepto del CAE ilustrando de manera elocuente la magnitud del significado de esta política pública para las universidades privadas surgidas a partir de 1981, en particular para aquellas con bajos requisitos de ingreso y dirigidas a un público objetivo de clase media-baja y baja. A nivel de universidades, las más beneficiadas fueron: Universidad Andrés Bello, Universidad Santo Tomás, Universidad San Sebastián, Universidad Autónoma, y Universidad de las Américas. Sin embargo, a nivel de controladores, el CAE benefició fundamentalmente a tres conglomerados de educación superior que operan en Chile: Laureate, Inacap y Santo Tomás (Guzmán *et al.*, 2014).

La posibilidad de financiamiento que otorgó el CAE a las familias de los primeros quintiles, tuvo una serie de consecuencias. En primer lugar, como se verá en detalle y empíricamente en el capítulo siguiente, una migración de aspirantes a la educación superior de familias pobres desde las universidades públicas (las tradicionales agrupadas en el CRUCH), hacia las universidades privadas con fines de lucro. Dado el perfil de social de beneficiarios del CAE esta migración afectó fundamentalmente a las universidades del CRUCH regionales que atienden a estudiantes más pobres. En segundo lugar, estas universidades vieron claro el incentivo de aumentar el volumen de su oferta y los aranceles, aumentando la brecha no financiada por el CAE. En tercer lugar, al ser la calidad de acreditada la llave que daba acceso a los voluminosos recursos del CAE de los que dependía críticamente la sustentabilidad de esas instituciones, se generó una presión por la acreditación que, a la larga, degeneró en una gravísima crisis de corrupción del sistema de aseguramiento de la calidad que se había montado desde 1998 (Guzmán *et al.*, 2014).

Tabla 15 Financiamiento estatal a la educación superior. Montos devengados, 2012

Tipo Institución	Estudiantes	Instituciones	Total
Universidades Estatales CRUCH	\$ 198.799.012	\$ 182.855.130	\$ 381.654.142
Universidades Privadas CRUCH	\$ 167.700.317	\$ 125.375.587	\$ 293.075.904
Universidades Privadas	\$ 225.872.200	\$ 9.920.642	\$ 235.792.842
Institutos Profesionales	\$ 105.650.749	\$ 2.431.437	\$ 108.082.186
Centros de Formación Técnica	\$ 53.681.965	\$ 3.170.778	\$ 56.852.743
Total general	\$ 751.704.243	\$ 323.753.574	\$ 1.075.457.817

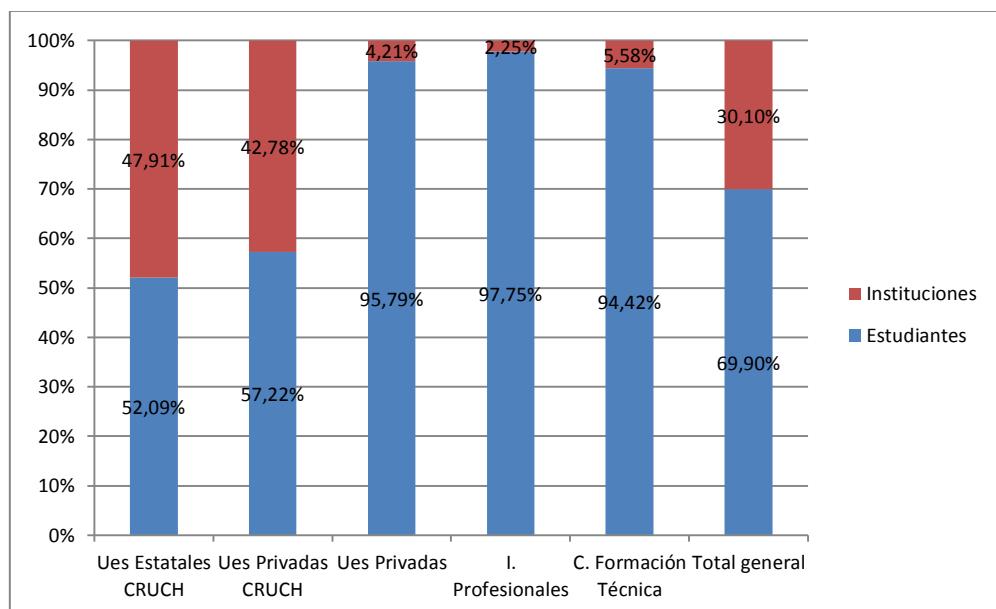
Fuente: Contraloría General de la República. Financiamiento Fiscal a la Educación Superior, 2012 (2013).

Las grandes movilizaciones sociales del 2011 estuvieron en gran medida acicateadas por la indignación por esta política pública y las consecuencias que se corporalizaban más agudamente: el sobreendeudamiento y, en muchos casos, la percepción de haber sido víctimas de una estafa. De esta forma, el CAE es un buen ejemplo de lo que Marginson denomina la desnaturalización y generación de costos hundidos de las políticas públicas aplicadas en ambientes de educación de mercado (Marginson, 2004b).

Considerando el total de los montos de financiamiento estatal del año 2012, desglosado según su destino (instituciones o estudiantes), se obtiene la tabla N° 15:

El gráfico siguiente muestra la información anterior comparando porcentualmente la forma en que se distribuye el gasto estatal. En el total, se observa que el 70% del gasto está orientado a la demanda y el 30% a oferta; sin embargo, se advierten grandes diferencias según el tipo de institución, en especial entre las universidades tradicionales agrupadas en el CRUCH y el resto del sistema. Mientras que en la primeras hay un mayor equilibrio entre el subsidio a la demanda y a oferta, en las restantes instituciones hay un predominio del financiamiento por la vía de las ayudas estudiantiles. Lo anterior se debe a que el AFD está destinado sólo a las instituciones tradicionales y al predominio del CAE en el financiamiento de las instituciones privadas no tradicionales.

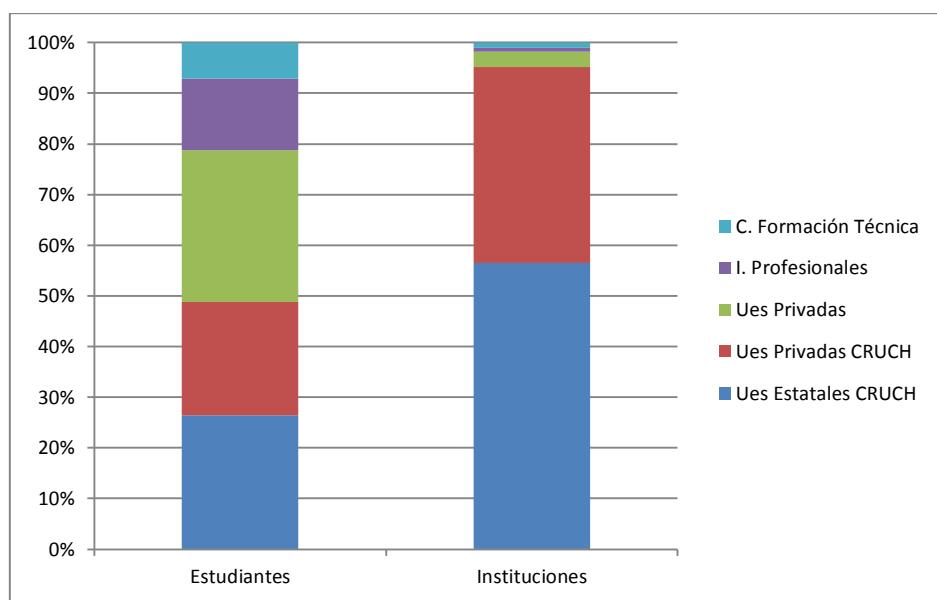
Gráfico 20 Distribución del gasto fiscal en educación superior por tipo de institución y destino, 2011



Fuente: Elaboración propia a partir de: Contraloría General de la República. Financiamiento Fiscal a la Educación Superior, 2012.

Por otra parte, como lo muestra el gráfico N° 21, el gasto estatal destinado al subsidio a la demanda favorece mayoritariamente a las universidades privadas, aunque se observa un mayor equilibrio entre instituciones, mientras que en el subsidio a la oferta hay un claro predominio de las universidades conocidas como tradicionales.

Gráfico 21 Gasto fiscal en educación superior, por destino según tipo de institución, 2012



Fuente: Elaboración propia a partir de: Contraloría General de la República. Financiamiento Fiscal a la Educación Superior, 2012.

Lo anterior implica la complejidad que conlleva establecer distinciones institucionales en la educación superior chilena, que vayan más allá de las categorías formales y que sirvan para orientar, bajo una racionalidad determinada, la política pública y el consecuente financiamiento. Cabe señalar además que al interior de cada categoría de institución, existe también una gran diversidad. Incluso, al interior de algunas instituciones coexisten lógicas y tipos de oferta de variada índole, como es el caso de las universidades que dictan carreras de técnico de nivel superior o profesionales de tipo vocacional, propias de los IP y CFT³⁸. Así, una variedad de preguntas están hoy en día en la arena de discusión y, en el marco de la señalada diversidad, no resultan de fácil respuesta: ¿debe el Estado financiar preferentemente a las universidades de su propiedad?, ¿o el Estado debe atender sólo a criterios de desempeño, como la acreditación, a la hora de distribuir los recursos? ¿Qué razones

³⁸ Como la Ley establece que las universidades pueden otorgar todo tipo de títulos y grados académicos, en los hechos ha primado que pueden abarcar todo el espectro de certificaciones de la educación superior.

habría para que el Estado financiera instituciones que, a contrapelo de la Ley, se comportan más como sociedades que como corporaciones sin fines de lucro? ¿Debe el Estado hacer distinciones en las ayudas estudiantiles, dependiendo de la institución en que se matricule un estudiante?

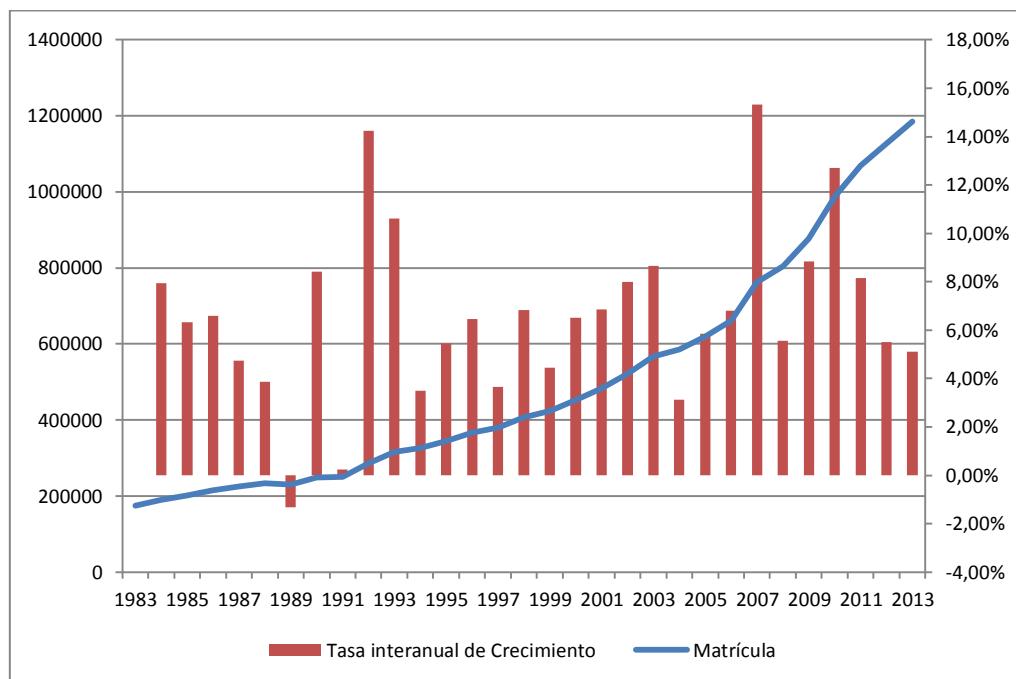
Tras todas estas preguntas, está el concepto de la función pública de las universidades. De cómo se defina “lo público” dependerá la respuesta a dichas preguntas. En un extremo, se ha señalado que todas las universidades cumplen una función en la producción de bienes públicos; así, las universidades privadas de mayor volumen de matrícula, cumplen la función pública de generar mayores niveles de inclusión social a la educación superior, lo cual está en el interés de toda la sociedad. En el otro extremo, está la posición que identifica lo público con lo estatal: solamente a través de las universidades estatales se realiza genuinamente lo que la sociedad espera de la educación superior. Entre ambos polos, sin duda existe una gradiente de posibles conceptualizaciones sobre este problema. Como se verá en el siguiente capítulo, la política pública que buscó aumentar la inclusión social en la educación superior a partir del año 2005, estuvo basada en incentivar la capacidad de los bancos para financiar a los estudiantes y en aprovechar la capacidad de las universidades privadas no tradicionales para absorber la demanda masiva que se iba a generar. La mirada, por tanto, se aproximaba al primer extremo señalado, argumentándose con frecuencia que era injusto que algunos estudiantes gozaran de financiamiento y otros no, según el tipo de universidad al que asistían. Es decir, los bienes públicos interesan con independencia de quién los produzca. Por esos años, a los responsables de la política pública, no se les ocurría pensar que el carácter público de una universidad tiene que ver con otras dimensiones, entre ellas, la manera en que hacen las cosas. Como señala Fernández,

“No basta con la aparente producción de bienes públicos o cumplimiento de una función pública para ser homologado a una institución pública. Resulta además insoslayable verificar que tanto el modo como se produce el bien, como el contenido del mismo, se hagan conforme a los valores y principios centrales de lo público”. (Fernández, 2014).

3.2.3 Matrícula

La matrícula tuvo un proceso expansivo notable en los últimos treinta años (gráfico N° 22). En cada una de las primeras dos décadas creció 1,8 veces y en la última se duplicó. Para el año 2013, se había multiplicado 6,7 respecto de la 1983. Las tasas de crecimiento son variables y siempre positivas desde la década de 1990. La mayor tasa lo tiene la década más reciente, con un promedio de 7,79% anual, aunque en los últimos tres años ha sufrido una caída constante.

Gráfico 22 Matrícula de educación superior y tasa interanual de crecimiento, 1983 – 2013.



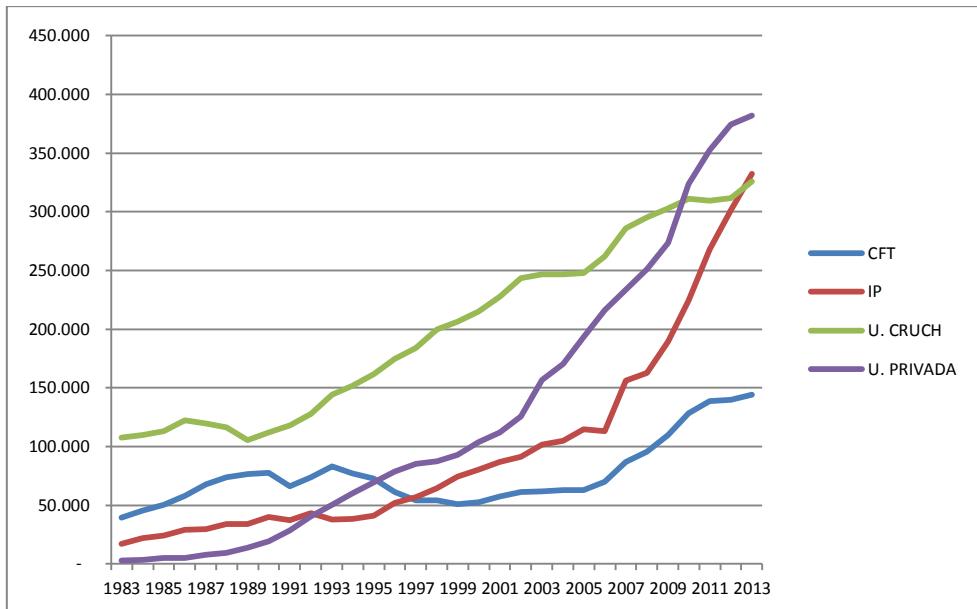
Fuente: Elaboración propia a partir de Servicio de Información de Educación Superior.

Como puede verse en el gráfico N° 23, hacia el año 2010 la matrícula de las universidades privadas nuevas, surgidas luego de la reforma de 1980, supera a las de las universidades “tradicionales” (las que existían en 1980 y sus derivaciones). Mientras que en 1990, 7 de las 10 instituciones de educación superior de mayor matrícula eran del grupo de las universidades tradicionales, en el año 2010, sólo dos se mantienen en ese grupo, siendo las ocho restantes instituciones privadas. En el período, claramente hay una tendencia a la concentración de la matrícula en instituciones privadas. Algunas de las más masivas de estas instituciones funcionan en los hechos como empresas de educación, como son las Universidad de Las Américas y la Universidad Santo Tomás, que en el año 2010 ya se situaban entre las diez instituciones con mayor volumen de matrícula.

Al respecto, la legalidad vigente, consagrada a nivel constitucional en una Ley Orgánica de Enseñanza estableció a las universidades como corporaciones sin fines de lucro; pese a ello, es un hecho reconocido que varias universidades retiran excedentes de su actividad mediante figuras de solapamiento que le dan un cariz de legalidad a tales movimientos. Típicamente, el sector de instituciones menos selectivas y de menor prestigio es el que se caracteriza por el ánimo de lucro, lo que los lleva a tener bajos estándares de admisión de estudiantes, baja cantidad y nivel de planta académica y concentración de una parte importante de la expansión hacia sectores sub-representados

de bajos ingresos, en carreras de bajo costo por estudiante (Bernasconi, 2013; Monckeberg, 2013).

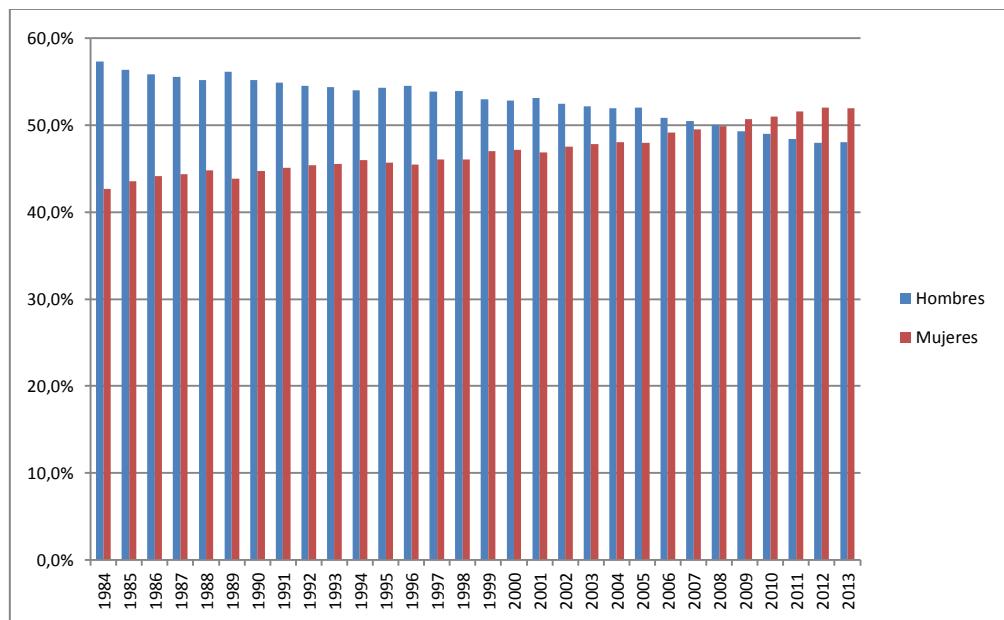
Gráfico 23 Matrícula por tipo de institución



Fuente: Elaboración propia a partir de Servicio de Información de Educación Superior.

La matrícula por género ha crecido a la par dentro de las dos primeras décadas del período analizado, pero la participación de las mujeres ha ido aumentando su proporción constantemente, hasta que en el año 2008 se equipara a la de los hombres para superarla en los años venideros. Este proceso se ilustra en el gráfico N° 24:

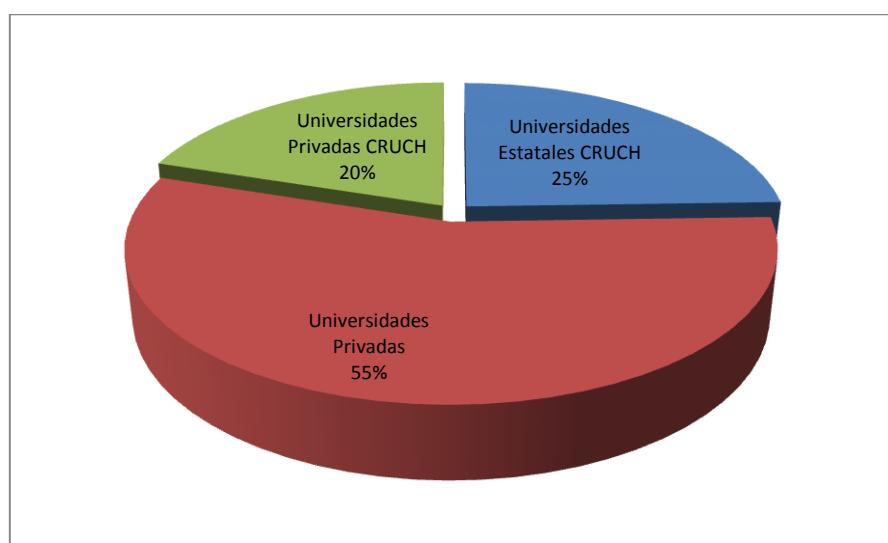
Gráfico 24 Matrícula en educación superior por género, 1984 - 2013



Fuente: Elaboración propia a partir de Servicio de Información de Educación Superior, 2014.

En lo que respecta a las universidades, el proceso de crecimiento de la matrícula y de concentración de esta en las instituciones privadas de las últimas tres décadas, determina la distribución actual de la matrícula universitaria de pregrado profesional que se muestra en el gráfico siguiente. Como se aprecia, un 55% de la matrícula se concentra en las nuevas universidades privadas creadas a partir de las reformas neoliberales de la década de 1980.

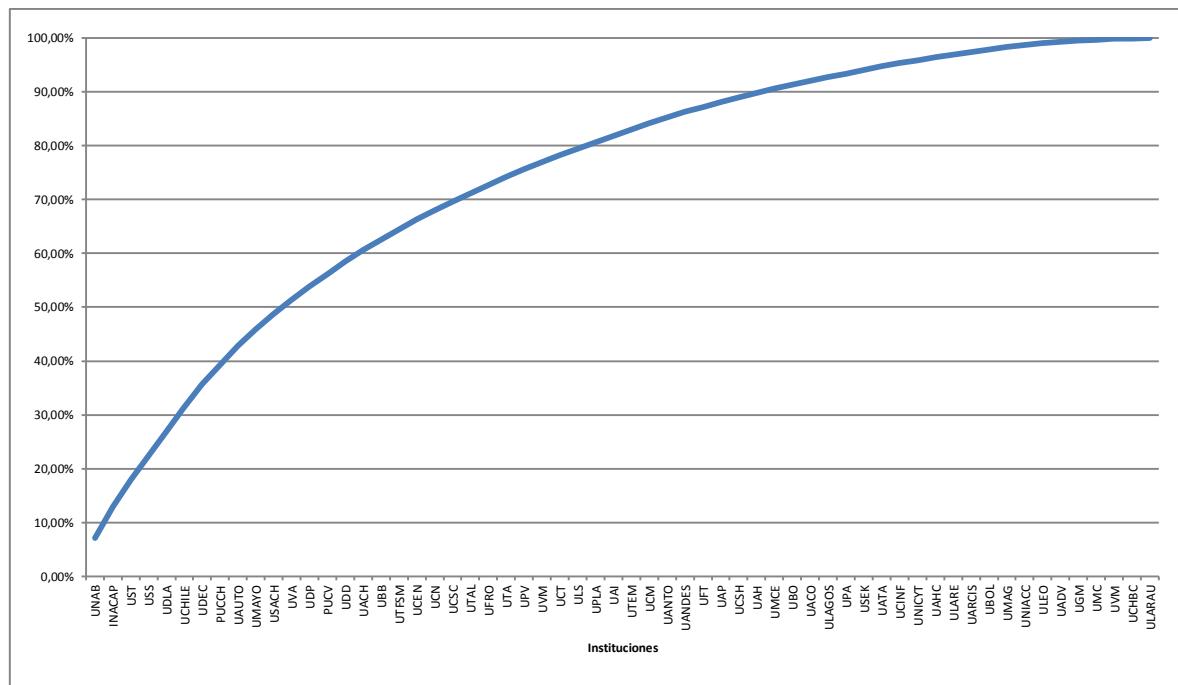
Gráfico 25 Porcentaje de la matrícula universitaria en carreras de pregrado profesionales y de licenciatura, en planes regulares de estudio, 2014



Fuente: Elaboración propia según datos del Servicio de Información de Educación Superior, 2014.

Al desglosar lo anterior por institución (gráfico N° 26), se aprecia la concentración de la matrícula. El efecto, en el primer tercio de las 60 instituciones, ya se concentra el 50% de la matrícula y el restante 50% se dispersa en las restantes 40 instituciones, las últimas de las cuales tienen un representación ínfima en la matrícula.

Gráfico 26 Porcentaje acumulado de matrícula de carreras profesionales de pregrado según institución, 2014



Fuente: Elaboración propia según datos del Servicio de Información de Educación Superior, 2014.

Dentro de este heterogéneo panorama las universidades estatales y privadas adscritas al CRUCH han tenido un sistema de admisión centralizado, basado en criterios comunes atingentes al mérito académico. A este sistema se adscribieron 8 universidades privadas nuevas en el año 2012. El resto de la oferta no es selectiva o maneja procesos de selectividad en algunas carreras específicas muy acotadas, generalmente basados en el puntaje de la PSU. En el año 2014 se matricularon 76.470 alumnos nuevos por la vía del sistema de admisión del CRUCH. En las universidades privadas no participantes de él se matricularon 41.441 alumnos. En general, en el sector no selectivo de universidades privadas se concentra la población estudiantil de perfil socioeconómico más bajo, mientras que en las universidades del CRUCH y aquellas privadas selectivas, la matrícula tiene un perfil más alto. No obstante, como se verá en el capítulo siguiente, al abrir a nivel institucional dicha distribución se aprecian procesos más complejos que cuestionan la idea de que en la educación superior chilena existe una convergencia entre

el prestigio y calidad de las universidades y el perfil social de los estudiantes, reforzada por la PSU y el sistema de admisión centralizado del CRUCH.

3.2.4 Carácter de las políticas públicas de educación superior

Una de las características de la historia reciente de Chile, es que los gobiernos post dictatoriales no intentaron desmantelar el legado de reformas estructurales de la dictadura militar o, cuando lo hicieron, no encontraron las condiciones políticas para concretar cambios. Los Decretos Leyes de 1980-81 adquirieron rango de Ley Orgánica Constitucional, el 10 de marzo de 1990, un día antes de que se iniciara el nuevo ciclo de gobiernos democráticos. En el año 1990 se creó la Comisión de Estudios de Reforma de la Educación Superior, la cual en 1992 generó un proyecto de Ley General para dicho nivel, que buscaba su reforma desde un punto de vista sistémico. Así mismo, en 1996 se intentó la aprobación de una denominada “ley marco” para las universidades estatales. Ambas iniciativas fracasaron por falta de consenso político (Fernández, 2013).

Ante este panorama, los gobiernos implementaron la estrategia del uso del financiamiento como herramienta para intentar conducir el sistema de educación superior:

“Tres fueron las principales condicionantes de esta forma de comprender la política pública. En primer lugar, era el resultado de una componenda política tácita que aseguraba la no intervención directa del Estado y, por lo tanto, no ponía en riesgo la autonomía de las instituciones (por lo demás, las herramientas legales para haber seguido otro camino eran escasas). En segundo lugar, constituía una forma de compensar el subfinanciamiento histórico de las universidades pertenecientes al Consejo de Rectores, a través de una serie de instrumentos que asignaban recursos mediante una modalidad concursable y que, por ende, mantenían en gran parte la lógica de competencia que se había impuesto en los años de la dictadura. Finalmente, en su gran mayoría la concursabilidad era simultáneamente voluntaria y restrictiva. Es decir, participaban solo aquellas instituciones que deseaban hacerlo y excluía de gran parte de los recursos al sector privado fundado con posterioridad al año 1980” (Fernández, 2013).

Esta estrategia aseguraba al nuevo sector privado y empresarial de la educación superior plena independencia frente el Estado, a la vez que se pretendía conducir a las universidades del Consejo de Rectores sin afectar su autonomía. Uno de los hitos de esta manera de constituir una relación entre el Estado y las instituciones de educación superior fue la débil configuración de una institucionalidad de fiscalización de la calidad, expresada en la Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior

del año 2006, en la que se dejaba en manos de agencias privadas los procesos de acreditación y éstos se ejecutaban no con estándares consensuados, sino en base a un diagnóstico de coherencia entre propósitos y acciones, que generaba un amplio campo no sólo para un relativismo evaluativo, sino también para el tráfico de influencias. Otro ejemplo está en la falta total de una política sobre articulación del sistema de educación superior y de regulación de la oferta en la relación a las necesidades del país, aspecto en que la preeminencia de la autonomía institucional, combinada con las presiones del autofinanciamiento, ha llevado en muchos casos al crecimiento inorgánico de carreras y sedes.

La lógica de intentar reformas localizadas y parciales y el uso de financiamiento como instrumento de política, dura hasta estos días; sin embargo, a partir de la promulgación de la Ley N° 20.129 que crea el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, se puede decir que coexiste con nuevos intentos de tratar de conducir el sistema terciario bajo una mirada más global, mediante reformas estructurales. La pretensión de los gobiernos de conducir una estrategia nacional de desarrollo de la educación superior, mediante esta forma de relacionarse con las diferentes instituciones, ha sido fallida; por un lado, ha dado una relevancia excesiva a la discusión instrumental o técnica, sin dejar espacio a las discusiones políticas de fondo, a la vez que atomiza los esfuerzos entre diferentes actores, cada uno de ellos persiguiendo sus propios propósitos (Fernández, 2013). El viraje al que se asiste en la actualidad, en el que el Estado pretende crear un Sistema Nacional de Educación Superior, implica un cambio de foco desde la discusión instrumental y técnica hacia las cuestiones de política nacional de fondo. Esto ha sido forzado tanto por las movilizaciones estudiantiles que se vienen sucediendo en ciclos anuales desde el año 2006 y que alcanzaron su cima en el año 2011(Espinoza y González, 2013), como por los escándalos que han afectado a la Comisión Nacional de Acreditación, el cierre de la Universidad del Mar y las investigaciones de que son objeto varias otras instituciones, lo que ha puesto en entredicho el modelo creado en 1981 en su conjunto.

Actualmente (año 2014) la agenda del gobierno está más concentrada en la reforma de la educación escolar, pero en la educación superior se está en proceso de socialización de una agenda de reformas. En lo que respecta a la calidad, se plantea que los procesos de aseguramiento de esta darán lugar a la determinación de cuatro categorías (alta, buena satisfactoria y suficiente), la que implicará una acreditación por 8, 6, 4 y 2 años respectivamente. Las instituciones que queden bajo el umbral, quedarán bajo un administrador provisional que podrá tras dos años determinar el cierre de la institución. El Estado realizará un monitoreo de estándares de las instituciones en las tres primeras categorías, mientras que en la cuarta, existirán procesos de supervisión. La

variación de matrícula anual quedará sujeta a un máximo porcentual de 20%, 10%, 5% y 0% según las respectivas categorías de acreditación ya señaladas y la creación de carreras nuevas está sujeta a acreditación previa en las categorías segunda y tercera y no permitida en la cuarta. Así mismo, se busca integrar mejor el sistema de aseguramiento de la calidad aumentando la consistencia entre la calidad de las instituciones y la de las carreras, por la vía de que el proceso de evaluación incorpore una muestra representativa de estas y también evaluando la totalidad de las funciones universitarias, eliminando el concepto de áreas electivas. Como puede verse, la propuesta significa un viraje desde el relativismo de las evaluaciones actualmente existente, hacia la fijación de indicadores, estándares según tipo de universidad y medios objetivos de verificación. El pretendido Sistema Nacional de Educación Superior se propone además fijar requisitos más exigentes para la creación de nuevas instituciones.

El financiamiento estatal estará reservado para las instituciones que adhieran al señalado sistema nacional. Para ello, las universidades deberán, como corporaciones sin fines de lucro, no cobrar copago a los estudiantes, asegurar equidad y diversidad en acceso y permanencia y tener un sistema de gobierno participativo. Esto quiere decir que el financiamiento irá crecientemente a las instituciones y cada vez menos a la demanda, escalando condiciones de gratuidad para los estudiantes, y los montos se determinarán de acuerdo a las funciones y tamaño de cada institución. La transferencia de fondos por gratuidad será de libre disponibilidad para las instituciones y se basará en un cálculo de los costos de un prestador educacional eficiente y de calidad y no de acuerdo a los gastos de la institución, como era en el régimen anterior a la reforma de 1981, lo que implica, en los hechos, una fijación del costo de cada carrera por parte del Estado. Se estima que la gratuidad será por el tiempo de duración de la carrera según un futuro marco nacional de cualificaciones y admitirá una oportunidad de cambio de carrera. Para los estudiantes que se atrasen o para aquellos a los que por razones de su condición socioeconómica no tengan gratuidad, existirá un crédito bancario administrado por el Estado, a tasa subvencionada y con devolución contingente al ingreso. Por su parte, los estudiantes que ingresen a universidades que no adscriben al sistema nacional de educación superior, sólo accederán a créditos bancarios y las instituciones no accederán a aportes directos de recursos del Estado.

En cuanto al financiamiento de la investigación, la innovación y la creación, el Estado dispondrá de dos líneas: los convenios marco para universidades estatales y los fondos basales que se entregarán a las universidades privadas (pre existentes a 1981 y fundadas posteriormente) que adscriban al sistema nacional de educación superior. La primera línea contempla asignaciones por indicadores de desempeño, de mejoramiento

y para requerimientos estatales específicos. Por su parte, los fondos basales para instituciones con compromiso público dependerán del desempeño y calidad de estas. Junto con ello, continuarán los fondos concursables para investigación, abiertos a todas las instituciones según proyectos específicos.

Otras medidas que forman parte del programa del gobierno actual son la creación de un marco legal para el cierre de instituciones, el fortalecimiento de la institucionalidad y capacidad reguladora del Estado mediante la creación de una subsecretaría y una superintendencia, la creación de universidades estatales en las regiones carentes de oferta, y la creación de una red de Centros de Formación Técnica vinculados a universidades públicas (Bachelet, 2013).

Estas medidas, de concretarse al menos en su contenido esencial, en la práctica implican sustraer la educación superior universitaria del contexto de mercado como criterio determinante de su provisión, en particular, debido a que implicarán poner fin al subsidio a la demanda y a la competencia –en el sentido mercantil- por estudiantes. En un sentido positivo, se busca instalarla en un régimen público.

“Lo público, ahora, no es per se el espacio donde fracasa el mercado, necesitando por eso un complemento estatal en la forma de regulación, y el sentido de la acción del Estado no es dar la solución más parecida a la que daría el mercado. Es al contrario: lo público es un espacio informado por la lógica contraria a la del mercado, en que se trata de atender a la necesidad del que necesita, y no a la utilidad de quién provee. En sociedades avanzadas, lo público y el mercado coexisten y se complementan mutuamente (...) [El régimen de lo público] fija las condiciones bajo las cuales las iniciativas privadas pueden solucionar problemas públicos sin que ellos dejen de ser públicos por el hecho de ser solucionados por iniciativas privadas. El régimen de lo público se construye sobre el régimen del Estado, porque el criterio central es que el privado que ofrece el servicio ha de estar en la misma posición frente al ciudadano respecto de aquella en la que se encuentra el Estado cuando lo hace. Solo de este modo es posible que la provisión privada de prestaciones sea compatible con la idea de derechos sociales.”(Atria, Larraín, Benavente, Couso y Joignant, 2013: 175; 2012)

Como el contenido del denominado régimen de lo público son los derechos sociales, la propuesta del sistema nacional de educación superior se aproxima a la consideración de ésta como tal, esto es, como un bien público al que se accede por el hecho básico de ser ciudadano. Al ser aceptado como razonable que en dicho nivel se puede seleccionar por mérito, adquieren una relevancia especial los criterios determinantes del acceso, puesto que si el ingreso de alguna manera favorece a las

personas de mayores recursos, una política pública de gratuidad en universidades de compromiso público podrá tener el efecto inesperado –análogamente al CAE – de hacer a estas más elitarias y de enviar un contingente de estudiantes de bajos recursos hacia las instituciones que decidan quedar fuera de dicho sistema. En lo que respecta a este punto del acceso, el gobierno ya dio inicio a una iniciativa denominada Programa de Acompañamiento y Acceso Efectivo para la Educación Superior (PACE) como parte de las medidas comprometidas para los primeros cien días de gobierno. Los estudiantes vulnerables que pertenezcan al 15% de mejor desempeño de su respectivo colegio podrán acceder a acciones de reforzamiento previo cuando estén en la enseñanza media y luego ingresar a cualquier carrera universitaria, independiente del puntaje que obtengan en la Prueba de Selección Universitaria. Las universidades adscritas nivelarán sus competencias de ingreso y los estudiantes tendrán gratuidad en los estudios. El programa beneficiará en sus inicios a los alumnos de 67 establecimientos educacionales –61 municipales y 6 particulares subvencionados– de 34 comunas del país, los que tienen, en promedio, un Índice de Vulnerabilidad Escolar (IVE) de 83%. Las universidades adscritas por ahora son la Universidad de Santiago, Universidad Técnica Federico Santa María (en Valparaíso), Universidad de Antofagasta, Universidad Católica del Norte (en Coquimbo) y la Universidad Católica de Temuco. Al 2017 se espera que la cobertura se extienda a todos los colegios vulnerables del país que tengan un IVE igual o superior a 60%, reciban Subvención Escolar Preferencial (SEP) y no tengan fines de lucro.

Sin perjuicio de los métodos focalizados de acceso preferencial de personas de mayor vulnerabilidad social, parece decisivo en este contexto que el Sistema Único de Admisión se apropie de la nueva realidad, y sea la genuina expresión de un consenso social sobre los criterios más apropiados que permitan distribuir las oportunidades con sentido de equidad. Es por eso que el capítulo siguiente trata sobre cómo ha funcionado hasta ahora el SUA, los cambios que ha tenido, las discusiones en torno a los criterios de selección y su rendimiento como mecanismo técnico de inclusión social a la educación superior.

3.2.5 Síntesis del capítulo tercero

Una de las características de la política pública sobre la educación superior en las últimas décadas ha sido la preeminencia de una visión instrumental y técnica, con foco en los medios, por encima de los planteamientos políticos de fondo, relacionados más bien con los fines. El supuesto tras esta visión es que el rol del Estado debería limitarse a poner los incentivos en los lugares correctos, de forma tal que el mercado hiciera el resto. El mejor ejemplo de esto, lo constituye la tendencia de todo el período en orden a

aumentar el subsidio a la demanda por encima del dirigido a la oferta. Meller lo plantea de esta manera diáfana:

“Cuando los dirigentes estudiantiles emplazan al gobierno para exigir una respuesta sobre cuál es la visión y la estrategia respecto de la educación superior, es decir, ¿cuál es el proyecto educativo chileno?, ¿para qué se quiere la educación superior?, ¿cuál es la carta de navegación en educación? En el gobierno ni siquiera entienden las preguntas. No hay política de Estado respecto de la Educación... ¡y creen que no la necesitan!” (Meller, 2011, p. 138)

El actual programa de gobierno y el proyecto de crear un Sistema Nacional de Educación Superior –en el sentido de unas partes orgánicamente pertenecientes a un todo con un propósito determinado- supone un giro en ciento ochenta grados respecto de la clásica visión neoliberal, hegemónica hasta ahora, e instala el concepto de una educación superior inclusiva y de calidad, entendida como un derecho y como un bien de consumo. La demanda por la gratuidad, más allá de las discusiones que suscita –y que no interesan aquí-, condensa toda la radicalidad de esta nueva forma de ver las cosas. En lo que concierne al acceso, una realidad tal actualiza la vigencia de la pregunta por la justicia social en la distribución de un bien como la educación superior, puesto que, al derribarse la capacidad de pago como criterio implícito de selección, será el mérito académico el determinante de la distribución de las oportunidades más valiosas de los estudios superiores.

Sin embargo, al terminar la educación secundaria ya han operado múltiples factores selectivos a lo largo de la trayectoria educativa, que repercutirán inevitablemente en las probabilidades de sortear con éxito las barreras de la selección universitaria. Desde luego, las características del entorno familiar, como la educación de los padres y su estatus social y económico, la localización geográfica, el acceso a la salud, la calidad de la vivienda, la presencia de libros y equipamiento, el acceso a internet, el clima socio-afectivo del hogar, la calidad de las interacciones con pares y capital social de la familia, las conversaciones y hasta la lectura de cuentos en la temprana edad, hacen diferencias en la experiencia temprana de acercamiento a la cultura ilustrada y a los códigos de lenguaje que facilitarán o dificultarán posteriormente el rendimiento escolar. Así mismo, en los últimos años la asistencia a la educación pre escolar es cada vez más importante, a la vez que ya se manifiestan aquí brechas en la calidad y en los propósitos mismos de este nivel de estudios. Mientras que el concepto para muchas familias y jardines infantiles se ajusta más a las funciones de guardería, en otros casos existe un mayor foco en aspectos relacionados con la estimulación cognitiva temprana. Por otra parte, como señala Brunner,

“[El] Desarrollo temprano tienen que ver no sólo con desarrollo cognitivo y socio-emocional, sino con motivaciones, aspiraciones, expectativas, confianza en los propios medios, identidad, etc. que repercuten en trayectoria escolar de personas y su decisión de acceder a la ES y luego de seguirla o no hasta graduarse” (Brunner, 2010, p 13).

Luego de la educación preescolar, en todo el ciclo de educación obligatoria (primaria y secundaria), en Chile es determinante el fenómeno de la segregación escolar. En el entendido que uno de los propósitos de la educación es independizar en la mayor medida posible el logro educacional de un sujeto de su origen familiar y social, el sistema educacional chileno parece diseñado para precisamente lo contrario. Los niños y jóvenes de menor capital cultural y mayor vulnerabilidad social, asistirán a escuelas en que sólo compartirán con otros de similares características. La capacidad de pago privado de la educación y la satisfacción los criterios de selección de los colegios, es lo que determinará la posibilidad de excluirse de la educación pública, que de esa forma deviene en un gueto reservado para aquellos que, proveniendo de entornos familiares poco favorecidos, no pueden acceder a una educación que los independice de dicha realidad. Por su parte, las escuelas privadas con y sin subsidio estatal, buscan atraer al alumnado de mayor capital cultural posible, apuntando a determinado público objetivo que les asegure mayores rendimientos en las pruebas estandarizadas que señalizarán su prestigio institucional. El diseño del sistema educacional chileno, por tanto, instala incentivos en las familias y en los colegios para la maximización de la segregación y la producción de rendimientos bien diferenciados.

La escuela se transforma así en un factor de selección decisivo a la hora del acceso y la permanencia en la educación superior, pero no solo en lo que atañe al rendimiento académico y la apropiación de los códigos lingüísticos ilustrados, sino también por la vía de la diferenciación de las expectativas de profesores y estudiantes y la generación de determinadas identidades. Las capacidades de autogestión de la propia trayectoria educativa, el planteamiento de metas ambiciosas, la disciplina para seguir las, etc. son disímiles entre los grupos segregados de la educación escolar. Cabe señalar que la segregación no es sólo en las tres categorías formales de colegios según dependencia que hay en Chile, sino que se profundiza más finamente según la capacidad de pago, en el amplio y diverso sector particular subvencionado. De esta forma, cuando un estudiante chileno se enfrenta al dispositivo de selección universitaria, ya ha pasado por un largo proceso de otras selecciones presentes en la educación escolar obligatoria, algunas de ellas explícitas y visibles, como los mecanismos de admisión de los colegios y el pago de aranceles y otras más ocultas como las diferencias de recursos humanos y materiales según establecimientos. No debería extrañar entonces que las brechas de

rendimiento en la prueba SIMCE aumenten a través de la trayectoria escolar y que, al final del camino, estas brechas se expresen en la Prueba de Selección Universitaria.

Pese a lo anterior, Chile exhibe cifras notables de aumento de la matrícula y de la cobertura de la educación superior. La expansión y diversificación de la oferta fue aprovechada primero por las clases altas y medias, pero desde el año 2000 se asiste a un impresionante estrechamiento de las brechas socioeconómicas de la cobertura bruta. Así, aunque el acceso a la educación superior sigue siendo desigual, en la medida que los quintiles más ricos se aproximan a la saturación, aumentan las tasas de participación de los quintiles más pobres. A la vez, la universalización de la educación media moviliza las expectativas intergeneracionales hacia la educación superior, que empieza a ser concebida entonces como la única posibilidad de progreso y diferenciación social, lo que se corrobora por las grandes diferencias en el mundo del trabajo, en términos de recompensa salarial según niveles educativos. ¿Significan la disminución de las brechas socioeconómicas de acceso que, en efecto, hay una disminución de la desigualdad, o - como lo enseña el concepto de Desigualdad Efectivamente Mantenida-, ahora las desigualdades son de tipo cualitativo?

La pregunta anterior implica poner el tema del aumento de la cobertura y de la selección universitaria, en el contexto de la modalidad en que se ha desenvuelto la educación terciaria chilena en las últimas décadas, desde que su arquitectura básica fue configurada por la dictadura militar y, de alguna manera, perfeccionada por los gobiernos democráticos. Como se ha visto, la educación superior chilena se ha diversificado, expandido y complejizado. Ciertamente que hay una diferenciación formal de tipos de instituciones, pero por sobre todo se ha incrementado el número de universidades, sedes, carreras, modalidades de dictación, títulos y grados, estudiantes, profesores e infraestructura. A su vez, dentro de la categoría de universidades se ha configurado un sistema sectorizado, en el que se pueden distinguir tipos formales de instituciones según su propiedad y estatuto jurídico (estatales, privadas tradicionales y privadas nuevas), a la vez que dentro de cada categoría hay una gran diversidad desde la perspectiva de las funciones primordiales, la calidad y el prestigio. La mejor comprensión del sistema universitario chileno y las necesidades de la política pública de administrar dicha diversidad en particular en relación al financiamiento, han motivado varias iniciativas de clasificación cualitativas que superen las distinciones históricas y formales (Santelices, Ugarte y Ugarte, 2013; Fernández, por publicarse). ¿Puede decirse que en la medida que aumenta la cobertura, la educación superior reproduce la segregación propia del sistema escolar produciéndose un acceso segmentado según el origen social de los individuos? Y si así fuera, ¿juega un papel la selección universitaria en esta nueva realidad?

La pregunta que se releva es cómo se distribuye un bien como la educación superior universitaria, en la medida que cada vez más gente desea tener acceso a ella, pero se visualiza que no se puede satisfacer toda la demanda, al menos en el sentido estricto de que cada cual estudie lo que desee y donde desee. Esto implica la búsqueda de criterios que satisfagan un atributo de justicia y que permitan decidir quién recibe el bien y quién queda excluido de su goce. En la actualidad, en la oferta universitaria no selectiva y generalizadamente privada, el criterio de distribución es el mercado, lo que implica que es la capacidad de pago el factor que determina el acceso y las decisiones de admisión se negocian caso a caso. Es posible que el Estado ayude a las familias a pagar –como efectivamente lo hace– mediante créditos bancarios garantizados por el Fisco, pero eso no cambia el señalado criterio de distribución. Paralelamente, en la oferta selectiva el acceso está regulado por un sistema de admisión que excluye, en su lógica interna, el criterio de mercado y la negociación caso a caso, en el sentido que la decisión de inclusión o exclusión está dada por un puntaje construido por una combinatoria de criterios que no contempla la capacidad de pago y donde la negociación caso a caso no existe. Sin embargo, en dicho sector de la oferta hay igualmente pago de aranceles y aunque existe un sistema de becas y créditos, es posible que una persona logre ser seleccionada y a la vez no tenga capacidad de pagar los estudios.

En el horizonte de gratuidad de los estudios universitarios, se actualiza y agudiza la discusión de los criterios de distribución. En una posible futura distinción entre instituciones que forman parte de un sistema público y otras que se excluyen, resulta crítica la existencia de un sistema nacional de admisión estudiantil que abarque a las primeras y que asegure equidad en el acceso. En esa línea argumental, se releva el actual Sistema Único de Admisión en que participan 33 instituciones. ¿Cuáles son sus características y, sobre todo, cuál ha sido su rendimiento como institución que distribuye el ingreso a la educación superior universitaria? El próximo capítulo busca responder esta pregunta.