

El rol del Estado frente a las universidades públicas y privadas

Luis Eduardo González
Universidad Ucinf

Óscar Espinoza
Universidad Ucinf

Introducción

La distinción entre lo público y lo privado en la educación superior es de larga data y en la literatura tiende a enfocarse de manera ambigua y confusa, dado que las fronteras entre uno y otro ámbito muchas veces son apenas perceptibles. Es indudable que nuevos aspectos o dimensiones asociados a la educación superior pública y privada están impactando en los sistemas nacionales, incluyendo por cierto las relaciones entre las instituciones del sector público y privado y las relaciones de estas con el Estado (Marginson 2007, Marginson y Sawir 2005).

En el mundo, y en Chile en particular, se ha librado una intensa discusión en el último tiempo acerca de si la educación superior, o más bien el conocimiento que se genera en este nivel del sistema educativo, es un bien público o no. En caso de serlo, se podría justificar, desde una perspectiva económica y política, un rol para el Estado como regulador o proveedor de esos bienes (Dill 2005). Se plantea, complementariamente, que la educación superior efectivamente tiene rasgos de bien público, aun cuando en variados casos el Estado podría generar esos bienes con participación de instituciones no estatales, de carácter privado (con y sin fines de lucro). Empero, en ámbitos relacionados con temas de carácter valorativo, como el pluralismo, la justicia social y la equidad, o bien cuando existe riesgo involucrado en

la creación de innovación en el conocimiento, el aporte de instituciones privadas se torna menos evidente (CUE 2009, Enders y Jongbloed 2006, Kwiek 2007, Stiglitz 1988).

Tomando en consideración lo anterior, se debe tener presente que a comienzos de la década de los 80, en plena dictadura militar, se estableció en Chile una legislación de inspiración neoliberal, en consonancia con el nuevo modelo económico que guiaba los destinos del país. Esta legislación fue ratificada en marzo de 1989, un día antes de terminar el régimen militar, mediante una ley orgánica constitucional de enseñanza (LOCE)¹ que requiere el voto calificado de dos tercios del Congreso para modificarla, por lo cual en la práctica ha resultado inamovible hasta ahora.

Dicha legislación enfatiza el concepto de libertad de enseñanza, entendida como el derecho a establecer instituciones educativas, sin más restricciones que las que atenten contra la moral y las buenas costumbres y la facultad de las personas para escoger la institución que más les convenga. Al Estado le compete fomentar el desarrollo de la ciencia y la tecnología y velar por la fe pública.

En la práctica, dicha legislación consagró que la regulación del sistema terciario se guíase por los mismos mecanismos que rigen el mercado abierto, correspondiéndole al Estado solo intervenir en aquellos aspectos fundamentales para el desarrollo económico y en los cuales los privados no muestran interés (Estado subsidiario). En ese contexto, al obtener la autonomía las nuevas universidades no quedan sujetas a ningún tipo de regulación y la oferta de carreras se hace en base a la demanda por matrícula, influenciada esta por las campañas de promoción para atraer estudiantes.

Conforme a lo indicado, tal como señalan González y Uribe (2003), lo más trascendente de las transformaciones ocurridas en la educación superior chilena en la década de los 80 no radica tanto en los cambios formales del sistema o en la tendencia privatizadora que afectó al sector. La trascendencia de estas transformaciones reside

¹ Ley 18.962, orgánica constitucional de enseñanza, publicada en el *Diario Oficial* el 10 de marzo de 1990.

en el cambio de orientación de las entidades públicas y privadas y del sistema en su conjunto, que pasó de una concepción con énfasis de servicio al país a otra que prioriza el servicio individual a las personas.

En el marco contextual previamente descrito se conforma el actual sistema de educación superior chileno, que es diversificado y consta de tres tipos de instituciones: universidades, institutos profesionales (IP) y centros de formación técnica (CFT). El Estado solo tiene universidades. Sin embargo, existe un conjunto de universidades privadas, creadas con anterioridad a 1981 o derivadas de las existentes en ese año, que recibe financiamiento estatal directo, similar al que reciben aquellas entidades propias del Estado. En tal sentido, algunos autores incluyen dentro de las universidades públicas a las universidades privadas que reciben aportes directos del Estado. Este grupo conforma el denominado Consejo de Rectores de Universidades Chilenas (CRUCH). De igual modo, según la legislación vigente, todas las universidades debieran ser sin fines de lucro, lo que resulta controversial y constituye un caso atípico en América Latina. En síntesis, en Chile hay un grupo de universidades públicas, dentro de las cuales están las 16 instituciones estatales y las 9 privadas tradicionales. A ellas se suman las 35 universidades privadas sin aportes directos del Estado. Este trabajo se referirá de manera preferente a las universidades.

El presente texto se ha organizado en tres partes. En la primera se presenta el modelo de análisis en el cual se describe cada uno de los componentes y se especifican tanto las funciones del Estado como los criterios de desempeño que debieran darse en el sistema de educación superior de acuerdo al modelo utilizado. En la segunda se analiza el comportamiento del sistema universitario chileno en relación a los componentes del modelo, considerando un enfoque diferenciador entre lo privado, lo público y lo estatal. Por último, en la tercera parte, se formulan algunos comentarios respecto a la situación actual observable en el país y se hacen propuestas para superar algunas de las dificultades detectadas.

1. Funciones que corresponderían al Estado y criterios de desempeño en el ámbito de la educación superior

Convencionalmente se acepta que el Estado debería ejercer, al respecto, las siguientes cuatro funciones en relación con el sistema de educación superior: a) normativa, b) financiera, c) gestora del conocimiento y de la cultura, y d) supervisora y reguladora.

Por otra parte, se pueden considerar cinco criterios de desempeño para la intervención con los cuales debería operar el Estado en relación a las funciones antes descritas. Estos son, básicamente, el desarrollo económico social del país, la calidad, la equidad, la eficiencia y la ética e integridad (ver modelo de análisis en el Anexo).

A continuación se definen las cuatro funciones antes mencionadas y se analiza su comportamiento con respecto a los cinco criterios de desempeño establecidos.

1.1. Función normativa

Se entiende por tal el requerimiento al Estado para que entregue orientaciones, políticas, leyes que rijan al sistema e indicaciones para su aplicación en consonancia con los principios y valores de la sociedad que representa. Las orientaciones que entregue el Estado deben ser afines con los lineamientos del desarrollo económico, social y cultural del país, y deben procurar la satisfacción de las demandas de los distintos actores e instituciones.

Las orientaciones debieran estar alineadas con las políticas, de modo que permitan la construcción de un sistema de educación superior que sea proactivo, armónico y dinámico. A su vez, estas políticas debieran expresarse en una legislación adecuada y en un conjunto de normativas que regulen la aplicación de los cuerpos legales. En relación con esta función, el criterio de desarrollo económico social debería estar basado en las prioridades que se han establecido para el crecimiento económico y la consolidación de una sociedad justa y democrática.

La calidad y equidad deberían estar asociadas a una equilibrada distribución de los recursos, de las posibilidades de acceso, permanencia y logro, con características de excelencia y condiciones similares para todos los grupos y clases sociales.

El criterio de eficiencia debería estar asociado a los indicadores de calidad de vida de la población y a las posibilidades que todos los ciudadanos debieran tener para acceder y concluir una educación superior de calidad.

Los aspectos éticos y la integridad deberían estar consignados en las normativas que guían a la educación superior de manera que expresen efectivamente la consistencia con los principios y valores institucionales y sociales y que permitan satisfacer las demandas.

1.2. Función financiera

En este ámbito le corresponde al Estado aportar los recursos necesarios para que el sistema de educación superior opere en forma eficiente y armónica, dando oportunidades iguales a todos los ciudadanos.

Desde el punto de vista del criterio de desarrollo económico y social, le compete al Estado destinar una proporción razonable de sus ingresos como una inversión para el crecimiento del capital humano y para la generación de innovaciones científicas y tecnológicas que permitan un crecimiento global de la economía nacional.

El Estado, por otra parte, debería contribuir a que sus recursos se distribuyan en servicios educativos de excelencia homogéneamente distribuidos en su territorio y que permitan a toda la ciudadanía las condiciones de equidad en cuanto a acceso, permanencia y logros en el sistema educacional.

En lo concerniente al criterio de eficiencia, se debería velar porque los recursos estatales estuvieran asignados con pautas de rentabilidad, tanto productiva como social, esperables en toda inversión pública.

Igualmente, el Estado debería velar por el manejo cuidadoso de los fondos públicos asegurando su coherencia con las orientaciones generales del sistema y garantizando que dichos recursos lleguen efectivamente a los beneficiarios preestablecidos, de acuerdo a los principios de ética e integridad que deberían regir a toda la sociedad moderna.

1.3. Función de gestión del conocimiento y la cultura

El Estado debería facilitar el desarrollo científico y la innovación tecnológica en las universidades como una forma de apoyar el cre-

causando el desarrollo económico del país. En tal sentido, le corresponde construir a generar las articulaciones y los canales de interacción entre el mundo académico y el sector productivo de tal suerte que la producción de nuevos saberes se cristalice en el menor tiempo posible en bienes tangibles o intangibles que contribuyan al bienestar de la población.

A su turno, el Estado debiera apoyar el incremento del nivel de escolaridad de toda la ciudadanía y fortalecer el nivel cultural de la población, favoreciendo normas de comportamiento social que enriquezcan la convivencia y consolidando la identidad propia del país.

En relación al criterio de desarrollo social y económico, el Estado debería fortalecer la relación entre la universidad y el sector productivo, en particular en las áreas definidas como prioritarias.

Por otra parte, el criterio de la calidad académica debe establecerse tanto en función de parámetros asociados a resultados como de in-pactos. Por ejemplo, una vía para lograr aquello es favoreciendo más la producción de patentes que las publicaciones.

En cuanto al criterio de equidad, se debe cuidar y promover que el avance científico y el desarrollo tecnológico alcancen de igual manera a todos los sectores de la sociedad. En forma complementaria, la eficiencia en relación a la gestión del conocimiento y la cultura deben medirse en función de los plazos que medien entre la generación de un nuevo conocimiento posible de aplicar y su utilización generalizada en la población.

El Estado también debería velar por asignarle prioridad a aquel nuevo conocimiento que sea concordante con los valores establecidos y que redunde en una mejor calidad de vida de la población. Ello, no obstante, no implica desatender la producción de conocimiento más abstracto y disciplinar.

1.4. Función de supervisión y regulación

En el marco de un desarrollo armónico del sistema de educación superior, el Estado no puede eludir su responsabilidad reguladora, que implica controlar los avances o logros del sistema en su conjunto en función de las orientaciones que este mismo ha trazado. Para ello, es

necesario disponer de herramientas y mecanismos de medición y de control de avance, logro e impacto de las políticas y el desarrollo del sistema en forma global mediante indicadores apropiados. Complementariamente, el Estado debiera fijar marcos regulatorios con criterios y estándares pertinentes.

En consonancia con lo anterior, el Estado debiera ser garante de la le pública en lo que respecta a las funciones que la sociedad le ha entregado a las universidades y al reconocimiento de títulos y grados que reflejen las capacidades idóneas para el desempeño académico y profesional.

Del mismo modo, el Estado debiera contar con las instancias y organismos pertinentes para supervisar el cumplimiento de las normativas existentes, para exigir su cumplimiento y para acoger las quejas de los usuarios.

El Estado debiera, también, recopilar, sistematizar y difundir toda la información pública que sea pertinente para la toma de decisiones tanto a nivel del sistema como de las instituciones postsecundarias y de los usuarios/beneficiarios.

En cuanto al desarrollo económico y social, el Estado debiera promover información y entregar estímulos en función de las orientaciones que se han establecido para el sistema.

Respecto del aseguramiento de la calidad, el Estado debiera generar criterios y estándares apropiados para regular debidamente el funcionamiento de las instituciones de educación superior (incluyendo la oferta de carreras de pregrado y programas de posgrado) y velar tanto por el cumplimiento mínimo como por el mejoramiento constante de ellos.

Mediante los mecanismos de supervisión y regulación, el Estado debería asegurar que se cumplan los estándares para todos los sectores y que las normativas se apliquen en forma ecuatoria cualquiera que sea la naturaleza de las instituciones.

En cuanto a la eficiencia, el Estado debiera contar con los mecanismos de retroalimentación para detectar situaciones anómalas o sujetas a un perfeccionamiento y disponer de los mecanismos para intervenir oportunamente en caso de ser necesario.

En el marco de lo señalado, el Estado debiera cautelar que la aplicación de las normas y sus implicancias sean iguales para todos los estamentos independientes de sus características.

2. El rol actual del Estado chileno frente a las universidades públicas y privadas

El marco contextual chileno dificulta el análisis del rol diferenciado para el caso de entidades estatales y privadas, debido a la existencia, como ya se ha señalado, de entidades privadas tradicionales con carácter público que reciben un trato similar a las estatales, si bien no están sometidas al conjunto de disposiciones administrativas que le competen a una entidad fiscal y que le restan a estas últimas agilidad para su operación. De igual forma, ha sido motivo de discusión el hecho que muchas de las universidades privadas, que debieran ser sin fines de lucro, en la práctica, por la vía administrativa, retiren utilidades mediante empresas relacionadas, por lo cual algunos especialistas han propuesto que dichas entidades se diferencien entre las que verdaderamente no tienen fines de lucro y aquellas con fines de lucro.

Teniendo en consideración estos antecedentes, a continuación se analiza el rol del Estado frente a las universidades públicas y privadas siguiendo el modelo de análisis predefinido.

2.1. Función normativa

El Estado chileno ha legislado mediante normativas de carácter constitucional sobre los organismos que rigen la educación superior, así como las acciones que a estos les competen.

Las universidades estatales son por su origen diferentes a las universidades privadas, aun cuando algunas universidades privadas de carácter público también tienen algunas de sus características. Las universidades estatales, en general, son creadas por ley, eligen a sus autoridades sobre la base de normas legales, seleccionan a sus académicos por concursos públicos, su patrimonio es del Estado y deben ser pluralistas. Además, están sometidas a la LOCE y a la ley de bases de administración del Estado, sus funcionarios están adscritos al estatuto administrativo y tienen control estatal y de parte de la Contraloría General de

la República. Estas instituciones debieran desenvolverse teniendo una vocación de servicio público por encima de cualquier otra vocación.

El Estado se relaciona en forma especial con sus universidades a través de distintos mecanismos, tales como la presencia de un tercio de los miembros de las juntas directivas nombradas por el presidente de la República; las normas que rigen el financiamiento del sistema, y, en el caso particular de la Universidad de Chile, su consideración como organismo asesor del Estado en materias particulares como el reconocimiento de grados y títulos obtenidos en el extranjero.

La incorporación de universidades privadas al ámbito público le ha restado claridad al rol del Estado respecto de sus propias instituciones y ha generado ciertas tensiones entre los miembros del CRUCH. De hecho, en fecha reciente al interior de este organismo se crearon dos subgrupos: uno integrado por las 16 entidades estatales llamado Consorcio de Universidades Estatales (CUE), y otro conformado por las nueve universidades privadas con aporte estatal directo, denominado Grupo Cruz del Sur.

Cabe destacar, por otra parte, que la legislación, como ya se ha indicado, es mucho más restrictiva en cuanto a la flexibilidad para la gestión de las universidades estatales, que están sujetas a varios cuerpos legislativos. Esta situación provoca que dichas universidades tengan mayores deberes y exigencias, incluyendo las restricciones de contratación de personal, el control de planta por parte de la Contraloría y la obligatoriedad de asumir los reajustes del sector público. Al tener estas restricciones deben competir en desigualdad de condiciones con las instituciones privadas en la generación de fondos para su autofinanciamiento (González y Espinoza 1994: 11-12). Consecuentemente, el Estado es mucho más riguroso en el control de la administración y gestión y más inflexible con sus propias instituciones.

Frente a esta situación, las entidades estatales han buscado resquicios legales, dentro de las normativas vigentes, para poder operar con más competitividad en áreas como la prestación de servicios y la docencia de nivel técnico. Es así como han creado empresas relacionadas, dependientes de la universidad, pero más versátiles y con autonomía financiera. Además, han creado centros de formación técnica asociados.

2.2. Función financiera

En esta materia, la diferenciación fundamental entre entidades públicas y privadas es que las primeras reciben aportes directos del Estado. Entre las universidades privadas se dan dos situaciones: las privadas tradicionales pertenecientes al CRUCH, que desde la perspectiva financiera reciben un trato idéntico de las universidades estatales, y las universidades privadas nuevas, que son prácticamente autofinanciadas en su totalidad.

La igualdad en el trato financiero entre las universidades estatales y las privadas tradicionales tiene su origen en el gobierno de Eduardo Frei Montalva, a mediados de la década de los 60, en el cual, frente a un contexto de creciente demanda por educación superior, se plantearon dos opciones. La primera era masificar el acceso a las dos universidades estatales de carácter nacional, tal como acontecía con el modelo argentino o el mexicano, y la segunda, que fue la escogida por el gobierno, era apoyar a las tres universidades católicas y otras tres privadas sin fines de lucro⁴ con aporte fiscal directo, para que estas captaran una matrícula adicional que permitiera un crecimiento más armónico de las universidades del Estado y del sistema terciario en general. En los años setenta, durante el gobierno de Salvador Allende, esta situación se incrementó notablemente, recibiendo las ocho universidades existentes en esa época un trato similar en lo financiero, lo que se mantuvo durante el gobierno militar, en el cual todas las universidades fueron intervenidas por la autoridad.

Como consecuencia de la reforma de 1981 y de la implementación del régimen de autofinanciamiento, la distribución del gasto en educación superior en Chile ha tenido un claro sesgo hacia lo privado. En efecto, mientras el gasto público es del orden del 0,3% del PIB, el privado es siete veces mayor. Esta situación contrasta radicalmente con la observada en países de la OCDE y la Unión Europea, donde el gasto

⁴ Al momento de tomar esa decisión, las universidades privadas existentes eran tres entidades católicas (Pontificia Universidad Católica de Chile, Universidad Católica de Valparaíso y Universidad Católica del Norte), una universidad dependiente de una fundación (Universidad Técnica Federico Santa María) y dos universidades creadas por comunidades locales (Universidad Austral y Universidad de Concepción).

público en educación terciaria es del orden de 1,3% y del 1,1 %, respectivamente. Como se puede observar, el Estado chileno en esta materia no cumple en forma adecuada su rol. Dado ese escenario, el CUE ha cuestionado diamante el manejo que han hecho del tema tanto los gobiernos de la Concertación (desde 1990) como el actual gobierno, argumentando que es incomprensible que a la fecha no se haya modificado el régimen de autofinanciamiento prevaleciente (CUE 2009). Sobre esa base, el CUE (2009: 3-4) ha planteado que "Chile carece de un modelo sustentable de universidad estatal pública. Las universidades estatales requieren una institucionalidad que establezca y preserve su carácter de universidades públicas y de calidad, para poder así contribuir específicamente con: calidad, diversidad y equidad en educación".

El régimen de financiamiento imperante contempla dos mecanismos fundamentales para la asignación de recursos. El aporte fiscal directo (AFD), que es el ítem más relevante dentro de los fondos fiscales que reciben las universidades y que corresponde a aportes basales que el Estado entrega sin solicitar una rendición de cuentas, salvo la de la ejecución presupuestaria establecida por la propia universidad. El AFD se otorga con criterios similares a las universidades estatales y universidades tradicionales de ámbito público o sus derivadas. Actualmente, el AFD representa poco menos del 20% del presupuesto institucional de las universidades del CRUCH. El 95% del AFD se distribuye sobre la base de criterios históricos definidos el año 1981, en el marco de una realidad muy distinta a la actual y con ocasión de la reforma que dio origen al sistema terciario, y el 5% restante se asigna sobre la base de una evaluación de la productividad institucional.

Otro de los mecanismos que emplea el Estado es el aporte fiscal indirecto (AFI). El AFI se otorga a las instituciones que matriculan a los 27.500 mejores puntajes en la Prueba de Selección Universitaria (PSU) y es proporcional al lugar que estos estudiantes ocupan en las pruebas de selección, para lo cual se han definido cinco tramos. Para este tipo de aportes el Estado no hace distinción entre universidades públicas y privadas. No obstante, las universidades del CRUCH, incluyendo las privadas tradicionales, concentran tres cuartas partes de dicho aporte. Además, ciertas carreras, como ingeniería civil, centralizan parte im-

una alta correlación con el nivel socioeconómico de los postulantes y demuestra que los postulantes mejor preparados, y que provienen de los estratos sociales más altos, prefieren estudiar en las universidades del CRUCH en el caso de las carreras más tradicionales a las cuales se accede por la vía de la PSU. Cabe consignar que, en el caso de un título importante de universidades privadas, estas no exigen puntaje PSU de ingreso o bien exigen puntajes que se ubican muy por debajo de los exigidos en la mayoría de las universidades del CRUCH.

En Chile, todos los estudiantes cancelan su matrícula y aranceles, los cuales son de un orden de magnitud similares para las entidades

Tabla 1

Distribución del aporte fiscal indirecto por carrera y dependencia (estudiantes de primer año, 2005)

Carrera	Total de alumnos del CRUCH	Total de alumnos de univ. privadas	Total de alumnos por carrera	% sobre el total de alumnos con AFI
Ingeniería civil	3.437	510	3.947	14,3%
Derecho	1.495	560	2.055	7,5%
Educación	1.802	150	1.952	7,5%
Enfermería	947	461	1.408	5,3%
Ingeniería comercial	1.022	365	1.387	5,3%
Medicina	818	528	1.346	4,8%
Arquitectura	846	221	1.067	3,8%
Psicología	644	388	1.032	3,7%
Bachillerato	868	156	1.024	3,7%
Kinesiología	470	487	957	3,4%
Periodismo	356	195	551	2,0%
Diseño	359	165	524	1,8%
Odontología	373	121	494	1,7%
Subtotal	13.437	4.327	17.764	64,3%
% del total de alumnos con AFI	75,6	24,4	100	

Fuente: Latorre, González y Espinoza (2009), Cuadro 10, p. 100. Solo considera las carreras con mayor matrícula vía AFI.

Tabla 2
Evolución de los aranceles por tipo de institución en el pregrado diurno, 1990-2004 (pesos de 2004)

Tipo de institución	1990	1995	2000	2004
Universidades estatales	509.788	685.762	1.083.580	1.340.740
Universidades privadas con aportes estatales	593.057	823.716	1.100.115	1.484.753
Universidades privadas nuevas	889.618	1.186.695	1.532.538	1.615.372
Total promedio anual	605.303	846.078	1.225.809	1.513.681

Fuente: González, Espinoza, Uribe y Pavez (2005), Cuadro 1.5.6.1.

públicas y privadas (Tabla 2). Frente a ello, el Estado entrega créditos y becas a los alumnos que lo requieran de acuerdo al nivel de ingreso y becas a los alumnos que lo requieran de acuerdo al nivel de ingreso familiar. Entre estos aportes se pueden señalar diferencias entre instituciones públicas y privadas. En efecto, los estudiantes de instituciones públicas tienen acceso a doce programas, becas y créditos (entre los cuales se encuentra el Fondo Solidario, que está restringido a los estudiantes que ingresan a las universidades públicas)³, mientras que los créditos con aval del Estado y un conjunto de otras becas, como las de reparación o las destinadas a hijos de trabajadores de la educación, están abiertas para los alumnos de todo tipo de instituciones.

La disponibilidad de una mayor cantidad de créditos y becas para estudiantes que concurren a las universidades estatales y privadas tradicionales explicaría que los estudiantes de los quintiles de menores ingresos prefieran estas instituciones frente a las universidades privadas, a las cuales asisten de preferencia estudiantes de los quintiles de mayores ingresos. Esto demuestra que el apoyo económico que presta el Estado a los estudiantes de sus instituciones y de las privadas del

³ Los programas de ayudas estudiantiles exclusivamente para entidades del CRUCH son el crédito universitario y las becas Mineduc; el resto de las becas y los créditos, incluyendo el crédito con aval del Estado, los programas de reparación (que contemplan la Beca de Mantención de Exonerados y la Beca Rettig de Reparación, para hijos de víctimas de violaciones a los derechos humanos), la Beca Juan Gómez Millas, la Beca Vacación de Profesor, la Beca Hijos de Profesionales de la Educación, la Beca Nuevo Milenio, la Beca Indígena, la Beca Primera Dama y la Beca Presidente de la República, son abiertos para todas las instituciones de educación superior. En el año 1990 se otorgaron 71.986 beneficios, mientras que en 2005 esta cifra ascendió a 197.187 (ver Latorre, González y Espinoza 2009).

CRUCH genera mayor equidad en el sistema (Tabla 3). Sin embargo, el Estado solo ha comenzado muy recientemente a otorgar créditos con un aval mixto que incluye tanto al Estado como a las propias universidades privadas, a los institutos profesionales y a los centros de formación técnica. En estos últimos se brindan carreras más cortas, por las cuales optan los sectores de menores ingresos.

Como se puede observar, a pesar de que en los últimos años se ha incrementado notablemente el financiamiento fiscal para la educación superior, en el caso chileno es notablemente bajo, ya que, como se ha dicho, más del 80% de los aportes del sector público es canalizado a través de fuentes privadas. En efecto, las entidades privadas se autofinancian principalmente con los aranceles que cancelan los estudiantes, mientras que en el caso de las entidades públicas alrededor del 75% del financiamiento se genera mediante el pago de aranceles —que es obligatorio para todos los alumnos—, la prestación de servicios o bien con el desarrollo de proyectos financiados vía fondos concursables.

Dado este esquema de financiamiento, tanto las instituciones públicas como las privadas tienen un estilo de gestión similar, en el cual se privilegia la satisfacción de las demandas privadas que resulten rentables para la institución por sobre los intereses públicos y sociales del país. Es así como algunas entidades estatales, para lograr el equilibrio financiero, han incrementado enormemente su población estudiantil

Tabla 3

Distribución de la población que asiste a educación superior por tipo de institución y quintil de ingreso autónomo del hogar, 2003 (%)

Tipo de institución	Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V	Total
Universidades	6,2	10,7	17,0	26,1	39,9	100
Consejo de Rectores	7,0	13,6	19,3	26,8	33,3	100
Universidades privadas fuera del Consejo de Rectores	4,9	5,9	13,2	25,0	51,0	100
Institutos profesionales	6,3	12,8	23,4	30,4	28,2	100
Centros de formación técnica	16,0	22,5	26,9	17,1	17,2	100

Fuente: Latorre, González y Espinoza (2009), Cuadro 7.3.2, sobre la base de Mideplan/CASEN 2003.

mediante programas de pregrado especiales (semipresenciales y vespertinos) que originan ingresos adicionales (sus estudiantes no tienen acceso a créditos ni becas del Estado) y cuyos estándares de calidad difieren notablemente de los programas regulares que la misma institución ofrece.

Como consecuencia del régimen de financiamiento imperante, las nuevas universidades privadas tienen una planta académica reducida y con escasa participación de profesores de jornada completa, debido a los costos que ello implica. Por tanto, estas universidades se caracterizan por centrarse básicamente en la docencia y, más aun, en la docencia de aula predominantemente. En contraste, las universidades que reciben aporte del Estado en gran medida pueden financiar profesores de jornada completa, lo que les permite realizar actividades de investigación y extensión, adicionales a la docencia.

El Estado no ha tenido una política clara y permanente en el tiempo en la línea de proveer recursos humanos calificados para la educación superior, lo que ha impedido que haya una renovación continua de académicos en sus universidades. Lo anterior ha generado el envejecimiento de las plantas docentes (el promedio de estas es de aproximadamente 56 años). Se suma a lo anterior el hecho que los académicos no jubilan debido a que las pensiones son demasiado bajas y no les permiten subsistir.

En aquel escenario, durante 2009 el gobierno de Michelle Bachelet hizo un aporte cercano a los 80 mil millones de pesos para que las universidades del Estado pudieran financiar el desahucio de sus profesores más antiguos y promover así la renovación de las plantas. Previo a esta iniciativa, el programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad en la Educación Superior (Mecesp) ha venido financiando en los últimos años la contratación de doctores jóvenes, con cierto nivel de productividad, con el fin de promover su incorporación a la planta permanente de las universidades públicas. De igual manera, cabe destacar el rol que ha venido jugando la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (Conicyt) desde 2009, cuando se crea el Programa Formación de Capital Humano Avanzado, con el objetivo de incentivar el retorno y la empleabilidad de los académicos y

profesionales chilenos graduados en el extranjero para que se integren a las universidades del CRUCH mediante una beca de reinserción.

2.3. función gestión del conocimiento y la cultura

El Estado chileno ha manifestado un interés especial por la innovación y por la aplicación de la investigación en la producción. Ello se expresa, en particular, en el conjunto de fondos que se distribuyen a través de los diferentes ministerios para estos fines.

La función del Estado en este plano se desarrolla, en el caso chileno, a través de tres tipos de instituciones: entidades ejecutoras, como son las universidades y los institutos tecnológicos; organismos de financiamiento, como Conicyt (a través del Fondo de Fomento al Desarrollo Científico y Tecnológico, Fondef) y la Corporación de Fomento de la Producción, CORFO (mediante el programa Innova); y organizaciones de coordinación y orientación, como el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (CNIC). Sin embargo, la experiencia demuestra que no se ha logrado una adecuada coordinación de estas instancias y de las funciones que le competen al Estado en esta materia.

Una estimación de la distribución de los fondos destinados a investigación, desarrollo e innovación puede observarse en la Tabla 4.

En cuanto a las relaciones con las universidades, los fondos más relevantes son concursables y se asignan a través de proyectos del Fondef, administrado por la Conicyt, que vincula al sector productivo, a las universidades y al Estado. En relación con dichos fondos, el Estado no hace distinción alguna entre las entidades públicas y las privadas, si bien las primeras tienen, en general, mayor tradición investigativa y mayor capacidad científico-tecnológica. Tampoco hace esa distinción el programa Innova, de Corfo, el que —con un perfil similar al Fondef— realiza concursos de investigación abiertos para las instituciones de educación superior.

En el plano de la gestión de la cultura, el Estado chileno prácticamente no tiene vinculación con las universidades públicas con excepción de la Universidad de Chile, que recibe algunos fondos especiales para el desarrollo de algunas expresiones artísticas. No obstante lo anterior, particularmente en regiones, se observa que las universidades

Tabla 4
Información de los fondos anuales dedicados a I+D e innovación (2003)

Tabla 4 Estimaciones de los fondos							
Origen	MM US\$	Tipo	MM US\$	Entidad	MM US\$	Fondos	MM US\$
Públicos	394	Concur- sables	147	Conicyt	69	Fondecyt	35
						Fondef	20
						Biotecnológico	9
						Otros (Geminis, FDR, Fondap, Becas)	5
				CORFO	44	Fortec	18
						FID	20
						Otros (FIM, FIP)	6
				Otros	34	Milenio	7
						FIA	7
						Mecesup (infraestructura)	10
		Chile Califica	5				
		Otros	5				
		No concur- sables	247	Institutos tecnológicos ministeriales (INIA, SAG, CONAF, INH, LV, ISP, CIMM, SMGM, CCHEN, IFOP, CIREN, IGM, ACHE, SHO, AS, IGM, IACH, INN, INE, CCHMA)		Transferencias a privados 130 Estimación de AFD a universi- dades para inves- tigación (20) 80	
Privados	110	Aportes de em- presas y agencias privadas	110				
Total	504						

Fuente: Espinosa, González, Fecci et al. (2006).

públicas tienen una preocupación especial por realizar actividades de extensión y artísticas, si bien en muchos casos dichas actividades son autofinanciadas.

2.4. Función de supervisión y regulación

Si bien el proceso de creación de nuevas entidades de educación superior es diferente para las instituciones estatales y las privadas, en la práctica los procesos de aseguramiento de la calidad y en especial los de evaluación y acreditación son idénticos para ambas categorías. De hecho, una universidad estatal y varias universidades privadas aún no han sido acreditadas por la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) con todas las repercusiones que ello implica para los estudiantes, particularmente el acceso a créditos y becas.

Como se constata en la Tabla 5, ha habido un importante avance en la acreditación de las universidades (públicas y privadas) en el país. No obstante, en el caso de los institutos profesionales y sobre todo de los centros de formación técnica, el progreso es aún incipiente, lo que resulta complejo pues es a estas instituciones donde asisten los estudiantes de menores recursos y con menor capacidad de incidencia en la toma de decisiones.

Por otra parte, también ha habido un avance notable en el régimen de acreditación de carreras (ver Tabla 6), que se ha visto reforzado en los dos últimos años debido a la obligatoriedad de acreditar las ca-

Tabla 5

Número de instituciones acreditadas a diciembre de cada año (2004-2008)

Tipo de institución	2004	2005	2006	2007	2008
Universidades estatales	5	8	13	15	15
Universidades privadas del CRUCH	4	9	9	9	9
Nuevas universidades privadas	3	13	16	19	20
Institutos profesionales	2	6	9	12	10
Centros de formación técnica	0	3	5	8	8
Fuerzas armadas	0	0	1	1	3
Total	14	39	53	64	65

Fuente: Registro CNA-Chile.

Tabla 6
Carreras de posgrado acreditadas según tipo de institución (2001-2008)

Tipo de institución	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Universidades estatales	3	3	15	66	79	133	208	155
Universidades privadas del CRUCH		5	39	84	126	156	197	177
Nuevas universidades privadas		1	4	7	13	30	35	35
Institutos profesionales							2	5
Centros de formación técnica					1	1	2	2
Fuerzas armadas								
Total	3	9	58	157	219	320	444	374

Fuente: Registro CNA-Chile.

rreras de medicina y educación conforme establece la ley de aseguramiento de la calidad.

En Chile existen procesos de acreditación formales y que funcionan de acuerdo a los parámetros tradicionales; sin embargo, el Estado no tiene ninguna función para fiscalizar o monitorear los programas que no han sido oficializados (por ejemplo, para supervisar la gran cantidad de oferta de programas virtuales que en su mayoría provienen de universidades privadas, tanto nacionales como extranjeras). Esta situación se da, principalmente, en los estudios de posgrado, donde existe una oferta muy heterogénea y desregulada (Espinoza y González 2009).

El Estado, a su vez, tampoco tiene atribuciones para supervisar el desarrollo de programas oficialmente establecidos. Es así como, entre otras, las propias universidades estatales han abierto modalidades semipresenciales y vespertinas para algunas carreras, especialmente en el ámbito de las pedagogías. En ellas prácticamente el único requisito de ingreso es haber rendido la PSU o tener alguna experiencia práctica, certificada por una carta del empleador. Sobre estos programas muchas veces no se dispone de datos tan básicos como el número de estudiantes (los cuales en algunos casos hasta triplican el número de

alumnos regulares de las instituciones), el número de egresados o los egresos generales del cuerpo docente.

En el plano de la cobertura territorial no existe ninguna regulación para la apertura de sedes institucionales (Tabla 7). Si bien ello ha contribuido a tener una oferta que cubre la totalidad del país, las condiciones de trabajo en algunos casos distan mucho de ajustarse a los estándares de calidad mínimos que requiere la formación de profesionales.

El Estado no dispone de organismos especializados para velar por el cumplimiento de las normativas y acoger los reclamos de los usuarios del sistema de educación superior. No obstante, existen instancias que no son excluyentes ni especializadas, pero en relación a las cuales existe jurisprudencia sobre el particular. Tal es el caso de los tribunales de justicia y del Servicio Nacional del Consumidor, los cuales han operado en campos propios de su jurisdicción.

A nivel de las instituciones existe un control administrativo que es totalmente diferente para las entidades estatales y para las privadas, incluyendo las privadas tradicionales. Las universidades estatales, como se ha señalado anteriormente, tienen controles administrativos por parte de la Contraloría General de la República que les permiten revisar solo aquello que está estatuido, dificultando la gestión interna (por ejemplo, para postular a proyectos y para la obtención de fondos mediante la prestación de servicios). El personal de las entidades estatales, además, está protegido por el estatuto administrativo que le da inamovilidad y le permite acceder a los beneficios que ostentan los empleados públicos, independientemente de las condiciones internas prevalentes.

El Estado chileno, por otra parte, no dispone de mecanismos formales para evaluar logros y avances de las políticas de educación superior que pudieran ser establecidas. Tampoco cuenta con los organismos

Tabla 7
Sedes de instituciones de educación superior (2002-2007)

Año	Sedes declaradas	Sedes no declaradas	Total de sedes en funcionamiento
2002	386 (73%)	146 (27%)	532 (100%)
2007	454 (76%)	141 (24%)	595 (100%)

Fuente: Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (2003), Rodríguez (2009).

pertinentes para hacerlo, por lo cual en el plano de la supervisión y control no hay diferencias entre lo público y lo privado.

En cuanto al modelo de gobernabilidad, existen diferencias importantes. En las instituciones estatales y en algunas privadas de carácter público los rectores son elegidos por la comunidad institucional y permanecen en el cargo por un periodo determinado. En cambio, en las instituciones privadas usualmente las autoridades son designadas por los propietarios y permanecen en el cargo en la medida en que mantienen la confianza de estos.

El Estado ha asumido un papel centralizador en el acopio y sistematización de la información pública en aspectos tan relevantes como antecedentes institucionales, actores del sistema y empleabilidad (SIES, Índices, Futuro Laboral, dictámenes de la CNA). En la actualidad el tratamiento para la solicitud de información es común para todas las universidades y la ley de transparencia de la información obliga a proporcionarla a todas por igual.

El Estado chileno no tiene atribuciones legales para intervenir en la regulación de la oferta de programas de pre y posgrado desde el momento que las instituciones obtienen su autonomía. Dado ello, cualquier universidad en esa condición puede ofrecer los programas y carreras que estime pertinentes en cualquiera de sus sedes. Frente a dicha situación el Estado no puede intervenir directamente y, por ende, no puede ejercer un rol regulador para efectos de la matrícula. Una excepción a lo anterior está representada por las carreras de pedagogía y medicina, las que, según la normativa vigente, tienen la obligación de acreditarse ante alguna de las agencias privadas, y si no lo logran en dos periodos sucesivos quedan impedidas de abrir nuevas vacantes, ya sea en entidades públicas o privadas.

Una herramienta indirecta de la cual dispone el Estado para regular (y/o fomentar) la calidad de los programas de instituciones tanto públicas como privadas es la exigencia de acreditación para el otorgamiento de créditos y becas. Asimismo, se ofrecen beneficios extraordinarios para reclutar buenos postulantes en las carreras de pedagogía, para lo cual se ofrecen becas especiales. Otra de las vías indirectas de regulación que dispone el Estado es a través de la información. Desde el

punto de vista del balance entre los requerimientos de profesionales y la oferta de nueva matrícula, los antecedentes que entrega el sitio web Futuro Laboral permiten a los estudiantes que están postulando o desean postular a alguna institución de educación superior tomar decisiones basadas en la cantidad anual de egresados por carrera, stock de profesionales existentes según tramos de edades y los honorarios que perciben los graduados en una gran variedad de carreras universitarias y técnicas.

3. Consideraciones generales y propuestas

3.1. Función normativa

A la fecha no se ha formulado una política global y coherente del Estado respecto a sus instituciones de educación superior. En consecuencia, existe la necesidad de adoptar una orientación lo más clara posible, en la que se establezca una normativa no discriminatoria que, junto con promover la eficiencia y la competitividad, garantice un adecuado uso de los fondos públicos (González y Espinoza 1994).

Es necesario, igualmente, facilitar por la vía legislativa, entre otros aspectos, el apoyo que deberán dar las universidades al desarrollo científico y la innovación tecnológica en áreas críticas para el desarrollo del país. Para ello, se propone propiciar -mediante cuerpos legales- acciones tendientes a lograr el propósito antes mencionado.

En cuanto a la calidad, el Estado debería fortalecer sus atribuciones para el aseguramiento de la calidad de las instituciones, carreras y programas de posgrado. Con este propósito se debería perfeccionar la ley de aseguramiento de la calidad, de modo de responder efectivamente a los requerimientos que impone el actual sistema de acreditación.

Para mejorar la eficiencia de las entidades públicas, y en especial para las estatales, el Estado debería flexibilizar las normativas internas vigentes de modo de hacerlas competitivas para su administración con las universidades privadas.

De acuerdo a la legislación vigente en lo concerniente a la integridad y los aspectos éticos, todas las unidades son instituciones sin fines de lucro. Sin embargo, dado que en la práctica y en el caso de muchas universidades privadas este aspecto no se cumple, se sugiere legislar