

Noviembre 2013, Número 17

Propuesta de Gratuidad para la Educación Superior Chilena

Por FERNANDO ATRIA y CLAUDIA SANHUEZA

Introducción

La manera de comprender la universidad pública se transformó profundamente a partir de los años 80. En esa década se inició un proceso por el cual lo que se entendía como un espacio de reflexión independiente, crítico y relevante para el país, tendió progresivamente a transformarse en una “fábrica de profesionales”, cuya principal función es la producción de un “bien” de apropiación individual. La demanda actual por la gratuidad de la educación superior se debe entender, entonces, en el contexto de una exigencia de cambio de régimen y sentido de las instituciones universitarias. Y ello tiene implicaciones para la comprensión, el financiamiento, el gobierno interno y el régimen de los académicos de la universidad pública chilena.

Esta *Clave de Políticas Públicas* presenta una propuesta de gratuidad para la educación superior, que entiende la demanda por “gratuidad” como una impugnación a la manera en que se ha transformado la educación superior en Chile en las últimas décadas, convirtiéndola en otro bien de consumo más que se distribuye en el mercado.

La propuesta se basa en lo que se denomina “régimen de lo público”, que tiene dos pilares:

- La comprensión de la educación superior como un *derecho social*.
- La identificación de la universidad pública como una institución que cumple una *función paradigmática*.

Que la educación superior sea un derecho social significa que existe una dimensión del bienestar del cual todos nos hacemos responsables. Por lo tanto, su distribución debe estar organizada conforme a un criterio de ciudadanía, lo que implica excluir el mercado como criterio de distribución.

En términos de financiamiento, esto significa que la educación superior se financia con gasto público y no con gasto privado. La importancia de esto se funda en la idea de un servicio público “gratuito” y universalista, que puede expresarse haciendo referencia a los tres principios que informan, desde su creación, a uno de los ejemplos más notorios de tal servicio: el Servicio Nacional de Salud británico. Estos principios son:

- (1) que responda a las necesidades de todos.
- (2) que sea gratis en el punto de servicio (*free at the point of delivery*); y
- (3) que se base en la necesidad y no en la capacidad de pago (NHS 2013).

Que la universidad pública cumpla una función paradigmática es la manera en que en las circunstancias actuales, de masificación de la enseñanza universitaria, se pueda mantener una comprensión de la universidad como espacio de reflexión crítica e independiente y con una vinculación interna entre docencia e investigación.

Por lo tanto, cuando se discute el régimen de financiamiento de la universidad se debe distinguir estas dos dimensiones. Como la educación es un derecho social (es decir, un derecho de ciudadanía), su financiamiento debe ser universal, es decir, aplicable a toda institución universitaria (esto tiene implicaciones para el régimen general de las universidades como, por ejemplo, excluir la posibilidad de universidades con fines de lucro). Por otra parte, el financiamiento ha de estar disponible sólo para las universidades que asuman en su estructura y operación el estándar que implica el desempeño de una función pública. Esta distinción permite por una parte materializar una gratuidad universal y por otra fortalecer la educación pública.

Esta **Clave de Políticas Públicas** se estructura de la siguiente forma. En la siguiente sección se muestran algunos hechos relevantes acerca de la transformación del sistema de educación superior chileno. En la parte que sigue se muestra cómo la naturaleza de la universidad pública se ha transformado. En la sección siguiente se presenta la propuesta de financiamiento a la educación superior basada en el “régimen de lo público.” Y finalmente, en la última parte, se presentan algunas observaciones.

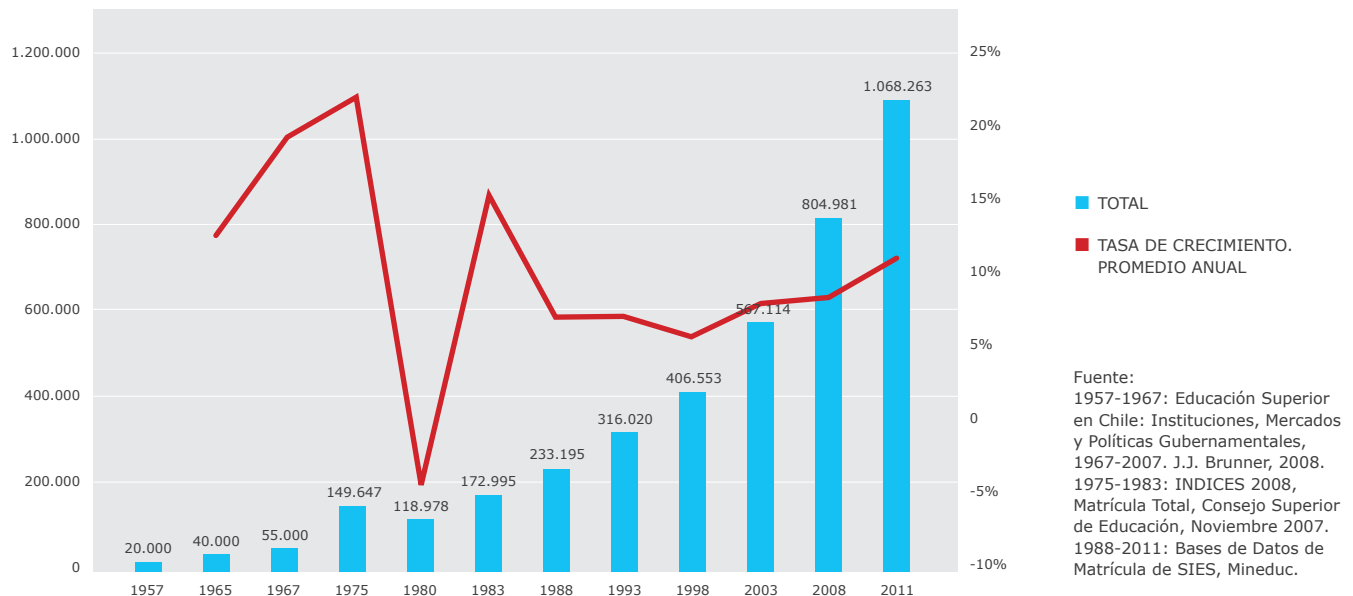
Algunos hechos relevantes

A grandes rasgos, podemos observar al menos cinco tendencias que han impacto en la configuración actual del sistema de educación superior chileno. Estas son:

- La matrícula de la educación superior chilena ha ido en constante crecimiento.
- El mayor crecimiento exponencial de la matrícula se produjo durante los años de la *Reforma Universitaria* (1967-1973).
- A partir de las reformas introducidas por la dictadura en 1981, comienzan a proliferar las instituciones privadas de educación superior.
- Las instituciones privadas han ido captando una proporción cada vez mayor de la matrícula total en educación superior.
- El gasto público en educación ha ido decreciendo, mientras que el gasto privado está en alza constante.

El Gráfico 1 muestra la evolución de la matrícula en educación superior en Chile desde 1957 y la tasa de crecimiento promedio anual. Vemos que la evolución en general ha sido creciente excepto en los primeros años de dictadura en donde hubo una pérdida de estudiantes en este nivel (1975 a 1980). De hecho, podemos notar que entre 1967 y 1973 la matrícula universitaria se triplicó durante la llamada *Reforma Universitaria*, pasando de 55.000 a 145.000 estudiantes en todas las universidades del Consejo de Rectores. Este período muestra el más alto proceso de “masificación de la educación superior”, en el sentido que tiene el mayor crecimiento promedio anual de la matrícula. En 1983 el número de estudiantes en la educación superior era de 175.250, lo que llegó a 250.000 en 1990. En 1998 este número se había duplicado y en 2005 se había triplicado. En 2011 la matrícula de la educación superior en el país alcanzó a 1.068.263 estudiantes.

GRÁFICO 1.
EVOLUCIÓN HISTÓRICA MATRÍCULA EDUCACIÓN SUPERIOR. 1957-2011



Si se expresa la matrícula total de la educación superior como porcentaje de la población entre 18 y 24 años, las cifras indican que entre 1990 y 2011 la cobertura bruta se incrementó en Chile desde un 14,6% a un 45,8%, acercándose así al promedio de cobertura de la OCDE, que está en torno a 60%.

Este aumento en la matrícula y la cobertura ha sido acompañado de un aumento en el número de instituciones. Entre 1967 y 1980, existían 8 instituciones de educación superior, 2 de carácter estatal y 6 de carácter privado. Producto de la división de esas instituciones, existen 25 universidades en el Consejo de Rectores: 16 estatales y 9 privadas, y otras 35 universidades privadas que no pertenecen al Consejo de Rectores. En total, Chile tiene hoy 60 universidades, 45 Institutos Profesionales (IP) y 73 Centros de Formación Técnica (CFT).

El Gráfico 2 muestra la composición de la matrícula en educación superior por tipo de institución. Hasta 1980, el 100% de los estudiantes matriculados en educación superior lo estaba en universidades del

Consejo de Rectores (CRUCH). En 1985, el 58% estaba matriculado en universidades del CRUCH, el 3% en universidades privadas creadas con posterioridad a 1981 y el 39% restante en institutos profesionales y centros de formación técnica. En 2011, el 31% estaba matriculado en universidades del CRUCH, el 33% en las nuevas universidades privadas y el 36% en IP y CFT.

El Gráfico 3 muestra la evolución del gasto total en educación superior, tanto público como privado, expresado como porcentaje PIB. Nuevamente podemos ver que entre 1965 y 1973 el gasto más que se duplicó producto del proceso de la *Reforma Universitaria*. Esa proporción de gasto solamente se recupera a mediados de los años 90. Sin embargo, la composición actual pone un mayor peso en el gasto privado. De hecho, el gasto público en educación superior en estos momentos es el más bajo de todos los países observados según el último reporte de la OCDE (2013). Al mismo tiempo, sin embargo, el gasto total (que en 2010 era del 2,4%) es uno de los más altos del mundo (junto a Estados Unidos y Corea del Sur).

GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA DE EDUCACIÓN SUPERIOR POR TIPO ESPECÍFICO DE INSTITUCIÓN. 1975-2010

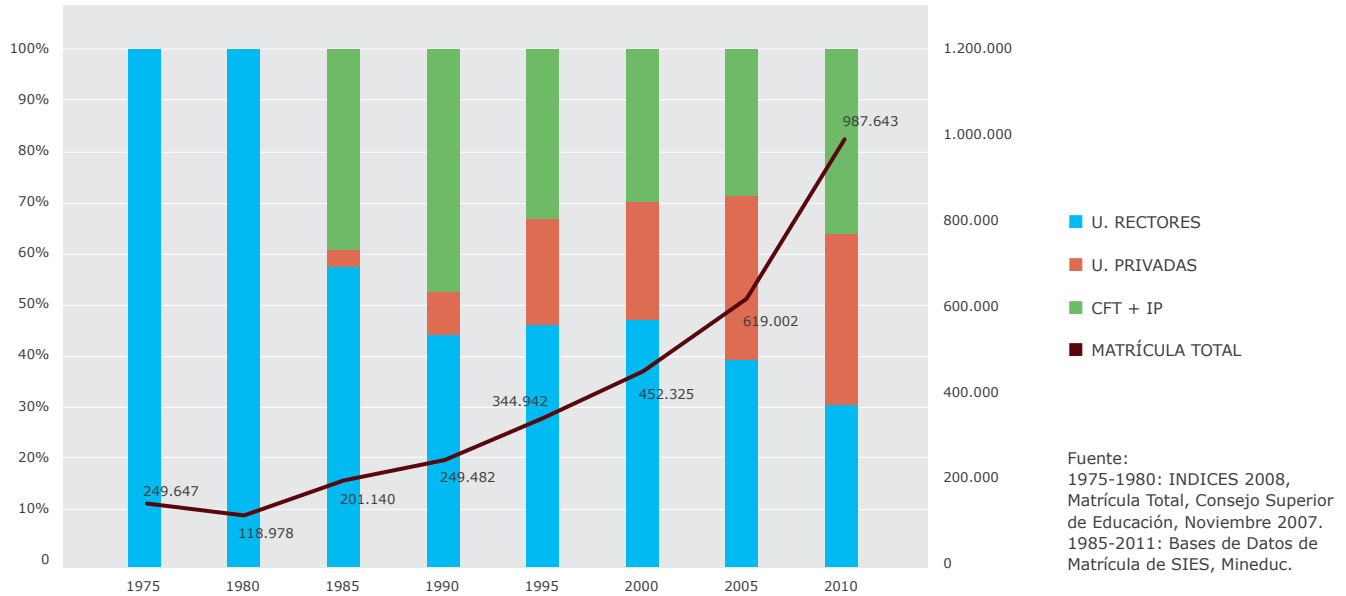
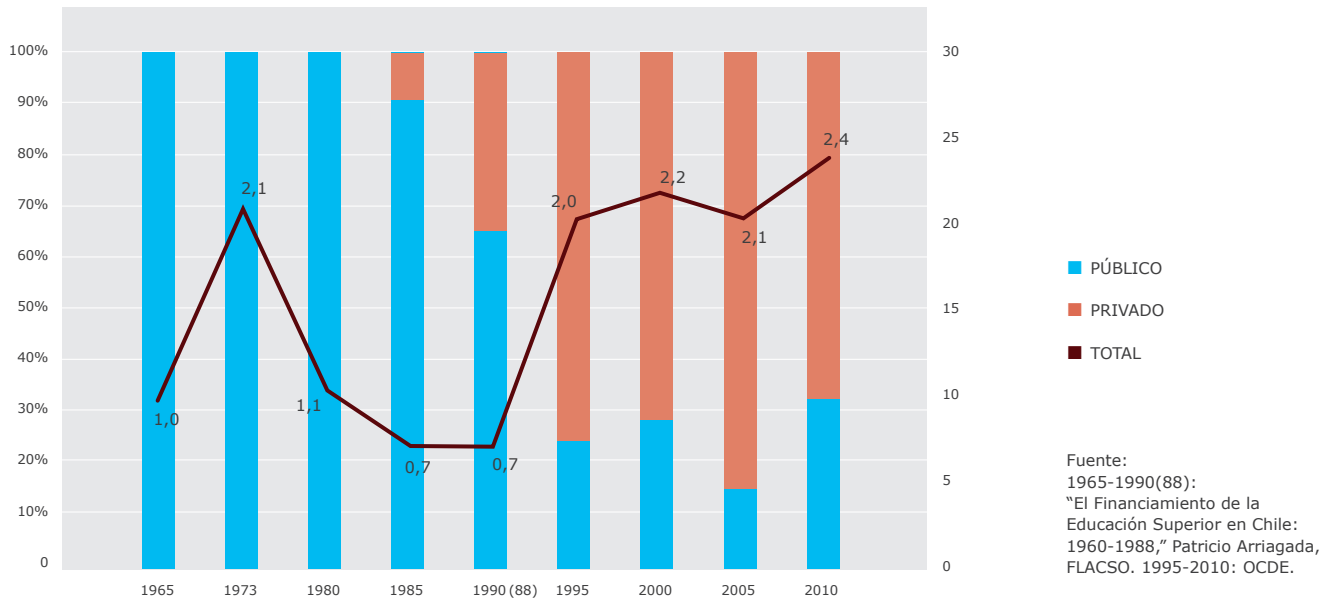


GRÁFICO 3. GASTO EN EDUCACIÓN SUPERIOR COMO PORCENTAJE DEL PIB. 1965-2010



Estas tendencias –el crecimiento constante de la matrícula de la educación superior, la proliferación de instituciones privadas de educación superior, el aumento de la proporción de estudiantes en instituciones privadas, y el aumento del gasto privado en educación– confluyen en poner en cuestión la idea de universidad. Dada la magnitud de la transformación experimentada es importante detenerse en sus consecuencias.

La Transformación de la Universidad Pública

Sin pretensiones de formular grandes tesis sobre la “idea” de universidad, puede decirse que originalmente, las universidades latinoamericanas, en particular las chilenas, surgen bajo lo que suele denominarse el modelo “napoleónico” de universidad, y su función era la *formación de ciudadanos para la república*. Pero en un proceso que se desarrolló durante el siglo 20, y que culminó en las ideas que animaron el proceso de “reforma universitaria” de los años 60, la universidad desarrolló una auto-comprensión como la de un *espacio de reflexión independiente*. La universidad debía ser la

“conciencia crítica” de la sociedad; es decir, el espacio donde se esperaba que la reflexión pudiera mirar más allá de las necesidades inmediatas del presente y donde se pudiera pensar con libertad. Pero dicho pensamiento tenía una exigencia de relevancia: el sentido de la universidad no era el cultivo del conocimiento por el conocimiento mismo, sino que era el espacio para un pensamiento sobre el país y sus necesidades. Y ello tenía que ejercerse de manera independiente y removida de la presión impuesta por la necesidad.

Esta idea sobre la función de la universidad determinaba el régimen bajo el cual las universidades debían desempeñarse (columna 1 en Tabla 1). Así, por ejemplo, el Estado financiaba totalmente la actividad universitaria, porque entonces las universidades eran entendidas como espacios de reflexión pública. Y para asegurar esos espacios de reflexión independiente era necesario una forma de financiamiento compatible con esa independencia: si la universidad fuera financiada conforme a las reglas de mercado, ella estaría sujeta a la presión de responder a las necesidades inmediatas de éste, y de ese modo no tendría la independencia suficiente para, precisamente, mirar más allá de las urgencias del mercado y pensar en el largo plazo.

TABLA 1. LA TRANSFORMACIÓN DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA

	Régimen Universidad Pública	Régimen “Fábrica de Profesionales”
a) Comprensión	Espacio independiente de reflexión crítica	Producir un bien de apropiación privada
b) Financiamiento	Público (no vinculado al mercado)	Privado (ingresos vinculados al mercado: preferencias de los “consumidores”)
c) Gobierno Interno	Independiente del mercado y del Estado. (generalmente, en manos de los académicos)	Conforme a la estructura decidida por el dueño con determinados objetivos de “productividad”
d) Régimen de los Académicos	Estabilidad	Evaluados por productividad
e) Funciones de la Institución	Vinculación entre docencia e investigación	Independencia entre docencia e investigación
f) Conocimiento Experto	Producir conocimiento (sin agendas particulares). Formación de productores de conocimiento (pensamiento crítico)	Transmitir conocimiento. Instrumental: se usa si sirve para fines del agente.

Pero el tema no es sólo uno de financiamiento. Parte de lo que se espera de la reflexión crítica es que afecte o impugne intereses poderosos. Esos poderes preferirán que lo que se presenta como reflexión crítica sea en realidad justificación de las relaciones de poder existentes. Por eso el poder empresarial, por ejemplo, financia “centros de estudios”, que dicen constituir espacios de reflexión crítica, pero que tienen una agenda que guía la reflexión. Para evitar que las universidades se transformaran en “centros de estudios” al servicio de agendas particulares era necesario asegurar otras dos cosas: el estatuto del académico y su forma de gobierno.

En cuanto a su forma de gobierno, la universidad, aunque fuera estatal, no podía tener una estructura análoga a los órganos de la administración del Estado, dependientes de la autoridad política de turno. El gobierno universitario, entonces, o quedaba entregado a los propios académicos o debía ser mediado por mecanismos que evitaran que la universidad se transformara en un órgano más a disposición del poder ejecutivo para la realización de su programa.

En cuanto al régimen de los académicos, era necesaria una estabilidad que les permitiera una reflexión que podía resultar incómoda para los poderes fácticos existentes. Eso se tradujo en diversos mecanismos de protección de la posición del académico, cuyo estatus quedaba asegurado.

No es parte del argumento, por supuesto, que en todos los casos la solución fue la misma y que fue además siempre suficientemente satisfactoria. Lo que nos interesa es entender la tendencia, no relatar el desarrollo de cada una de las instituciones. La posibilidad de que la universidad fuera una institución al servicio de una agenda particular era vista como problemática, y eso permite explicar parte del proceso de desarrollo institucional que, como dijimos antes, culmina con la reforma universitaria.

Lo que entonces era visto como problemático hoy ya no lo es. En efecto, hoy tendemos a entender las universidades como “fábricas de profesionales,” cuya

función principal es producir un bien de apropiación privada (la calificación profesional) que se justifica porque resultará lucrativo para quien lo reciba. Vistas así las cosas, el financiamiento público de la actividad universitaria es una ventaja para quienes demandan esos bienes privados (títulos), porque les permite acceder a ellos a un precio menor que su precio de mercado. Más aún, el financiamiento público es actualmente criticado como un caso de “captura” del Estado por parte de los estudiantes privilegiados que en las décadas anteriores a 1980 asistían a la universidad.

Al transformarse la idea de universidad durante los años 80, estas características del régimen de universidad pública, es decir la comprensión de la universidad como espacio de reflexión crítica e independiente, adquieren otro sentido. Las formas de gobierno universitario, entregado para asegurar la independencia a los propios académicos, pasan a ser vistas como formas opacas de gobierno, que no aseguran el *accountability*, y el régimen especial de estabilidad de los académicos pasa a ser visto como nocivo por provocar “incentivos perversos”. Al discutir hoy sobre el modo en que el régimen de las universidades (especialmente las estatales) presenta o no problemas de este tipo, es crucial entender que esas características que hoy parecen problemáticas se explican por su vinculación a esa idea de universidad.

El explosivo aumento de la matrícula universitaria, al que ya nos hemos referido, ha contribuido a que la función social relevante de la universidad haya girado cada vez más hacia el paradigma de una “fábrica de profesionales”, alejándose de la idea de ésta como un espacio de reflexión independiente y crítica. Esto tiene importantes consecuencias para el régimen universitario: donde antes era necesario asegurar la independencia frente al mercado, hoy parece que es cada vez más importante asegurar una vinculación cada vez más estrecha entre universidad y mercado. La idea de universidad puramente docente, que habría sido un contrasentido en la comprensión anterior, hoy caracteriza a un número considerable de instituciones llamadas “universidades”. En particular, la vinculación entre docencia e investigación queda sin explicación.

Después de todo, una fábrica es una institución puramente instrumental, que se define por la eficiencia con la que produce el bien que fábrica. Si la universidad es una fábrica de profesionales, el paradigma de universidad se ancla, precisamente, en la docencia. Algo que antes hubiese sido impensado.

Uno puede entender la idea de “universidad pública” como universidad estatal. Esa es una definición formal, que deja sin responder la pregunta por la importancia de la universidad pública. Pero se trata de un concepto formal que es insuficiente. La insuficiencia, en el caso de las universidades, se hace problemática cuando notamos que al hablar de “universidades privadas”, hoy en Chile el foco de atención está puesto en las universidades creadas después de 1981, no en universidades que, aunque son formalmente privadas (en el sentido de no estatales), pertenecen a las llamadas “tradicionales” (como la Universidad de Concepción, la Universidad Austral o la Universidad Católica, por nombrar a tres).

¿Qué explica esta situación? La respuesta breve es que antes de 1980 se entendía que la actividad universitaria era esencialmente pública, por lo que debía estar sujeto a un régimen público, incluso cuando la universidad fuera privada. Esa naturaleza esencialmente pública de la actividad universitaria implicaba que las universidades no eran nunca comprendidas como universidades docentes, porque no se limitaban a transmitir el conocimiento, sino tenía una función de investigación cuyo objetivo era producir conocimiento. Y la producción de ese conocimiento era pública en el sentido de que no estaba al servicio de agendas particulares.

Es importante distinguir la observación anterior de una que se ha vuelto común en los últimos 20 años: si la educación privada colabora en la provisión de bienes públicos, se vuelve “pública”. Así, las universidades privadas creadas después de 1980 se intentan entender como “públicas” en el sentido que proveen bienes públicos. Sin embargo, las universidades privadas creadas con anterioridad a 1980 eran públicas no solamente porque proveían bienes públicos, sino porque en su funcionamiento se sujetaban a un régimen público.

La diferencia está en que estaban sujetas a un régimen formal sobre el cual se aseguraba que se desarrollaran las funciones públicas. El punto no era sólo sobre el tipo de bien producido (un bien público en el sentido de no apropiable y de consumo no rival), sino sobre el régimen bajo el cual operaba. Y cuando ese régimen no satisfacía esa condición, eso resultaba ser una causa de fricción, que empujaba en la dirección, precisamente, de la “reforma”.

Hoy, cuando es cada vez más común ver a la universidad como una “fábrica de profesionales,” la relevancia de la investigación como actividad esencialmente universitaria es habitualmente ignorada. Hoy la investigación es tratada como simplemente una más de esas cosas que las universidades pueden hacer. De hecho, hoy probablemente diríamos que una universidad no puede renunciar a su función docente, pero sí puede limitar otras funciones como la investigación y la producción de conocimientos. Pero si comprendemos a la universidad en su función “pública”, esto no es así. Las principales características de una universidad pública es que en ella existe una vinculación interna entre docencia e investigación, y se trata de investigación que reclama no estar sujeta a agenda particular alguna, lo que impacta significativamente en la experiencia universitaria de los estudiantes que pasan por una institución pública.

Adicionalmente, la vinculación entre investigación y docencia implica una determinada comprensión de la formación de los “expertos” y del conocimiento que administran (Holmwood, 2011). Ese conocimiento es producido por una institución que reclamaba no tener agenda aparte de producir conocimiento, y esos expertos son educados de modo tal que la producción de ese conocimiento es parte de la experiencia de la educación. De este modo, la universidad pública cumplía una doble función política: producir conocimiento experto sin reconocer la validez de agendas particulares, y formar a los expertos futuros en la idea de que su función no es reducible a administrar el conocimiento recibido, sino producirlo, lo que naturalmente implica la capacidad de sujetar lo recibido a un examen crítico y entenderlo como provisorio.

Cuando, producto de la transformación de la idea de universidad empezamos a entender la idea de “universidad docente” como si no fuera internamente contradictoria, es porque esta relación interna entre investigación y docencia se ha fracturado. Cada una de ellas es una “función” independiente de la otra, y puede o no ser realizada. Esto tiene consecuencias políticas, en tanto ahora los “expertos” se habrán formado en instituciones para las cuales el conocimiento es puramente instrumental, es algo que se entrega y se recibe sin experiencia de primera mano en su producción. Ya no enseñan los que están produciendo conocimiento, enseñan los que recibieron conocimiento y su función es solo “transmitirlo”.

Propuesta de Financiamiento: el Régimen de lo Público

Dado el proceso de masificación global de la educación universitaria no es realista pretender que el aspecto deficitario de este desarrollo (la transformación de la universidad en una fábrica) puede solucionarse transformando a toda universidad en una universidad “compleja” con espíritu público. Pero esto no significa que debemos ignorar el hecho de que la transformación está también cambiando la manera en que entendemos el conocimiento y la forma de la discusión pública. Es necesario hoy buscar nuevos modos de mantener viva la idea tradicional de universidad pública. Entre estas nuevas formas está la de crear condiciones para que las universidades que mantienen una autocomprensión pública en el sentido ya indicado sean instituciones que desempeñen, respecto del resto, la función de paradigma. La idea es crear un régimen bajo el cual sea posible que, en las condiciones actuales, se mantenga la idea de que la docencia debe ser entendida como internamente vinculada a la investigación, y que la investigación no ha de estar sujeta a agenda particular alguna.

En esto es especialmente relevante la experiencia del régimen universitario antes de 1980. Como ya hemos

visto, dicho régimen entendía que el hecho de ser una universidad “privada” en sentido estricto (jurídico-formal) no implicaba que fuera una universidad “privada” en cuanto a la función que desempeñaba. Y estas funciones públicas tenían un determinado régimen legal como correlato. Esa es la idea que hoy debemos rescatar. Podemos llamar un “régimen de lo público” a un régimen legal en el cual quien se someta a él estará por esto desempeñando una función pública¹.

Habiendo dos dimensiones en las que la educación superior es pública (como hemos dicho, en cuanto a derecho social y en cuanto a la producción de conocimiento independiente de agendas particulares), entonces es posible pensar en distintos regímenes, cada uno de los cuales provee el contexto para el desempeño de cada una de estas funciones.

Esta distinción es importante porque la idea de lo público asume dos dimensiones diferenciables. Desde el punto de vista de la educación como derecho social, lo público de la educación superior se manifiesta en el universalismo, lo que exige un régimen común para todas las universidades. Pero desde el punto de vista de la vinculación entre investigación y docencia, y de una investigación que no está al servicio de agendas particulares, lo público no puede manifestarse en términos de un régimen universal sino paradigmático, en el sentido ya indicado. Dicho de otro modo: cuando lo que es relevante es especificar las condiciones de acceso de los estudiantes, de lo que se trata es de garantizar el acceso como un derecho social universal, lo que exige un régimen aplicable a toda universidad. Cuando se trata de garantizar que la universidad “pública” no desaparecerá para ser reemplazada por fábricas de profesionales, de lo que se trata es de crear un régimen que permita a las universidades “públicas” mantener una posición paradigmática que oriente el desarrollo del sistema universitario.

1. Ver en Referencias, Atria 2012: 85-103, Atria et al, 2013: 123-240.

Educación como un derecho social: la gratuidad universal

Por “derecho social” se entiende una dimensión del bienestar de cada uno (individual) por la cual todos asumimos (socialmente) responsabilidad. Que algo sea comprendido como un derecho social quiere decir que cada persona tiene derecho a recibir de acuerdo a sus necesidades. En contraste, que algo se distribuya a través del mercado quiere decir que es públicamente indiferente que cada uno reciba lo que quiere, lo que ocurrirá sólo si uno tiene cómo satisfacer las condiciones unilateralmente impuestas por quien ofrece. Este es un cambio de paradigma que radica en la idea de derechos universales: todos tienen derecho a las mismas oportunidades de desarrollo, y en principio se debe intentar que las oportunidades de cada uno no estén influidas por el dinero que diferencialmente se tiene. Por eso la idea de universalidad se transforma en gratuidad... para todos.

La gratuidad no es la única condición que debe satisfacerse para que la educación pueda ser entendida como un derecho social, aunque es la que trataremos aquí porque ha sido la más relevante en la discusión pública. Conviene, sin embargo, mencionar otras: si la educación es un derecho social, es razonable que una condición para ofrecerla sea que el que lo hace declare un objetivo principal con la educación provista, de modo que la motivación para ofrecerla no sea la utilidad que de ese modo recibe. Eso excluye la educación provista con fines de lucro. Por otro lado, que sea un derecho social universal no necesariamente quiere decir que deba estar al alcance de todos (o sea, que no sea selectiva). Análogamente, un sistema universal de salud pública no provee todas las prestaciones de salud que un ciudadano demanda, porque eso implicaría gastar desproporcionadamente en el ciudadano hipocondríaco. Lo que quiere decir es que el modo y las condiciones de distribución han de ser fijados conforme a criterios públicamente discutidos y no como en el mercado, conforme al interés particular del proveedor. En esto el régimen de las universidades anteriores a 1981 da la pista correcta: dicho régimen, que cuenta con un sistema

estandarizado de admisión, entiende que el modo y las condiciones de ingreso a la universidad no son decisiones particulares de cada universidad, sino dependen de la aplicación de reglas públicamente discutidas y cuya aplicación es homogénea para todos. No estamos diciendo que el sistema actual, basado en la PSU, no requiere modificaciones más o menos significativas. Estamos diciendo que esas modificaciones no pueden comprometer la idea de que la admisión universitaria es algo que debe ser decidido por aplicación imparcial de un protocolo públicamente discutido y validado, que sea aplicable a todas las universidades.

Aunque la propuesta supone que no puede esperarse que todas las instituciones universitarias tendrán el mismo nivel de profundidad en su vinculación entre docencia e investigación, sí debe existir un piso mínimo en todas que asegure la calidad. En ese sentido, no todas están ejerciendo la docencia de la misma manera, pero es posible identificar un costo de entregar docencia bajo algunos parámetros mínimos de calidad. Efectivamente, muchas universidades privadas creadas después de 1980 han migrado progresivamente a vincular docencia con investigación. Esto revela que es una decisión que mejora sus actividades universitarias. Por lo tanto, es posible imaginar un nivel básico en esta vinculación, que permite pensar que exigencias mínimas de profesores de planta, por ejemplo, son en principio razonablemente universalizable a toda universidad, como condición de un reconocimiento oficial.

Este financiamiento solidario o gratuidad universal parece un cambio radical, y lo es, pero no necesitamos cambiar demasiadas cosas para que exista. De hecho, basta considerar el sistema de financiamiento que el actual gobierno ha propuesto, denominado un crédito “contingente al ingreso”². Se trata de un “crédito” cuyo pago es “contingente al ingreso”. Sus beneficiarios no tendrán que pagar mientras estudian, y luego pagarán 5% o 10% de sus ingresos por 15 años. Si antes de esos 15 años devuelven el costo total de sus estudios, dejan

2. Para más sobre este punto, ver en Referencia Atria 2012: 105-126; Atria y Sanhueza, 2013; Atria, 2013; Sanhueza, 2013a.

de pagar. Si al cumplirse esos 15 años no han devuelto todo lo que recibieron, dejan de pagar y la deuda se entiende extinguida. En defensa de este sistema, y para distinguirlo de la demanda de “gratuidad universal”, que rechaza, el Gobierno ha dicho que este “crédito” es un beneficio que contiene un subsidio en la tasa de interés, y que por eso no puede estar disponible para todos, sino sólo “focalizado” en el 90% más pobre de la población.

Ahora bien, cuando el egresado o graduado está pagando ese 5% o 10% de sus ingresos, ¿está pagando el crédito recibido o está pagando un impuesto? Atendiendo a la substancia de las cosas, y no a su forma, podemos decir: en principio, lo que caracteriza al pago de un crédito es que el monto a ser pagado se calcula por referencia a lo recibido (el dividendo hipotecario está calculado sobre el capital originalmente recibido más los intereses, las cuotas a pagar por el automóvil se calculan por referencia al precio de compra del automóvil, etc). Un impuesto, por su parte, se calcula no sobre la base de lo recibido, sino de la capacidad de pago (el impuesto a la renta es un porcentaje de los ingresos que la ley califica como “renta”, el IVA se calcula sobre la base del consumo, etc). Por eso, cuando se trata de pagar un crédito el hecho de que el deudor no tenga recursos no justifica su incumplimiento, aunque cuando se trata de pagar el impuesto a la renta el hecho de que el contribuyente no haya tenido ingresos durante ese año implica que no debe pagar.

Volvamos ahora a ese pago de 5% o 10% que, conforme al régimen creado por el gobierno actual, el egresado o graduado debe pagar. ¿Se trata de un pago en atención a la capacidad de pago (impuesto) o a lo recibido (crédito)? La respuesta es: es un sistema mixto. Para los egresados de ingresos altos, quienes podrán devolver todo lo recibido en menos de 15 años, se tratará de un crédito (dejarán de pagar cuando devuelven lo recibido), mientras que para los egresados de ingresos bajos será un impuesto por 15 años (pagarán de acuerdo a su capacidad de pago, aunque no devuelvan lo recibido).

Financiar la educación mediante pago privado (o

mediante créditos, que es lo mismo), mantiene el vínculo entre la educación recibida y lo que cada uno puede pagar, según su condición socioeconómica. La pretensión de que la educación sea “gratuita” implica transformar radicalmente la manera en que pensamos sobre educación: no ya como un bien que se compra y se vende en el mercado (y al que cada uno accede, entonces, en la medida de sus posibilidades), sino como un derecho social. Lo que esa educación cuesta no es algo a ser decidido por cada parte en el mercado atendiendo a lo que cada uno puede pagar, sino decidido en público atendiendo a cuál es la calidad de la educación a la que creemos que todos tienen derecho.

Ahora bien, comparemos el sistema creado por el gobierno con uno similar, que se diferencia de él en solo dos aspectos:

- (1) que se trata de un impuesto para todos, es decir, que todos los que lo reciben paguen una proporción de sus ingresos; y
- (2) que se aplica a todos los estudiantes, de modo que es el único medio para financiar estudios superiores.

Estas dos modificaciones producen una transformación total del sistema. El “pago” ya no sería una forma de pagar a crédito el precio de algo comprado en el mercado, porque la medida en que cada uno debe pagar ya no sería, en caso alguno, lo que cada uno ha recibido, sino la capacidad de pago de cada uno. Se trataría de un impuesto al ingreso de los egresados. Y como contrapartida la universidad sería, para todos, siempre gratuita, en el sentido de que nadie tendría que pagarla como condición para recibirla. Todos pagarían después de haber estudiado, en atención a su capacidad contributiva. Como los estudiantes del 10% más rico probablemente tendrán los salarios más altos, terminarán pagando muchísimo más de lo recibido, mientras que los pobres pagarán menos de lo recibido. Un sistema así sería evidentemente más progresivo que lo que el gobierno ha sugerido.

Es decir, al incluir a los más ricos el sistema sería un

sistema mucho más solidario y además más estable financieramente³. De eso se trata la solidaridad: todos nos beneficiamos de estar protegidos frente a la eventualidad de tener un ingreso bajo y quedar “encallados”, pero todos asumimos la carga de financiar el sistema que asegura frente a eso.

La propuesta del gobierno, corregida con la incorporación del 10% más rico, se asemeja a un impuesto específico. Estos impuestos se justifican formalmente de diversas formas. En algunos casos el gravamen se justificará porque los impuestos se usan como precios que solucionan un problema de externalidades negativas (como el impuesto a los combustibles); en otros casos porque se quiere una contribución adicional de quienes participan en una actividad especialmente importante (como la minería), y en otros casos (como el que estamos considerando ahora) porque se busca que los participantes de una actividad gasten en ella financieramente para todos. Para usar un lenguaje más estricto, se trata de un impuesto “cedular”, porque grava un estatus, no una actividad: cada uno recibe de acuerdo a sus necesidades, cada uno aporta de acuerdo a sus capacidades.

Algunos han objetado que un régimen de financiamiento como el propuesto no sería gratuidad, o sería gratuidad “con letra chica”. Esto es incorrecto. La demanda por educación gratuita no puede ser entendida como una educación por la que nadie paga. Por supuesto, muchos de los que se oponen a la educación gratuita dicen que no puede ser realmente gratis porque producirla tiene un costo, pero eso sólo muestra incapacidad de entender la demanda por gratuidad. En el sentido relevante, algo se ofrece “gratuitamente” cuando no hay vínculo entre lo que cada uno paga y lo que cada uno recibe.

Aquí vale la pena volver al ejemplo ya mencionado del Servicio Nacional de Salud británico. Como ya vimos, dicho servicio se construyó sobre la base de tres principios: (1) que respondiera a las necesidades de todos; (2) que fuera gratis en el punto de servicio (“free at the point of delivery”); y (3) que se basara en la necesidad clínica, no en la capacidad de pago. Es

importante ver la relación entre los tres principios. Los puntos 1 y 3 son una expresión del sentido político de la idea de universalidad: la idea de derechos sociales, de que las necesidades de atención médica de cada uno son una responsabilidad de todos. El punto 2 es la manera en que eso puede ser realizado: no se trata de que la producción y distribución de servicios médicos sea “gratis”, sino “gratis en el punto de servicio”. Si el punto de servicio no es gratis, entonces el servicio será provisto sujeto a la capacidad de pagar (infringiendo así 3), de modo que el sistema responderá, como todo agente de mercado, preferentemente a las demandas de quienes pueden pagar (infringiendo 1)

Se ha mostrado que la gratuidad universal, como subsidio, mejora la distribución del ingreso⁴. Es más, en la siguiente **Tabla 2** podemos observar la forma en la cual este tipo de financiamiento es similar a la de un impuesto general en su impacto distributivo. Cuando el financiamiento a la educación superior se financia como un bien de consumo, como es actualmente, la distribución del gasto indica que el 10% más rico aporta 24% del gasto total (columna 2). Si asumimos que este se financia con un impuesto solamente al 10% más rico, el 10% más rico financia el 100% del gasto total (columna 3). Si asumimos un impuesto general progresivo, el 10% más rico financia 71% del gasto total (columna 4) y si asumimos un impuesto cedular de 8,5%, el 10% más rico financia 67% del gasto total (columna 5).

Esta propuesta de impuesto cedular es una propuesta de financiamiento de la docencia universitaria, no una propuesta global de financiamiento de la educación superior. Para las universidades que presenten ese estatus paradigmático explicado anteriormente, el financiamiento relevante debe provenir de financiamiento basal. Dicho financiamiento constituye la otra dimensión pública de la universidad.

3. Para más acerca del impacto distributivo, ver en Referencia: Sanhueza, 2013a, 2013b.

4. *Ibíd.*

TABLA 2. EJERCICIO DE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

(1) Decil	(2) Costo total agregado de aranceles mensual (Millones de pesos)	(3) Recaudación tributaria impuesto único 10% más rico (Millones de pesos)	(4) Recaudación tributaria impuesto progresivo (Millones de pesos)	(5) Recaudación impuesto cedular (Millones de pesos)
I	4.620	0	0	64
II	5.620	0	0	337
III	7.760	0	1.410	760
IV	9.470	0	1.680	1.130
V	9.390	0	2.985	1.960
VI	11.300	0	3.765	3.350
VII	12.100	0	5.960	5.780
VIII	18.000	0	7.760	11.000
IX	25.000	0	16.230	21.000
X	33.400	137.610	97.300	91.700
TOTAL	136.660	137.610	137.090	137.081
Proporción financiada por el 10% más rico	24%	100%	71%	67%

Fuente:
Casen, 2009

Universidad Pública Paradigmática: financiamiento basal

Ciertamente, la investigación internamente vinculada a la docencia y que no responde a agendas particulares será desarrollada en algunas y no todas las universidades: las universidades públicas. Por ende, como el arancel estará definido en función a la docencia con un estándar mínimo de investigación, todo el resto de las funciones de las universidades públicas deben ser financiadas con aportes basales que aseguren la generación de espacios de reflexión críticos e independientes.

Este financiamiento debe estar disponible solamente para las universidades que tienen un régimen público. Actualmente estas son las universidades estatales y las privadas creadas por ley antes de 1980. El resto de las universidades privadas no funciona en un régimen “formal” de lo público, pero no hay razón por la cual no podrían decidir acogerse a un sistema de ese tipo si ello fuera legalmente posible. Dicho régimen debería contemplar los resguardos institucionales para que

esas universidades, al acogerse a él, se desempeñen como universidades públicas en el sentido de que se entenderán como instituciones “complejas”.

Por supuesto, mucho más hay que decir aquí sobre gobierno universitario, régimen de los profesores, financiamiento de la investigación, entre otros aspectos. Pero la finalidad de esta **Clave de Políticas Públicas** no es presentar un modelo plenamente desarrollado, sino ofrecer algunas consideraciones que ordenen la discusión en torno a la dimensión pública de la universidad.

Observaciones finales

En este documento se entiende que la demanda de gratuidad es una demanda de cambio de régimen y sentido de las instituciones de educación superior que tiene implicancias en su comprensión, forma de financiamiento, gobierno interno, régimen de

los académicos, funciones y entendimiento del conocimiento experto.

Así, se presenta una propuesta de gratuidad que toma en consideración la actual situación del sistema de educación superior y, al mismo tiempo, rescata la comprensión tradicional de universidad pública. La propuesta se basa en lo que se llama “régimen de lo público”. Este régimen contiene dos aspectos que es la comprensión de la educación superior como un derecho social y la identificación de la universidad pública paradigmática.

El primero se financia a través de un impuesto cedular a la actividad profesional y estaría vinculado principalmente a la funciones de docencia, con una vinculación mínima exigible a la investigación y en condiciones formales de un régimen público, que por ejemplo excluye objetivos de fines de lucro e incorpora un sistema estandarizado de admisión. El segundo sería financiamiento basal y estaría disponible solamente para aquellas instituciones que cumplan con un estatus paradigmático de universidad pública. Así, la gratuidad universal no implica el financiamiento de los actuales aranceles de educación superior, sino se refiere a los costos vinculados estrictamente a la docencia, por lo que el financiamiento público a instituciones que no tienen el estatus de universidad pública paradigmática sería mucho menor que el que hoy suele invocarse en un último intento por mostrar que la comodificación de la educación, en virtud de la cual cada uno recibe la educación que puede comprar con su dinero, es la solución más beneficiosa para “los pobres”.

La gratuidad universal parece resucitar la idea de que la educación pública no sólo es la educación estatal, sino también la privada. Por eso, es necesario que antes de dar gratuidad universal, el sistema de educación superior se transforme en un régimen de lo público. Así, el financiamiento universal será un vehículo de acceso para aquellas instituciones que estén adscritas legalmente a este régimen.

Además, también es necesario que las universidades públicas puedan educar a una mayor proporción de los estudiantes. De hecho, una de las principales repercusiones del actual modelo de mercado es la ausencia de planificación estratégica. A través de las preferencias individuales de las familias y estudiantes sobre qué estudiar y cuánto, el mercado dirige la oferta de educación superior. Por lo tanto, el sistema no tiene mecanismos de coordinación con respecto a las necesidades en el mercado laboral. Tampoco tiene una prioridad institucional en el Estado. Es necesaria una institucionalidad que pueda coordinar el crecimiento de la oferta de educación superior en el país y sus prioridades. De esto hay varios ejemplos, entre ellos Alemania y Finlandia.

Si entendemos la educación superior como un derecho social es importante que los mecanismos de admisión identifiquen de forma justa y con protocolos públicos quien accede a ésta, ya que la enseñanza terciaria no es obligatoria.

Esta *Clave de Políticas Públicas* no ha discutido la organización y características de la educación superior técnica, tanto pública como privada. Sin embargo, tanto para los Centros de Formación Técnica como para los Institutos Profesionales el régimen de lo público es desde luego aplicable en su primera dimensión (es decir, la que contiene las consecuencias institucionales que se siguen de entender la educación como un derecho social). ¿Es aplicable en su segunda dimensión? ¿Es problemático que estas instituciones sean puramente docentes, o se pierde algo con ello de modo que es necesario que haya institutos profesionales y centros de formación técnica “paradigmáticos”? Esta última pregunta no puede ser tratada en el contexto de esta Clave, pero creemos que al menos ella contiene elementos que pueden clarificar el esfuerzo de responderla.

Referencias

Arriagada, Patricio (1989), "El Financiamiento de la Educación Superior en Chile: 1960-1988," FLACSO.

Atria, Fernando (2012), *La Mala Educación* (Santiago: Catalonia).

Atria, F.; Larráin, G; Benavente, J.M.; Couso, J. y Joignant. Alfredo (2013), *El Otro Modelo* (Santiago: Debate).

Atria, F. y Sanhueza, C. (2013), "Gratuidad de la educación superior." Columna en www.elmostrador.cl

Atria, Fernando (2013), "Gratuidad de la educación como un cambio de paradigma: del mercado a los derechos sociales," Publicado en 4 columnas en www.TheClinic.cl.

Bevan, Aneurin (1948), en "NHS Core Principles 2013", www.nhs.uk/NHSEngland/thenhs/about/Pages/nhscoreprinciples.aspx

Brunner, José Joaquín (2008), "Educación Superior en Chile: Instituciones, Mercados y Políticas Gubernamentales, 1967-2007".

Holmwood, John (2011), "The idea of a public university" en Holmwood (ed): *A Manifesto for the public University* (Londres: Bloomsbury Academic)

INDICES 2008, Matrícula Total, Consejo Superior de Educación, Noviembre 2007.

Mineduc. Bases de Datos de Matrícula de SIES.

Sanhueza, Claudia (2013a), "Impacto Distributivo de la Gratuidad en la Educación Superior" en *Ciclo de Diálogos Los Fines de la Educación. Seminarios sobre Gratuidad, Lucro, Justicia y Democracia*. Colección del Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación. Editado por Juan Eduardo García-Huidobro.

Sanhueza, Claudia (2013b), "Redistribution and Subsidies in Higher Education," Documento de Trabajo, Instituto de Políticas Públicas, UDP.

OCDE Indicators, en www.oecd.org.

Acerca de los Autores



Fernando Atria Lemaitre es abogado de la Universidad de Chile y Doctor en Derecho por la Universidad de Edimburgo. Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Adolfo Ibáñez y de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Es autor de “Mercado y Ciudadanía en la Educación”, “La Mala Educación”, “Veinte Años después, Neoliberalismo con Rostro Humano”, “La Constitución Tramposa”, y co-autor de “El Otro Modelo”.



Claudia Sanhueza Riveros es economista de la Universidad de Chile y Doctora en Economía por la Universidad de Cambridge. Es Profesora Asociada del Instituto de Políticas Públicas de la Universidad Diego Portales. Algunos de sus papers estudian la brecha de desempeño educacional público/privada, discriminación social y de género, informalidad en el mercado laboral, pobreza multidimensional, desigualdad de ingresos, movilidad intergeneracional, segregación residencial, disolución matrimonial, efectos de largo plazo de shocks de primera infancia, impacto distributivo de los subsidios a la educación superior, cohesión social y educación, entre otros.

Acerca del Instituto

El Instituto de Políticas Públicas de la Facultad de Economía y Empresa de la Universidad Diego Portales se orienta a generar propuestas concretas para la solución de problemas de política pública que enfrenta Chile actualmente y a la formación de policymakers de alto nivel. Nuestro equipo de profesores e investigadores combina excelencia académica con participación activa en el debate público y el proceso de formación de políticas públicas en Chile.

Información de Contacto

Instituto de Políticas Públicas Facultad de Economía y Empresa
Universidad Diego Portales.
Avenida Santa Clara 797, Ciudad Empresarial, Huechuraba,
Santiago, Chile
Email: sandra.mella@udp.cl
Fono: (56-2) 2213 0177
www.politicaspUBLICAS.udp.cl

Todos los derechos reservados. Secciones breves del texto pueden ser citadas sin el permiso explícito si se identifica a los autores y se da reconocimiento completo al Instituto de Políticas Públicas de la UDP. Las opiniones y conclusiones expresadas son de propiedad de los autores y no deben ser entendidas como opiniones o políticas del Instituto de Políticas Públicas, de la Facultad de Economía y Empresa o de la Universidad Diego Portales.