

## **La universidad pública y la crisis de la educación Superior.**

Augusto Samaniego Mesías  
Universidade de Santiago do Chile

### **Caracterización de la educación básica y media: ¿equidad social y calidad?**

A fines de la década de 1990, más del 65% de los estudiantes que cursaban la Educación Superior (ES) en Chile, pertenecían al 20% de la población con los más altos ingresos. Sólo un 9% pertenecían al 20% de la población con los más bajos ingresos.

El historial de los procedimientos de la 'selección' de alumnos de la enseñanza media (EM) que aspiran a incorporarse a alguno de los 'escalones' de la ES (recuérdese que la LOCE estableció los CFT, los Institutos Profesionales y las Universidades como los componentes de dicha formación superior), nos muestra en unos pocos índices expresivos de aquella década, pero igualmente representativos de la historia larga del modelo económico-social-educacional instalado bajo neoliberalismo y dictadura, los resultados de un modelo y sus políticas destinadas a la exclusión por condiciones socio-económicas que definen a las personas. Esto es, el logro de propósitos implícitos en las políticas educacionales aplicadas: instaurar y asegurar la reproducción de un sistema educacional del país que genere 'espontáneamente' la total primacía de 'las leyes del mercado' que, como se sabe, resultan de su 'mano invisible'. Políticas que, de ese modo, perfeccionen paso a paso una pirámide de la educación chilena que segmente a los niños y jóvenes que aspiran a educarse conforme a su poder de compra de la educación [y, por cierto, de acuerdo a la herencia familiar reflejada en capital cultural-social, además de los ingresos monetarios: la casa, la población, barrio, las esquinas o lugares públicos en que socializan, sus dormitorios, cantidad y calidad de los libros, medios de conocimiento digital, películas, música a que tienen acceso, el living o rincón en que pueden estudiar, etc.] Como se ha dicho: la casa, la esquina y el establecimiento educacional -municipalizado, particular/subvencionado y pagado- determina socio-históricamente aquello que la casuística no puede cambiar en las estadísticas:

- muy cerca del 93% de los alumnos provenientes de la educación municipalizada han obtenido menos de 450 puntos en la PAA / PSU (es decir estadísticamente sin posibilidad de cursar en universidades del Estado u otras 'tradicionales', todas ellas integrantes del CRUCH)

- Cerca del 65% de los altos puntajes en aquellas pruebas de selección, válidas para ingresar a las 25 universidades del CRUCH, han provenido del quintil con más altos ingresos.

Casi la mitad del universo de los educandos asiste a la enseñanza municipalizada (la única forma de 'educación pública', supuestamente gratuita). Probablemente los establecimientos de propiedad privada, pero subvencionados por el Estado, están ya recibiendo sobre el 40% de los alumnos del país y los colegios pagados el 8%

La significación de este tipo de datos se potencia si recordamos hoy el discurso político-educacional planteado desde el primer gobierno democrático, habida cuenta del debate que forzara la movilización 'pingüina' y de universitarios en el 2006 y la actual coyuntura en torno al proyecto de ley LGE. Desde 1990 se fijó, como única diferenciación respecto del modelo construido durante 17 años de dictadura, el siguiente enunciado:

La Nación y el Estado debería dar prioridad al **avance conjunto de la equidad social de oportunidades** en educación **y el rápido mejoramiento de la calidad de esa educación.**

Insistimos, el discurso que los gobiernos democráticos –sostenido durante 18 años- afirma que, dada la crucial importancia de la educación en el desarrollo democrático de Chile, *el Estado debería emprender al mismo tiempo y como tareas inseparables, acciones de democratización social de la educación y el vigoroso mejoramiento de su eficiencia en beneficio de la mayoría de los chilenos. Las políticas estatales deberían asegurar el derecho a la educación de los que no pueden comprar en el mercado (de las empresas educacionales más caras) una buena educación.*

Es consustancial a la democracia, entender que la educación constituye un bien social (y no 'un bien privado'). Ello no está establecido jurídicamente en nuestro país y, al contrario, se legisla en sentido inverso. El fundamento básico de la *educación como bien social*, garantizado por el Estado, reside en que el progreso nacional y de la democracia real exige que los individuos con talento pertinente puedan avanzar sin trabas de discriminación socio-económica en el proceso de conocimiento, de formación profesional y humana. Entendiendo, también, que conocimiento implica detentar poder; y *el creciente poder del conocimiento no puede reproducirse en las élites constituidas y que lo ejercen históricamente, porque muchas veces lo heredan o se benefician de la concentración del poder*

económico y/o político. La educación librada al mercado es fuente esencial de la negación del desarrollo democrático de la sociedad y la nación.

No abundaremos en índices para probar y entender que el drama de una muy insuficiente calidad de la educación, victimiza a los hogares de bajos ingresos y de ingresos medios. Al respecto mencionamos dos hechos:

- **Calidad en la EM y diferencia de puntajes** promedio en la prueba SIMCE entre alumnos de establecimientos 'municipales' y 'pagados' = **87** puntos en Matemáticas; **60** puntos en Lenguaje.
- **Examen Internacional TIMSS** 2003 aplicado a 8° EB: brecha entre alumnos 'ricos en recursos educativos' y 'pobres' es de 153 puntos en Matemáticas y 132 en Ciencias (en 1999 las mismas diferencias habían sido 121 y 120 puntos).

Cabe destacar, además, que la segmentación de orden socio económico que caracteriza a la EB y EM, se vio agravada seriamente por la decisión política de legalizar el cobro del llamado "financiamiento compartido" por parte de los 'sostenedores' (propietarios) de establecimientos que reciben subvención fiscal por alumno. Bien sabido es que una nueva brecha se creó entre los colegios municipales y subvencionados sin cobro adicional, y aquellos en los cuales los padres deben pagar hasta un tercio o más de un salario mínimo, aunque los propietarios reciban financiamiento estatal.

### **La Educación Superior y el 'rol subsidiario del Estado'.**

La masificación de la demanda por educación se expresa en la creciente presión por obtener ES. Ello ha generado que más del 70% del total de estudiantes ingresados a la ES provenga de hogares incluidos en los dos quintiles más pobres (40% de chilenos).

Se estima que al Bicentenario (2010) la ES deberá contar con, al menos, 800 mil estudiantes. Las políticas concordadas por los gobiernos y los parlamentos (consensos entre ejecutivos y oposición), han reafirmado el modelo neo-liberal de 'desarrollo' y solución de los grandes problemas que configuran el arrastre de una crisis de la educación chilena.

El aumento continuo de la demanda por ES, nos muestra que 'la retirada del Estado' es, cada vez más, el abandono del concepto y la función de la '*educación pública*'. Y, por cierto, el desconocimiento de su fundamento teórico-práctico: la educación es un "**bien público**", al contrario de lo que la dictadura estipuló (horas antes de dejar el gobierno de Chile, en 1990) mediante la Ley Orgánica

Constitucional de Educación (**LOCE**), la cual argumenta: '**la ES es un bien personal y, como tal, se debe pagar. El Estado cumplirá un rol subsidiario**'.

Prueba de ello es la última Ley de Financiamiento de la ES propiciada por el gobierno y aprobada en el Parlamento. Ella otorga *el aval del Estado* a los créditos personales otorgados por la banca a los estudiantes para financiar su ES (como *bien privado*). El Estado se desentiende de los estudiantes que no logren ingresar a las universidades del CRUCH, las cuales reciben Aporte Fiscal Directo (AFD). El Estado se remite a ser "aval" ante los bancos de las familias endeudadas con empresas de la ES. De ese modo, los estudiantes con menores ingresos y con puntajes insuficientes en la PSU tienen la 'solución' de endeudarse -a costos mucho mayores que el crédito fiscal- con entidades privadas de créditos. Se avanza en la mercantilización de la educación y se consolida una política que promueve mayor *segmentación socio económica* en claro detrimento de los de muchos hogares con menores ingresos; y, a la vez, ello implica *aumentar la segmentación de la ES en términos de su calidad*. Las empresas constituidas en universidades privadas -por ejemplo- deberán tan solo 'considerar la PSU'. Así, pasan a ser parte sustancial de la 'solución' mercantil, con más retirada del Estado. La universidad/empresa se ve estimulada para funcionar como 'universidad docente' de baja inversión y alta rentabilidad, a no desarrollar la investigación, a crear carreras sin regulación alguna, etc. Pueden, entonces, centrarse en captar a la masa juvenil que necesita ES, pero que no alcanza el puntaje exigido en las 'universidades tradicionales' (CRUCH), a condición de que paguen los aranceles, mediante un costoso endeudamiento.

### **El Estado renuncia a sostener la ES Pública y un sistema de ES sujeto a regulación eficaz.**

El conjunto de las políticas supeditan la ES al mercado y niegan toda posibilidad de articulación de un *sistema de ES* cuya coherencia resida en contribuir eficazmente a la equidad social junto al mejoramiento de la calidad de la formación, de la investigación científica y la creación cultural e intelectual. El actual Proyecto LGE que pasó al Senado hace posible que la empresa educacional actúe con fines de lucro.

El Estado no reconoce el concepto de Universidad Pública, no define su responsabilidad específica ni, menos aun, preferente con las universidades que son de propiedad jurídica de la Nación que él representa.

*¿Por qué y para qué la Nación y su expresión política, el Estado, tiene 16 universidades? (Su existencia, en estricto rigor, es un contrasentido respecto del modelo y políticas neo-liberales vigentes y aplicadas por los poderes públicos).*

La Educación y la Universidad pública constituye histórica, valórica y políticamente un fundamento de la Nación. En la historia universal, la secularización de la sociedad, el avance de los principios de la democracia establecieron inequívocamente que la educación es un bien público esencial. [Así como la salud u otros derechos humanos vitales tales como la vivienda, las pensiones de vejez, la protección a la infancia, la seguridad ciudadana, etc., que evidentemente son básicas para el resguardo de la vida de los conciudadanos]

La propia conformación y la unidad de la Nación requieren que el Estado, junto con asegurar el derecho de todos a educarse desterrando inequidades socio económicas al respecto, garantice educación pluralista con valores democráticos y con independencia de la primacía de ideologías, creencias espirituales, políticas, religiosas o de cualquier índole. Y en el caso de la ES, impedir que se discrimine por cualquier criterio ajeno a la consideración de las capacidades propias del saber superior. Los espacios y la protección jurídica de la libertad de educarse, esto es, *el derecho a ofrecer y a optar por educación privada que se atenga a valores religiosos, ideológicos compatibles con la democracia*, tiene que ser igualmente garantizado. Ese es el ámbito 'particular' (pagado o gratuito) por el cual opta una 'parte' de la sociedad. Pero el Estado debe actuar por sobre las 'partes' para sostener la existencia de la Nación de todos y, para ello, proveer la Educación Pública.

El Estado de Chile desconoce ese deber.

Las 16 Universidades del Estado sí tienen el deber de ser enteramente pluralistas, laicas, no privilegiar ninguna ideología o concepción particular, fundando su acción en valores integralmente democráticos. La Universidades del Estado deben aportar realmente a la consecución de la equidad de oportunidades en la formación superior, promoviendo el ingreso a sus aulas de los estudiantes capaces, que no cuentan con medios económicos para someterse al mercado.

Recientemente la Declaración de la Conferencia Regional de la Educación Superior en América Latina y el Caribe ha ratificado la doctrina de la UNESCO, estableciendo (con el voto de Chile): "*La ES como derecho humano y bien público social (...) Los Estados tienen el deber fundamental de garantizar ese derecho (y) que el acceso a ella sea un derecho real de todos los ciudadanos y ciudadanas*".

Durante 17 años la dictadura forzó la 'retirada del Estado' y obligó a la Universidad Pública a multiplicar su auto-financiamiento. La sumió en 'las leyes del mercado' mediante la reducción porcentual -agudizada año a año- del financiamiento estatal que históricamente le entregaba a 8 universidades (incluidas las dos del Estado: la U. de Chile y la U. Técnica del Estado). Luego, se impusieron otras políticas encaminadas a abrir espacios para someter los presupuestos universitarios a la lógica mercantil. Nuevas políticas que beneficiaron el auge de la universidad-empresa; por ejemplo, mediante el criterio de colocar en 'igualdad de condiciones' (teóricamente) a las *16 universidades del Estado* (y a las restantes 9 universidades 'tradicionales' que integran el CRUCH) respecto de las *privadas no tradicionales*, para competir por financiamientos fiscales provenientes del Aporte Fiscal Indirecto (AFI) y los llamados Fondos Concursables (que pasan a ser la fuente de aportes fiscales 'frescos' más importantes).

Las universidades del Consejo de Rectores son 25 (también llamadas 'tradicionales'; todas creadas con mucha anterioridad al golpe de Estado, el 11 de septiembre de 1973). Reciben cerca del 20% de sus presupuestos del fisco. Pero algunas de ellas reciben preferentemente estudiantes que provienen de hogares con ingresos altos o medios/altos.

Existen cerca de 40 universidades totalmente de propiedad privada creadas post golpe de Estado beneficiadas por la ley de la dictadura. Ellas no reciben aporte fiscal directo, pero sí obtienen financiamientos del Estado por la vía del AFI (' premio' a los alumnos con los más altos puntajes en la prueba de selección del ingreso a las universidades -PSU- del Consejo de Rectores, pesar de que por su calidad de 'empresas privadas' no tienen obligación de considerar el puntaje de los estudiantes para aceptarlos.) Esas empresas privadas en muchos casos logran también dineros estatales al postular a 'fondos concursables':

- Cerca del 80% de alumnos que ingresan a la Pontificia U. Católica de Santiago, provienen de los colegios de EM más caros; la U. de Chile recibe el 50% desde colegios pagados y caros. También ciertas universidades, enteramente privadas, se especializan en las élites pecuniarias.
- En otras, como la Univ. de Santiago de Chile (USACH, la segunda universidad estatal en importancia), ingresan más del 75% de sus alumnos desde la EM subvencionada y municipalizada. La mayoría de las 14 universidades estatales restantes reciben el 80% y más desde la 'municipal' y subvencionada'. Sin embargo, las alzas de los aranceles, la insuficiencia del fondo de 'crédito solidario' y la presión por el 'autofinanciamiento' hace cada vez más difícil el acceso, incluso a las universidades del Estado, a la llamada clase media 'baja'.

- Otras universidades privadas se han orientado a recibir jóvenes de los segmentos 'medio-medio y medio-bajo'. Abundan las carreras que exigen mínima inversión, están mal provistas de recursos científicos, no realizan real investigación o producción de conocimientos nuevos.

El modelo neoliberal promueve el discurso que afirma que es normal que existan '**universidades complejas**' (que crean conocimientos) y '**universidades docentes**' (que fabrican profesionales, transmitiendo lo que ya está escrito). Con esto se consolida la discriminación socio-económica: quienes tienen talento, pero no el dinero suficiente, deben 'auto-ubicarse' en universidades 'simples'... Y para pagarlas, endeudarse. Los otros niveles de la ES (IP y CFT) parecen destinados para la mayoría de los chilenos que nació y permanece como mano de obra. La esperanza de sus hijos será llegar a ser 'mano de obra calificada'. No por sus capacidades. Sí por distribución social actual del PIB, es decir, por no poder pagar otra ES.

**El Aporte Fiscal Directo (AFD)** vigente fue establecido y fijado los criterios de su distribución por la dictadura. Los gobiernos democráticos no han querido cuestionar esa distribución. Al contrario, han reafirmado tales criterios para asignar AFD a cada una de las 25 universidades del CRUCH. A diferencia de la U. de Chile, las restantes 15 universidades del Estado son claramente perjudicadas por la distribución llamada *histórica* que heredamos y que resulta funcional al modelo neoliberal. De ese modo, las diferencias derivadas del *aporte fiscal per cápita a estudiantes de una determinada carrera* que se entrega a universidades 'grandes' (y con estudiantes con mayores ingresos familiares) ha llegado a ser 70 veces mayor que el aporte por alumno (de la misma carrera) que reciben universidades regionales (con estudiantes más vulnerados).

La política de ES mantiene el **Aporte Fiscal Indirecto (AFI)**: los 27 mil más altos puntajes en la PSU siguen recibiendo cantidades importantes de dinero fiscal para que los estudiantes favorecidos lo traspasen a la universidad (tradicional o privada) de su elección. ¿Quienes obtienen los altos puntajes? Los que tienen mayores recursos. Se trata, entonces, de un premio al 'haber nacido bien provisto' económicamente. La experiencia internacional y la chilena demuestran que el mejor predictor de capacidades para lograr éxito en estudios superiores es el esfuerzo desplegado por el niño y joven en su historia escolar. El buen rendimiento sostenido durante la EM da más garantías de cursar en la universidad que un alto puntaje PSU obtenido por un alumno que fue mediocre en su curso, en su establecimiento secundario. Lo demuestra la experiencia, por más de una década, de la USACH que

bonificó al alumno que integra el 15% de 'su' curso con mejor promedio de notas en 'su' colegio o liceo. Evidentemente, es absurdo 'hacer competir' en promedios de notas o en 'conocimientos' a un egresado de los colegios privados más caros y privilegiados con otro 'municipalizado'. Pero, los promedios de notas de EM, pueden ser *estandarizados* y así hacer comparables los promedios de notas en establecimientos más o menos 'exigentes' al calificar a cada alumno. Lo claro es que los hábitos y habilidades, el gusto por el estudio, por usar la biblioteca, etc., que distingue a los mejores alumnos de un mismo curso, con iguales profesores, laboratorios, libros, es mejor predictor que el pre-calentamiento que facilita rendir mejor la PSU gracias a las técnicas vendidas por los *pre-universitarios* o en colegios que destinan largo tiempo a tal *entrenamiento*. No obstante, el sistema no aprecia ese tipo de evidencias. Más importante parece ser que se mantengan los mecanismos que le proporcionan dinero de todos los chilenos a aquellas universidades orientadas a preparar y reproducir a las élites.

### **La regulación estatal de la ES: Financiamiento fiscal v/s compromiso con la equidad social de oportunidades y calidad de la educación**

Es claro que los factores principales con los cuales el Estado viene generando sus políticas sobre la educación, descansan en las formas de entregar financiamiento: aportes fiscales a la EB, EM y ES de propiedad pública; subvenciones a los empresarios (EB y EM catalogados de 'colaboradores del Estado') AFD a 9 universidades tradicionales no estatales; AFI y Fondos Concursables.

La pregunta esencial es: ¿por qué el Estado aporta financiamiento a los propietarios privados en la educación? La respuesta: por 'colaborar con el Estado', ya que el propio Estado ha renunciado a sostener una *Educación Pública* que acoja a todas las familias y estudiantes que la requieran. Si esa es la realidad construida concientemente, ¿a cambio de qué interés nacional claro y específico el Estado financia a privados? Cabe entender que debiera ser, fundamentalmente, a cambio de la cooperación de esos empresarios privados en la gran definición política de los objetivos nacionales para la educación, a saber:

- que ella (en todos sus niveles) sea garantizada a todos los que cumplan con sus requisitos académicos, independientemente de sus ingresos personales. Esto es lo enunciado mediante el discurso relativo al **derecho a la Equidad Social de Oportunidades**;
- que las empresas cooperadoras del Estado **aseguren el mejoramiento de la calidad de la educación, conforme a metas nacionales**.

Es necesario examinar la verdad de las políticas claves para la ES, y actuar al respecto como ciudadanos y universitarios. Hemos visto que las dos palancas de financiamiento más antiguas -el AFD y el AFI- están lejos de ejercer una regulación estatal acorde con los dos grandes objetivos enunciados.

Ahora bien, la filosofía y la práctica relativa al mecanismo de **los Fondos Concursables**, ¿tiene acaso en cuenta el análisis concreto referido a lo que aporta una universidad privada o tradicional al desarrollo de la equidad social de oportunidades? Las características del origen social de los estudiantes que conforman 'segmentos' sociales diferenciados en las universidades existentes, antes descritas, desmienten rotundamente que la mayoría de las universidades *no estatales* estén comprometidas tras ese objetivo. No obstante crece año a año el monto de dinero fiscal que favorece a instituciones que no 'colaboran' integralmente con los objetivos de la Nación. Dichos *Fondos Concursables* deben ser un medio de regulación, conforme a la política democrática y de elevación de la calidad; ambos objetivos correlacionados, pero no amputados ni separados, debieran ser evaluados al concursar dineros públicos.

Resta analizar, y es nuestro deber, el rol del sistema vigente de **Acreditación de la ES**. La *acreditación* es muy necesaria. La filosofía y la práctica de tal sistema (*accountability*) no consideran en absoluto la meta nacional de avance consistente en Equidad Social. Simplemente no consideran factores ajenos a ciertos índices de eficiencia conforme a los fines declarados y auto-establecidos por cada universidad; se considera tan sólo índices de calidad en infraestructura, recursos humanos y medios par la docencia e investigación. (Sabemos, además, que algunas universidades privadas mejoran sus acreditaciones, contratando por horas de clase doctores que investigan realmente en universidades públicas).

De ese modo, la actual acreditación, lejos de regular tiende a legitimar muchas veces la vocación de algunas universidades por prestar servicio a 'segmentos' sociales, abocarse al cultivo de élites y hacer prosperar un negocio privado. Así, ni siquiera se da garantías reales e integrales a "la fe publica". La información entregada al país mediante la acreditación es incompleta y desequilibrada. Los ciudadanos no se enteran si tal o cual universidad colabora o no con los grandes objetivos trazados. Tampoco se informa si una universidad practica o no vida política que garantice derechos democráticos de todos los miembros de esa comunidad. De hecho, la permanencia o el contrato de un académico, estudiante o funcionario puede depender de la voluntad del propietario; puede o no practicarse el respeto a la organización gremial o sindical, a la organización estudiantil. Sus autoridades académicas pueden ser simplemente designadas

acorde a los intereses de los inversionistas. Nada de ello interesa al sistema de acreditación. Todo ello es propio de la tradición y del desarrollo de una Nación democrática. Tanto más urgente es este análisis, cuanto la acreditación integral debiera pronto ser un requisito principal para que las instituciones puedan acceder a financiamientos de diversa índole, en beneficio efectivo de un Chile más democrático

### **La LGE y el lucro en la educación.-**

En el proyecto de ley (LGE) se anula todo impedimento para que *los empresarios de la educación subvencionada*, precisamente por recibir dinero del Estado, puedan destinar sus establecimientos educacionales hacia la obtención de *lucro*. (Por ‘lucro’, en el actual contexto, debería entenderse la utilización de las ‘ganancias’ o excedentes económicos generados en el establecimiento para invertirlas en otros negocios, ajenos al colegio donde se generó tal excedente; *lucro* no es sinónimo -como lo dicen ciertos propagandistas del ‘libre mercado de la educación’- de pagar sueldos dignos a los profesores y directivos, de invertir en mejorar el establecimiento y sus medios educativos, etc.).

Cierto es que la LGE no se refiere a la ES. Pero, al aprobar el Senado y promulgarse la nueva ley, la actual LOCE quedaría eliminada. Y con ello los empresarios de la ES podrán orientar sus universidades (o IP o CFT) a la obtención de lucro. La dictadura no se atrevió a tanto. Cuando impuso la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (*LOCE*), quedó establecido que *el Estado solo reconocerá como universidades a entidades que no persigan fines de lucro*. Demasiados empresarios de la ES, vienen aplicando desde larga data fórmulas para burlar el mandato legal y, así, obtener lucro. Es sabido que lo logran por la vía de la formación de Sociedades Inmobiliarias u otros expedientes, y todo ello redunda en el retroceso de la equidad social de oportunidades.

Tiene razón y honor el movimiento estudiantil y las comunidades universitarias que denuncian el deterioro del derecho a la educación. La ofensiva mercadista arreciará. Ello nos exige pensar críticamente en pro del futuro de la democracia en Chile y siendo consecuentes con la misión social y de excelencia académica de la Universidad.