



4 DE NOVIEMBRE DE 2016

# HACIA LA RECONSTRUCCIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA

ELEMENTOS PARA DEBATIR LA REFORMA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

UNIVERSIDAD DE CHILE  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
Comisión Técnica de Reforma a la Educación Superior



# 1. Índice

|                                                                                |    |
|--------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Índice .....                                                                | 1  |
| 2. Resumen ejecutivo .....                                                     | 2  |
| 3. Análisis del Proyecto de Ley de Educación Superior .....                    | 10 |
| a. Introducción .....                                                          | 10 |
| b. Institucionalidad .....                                                     | 14 |
| c. Aseguramiento de la calidad .....                                           | 18 |
| d. Financiamiento y gratuidad .....                                            | 20 |
| e. Lo público y lo estatal .....                                               | 22 |
| f. A modo de síntesis: el proyecto como aprendizaje subsidiario.....           | 25 |
| 4. Propuestas de cambio .....                                                  | 28 |
| a. Consideraciones sobre la elaboración de propuestas .....                    | 28 |
| b. Consideraciones sobre las propuestas elaboradas.....                        | 30 |
| c. Elementos a profundizar en propuestas de cambio en educación superior ..... | 32 |
| 5. Referencias .....                                                           | 37 |

## 2. Resumen ejecutivo

El Gobierno ha presentado un proyecto de Ley de Educación Superior que busca implementar un conjunto de cambios en la institucionalidad, el aseguramiento de la calidad y el financiamiento de la educación superior. Las autoridades se han propuesto una reforma ambiciosa que busca recuperar la confianza de los ciudadanos con la educación superior chilena. La falta de horizontes compartidos, la masificación desregulada e inequitativa, el debilitamiento de la educación pública, el endeudamiento de las familias y la creciente privatización, son factores cruciales para entender la crisis de confianza que afecta al actual sistema de educación superior. La política de educación superior no ha sufrido cambios estructurales desde la reforma de 1981, siendo para la actual sociedad chilena una prioridad la educación pública. La Universidad de Chile ha sido líder en el país en materia de educación pública desde su origen, siendo fundamental en el actual proceso de cambios el que su comunidad académica active el conjunto de talentos, habilidades, conocimientos y experiencias para ser protagonistas del actual proceso de reforma.

Este informe ofrece un análisis crítico del Proyecto de Ley del Gobierno considerando una interpretación socio-histórica de sus antecedentes desde la reforma de 1981. Los ajustes que han ocurrido en las instituciones, financiamiento, provisión de educación, aseguramiento de la calidad y un conjunto de acciones que han tenido como foco la ampliación de la cobertura del sistema en su conjunto. El informe espera ser un aporte a la discusión que la Facultad de Ciencias Sociales realice respecto del Proyecto de Ley de Educación Superior, proporcionando las bases para una visión compartida de las implicancias de tal proyecto en materia de Educación superior en lo general y de la educación pública en lo particular.

El Informe se estructura en tres ejes temáticos. El primero, como introducción, se refiere al espacio que ocupa el sistema de educación superior desde fines de la década de 1960, sus sentidos, transformaciones, orientaciones, intereses y conflictos. Desarrolla una interpretación socio-histórica de su tránsito desde un sistema elitista a uno masivo. Los análisis de esta coyuntura consideran tanto las continuidades como las rupturas en el proceso de modernización del sistema. El segundo presenta un análisis crítico del Proyecto de Ley de la Educación Superior propuesto por el Gobierno actual. La institucionalidad, el aseguramiento de la calidad, financiamiento y gratuidad y lo público y lo estatal son abordados en sus diferentes articulados, dimensiones y componentes, seguidos de una síntesis crítica de sus alcances y limitaciones. Finalmente, el tercero presenta un conjunto de ideas que sintetizan el horizonte de sentido que el Equipo vislumbra como centrales para el proceso de discusión institucional y nacional y advierte de qué forma pueden ser abordadas en el debate académico, político y legislativo, vinculadas a las prioridades en materia de institucionalidad, financiamiento, aseguramiento de la calidad, cobertura, así como en materia de educación pública.

Este informe se elabora en el marco de una Comisión de servicio que el equipo de Decanatura de la Facultad de Ciencias Sociales ha definido a los fines de la discusión institucional que la Universidad se ha dado en la materia. Sus propósitos, avances, análisis e ideas de futuro que en ella se desarrollan han sido consensuadas y discutidas con el Equipo de Decanatura, encabezado por el Decano Roberto Aceituno y el Director Académico Sergio Flores.

El equipo académico a cargo del Informe es integrado por: Victor Orellana (Departamento de Sociología), Teresa Matus (Carrera de Trabajo Social), Christian Miranda (Departamento de Educación), Juan Williams (Profesional del Departamento de Asuntos Estudiantiles) y Marjorie Cuello (Profesional de apoyo Técnico).

Este documento se socializa bajo la responsabilidad de la decanatura de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile.

### *a. Análisis del Proyecto de Ley*

La principal conclusión de nuestro análisis es que nos encontramos frente a un proyecto que en la realidad concreta es un ajuste regulador y no una reforma. Entendemos como reforma un cambio estructural y, en este sentido, las modificaciones que propone el Proyecto se ajustan a las dinámicas del mercado sin considerar un cambio paradigmático y las dimensiones sociales e históricas del sistema de educación superior. La contradicción entre un ánimo de cambio profundo y paradigmático, expresado en el mensaje de la Ley, y su articulado, da cuenta de la naturalización de las categorías de análisis y de elaboración de política propias del modelo imperante hoy. De este modo, el presente análisis, junto con pretender develar el discurso vacío de reforma mediante una interpretación socio-histórica del sistema, busca proporcionar insumos para la superación y transformación de este, es decir, se apunta a una problematización del paradigma, además del análisis crítico del actual proyecto. En ese sentido, sólo comprendiendo las bases históricas de la educación superior actual, es posible comprender las limitaciones del paradigma que le es propio, y entonces, principiar una genuina transformación.

Nuestra lectura del Proyecto de Ley presentado por el gobierno se sostiene en torno a cuatro observables

- **Consolida el panorama actual de la educación superior**

En la medida que la propuesta encuentra su eje en instituciones de regulación, financiamiento (gratuidad) y fiscalización, y no en la provisión, supone que son los planteles actuales, con sus dinámicas conocidas por el país, son los encargados de formar a la gran mayoría de los profesionales chilenos. De tal manera la expansión del sector privado y lucrativo, como base para la educación superior masiva que hoy tenemos, queda naturalizada, y limitado entonces el esfuerzo del legislador por las condiciones de operación de dicho sistema. La idea de educación superior como derecho se hace efectiva a través de la provisión privada como opción mayoritaria, asegurando el carácter subsidiario de la política educativa.

- **Niega la reconstrucción de la educación pública como eje de una reforma democrática**

En la misma perspectiva, la opción explícita por reconocer y consolidar el proceso de masificación reciente de mercado resulta la contracara de una negada reconstrucción de la educación superior pública. Aunque relevante en el mensaje de la Ley, la educación pública recibe escaso tratamiento en el articulado, sin que se derive de ello su transformación, modernización, financiamiento responsable y crecimiento. Peor aún, las transformaciones sugeridas del gobierno de las instituciones estatales amenazan con disminuir sus grados precarios de autonomía e independencia de las autoridades de turno.

- **Reduce el concepto de calidad a las necesidades de mejorar la competencia**

En el Proyecto subyace un enfoque sobre el problema de la calidad que asume una alta complejidad del sistema, asociada a una crítica a la educación superior existente, como estructura e institucionalidad. No se entra en el fondo de los principios estructurales, esto es, la centralidad de los actores privados en su fisonomía, ni en el tipo de educación superior al que se asocia una idea de calidad. El actual proyecto dota al sistema de aseguramiento de la calidad de mayor poder de control y regulación, incentivando una mejor competencia allí donde ésta no ocurría o se basaba en información objetiva, o bien, reemplazando las definiciones de los actores con estándares elaborados por el Estado, allí donde los sujetos no son capaces de comportarse como se espera. La proyección de un esquema gradacional de calidad comprueba esta hipótesis e institucionaliza educaciones de tipo A, B, C y D, explícitamente consideradas así en el proyecto. En esta lógica, las acciones comprometidas en el proyecto son medidas de continuidad, mejora y fortalecimiento del cuestionado aseguramiento de la calidad, sin una mirada sustantiva en los problemas de la mejora, la transformación de la docencia, la pertinencia de la investigación o la vinculación con el medio.

- **Limita la esfera decisional a cúpulas tecnocráticas e intereses particulares**

Con conciencia de que la obligación por parte de las instituciones privadas para acceder a recursos públicos es la provisión de un derecho social, el Proyecto de Ley resulta basado en una desconfianza estructural a los planteles que proveen educación superior. La contradicción entre intereses privados –de la naturaleza que sea- y responsabilidades públicas se resuelve con una inusitada intromisión tecnocrática en las instituciones, desde el copamiento de su gobierno en el caso de las estatales hasta la elaboración de estándares, intervención, fijación de precios y de cantidades de compra de matrícula por parte del Estado, reemplazando tanto las lógicas de coordinación democráticas como las de mercado con definiciones técnicas. Esto, en lugar de expandir la esfera decisional de la educación superior chilena, hoy cooptada por intereses privados, la reduce aún más, en cuanto empodera instituciones que no son directamente electas por la ciudadanía, ni representan a intereses explícitos que deban una contraloría pública de sus acciones. El Panel de Expertos que fija los aranceles, el Consejo de la Calidad que determina estándares y acredita, la Superintendencia que vigila y decide la pertinencia de fijar un Interventor; todos estos poderes concentran una alta determinación en la educación superior proyectada en régimen, sin que representen ni a actores educativos o universitarios ni a la ciudadanía o a la deliberación pública. Dicha expansión estatal no significa retroceso del mercado ni de la educación privada, dándose el hecho objetivo que más mercado no es, necesariamente, menos mercado ni más educación pública democrática.

La contradicción más sustantiva del Proyecto de Ley es que, en la medida que busca garantizar derechos públicos a través de movilizar intereses privados –los que proveen la mayor parte de la matrícula de la educación superior chilena-, queda atrapado entre la libertad de mercado que dichos planteles exigen, asociada en nuestro país no al mercado como lo entiende la doctrina neoliberal, sino al manejo y acceso directo de amplios recursos públicos; y el copamiento tecnocrático sobre su operar, que supone la ausencia de un soporte socio-cultural en dichas instituciones en que su acción legítima y natural sea compatible con los fines públicos deseados.

Como recuerda Habermas, la expansión tecnocrática sobre la esfera pública deliberativa, en este caso, sobre la necesaria relación comunicativa inter-subjetiva que resulta capaz de producir conocimiento y difundirlo, con la finalidad incluso de mejorarla, no puede sino apagarla, limitando las capacidades creadoras y edificantes de la educación superior chilena (Habermas, 1999a, 1999b). El Proyecto, entonces, constituye un ejercicio original en la experiencia comparada de control externo y tecnocrático sobre un sistema de educación superior igualmente original en su expansión y modernización reciente, vinculada a intereses de mercado que dependen, a su vez, de recursos públicos. Sigue la línea de una expansión tecnocrática sobre las relaciones comunicativas, con resultado poco claro en su viabilidad. Pero de no tomar ese camino, el Proyecto ignora la reconstrucción de la educación pública, y supone mantener la subvención de cuantiosos recursos públicos a un sistema que, como es de conocimiento público, no logra transformar dicha inversión en una educación superior a la altura de las necesidades y expectativas ciudadanas. Es por ello que este Proyecto de Ley no constituye una respuesta genuina a la crisis de confianza de los ciudadanos sobre la educación superior chilena; tal recomposición de confianza supone, necesariamente, una ampliación de la esfera deliberativa, esto es, la inclusión de la educación superior en la esfera democrática y no en la tecnocrática. Esto obliga a considerar la reconstrucción de la educación superior pública el eje de la reforma. Y eso es justamente lo que el Proyecto presentado impide hacer.

#### *b. Elementos para pensar propuestas de cambio*

La tarea de transformar nuestra educación superior resulta imposible si no se combinan dos cuestiones: la regulación eficaz del sistema como conjunto, y la reconstrucción de la educación pública con el horizonte de hacer de ella el sector dinámico y hegemónico de la educación superior chilena. Según hemos visto, se trata de cuestiones distintas, que no pueden derivarse mecánicamente la una de la otra. No obstante, estas tareas no son equivalentes en importancia. Es la segunda la que da sentido a la primera, en la medida que a través de la educación pública el país construye la educación que decide darse, sin que ello sea posible de agotar en el funcionamiento adecuado y democrático de legítimos proyectos particulares. Mientras que por su naturaleza, la función de regulación y estandarización es esencialmente negativa y general -no puede reemplazar la libertad de los sujetos-, la construcción de una educación pública nueva obliga a una formulación pública en positivo, tanto en políticas generales como en aspectos específicos. Es un ejercicio de libertad pública, justamente el que está menos elaborado, por cuanto resulta intencionadamente desplazado por el paradigma dominante. Es a esto que nos parece que la Universidad de Chile debe dedicarse centralmente, sin abandonar tampoco el problema de la regulación y el control del sistema en su conjunto. Esto implica que la educación privada seguirá existiendo, y debe ser un imperativo de las instituciones públicas construir una nueva relación con ellas, en que colaboren con la democracia y los fines públicos. El aporte estatal a ciertas instituciones privadas se mantendrá al menos, y no resulta realista ni deseable esperar otra cosa. Pero, con la dificultad que tal transformación de la educación privada tiene, dicha tarea no resuelve por sí sola la construcción de una nueva educación superior pública, que debe ser el eje de las preocupaciones de una reforma democrática.

Distintas instancias como el Consejo de Rectores (CRUCH), el Consorcio de Universidades del Estado (CUECH), el Senado Académico de la Universidad de Chile, y la Confederación de Estudiantes de Chile (CONFECH) han intentado una elaboración integral de propuestas de cambio.

Aunque dispares en nivel de elaboración y con diferencias internas, tales propuestas tienen los siguientes ejes comunes:

- **La crítica del modelo de mercado imperante hoy en la educación terciaria**, del crecimiento inorgánico que éste supuso y de las consecuencias que tuvo incluso en las instituciones tradicionales. Más específicamente, se pronuncian por transformar los instrumentos de financiamiento que han sido el pilar de dicho modelo, pasando de subsidios a la demanda a aportes institucionales como política de financiamiento central.
- **Se propone la necesaria reconstrucción del sistema público.** Eje fundamental de los documentos de la CONFECH, del CUECH y del Senado de la Universidad de Chile, también se consigna en la propuesta del CRUCH, aunque no exista en estos trabajos una fórmula concreta sobre el diseño de la educación pública (qué instituciones la integran, cómo se organiza, etc.).
- **Hay una preocupación fundamental por enfrentar de manera sustantiva el problema de la calidad de la educación superior.** En todas hay consenso en superar un esquema limitado al aseguramiento de la calidad –integrándolo-, en una política de mayor densidad y ambición sobre este punto, que incorpore en la definición de calidad elementos intangibles y de pertinencia. Es decir, que la preocupación por la calidad suponga una deliberación pública mayor sobre educación superior, y no se limite a una comprobación de suficiencia de adecuación medios-fines en las instituciones, orientada fundamentalmente a viabilizar el operar del mercado. Es consenso también que las exigencias de calidad deben ser más firmes, sobre la base de una preocupación por la mejora, que comprometa al Estado a invertir en planes de mejoramiento en caso de que instituciones públicas o de interés público no alcancen los niveles esperados.
- **Se propone la democratización del acceso a las instituciones.** Sin tampoco una fórmula concreta de consenso, en todos los textos se puntualiza que el acceso a la educación superior no puede ser impedido o alterado por el contexto social en que a los jóvenes les tocó desarrollarse, adecuando los mecanismos de selección al efectivo trabajo de los postulantes, que se sabe resulta invisibilizado por el peso de la herencia social en las mediciones tradicionales de desempeño. Aunque en algunos casos se sugiere el fin de todo mecanismo de selección, no hay acuerdo sobre ese punto en los documentos.
- **Se releva la descentralización y la necesidad de reconstruir las instituciones regionales.** Los documentos destacan esto y llaman a desarrollar planes de mejora y fortalecimiento para planteles regionales, muchos de ellos en crisis.
- **Se manifiesta la necesidad de una mayor participación de las comunidades académicas en el gobierno de las instituciones.** Aunque no hay una fórmula concreta que resulte de consenso, sí existe una preocupación explícita por aumentar el grado en que las comunidades y los estamentos participen de las instituciones: en primer término sus académicos, pero también los estudiantes y los trabajadores.

Comprendidos de manera global, estos elementos constituyen un punto de partida que la Comisión considera necesario e ineludible para abordar el problema de la elaboración de propuestas. Pero dicho esto, los documentos analizados adolecen de falta tanto de convergencias concretas como de un grado de elaboración suficiente para enfrentar los debates concretos legislativos y de política educativa que una reforma a la educación superior demanda. En tal

perspectiva, adelante se indican algunas ideas fuerza sobre las cuales se propone profundizar el grado de elaboración, y trabajar en fórmulas de mayor consenso entre los actores que buscan una reforma democrática.

Para dicho horizonte se debe pensar en un sistema de educación superior pública moderno, que sea capaz en este tiempo histórico de hacerse cargo de las necesidades del país. Como reza el lema de la Universidad de Chile, una institución dedicada a las necesidades de Chile y de su pueblo necesariamente debe asumir, en el siglo XXI, la masividad de su matrícula, y por ende, un grado de apertura mayor a la sociedad que el que hasta hoy tiene. La inercia de su carácter elitario, su rechazo -explícito o implícito- a dicho desafío resulta la mejor arma de los defensores del mercado. Sabemos que el mercado ha incumplido la promesa de abrir el conocimiento a la sociedad, pero se trata, justamente, de cumplirla a través de las instituciones públicas y democráticas. No de negarla.

Evidentemente, una transformación de tales características no puede fundarse en la organización y sostén actual de la educación superior pública. Si las instituciones públicas no se masificaron al ritmo de las expectativas y necesidades sociales, fue justamente porque en un diseño de mercado tendieron a proteger su carácter elitario o selectivo, garante de una condición distintiva en el acceso a recursos. La competencia de ellas con el sector privado, y entre sí, atizó su ensimismamiento, y facilitó la ruptura de la educación superior actual, entre un sistema lucrativo y masivo y uno histórico de mayor calidad, pero más pequeño. De tal manera, la exigencia de condiciones públicas básicas, como son la estabilidad de los recursos, el compromiso permanente del Estado con sus planteles, y la transformación de la lógica competitiva en una de colaboración y división organizada del trabajo; no pueden orientarse en una dirección corporativa, de aseguramiento de la actual situación selectiva de mercado, sino justamente entenderse como la base para una necesaria transformación interna de todas ellas. La construcción de una relación sana entre Estado y educación superior pública, entonces, deviene condición necesaria para una transformación y ampliación de su peso en la sociedad, sin que tenga, necesariamente, un fin político en sí mismo.

Esto implica dos disposiciones distintas, aunque relacionadas.

Primero, la educación superior pública debe tener la disposición para **pensar en toda la sociedad y sus necesidades**, y no sólo en sus cohortes de rendimiento más destacado, o en ciertos nichos académicos o círculos de la sociedad. Aunque ello no involucre una matrícula universal en lo inmediato (lo que implicaría caer en la trampa de las soluciones inmediatistas e irresponsables), tal preocupación debe llegar a las actividades de investigación y de extensión, de creación cultural, de docencia, de formación de posgrado. Así, es necesario avanzar desde apelaciones genéricas a un “Plan de Desarrollo Nacional” a una preocupación concreta por aportar en su formulación, tensando para ello las nutridas capacidades -de las más significativas del país- que tienen nuestras instituciones.

Segundo, las instituciones públicas deben tener una disposición para su **transformación interna**, que implique una mayor amplitud a las dinámicas sociales. Históricamente en nuestra región, con la salvedad de la reforma dictatorial, los grandes cambios a la educación superior han sido endógenamente producidos. Esto significa que las fuerzas de avanzada de cada ciclo histórico han presionado a las de conservación, al interior de estas instituciones, gatillando movimientos de

reforma. Sólo la porosidad de la educación superior a estas fuerzas progresivas de la sociedad puede dar lugar a una transformación edificante, que efectivamente movilice los sentidos y las capacidades de nuestras instituciones, fundamentalmente acciones de tipo comunicativo, y no se limite a la inocencia tecnocrática que decreta su transformación externamente. En el presente, esto implica la disposición de cobijar una mayor heterogeneidad tanto en el estudiantado como en el profesorado, en complejizar nuestra vida interna, y en dotarle de un ritmo propio de una institución que se perfila para ser el eje del desarrollo intelectual y cultural del país. Esto tendrá como consecuencia una suerte de revolución de la vida académica interna, que convocará la creatividad para transformar la docencia y la investigación, las actividades administrativas, todo el funcionamiento de nuestras instituciones.

Si la educación pública debe disponerse a una preocupación más amplia por la sociedad, y a cobijar en mayor medida su heterogeneidad en sus propias instituciones, **debe repensarse el concepto de autonomía universitaria.**

La idea de autonomía universitaria, por su naturaleza, resulta imposible de ser definida a-históricamente. Desde la reforma de Córdoba -evento altamente constituyente no sólo de la identidad de la Universidad Pública Latinoamericana sino también de buena parte de la cultura política del siglo XX- la demanda de autonomía de la Universidad se entendió como independencia de la oligarquía y la conducción elitaria y conservadora que ella imponía a la vida académica e intelectual (Arocena & Sutz, 2000). Las universidades eran entonces un espacio de resistencia oligárquica contra los procesos de cambio y democratización social y política que en los años 20 tenían lugar en el continente. Las cúpulas del Estado y las cúpulas universitarias representaban la vieja sociedad que moría, y luego, la reivindicación de autonomía universitaria la posibilidad de que las fuerzas de la sociedad pudieran conducir los destinos culturales e intelectuales de nuestros jóvenes países.

Por eso la demanda histórica de autonomía no puede entenderse como un ensimismamiento universitario, o como una condición pre-secular de superioridad de la labor académica sobre el resto de las actividades humanas. Es autonomía de las élites y reivindicación de un mayor control social sobre la institución universitaria, como base de una determinación más amplia de los ciudadanos sobre sus instancias de creación cultural más avanzada. Dicho control no tiene fines puramente políticos, sino académicos: son las nuevas fuerzas progresivas de la sociedad del siglo XX, entonces, las que plantean la necesidad de un mayor desarrollo intelectual y académico, un desafío que sacudía la enmohecida estructura de universidades abocadas a la formación de abogados y administradores públicos, y dedicadas a la simple reproducción elitaria de tales cuadros antes que del desarrollo de nuestros países.

Pensamos necesario recuperar esta hebra de pensamiento sobre la educación superior, actualizándola a las situaciones actuales. En ese sentido, no se trata hoy de una reivindicación mecánica del co-gobierno, por ejemplo, sino de una búsqueda institucional por una relación directa entre educación pública y ciudadanía, que no se limite ni sea directamente un control Estatal y burocrático sobre las casas de estudio. Creemos como Comisión que las Ciencias Sociales deben alertar sobre el hecho que la relación de la educación pública debe pensarse con la sociedad antes que incluso con el Estado como aparato burocrático. Es dicha relación, como determinación no burocrática de la sociedad sobre sus instituciones de creación intelectual más

avanzadas, la que obliga a ir más allá de la presencia o ausencia de representantes estatales en los directorios o gobiernos universitarios.

Por supuesto, ello implica repensar el gobierno tanto de las instituciones como del sistema público de educación superior. Pero no se limita a eso. Menos en el siglo XXI, época en que la extensión de la Universidad sobre la sociedad es mayor, y por ende, más diversos los vasos comunicantes entre ciudadanía y creación intelectual. Al menos, esto supone recuperar la idea de extensión, y de responsabilización de la Universidad respecto de múltiples aspectos de la vida social. Desde las comunicaciones, con la recuperación de sus medios propios, hasta la cultura y el deporte, con su apertura a las formas espontáneas de creación cultural y deportiva de la sociedad. La instalación reciente de la Universidad de Chile de diplomados gratuitos avanza en tal dirección, en un sentido incipiente; habrá que discutir en qué medida la educación puede recuperar relación con la formación docente, con la educación obligatoria, con los diversos procesos de capacitación y desarrollo intelectual de la sociedad, etc. Luego, se trata de elaborar formas institucionales que cobijen la diversidad de la sociedad en la discusión sobre el sentido, los planes, los objetivos y las tareas de la Universidad. Aquellas formas institucionales están todavía por ser elaboradas, pero su concreción implicará una credibilidad mayor ante la ciudadanía, de una genuina vocación pública y no limitada a la presión corporativa por recursos estatales. Tal desafío supone una alta cuota de creatividad, de adaptar y recuperar para el presente lo mejor de la historia de la Universidad Pública Latinoamericana. Será difícil, pero no es imposible. Es a ese desafío al que están llamadas las fuerzas que se proponen una reforma educacional democrática.

### 3. Análisis del Proyecto de Ley de Educación Superior

#### a. Introducción

Es imposible comprender la educación superior sin considerar el espacio que ocupa y el sentido que tiene para la sociedad. Por esto mismo, no se pueden comprender sus transformaciones sin mirar los cambios que la propia sociedad experimenta. Desde sus formulaciones clásicas, las ciencias sociales han advertido sobre el hecho que la estructura de las sociedades y su cultura, dependen del sentido que le imprimen grupos sociales concretos, de cuya puja recíproca surgen determinadas orientaciones al desarrollo de dichas sociedades. La comprensión de aquellos intereses y proyectos, históricamente situados en sujetos y grupos sociales, y de los acomodos o conflictos entre ellos, resulta fundamental para dar cuenta de la realidad social, y dentro de ella, de la educación superior como fenómeno.

El presente informe intenta recuperar esta orientación en el análisis de la política de educación superior, sistematizando un abordaje desde las ciencias sociales que presenta e interpreta el Proyecto de Ley de Educación Superior recientemente enviado al Parlamento, como parte de un proceso de cambio de mayor alcance en la educación superior chilena.

Con riesgo de simplificar en exceso el problema, las sociedades contemporáneas experimentan procesos de modernización, históricamente impulsados por determinados grupos o alianzas sociales, que tienden a ampliar el espacio que la educación superior ocupa en ellas, transitando desde una enseñanza terciaria elitista, a una masiva. Las sociedades cuyo proceso de modernización se ancla en alianzas sociales más amplias como las forjadas en los pactos del bienestar, han tendido a incorporar a la educación superior en el ámbito público, extendiendo en ella los procesos de secularización y burocratización propios de la política moderna (B. R. Clark, 1991). De tal modo la educación superior se presenta como un espacio de integración social, sometido crecientemente a las reglas de la democracia. En el caso de Chile, la modernización y expansión de la educación superior se da en las etapas finales del ciclo desarrollista, justo en el momento de su ampliación social hacia segmentos populares. La Universidad Católica, epicentro de la reforma del 67, entra en crisis justamente en la medida que el carácter elitario y conservador de dicha institución ya no se corresponde con la fisonomía que el proceso de modernización, jalonado por la alianza nacional-popular, imprime al país (Garretón & Martínez, 1985). Y la propia Universidad de Chile, siendo pública, también experimenta dicha crisis (Vasconi & Reca, 1971).

Este proceso de modernización, que multiplica varias veces la matrícula pública, haciéndola eje del sistema, es interrumpido por el golpe de Estado de 1973. En lo que Moulián llama *revolución capitalista*, la dictadura impulsa un proceso de modernización de distinto signo, en la medida que es sostenido por otro grupo de actores sociales, con proyectos de sociedad distintos al imperante en la etapa desarrollista (Moulian, 1997). La preocupación por ampliar la educación superior y modernizarla sigue presente, pero adquiere otros rasgos. La reforma impulsada entonces se propone revertir los efectos de la Reforma Universitaria de 1967, cuya consigna más sentida era la de “Universidad para todos” (Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas [CRUCH], 1981) y

se dirige a dismantelar uno de los sistemas más fecundos de educación superior que había conocido América Latina hasta ese momento (Austin, 2003).

Las transformaciones realizadas al sistema de educación superior a partir de 1980 se propusieron, entre otras cosas, revertir la tendencia a la masificación de la matrícula universitaria en el sector público y acentuar la competencia académica (CRUCH, 1981). El dispositivo que racionalizaría y burocratizaría su funcionamiento no sería la política, sino la competencia y eventualmente el mercado. Ambas cosas perseguían hacerse cargo de un sistema que, a juicio de los reformadores, había crecido de manera desproporcionada y donde se juzgaba que las universidades públicas se habían vuelto ingobernables (Salazar y Leiby, 2013). Esta idea resulta coherente con la visión que tienen los reformadores de entonces sobre la etapa desarrollista, como un modelo ineficiente, capturado por el corporativismo de capas medias de empleo estatal y obreros sindicalizados, y sobre-politizado (De Castro, 1973; Guzmán & Larraín, 1981).

En un sistema universitario más selectivo como el que proponían, debía operar un restringido mercado como dispositivo coordinador. Ello suponía hacer de la Universidad una responsabilidad de individuos y particulares, antes que responsabilidad pública. De ahí la idea de *libertad de enseñanza* como derecho por parte de las personas para fundar proyectos universitarios, y la arancelización como medio de responsabilización del estudiante sobre el costo de sus estudios. La educación superior se reformó según el carácter subsidiario que se imprimía a todo el Estado. En tal sentido se privilegió el financiamiento a la demanda, instalando mecanismos de competencia académica que buscasen captar a los estudiantes con mejores rendimientos, y por ende, hacer rendir en la educación superior los beneficios de la competencia entre planteles privados y públicos (Ruiz, 2013). Complementariamente, se proscribió la posibilidad de lucrar para garantizar la seriedad de las universidades, intentando mantenerlas “fuera del comercio” (Salazar y Leiby, 2013, p. 14). Por su parte, se diversificaron los tipos de instituciones de educación superior, reconduciendo la creciente la demanda por estudios superiores hacia la educación técnica, cuyas instituciones -Institutos Profesionales (IPs) y Centros de Formación Técnica (CFTs)- estarían organizados como empresas comerciales y sí tendrían permitido lucrar (Ibíd.).

Estas orientaciones permitieron un veloz crecimiento del sistema técnico profesional de educación superior, pasando de una matrícula inexistente en 1980 a 117.780 en 1990, y un crecimiento restringido en la matrícula universitaria, pasando de 118.978 a 131.702 en el mismo periodo (Bernasconi y Rojas, 2004). Todo ello, con una preponderancia creciente de las instituciones de propiedad privada conectadas directamente con capitales nacionales -y posteriormente internacionales- y un desmembramiento de instituciones estatales como la Universidad de Chile y la Universidad Técnica del Estado (Austin, 2003). Un hecho significativo es que muchas de las nuevas universidades privadas estaban vinculadas directamente con autoridades de las universidades del Estado, designadas en ese período por el régimen dictatorial (Ibíd.).

Hacia fines de los años 80', habiendo expirado el veto del Ministerio del Interior para la creación de nuevas universidades, y cuando ya se proyectaba el fin del régimen dictatorial, se aceleró aún más la creación de nuevas universidades privadas. Sólo entre 1988 y 1989 se reconocieron 17 nuevas universidades, muchas de las cuales se erigieron sobre la base de IPs o CFTs previamente constituidos (Mönckeberg, 2013; Salazar y Leiby, Ibíd.).

A inicios de los noventa el nuevo gobierno civil instaló la preocupación por la regulación y fisonomía del sistema ante la rápida proliferación de este tipo de universidades. Una primera apuesta del gobierno de Patrio Aylwin fue la de “consolidar la base institucional” del sistema, impulsando un desarrollo cualitativo de la matrícula (Comisión de Estudio de la Educación Superior, 1991), pues hasta ese momento no habían estado “preocupados para nada de qué era lo que ocurría dentro de estas instituciones” (Brunner en Austin, 2003, p. 173). Ante la pérdida de centralidad de la educación pública, el Estado ya no se preguntaba por el tipo de educación superior que debía crear, sino más bien por las condiciones que debía fijar a los particulares.

La ampliación de la oferta de educación superior de la mano de las nuevas universidades redirigió parte de la creciente demanda por estudios superiores desde la educación técnico profesional hacia el sistema universitario (Bernasconi y Rojas, 2004). En efecto, y en cierto sentido por la ausencia de ayudas estatales, la expansión de la educación técnico-profesional de los años ochenta se detuvo y se revirtió en la década siguiente. Esta demanda se explicaría en parte por la ilusión que crearía el sistema de educación superior de generar movilidad social ascensional aún a costa del endeudamiento (Vivallo en Gaudichaud, 2015). El mayor prestigio social del universitario frente al técnico habría estado más a tono con una sociedad cuyo anhelo de mejora social se expresaba como pasaporte a los sectores medios (Ruiz Encina & Boccardo, 2014). Durante los 90, entonces, ingresaron al sistema universitario privado los sectores medios y altos que quedaban fuera de los planteles del Consejo de Rectores, altamente selectivos (Orellana, 2011).

Por su parte, luego de una considerable reducción presupuestaria durante la dictadura, tanto el gasto estatal como el privado en educación superior se fue incrementando considerable y aceleradamente desde el fin de la dictadura (Sobrero, 2012). Para el año 1997, ya se planteaba el aumento del gasto público al doble del crecimiento del PIB para los siguientes tres años, teniendo como objetivo ampliar la entrega de recursos a las universidades privadas vía nuevos mecanismos de financiamiento estudiantil (Salazar y Leiby, 2013). Bajo este espíritu, varios años más tarde, se crea en 2006 el Crédito con Aval del Estado (CAE), el cual pasa rápidamente a ser la principal fuente de financiamiento estudiantil de todo el sistema (Ruiz y Sáez, 2012). Para ese tiempo, unas pocas universidades privadas, ya recibían “considerablemente más recursos públicos que la mayoría de las universidades públicas” (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE], 2009, p 284). Es desde el año 2000 que principia una expansión acelerada de la enseñanza terciaria, la que expande su carácter social decididamente, de la mano de los recursos del CAE instalado en 2006.

Así las cosas, la ampliación del mercado en la educación superior en general y en el sistema universitario en particular, se fue volviendo un desafío a administrar para los sucesivos gobiernos de la Concertación, alentando la proliferación de instituciones privadas (Austin, 2003), ampliando los sistemas de financiamiento a la demanda (Brunner & Peña, 2008; Salazar y Leiby, 2013) y creando nuevas regulaciones para compensar deficiencias de ese mismo mercado (OCDE, 2009).

Ya para el 2012, el 69,9% de todo el financiamiento fiscal destinado a la educación superior consistía en financiamiento estudiantil, es decir, de la demanda, del cual más de un tercio correspondía al Crédito con Aval del Estado (Contraloría General de la República, 2012). Por su parte, del gasto fiscal total en esta materia, incluido el financiamiento a instituciones y a estudiantes, el 64,5% recayó en instituciones privadas (Ibíd.), mientras que dos tercios del total de

los fondos a nivel país provenían de fuentes también privadas (OCDE, 2012), particularmente de las familias.

Puestos en perspectiva, los lineamientos establecidos a inicios de los años 80 se han mantenido hasta la actualidad; pero mientras en tal época representaban una reconfiguración de la educación previamente existente, y la simple libertad de fundar nuevos planteles, hoy decantan en una educación superior nueva, estructuralmente dominada por el sector privado y de fines presumiblemente lucrativos. Esto implica que, con el término de la dictadura, los gobiernos civiles hicieron ajustes a este panorama, sin alterar mayormente sus fundamentos (Salazar y Leiby, 2013). El actor dinámico de la educación superior pasó a ser el sector privado, como en el resto de los espacios de la sociedad. El Estado ya no reflexionaría sobre la educación que se necesita, o la que se desea, sino sobre la justicia y calidad de la impartida por proveedores públicos o privados.

Más aún, y sobre todo desde 2005, las autoridades utilizaron la expansión de la educación superior como una demostración de democratización social. Se le atribuyó a la educación terciaria una carga simbólica relevante, por cuanto, en una sociedad sin derechos sociales ni prestaciones básicas garantizadas para los segmentos mayoritarios de la población, se proyectó su crecimiento como vehículo de movilidad social. No obstante, y a pesar de que hay evidencia académica que documenta un efecto positivo de la enseñanza terciaria -incluso incompleta- en los salarios (Meller, 2010; Mizala & Lara, 2013), la realización de estas aspiraciones ha terminado por volverse cada vez más difusa. En cierta medida porque tal efecto promedio positivo esconde una enorme heterogeneidad por carrera y tipo de institución (Mizala & Lara, 2013). Una gran parte de las nuevas instituciones ofrece una educación de cuestionable calidad, a un muy alto costo económico (Ruiz y Sáez, 2012), tanto para los estudiantes como para el Estado (OCDE, 2009).

El cumplimiento parcial de las expectativas no es la única consecuencia de la expansión de mercado de la educación superior. Sobre ella, y en especial, sobre las ayudas estudiantiles creadas de 2005 en adelante, se ha constituido un conjunto cada vez más reducido de grupos económicos propietarios de las instituciones que atienden a una cada vez más amplia porción de la matrícula. Son estos grupos los que se insertan en nichos de acumulación regulados por respaldo estatal y a la vez que son favorecidos por las fuertes expectativas de ascenso social de amplias capas de la población (Ruiz y Sáez, 2012).

Al día de hoy, la matrícula estudiantil es casi 10 veces mayor que en 1980, estando concentrada en un 85,6% en instituciones privadas de distinto tipo (Consejo Nacional de Educación [CNED], 2016). Las instituciones del Estado han perdido la preponderancia que alguna vez tuvieron y se han relegado a ser satélites del sistema. Por su parte, las instituciones privadas se han transformado en un negocio gigantesco para grupos económicos nacionales y extranjeros (Austin, 2003; Mönckeberg, 2013; Gaudichaud, 2015), expandiendo dentro de su redes de influencia a personeros de los distintos gobiernos, incluidos ex ministros de educación (Ruiz y Sáez, 2012; Salazar y Leiby, 2013), siendo uno de los mecanismos más típico el reclutamiento de agentes gubernamentales a los directorios de las universidades (Mönckeberg, 2013). En consonancia, se ha ido banalizando la distinción entre lo público y lo privado en los discursos de la política educativa, restringiéndola a un tema técnico de gestión y de fuentes de financiamiento (Sobrero, 2012).

En un contexto en el que este masivo sistema de educación superior se encuentra profundamente privatizado y regido por lógicas de mercado sostenidas legal y financieramente por el Estado,

donde grandes conglomerados económicos mantienen intereses e influencia directa sobre la política pública en el sector, el gobierno de Michelle Bachelet ha presentado un proyecto de Ley de Educación Superior que pretende consolidar y otorgar mayor legitimidad, ya no a las reglas constitutivas, sino al sistema mismo, es decir, al panorama que tal arreglo histórico produjo, a sus actores, a sus instituciones (Proyecto De Ley De Educación Superior, 2016). El Proyecto en su contenido, entonces, debe ser interpretado a la luz del derrotero anteriormente descrito, y por ende, evaluado según cuánto se aleje o acerque del patrón de modernización instalado por los reformadores de los ochenta, que han dado al sector privado el protagonismo de la masificación universitaria, en desmedro de los planteles públicos.

### *b. Institucionalidad*

Como se indica arriba, la fisonomía de la educación superior chilena es resultado de su reciente expansión, la que ha incrementado la participación de las instituciones privadas creadas con posterioridad a 1981. Del lado de la llamada “oferta”, entonces, la institucionalidad de la enseñanza terciaria ha pasado de ser principalmente pública y tradicional -el Consejo de Rectores<sup>1</sup>- a ser privada y de corta data. Este rasgo es consecuencia de las políticas instaladas en los años ochenta y profundizadas por los gobiernos civiles posteriores, que no contemplaron políticas de desarrollo para el sector público que hicieran de él un actor dinámico en la educación superior, y dirigieron paulatinamente el financiamiento a los estudiantes, facilitando la expansión del sector privado.

De ahí que los dilemas de la educación superior chilena, de 1990 en adelante, y en especial, aquellos que dicen relación con la satisfacción de los intereses públicos, estuvieran más vinculados a la institucionalidad de regulación de la educación superior -en genérico, privada o estatal- que a la de su provisión. Así fue que en 1990 la Comisión de Estudio de la Educación Superior, cuyo informe *Una política para el desarrollo de la educación superior en la década de los noventa*, pretendió dar una línea de política pública para el área que recogiera los consensos de aquel momento, refiriéndose fundamentalmente a la relación del Estado con la educación superior entendida de manera genérica, sin distinción esencial entre la pública y la privada (Comisión de estudio de la educación superior, 1991). A pesar de que dicha política no derivó en una Ley, constituyó el programa que seguirían intentos posteriores. La creación del Consejo Superior de Educación, que asumió atribuciones antes parte de las Universidades, fue parte de esta lógica, equiparando el modo en que el Estado se relaciona tanto con planteles privados como con los que son parte de él. Con la excepción del Proyecto de Ley Marco para las Universidades Estatales, de 1997, la preocupación fundamental de la política estuvo en el ámbito regulador (Brunner, 2008; Salazar & Leiby, 2013). De tal énfasis entonces surge la discusión sobre la acreditación y luego sobre el financiamiento, institucionalizándose ambos en la Ley de Acreditación promulgada en 2005 y el Crédito con Aval del Estado -entre otras ayudas estudiantiles- vigente de 2006 en adelante. Conceptualmente se elaboró la idea de un Estado Evaluador, que se separaba tanto del Estado Docente como del Estado Subsidiario, en la medida que daba la iniciativa a los particulares, pero actuaba regulándolos, en palabras de Brunner, *guiando al mercado* con políticas de incentivos, financiamiento, y control (Brunner et al., 2005).

---

<sup>1</sup> En el Consejo de Rectores se incluyen instituciones privadas, como se sabe. No obstante, siempre la educación pública fue mayoritaria en su matrícula.

La centralidad de la regulación del mercado de la educación superior, para que cumpla fines públicos en cuanto conjunto de iniciativas particulares, ganó preeminencia en el debate al grado de invisibilizar los problemas de las instituciones públicas. Esto incluso llega a cuestionar el sentido de su existencia (Persico, 1996), pues la función pública se asoció a las instancias de regulación. El financiamiento dejó de ser una característica de la institución (financiamiento vía presupuesto) y pasó a ser una ayuda focalizada hacia los estudiantes.

La relación de lo público con la regulación y el financiamiento estudiantil supone una dificultad adicional, puesto que la institucionalidad reguladora básica de un mercado complejo como este no fue diseñada por el gobierno militar. Esto, en gran medida, porque dicho sistema privado de mercado no emergía aún. La inexistencia de una Superintendencia, y un Ministerio de Educación débil en esta materia -por el peso histórico del Consejo de Rectores-, dificultaron que la regulación y el financiamiento vía *voucher* fuese siquiera posible. Por eso la respuesta de los gobiernos civiles posteriores fue crear, en distintos momentos, diferentes instancias además del ya mencionado Consejo de Educación, como la Comisión Nacional de Acreditación (legalizada en 2005), encargada del sistema de aseguramiento de la calidad, la Comisión INGRESA, encargada de administrar el Crédito con Aval del Estado, entre otras. Actualmente la educación superior depende de la División de Educación Superior (DIVESUP) del Ministerio de Educación. Pero tal espacio resulta incapaz de coordinar este verdadero enjambre de instancias reguladoras, creadas en diferentes épocas e instancias para distintos fines. De ahí que exista un consenso extendido sobre una suerte de crisis de institucionalidad, pero no tematizada así por la mermada presencia pública en la cobertura, sino por la incapacidad del Estado de guiar, regular, o siquiera lograr que los planteles privados se ajusten a la Ley.

Como una continuación de estos esfuerzos, y en su propio mensaje, buscando la consolidación del sistema de educación superior, el Proyecto de Ley actualmente en discusión articula en una formulación integrada el sistema de regulación y financiamiento, encargándole que de manera externa –como presión sobre los proveedores a cambio de reconocimiento, garantía de calidad o financiamiento- asegure que la educación superior cumpla fines públicos y funcione adecuadamente. Lo hace de este modo integrando con una pretensión armónica los distintos esfuerzos de regulación, supervisión y financiamiento, en base a una institucionalidad nueva. Es la institucionalidad de regulación del sistema el eje del Proyecto, y no el hipotético desarrollo de la provisión pública.

El Proyecto de Ley contempla para este fin la creación de una nueva a) Subsecretaría de Educación Superior, que reemplaza a la División de Educación Superior; de una b) Superintendencia, siguiendo el modelo de la educación escolar; y de una Agencia de Calidad<sup>2</sup>, que reemplaza a la actual Comisión Nacional de Acreditación.

La a) Subsecretaría se constituye como respuesta a la complejidad del sistema, y asume la coordinación de conjunto del mismo. Para ello debe elaborar y proponer políticas, y garantizar el adecuado funcionamiento de la educación superior por medio del control del reconocimiento oficial, el sistema común de acceso, y el financiamiento.

La Subsecretaría se divide en dos divisiones o subniveles, Educación Técnica Profesional por un lado y Educación Universitaria por otro lado. Esto naturaliza uno de los aspectos más relevantes y

---

<sup>2</sup> En la sección siguiente se aborda en específico el problema de la calidad.

menos visibles de la obra dictatorial: sobre una diferenciación originalmente académica (entre planes vocacionales y orientados a la obtención de una licenciatura) se instaló una de nivel institucional, buscando separar el proceso de masificación que experimentaban las universidades y que, en palabras de Guzmán y Larraín, las llevaban a un *gigantismo universitario*, y a la demagogia de *Universidad para todos* (Guzmán & Larraín, 1981). Se imponía de tal modo una concepción elitaria sobre la Universidad, que relegaba la enseñanza terciaria masiva a un sector técnico-profesional diferenciado, más relacionado con el mercado (por eso se permitió en este nivel fundar instituciones con fines de lucro). Como se mencionó anteriormente, la expansión de mercado no siguió este principio sino que se instaló justamente en el sector universitario, heterogenizándolo al grado que la propia política de calidad debió reconocerlo a través de un sistema gradacional de acreditación. En el fondo, a partir de aquella separación entre tipos de planteles, la Subsecretaría tiene la función de definir qué es universitario y qué no lo es, en la forma de un *marco de cualificaciones* que sirva de base para estándares que impidan que una institución entregue formación de nivel técnico-profesional con una publicidad o grado legal universitario.

Básicamente, se trata de la racionalización de toda la estructura de grados y títulos -con sus consiguientes perfiles de competencias- que hoy comprende tanto los acuerdos históricos precedentes como las “innovaciones” de mercado. El proyecto especifica en varios apartados la preocupación por respetar las características “particulares” del sector técnico-profesional, naturalizándolo como un conjunto específico del mercado de educación superior.

En sentido contrario, los proyectos de modernización previos al golpe militar tendían al desarrollo de la educación técnico profesional en estrecha relación con el ámbito universitario, y más ampliamente, a la relación más sistemática entre estudio y trabajo, en todo orden de profesiones. La fundación de la Universidad Técnica del Estado en la década de los cincuenta es expresión de ello. En resistencia al carácter “meramente técnico” de la formación, se estructuró en las últimas décadas una suerte de masificación espuria universitaria, que es llamada a ser al menos controlada por este tipo de atribuciones de la Subsecretaría.

Otra función de la Subsecretaría es administrar el sistema común de acceso. Esto supone la expropiación a las instituciones tradicionales, en específico al Consejo de Rectores, de la formulación de sus propias políticas de acceso, permitiéndoseles únicamente alterar la ponderación de los instrumentos centralizados que elabore la Subsecretaría. Ello consolida la tendencia inaugurada con la fundación del Consejo Superior de Educación, que es la concentración de dichas disposiciones en cuadros técnicos del Estado y no en sus instituciones universitarias. La creación de una política de acceso universal encuentra su raíz en la crítica que ha recibido la admisión en las instituciones selectivas por su inequidad. Con la apertura de cupos de acceso especial tras 2006 en el Consejo de Rectores, y la creación del Programa PACE del MINEDUC, se inauguró un conjunto de iniciativas tendientes a disminuir la segregación del sistema por medio de cambios a la selección. Justamente, este objetivo se instala ahora en la institucionalidad de la regulación, como política global de acción afirmativa, y no en una expansión programada de la matrícula, como ocurrió en el resto del mundo occidental (Quintela Dávila, 2013; Tinto, 1987). Es una presión a las entidades privadas y públicas por igual, anclada institucionalmente en el Estado evaluador.

Finalmente, la Subsecretaría tiene atribuciones para fijar las vacantes que el Estado financiará por medio del sistema de gratuidad. Para ello debe considerar el nivel de acreditación institucional, el

tipo de institución, la cobertura regional de matrícula, y la Estrategia Nacional de Formación Técnico-Profesional, u otras estrategias o políticas relevantes. Esta atribución se orienta, más que a la planificación de la educación superior, a restringir la libertad de las instituciones de menor calidad, de tal manera que no carguen al Estado con un gasto excesivo, ni se experimenten alzas dramáticas de matrícula de un año a otro. El control de la matrícula, aún en un sentido negativo como aquí se instala, encuentra su origen en el crecimiento inorgánico del mercado mediante instituciones de escasa viabilidad, que luego experimentan dificultades para asentarse, y por ende, comprometen el cumplimiento de los intereses públicos.

La b) Superintendencia se propone como la instancia responsable de salvaguardar el cumplimiento de la regulación en todos los niveles de la educación superior. Es un órgano autónomo, no dependiente del ejecutivo, y por ende concebido como de carácter técnico. Su labor está fundamentalmente asociada a la fiscalización en el uso de los recursos, desde velar por la viabilidad financiera de los planteles hasta lograr que efectivamente las universidades y las instituciones declaradas sin fines de lucro lo sean.

Sobre lo primero, debe tenerse en consideración que en un modelo de marginal participación de aportes institucionales en el financiamiento, la viabilidad financiera de las instituciones no está asegurada, siquiera para las estatales. El hecho que una institución pueda desaparecer en el corto plazo, que no tenga liquidez para respetar sus compromisos financieros, etc., fue paulatinamente ganando terreno en el debate sobre regulación de la educación superior. Durante los años noventa el Consejo Superior de Educación tuvo que asumir el cierre de varias instituciones, sin poder responder ante los estudiantes afectados de manera satisfactoria. Por ello, aunque el sistema de aseguramiento de la calidad había sido elaborado para otros asuntos, y la discusión general sobre la calidad de la educación no tenga que ver con estos dilemas, fue la acreditación el instrumento mediante el cual el Estado consideraba la viabilidad financiera de los planteles. Luego, con el tiempo, la viabilidad financiera se transformó en una cuestión crucial tanto para acreditadoras como para la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) a la hora de emitir un dictamen. Esto supone la dificultad de emitir juicios económicos y administrativos por parte de un personal que está formado y ha sido encargado de analizar procedimientos más bien académicos, y la paradoja de que un sistema de aseguramiento de la calidad sea tan influenciado por la viabilidad financiera de los planteles.

El hecho de que, con esta reforma, la Superintendencia asuma esta labor, resulta más coherente con la fisonomía de la educación superior chilena, pues no tiene que ver con evaluar la viabilidad necesariamente académica de los planteles, sino justamente la económica. Por esto mismo es la Superintendencia quien controlaría la figura del Administrador Provisional, en caso de haber un incumplimiento que lo amerite.

Otra función relevante de la Superintendencia es fiscalizar que las instituciones de educación superior respeten los términos, condiciones y modalidades de sus compromisos con los estudiantes. Como resulta evidente, en un régimen de mercado el incumplimiento de expectativas da lugar a reclamos que, hasta el día de hoy, a falta de otra instancia, habían sido vehiculizados por el Ministerio de Educación. Sin personal suficiente para su cantidad ni una unidad dirigida específicamente a esto, ceder tal función a la Superintendencia replica lo que ocurre en otros rubros económicos regulados por dicha institucionalidad, canalizando los reclamos correspondientes. Este es otro aspecto en que una lógica de mercado se impone respecto a los mecanismos de acreditación, orientados, inicialmente, a detectar la correspondencia entre los

finés declarados de las instituciones y sus procedimientos realmente existentes (Lemaitre, n.d.; Salazar, 2012).

La Superintendencia debe garantizar, además, que la prohibición al lucro allí donde se aplica efectivamente se impida. Para ello se va más allá de su proscripción directa, regulándose las operaciones relacionadas que permitían el lucro a través de sociedades espejo. Tal regulación es compleja y sofisticada, detallándose en el Proyecto un conjunto de posibilidades, infracciones y sanciones posibles. Aunque importantes, estas sanciones no derivan en la posibilidad de cierre de la institución, sino sólo después de varios años de cometida. Además, este tipo de controles sólo se aplican a las instituciones dentro del régimen de gratuidad, dejando fuera de atención a gran parte del sistema. Con todo, ocupan buena parte del Proyecto.

Vista globalmente, la legislación ofrecida en términos de institucionalidad supone un fortalecimiento de las capacidades de vigilancia, control y coacción por parte del Estado, que sintetiza los aprendizajes de los gobiernos civiles de los últimos años, y en gran medida, se presenta como corolario de todas esas iniciativas dispersas. Esto, porque se parte de la base que los actores privados -los controladores, propietarios, o sujetos que animan la educación superior chilena, en cuanto elaboran su desarrollo-, no han sabido responder a las expectativas de la sociedad, y por ello deben ser seguidos más de cerca por la política pública. Pero al ser la institucionalidad de regulación la que se expande y fortalece, esto no supone una reconstrucción de la educación pública ni un debate sobre qué es la educación superior y para qué se tiene, sino sólo una discusión sobre la justicia y eficiencia del sector privado, hoy mayoritario.

### *c. Aseguramiento de la calidad*

En el Proyecto subyace un enfoque que asume una complejidad del sistema, asociada a una crítica al sistema de educación superior, como estructura e institucionalidad. No se entra en el fondo de los principios estructurales, esto es, la centralidad de los actores privados en su fisonomía.

El actual proyecto de Ley, tomando esta crítica, busca resolverla, dotando al sistema de mayor control y regulación. No es una propuesta que busque la transformación del sistema. En esta lógica, las acciones comprometidas en el proyecto son medidas de continuidad, mejora y fortalecimiento, asumiendo la calidad como ajuste a los propósitos de las instituciones y al cumplimiento de expectativas sociales.

La propuesta de Ley hace una lectura histórica positiva del sistema de aseguramiento de la calidad, vinculado a la autorregulación como proceso característico del sistema de educación superior de Chile, aspecto que da continuidad al actual sistema y que es un antecedente que ha dado prestigio al sector a nivel internacional. Sin perjuicio de lo anterior, existen brechas de capacidad en el sistema de aseguramiento que justifican los cambios enunciados en el presente título. Uno es el carácter voluntario en la acreditación de las instituciones y de programas (con la excepción de las carreras de Medicina, de Pedagogía y los programas de Doctorado), lo cual, a su vez, ha generado falta de articulación entre la acreditación institucional y de programas, mermando la credibilidad del sistema y tornándose confuso para el entendimiento de la sociedad. Otros problemas son el conflicto de interés en la Comisión Nacional de Acreditación al estar compuesta por actores que

son parte involucrada, la diversidad de instituciones que componen el sistema y, por último, la ausencia de estándares explícitos para evaluar la calidad.

Las consecuencias de las debilidades antes señaladas, junto con la expansión desregulada del sistema en su conjunto, han sido fundamentalmente una brecha de calidad entre instituciones y programas, no pudiendo dar cumplimiento a las expectativas de las familias, lo cual ha terminado por lesionar la legitimidad y confianza en las instituciones. Una de los mayores problemas reside en la poca claridad respecto del sentido de la acreditación y el significado de los años asignados en ella.

El concepto de calidad educativa, según se desprende del proyecto, ha sido simplificado durante los últimos años y este proyecto pretende densificarlo mediante una concepción compleja, sistémica y multidimensional. En efecto, junto con la consabida efectividad y eficiencia social como ejes operativos se agregan la pertinencia, relevancia y equidad. Se observa falta de autocritica por parte de los gobiernos civiles respecto de su responsabilidad en relación a la degradación del concepto de calidad bajo sus distintas administraciones.

Uno de los ejes centrales del proyecto en el nuevo Sistema de Aseguramiento de la Calidad propuesto es la creación del *Consejo de Calidad*<sup>3</sup> que reemplazaría a la actual Comisión Nacional de Acreditación. Además, se proponen innovaciones al sistema, a saber: pares evaluadores que sean personas naturales y designadas mediante alta dirección pública; acreditación institucional y de programas de doctorado obligatoria, y; creación de niveles de acreditación (A, B, C y D) y por un periodo de ocho años. Aun así, existe poca claridad respecto del mínimo de programas que deben estar acreditados, independiente de aquellos de carácter obligatorio y se omite la participación estudiantil en su composición, significando un retroceso en relación a la normativa que se pretende superar.

Otra innovación propuesta es que los criterios y estándares sean fijados por el Consejo de Calidad, rompiendo con la lógica de las agencias acreditadoras privadas. Entre los aspectos de continuidad está el proceso de acreditación desarrollado en tres etapas: autoevaluación, evaluación externa y resolución, variando solamente los niveles de acreditación y relevando la idea de una *acreditación caduca*. Además, existirá una acreditación provisoria en caso de no alcanzar el nivel mínimo de acreditación. La línea diferencial es el nivel de autonomía de las instituciones. Mientras más alto sea el nivel de acreditación, existe mayor libertad institucional para, por ejemplo, crear carreras o programas. De este modo, el ideal de calidad está asociada al grado de autonomía que adquiere la institución evaluada.

Uno de los nudos críticos o ambigüedades analizadas en el proyecto de ley es la fijación de criterios de acceso y estándares de calidad para las carreras de pedagogía, alineados con las regulaciones presentadas en la Ley de Desarrollo Profesional Docente, existiendo pruebas de ingreso y egreso especial y estándares de puntajes PSU, a través de las cuales subyace la idea de elitizar las pedagogías y una concepción de calidad docente asociada al rendimiento académico

---

<sup>3</sup> En el documento “Protocolo de rediseño a la Reforma de Educación Superior” presentado por la DIVESUP a los rectores se plantea la creación, además, de un “Comité Coordinador del Sistema de Aseguramiento de la Calidad”, integrado por la Subsecretaría (Preside el Comité), el Consejo para la Calidad, la Superintendencia y el Consejo Nacional de Educación.

previo y al cumplimiento de estándares de desempeño, sin considerar los aspectos humanos, sociales y decisionales asociados a la vocación y el compromiso pedagógico. En contraposición a estas especificidades, en el caso de las carreras de Medicina y de los programas de Doctorado, nada se dice de sus estándares o criterios de ingreso, salvo enunciar la obligatoriedad de acreditación. Nada se anuncia respecto de los programas de formación en servicio o de Magíster, rompiendo con la idea de una formación continua, de calidad continua, y permitiendo, con ello que el mercado desregulado determine esta fase clave del desarrollo profesional.

Otro nudo crítico es la acreditación institucional<sup>4</sup>. En ésta, en el caso de no alcanzar el mínimo nivel de acreditación (nivel D) se otorgaría una *acreditación provisional* y, en caso de no lograr acreditarse nuevamente hay dos caminos: Si se trata de instituciones privadas, puede aplicarse la Ley 20.800 que regula la figura del administrador provisional o administrador de cierre, en este caso, hay un acompañamiento con recursos del Estado para lograr acreditar la institución. En el caso de las instituciones estatales, al no permitirse por ley su cierre, no se les asigna ningún acompañamiento para lograr el nivel mínimo de acreditación, pudiendo mantenerse con acreditación provisional sin límite de periodos.

En suma, el proyecto de Ley asume que el sistema de aseguramiento de la calidad requiere mejoras en su base conceptual, institucionalidad y mecanismos de regulación para su fortalecimiento, antes que para su cambio radical. El mensaje es claro: existe una crisis de confianza, la cual se puede resolver con ajustes compensatorios. Si bien el proyecto avanza en especificidad técnica y apego a la regulación existente, presenta retrocesos en participación estudiantil y ausencias importantes en materias como la formación continua y los programas de Magíster, omitiendo con ello una concepción sistémica de la formación en el nivel terciario, aspecto clave en la sustentabilidad del aseguramiento de la calidad.

#### *d. Financiamiento y gratuidad*

En la actual propuesta de Reforma se hace una modificación de las condiciones en las cuales se entregarán recursos públicos a las instituciones de educación superior, sean estas privadas o estatales. Es a través de los recursos que el Proyecto de Ley dibuja su distinción sustantiva sobre la llamada “oferta”. Las instituciones que deseen voluntariamente ser parte del sistema gratuito, y cumplan determinadas condiciones, son consideradas una entidad determinada –en la que no es relevante la diferencia entre públicas y privadas-, sobre la cual se aplican una serie de regulaciones; y las instituciones que no deseen adscribir, son consideradas parte de otra cosa. El eje gratuito no-gratuito se transforma, entonces, en la principal distinción que el Estado hace de las instituciones.

Las condiciones establecidas para la entrega de recursos son las siguientes<sup>5</sup>:

---

<sup>4</sup> En el marco del protocolo de rediseño todas las IES deberán solicitar autorización y aprobar un Plan de cierre ante el Consejo para la Calidad, además, se establece la figura de un “Plan de mejora” para la implementación de los cambios necesarios para mejorar la calidad.

<sup>5</sup> En el marco del protocolo de rediseño se elevan los requisitos para acceder a los recursos de la gratuidad, se suman a los presentes: Contar con Carrera Académica; Contar con Auditor Interno; Aplicar reglas sobre transparencia activa y que el 80% de la matrícula esté por sobre los 450 puntos PSU.

- Estar acreditada<sup>6</sup>
- Deben ser instituciones constituidas sin fines de lucro o corporaciones de derecho publico<sup>7</sup>
- Deben tener un año de adscripción al Sistema Único de Admisión (SUA)
- Deben aplicar políticas de acceso equitativo, retención y su matrícula debe tener al menos un 20% de composición de los primeros cuatro quintiles.
- No pueden estar dentro de lo relacionado al artículo 19 de la presente ley, es decir, no puede haber sido sancionada por infracciones graves o gravísimas cinco veces en tres años.
- Las Instituciones estatales por el solo ministerio de la ley recibirán financiamiento público.

Si bien este condicionamiento permite regular la entrega de recursos públicos, estos solo son considerados como “financiamiento institucional para la gratuidad” (MINSEGPRES, 2016) no considerando aportes directos a las instituciones estatales o financiamiento respecto a la investigación científica y tecnológica o para promover la extensión y vinculación con el medio. La discusión sobre financiamiento se ha reducido a la discusión de la “gratuidad de la docencia” (CRUCH, 2015).

A su vez, el proyecto contempla ciertas obligaciones que deben cumplir las instituciones, sin discriminación, para mantener el financiamiento público, dentro de ellas está la regulación de aranceles, derecho básico de matrícula y cobros por titulación o graduación, regulación de vacantes y la obligación de otorgar estudios gratuitos con estos recursos a la totalidad de sus estudiantes (en régimen), acercándose a dicho estándar de manera paulatina y partiendo por los más vulnerables.

La regulación de los valores implica dos niveles, por un lado, en el artículo 180 se establece que los estudiantes beneficiados con la gratuidad deben estar eximidos de pago asociados a arancel y matrícula. A su vez el arancel será regulado por grupos de carreras con estructuras de costos similares entre sí que debe contemplar los recursos para impartirlas. Por otro lado, los cobros por titulación o graduación también deben ser establecidos por grupos de carreras por un periodo de cinco años.

Le corresponderá a la Subsecretaría convocar a una comisión de expertos para la regulación de aranceles y costos de titulación y graduación. Esta comisión estará compuesta por siete profesionales, nacionales o extranjeros, con 10 años de experiencia, serán electos por alta dirección pública y durarán seis años en sus cargos.

---

<sup>6</sup> Esto, en el marco del nuevo sistema de acreditación establecido en el proyecto de ley que establece la acreditación institucional obligatoria. En el contexto actual este criterio no puede ser aplicado ya que fue uno de los puntos de conflicto que resolvió el Tribunal Constitucional en el marco de la discusión sobre la glosa presupuestaria de 2016 y la posterior discusión de la “ley corta” para gratuidad.

<sup>7</sup> Este punto genera un conflicto con los Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales que al modificar su naturaleza jurídica pierden los años de acreditación. Existe un proyecto de ley tramitándose en el Congreso para permitir el cambio de personalidad jurídica sin perder su acreditación, el cual no ha avanzado significativamente en sus trámites legislativos a pesar de que la Presidenta de la Republica en cadena nacional comprometió un aumento de recursos para que los estudiantes de esas instituciones puedan adherir a la gratuidad.

La regulación de vacantes se realizará el 30 de abril de cada año y se establecerán las vacantes máximas de estudiantes de primer año que reciban financiamiento institucional para la gratuidad. Es decir, el acceso a la gratuidad será paulatino y estará regulado año a año desde la Subsecretaría. La duración del beneficio de la gratuidad para los estudiantes será solo durante los años formales que dure la carrera en la que se matriculen y no pueden poseer grado académico anterior para ser beneficiados.

La regulación de los montos de aranceles encarna un proceso de más larga data, que se origina a fines de los años noventa, cuando se discute la elaboración de un *arancel de referencia* para definir el monto de las ayudas estudiantiles entregadas a las instituciones del Consejo de Rectores.

Al ser el financiamiento estudiantil cada vez más determinante para las instituciones, y registre éstas cada vez más por precios de mercado, considerando las dificultades de los mercados educativos para la formación de precios racionales vinculados a calidad (Marginson, 1997), el Estado ha decidido establecer topes propios para sus aportes. La elaboración de los aranceles de referencia, primero para el Fondo de Crédito Solidario, y luego para el CAE, en lo esencial, se ha valido de información disponible que dé cuenta de la calidad de los programas, como medio de aproximación para calcular su costo. Se trata de un proceso altamente polémico, sobre el cual se ha discutido a nivel académico y por los medios, y que no ha estado exento de presiones.

En la medida que la política de gratuidad elimina el “copago” en educación superior para la población beneficiada, debe re-calcular los aranceles. Para ello desarrolla una metodología de *arancel regulado* -incluida en la glosa presupuestaria de 2016- que se basa en las medidas de calidad institucional, las que están disponibles para todas las instituciones adscritas al régimen. Esto supone atribuir a la acreditación una función que no tiene originalmente, y contra la que advierte buena parte de la literatura al respecto (Brock, 2007; Rodríguez Espinar, 2013; Salazar, 2012). En ese sentido, el Proyecto de Ley supone el aprendizaje acumulativo de las políticas públicas para fijar precios en un mercado que, librado a su auto-regulación, establece precios por sobre el valor genuino de los servicios ofrecidos.

Si se considera la composición de la matrícula que ocupa el sector privado, tanto en número como en carácter social, la política de gratuidad resulta fundamentalmente un mecanismo que beneficia a los planteles privados masivos y altamente concentrados. Aunque la reciben de suyo las instituciones del Estado, son las privadas las que concentran el grueso de los estudiantes de mayor vulnerabilidad. Sobre todo en 2017, año que ingresarán los IPs y CFTs a la gratuidad.

#### *e. Lo público y lo estatal*

El presente proyecto establece en su título VI nuevas normativas para la educación superior estatal, una demanda constante del Consejo de Rectores (CRUCH) y el Consorcio de Universidades Estatales (CUECH) que han establecido algunas líneas específicas en el documento “Propuestas del Consejo de Rectores para Reforma a la Educación Superior” del año 2015. Este documento trata de ocho ejes estratégicos relevantes para una reforma a la educación superior, donde se hace

énfasis en la nueva institucionalidad que debe normar a las instituciones de educación superior, releva la necesidad de una política nacional de investigación científica, tecnológica y de innovación, espera que se le dé un trato específico y de recuperación a las universidades regionales y se enfoca en temas de acceso, calidad y financiamiento. Esta propuesta, no solo analiza la necesidad de contar con una Superintendencia y una Subsecretaría sino también con la necesidad de que las instituciones a nivel interno cuenten con órganos de gobierno en tres niveles: Ejecutivos o de gestión, normativos o legislativos y contralores o de fiscalización (CRUCH, 2015) las cuales no están necesariamente cubiertas por el Proyecto.

Respecto a lo específico del Proyecto, se señalan la misión y responsabilidades de la educación pública, haciendo énfasis a su contribución al cumplimiento del deber del Estado de fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles y estimular la investigación científica, tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural del país (MINSEGPRES, 2016). Estos objetivos se lograrían mediante el cumplimiento de responsabilidades por parte de las instituciones dentro de las cuales destacan como novedad la colaboración, plasmada en estrategias colectivas para desafíos comunes, y la participación, estableciendo nuevas formas de Gobierno interno que permitan garantizar la participación de los estamentos en órganos colegiados.

En términos orgánicos, se establecería una Red de instituciones de educación superior estatales, coordinado por la subsecretaría, la cual se proyecta como una “instancia de articulación de representantes de los rectores” (MINSEGPRES, 2016) que tendría como objetivo principal la propuesta de iniciativas para el desarrollo del sistema dentro de los marcos de calidad estipulados en el nuevo sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior.

Se establecen, a su vez, normas comunes que permitirían el trabajo dentro de esta red, lo cual se entiende como una respuesta a la propuesta de generar *estatutos base* para las universidades del Estado, enunciada por el Rector Ennio Vivaldi en los medios de comunicación. Estas normas comunes no deben contradecir el cumplimiento de normas generales para acceder al financiamiento (Artículo 188<sup>8</sup> del proyecto).

Una de las mayores novedades respecto a las normas comunes tiene relación con el ordenamiento de gobierno interno de las instituciones, señalándose tres autoridades o instituciones que dan forma al gobierno universitario.

**a) Rector: Máxima autoridad unipersonal**

El Rector seguirá siendo electo en el marco de la Ley 19.305 que regula estas elecciones y se resuelve en el proyecto que solo podrá ser reelecto por una vez en forma consecutiva.

**b) Consejo Directivo: Máxima Autoridad colegiada y resolutive<sup>9</sup>**

Al Consejo Directivo le corresponde aprobar o rechazar el plan de desarrollo institucional, así como fiscalizar su nivel de avance, puede aprobar la política financiera anual y conocer

---

<sup>8</sup> Contempla que las instituciones están acreditadas, constituidas sin fines de lucro, entre otras medidas.

<sup>9</sup> El protocolo de rediseño contempla una disminución de los representantes del Presidente o Presidenta de la República y se reemplazan los dos académicos electos bajo normativa de Ley 19.305 por dos personalidades de la región elegidos por la Universidad.

las cuentas del periodo de rectoría. Tiene la facultad de remover al rector por mayoría simple<sup>10</sup>.

Su composición aumenta a nueve miembros, con derecho a voz y voto: cuatro representantes del Presidente o Presidenta de la República cuyo cargo durará cuatro años; dos académicos electos mediante la normativa de la Ley 19.305 que también durarán cuatro años en el cargo; dos representantes del órgano colegiado normativo con duración de dos años y, por último, el Rector o Rectora quien lo presidirá durante el periodo que dure su mandato.

**c) Órgano colegiado de carácter normativo**

Debe regular el desarrollo de las funciones de la universidad así como elaborar y proponer el plan de desarrollo institucional.

Estará compuesto por representantes de todos los estamentos que deben ser electos en una elección especial y exclusiva para estos efectos que cumpla con un 40% de participación del estamento. Estos representantes tendrán derecho a voz y a voto y debe asegurar la representación de voto del 65% en los académicos.

Si bien consideramos que es relevante contar con un nuevo marco normativo para las instituciones del Estado, esta propuesta de normativa desarrolla tiene nudos de conflicto con algunas ideas que ha esbozado el CRUCH en su documento, pero avanza en grados de participación dentro de las instituciones. Sin embargo, la creación de la Red de instituciones de educación superior estatales no modifica en sustancia la organización actual del CUECH ni las atribuciones que esta institución tiene sobre el devenir de la educación pública.

Las nociones anteriormente descritas nos llevan a analizar el emblemático proyecto de la “Ley Marco de Universidades Estatales” de 1997<sup>11</sup>, donde se plantean elementos similares a las vistas en el actual proyecto. Se asume la universidad estatal como la entidad mediante la cual el Estado asegura el desarrollo de la ciencia y la tecnología, además de difundir el conocimiento y convertirse en la institución que fomenta la educación superior, sin embargo, esta caracterización no las diferenciaba profundamente de las otras instituciones del sistema.

Por otro lado en la Ley Marco se establece la necesidad de que las instituciones cuenten con nuevos estatutos orgánicos para reemplazar a los implementados por la Dictadura, dentro de esto se establecía que fueran impulsados por Decreto con Fuerza de Ley, donde las instituciones pudiesen definir sus formas de participación comprendiendo algunos órganos fundamentales como el Consejo Superior como máxima instancia colegiada, similar en composición y forma a la propuesta actual de gobierno universitario.

Respecto de las relaciones institucionales con la Contraloría General de la República, no es primera vez que se propone el control a posteriori por parte de esta institución a las universidades estatales, ya se hizo en la anterior Ley Marco y se vuelve a observar la necesidad de

---

<sup>10</sup> Según protocolo de rediseño le corresponderá, además, autorizar las decisiones estratégicas de la Universidad.

<sup>11</sup> Ingresado el 9 de julio de 1997, con el boletín N° 2054-04

desburocratizar algunos procedimientos institucionales, que justamente dificultan las labores académicas en contextos de competencia y mercado.

Con todo, la actual reforma, responde en términos de forma y justificación a un proyecto presentado en el año 1997, cuando la matrícula de la educación superior era inferior al millón de estudiantes, es decir, no había experimentado la importante expansión que se vive en los años posteriores. Por tanto podemos decir que los planteamientos de la reforma, basados en la Ley Marco, no innovan cualitativamente respecto del papel de los planteles públicos en un sistema masificado en el sector privado, y peor, más bien tienden a quitarle pesos específicos de su administración pública para que se desenvuelvan con más soltura en dicho contexto. Tampoco existen medidas que permitan detener los procesos de privatización endógena que se han dado en las instituciones estatales (Ball & Youdell, 2007). A su vez, la forma de gobierno propuesta, si bien amplifica los grados de participación, no permite e incluso limita que la autonomía de las comunidades educativas sea ejercida.

#### *f. A modo de síntesis: el proyecto como aprendizaje subsidiario*

Según hemos visto, el Proyecto de Ley presentado por el Gobierno puede interpretarse en un sentido social como el aprendizaje histórico de un Estado Subsidiario en su cometido de sostener y regular un sistema de educación superior masificado por la iniciativa de particulares.

La institucionalidad de la regulación, creada en distintos momentos, se organiza en un entramado coherente. El Sistema de Aseguramiento de la Calidad, cuyo cometido resulta cuestionado por el peso de los intereses privados -lo que llevó incluso a escándalos públicos por la compra de acreditaciones- es fortalecido y sofisticado, premiando a los planteles de mejor calidad, e interviniendo a los menos aptos. No es que se termine la competencia, sino que ésta sólo se permite en instancias donde exista probada calidad y respeto a lo que se promete. En esa perspectiva, la fiscalización financiera de las instituciones, que por el arreglo de mercado había quedado en manos del sistema de Aseguramiento de la Calidad, retorna a una instancia más apta, como es la Superintendencia, que a su vez se prepara para fiscalizar el lucro partiendo de la base que los sostenedores burlarán una proscripción simple de dicha práctica.

Dos funciones clásicas de los mercados son la fijación de precios y la coordinación de acciones. En ambas, en la medida que el mercado chileno de educación superior no ha funcionado adecuadamente, el Estado interviene viabilizando su operar. Primero, fija un precio que sintetiza el aprendizaje de las autoridades en dicho ejercicio desde fines de los 90 hasta ahora. Este precio únicamente resulta válido para las compras que realiza el Estado a través de gratuidad, por tanto se libera el resto, incluso aunque involucre aportes públicos (vía CAE). Segundo, fija cantidades de compra por el servicio (regulación de matrículas), pero no planificando según las necesidades del país, sino evitando que los proveedores de mala calidad sean un peso financiero para el Estado.

Así, el Estado subsidiario, como expresión de determinado tipo de actores sociales dominantes, avanza en su comprensión del mercado que ha creado, y elabora las maneras institucionales en que dicho mercado puede funcionar con justicia y una eficiencia mínima. Las críticas a la educación superior chilena no han derivado en un enfrentamiento entre proyectos

cualitativamente distintos, con espacio en la política, lo que supondría una ampliación de su carácter social como esfera deliberativa, sino únicamente han decantado en una presión social genérica para que los actores sociales y políticos constituidos la gestionen, atizando el aprendizaje comentado del Estado subsidiario. Pero dicho camino se realiza al grado de reemplazar libertades de mercado por tecnocracia, y por ende, el Proyecto es visto como estatista por los intereses privados protagónicos de la educación superior chilena. Sin que sea posible explicar aquello por doctrina alguna, es totalmente coherente con el derrotero histórico de nuestra sociedad.

Así, el Proyecto no retrotrae ni critica el sentido de la expansión educativa que tuvo lugar en Chile, y por lo mismo, no puede leerse como un giro de la política de los últimos años, como una transformación del grado y tipo de conflicto social que está en su base. Hay conflicto social, qué duda cabe, pero no puede interpretarse el proyecto como expresión de su diálogo en cuanto intercambio político, sino como extensión tecnocrática que busca, justamente, despolitizarlo. Sin satisfacer a las expectativas sociales, sean de los actores sociales o de los mismos discursos de los constructores de la educación superior chilena, este proyecto sólo resulta coherente de ser interpretado como el cúmulo de aprendizaje del original modelo de mercado chileno, un mercado dependiente de recursos públicos, un mercado dependiente del Estado. Son tales las contradicciones de dicho aprendizaje, que llevan a la formulación actual a una parálisis, a una suerte de inviabilidad histórica incluso aunque se aprobase.

La contradicción más sustantiva del Proyecto de Ley es que, en la medida que busca garantizar derechos públicos a través de movilizar esos intereses privados -los que proveen la mayor parte de la matrícula de la educación superior chilena-, queda atrapado entre la libertad de mercado que dichos planteles exigen, asociada en nuestro país no al mercado como lo entiende la doctrina neoliberal, sino al manejo y acceso directo de amplios recursos públicos; y el copamiento tecnocrático sobre su operar, que supone la ausencia de un soporte socio-cultural en dichas instituciones en que su acción legítima y natural sea compatible con los fines públicos deseados. Como recuerda Habermas, la expansión tecnocrática sobre la esfera pública deliberativa, en este caso, sobre la necesaria relación comunicativa inter-subjetiva que resulta capaz de producir conocimiento y difundirlo, con la finalidad incluso de mejorarla, no puede sino apagarla, limitando las capacidades creadoras y edificantes de la educación superior chilena (Habermas, 1999a, 1999b). El Proyecto, entonces, constituye un ejercicio original en la experiencia comparada de control externo y tecnocrático sobre un sistema de educación superior igualmente original en su expansión y modernización reciente, vinculada a intereses de mercado que dependen, a su vez, de recursos públicos. Sigue la línea de una expansión tecnocrática sobre las relaciones comunicativas, con resultado poco claro en su viabilidad. Pero de no tomar ese camino, el Proyecto ignora la reconstrucción de la educación pública, y supone mantener la subvención de cuantiosos recursos públicos a un sistema que, como es de conocimiento público, no logra transformar dicha inversión en una educación superior a la altura de las necesidades y expectativas ciudadanas. Es por ello que este Proyecto de Ley no constituye una respuesta genuina a la crisis de confianza de los ciudadanos sobre la educación superior chilena; tal recomposición de confianza supone, necesariamente, una ampliación de la esfera deliberativa, esto es, la inclusión de la educación superior en la esfera democrática y no en la tecnocrática. Sólo de dicho camino la educación podrá funcionar efectivamente como educación, y en ella, los ciudadanos encontrarse efectivamente como ciudadanos. La tecnocracia no resuelve esto. Lo que obliga a considerar la reconstrucción de la educación superior pública el eje de la reforma. Y eso es justamente lo que el Proyecto presentado impide hacer.



## 4. Propuestas de cambio

Como hemos visto hasta aquí, el panorama actual de la educación superior chilena es resultado de décadas de desarrollo centralmente orientado por el sector privado, lapso en que el Estado se ha limitado a debatir el tipo y grado de regulación y apoyo a los particulares. El peso de esta inercia llega también al plano de las ideas, dificultando la imaginación de un futuro cualitativamente distinto de nuestra educación superior, que salga de meros ajustes o de contención al mercado. La transformación de su carácter y sentido resulta entonces enormemente compleja conceptualmente. Para colaborar a pensarla, este apartado sintetiza algunos juicios sobre las propuestas de cambio que han elaborado distintos actores, y además aporta con ideas para el debate público sobre tal transformación. Intenta plantear algunas cuestiones a tener en consideración para un cambio de fondo de la educación superior, que alcance dimensiones paradigmáticas.

Este apartado se divide en tres secciones. En primer lugar, se discuten algunas ideas generales sobre la elaboración de propuestas de cambio para la educación superior chilena. Luego se sintetizan los ejes de algunas propuestas ya elaboradas, y finalmente la comisión presenta un conjunto de ideas que le parecen fundamentales para re-pensar la educación superior chilena.

### *a. Consideraciones sobre la elaboración de propuestas*

Una primera cuestión a asumir en el ejercicio de imaginar un futuro distinto para la educación superior chilena, es que cualquier cambio de fondo supondrá un período largo de transformación. De la misma manera en que la educación superior no se levantó de la noche a la mañana, su transformación sustantiva tampoco lo hará. Habitualmente, en la medida que la reflexión sobre estos asuntos empieza y termina en las regulaciones y apoyo económico que el Estado debe imponer y proveer a los particulares, se espera que cambios en esas dimensiones tengan efectos inmediatos en las prácticas que proliferan en el “sistema” de educación superior. Se naturalizan abordajes exclusivamente jurídicos o economicistas. En su expresión más simplista, esta ideología de los ajustes supone que por decretar el fin de una práctica ésta efectivamente acaba, o por imponer otra, ésta tendrá lugar en el acto.

El sistema que atiende a la abrumadora mayoría de la matrícula está construido en torno a unos móviles determinados, lucrativos muchas veces, pero más que eso, lejanos del horizonte que animó la construcción de la educación superior pública en el país. De su persecución ha construido un denso espacio de relaciones sociales, una verdadera estructura social en su derredor, que ya sedimenta intereses, prácticas y visiones de mundo acordes a tales lógicas. Resulta inocente – inocencia contra la que tienen el deber de alertar las ciencias sociales- creer que simples cambios en la regulación harán de ese conjunto de relaciones sociales el que esperamos. Por eso la imposibilidad de cambios sustantivos que decanten definitivamente en el corto plazo. Peor aún, las autoridades civiles de las últimas décadas, según hemos visto, han intentado disciplinar dicho sistema o “guiarlo” a través de subvenciones estatales de diverso tipo, consiguiendo únicamente incrementar el grado en que tal conjunto de relaciones sociales se estructura instrumentalmente

en la búsqueda y dependencia de dinero público. En caso de que se trate de regulaciones coactivas, el precio a pagar ha sido, como se comenta en las secciones precedentes, una tecnocratización extrema de la labor académica, basada en la total desconfianza del Estado hacia las instituciones.

Fundar una educación superior nueva supone la construcción, en primer término, de un conjunto de relaciones sociales cuya significación esté puesta bajo otros códigos. La forja de dichas lógicas deviene, entonces, eminentemente política antes que de regulación o financiamiento (aunque las incluyan). Es una cuestión política, como construcción de sentido, y no en primer término jurídica. Tal empeño no puede sino proyectarse en el largo plazo, pues resulta una acumulación de muchas pedidas puntuales y específicas, pero que, como conjunto, deben tener esta capacidad de refundación de nuestra educación superior.

Una segunda cuestión a tener en consideración es el sentido que se atribuye por el paradigma dominante a la educación superior como distribuidor de oportunidades sociales. En una lectura restringida de la teoría del capital humano –que incluso olvida por ejemplo la preocupación de los fundadores de tal teoría por la relación macro entre educación y desarrollo (Becker, 1993)-, la educación superior se concibe como el equalizador necesario entre la aguda concentración del ingreso en Chile y las expectativas sociales de los sujetos. El efectivo “retorno a la inversión” se transforma en el principal sentido de la educación, y luego, la acción estatal -y el debate público por lo mismo- se limitan a su fiscalización. Esto pone el énfasis de la discusión en los abusos de las instituciones privadas, el endeudamiento, y en una dimensión muy específica de la “calidad”, como orientación al mercado laboral. Incluso una crítica al lucro y al mercado puede estar animada por esta misma orientación, en tanto se le critique por el no cumplimiento de las expectativas sociales de distribución meritocrática de oportunidades. La presión del sistema de rendición de cuentas a la educación superior a menudo se presenta en conjunto con la confusión de fines públicos con mercados justos, limitando los primeros a los segundos. Por eso pueden formularse políticas que sean críticas del mercado y del lucro, que aleguen la construcción de un espacio público en la educación superior, y no moverse un ápice del paradigma dominante.

Si la educación debe ser o no un distribuidor de oportunidades sociales es una discusión que excede este informe. El punto es que si se reduce a ello, la deliberación sobre el tipo de educación, su sentido, su orientación, su carácter disciplinar, etc., todo ello sale del ámbito público y queda como problema de los particulares. La pregunta más general sobre la educación superior que necesita el país no puede reducirse al agregado de individuos que intervienen como “demanda” en el sistema. De ello se desprende que una reforma deba construirse en torno a una idea de la educación que se quiere, y no únicamente de esos aspectos que no se desean de ella. El debate sobre la educación superior que se busca, en primer término, afecta a la educación pública, por cuanto ella está llamada a ser directamente la expresión de dicho consenso ciudadano, y resulta imposible de construir en torno a la prohibición de los excesos o incumplimientos del mercado.

Finalmente, los ánimos de cambio de la educación que simplifican la dificultad de la tarea –por ello la reducen en tiempo y limitan a cambios en la regulación-, encuentran su raíz en el hecho que, para avanzar en ella, hay que replantear el diseño grueso del Estado y de su relación con la sociedad. Resulta imposible caminar hacia una transformación de fondo si no se sale de los márgenes del carácter subsidiario del Estado, es decir, de los marcos que han contenido la

discusión pública en las últimas décadas. Son tales constricciones políticas las que limitan la discusión a la regulación y el financiamiento a privados, y que luego, circunscriben aquellos aspectos al “retorno económico” de la inversión, por el alto grado en que la educación hoy se experimenta como posibilidad de ascenso social. Así, resulta fundamental ligar la discusión educacional con la discusión constitucional, pues una transformación de fondo a la educación superior resulta, en el fondo, un cambio de alcance constituyente, que eventualmente debe ser expresado en una nueva carta magna que termine con el sentido subsidiario de la acción del Estado en este y en otros planos.

### *b. Consideraciones sobre las propuestas elaboradas*

La reforma a la educación superior tanto en sus antecedentes como en su desarrollo ha estado vinculada a un nutrido debate público. Las instituciones universitarias y los actores sociales han participado activamente de tales discusiones en los últimos años, presentando propuestas por escrito que, con un dispar nivel de elaboración, han intentado sostener una visión integrada sobre los cambios que la educación superior chilena necesita.

En 2015 el Consejo de Rectores (CRUCH) presentó el documento *Propuestas del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas para la Reforma al Sistema de Educación Superior*, y en 2016 el Consorcio de Universidades del Estado hizo público el texto *Universidades Estatales para el Desarrollo de Chile*. Estos planteamientos han estado seguidos de documentos más breves y elaborados para el diálogo directo con el gobierno; este año 2016 el CRUCH ha hecho llegar recientemente a las autoridades una carta que contiene puntos para la eventual indicación sustitutiva que el gobierno enviaría al parlamento modificando el proyecto de Ley ya conocido, y el CUECH meses antes presentó un resumen de su propuesta en cinco puntos. Además de los actores institucionales, en 2015 la Confederación de Estudiantes de Chile (CONFECH) lanzó el documento *Principios Fundamentales para una Nueva Educación Pública*, que sintetiza las demandas históricas del movimiento estudiantil chileno.

La Universidad de Chile no ha estado ausente de estas discusiones. En 2015 el Senado de la Universidad -órgano normativo de carácter triestamental instaurado en el estatuto de 2005- presentó el documento titulado *Propuesta del Senado Universitario de la Universidad de Chile para la Reforma del Sistema de Educación Superior*. Y en 2016, la Universidad en general a través de sus organismos centrales y sus facultades ha impulsado un proceso de discusión abierto llamado *La Chile Piensa la Reforma*, que se espera decante en un posicionamiento transversal de la Casa de Estudios a inicios de 2017.

Vistos de manera general, estos documentos y procesos de debate comparten algunas directrices que constituyen un punto de partida fundamental, a juicio de la Comisión, para pensar en un desarrollo distinto de la educación superior chilena.

En primer término, y de diferentes maneras, los documentos son críticos del modelo de mercado imperante hoy en la educación terciaria, del crecimiento inorgánico que éste supuso y de las consecuencias que tuvo incluso en las instituciones tradicionales. Más específicamente, se pronuncian por transformar los instrumentos de financiamiento que han sido el pilar de dicho

modelo, pasando de subsidios a la demanda a aportes institucionales como política de financiamiento central.

Tal desmercantilización de la educación superior implica la necesaria reconstrucción del sistema público. Eje fundamental de los documentos de la CONFECH, del CUECH y del Senado de la Universidad de Chile, también se consigna en la propuesta del CRUCH, aunque no exista en estos trabajos una fórmula concreta sobre el diseño de la educación pública (qué instituciones la integran, cómo se organiza, etc.).

Un elemento relevante de estas propuestas es la preocupación por la calidad de la educación superior. En todas hay consenso en superar un esquema limitado al aseguramiento de la calidad – integrándolo-, en una política de mayor densidad y ambición sobre este punto, que incorpore en la definición de calidad elementos intangibles y de pertinencia. Es decir, que la preocupación por la calidad suponga una deliberación pública mayor sobre educación superior, y no se limite a una comprobación de suficiencia de adecuación medios-fines en las instituciones, orientada fundamentalmente a viabilizar el operar del mercado. Es consenso también que las exigencias de calidad deben ser más firmes, sobre la base de una preocupación por la mejora, que comprometa al Estado a invertir en planes de mejoramiento en caso de que instituciones públicas o de interés público no alcancen los niveles esperados.

Otro aspecto que consignan los documentos es la democratización del acceso a las instituciones. Sin tampoco una fórmula concreta de consenso, en todos los textos se puntualiza que el acceso a la educación superior no puede ser impedido o alterado por el contexto social en que a los jóvenes les tocó desarrollarse, adecuando los mecanismos de selección al efectivo trabajo de los postulantes, que se sabe resulta invisibilizado por el peso de la herencia social en las mediciones tradicionales de desempeño. Aunque en algunos casos se sugiere el fin de todo mecanismo de selección, no hay acuerdo sobre ese punto en los documentos.

Un aspecto a relevar es la descentralización y la necesidad de reconstruir las instituciones regionales. Los documentos destacan esto y llaman a desarrollar planes de mejora y fortalecimiento para planteles regionales, muchos de ellos en crisis.

Finalmente, un aspecto destacado es también la preocupación por la participación de las comunidades académicas en el gobierno de las instituciones. Aunque no hay una fórmula concreta que resulte de consenso, sí existe una preocupación explícita por aumentar el grado en que las comunidades y los estamentos participen de las instituciones: en primer término sus académicos, pero también los estudiantes y los trabajadores.

Comprendidos de manera global, estos elementos constituyen, como se dijo, un punto de partida que la Comisión considera necesario e ineludible para abordar el problema de la elaboración de propuestas. Pero dicho esto, los documentos analizados adolecen de falta tanto de convergencias concretas como de un grado de elaboración suficiente para enfrentar los debates concretos legislativos y de política educativa que una reforma a la educación superior demanda. En tal perspectiva, adelante se indican algunas ideas fuerza sobre las cuales se propone profundizar el grado de elaboración, y trabajar en fórmulas de mayor consenso entre los actores que buscan una reforma democrática.

*c. Elementos a profundizar en propuestas de cambio en educación superior*

La tarea de transformar nuestra educación superior resulta imposible si no se combinan dos cuestiones: la regulación eficaz del sistema como conjunto, y la reconstrucción de la educación pública con el horizonte de hacer de ella el sector dinámico y hegemónico de la educación superior chilena. Según hemos visto, se trata de cuestiones distintas, que no pueden derivarse mecánicamente la una de la otra. No obstante, estas tareas no son equivalentes en importancia. Es la segunda la que da sentido a la primera, en la medida que a través de la educación pública el país construye la educación que decide darse, sin que ello sea posible de agotar en el funcionamiento adecuado y democrático de legítimos proyectos particulares. Mientras que por su naturaleza, la función de regulación y estandarización es esencialmente negativa y general -no puede reemplazar la libertad de los sujetos-, la construcción de una educación pública nueva obliga a una formulación pública en positivo, tanto en políticas generales como en aspectos específicos. Es un ejercicio de libertad pública, justamente el que está menos elaborado, por cuanto resulta intencionadamente desplazado por el paradigma dominante. Es a esto que nos parece que la Universidad de Chile debe dedicarse centralmente, sin abandonar tampoco el problema de la regulación y el control del sistema en su conjunto. Esto implica que la educación privada seguirá existiendo, y debe ser un imperativo de las instituciones públicas construir una nueva relación con ellas, en que colaboren con la democracia y los fines públicos. El aporte estatal a ciertas instituciones privadas se mantendrá al menos, y no resulta realista ni deseable esperar otra cosa. Pero, con la dificultad que tal transformación de la educación privada tiene, dicha tarea no resuelve por sí sola la construcción de una nueva educación superior pública, que debe ser el eje de las preocupaciones de una reforma democrática.

Para dicho horizonte, en primer término, se debe pensar en un sistema de educación superior pública moderno, que sea capaz en este tiempo histórico de hacerse cargo de las necesidades del país. Como reza el lema de la Universidad de Chile, una institución dedicada a las necesidades de Chile y de su pueblo necesariamente debe asumir, en el siglo XXI, la masividad de su matrícula, y por ende, un grado de apertura mayor a la sociedad que el que hasta hoy tiene. La inercia de su carácter elitario, su rechazo -explícito o implícito- a dicho desafío resulta la mejor arma de los defensores del mercado, que con la masificación espuria y con fines de lucro asumen una bandera de honda significación socio-cultural, como es la apertura de las instituciones del conocimiento avanzado a las dinámicas sociales. Sabemos que el mercado ha incumplido dicha promesa, pero se trata, justamente, de cumplirla a través de las instituciones públicas y democráticas. No de negarla.

Evidentemente, una transformación de tales características no puede fundarse en la organización y sostén actual de la educación superior pública. Si las instituciones públicas no se masificaron al ritmo de las expectativas y necesidades sociales, fue justamente porque en un diseño de mercado tendieron a proteger su carácter elitario o selectivo, garante de una condición distintiva en el acceso a recursos. La competencia de ellas con el sector privado y entre sí, entonces, atizó su ensimismamiento, y facilitó la ruptura de la educación superior actual, entre un sistema lucrativo y masivo y uno histórico de mayor calidad, pero más pequeño.

De tal manera, la exigencia de condiciones públicas básicas, como son la estabilidad de los recursos, el compromiso permanente del Estado con sus planteles, y la transformación de la lógica competitiva en una de colaboración y división organizada del trabajo; no pueden orientarse en una dirección corporativa, de aseguramiento de la actual situación selectiva de mercado, sino justamente entenderse como la base para una necesaria transformación interna de todas ellas. La construcción de una relación sana entre Estado y educación superior pública, entonces, deviene condición necesaria para una transformación y ampliación de su peso en la sociedad, sin que tenga, necesariamente, un fin político en sí mismo.

Las presiones corporativas, entonces, deben dar lugar a un compromiso por un cambio que tendrá, necesariamente, importantes ribetes internos. Como demuestran las experiencias exitosas de planificación pública de la educación superior -la del Estado de California, por ejemplo-, se requiere la división consciente del trabajo, y no una dinámica competitiva por prestigio o recursos, explícita o encubierta. Deliberar sobre cuál debe ser esa distribución del trabajo de las instituciones públicas, en qué medida asumen la formación técnico-profesional y cómo se combina con la universitaria, con el desarrollo científico, intelectual, cultural, cómo se organiza la extensión, etc.; todas estas cuestiones resultan complicadas en la medida que nuestras instituciones, con décadas de marcha del mercado, han internalizado un interés corporativo e institucionalista que les dificulta un compromiso más nítido con su función pública. Es necesario dejar de entender la educación pública como el enjambre de instituciones que fundó la dictadura, y comprenderla como un espacio sistémicamente organizado, que como conjunto está llamado a ser la expresión cultural e intelectual abierta y más avanzada de la nación.

Para romper esta inercia, nos parece necesario acrecentar la disposición de la educación pública a asumir dos desafíos. Primero, como se sigue de lo anterior, debe tener la disposición para pensar en toda la sociedad y sus necesidades, y no sólo en sus cohortes de rendimiento más destacado, o en ciertos nichos académicos, o en ciertos círculos de la sociedad. Aunque ello no involucre una matrícula universal en lo inmediato (lo que implicaría caer en la trampa de las soluciones inmatriculistas e irresponsables), tal preocupación debe llegar a las actividades de investigación y de extensión, de creación cultural, de docencia, de formación de posgrado. Así, es necesario avanzar desde apelaciones genéricas a un “Plan de Desarrollo Nacional” a una preocupación concreta por aportar en su formulación, tensando para ello las nutridas capacidades -de las más significativas del país- que tienen nuestras instituciones. Resulta imposible un pronunciamiento sobre la reforma a la educación superior si no existe también, aunque tenga un grado menor de elaboración, una idea país respecto de la cual dicha educación tenga sentido.

Segundo, las instituciones públicas deben tener una disposición para su transformación interna, que implique una mayor amplitud a las dinámicas sociales. Históricamente en nuestra región, con la salvedad de la reforma dictatorial, los grandes cambios a la educación superior han sido endógenamente producidos. Esto significa que las fuerzas de avanzada de cada ciclo histórico han presionado a las de conservación, al interior de estas instituciones, gatillando movimientos de reforma. Sólo la porosidad de la educación superior a estas fuerzas progresivas de la sociedad puede dar lugar a una transformación edificante, que efectivamente movilice los sentidos y las capacidades de nuestras instituciones, y no se limite a la inocencia tecnocrática que decreta su transformación externamente. En el presente, esto implica la disposición de cobijar una mayor heterogeneidad tanto en el estudiantado como en el profesorado, en complejizar nuestra vida

interna, y en dotarle de un ritmo propio de una institución que se perfila para ser el eje del desarrollo intelectual y cultural del país. Esto tendrá como consecuencia una suerte de revolución de la vida académica interna, que convocará la creatividad para transformar la docencia y la investigación, las actividades administrativas, todo el funcionamiento de nuestras instituciones. Sin disposición real a dichos cambios, resulta imposible reconstruir una educación superior pública para el siglo XXI, y por ende, las apelaciones a su necesidad en el debate público carecerán de credibilidad.

Si la educación pública debe disponerse a una preocupación más amplia por la sociedad, y a cobijar en mayor medida su heterogeneidad en sus propias instituciones, debe repensarse el concepto de autonomía universitaria. La idea de autonomía universitaria, por su naturaleza, resulta imposible de ser definida a-históricamente. Por esto mismo, no se trata de un principio jurídico o siquiera de un conjunto de valores, estáticamente asociados a la Universidad, sino de un constructo político, histórico, en el cual intervienen intereses y proyectos.

Históricamente, y sobre todo tras la reforma de Córdoba -evento altamente constituyente no sólo de la identidad de la Universidad Pública Latinoamericana sino también de buena parte de la cultura política del siglo XX-, la demanda de autonomía de la Universidad se entendía como independencia de la oligarquía y la conducción elitaria y conservadora que ella imponía a la vida académica e intelectual (Arocena & Sutz, 2000). Las universidades eran entonces un espacio de resistencia oligárquica contra los procesos de cambio y democratización social y política que en los años 20 tenían lugar en el continente. Las cúpulas del Estado y las cúpulas universitarias representaban la vieja sociedad que moría, y luego, la reivindicación de autonomía universitaria la posibilidad de que las fuerzas de la sociedad pudieran conducir los destinos culturales e intelectuales de nuestros jóvenes países.

Por eso la demanda histórica de autonomía no puede entenderse como un ensimismamiento universitario, o como una condición pre-secular de superioridad de la labor académica sobre el resto de las actividades humanas. No puede separarse del programa de la Reforma, que enlazaba dicha idea de autonomía a la apertura de la Universidad a la sociedad. De ahí la importancia de la gratuidad y del co-gobierno, de la centralidad de los estudiantes en la vida académica, no por una cuestión corporativa, sino por la ligazón orgánica de los jóvenes con las fuerzas progresivas de las sociedades. De tal manera el argumento de von Humboldt para vincular docencia e investigación, y el argumento que sustenta el co-gobierno, es básicamente el mismo: abrir el cultivo de las disciplinas a las fuerzas de cambio que en toda época representan los jóvenes (Arocena & Sutz, 2000; W. Clark, 2008). Lo que agrega el movimiento de Córdoba es que no se trata sólo de jóvenes de las élites, sino de más amplias capas sociales, y que se debe una reciprocidad con la sociedad completa, institucionalizada en la misión de extensión.

La autonomía es, entonces, autonomía de las élites y reivindicación de un mayor control social sobre la institución universitaria, como base de una determinación más amplia de los ciudadanos sobre sus instancias de creación cultural más avanzada. Dicho control no tiene fines puramente políticos, sino esencialmente académicos: son las nuevas fuerzas progresivas de la sociedad del siglo XX, entonces, las que plantean la necesidad de un mayor desarrollo intelectual y académico, un desafío que sacudía la enmohecida estructura de universidades abocadas a la formación de

abogados y administradores públicos, y dedicadas a la simple reproducción elitaria de tales cuadros antes que del desarrollo de nuestros países.

Tal sentido de la autonomía universitaria de los años 20 volvió a inspirar el proceso de reforma en los años 60, del cual surge la modernización más acelerada que experimentó la educación superior chilena en su historia. Abortado dicho proyecto, la reforma dictatorial transformaría la idea de autonomía, quitándole su contenido progresivo y reemplazándolo por una elaboración análoga a la idea de propiedad privada. En los documentos referidos de 1991, en las comisiones técnicas de entonces, el respeto a la autonomía de las instituciones no era una preocupación por su conexión con la sociedad, por la centralidad de los jóvenes en ella, por la porosidad de la elaboración intelectual a los ciudadanos, sino simple respeto a la propiedad privada sobre negocios. Es una autonomía, entonces, que empodera a los sostenedores y no a sus comunidades, y que reflexiona por esto mismo por la relación entre Estado y propietario y no entre poder público y sociedad. Dicho de otro modo, reduce la libertad de creación social a la libertad del mercado. Por eso, en nombre de la autonomía, hoy los propietarios de las instituciones privadas toman decisiones sin considerar a académicos, estudiantes ni funcionarios, y la opinión de éstos no tiene mayor relevancia sino como presión corporativa sobre los legítimos propietarios. De ahí el extremo del Proyecto de Ley del Gobierno, que para regular tales prácticas, legaliza la figura de “controlador” de una institución de educación superior.

Para escapar entonces de un concepto de autonomía que históricamente representa el exacto opuesto del que animó la construcción de lo mejor de la Universidad Pública Latinoamericana, es decir, para no reemplazar un tipo de propiedad privada por otra –de los sostenedores a los académicos–, es necesario recuperar el sentido profundo de su llamado a conectar Universidad y sociedad. Autonomía no puede ser simple independencia del gobierno de las autoridades académicas actualmente existentes; tal poder no resuelve, por sí mismo, la necesaria reconexión con la sociedad. Pero no se trata, hoy, de una reivindicación mecánica del co-gobierno, por ejemplo, sino de una búsqueda institucional por una relación directa entre educación pública y ciudadanía, que no se limite ni sea directamente un control Estatal y burocrático sobre las casas de estudio. Es dicha relación, como determinación no burocrática de la sociedad sobre sus instituciones de creación intelectual más avanzadas, la que obliga a ir más allá de la presencia o ausencia de representantes estatales en los directorios o gobiernos universitarios.

Por supuesto, ello implica repensar el gobierno tanto de las instituciones como del sistema público de educación superior. Pero no se limita a eso. Menos en el siglo XXI, época en que la extensión de la Universidad sobre la sociedad es mayor, y por ende, más diversos los vasos comunicantes entre ciudadanía y creación intelectual. Al menos, esto supone recuperar la idea de extensión, y de responsabilización de la Universidad respecto de múltiples aspectos de la vida social. Desde las comunicaciones, con la recuperación de sus medios propios, hasta la cultura y el deporte, con su apertura a las formas espontáneas de creación cultural y deportiva de la sociedad. La instalación reciente de la Universidad de Chile de diplomados gratuitos avanza en tal dirección, en un sentido incipiente; habrá que discutir en qué medida la educación puede recuperar relación con la formación docente, con la educación obligatoria, con los diversos procesos de capacitación y desarrollo intelectual de la sociedad, etc. Luego, se trata de elaborar formas institucionales que cobijen la diversidad de la sociedad en la discusión sobre el sentido, los planes, los objetivos y las tareas de la Universidad. Aquellas formas institucionales están todavía por ser elaboradas, pero su

concreción implicará una credibilidad mayor ante la ciudadanía, de una genuina vocación pública y no limitada a la presión corporativa por recursos estatales. Tal desafío supone una alta cuota de creatividad, de adaptar y recuperar para el presente lo mejor de la historia de la Universidad Pública Latinoamericana. Será difícil, pero no es imposible. Es a ese desafío al que están llamadas las fuerzas que se proponen una reforma educacional democrática.

## 5. Referencias

- Arocena, R., & Sutz, J. (2000). *La Universidad Latinoamericana del Futuro*. México: UDUAL
- Austin, Robert (Comp.) (2004) *Intelectuales y Educación Superior en Chile: de la Independencia a la Democracia Transicional, 1810-2001*. CESOC.
- Ball, S. J., & Youdell, D. (2007). Hidden privatisation in public education. *Education International 5th World Congress, Instituto de Educación, Universidad de Londres*.
- Becker, G. (1993). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. Chicago: University of Chicago Press.
- Brock, C. (2007). Orígenes históricos y sociales de la regulación y la acreditación de la educación superior para la garantía de la calidad. In *La educación superior en el mundo 2007: La financiación de las universidades* (pp. 24–36). Mundiprensa.
- Clark, B. R. (1991). *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*. México D.F.: Alianza.
- Clark, W. (2008). *Academic Charisma and the Origins of the Research University*. Chicago: University of Chicago Press.
- Consejo Nacional de Educación [CNE] (2016). *Índices Educación Superior. Estadísticas de Educación Superior*. Disponible en: [http://www.cned.cl/public/Secciones/SeccionIndicesPostulantes/Indices\\_Sistema.aspx](http://www.cned.cl/public/Secciones/SeccionIndicesPostulantes/Indices_Sistema.aspx)
- Contraloría General de la República (2012). *Financiamiento Fiscal a la Educación Superior*. División de análisis contable. Área Empresas Públicas y Universidades.
- CRUCH. (2015). *Propuesta del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas para la Reforma del Sistema de Educación Superior*. Obtenido de Consejo de Rectores de las Universidades Estatales: [www.consejoderectores.cl](http://www.consejoderectores.cl)
- Gaudichaud, Franck. (2015) *Las fisuras del neoliberalismo chileno. Trabajo, crisis de la “democracia tutelada” y conflictos de clases*. Editorial Quimantú y Tiempo Robado editores.
- Habermas, J. (1999a). *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Madrid: Cátedra. Retrieved from <http://www.bioeticanet.info/habermas/prolegcata.pdf>
- Habermas, J. (1999b). *Teoría de la acción comunicativa. Vol. I: Racionalidad de la acción y racionalización social*. Madrid: Taurus.
- Informe Comisión de Estudio de la Educación Superior (1990). *Una política para el Desarrollo de la Educación Superior en la década de los noventa*. 30 de Enero de 1990. Santiago, Chile.
- MINSEGPRES. (4 de Julio de 2016). Mensaje Nº 110-364. *Ley de Educación Superior*. Santiago, Chile.
- Mönckeberg, María Olivia. (2013) *Con Fines de Lucro. La Escandalosa Historia de las Universidades Privadas de Chile*. Editorial Debate. Santiago, Chile.

- Moulian, T. (1997). *Chile actual. Anatomía de un mito*. Santiago: LOM.
- OCDE (2009). *La Educación Superior en Chile*. Revisión de Políticas Nacionales de Educación.
- OCDE (2013). *El Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior en Chile 2013*. Revisión de Políticas Nacionales de Educación.
- Rodríguez Espinar, S. (2013). *Panorama internacional de la evaluación de la calidad en la educación superior*. Madrid: Síntesis.
- Ruiz Encina, Carlos (2013). *Conflicto social en el 'neoliberalismo avanzado' Análisis de clase de la revuelta estudiantil en Chile*. Colección Becas de Investigación. CLACSO.
- Ruiz Encina, Carlos y Sáez, Benjamín (2012). *La irrupción de los hijos de la modernización*. Revista Análisis del Año, Departamento de Sociología de la Universidad de Chile, Nº 14. Pp. 27-73.
- Salazar, J. M. (2012). *Modelos de aseguramiento de la calidad en la Educación Superior*. In J. M. Salazar & A. Caillón (Eds.), *Modelos de aseguramiento de la calidad en la Educación Superior. El aseguramiento externo de la calidad en la Educación Superior*. Santiago: CINDA - RIL.
- UNESCO (2003). *Digital observatory for higher education in Latin America an the Caribbean*. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001403/140395s.pdf>