

# EL (DES)FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE

**GUILLERMO SCHERPING V.**

DIRECTOR DE DOCENCIA - INSTITUTO DE CIENCIAS

ALEJANDRO LIPSCHUTZ (ICAL)



PROTESTA ESTUDIANTIL CHILE 2011 - FOTO: FLICKR/DAVIDENB/83/CREATIVE COMMONS

A partir del golpe de Estado cívico militar en 1973, el neoliberalismo impuso su doctrina de desregular todos los ámbitos de la sociedad y entregarlos al mercado. Primero, el Estado actuó directamente para intervenir y privatizar todo lo privatizable, y una vez consumado su propósito, asumió un rol subsidiario.<sup>1</sup>

Crearon las AFPs y las Isapres<sup>2</sup> para privatizar las pensiones y el sistema de salud; impusieron el régimen de rectores -delegados; reestructuraron las universidades del Estado; cerraron carreras y modificaron las mallas curriculares; proscribieron las organizaciones de estudiantes, académicos y funcionarios y, en el verano de 1981, la dictadura promulgó la Ley General de Universidades. Este nuevo cuerpo legal daba inicio a la privatización de la educación superior mediante la creación de universidades privadas sin dependencia estatal y modificaba drásticamente el financiamiento estatal de las dos universidades nacionales (la Universidad de Chile y la Universidad Técnica del Estado) y las seis privadas con financiamiento estatal existentes a la fecha, a las que se les impuso el “autofinanciamiento”.<sup>3</sup>

El marco normativo impuesto por la dictadura fue heredado por los gobiernos de transición posteriores, que lo siguieron aplicando. De ocho universidades existentes en 1980, pasamos a tener 58 en 2016, once de ellas creadas entre los años 1982 y 1989, y las 47 restantes fundadas a partir de 1990, fecha de inicio de la transición democrática.

Tras los diversos escenarios que la comunidad universitaria ha debido enfrentar en las últimas década, ya sea jugando un rol destacado en la lucha por la recuperación de la democracia y el final de la dictadura; en la reconstrucción de las organizaciones de académicos, federaciones de estudiantes y funcionarios; y –en los años más recientes– por el fin del lucro y el derecho

a la educación pública, gratuita y de calidad, hoy enfrenta nuevos desafíos, acordes a las profundas transformaciones y tendencias en curso que impactan en todo el mundo, y de las cuales Chile nunca ha estado ni podrá permanecer al margen.

En ese contexto, especialmente agudo y complejo, de una tensión política y social en la que se confrontan visiones de fondo, la derecha chilena procura desvirtuar y revertir lo que se logró avanzar durante el pasado gobierno de Nueva Mayoría (de marzo de 2014 a marzo de 2018) en materia de educación.

Su programa consideró el derecho a la educación gratuita y el fin del lucro. Se postu-

de Educación; un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Educación Superior; un consejo para la calidad y la obligatoriedad de acreditación; la Superintendencia de Educación Superior; normas generales de gobernanza para las instituciones del Estado; un fondo para la investigación y gratuidad y la prohibición del lucro. También definió un período de transición.

Esto incluyó a la educación en todos sus niveles. Se creó la Subsecretaría de Educación Parvularia, junto a un plan de fortalecimiento en la formación inicial; se impulsó la ley de inclusión contra el lucro, la selección y el copago en colegios; se creó la Ley de Desarrollo Profesional Docente, que contiene la Carrera Profesional Docente Escolar; se dio inicio a la desmunicipalización de la enseñanza en la Nueva Educación Pública Estatal; se puso en marcha la creación de quince Centros de Formación Técnica<sup>4</sup> y de dos nuevas universidades estatales en O’Higgins y en Aysén; se alcanzó la gratuidad para el 60% de las y los estudiantes con menores recursos adscritos a las instituciones que adhirieron a las regulaciones del proyecto.

La reforma se planteó luchar por un sistema nacional de educación superior articulado, que colaborara en abrirle paso a un nuevo modelo nacional de desarrollo, superador del neoliberalismo. Esto involucró, necesariamente, superar el disciplinamiento de la Educación Superior a la lógica mercantil orientada a la hegemonía de la matrícula. Se propuso fortalecer la coordinación de las instituciones públicas y complejas, el rol rector de la instituciones estatales sobre el conjunto del sistema y la relación de las instituciones con su entorno; estas deberán ser democráticas en su composición y gobierno, además de financiadas de manera central con recursos públicos y basales.

El principal hecho de cambio en este período de la educación superior fue sin duda la gratuidad. Ella constituye un avance significativo para una composición más equitativa, el retroceso del endeudamiento estudiantil

“

**LA POLÍTICA DE  
AUTOFINANCIAMIENTO  
SEPARÓ EL FINANCIAMIENTO  
ESTUDIANTIL DEL  
INSTITUCIONAL, QUE NO FUE  
SUPERADO POR LA GRATUIDAD  
DEBIDO A LA PROFUNDIZACIÓN  
DEL SISTEMA VOUCHER.**

”

ló un Sistema Nacional de Educación Superior con participación activa del Estado y orientado por la vocación social, con visión y compromiso de país. Asimismo, se planteó la vinculación con un Plan Nacional de Desarrollo, con fortalecimiento de las regiones y resguardo de la soberanía nacional, de nuestros recursos naturales y el fortalecimiento de la ciencia, la tecnología, las humanidades, la educación y las artes, que proporcionara bienes públicos y salvaguardara el derecho a un ambiente democrático, laico y participativo.

Se envió al Parlamento un proyecto de ley que planteó una definición de las instituciones de educación superior y la creación de la subsecretaría específica en el Ministerio

<sup>1</sup> Nuñez, Sebastián (2011). “Principio de subsidiariedad y mercado educacional”. En Gutiérrez, Martín, Ruiz Schneider y Vermeren (editores). *Pasado y Presente de la Educación Pública. Miradas desde Chile y Francia*. Santiago de Chile: Editorial Catalonia.

<sup>2</sup> Previsión y salud privada, respectivamente.

<sup>3</sup> En virtud de la libertad de enseñanza consagrada en la Constitución chilena de 1925, que estableció la separación entre Estado e Iglesia, el Estado entregó financiamiento a la Pontificia Universidad Católica de Chile, la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, la Universidad Técnica Federico Santa María de Valparaíso (donación filantrópica), la Universidad del Norte y la Universidad Austral, (regionales de iniciativa privada laica) y la Universidad de Concepción, (laica de origen masónico).

<sup>4</sup> Chile contó hasta 1980 con un Instituto Nacional de Capacitación, INACAP, que fue privatizado por la dictadura, momento a partir del cual todos los Centros de Formación Técnica que se crearon fueron privados.



PRÓTESTA ESTUDIANTIL, CHILE 2011. FOTO: FLICKR DAVERUGBY 83 / CREATIVE COMMONS



UNIVERSIDAD DE CHILE. FOTO: FLICKR BILOBILES / CREATIVE COMMONS

y la mayor regulación del sistema privado. No obstante, resulta importante señalar que su instalación se resolvió sobre la base de un trato financiero e institucional equivalente por parte del Estado hacia las universidades estatales, las privadas con rol público reconocido, y las privadas cuyo compromiso con un rol de carácter público es más que cuestionable, lo cual nos ha distanciado del objetivo de avanzar en un financiamiento basal o institucional para la hegemonía del sistema público de educación superior, al que le corresponde asumir un rol promotor de un desarrollo de otro tipo.

Autocríticamente debemos señalar que la política de autofinanciamiento separó el financiamiento estudiantil del institucional, el cual no fue superado por la gratuidad debido a la profundización del sistema voucher (o financiamiento a la demanda). Esto permitió el paradoja de que, con la reforma, se avanzara contra el endeudamiento estudiantil a la vez que se retrocediera o, en el mejor de los casos, se perdiera una oportunidad valiosa de avanzar en un trato preferente hacia las universidades estatales y de rol público. La derecha, como era previsible, se dispuso a evitar esto último, como lo hizo con su presentación ante el Tribunal Constitucional,<sup>5</sup> alegando defender un trato igualitario de la gratuidad con las instituciones fuera del Consejo de Rectores, es decir, las privadas creadas después del año 1980.<sup>6</sup>

Actualmente, se encuentra en curso una estrategia del gobierno de provocar la “crisis” de la gratuidad. El déficit institucional que se prevé a mediano plazo, producto de que las Instituciones de Educación Superior con gratuidad operan mediante “aranceles regulados” y deban cubrir el 50% del arancel de los estudiantes a quienes les expire el beneficio de cinco años, se combina con un nuevo crédito estudiantil con menor regulación y exigencias institucionales, transformándose en un incentivo para el abandono de la gratuidad y la inau-

guración de un nuevo “copago” mediante este nuevo crédito.

El déficit se ha concentrado en las universidades estatales y tradicionales regionales, lo cual se explica ante todo por problemas de tipo estructural en el sistema de autofinanciamiento, y porque al ser instituciones complejas mantienen una estructura de costos mayor y tienen más estudiantes de menores recursos, por cuanto la regulación de aranceles, al no ser acompañada por un trato financiero preferente hacia estas instituciones, promete profundizar una crisis que puede llevar consigo una paulatina pérdida de matrícula en las universidades más estratégicas del país.

Continúa su tramitación en el Senado el proyecto para reemplazar el actual sistema de financiamiento, que amenaza la gratuidad en la medida que coloca a competir a las IES por los recursos. En 2019, 350.000 estudiantes ingresaron a la gratuidad producto de la ley tramitada por el Gobierno de la NM, pero se interpuso la cláusula que financia la gratuidad por sólo cinco años y no considera a la gran cantidad de estudiantes que no alcanzan a titularse en ese período y requieren un año adicional, lo que afecta directamente a la sustentabilidad financiera de las universidades que asumen su responsabilidad pública.

La derecha no cree en la gratuidad y procura boicotearla por todos los medios. Se vieron obligados a cumplir la ley y tratan de manejarla contraponiéndola con otras necesidades, totalmente legítimas, pero el país cuenta con recursos para la educación pública mediante una reforma tributaria orientada a una real redistribución de la riqueza. Sin embargo, el gobierno se encuentra presionando por la contrarreforma tributaria que termina rebajando más de ochocientos millones en dólares de impuestos a las empresas más ricas del país, ratificando su posición ideológica.

En suma, la aplicación de la Ley de Gratuidad ha sido objeto de dogmáticos criterios de mercado para abordar el rol público de la Educación Superior; se ha utilizado para el traspaso de recursos públicos a instituciones privadas sin condicionar su función pública; no regula aranceles y no define instrumentos para incentivar la matrícula en universidades del

Estado ni asume el incremento de los fondos basales para que éstas cumplan su rol.

Un hecho imposible de obviar en la actualidad de la Educación Superior es que las políticas aplicadas durante más de cuatro décadas han modificado de manera significativa la composición y volumen de este sector. Mientras que, hasta 1989, en Chile existían 115.000 estudiantes universitarios de pregrado, a partir de 2014 estos superan los setecientos mil, con la correspondiente dotación de académicos y funcionarios. Las cifras dan cuenta de la dimensión de los cambios, que hacen del subsistema privado una realidad imposible de desconocer y que requiere de una mirada específica, a partir de nuestra convicción de la factibilidad de impulsar en su seno la democratización, la demanda en favor de su función pública y el rechazo al lucro.

A ellos se suman 370.000 estudiantes de institutos profesionales y 132.000 de centros de formación técnica considerando lo dispuesto por el Gobierno de la NM sobre la creación de un CFT estatal por cada región del país, que pueden promover la articulación de un modelo de desarrollo, entre otros aspectos, por su vinculación con la realidad regional y de los distintos sectores de la producción.

El gigantesco desarrollo alcanzado en materia de ciencia y tecnología impacta en todas las áreas de la sociedad a nivel global y nos plantea una disyuntiva de fondo: si todos esos productos de la inteligencia humana servirán para incrementar al extremo las tasas de ganancia de un grupo de poder cada vez más reducido, que los utiliza para reducir los costos de producción y profundizar los niveles de explotación de los trabajadores; o se disponen en favor de su calidad de vida, del desarrollo humano y la preservación de su medio ambiente.

Las finalidades centrales del neoliberalismo, que son el incremento de la ganancia y la dominación territorial, política e ideológica, las lleva al extremo no sólo en el plano económico, pues requirieron simultáneamente desplegar una ofensiva que incluye el rol de los medios de comunicación, la despolitización y el abstencionismo, el consumismo y el clientelismo, coronados por una autodenominada pos-

<sup>5</sup> Tribunal creado por la Constitución Política de la Dictadura, aún vigente y de carácter designado, que resuelve sobre presentaciones parlamentarias sobre cláusulas de constitucionalidad y puede modificar leyes ya promulgadas.

<sup>6</sup> Consejo que agrupa a universidades estatales y tradicionales privadas.

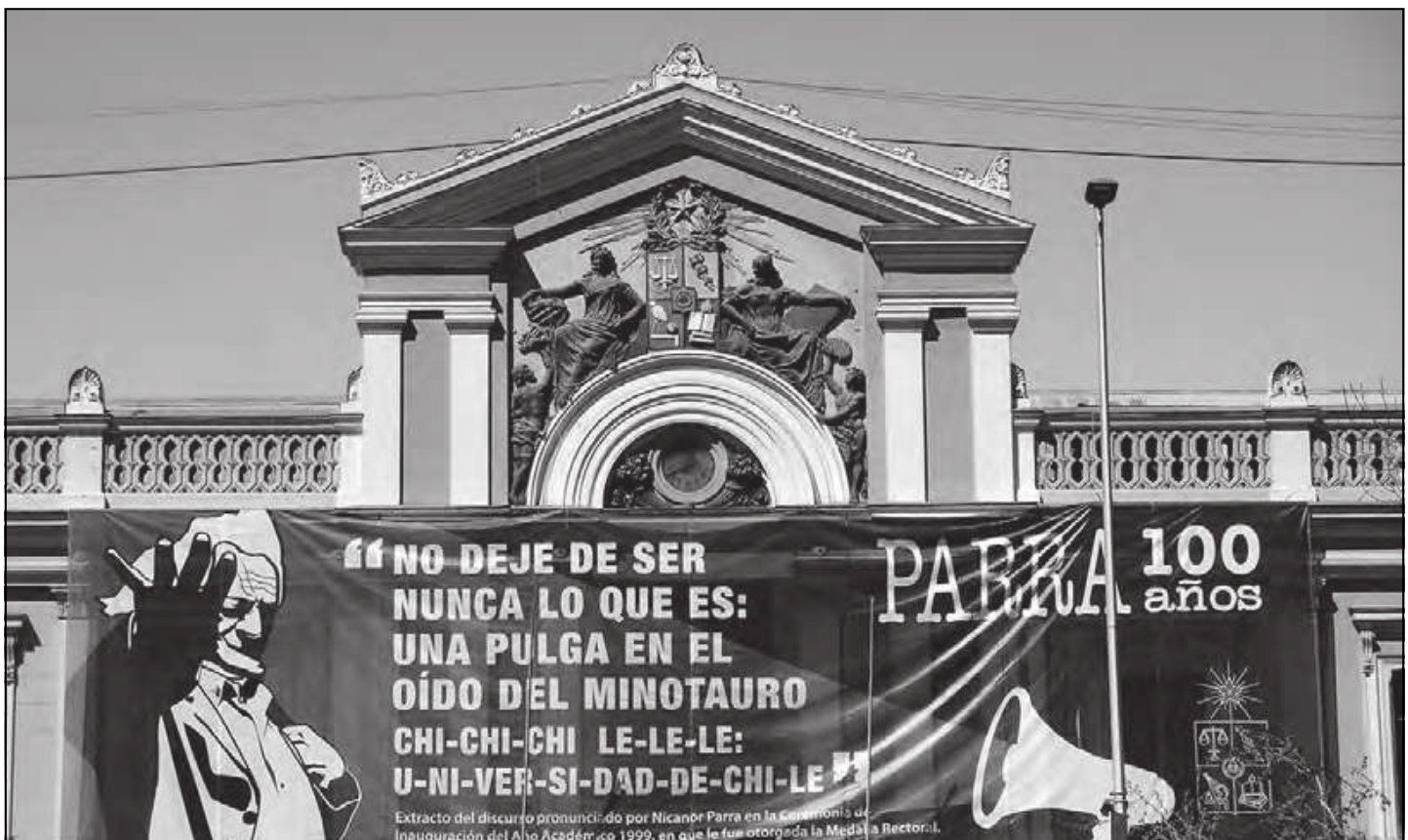
modernidad o el artificio de la posverdad. Las universidades conviven con este contexto y no pueden plantearse al margen de él. Más aún, han sido parte de las políticas de autofinanciamiento, y la desregulación las deja a expensas del mercado, las empuja a entrar en la competencia de la oferta indiscriminada de matrículas para sostenerse, en medio de la ausencia de políticas públicas destinadas a regular o al menos fomentar la formación de profesionales en forma coherente con las necesidades reales del país y las posibilidades laborales de quienes obtienen un título.

La existencia de carreras sobreesaturadas, producto de la dependencia de la matrícula como mecanismo de financiamiento para suplir la responsabilidad del Estado de otorgar fondos basales suficientes para el desarrollo de una universidad compleja, entre otros aspectos, se traduce en el desempleo de una alta cantidad de egresados de la educación supe-

rior. El peso que tiene la captación de matrículas en el financiamiento de las universidades incide directamente en su calidad académica y la carencia de recursos estables para la investigación. No es un hecho aislado que la política del actual gobierno coloque en el centro el financiamiento por alumno matriculado y no el incremento de los fondos basales de las universidades del Estado.

En el ámbito académico continúa estando a la orden del día la definición del rol, las funciones y atribuciones, incluyendo la reivindicación sobre la Carrera Nacional Académica y Funcionaria en la perspectiva de la ampliación de las cátedras interuniversitarias; la participación académica en los procesos de toma de decisiones y la elección de autoridades; el término de la precarización de los derechos de los académicos contratados por hora o mediante honorarios, y la incorporación en la carrera académica de investigadores y posdoctorandos.

El levantamiento social iniciado el 18 de octubre del año pasado sorprende por su envergadura a la plebeya, pero las fuerzas desde donde toma impulso siempre estuvieron allí. Una de esas fuerzas es el movimiento estudiantil, académico, de funcionarios y funcionarias de las universidades que, en diversos momentos de los últimos cuarenta años, provocaron estallidos que cuestionaban la mercantilización de Sistema Nacional de Educación Superior. Hoy se abre la posibilidad de avanzar sustantivamente en establecer una arquitectura democrática y nacional de las universidades públicas, de una parte, impulsando la movilización por cambios ahora y de otra, acumulando fuerzas por concretar el inicio de un proceso constituyente que conciba el derecho a la educación por encima de la mercantilización y que tenga por objetivo una universidad pública que sea eje del desarrollo social, cultural y económico de un país con justicia social y en permanente democratización.



UNIVERSIDAD DE CHILE FOTO: FLICKR DAVID BOARDMAN/ CREATIVE COMMONS

