

Políticas Públicas sobre financiamiento de la educación superior en Chile: 1970-2020

Public Policies on the financing of higher education in Chile: 1970-2020

Jaime Caiceo Escudero

e-mail: jcaiceo@hotmail.com

Universidad de Santiago de Chile. Chile

Resumen: Hasta 1973 la Educación Superior en Chile era gratuita para las 8 universidades existentes -2 públicas y 6 privadas-. La dictadura militar empezó a disminuir el aporte estatal de financiamiento a través de la implementación de una política de mercado en la educación; a partir de 1981 se comienza una disminución mayor y se posibilita que se creen universidades privadas; para ello dicta tres decretos que modifican la composición de la educación superior. Esta situación se mantuvo con la vuelta a la democracia en 1990 y se establecieron becas y apoyo económico con devolución. A partir de 2016, se comienza nuevamente la política de gratuidad, inicialmente para el 50% de los estudiantes de familias con menores ingresos; luego se aumentó al 60% e irá paulatinamente en el tiempo incrementándose el porcentaje para llegar al 100%. Se persigue, a partir de la legislación pertinente, analizar el período en estudio con una metodología histórico-analítica.

Palabras claves: Enseñanza superior; enseñanza profesional; universidad; financiación.

Abstract: Until 1973 Higher Education in Chile was free for the 8 existing universities -2 publics and 6 privates-. The military dictatorship began to reduce the state's contribution of funding through the implementation of a market policy in education; from 1981 on a larger decline begins and private universities are enabled to be created; to this end, it issues three decrees amending the composition of higher education. This situation was maintained with the return to democracy in 1990 and scholarships and financial support were established with a return. Starting in 2016, the gratuitousness's policy began again, initially for 50% of students from lower-income families; it was then increased to 60% and will gradually increase in time by increasing the percentage to reach 100%. It is pursued, on the basis of the relevant legislation, to analyze the period under study with a historical-analytical methodology.

Keywords: Higher education; vocational teaching; university; funding.

Recibido / Received: 17/06/2021

Aceptado / Accepted: 14/11/2021

1. Introducción

Las Políticas Públicas existentes en Chile hasta 1973 revelan que la Educación Superior estaba financiada por el estado, tanto en las Universidades Públicas -que solamente eran 2- como Particulares existentes -6 a esa fecha: 3 católicas y 3 laicas- y las escuelas normales formadoras de maestros. Sin embargo, con la dictadura militar que comenzó el 11 de septiembre de ese año, surgieron nuevas políticas públicas que cambiaron drásticamente la situación. En efecto, en 1974 se eliminaron por decreto (DL N° 353) todas las escuelas normales y se traspasaron a las universidades; estas, a su vez, comenzaron a ver disminuidos sus aportes estatales hasta 1980 y, drásticamente a partir de 1981, con la Reforma a la Educación Superior: Se dictan 3 decretos que se referirán a la creación y funcionamiento de las universidades (DFL N° 1), de los Institutos Profesionales (DFL N° 5) y de los Centros de Formación Técnica (DFL N° 24). Además, se dicta el DFL N° 4 acerca del financiamiento de las universidades, el cual irá disminuyendo los aportes estatales a ellas año tras año. En 1990, con el retorno de la democracia, el financiamiento de la educación superior siguió igual, debiendo todas -públicas y privadas- ir subiendo los aranceles a sus estudiantes y vender servicios para poder subsistir. Se crearon diferentes beneficios como becas o préstamos para que los estudiantes más desprovistos pudieran realizar sus estudios; el más comentado es el Crédito con Garantía del Estado, conocido como el CAE, creado durante el gobierno de Ricardo Lagos a través de la Ley N° 20.027 (2005). Este crédito debían devolverlo los estudiantes cuando fueran profesionales, pero el interés era de un 6% anual y se transformó en una pesada mochila para los noveles profesionales; dicho interés se disminuyó al 2% durante el primer gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014), aliviando un poco la deuda, gracias a la Ley N° 20.634 (2012). Finalmente, en el segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018) se inició el estudio de la ley de gratuidad para la educación superior, la cual irá paulatinamente aumentando desde el quinto quintil de menores ingresos en adelante; actualmente se encuentra en el 60%; ello se hizo a través de la Ley N° 21.091 (2018). Es importante subrayar que la «educación superior chilena es atípica en varios aspectos: es el sistema más privatizado del mundo, en términos de proporción de la matrícula que estudia en instituciones privadas (85%), y del financiamiento de origen privado, que representa el 64% del total, en contraste con el 30% promedio en países de la OCDE» (OCDE, 2017: 3 en Berlusconi *et al.*, 2018).

El objetivo de este trabajo es analizar las leyes del período en estudio (1970-2020) para comprender las políticas públicas sobre financiamiento de la educación superior en Chile, que pasó de gratuito a pagado por los estudiantes y tardará varios años para lograr nuevamente la gratuidad para todos. En el fondo, se clarificará que hasta 1960 las universidades existentes recibían gran parte de su presupuesto por parte del estado, pero que además eran de un tamaño moderado, pues el ingreso a las universidades estaba reservado a las élites; sin embargo, a partir de

los gobiernos de Eduardo Frei Montalva (1964-1970) y Salvador Allende Gossens (1970-1973) se produjo un crecimiento importante de la educación universitaria por el impulso de ambos gobiernos y porque había muchos egresados del sistema escolar que decidían proseguir sus estudios; grandes masas de personas de clase media o de menores ingresos llegaron a la universidad, la cual era de un costo bajísimo en las 6 universidades particulares y gratuito en las 2 estatales: la movilidad social estaba en marcha. La dictadura militar abrió la posibilidad de crear nuevas universidades, de carácter privado, para que más alumnos pudieran proseguir estudios superiores, pero el costo debía ser asumido por las familias, incluso en las universidades estatales y las 6 particulares existentes en que su costo era muy bajo por el importante aporte del estado; esta profunda transformación trajo consigo la segmentación social, a que disminuyeran las exigencias para ingresar a varias de ellas¹, se redujo la investigación y algunas solo se transformaron en universidades docentes. Este artículo se expondrá en cuatro puntos: (i) Las políticas públicas. (ii) Financiamiento de la educación superior hasta 1973. (iii) La transformación del financiamiento durante la dictadura militar, y (iv) El financiamiento de la educación superior con la vuelta a la democracia.

Este estudio se adscribe al paradigma cualitativo, propio de la epistemología de las ciencias sociales, prosiguiendo el planteamiento de Wilhelm Dilthey, el cual efectúa una clasificación entre ciencias de la naturaleza y ciencias del espíritu; estas últimas las caracteriza como aquellas que comprenden los fenómenos; en este caso se realizará una descripción y un análisis interpretativo de los documentos estudiados, existiendo, por lo tanto, una episteme fenomenológica y hermenéutica (Caiceo, 2018). La metodología utilizada corresponde a la de los estudios históricos, recurriendo, por tanto, a fuentes primarias y secundarias; entre las primeras se encuentran las leyes del período estudiado y, en las segundas, la revisión de la bibliografía existente sobre el tema. Por lo tanto, la técnica a aplicar es el análisis documental, en el cual se identificarán y analizarán los procesos, sus causas y sus consecuencias, a partir de la legislación existente en el período en estudio: 1970-2020 (Hurtado, 2010).

2. Las políticas públicas

Para que existan políticas públicas estables en un país debe existir un amplio consenso en la sociedad y en los poderes públicos, transformándose en políticas de estado. Para que una política pública se transforme en política de estado, es preciso instalarla en la agenda pública; el cómo hacerlo lo señala Lahera (1998, p.1):

¹ En Chile no existe acuerdo en cuanto a la fecha en que se comenzó la selección para ingresar a la universidad, algunos indican que está en la fundación misma de la Universidad de Chile en 1842 y otros en 1931, según el sentido que se otorga al término: pruebas para ingresar a la primera universidad estatal o la aplicación del bachillerato para postular a las universidades existentes (4 en ese momento). El bachillerato (1931-1966), la Prueba de Aptitud Académica -PAA- (1967-2002), la Prueba de Selección Universitaria -PSU- (2003-2019) (Caiceo, 2015a) o la Prueba de Transición -PDT- (2020 en adelante) las han exigido para su postulación las universidades del Consejo de Rectores permanentemente; varias privadas, no.

La determinación de la agenda pública, es un proceso político vinculado a la dinámica de las relaciones de poder; él da cuenta del carácter del sistema político y también del tipo de relaciones existentes entre el Estado y la sociedad civil (...). La definición de la agenda política es un proceso continuo. Hay una definición y redefinición de la agenda pública, dependiendo de la dinámica de las fuerzas políticas, de las fuerzas sociales, de otras fuerzas que tienen poder. La formación de la agenda necesariamente implica la selección y jerarquización de los temas, la inclusión de ciertas materias o cuestiones públicas y la definición del modo cómo van a ser abordadas.

En Chile se lograron los consensos necesarios a partir de 1923 hasta el golpe militar de 1973 respecto al financiamiento de la educación superior, tanto para las universidades como para las escuelas normales, formadoras de maestros: el estado financiaba el presupuesto entre un 90% y un 100%. Se rompió en el período de la dictadura, pero a pesar del restablecimiento de la misma en 1990, hubo que esperar 26 años para comenzar a restablecer la gratuidad en la educación superior y pasarán varios años, máxime con la pandemia, antes de restablecerla totalmente en el sistema de educación superior.

Es adecuado señalar que existe una definición muy precisa de política pública: «Es todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer» (Dye, 2008, p. 1). En Chile, para lograr el establecimiento de una política pública es necesario que los gobernantes tengan mayoría en el congreso o logren consensos para ello; fue, en parte, lo que sucedió en los largos 26 años señalados en el párrafo anterior: no había las mayorías necesarias, pero también, no se puso el empuje suficiente para lograrlo antes. En este hecho, se encuentra una de las causales del estallido social que aconteció el 18 de octubre de 2019.

3. Financiamiento de la educación superior hasta 1973

Las universidades existentes en Chile desde los inicios de la república hasta 1973 son 8: La Universidad de Chile (1842), la Universidad Católica de Santiago (1888), la Universidad de Concepción (1919), la Universidad Católica de Valparaíso (1928), la Universidad Técnica Federico Santa María (1929), la Universidad Técnica del Estado (1947)², la Universidad Austral (1954) y la Universidad Católica del Norte (1956).

El Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas -CRUCH- fue creado a través de la ley N° 11.575 (1954) del Ministerio de Hacienda, que estableció en su Art. 36, letra c que,

(...) un Consejo compuesto por los Rectores de la Universidades mencionadas en la letra a³ del presente artículo y presidido por el Rector de la

² La Escuela de Artes y Oficios fundada en 1849, de carácter estatal, debido a su desarrollo se transforma en la segunda universidad estatal del país con el nombre señalado y que, a partir de 1981, la reforma a la educación superior le hace cambiar a Universidad de Santiago de Chile.

³ Las mencionadas anteriormente, menos la última que se integrará posteriormente cuando

Universidad de Chile, confeccionará anualmente planes de coordinación de las investigaciones tecnológicas, dentro de los presupuestos que para ellas hayan aprobado las respectivas Universidades.

En 1964, se le otorgó personalidad jurídica, a través de la ley N° 15.561, Art. 10:

El Consejo de Rectores creado en la letra c) del artículo 36 de la ley N° 11.575 tendrá personalidad jurídica y le corresponderá, además de las funciones que le asigna la disposición mencionada, la de proponer a las respectivas Universidades las iniciativas y soluciones destinadas a coordinar en general las actividades de éstas en todos sus aspectos y a mejorar el rendimiento y calidad de la enseñanza universitaria.

El mismo año se dictó el Reglamento respectivo, a través del DS N° 10.502 del Ministerio de Educación Pública, en el cual se determina además la calidad de la educación universitaria, precisando que para ello se deben confeccionar todos los años los planes de coordinación de las investigaciones científicas y tecnológicas que cada universidad haya considerado en su presupuesto, como asimismo las necesidades del país en cuanto a profesionales y técnicos. Este objetivo se mantuvo hasta la creación de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica -CONICYT-, mediante DS N° 13.123 del Ministerio de Educación Pública (1967); en su Art. N° 1 señala que su función consistirá en «(...) asesorar al Presidente de la República en la formulación y desarrollo de una política integral de fomento de las investigaciones en el campo de las ciencias puras y aplicadas».

Según la ley que creó el CRUCH, el cargo de Presidente lo ejercería el Rector de la Universidad de Chile y su Vicepresidente sería otro Rector que iría rotando; sin embargo, la dictadura militar, por Decreto Ley N° 1.287 (1975), en su Art. Único modifica tal situación: «El Consejo de Rectores (...) será integrado y presidido por el Ministro de Educación, quien designará un Vicepresidente de entre los miembros del Consejo», lo cual se mantiene hasta hoy.

El financiamiento público de las universidades particulares se inició durante el gobierno de Arturo Alessandri Palma (1920-1925) por petición de la Universidad de Concepción, cuya entidad sostenedora era la masonería; inicialmente desde 1917, Enrique Molina -uno de los más sobresalientes filósofos chilenos (Caiceo, Sánchez, 1988)- había iniciado las tratativas para fundar una universidad estatal en la ciudad de Concepción; como su petición no tuvo eco, se fundó como entidad privada y el propio Molina fue nombrado Rector Vitalicio (Memoria Chilena, s/f-b). Los nexos con los congresistas del Partido Radical⁴ permitieron que se aprobara un aporte en el presupuesto nacional en 1921 por \$25.000, incluido en la glosa 'Asignaciones varias'; al año siguiente el aporte subió a \$225.000; en 1923 se propuso subirlo a \$350.000; en ese contexto, los parlamentarios del Partido Conservador⁵, solicitan un aporte similar a la Universidad Católica de Chile; después de un arduo debate

se fundó en 1956.

⁴ Partido de inspiración laica y la mayoría de sus representantes pertenecen a la masonería.

⁵ Cercanos a la Iglesia Católica, entidad sostenedora de la Universidad Católica de Chile.

político-ideológico, afirmando que una universidad era laica, abierta a todos, y la otra, católica, con restricciones de ingreso, se aprueba salomónicamente un aporte igualitario para ambas de \$275.000 (Bernasconi *et al*, 2018). El propio Alessandri legalizó una Lotería ilegal con la que se juntaban fondos en la Universidad de Concepción, a través del DL N° 484 de 1925 (Molina, 1945). En un estudio de la Universidad de Concepción se señala que el aporte fiscal en 1965 cubría el 57.05% de su presupuesto, recibiendo «(...) una contribución por alumno equivalente a E° 3.490,50»⁶ (Droguett *et al.*, 1969, p. 7).

Por su parte, la política de financiamiento de la Universidad Católica de Chile se basaba inicialmente

(...) en un patrimonio formado por bienes raíces urbanos y rurales y por bonos y acciones, cuyas rentas y dividendos debían proporcionar a la Universidad entradas regulares y permanentes. Además, trató de obtener donativos en dinero, libros y materiales con el fin de complementar las entradas regulares y de enriquecer y renovar la biblioteca y los gabinetes de experimentación (Krebs *et al.*, 1994, p. 108).

Sin embargo, su crecimiento sostenido en estudiantes y docentes, hacía difícil la situación económica; por lo mismo, el aporte del estado a partir de 1923 fue muy bien recibido; eso, a su vez, dejaba atrás la crisis económica que hubo en 1919 (Krebs *et al.*, 1994).

La situación que el estado aporte al financiamiento de las universidades es extraordinaria en el mundo; obedece a una política pública de Chile para la educación superior, basada en la teoría del capital humano de la ciencia económica (Paulsen *et al.*, 2001).

A medida que fueron surgiendo las 4 universidades restantes fueron consideradas en los aportes del Ministerio de Educación, los cuales crecieron significativamente en los gobiernos de Eduardo Frei Montalva (1964-1970) y Salvador Allende Gossens (1970-1973), producto de la Reforma Universitaria iniciada en 1967, llegando en algunos casos a cubrir cerca del 90% del presupuesto de las 8 universidades existentes (2 estatales, 3 católicas y 3 laicas). Esta era la situación respecto al financiamiento de la educación universitaria en Chile antes del golpe militar de 1973: las 8 universidades agrupadas en el CRUCH; ello se fundamentaba en el valor que el estado le daba a la educación superior para sus jóvenes estudiantes como un bien público o un derecho social (Lemaitre *et al.*, 2015).

4. La transformación del financiamiento durante la dictadura militar

La primera medida, como política pública, que tomó la Junta de Gobierno después del golpe militar del 11 de septiembre de 1973 fue cesar en el cargo a los 8 rectores elegidos por la comunidad académica y nombrar en su reemplazo a generales o almirantes activos o en retiro de las fuerzas armadas, de acuerdo al DL N° 50 (1973); en su Art. Único, se indica:

⁶ La moneda de la época era el escudo.

La Junta de Gobierno designará en su representación Rectores-Delegados en cada una de las Universidades del país. Estos Rectores-Delegados cumplirán las funciones y ejercerán todas las atribuciones que corresponden a los Rectores de las Universidades de conformidad con las normas legales vigentes y demás acuerdos o resoluciones universitarias dictados en su virtud.

Con esta medida se rompen los acuerdos de la Reforma Universitaria iniciada en 1967 y, que en dos años se dio en todas las universidades, en el sentido que el Rector de cada entidad sería elegido por su comunidad académica. Por otra parte, las Escuelas Normales, fundadas a partir de 1842 y presentes en todo el país, llegando a 21 de carácter estatal en 1973 (Caiceo, 2015b) -financiadas integralmente por el erario nacional-, fueron suprimidas por DL N° 353 (1974) y anexadas a las universidades, quedando la formación de educadores para la educación básica solo en esas entidades. A su vez, rápidamente se comenzaron a disminuir los aportes estatales y, para atenuar las rebajas, hubo despidos de académicos y funcionarios administrativos y de servicios y cierre de algunas unidades académicas, catalogadas de 'sospechosas'.

Hubo también la aplicación de una política de descentralización del país con la implementación de la regionalización, la cual llegó a las universidades con la denominada 'contrarreforma' en 1981; en realidad, más que descentralización, hubo 'desconcentración', pues se transfirieron responsabilidades, pero no un mayor poder ni menos participación de los involucrados (Memoria Chilena, s/f-a). En efecto, se aplicó con el fin de racionalizar las universidades y otras entidades de educación de carreras profesionales o técnicas existentes a la época y, fundamentalmente, para concretar la diversificación de las entidades de educación superior a lo largo de todo Chile, pero las nuevas entidades que surgirán, producto de la reciente legislación serán privadas sin aporte estatal, salvo las que deriven de las dos universidades estatales, a las cuales se les quitó sus sedes regionales para crear nuevas entidades en esas zonas. De ahora en adelante, la educación superior estará compuestas por tres diferentes tipos de instituciones: universidades, Institutos Profesionales -IP- y Centros de Formación Técnica -CFT-; para ello, se dictan tres Decretos con Fuerza de Ley -DFL- en 1981: DFL N° 1, DFL N° 5 y DFL N° 24, respectivamente, para cada una de las instituciones mencionadas.

En el DFL N° 1, referido a las universidades, además de las restricciones del Art. 6: «La autonomía y la libertad académica no autoriza a las universidades para amparar ni fomentar acciones o conductas incompatibles con el orden jurídico, ni para permitir actividades orientadas a propagar, directa o indirectamente, tendencia político partidista alguna» y del Art N° 7: «Los recintos y lugares que ocupen las universidades en la realización de sus funciones no podrán ser destinados ni utilizados para actos tendientes a propagar o ejecutar actividades perturbadoras para las labores universitarias», se indica que ellas pueden otorgar tres grados académicos, Licenciatura, Magíster y Doctorado, pero el otorgamiento de los títulos universitarios están reservados solo para 12 carreras, previa obtención de la licenciatura; ellos son: Abogado, Arquitecto, Bioquímico, Cirujano Dentista, Ingeniero Agrónomo, Ingeniero Civil, Ingeniero Comercial, Ingeniero Forestal, Médico Cirujano, Médico Veterinario, Psicólogo y Químico Farmacéutico (Art. N° 12). Lo más relevante de

esta política pública es que otorga la facultad para crear nuevas universidades, «(...) las que deberán constituirse como personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro» (Art. N° 15), previa aprobación del Ministerio de Educación (Art. N° 17)⁷. Por el DFL N° 2 (1981) se establece la reestructuración de las universidades existentes, instruyendo a los Rectores-Delegados que en 90 días presenten una propuesta; en la práctica, ello afectó solo a las 2 entidades estatales existentes, la Universidad de Chile y la Universidad Técnica del Estado; fue así, como a partir de las Sedes Regionales que ambas poseían se crearon 14 universidades estatales más: La Universidad de Tarapacá en Arica, la Universidad Arturo Prat en Iquique⁸, la Universidad de Antofagasta en la ciudad del mismo nombre, la Universidad de Atacama en Copiapó, la Universidad de La Serena en la ciudad del mismo nombre, la Universidad de Valparaíso en la ciudad del mismo nombre, la Universidad de Playa Ancha de Ciencias de la Educación⁹, la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación¹⁰, la Universidad Tecnológica Metropolitana¹¹, la Universidad de Talca en la ciudad del mismo nombre, la Universidad del BíoBío en Concepción¹², la Universidad de la Frontera en Temuco, la Universidad de Los Lagos en Osorno¹³ y la Universidad de Magallanes el Punta Arenas. Al retornar la democracia, las Sedes de la Pontificia Universidad Católica de Chile que tenía en Talca, Talcahuano y Temuco se independizan y surgen las Universidades Católica del Maule, Católica de la Santísima Concepción y Católica de Temuco (1991). Finalmente el gobierno de Michelle Bachelet agrega la fundación de dos universidades estatales en aquellas regiones en las cuales no existía ninguna: se crean la Universidad de Aysén y la Universidad de O'Higgins, en las respectivas regiones por Ley N° 20.842 (2015). Producto del DFL 1 comienzan a crearse rápidamente nuevas universidades privadas, llegando a un número superior a las 40; entre ellas, cabe mencionar, las tres primeras fundadas en 1982: La Universidad Diego Portales, la Universidad Gabriela Mistral y la Universidad Central de Chile; en los años siguientes se fundaron, Universidad Mayor, Universidad Finis Terrae, Universidad de la República,

⁷ Sin embargo, primero existía un filtro en el Ministerio del Interior.

⁸ En una primera etapa (1981) se le llamó Instituto Profesional de Iquique por no otorgar, a lo menos 3 de las carreras denominadas propiamente universitarias; se transformó en Universidad Arturo Prat por Ley N° 18.368 (1984).

⁹ En una primera instancia se llamó Instituto Profesional Academia Superior de Ciencias Pedagógicas de Valparaíso (1981), ya que los títulos de Pedagogía habían quedado excluidos de las universidades. Pasó a transformarse en Universidad de Playa Ancha de Ciencias de la Educación por Ley N° 18.434 (1985b).

¹⁰ Primeramente se le denominó Academia Superior de Ciencias Pedagógicas de Santiago por las mismas razones de la nota anterior, pero se transformó en Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación por Ley N° 18.433 (1985a).

¹¹ En 1981 se creó el Instituto Profesional de Santiago, agrupando las carreras de la Universidad de Chile que no estaban entre las 12 propiamente universitarias, pero pasó a ser la Universidad Tecnológica Metropolitana por Ley N° 19.239 (1993b).

¹² Se fundó con una Sede en Chillán.

¹³ Se creó como Instituto Profesional de Osorno en 1981 porque no contaba con las 12 carreras propiamente universitarias; se transformó en la Universidad de Los Lagos por Ley N° 19.238 (1993a).

Universidad Bolivariana (las 4 en 1988), Universidad Andrés Bello, Universidad Adolfo Ibáñez, Universidad Arcis, Universidad de las Américas (las 4 en 1989) y prosiguieron fundándose con la vuelta de la democracia en 1990. Inicialmente estas nuevas universidades dependían de supervisión académica de una universidad autónoma -las 8 existentes a 1980 y sus derivadas a partir de 1981-; tenían un plazo de 5 años para lograr su autonomía ante el Consejo Superior de Educación, de lo contrario eran cerradas. Con la vuelta a la democracia, todas las universidades -nuevas y antiguas-, IP y CFT que ya habían logrado la autonomía, debían proceder a acreditarse ante la Comisión Nacional de Acreditación, que se crea por Ley N° 20.129 (2006), en la cual se establece el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.

En el contexto anterior, el CRUCH pasó de 8 miembros a 27¹⁴, el cual siguió funcionando pero ejerciendo la Presidencia el Ministro de Educación. Cabe señalar que la dictadura militar con su principio de subsidiaridad, al poner fin al estado docente, cambia el nombre del Ministerio: deja de ser de 'Educación Pública' y solo será 'de Educación'.

A su vez, por el DFL N° 5 (1981b), crea los IP para formar profesionales para el país (Art. 1) y «(...) otorgar toda clase de títulos profesionales con excepción de aquellos respecto de los cuales la ley requiera haber obtenido previamente el grado de Licenciado en una disciplina determinada» (Art. 2) y, además, «(...) títulos técnicos dentro del área o ámbito de las profesiones respecto de las cuales otorguen títulos profesionales» (Ídem); la duración de las carreras profesionales han sido normalmente de 4 años y las técnicas de 2 años, en el entendido que para ingresar deben tener la licenciatura de educación media. Durante la dictadura se autorizó la creación de alrededor de 40 nuevos IP privados.

Por su parte, el DFL N° 24 (1981c), da existencia a los CFT considerando «Que es necesario ofrecer a los egresados de Educación Media, alternativas educacionales que satisfagan sus intereses y necesidades de acuerdo a reales posibilidades del campo ocupacional» (Art. 1), pudiendo «(...) otorgar el título de técnico» (Art. 2). También se crearon cerca de 50 CFT privados durante los años 80 y siguientes¹⁵.

¹⁴ Por Decreto 373 del Ministerio de Educación (2019) las Universidades Privadas surgidas al amparo del DFL N° 1 de 1981, la Universidad Alberto Hurtado, dependiente de la Compañía de Jesús y la Universidad Diego Portales, por reunir requisitos exigidos por la Ley N° 21.091 (2018), Art. 6, se incorporan los Rectores de esas universidades «(...) al Consejo de Rectores» (Art. Único). De esta manera, el CRUCH ha pasado a tener 29 miembros.

¹⁵ Por la Ley N° Ley 20.910 (2016), el gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018) desea reforzar la educación pública, fundando las dos universidades mencionadas en la nota anterior y 15 Centros de Formación Técnica, uno por cada una de las Regiones existentes en ese momento en Chile: Región de Arica y Parinacota, Región de Tarapacá, Región de Antofagasta, Región de Atacama, Región de Coquimbo, Región de Valparaíso, Región Metropolitana de Santiago, Región del Libertador General Bernardo O'Higgins, Región del Maule, Región del Biobío, Región de la Araucanía, Región de Los Ríos, Región de Los Lagos, Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo y Región de Magallanes y la Antártica Chilena. Como se desprende del Art 3° de la ley, el objetivo de estos CFT tendrían una diferencia con los creados durante la dictadura: «(...) serán instituciones de educación superior estatales, que tendrán por finalidad la formación de técnicos de nivel superior, con énfasis en la calidad de la educación técnica y en mejorar su empleabilidad para

El financiamiento de las universidades existentes a diciembre de 1980 y sus derivadas, se regirá por el DFL N° 4 (1981d), el cual establece que «(...) el estado contribuirá al financiamiento (...) mediante aportes fiscales cuyo monto anual y distribución se determinarán conforme a las normas del presente título» (Art. 1). Se tomará como criterio el monto del año anterior y se irá evaluando año a año, el aporte fiscal a recibir por cada universidad, el cual «(...) será fijado anualmente en la ley de Presupuestos del Sector Público» (Art. 2). Se establecen dos tipos de aporte: el Aporte Fiscal Directo -AFD- solo para las mencionadas anteriormente y el Aporte Fiscal Indirecto -AFI-, el cual se distribuía entre todas las universidades, IP y CFT, de acuerdo al porcentaje de estudiantes que reciba cada entidad de los 27.500 primeros puntajes en la Prueba de Aptitud Académica, prueba necesaria para ingresar a la educación superior, aunque no es obligatoria en los IP y CFT. Esta política significó que los mejores alumnos eran captados por las dos principales universidades, la Universidad de Chile y la Universidad Católica de Chile, las cuales se beneficiaban en mayor medida con el AFI¹⁶. Las universidades particulares nuevas creadas a partir de 1981 quedaron fuera del AFD. Acorde con lo anterior, las universidades del CRUCH comenzaron a ver disminuido el AFD para cubrir su presupuesto desde un porcentaje cercano al 90% a no mayor al 30% al terminar la dictadura militar, considerando el aumento de los estudiantes; un funcionario del Ministerio de Educación de la época señala que el AFD era «(...) decreciente, ligado al gasto histórico en función del número de alumnos a asignarse a las universidades del Consejo de Rectores y a los institutos profesionales estatales» (Cáceres, 2011: 104); las mejores, compensaron en parte la baja con el AFI, el cual era «(...) creciente, vinculado directamente con el propósito de 'introducir elementos competitivos que favorezcan el mejoramiento de la calidad académica' y relacionado con la elección que los estudiantes hacen por una determinada institución a asignarse a todas las universidades e institutos profesionales (...)» (Cáceres, 2011: 105). Ello condujo a que las universidades tuvieran que cobrar aranceles a sus estudiantes, vender servicios y reducir la investigación, lo cual no mejoró la calidad académica y los estudiantes que no podían cancelar tuvieron que endeudarse con un 'crédito fiscal universitario' (Arts. 5 y 11), el cual debían devolverlo (Arts. 14 y 15). Con el surgimiento de las nuevas universidades se mantuvo casi constante el número de estudiantes universitarios; según un informe oficial (Marcel y Tokman, 2005¹⁷), el mayor crecimiento se realizó entre 1965 y 1973: desde 500.000 alumnos se pasó a 800.000; sin embargo entre 1973 y 1990 solo se subió a 900.000 estudiantes; por

que participen en el mundo del trabajo con trayectorias laborales de alta calificación, mejorando así su formación e inserción en el ámbito social y regional; en este sentido, también se incorporará la formación cívica y ciudadana. Asimismo, estos centros de formación técnica tendrán como objetivos contribuir al desarrollo material y social sostenido, sustentable y equitativo de sus respectivas regiones, colaborando con el fomento de la competitividad y productividad de éstas, contribuir a la diversificación de la matriz productiva de la región y del país, favoreciendo en éstas la industrialización y agregación de valor, además de la formación de personas en vistas a su desarrollo espiritual y material, con sentido ético y de solidaridad social, respetuosas del medioambiente y de los derechos humanos». La concreción de los mismos será paulatina entre el 2016 y el 2021 (Art. 1 Transitorio).

¹⁶ Esta política pública se suprimió por la Ley N° Ley 21072 (2018b).

¹⁷ Utilizan como base las estadísticas e indicadores sociales de CEPAL y MINEDUC (2004).

su parte, el aporte fiscal subió de 750.000 millones de pesos a 1.750.000 millones de pesos (moneda 2005) entre 1965 y 1972; en cambio, en los años posteriores (1973 a 1981) subió hasta 3.000.000 millones y luego entre 1982 y 1990 bajó a 2.000.000 millones (moneda 2005)¹⁸, bajando el aporte por estudiante un 23% real (Marcel¹⁹ y Tokman, 2005). Los IP y CFT también podían acceder al AFI, lo cual era muy difícil, pues los alumnos con mejores puntajes postulaban a las universidades; por lo tanto, todos, salvo los IP públicos que estuvieron algunos años vigentes, eran instituciones particulares sin aporte estatal y los estudiantes debían cancelar matrícula y aranceles.

Entre 1973 y 1978 el Ministerio de Educación fue dirigido por representantes de la Armada y, tal como se ha explicado, durante ese período no hubo grandes cambios en las políticas públicas hacia las entidades de educación superior, pero se intervinieron las universidades, disminuyendo su autonomía e iniciando una transformación del concepto que comenzará a manejar el gobierno respecto a que la educación superior no es un derecho social sino que un bien de consumo, apareciendo el mercado como regulador del financiamiento (Lemaitre *et al.*, 2015); ello ocurre a partir de 1979 cuando asumen civiles la conducción del Ministerio de Educación y, de esta forma, como se ha descrito, se transformó totalmente el sistema universitario y su financiamiento: Si el estudiante que ingresaba no tenía recursos para cancelar los aranceles, tenía que endeudarse con un crédito²⁰, el cual, posteriormente, cuando egresara debía devolverlo; por lo tanto, la mentalidad de mercado también llegó a la educación superior.

Un académico de una universidad privada chilena, señala:

Los aranceles o mensualidades pagadas por los estudiantes corresponden a la proporción mayor de ingresos monetarios recibidos por las Universidades, tanto del CRUCH como Privadas. Según datos del Ministerio de Educación (2012) los aranceles cobrados a los estudiantes representaron los siguientes porcentajes del total del financiamiento anual de las Universidades chilenas: Universidades del CRUCH: 42,42%; Universidades Privadas: 79,02%; Universidades en total: 57,32%. De esta forma, el sistema universitario chileno se sostiene en la actualidad claramente en base a un fuerte impacto en la renta de las familias chilenas (Zurita, 2015, s/p).

En relación al aumento del presupuesto, a través del AFI, en un estudio se concluye que «(...) al correlacionar el número de alumnos con AFI y la matrícula de pregrado, las universidades tradicionales ocupan los rangos más altos y las nuevas privadas los rangos más bajos, formando dos grupos con extremas diferencias» (Cruz-Coke, 2004: 1.547), lo cual es lógico y era algo esperado. Y en relación a la

¹⁸ La principal causa que se esgrimió fue la crisis financiera de 1982.

¹⁹ Mario Marcel es un economista destacado y en este momento es Presidente del Banco Central de Chile, ente autónomo del estado; cuando hizo el estudio era el Director de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

²⁰ Hasta el 2004, el crédito lo otorgaba el estado a través de las propias universidades; a partir del 2005 el crédito debe conseguirse en los bancos.

calidad universitaria, revisando varias variables, se aprecia que «(...) las nuevas universidades, han mantenido las características de no tener estructuradas carreras académicas estables, de mantener escasa proporción de docentes de jornada completa y con grados de doctores, para finalmente no tener prioridades en políticas de investigación científica y de innovación tecnológica» (Cruz-Coke, 2004, p. 1.547); es decir, las universidades antiguas o tradicionales mantienen su hegemonía académica.

Diversos autores (Salazar y Leihy, 2013; Espinoza y González, 2014; Orellana, 2014 y Ruiz, 2014) señalan que el modelo de educación superior implementado en Chile obedece a una concepción neoliberal; sin embargo, hay una posición discordante:

La reforma de 1981 se encuentra absolutamente distante de la definición de 'Neo-liberalismo en educación' entendido como libre mercado, masificado y autorregulado, siendo esta definición más cercana al veteroliberalismo o al específico liberalismo británico, pero fuera del campo conceptual que se ha desarrollado como neoliberalismo en la educación superior (Rifo, 2017, p. 31).

5. El financiamiento de la educación superior con la vuelta a la democracia

La situación universitaria y su financiamiento no variaron con la vuelta a la democracia; más aún, se agudizó. En efecto, siguió disminuyendo el AFD a niveles cercanos al 20% del aporte estatal al presupuesto de las universidades del CRUCH. La reforma de 1981 se impuso en un régimen de fuerza; sin embargo,

(...) Los posteriores gobiernos democráticos, que emergen a partir de 1990, paradójicamente avanzan, sin solución de continuidad, en la misma lógica impulsada por el gobierno militar. Ciertamente, el Poder Ejecutivo desde el retorno a la democracia sólo ha realizado ajustes menores al modelo de los años 80 (Rodríguez, 2012, p. 128).

En el fondo se mantiene «la lógica de mercado» (Rodríguez, 2012, p. 129); en relación al financiamiento, ha habido algunos cambios, ya que se han ido diversificando los ingresos, puesto que «(...) los aranceles por matrícula de pregrado, postgrado, y la venta de servicios conforman la estructura de ingresos a la cual se suman proyectos de inversión conseguidos en concursos del Ministerio de Educación y fondos para investigación» (Rodríguez, 2012: 129); quizás esto último ha sido lo más significativo para apoyar una de las funciones básicas de una universidad: la investigación. Los concursos ante el Ministerio de Educación fueron los MECESUP²¹ que han apoyado diversos proyectos de las universidades.

²¹ Programas de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Superior; en los inicios del gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994) se crearon los MECE para el sistema escolar, pero posteriormente también se hicieron extensivos para las universidades del CRUCH.

La política pública más compleja y controversial del período democrático ha sido la consolidación del financiamiento universitario a través de créditos avalados por el estado -CAE-, a través de la Ley N° 20.027 (2005), al crear «(...) la Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores» (Art. 1), la cual velará que «(...) el Estado, por intermedio del Fisco, garantizará los créditos destinados a financiar estudios de educación superior», hasta en un «(...) noventa por ciento del capital más intereses de los créditos que otorguen las instituciones financieras a estudiantes que cumplan los requisitos establecidos en esta ley» (Art. 3). Esto ha sido el aporte más significativo para que los estudiantes puedan estudiar, pero por ser altos los aranceles (cercanos a US\$5.000 anuales), lo cual no solo afecta a los hijos de familias con menores ingresos sino que también a los de clase media, el endeudamiento fue creciendo con nuevos créditos bancarios año a año, mientras el estudiante terminaba su carrera y repactaciones de deudas al no poder cancelar una vez egresado. Por lo mismo, «(...) el crédito con aval del Estado ha sido la máxima apuesta para desarrollar el mercado de la educación superior y su diseño e implementación se gestó 16 años después de terminar el gobierno militar. No solo se trató de desarrollar el mercado del pregrado, sino que también el mercado financiero (Rodríguez, 2012, p. 130). En este contexto, se entiende la conclusión que señala que «la verdadera agenda neoliberal, a pesar de los intentos de sus promotores durante la dictadura cívico-militar, solo se aplicará (...) durante el gobierno del miembro honorario del partido socialista chileno, Ricardo Lagos Escobar» (Rifo, 2017, p. 31).

Un estudio de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda de Chile, indica:

Junto con el fuerte crecimiento que ha experimentado este gasto (por alumno en educación entre 1990 al 2003), se puede apreciar que la proporción entre el gasto privado y público se ha mantenido relativamente estable desde 1999, aportando el gasto privado más de 2/5 partes del gasto total en los últimos cuatro años. Es decir, el crecimiento que experimentó el gasto público en educación no reemplazó gasto privado, sino que se complementaron, creciendo a tasas similares (Marcel y Tokman, 2005, p. 14).

En el 2006 y 2011 hubo movimientos estudiantiles, iniciados por los representantes de la educación media, pero luego conducida por los universitarios, quienes pedían poner fin a la Ley Orgánica Constitucional de la Enseñanza -LOCE-, N° 18.962 (1990) -publicada el último día de la dictadura militar-, a fin de poder efectuar los cambios necesarios en educación, pues la mencionada ley lo impedía por los altos quórum que exigía. A su vez, en el segundo movimiento, pidieron poner fin al CAE y que hubiera gratuidad en la educación superior; el fin de la LOCE con la Ley General de Educación N° 20.370 (2009) no había resuelto los problemas educacionales en general, menos los de la educación superior. Para aminorar el peso del CAE, en el primer gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014) se promulgó la Ley N° 20.634 (2012), mediante la cual se reduce el interés anual del crédito del 6% a 2%; en el Art. 11 bis, se indica: «Los titulares de créditos objeto de garantía estatal pagarán un interés anual real de un 2%. Para estos efectos, el Fisco podrá

pagar a las instituciones a que hace referencia el artículo 3° de esta ley los intereses que excedan del mencionado porcentaje». Como puede apreciarse, se legitima el mercado, pues el estado pagará la diferencia del interés a los bancos, generalmente privados.

En el 2006 por Ley N° 20.129 se creó «(...) el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior que estará integrado por el Ministerio de Educación, a través de la Subsecretaría de Educación Superior²², el Consejo Nacional de Educación²³, la Comisión Nacional de Acreditación y la Superintendencia de Educación Superior» (Art. 1); de las instituciones nuevas mencionadas, solo se crearon en esta ley dos: (i) el Consejo Nacional de Acreditación que tendrá por misión «(...) evaluar, acreditar y promover la calidad de las Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica autónomos, y de las carreras y programas que ellos ofrecen» (Art. 6). La función acreditadora se ejercerá, sin embargo, por entidades privadas, denominadas 'agencias acreditadoras', acrecentando el 'modelo'; esta situación cambiará en 2018. La acreditación de las universidades y carreras irá de 2 años (mínimo para acreditarse) a 7 años (el máximo). (ii) El Consejo Nacional de Educación, a través del Art. 52: «Créase el Consejo Nacional de Educación, en adelante 'el Consejo', organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relacionará con el Presidente de la República a través del Ministerio de Educación»; en cuanto a la educación superior en el DFL N° 2 del Ministerio de Educación (2010), en su art. 87, letra h, le asigna como función: «Servir de instancia de apelación respecto de las decisiones de la Comisión Nacional de Acreditación, de conformidad a la ley N° 20.129».

El resultado del sistema universitario existente hasta el 2014 es deficiente y no responde a los requerimientos de la sociedad actual, en la cual, según Alvin Toffler (1980), se está en plena tercera ola, la del conocimiento. Por ello, «(...) el sistema no responde ni a la lógica de un modelo que busca la competitividad del país, ni mucho menos a la lógica de un sistema que busca en la educación superior el mejoramiento cualitativo del hombre y de la sociedad» (Rodríguez 2012, p. 127).

Con antecedentes al 2016, se demuestra a lo que llevó la política de mercado implementada durante la dictadura militar y mantenida durante los primeros 26 años de vuelta a la democracia: el gasto en educación en Chile, fue de un 2,5% del PIB, desglosado en un 32% de aporte público y un 68% de aporte privado% (Brunner *et al.*, 2018). Con estos antecedentes, durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018) se inician una serie de transformaciones que conducen a cambiar el modelo educacional que se había diseñado durante la dictadura militar; a nivel del sistema escolar se estableció la ley de inclusión para prohibir el lucro, la selección de estudiantes y el fin del financiamiento compartido²⁴ y se pondrá fin a la municipalización de la educación con la creación de 'Agencias Locales' para la nueva educación pública (Caiceo, 2020). En la Cuenta Pública a la Nación, el 21

²² Se crea solo en 2018 por Ley N° 21.091.

²³ Existente con diversos nombres desde el siglo XIX, pero se crea para los tiempos actuales en la LGE 20.370 (2009), ya mencionada.

²⁴ Esto último se había establecido ya en democracia, en 1993, a fin de allegar más recursos a los establecimientos educacionales, lo cual aumentó la segmentación de estudiantes.

de mayo de 2016, la Presidenta Bachelet señaló que la ‘gratuidad de la educación es un derecho y no un regalo’, comprometiéndose a legislar para que se restituya la gratuidad en el sistema de educación superior. Para ello, se utilizó la Ley de Presupuesto para el 2016 -mientras se tramitaba la ley en el Congreso Nacional- y en una glosa presupuestaria se incluyó un ítem para entregar gratuidad a los estudiantes pertenecientes a los 5 primeros deciles de ingresos de las familias de las 25 Universidades del CRUCH existentes a la fecha, más 5 universidades privadas con 4 años de acreditación; de la misma forma se hizo al año siguiente, incluyendo, además a los estudiantes de los IP y CFT, los cuales, sin mayor explicación, habían quedado siempre excluidos desde la vuelta a la democracia de los beneficios que se otorgaban a los estudiantes universitarios, siendo que esos estudiantes son generalmente de familias de menores ingresos; grave error político. Para el año 2018 se actuó de igual forma, pero se extendió el beneficio a los 6 primeros deciles. Finalmente, el mismo año -aunque ya no gobernaba la Presidenta Bachelet- terminó la tramitación y se publicó la Ley N° 21.091 (2018b). En ella se crea la Subsecretaría de Educación Superior²⁵ con el objeto de asesorar al Ministro de Educación en «(...) la elaboración, coordinación, ejecución y evaluación de políticas y programas para la educación superior, especialmente en materias destinadas a su desarrollo, promoción, internacionalización y mejoramiento continuo, tanto en el subsistema universitario como en el técnico profesional» (Art. 7). Al mismo tiempo, se eliminan las agencias privadas de acreditación y será el propio Ministerio, a través de la Comisión Nacional de Acreditación, que desempeñará tal función. A su vez, se establece que «Las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica, que cumplan con los requisitos señalados en esta ley, podrán acceder al financiamiento institucional para la gratuidad de conformidad a las condiciones que establece este título» (Art. 82). Se fijan condiciones para acceder y el monto a cancelar a las universidades por el estado corresponderá a los aranceles regulados que fije el propio estado (Art. 88) -generalmente más bajos que los reales- por «(...) una Comisión de Expertos para la regulación de aranceles, de carácter permanente (...)» (Art. 95). La gratuidad seguirá aumentando en deciles, en la medida que «(...) los ingresos fiscales estructurales representaron al menos un 23,5% del PIB Tendencial del país, en los dos años inmediatamente precedentes» para subir cada nuevo decil (Art. 34° Transitorio). Realizados los cálculos por los especialistas, antes de la pandemia, se pensaba que se llegaría al 100% de gratuidad hacia fines de los años cuarenta de este siglo. Como puede apreciarse un largo recorrido para poder restituir la gratuidad existente antes de la ‘contrarreforma’ de 1981. El mayor problema es que el beneficio llega a estudiantes de universidades del CRUCH, como era antes, y a las nuevas universidades particulares creadas al amparo del DFL N° 1 de 1981, situación bastante diferente a otros países en que no se entrega aporte fiscal a entidades privadas. Para favorecer con mayor financiamiento a las universidades estatales se promulga la Ley N° 21.094 (2018c) en la que se establece que «(...) las universidades del Estado tendrán un financiamiento permanente a través de un instrumento denominado ‘Aporte Institucional Universidades Estatales’» (Art. 56). Esto se debe, especialmente, a que los aranceles diferenciados entregados por el

²⁵ Pendiente de crearse desde 2006.

estado por la gratuidad han disminuido los presupuestos, pues son más bajos que los costos reales. A su vez, especial importancia adquiere el proyecto de cambiar el CAE por el Sistema de Financiamiento Solidario -Sifs- (Brunner *et al.*, 2018).

6. Conclusiones

Se ha realizado un largo recorrido de las diferentes leyes sobre financiamiento de la educación superior en Chile desde comienzos del siglo pasado a la fecha, a través de las cuales se han ido precisando y analizando los procesos, sus causas y sus consecuencias de las políticas públicas que el estado de Chile ha tenido al respecto en un siglo de historia. Ya en el siglo XIX, el país financiaba las instituciones estatales que poseía, la Universidad de Chile, las Escuelas Normales y la Escuela de Artes y Oficios. Sin embargo, en 1921 comenzó a entregar un pequeño aporte a la Universidad de Concepción -universidad particular- y desde 1923 un aporte algo mayor a las dos universidades particulares existentes, la ya mencionada y la Universidad Católica de Chile; posteriormente, se fueron incorporando las nuevas universidades que se fueron formando hasta 1956 y, a su vez, los aportes fueron creciendo hasta llegar a cubrir al año 1973 casi el 90% del presupuesto de las 2 universidades estatales existentes, las 3 católicas y las 3 laicas; ello obedecía a una concepción de la educación como un bien público. La situación comenzó a variar después del golpe militar y los aportes comenzaron a disminuir y, fuertemente, a partir de 1981, llegando al término de la dictadura a cubrir solo cerca del 30% de los presupuestos, de las 25 universidades pertenecientes al CRUCH. A su vez, se creó el AFI para indirectamente apoyar con algún aporte a las universidades privadas creadas bajo el DFL N° 1 (1981). La denominada 'contrarreforma' de 1981 consolidó un sistema de educación superior en el país, incluyendo los IP y los CFT. El sistema fue creado para competir en calidad, introduciendo la economía de mercado al ámbito educativo, con una concepción de bien de consumo y haciendo más difícil el acceso a quienes no disponían de los recursos suficientes, pues las entidades para subsistir tuvieron que introducir aranceles que debían pagar directamente las familias o recurrir a créditos. Sin embargo, muchos jóvenes talentosos ingresaron a la educación superior, endeudándose, pero al egresar su deuda era tan alta, especialmente si lo que habían estudiado no pertenecía al ámbito de las carreras más apetecidas en el mercado en cuanto a niveles de remuneración; así surgió la 'mochila' del CAE, volviendo una y otra vez las protestas estudiantiles.

Con la vuelta a la democracia en 1990, el denominado 'modelo' se acrecentó más, puesto que se continuó igual, pero se introdujeron a los bancos para conceder créditos en el 2005 al introducir el famoso CAE, con un interés anual de un 6%, además del IPC. En el 2006 se creó la Comisión Nacional de Acreditación en vistas de mejorar la calidad; sin embargo, se estableció que las Agencias Acreditadoras fueron privadas, agudizando el modelo, a esta altura, neoliberal.

Las protestas estudiantiles del 2006 y especialmente la del 2011, llevó a tomar conciencia que la situación debía cambiarse. Se dictó en el 2012 una Ley para rebajar el interés bancario al 2% para los endeudados, pero el 4% de diferencia a cancelar a los bancos se hacía cargo el estado; era otra arista del 'modelo'.

Sin embargo, la Presidenta Bachelet, en su segundo período (2014-2018) se dio cuenta de la gravedad de la situación, supo interpretar el descontento ciudadano y empezó a cambiar el 'modelo' de la dictadura y mantenido durante 26 años por los gobiernos democráticos, en el ámbito educacional y establece la ley de inclusión y el fortalecimiento de la nueva educación pública en el nivel escolar; en el sector universitario se inicia la vuelta a la gratuidad de la educación superior, proceso que comienza, vía ley de presupuestos para los años 2016, 2017 y 2018, mientras avanzaba el proyecto de ley en el Congreso Nacional, la cual se aprueba finalmente dos meses después que la Presidenta que lo había iniciado, ya no estaba en el gobierno. A pesar del inicio de los cambios, el malestar popular se manifestó con el estallido social del 18 de octubre de 2019 y la necesidad de cambiar la constitución, proceso que está en desarrollo.

Los estudiantes de sectores vulnerables que habían logrado acceder a la educación superior tomaron más conciencia de las injusticias del 'modelo' y promovieron el inicio del derrumbamiento del mismo, apoyado por la nueva clase media que se sentía muy insegura en su nueva situación, pues por estar en ese nivel de desarrollo intermedio, no recibía las ayudas del estado que sí las recibían cuando el registro social de hogares los consideraba vulnerables.

Con los antecedentes entregados hay elementos suficientes para aportar a un debate sobre el financiamiento de la educación superior de Chile desde el siglo XX hasta el presente, pues ha sido un modelo 'sui generis' en el mundo.

7. Referencias

- Arzola, M. P. (2019). *Gratuidad y financiamiento de la educación superior: cifras para el debate*. Serie Informe Social N° 174, febrero, Libertad y Desarrollo. Recuperado el 18 de mayo de 2021, de <https://lyd.org/wp-content/uploads/2019/05/siso-174-gratuidad-y-financiamiento-de-la-educacion-superior-cifras-para-el-debate-febrero2019.pdf>.
- Bernasconi, A., Fernández, E., & Follegati, L. (2018). Erario Público e Iniciativa Privada. El Origen del financiamiento Estatal a las Universidades Particulares en Chile. *Universum*, 33(1), pp. 15-40. Recuperado el 9 de mayo de 2021, de <https://scielo.conicyt.cl/pdf/universum/v33n1/0718-2376-universum-33-01-00015.pdf>.
- Brunner, J. J. & Labraña, J. (2018). *Financiamiento de la Educación Superior, gratuidad y proyecto de nuevo crédito estudiantil*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos -CEP-.
- Cáceres, E. (2011). El financiamiento de la educación superior en la década de los ochenta. En Jiménez, M. & Durán F. (Ed.) *Un Recorrido por la Historia Reciente de la Educación Superior Chilena 1967-2011* (pp. 97-120). Santiago de Chile: Aequalis, Foro de Educación Superior; Gráfica Andes Ltda.
- Caiceo, Jaime (2015a). Los sistemas estandarizados de evaluación en Chile: Participación de Mario Leyton Soto y Erika Himmel König. *Historia de*

- la Educación. Revista Interuniversitaria*, 34, 357-371. DOI: 10.14201/hedu201534357371.
- Caiceo, J. (2015b). Capítulo 8: Formación Docente en Chile: 1960-1990. En González Pérez, T. (Ed.) *Reformas Educativas y Formación de Profesores* (pp. 219-254). Madrid: Biblioteca Nueva.
- Caiceo, J. (2018). El Porqué del Desarrollo Insuficiente de la Filosofía de las Ciencias Sociales. *El Futuro del Pasado*, 9, 393-418. DOI: 10.14516/fdp.2018.009.001.014.
- Caiceo, J. (2020). Sistema Escolar Chileno: Principales Políticas Públicas (1990-2017). *Quaestio*, 22(1), 117-144. DOI: 10.22483/2177-5796.2020v22n1p117-144.
- Caiceo, J. & Sánchez, E. (1988). *Clarence Finlayson. Sinopsis de la Filosofía en Chile*. Santiago de Chile: Ediciones Facultad de Filosofía de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Chile (1954). Ley 11.575: Introduce Modificaciones a la Ley sobre Impuesto a la Renta, contenidas en el D.S. N° 2.106 del 15 de marzo del presente año. *Diario Oficial*, Santiago de Chile, publicada el 14 de agosto. Recuperado el 5 de mayo de 2021 de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=26714>.
- Chile (1964). Ley 15.561: Suplementa los ítems que indica del Presupuesto Corriente en Moneda Nacional para 1964 del Ministerio de Educación Pública para atender el Pago del Reajuste del Personal de las Universidades, Declara constituida la Universidad del Norte, Modifica la Planta de la Dirección de Servicios Eléctricos y de Gas, Aumenta los Impuestos que indica y Modifica los D.F.L. y las Leyes que señala. *Diario Oficial*, Santiago de Chile, publicada el 4 de febrero. Recuperado el 5 de mayo de 2021 de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=28206&buscar=Ley%2B15.561..>
- Chile (1967). Decreto N° 13.123: Crea Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica. *Diario Oficial*, Santiago de Chile, publicada el 10 de mayo. Recuperado el 5 de mayo de 2021 de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1038389>.
- Chile (1973). Decreto Ley N° 50: Designa Rectores-Delegados en Universidades del País. *Diario Oficial*, Santiago de Chile, publicada el 2 de octubre. Recuperado el 10 de mayo de 2021 de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=5702>.
- Chile (1974). Decreto Ley N° 353: Fija Normas sobre el Sistema de Formación Docente y dispone medidas relativas a las Escuelas Normales del país. *Diario Oficial*, Santiago de Chile, publicado el 15 de marzo. Recuperado el 24 de enero de 2021 de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=6010>
- Chile (1975). Decreto Ley N° 1.287: Establece que el Consejo de Rectores será presidido por el Ministro de Educación. *Diario Oficial*, Santiago de Chile,

publicada el 27 de diciembre. Recuperado el 24 de enero de 2021 de: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=6552>

Chile (1981a). Decreto con Fuerza de Ley N° 1: Fija Normas sobre Universidades. *Diario Oficial*, Santiago de Chile, publicado el 3 de enero. Recuperado el 24 de enero de 2021 de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=3394>.

Chile (1981b). Decreto con Fuerza de Ley N° 5: Fija Normas sobre Institutos Profesionales. *Diario Oficial*, Santiago de Chile, publicado el 16 de febrero. Recuperado el 24 de enero de 2021 de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=3668&idParte=7114384>.

Chile (1981c). Decreto con Fuerza de Ley N° 24: Fija Normas sobre Centros de Formación Técnica. *Diario Oficial*, Santiago de Chile, publicado el 16 de abril. Recuperado el 24 de enero de 2021 de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=4067>.

Chile (1981d). Decreto con Fuerza de Ley N° 4: Fija Normas sobre el Financiamiento de las Universidades. *Diario Oficial*, Santiago de Chile, publicado el 20 de enero. Recuperado el 12 de mayo de 2021 de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=3621>.

Chile (1984). Ley N° 18.368: Crea Universidad Arturo Prat. *Diario Oficial*, Santiago de Chile, publicada el 14 de diciembre. Recuperado el 12 de mayo de 2021 de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=29783>.

Chile (1985a). Ley N° 18.433: Crea la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación. *Diario Oficial*, Santiago de Chile, publicada el 4 de septiembre. Recuperado el 10 de mayo de 2021 de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=29841&idVersion=1985-09-04>.

Chile (1985b). Ley N° 18.434: Crea la Universidad de Playa Ancha de Ciencias de la Educación. *Diario Oficial*, Santiago de Chile, publicada el 4 de septiembre. Recuperado el 10 de mayo de 2021 de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=29842>.

Chile (1990). Ley N° 18.962: Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza. *Diario Oficial*, Santiago de Chile, publicada el 10 de marzo. Recuperado el 14 de mayo de 2021 de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=30330&f=1990-03-10&p=>.

Chile (1993a). Ley N° 19.238: Crea Universidad de Los Lagos. *Diario Oficial*, Santiago de Chile, publicada el 30 de agosto. Recuperado el 10 de mayo de 2021 de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=30605>.

Chile (1993b). Ley N° 19.239: Crea Universidad Tecnológica Metropolitana. *Diario Oficial*, Santiago de Chile, publicada el 30 de agosto. Recuperado el 10 de mayo de 2021 de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=30606>.

Chile (2005). Ley N° 20.027. Establece Normas para el financiamiento de la Educación Superior. *Diario Oficial*, Santiago de Chile, publicada el 11 de

- junio. Recuperado el 25 de enero de 2021 de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=239034>
- Chile (2006). Ley N° 20.129: Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. *Diario Oficial*, Santiago de Chile, publicada el 17 de noviembre. Recuperado el 15 de mayo de 2021 de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=255323>
- Chile (2009). Ley N° 20.370: Establece la Ley General de Educación. *Diario Oficial*, Santiago de Chile, publicada el 12 de septiembre. Recuperado el 14 de mayo de 2021 de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1006043>
- Chile (2010). DFL 2: Fija Texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 20.370 con las Normas no derogadas del DFL N° 1, de 2005. Ministerio de Educación. *Diario Oficial*, Santiago de Chile, publicada el 2 de julio. Recuperado el 18 de mayo de 2021 de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1014974>.
- Chile (2012). Ley N° 20.634: Otorga beneficios a los deudores del Crédito con Garantía del Estado y modifica la Ley N° 20.027. *Diario Oficial*, Santiago de Chile, publicada el 4 de octubre. Recuperado el 25 de enero de 2021 de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1044419>.
- Chile (2015). Ley N° 20.842: Crea las Universidades Estatales de la Región de O'Higgins y de la Región de Aysén. *Diario Oficial*, Santiago de Chile, publicada el 7 de agosto. Recuperado el 12 de mayo de 2021 de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1080237>
- Chile (2016). Ley N° Ley 20.910: Crea Quince Centros de Formación Técnica Estatales. *Diario Oficial*, Santiago de Chile, publicada el 29 de marzo. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1088775>. Consultada el 12 de mayo de 2021.
- Chile (2018a). Ley N° 21.072: Elimina el Aporte Fiscal Indirecto para las Instituciones de Educación Superior (...). *Diario Oficial*, Santiago de Chile, publicada el 13 de febrero. Recuperado el 12 de mayo de 2021 de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1114963>.
- Chile (2018b). Ley N° 21.091: Sobre Educación Superior. *Diario Oficial*, Santiago de Chile, publicada el 29 de mayo. Recuperado el 24 de enero de 2021 de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1118991>
- Chile (2018c). Ley N° 21.094: Sobre Universidades Estatales. *Diario Oficial*, Santiago de Chile, publicada el 5 de junio. Recuperado el 18 de mayo de 2021 de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1119253&idParte=9920204>
- Chile (2019). Decreto 373: Incorpórase a los Rectores de las Instituciones de Educación Superior que Indica, al Consejo de Rectores. *Diario Oficial*, Santiago de Chile, publicado el 19 de febrero. Recuperado el 12 de mayo de 2021 de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1129078>.

- Cruz-Coke, R. (2004). Evolución de las universidades chilenas 1981-2004. *Revista Médica Chile* 132, pp. 1.543-1.549. DOI: 10.4067/S0034-98872004001200014.
- Droguett, O., Faúndez, N., Franco, G. & Pérez, H. (1969). *Algunos antecedentes socio-económicos, financieros y de personal*. Concepción: Universidad de Concepción, Oficina de Planeamiento, Informe N° 1. Recuperado el 9 de mayo de 2021 de <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/36367/1/215039.pdf>.
- Dye, T. R. (2008): *Understanding Public Policies*. New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Hurtado, J. (2010). *Metodología de la Investigación. Guía para la Comprensión Holística de la Ciencia*. Bogotá-Caracas: CIEA-Sypal y Ediciones Quirón S.A.
- Krebs, R., Muñoz, M. A. & Valdivieso, P. (1994). *Historia de la Pontificia Universidad Católica de Chile: 1888-1988. Tomo I*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Lahera, E. (1998). *Introducción a las Políticas Públicas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Lemaitre, M. J., Zenteno, M. E., Torre, D., Cassorla, I. & Alvarado, A. (2015). *Sistemas de Educación Superior y Mecanismos de Financiamiento. Elementos para una discusión sobre la gratuidad en la educación superior*. Santiago de Chile: Centro Interuniversitario de Desarrollo -CINDA-.
- Marcel, M. & Tokman, C. (2005) *¿Cómo se Financia la Educación en Chile?* Santiago de Chile: Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Recuperado el 14 de mayo de 2021 de https://www.dipres.gob.cl/598/articles-21669_doc_pdf.pdf.
- Memoria Chilena (s/f). *Descentralización de la Educación*. Santiago de Chile: Biblioteca Nacional de Chile. Recuperado el 10 de mayo de 2021 de <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-93243.html>
- Memoria Chilena (s/f-b). Enrique Molina Garmendia (1871-1964). Santiago de Chile: Biblioteca Nacional de Chile. Recuperado el 9 de mayo de 2021 de <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-94705.html>.
- Molina, E. (1945). *Discursos Universitarios*. 2ª Edición, Santiago de Chile: Editorial Nascimento.
- Paulsen, M. & Smart, J. (Eds.) (2001). *The Finance of Higher Education: Theory, Research, Policy & Practice*. New York: Agathon Press.
- Rifo, M. (2017). Historia de la transformación en la educación superior chilena (1973-1990). *Revista Historia Educación Latinoamericana*, 19(28), 13-36. DOI: 10.19053/01227238.4925.

Rodríguez, E. (2012). La educación superior en Chile y el rol del mercado: ¿culpable o inocente? *Ingeniare. Revista Chilena de Ingeniería*, 20(1), 126-135. DOI: 10.4067/S0718-33052012000100013.

Toffler, A. (1980). *La Tercera Ola*. Barcelona: Plaza & Janés.

Zurita, F. (2015). El Sistema Universitario en el Chile Contemporáneo. *Educação em Revista*, 31(2). DOI: 10.1590/0102-4698138059.