



Andrés Sanfuentes (1)

**30/11/2011**  
**Economía**  
**Problemas en la**  
**Educación Superior**

**22/11/2011**  
**Economía**  
**Premisas Económicas de**  
**un Chile Posible**

**18/11/2011**  
**Política Sectorial**  
**Nuevas realidades,**  
**nuevos paradigmas: la**  
**nueva revolución agrícola**

**14/11/2011**  
**Política**  
**Algunos desafíos**  
**democráticos**

**10/11/2011**  
**Sociedad**  
**Impresiones de un viaje**  
**a China**

**08/11/2011**  
**Economía**  
**Fundamentos de la**  
**intervención del Estado**  
**en la Educación Superior**

**04/11/2011**  
**Economía**  
**De la Reciprocidad a la**  
**Fraternidad. Parte II.**  
**En Chile no tenemos**  
**tributos sino exacciones**

#### Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.ced.cl.

©2000 asuntospublicos.ced.cl.  
Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

### La Educación Superior en crisis

El Sistema de Educación Superior (SES) ya se encontraba en crisis cuando comenzaron las movilizaciones estudiantiles, en mayo de 2011. Se manifestaba desde varios puntos de vista, comenzando con la creciente heterogeneidad en que funcionaba, formando compartimentos estancos entre las instituciones que lo componían, sujetas a una normativa discriminatoria, por motivos básicamente históricos, cuyo fundamento original fue perdiendo sentido en forma acelerada.

En la educación terciaria se agudizaban las injusticias generadas en los niveles docentes previos, que los esfuerzos de los últimos 20 años no han logrado superar y cuyo sello fundamental es la desigualdad.

El excesivo endeudamiento de los estudiantes y sus familias, provocado por los altos aranceles y un sistema crediticio mal diseñado, produjo serios problemas de morosidad en los deudores y generó una de las principales expresiones en las protestas estudiantiles.

La ilegalidad en que han actuado muchos planteles universitarios en su gestión financiera, dio argumentos para que apareciera el tema del "lucro", como uno de los principales fundamentos de la rebeldía estudiantil.

En definitiva, las numerosas imperfecciones con que operaba el SES, terminaron por indicar que se estaba en presencia de una actividad que requería de una regulación estatal estricta y eficaz.

### Causas de la crisis

Entre las causales de la crisis hay que considerar que el modelo básico que rige el SES fue creado mediante la legislación aprobada en 1981, es decir, ¡hace más de 30 años!, durante los cuales si bien se han introducido algunos cambios, ellos no han afectado a su esencia, han constituido modificaciones menores. Es decir, fue creado para una realidad muy distinta a la actual, en la que el país se ha democratizado, ha tenido un notable desarrollo y mejoría en el nivel de vida de la población, se ha sumado a la globalización, completado la incorporación de los estudiantes a la educación media y masificado la enseñanza terciaria; en todo orden de cosas se trata de una Nación distinta en su cultura y valores.

Conceptualmente, el modelo de la Educación Superior fue diseñado con la idea que la actividad docente debería operar en un mercado competitivo, en que tanto los estudiantes y sus familias como los agentes proveedores del servicio responderían a los estímulos económicos, propios de una sociedad neoliberal. Esto suponía “consumidores” plenamente informados sobre las especialidades e instituciones que escogían, con la posibilidad de desplazarse a otra institución en caso de disconformidad con la primera opción, y en que los títulos y grados presentaban equivalencias al no haber diferencias de calidad. Por otra parte, las instituciones educacionales ofrecerían especialidades de calidad parecida, gracias a los efectos igualadores que genera la competencia; por su parte, la disponibilidad de profesores podría ser facilitada por la abundancia de profesionales especializados que permitiría formar equipos docentes con relativa rapidez; implícitamente se consideraba que el mercado de la educación superior era muy similar al mercado de las papas y, por lo tanto, la competencia resolvería con prontitud los posibles desajustes que ocurrieran.

### **El factor ideológico**

En el diseño original se planteó con énfasis la necesidad de reducir la primacía que tenían las ocho universidades tradicionales existentes, que poseían una característica común: no estaban guiadas por objetivos pecuniarios y, por lo tanto, no eran funcionales a las motivaciones requeridas por el modelo que se buscaba establecer. Debe tomarse en cuenta que en 1981 el poder del “equipo económico” al interior del Gobierno era considerable, como nunca ocurrió durante los años de la Dictadura de Pinochet y, ya asumido el control de la esfera económica, estaba abarcando el campo de las políticas sociales; es así como a comienzos de los ochenta se implementaron las reformas laborales, de la salud (con la creación de las isapres), de la previsión social (y la puesta en marcha de las AFP), a las cuales se agregó la municipalización de la educación preuniversitaria y la legislación que modificó de raíz el SES.

La reforma universitaria de fines de los sesenta y comienzos de los setenta había entregado a las universidades un importante grado de autonomía y de poder, que incomodaba al nuevo régimen y no bastó con la intervención y designación de rectores delegados para reducirlo al nivel que el Gobierno buscaba.

En el caso de las universidades estatales, el poder de “la Chile” y la “Técnica” seguía siendo excesivo para los objetivos del régimen, a pesar de los esfuerzos por promover a “la Católica”, cuna del Gremialismo tan cercano a Pinochet. La nueva legislación partió creando las universidades e institutos profesionales regionales, a partir de las sedes existentes en las dos estatales. De esta manera se reducía el poder de las entidades matrices (2) y se pretendía dar un paso adicional en la regionalización que se buscaba, a pesar de la manifiesta debilidad de algunas de estas nuevas instituciones (3).

En el caso de tres universidades católicas existentes, con autonomía entre ellas, los rectores delegados tuvieron un mayor grado de control sobre éstas y su regionalización se produjo solamente a comienzos de los noventa, con la creación de nuevas instituciones en Temuco, Talca, y Concepción. Por último, estaba el caso de las tres privadas no confesionales: Concepción, Federico Santa María y Austral, de propiedad de fundaciones sin fines de lucro, con un poder básicamente regional.

El otro objetivo primordial era permitir que el sector privado se incorporara al campo de la educación superior, así como se buscaba en otras áreas sociales. Había que “hacerle espacio a los privados”, permitiendo su ingreso a un territorio hasta entonces vedado. La nueva legislación lo facilitó. Si bien en el caso de los institutos profesionales y centros de formación técnica no prohibió la finalidad de obtener utilidades, sí lo hizo con las universidades a quienes vetó ese objetivo; sin embargo, en la práctica, mediante el “ardid”

de crear paralelamente entidades inmobiliarias y empresas prestadoras de servicios a estos planteles, se transfirieron importantes excedentes a muchos propietarios de las nuevas universidades. Este artificio se conoció tempranamente, a fines de los ochenta, pero los sucesivos gobiernos durante sus treinta años de vigencia no hicieron gran cosa para impedir la ilegalidad, que actualmente llama a "asombro".

### **La prioridad en la docencia**

El modelo de 1981 privilegió la docencia, tanto en la normativa como en los estímulos que creó para su expansión. No introdujo propuestas importantes en el campo de la investigación científica y tecnológica (CyT), como tareas centrales de las universidades. Tampoco surgió la función del desarrollo cultural y la creación artística como áreas que era primordial estimular. En ambas tareas, la presencia del Estado como promotor, a causa de la existencia de bienes públicos y "meritorios", alejaba el interés gubernamental, pues se trataba de estimular la presencia del esfuerzo privado.

Implícitamente, se consideró la tarea de mantener la CyT como esfera universitaria al crear el Aporte Fiscal Directo como una contribución a las universidades tradicionales que forman parte del actual Consejo de Rectores. Sin embargo, al constituir un subsidio global, no concursable, del cual no es necesario rendir cuenta, no se han formulado políticas que generen incentivos poderosos para el desarrollo científico y tecnológico.

Por otra parte, la institucionalidad creada en esta área ha estado dispersa, bajo el Ministerio de Educación (de quien depende CONICYT), la CORFO (con algunos fondos de fomento), y posteriormente, el Ministerio de Economía, a cargo del Fondo de Innovación para la Competitividad.

La ausencia de una política integral para el área de CyT por un período demasiado prolongado, ha sido una de las causas de los atrasos que los diferentes informes nacionales e internacionales han detectado para explicar el lento crecimiento de la economía chilena a partir de 1998.

Las carencia de esta política integrada y la dispersión institucional se agudiza con la aparición de subsidios cruzados que se han observado entre las tareas de docencia y CyT, fenómeno detectado principalmente en las universidades del CRUCH y que pueden ayudar a explicar las importantes brechas existentes entre los aranceles de las distintas universidades, aparte de las diferencias en la calidad de la enseñanza impartida.

Los elementos descritos pueden sintetizarse en que durante un período muy prolongado, más de 30 años, los sucesivos gobiernos no han formulado una estrategia de largo plazo diseñada integralmente para el sector, y solamente se han efectuado cambios menores. Aún más grave, los medios académicos no han asignado la debida importancia al análisis del área, la cual ha quedado circunscrita, a la preocupación de unos pocos especialistas, aunque valiosos.

Este aspecto quedó claramente al desnudo con ocasión del fenómeno de los "pingüinos", que a pesar de generar un llamado de atención sobre los problemas sectoriales de larga data, no fue suficiente para que los medios políticos buscaran soluciones más allá de reformar la impopular "LOCE". Durante la campaña presidencial de 2009 la Educación Superior no fue un tema prioritario. Al inicio del Gobierno de Piñera tampoco tuvo primacía, postergando el diseño de una política para el sector terciario para 2012. Como consecuencia, las movilizaciones estudiantiles encontraron tanto al Gobierno como a la Oposición sin estrategias claras para buscar soluciones, contribuyendo a profundizar el conflicto.

## La carencia de regulación

Durante el último decenio ha ocurrido un rápido crecimiento del número de matriculados en la Educación Superior, ocasionado entre varios factores por la masificación de las ayudas estudiantiles (becas y créditos)(4), que se agregó a la expansión y cobertura universal de la educación media lo que influyó en la educación terciaria. Este incremento de la demanda por Educación Superior fue facilitado por los gobiernos, pero sin diseñar el correspondiente apoyo por el lado de un sistema que regulara el financiamiento en forma ordenada y realista. A la ausencia de un sistema unificado de crédito estudiantil, se agregaron el funcionamiento ineficiente del Crédito Solidario y el mal diseño del Crédito con Aval del Estado. Esta situación se ha venido arrastrando por un largo período, con lo cual los derechos de los estudiantes no son iguales y su ejercicio depende de factores que establecen discriminaciones con débiles fundamentos, como es la institución donde están realizando sus estudios.

Otra tendencia es la proliferación institucional, agravada por la carencia de fluidez para transitar entre ellas, e incluso al interior de las entidades cuando se siguen carreras distintas o los niveles académicos difieren. A lo anterior se suma la proliferación de sedes en otros lugares que la casa matriz institucional. De esa forma se ha configurado un sistema que constituye una mezcla que combina inflexibilidades donde debiera existir movilidad, con la ausencia de normas comunes en los casos de relajación. Como resultado, se observan serios problemas de calidad en demasiadas instituciones y profundas diferencias en la oferta de enseñanza, provocadas por la ausencia de regulación a nivel ministerial y la distensión que se ha generado en los sistemas de acreditación. La futura existencia de una Superintendencia de Educación Superior que cumpla la función podría contribuir a mejorar la calidad de la enseñanza.

El proceso de mercantilización estimulado por el modelo educacional ha ocurrido con insuficiencias en las regulaciones, a causa de las características de una actividad que genera fallas, que no pueden ser corregidas por la mera interacción de demandantes y oferentes del servicio, como asimismo por la desmedida importancia asignada al intercambio, que ha provocado anomalías como el excesivo gasto en publicidad que se observa en la composición de los costos de las entidades de educación terciaria, lo que redundo en presión sobre los aranceles, aunque el valor agregado en la formación de los estudiantes sea muy escaso.

De esa manera, el funcionamiento del SES se caracteriza por la existencia de importantes fallas en aspectos esenciales, lo cual justifica la intervención del Estado en una serie de materias en las cuales se deben efectuar correcciones.

Finalmente, cabe señalar que a pesar del importante incremento del aporte fiscal en los últimos años, todavía es insuficiente en relación al peso de la contribución de las familias. Esto ha ocurrido porque la masificación de la educación terciaria sucedió en Chile antes de tiempo, en el sentido que todavía quedan pendientes avances en cobertura y calidad de la enseñanza en los niveles previos, especialmente la fase pre escolar, y ellos son requisitos previos para cubrir satisfactoriamente la Educación Superior (5). En ese sentido las comparaciones que se realizan con la realidad de países de la OECD, que tienen un nivel de desarrollo económico-social y de ingreso por persona claramente superior al chileno, son poco pertinentes y carentes de validez.

Sin embargo, la mencionada masificación es un hecho social que ya se produjo y es irreversible, pero que solamente pudo ser financiado con un enorme peso financiero en las familias, pues el Estado concentró sus recursos en otros objetivos. Las movilizaciones estudiantiles y el fuerte respaldo ciudadano a sus peticiones, que se ha mantenido, reflejan que las prioridades nacionales han cambiado y que el Estado tendrá que destinar importantes recursos adicionales a la Educación Superior, realizar profundas reformas al modelo de enseñanza terciaria y formular una estrategia de largo plazo para el sector.

- (1) Economista. CED
- (2) Una notable descripción de cómo este proceso continúa hasta ahora puede encontrarse en la columna de Cristián Warnken, "¡Ceacheí!", El Mercurio 24/11/2011, A3. Otro ejemplo reciente del acoso a las universidades estatales fue la resolución del Consejo de la Transparencia, que las obligó a publicar las remuneraciones de su personal, a diferencia de las privadas que no las consideró en su decisión (incluso las pertenecientes al Consejo de Rectores), lo cual es una arbitrariedad, cuando todas compiten por atraer a los mismos alumnos y profesores. Esa discriminación fue confirmada por los Tribunales.
- (3) La Universidad Técnica del Estado pasó a ser la Universidad de Santiago, mientras la Universidad de Chile quedó circunscrita al área metropolitana. Aun más, a esta última se le segregó el tumultuoso Pedagógico, creando la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, y con las carreras técnicas de la Facultad de Ingeniería se creó el Instituto Profesional que después generó la Universidad Tecnológica Metropolitana.
- (4) Las nuevas posibilidades de financiamiento permitieron dar respuesta a la presión acumulada por muchos años, de amplios sectores medios que deseaban incorporar a sus hijos a este nivel superior de enseñanza.
- (5) Otro estamento que presenta serias deficiencias en el sistema pre universitario es la educación técnica a nivel medio, con serias carencias de recursos físicos y humanos, a pesar de algunas excepciones. Se mantiene como el pariente pobre en las preocupaciones gubernamentales.