

Boletín de Políticas 10 - PPES

ANILLO DE CIENCIAS SOCIALES – PROGRAMA (SOC-01) DE POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Introducción

El desarrollo en Chile de la educación superior privada (ESP) en parte confirma y en parte hace excepción a los patrones generales de trayectoria de la ESP en el resto del mundo.

Confirmando la regla latinoamericana, la ESP surge en Chile de la mano de la Iglesia Católica o de la iniciativa filantrópica de dirigentes sociales interesados en ofrecer educación universitaria con un sello formativo particular. Después de la era fundacional, que dura casi un siglo, a partir de la década de 1980 la ESP experimenta un crecimiento acelerado, impulsado, como en el todo el mundo, por el incremento de la demanda y un marco regulatorio favorable a la expansión. Al igual que en otros casos, esta fase expansiva fue seguida a corto andar por restricciones regulatorias y una cierta saturación de algunos mercados que han moderado el crecimiento del sector privado.

Por otra parte, la ESP chilena es más antigua, más grande, más diversa funcionalmente, menos diferenciada respecto del sector público, y más prestigiosa que lo que suele ser en otros países. Las falencias de las universidades estatales han sido en Chile menos determinantes del crecimiento de lo privado que en otras partes de América Latina o África. Además, las reglas de financiamiento de la educación superior chilena sorprenden a los observadores extranjeros: nueve universidades privadas, incluyendo a seis entidades católicas, reciben subsidios operacionales del gobierno, mientras que el nivel de financiamiento estatal, tanto para esas privadas, como para las universidades públicas, es uno de los más bajos del mundo en proporción al tamaño de la economía del país, de tal suerte que al final del día todas las universidades, públicas y privadas, se financian sustantivamente con los aranceles que pagan los estudiantes.

Así, Chile exhibe niveles inusualmente altos de privatización, tanto en la dependencia de fuentes privadas de financiamiento que exhiben universidades públicas y privadas por igual, como en la proporción de instituciones de educación superior que son privadas, y la proporción de alumnos que están matriculados en el sector privado. Si a esto se suma que muchas de las universidades más prestigiosas del país son privadas, puede argumentarse que el sistema chileno de educación superior es uno de predominio privado, a diferencia de casi todos los sistemas del mundo, salvo algunos en Asia oriental.

EL PRESENTE BOLETÍN REVISARÁ EL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR PRIVADA (ESP) EN CHILE, COMPARÁNDOLO CON TENDENCIAS GLOBALES, DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS, LOS PATRONES DE CRECIMIENTO, EL MARCO REGULATORIO, LAS DIMENSIONES DE ESTRATIFICACIÓN ENTRE INSTITUCIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS, Y EL DEBATE CONTEMPORÁNEO DE POLÍTICAS PÚBLICAS QUE RECOGE ESTOS TEMAS.

¿Cuáles son las bases históricas del desarrollo actual de la educación superior privada (ESP) en Chile?

¿Cuáles son los patrones de crecimiento de la ESP en Chile en los últimos 30 años?

¿Qué rol ha cumplido el marco regulatorio en la dinámica de la ESP?

¿Es la ESP diferente a la educación superior estatal?

¿Cuáles son los temas en la agenda de políticas públicas en torno a lo público y lo privado en educación superior?

¿Cuáles son las bases históricas del desarrollo actual de la educación superior privada (ESP) en Chile?

¹ Brunner, J. J. (1986). *Informe Sobre la Educación Superior en Chile*. Santiago de Chile: FLACSO, p. 49.

² Levy, D. C. (1986). *Higher Education and the State in Latin America: Private Challenges to Public Dominance*. Chicago, Illinois: University of Chicago Press, pp. 66-67.

³ Geiger, R.L. (1986). *Private Sectors in Higher Education: Structure, Function, and Change in Eight Countries*. Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press.

⁴ OECD (2009). *Tertiary Education in Chile, Reviews of National Policies for Education*. Paris: OECD

Uno de los aspectos más llamativos de la historia de la educación superior chilena en perspectiva comparada es el alcance del sector privado. Para 1980, seis de las ocho universidades existentes en el país eran privadas. Ello, sin embargo, no significaba predominio privado, ya que las universidades privadas eran más pequeñas; en conjunto matriculaban sólo 37 por ciento de los estudiantes¹, y todo el sistema era financiado mayoritariamente por el Estado.

Como ha mostrado Daniel Levy², desde la creación de la Universidad de Chile en 1842 el devenir de la educación superior en Chile fue dominado por el Estado, incluso después de la aparición de universidades privadas hacia fines del siglo 19 y primera mitad del siglo 20. El concepto de “Estado Docente” entonces dominante en el discurso oficial, conlleva la noción de que la educación es responsabilidad del Estado y de que la ESP contribuye a educar como colaboradora de la misión educadora del Estado. Una aplicación práctica de esta doctrina fue la obligación de las universidades privadas, vigente hasta la década de 1950, de presentar a sus estudiantes a examen ante comisiones formadas por profesores de la Universidad de Chile. Otra consecuencia del Estado Docente fue el financiamiento público a universidades privadas, en tanto colaboradoras de la función educacional de Estado. Estos factores, sumados al pequeño tamaño de la educación superior, y a la uniformidad económica y socio-cultural de la élite que participaba en ella, explican el alto grado de homogeneidad institucional al interior del sistema universitario, más allá de lo público y lo privado.

Esta identidad en finanzas, funciones y formas de gobierno entre los dos sectores fue única en América Latina, donde la diversidad entre lo público y lo privado ha sido la norma. Es necesario buscar fuera de la región, en Holanda o Bélgica, por ejemplo, para encontrar sectores público y privado análogamente “paralelos” (en la terminología de Roger Geiger)³.

La doctrina del Estado Docente fue constitucionalmente reemplazada por la de la libertad de enseñanza en 1980, dentro de las reformas liberalizadoras impuestas por el régimen del Gen. Pinochet (1973-1990). El nuevo concepto reconoce a los privados la facultad de recibir educación de quienes estimen conveniente, y de ofrecer educación a quien quiera tomarla de ellos, dentro de los límites del orden público. El rol del Estado pasa a ser el de promover el ejercicio de estas libertades y de intervenir en forma subsidiaria cuando la iniciativa privada no alcanza.

En línea con ello, el gobierno militar modificó la economía política de la educación superior, disminuyendo el financiamiento estatal a las universidades públicas y privadas, empujándolas a iniciar el cobro de aranceles a los estudiantes, y permitiendo la creación de cientos de nuevas instituciones privadas, tanto universitarias como entidades especializadas en estudios técnicos y profesionales cortos.

El restablecimiento de la democracia no alteró la estructura del sistema. Así, a treinta años de las reformas privatizadoras de los '80, cerca de 80% de los estudiantes está matriculado en una institución privada de educación superior. Si sólo se cuentan las universidades, el porcentaje de matrícula en el sector privado es de casi dos tercios del total. Y en materia de financiamiento, si bien Chile invierte en educación superior 2% de su PGB, una cifra superior al promedio de los países de la OCDE, 85% de esta inversión es privada, principalmente en la forma de pagos de aranceles. Para las universidades que reciben subsidios financieros directos del estado, éstos sólo representan, en promedio, una cuarta parte de sus ingresos⁴.

¿Cuáles son los patrones de crecimiento de la ESP en Chile en los últimos 30 años?

La plataforma institucional de la educación superior de Chile creció y se diversificó enormemente desde 1980. Hacia 1990 existían 60 universidades y 242 institutos terciarios no universitarios. Casi todo este crecimiento se verificó a través de la ESP, ya que las 14 nuevas universidades públicas creadas en la década de 1980 fueron en realidad sedes regionales de la Universidad de Chile y de la Universidad Técnica elevadas a la condición de universidades independientes.

	1980	1990	1995	2000	2008
A. Instituciones privadas	6	286	254	224	180
1. Universidades	6	46	54	48	45
Privadas subsidiadas	6	6	9	9	9
Privadas no subsidiadas	0	40	45	39	36
2. Terciarias no-universitarias	0	240	200	176	135
B. Instituciones públicas	2	16	16	16	16
1. Universidades	2	14	16	16	16
2. Terciarias no-universitarias	0	2	0	0	0
C. Total (Privado y público)	8	302	270	240	196
1. Universidades	8	60	70	64	61
2. Terciarias no-universitarias	0	242	200	176	135

Desde 1990, el número total de instituciones ha caído en un tercio. De nuevo, esta reducción resulta íntegramente de cambios en la ESP, principalmente por la drástica disminución en el número de instituciones terciarias no universitarias producida tanto por presiones regulatorias como por la dinámica del mercado. En efecto, el número de estas instituciones cayó de 240 a 135 entre 1990 y 2008. En el sector universitario, de las 45 universidades privadas existentes en 1995, hoy subsisten 36. No obstante estos ajustes, la ESP ha llegado a conformar 90% de la base institucional del sistema: casi 75% de las universidades son privadas, así como la totalidad de las instituciones no universitarias de educación superior.

En las últimas dos décadas la matrícula total en la educación superior chilena se ha multiplicado por siete. La mayor parte de esta expansión ha estado asociada al crecimiento de la ESP, ya que la matrícula en el sector público sólo creció a algo más del doble en este periodo. Mientras en países como Portugal, Argentina o México la expansión privada se ha detenido o revertido en la última década, en Chile la participación del sector privado en el mercado creció de 71 a 78 por ciento entre 2000 y 2008.

Se estima que, globalmente, sólo el 30% de la matrícula está en la ESP⁵. Cabe considerar, al comparar los datos de matrícula privada de Chile con el promedio mundial, que las universidades públicas chilenas cobran aranceles a sus alumnos, y por lo tanto, carecen del atributo que en casi todo el resto del mundo hace al sector público, gratuito o de bajo costo para sus alumnos, especialmente atractivo. Uno podría preguntarse si no sería más pareja la distribución global de los alumnos entre sectores público y privado si las universidades públicas del mundo, como las de Chile, cobraran aranceles equivalentes a los del sector privado.

⁵ Levy, D. C. (2009). Growth and Typology. In S. Bjarnason, et al. (Eds.), *A New Dynamic: Private Higher Education*. Paris: UNESCO (pp. 1-28).

¿Qué rol ha cumplido el marco regulatorio en la dinámica de la ESP?

⁶ Bernasconi, A., & Fernández, E. (2008). Das Sterben Privater Universitäten in Chile. *Die Hochschule*, 17(2), 71-83.

⁷ Levy, D.C. (2005). Conclusion: Observations from the Field. In G. A. Philip & D. C. Levy (Eds.), *Private Higher Education: A Global Revolution*. Rotterdam, Sense Publishers, pp. 283-292.

El mecanismo original de licenciamiento de nuevas instituciones privadas de educación superior, establecido en 1980, consistía de dos etapas. En una primera fase, la estructura legal de la entidad era aprobada por el Ministerio de Educación. Luego, una universidad ya establecida debía aprobar los planes de estudio de las carreras y programas de las nuevas instituciones, y tomar exámenes a los alumnos al término de cada semestre y, al final de un programa, un examen de grado o título. A diferencia de los sistemas de supervisión en otros países, las nuevas instituciones privadas no quedaban afiliadas a las instituciones examinadoras, sino que mantenían su independencia, salvo por los exámenes y por el control que ejercía la examinadora sobre el contenido de los planes de estudio.

Este procedimiento resultó ser problemático. Limitó, contra los deseos del gobierno militar, el crecimiento de las universidades privadas, que en toda una década no consiguieron alcanzar en conjunto 20.000 estudiantes matriculados. El sistema de examinación era caro para la entidad examinada, que debía pagar tanto los honorarios de los examinadores como las tarifas de las universidades que ellos representaban. Además, el financiamiento del sistema por los examinados conformaba un escenario de conflicto de interés para los examinadores, lo que se agravó cuando algunas universidades descubrieron que las tarifas de examinación podían ser una interesante fuente de ingresos, y comenzaron a aceptar compromisos de examinación muy por encima de sus capacidades de supervisión. Hacia fines de 1980, cinco universidades examinaban una docena de instituciones cada una.

Hacia fines de la década de 1980 las críticas a este mecanismo de supervisión subrayaban su incapacidad de permitir el crecimiento de la ESP, los obstáculos que ponía a la innovación curricular, y la mala calidad de algunos procesos de examinación. Una nueva legislación de educación superior aprobada en 1990 sustituyó por completo el procedimiento de supervisión. Se creó un organismo público autónomo, llamado Consejo Superior de Educación, compuesto mayoritariamente por académicos, y se le puso a cargo de supervisar a las instituciones privadas por un periodo de hasta 11 años contados desde el inicio de sus actividades académicas. Si al cabo de ese plazo el desarrollo de la institución era satisfactorio a juicio del Consejo, éste le otorgaba la plena autonomía a la institución, lo que la habilitaba para otorgar independientemente toda clase de grados académicos y títulos profesionales. Si la trayectoria de la entidad no era satisfactoria, el Consejo disponía la revocación de su autorización para operar.

Entre 1990 y 2008 el Consejo Superior de Educación cerró 15 universidades y 24 institutos no universitarios de educación superior. Un estudio de los fundamentos de esas decisiones⁶ revela que los problemas más recurrentes en estas instituciones fueron las deficiencias en infraestructura, recursos de aprendizaje y dotación de profesores. Esto, a su vez, era resultado del fracaso en matricular alumnos en número suficiente para financiar estas inversiones. En promedio, una universidad fallida tenía 818 alumnos al tiempo de ser decretada su clausura (los institutos eran aún más pequeños), y ofrecían en promedio sólo siete programas de estudio.

Esta evolución del régimen de supervisión ilustra el tema de “regulación demorada” que caracteriza mucha de la formulación de política en torno a la ESP alrededor del mundo⁷. Pero mientras en muchos países la ESP surgió sin regulación alguna, o en los intersticios de leyes ambiguas, en Chile la regulación fue clara desde el comienzo, sólo que no resultó apropiada para la trayectoria de crecimiento y diversificación que el gobierno esperaba para la ESP. La calidad era un problema, pero no por la existencia de proveedores inescrupulosos vendiendo credenciales. Lo que estaba en discusión era más bien la calidad del sistema de supervisión.

Hacia fines de la década del '90, la calidad de las instituciones de educación superior había vuelto al centro del debate de políticas. La autonomía recibida del Consejo Superior de Educación permitía a las instituciones privadas crear todo tipo de programas en todo el país, muchos de ellos precarios. Varias universidades estatales, presionadas financieramente, también habían recurrido a la proliferación de programas en lugares muy lejanos de sus sedes principales. Ello empujó la creación de un sistema de acreditación voluntaria en 1998, reforzado y expandido en 2006, abierto a instituciones públicas y privadas por igual. La existencia de un único sistema de acreditación ha tendido a borrar las fronteras entre lo público y lo privado, especialmente ahora que el grupo de 15 universidades con mejores resultados de acreditación incluye a varias universidades privadas nuevas en un mismo grupo con universidades estatales y con privadas subsidiadas.

¿Es la ESP diferente a la educación superior estatal?

La acreditación no es el único factor igualador. Como ya se ha explicado, ambos sectores deben obtener su financiamiento principal del mercado, lo cual también actúa como una poderosa fuerza homogenizadora. Con todo, la diversificación de la educación superior chilena ha sido ya por 30 años un objetivo de política pública, en el entendido que la diversidad de funciones y usuarios que la educación superior moderna necesita atender reclama instituciones de muy diverso perfil. Originalmente, el surgimiento de la ESP incrementó la diversidad de un sistema que venía de medio siglo de dinámicas homogenizadoras. Las nuevas universidades privadas, con baja capitalización inicial, se organizaron como *colleges* de pregrado en carreras que requerían baja inversión en infraestructura y equipos. La multiplicación del número de universidades y la creación de un sector técnico de instituciones dedicadas a los programas técnico-profesionales abrieron oportunidades de que se desarrollaran nuevas misiones y tipos de programas.

Sin embargo, el desmembramiento en 1981 de la Universidad de Chile y de la Universidad Técnica del Estado para darle vida independiente a sus sedes regionales creó 14 pobremente financiadas universidades estatales a lo largo del país, varias de las cuales arrastran desde entonces problemas de dotación académica, infraestructura y equipamiento. Otro tanto ocurrió cuando la Pontificia Universidad Católica de Chile liberó en 1992 a tres de sus sedes para que se convirtieran en universidades independientes.

Así las cosas, existen universidades precarias tanto en el sector público como en el privado. En el otro extremo de la distribución, los rankings de universidades ubican en los primeros lugares a una combinación de universidades de todo tipo.

Por otro lado, las características de los estudiantes ya no difieren sistemáticamente entre los que están en la ESP y los que estudian en universidades públicas. Con la excepción de una pocas universidades públicas y privadas que se encuentran en la cima del prestigio institucional y son, por lo tanto, altamente selectivas⁸, el estudiantado del grueso de las instituciones es muy diverso, lo que se reforzó en 2005 con la introducción de un sistema de crédito bancario garantizado por el gobierno para el pago de los aranceles de estudios en todo tipo de instituciones acreditadas.

Nada de lo anterior pretende sugerir que la educación superior chilena no está estratificada según prestigio y función. De hecho, los indicadores de resultados de investigación y educación de postgrado muestran que la mayor parte de la investigación y la formación de capital humano avanzado se lleva a efecto en las 8 universidades públicas y privadas más antiguas. Lo que sucede, en cambio, es que en Chile, a diferencia de la generalidad de los países con nuevos sectores de ESP, la estratificación corta a través de las distinciones de lo público y lo privado.

⁸ Brunner, J. J., & Uribe, D. (2007). *Mercados Universitarios: El Nuevo Escenario de la Educación Superior*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.

¿Cuáles son los temas en la agenda de políticas públicas en torno a lo público y lo privado en educación superior?

⁹ Slantcheva, S., & Levy, D. C. (Eds.). (2007). *Private Higher Education in Post-Communist Europe: In Search of Legitimacy*. New York, NY: Palgrave-MacMillan.

¹⁰ Serrano, S. (1994). *Universidad y Nación: Chile en el Siglo XIX*. Santiago, Chile: Editorial Universitaria, pp. 229-39.

Durante la mayor parte del siglo 20, la distinción entre lo público y lo privado en la educación superior de Chile fue neutralizada por un sistema de financiamiento público no discriminatorio. En estos días, el factor que diluye las diferencias observables entre los dos sectores es el opuesto: autofinanciamiento y profunda mercadización a lo largo de todo el espectro. Adicionalmente, a diferencia del patrón típico de la ESP en otros lugares, no existe una clara diferenciación de misión y funciones entre los dos sectores, en la medida que las universidades privadas más antiguas han desarrollado la investigación y han cubierto todas las áreas del conocimiento en el pregrado y el postgrado, y las universidades privadas nuevas están crecientemente haciendo lo mismo, mientras que hay universidades estatales que son en verdad *colleges* de pregrado.

La legitimidad del sector privado, todavía contenciosa en la ESP a nivel global⁹, no es cuestionada en Chile. Las profundas raíces históricas de la educación privada, tanto escolar como postsecundaria, el prestigio de sus exponentes más consolidados, los resultados de su acreditación, y su posición como sector mayoritario contribuyen a afirmar una sólida posición social.

No obstante las fuerzas homogenizadoras, la limitada diferenciación funcional, y la legitimidad del sector privado, existe una brecha entre lo público y lo privado. Como lo sugiere la evolución de la doctrina constitucional del estado docente reseñada arriba, los respectivos roles del estado y del sector privado en educación han sido objeto de debate a lo largo de la historia de Chile¹⁰. Los grandes números de alumnos que estudian en instituciones privadas (no sólo en la educación superior, ya que 56 por ciento de la matrícula escolar está en el sector privado) mantienen el tema en el centro de la política educacional.

La cuestión de cuál es y cuál debiera ser la diferencia entre educación estatal y educación privada está muy en el centro de la noticia en Chile en estos días. En el caso de la educación superior, los rectores de las universidades públicas reclaman del gobierno un “nuevo trato” que las libere de las regulaciones administrativas que limitan su agilidad, y aumente el financiamiento público a 50 por ciento de los presupuestos de sus universidades. A cambio de ello, las universidades consentirían en dar al gobierno una mayor injerencia sobre la misión, el gobierno, y los planes estratégicos de las universidades estatales. Los rectores de estas universidades también han sugerido que debieran ser revisados los subsidios operacionales a las universidades privadas, ya que hay varias privadas que reciben por este concepto más apoyo que algunas públicas.

Informes recientes de política de educación superior en Chile emanados de una comisión presidencial y de un equipo de la OCDE y el Banco Mundial han indagado en el problema de la relación entre el gobierno, sus universidades, y el sector privado. Sus recomendaciones incluyen revisar los órganos de coordinación y formulación de políticas del sistema, para hacerlos más representativos y eficaces, y sujetar el financiamiento público de la educación superior a reglas y principios racionales, tales como la contribución que cada universidad pueda hacer a la generación de bienes públicos como la investigación, la extensión, o la educación de los pobres, en sustitución de las bases puramente históricas del modelo actual. Algo de esta filosofía de financiamiento, por la cual el Estado “compra” los servicios que requiere del mejor proveedor, sea público o privado, está alineada con la actual economía política de Chile, y ha sido implementada con éxito en educación y en otros sectores. Si estas políticas no discriminatorias prevalecen, ellas impulsarán el desarrollo del sector privado como socio del Estado.

Referencias

- Bernasconi, A., & Fernández, E. (2008). Das Sterben Privater Universitäten in Chile. *Die Hochschule*, 17(2), 71-83.
- Brunner, J. J. (1986). *Informe Sobre la Educación Superior en Chile*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Brunner, J. J., & Uribe, D. (2007). *Mercados Universitarios: El Nuevo Escenario de la Educación Superior*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Geiger, R.L. (1986). *Private Sectors in Higher Education: Structure, Function, and Change in Eight Countries*. Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press.
- Levy, D. C. (1986). *Higher Education and the State in Latin America: Private Challenges to Public Dominance*. Chicago, Illinois: University of Chicago Press.
- Levy, D.C. (2005). Conclusion: Observations from the Field. In G. A. Philip & D. C. Levy (Eds.), *Private Higher Education: A Global Revolution*. Rotterdam, Sense Publishers, pp. 283-292.
- Levy, D. C. (2009). Growth and Typology. In S. Bjarnason, et al. (Eds.), *A New Dynamic: Private Higher Education*. Paris: UNESCO, pp. 1-28.
- OECD (2009). *Tertiary Education in Chile, Reviews of National Policies for Education*. Paris: OECD
- Serrano, S. (1994). *Universidad y Nación: Chile en el Siglo XIX*. Santiago, Chile: Editorial Universitaria, pp. 229-39.
- Slantcheva, S., & Levy, D. C. (Eds.). (2007). *Private Higher Education in Post-Communist Europe: In Search of Legitimacy*. New York, NY: Palgrave-MacMillan.

BOLETÍN DE POLÍTICAS – PPES es producido por el Programa Anillo de Ciencias Sociales (SOC-01) sobre Políticas de Educación Superior que tiene su sede en la Universidad Diego Portales y en el cual participan asimismo las Universidades Alberto Hurtado, Andrés Bello de Talca y de Viña del Mar.

COMITÉ EDITORIAL: Andrés Bernasconi, José Joaquín Brunner, Oscar Espinoza, Enrique Fernández, Luis Huerta, Manuel Krauskopf, Juan Pablo Prieto y Felipe Salazar.

EDITOR JULIO 2010: Andrés Bernasconi, Universidad Andrés Bello.

NOTA: El presente número está basado en el Capítulo 2 del libro *The Global Growth of Private Higher Education*, ASHE Higher Education Report Series, que será publicado próximamente. Las opiniones y los análisis contenidos en el Boletín son de exclusiva responsabilidad del editor de cada número.