

CAMBIOS EN EL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE Y SUS EFECTOS EN LA GESTIÓN FINANCIERA

Antonieta Capel*

* Escuela de Ingeniería Comercial. Universidad Austral de Chile

CAMBIOS EN EL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE Y SUS EFECTOS EN LA GESTIÓN FINANCIERA

Introducción

Analizaremos la evolución del sistema educacional superior desde el punto de vista de su financiamiento, a partir de los años ochenta, y su impacto en las universidades tradicionales chilenas.

En los últimos quince años, Chile se ha destacado por un crecimiento económico sostenido, derivado de un conjunto de políticas públicas que facilitan la gestión privada para la creación de riqueza. Por otra parte, el país está empeñado en la profundización de un proceso de regionalización y descentralización, destinado a alcanzar un desarrollo más armónico que genere una mayor integración social y territorial, con el fin de apuntar hacia una distribución más equitativa de los beneficios.

A comienzos de 1981 el sistema de educación superior estaba conformado por sólo ocho universidades cuyas sedes se extendían a lo largo del territorio nacional y que, en términos generales, podría caracterizarse como un sistema de bastante homogeneidad, a lo menos en sus sedes centrales. Hasta ese momento las universidades atendían las clásicas funciones de docencia, investigación y extensión; el acceso a estas entidades era selectivo mediante un examen nacional de admisión, el 99% de las carreras se impartían en el pregrado y sus currículos eran de carácter nacional. Esta situación, basada en una fuerte tradición, varió significativamente a partir de ese año. El nuevo sistema de educación superior quedó constituido por tres tipos de entidades académicas: universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica, cada una de ellas sujetas a regímenes legales específicos. Junto a la creación

de estas nuevas opciones educacionales se facultó al sector privado para incorporarse en forma definitiva a la educación superior de nuestro país.

A estos cambios se agregan los incorporados en 1990 por la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), donde se instituye la acreditación como sistema de regulación conducente al logro de la autonomía, a la vez que se congela el régimen de examinación vigente para universidades e institutos profesionales. Esta reforma trae como consecuencia la heterogeneidad. El sistema de educación chileno es, actualmente, complejo y heterogéneo, y bastante distante del que existía en 1980.

1. Elementos de descripción y análisis del sistema de educación superior

La diversificación del sistema chileno ha llevado a una multiplicidad de instituciones que se distinguen en función del tipo de carrera que están autorizadas para ofrecer. Una nueva realidad es la coexistencia, al interior del sistema, de un sector público o estatal con un sector privado; este último ha mostrado un dinamismo muy significativo y un alto grado de heterogeneidad en cuanto a niveles de calidad. Junto a ello, se ha generado una fuerte presión por acceder a los niveles más altos del sistema, lo que lleva a que los centros de formación técnica aspiren a transformarse en institutos profesionales y éstos en universidades.

Todo este conjunto de cambios, que apuntan a una mayor complejidad y diversificación del sistema, plantea la necesidad de abordar con creatividad y con sentido de futuro el nuevo problema de los límites del sistema de educación superior, es decir, las normas y definiciones comunes que, satisfactoriamente, permitan discernir cuáles son las instituciones que están dentro del sistema. Estrechamente vinculado a lo anterior se presenta el problema de la regulación del Estado a estas instituciones. El tema tiene al menos dos proyecciones de importancia: la primera se relaciona con los

criterios o valores centrales sobre los cuales descansan las normas; los mecanismos y procedimientos de una relación de coherencia y funcionalidad entre regulación y autonomía vienen a ser como las dos caras de una misma moneda. La segunda tiene que ver con los aspectos específicos de la acreditación de las nuevas instituciones, asunto que ha pasado a ser casi neurálgico en el estado actual de la educación superior en Chile.

El DFL N°1 de 1980 estableció como único mecanismo de supervisión el control de los estatutos de las nuevas instituciones por parte del Ministerio de Educación (más una autorización del Ministerio del Interior que rigió hasta diciembre de 1987) y la fiscalización por una de las universidades existentes a la fecha, ejercida a través de la aprobación de los programas de estudio y la posterior examinación de los alumnos de la institución. En este sentido, no puede perderse de vista el impacto de la gran abundancia de universidades e institutos profesionales creados en los últimos años. Esta proliferación institucional, sumada a la concentración de carreras ofrecidas, generó una demanda por examinación que no fue posible satisfacer con las normas vigentes. Para paliar esta situación de saturación, la Ley 18.962 permitió que el Ministerio de Educación designara entidades examinadoras, fórmula que contribuyó a desacreditar seriamente el proceso, puesto que muchas de éstas no tenían experiencia en las carreras que examinaban.

Las profundas transformaciones e innovaciones experimentadas por el sistema en el pasado reciente del país, han tenido algunas manifestaciones importantes en el acceso a la educación superior. Se ha observado, por ejemplo, una disminución en el número de inscritos de cuarto año medio para rendir la prueba de selección de ingreso a la universidad, a pesar del aumento de egresados de este nivel. En términos agregados, las cifras actuales indican que alrededor del 50% de la población entre los 14 y 18 años está matriculada en la enseñanza media y egresan de ésta, anualmente, sólo 15% de quienes ingresaron al primer año básico.

Por otra parte, se ha observado un descenso en el número de postulantes a las instituciones que participan en el proceso regular de admisión. En 1980 postulaba a las instituciones con aporte fiscal el 80% de los alumnos que obtenían sobre los 450 puntos en la PAA; a partir de 1986 este porcentaje decrece, llegando a un 60% en 1989. Esta situación, nueva en la realidad chilena, ha afectado especialmente a universidades e institutos profesionales en regiones distantes del país, habiéndose constatado un exceso de vacantes en carreras de prestigio en el proceso de admisión 1989-1990. El sector con aporte fiscal ofreció en 1989 un total de 32.067 vacantes, de las cuales se llenaron solamente 27.533 (fuente: MINEDUC).

En resumen, el sistema al cual postula hoy en Chile un grupo selecto de egresados de la enseñanza media (15% de la población estudiantil) está marcado por la heterogeneidad; tiene una estructura difusa, con una gran variedad de instituciones de muy distinto tipo y calidad y con escasa información confiable acerca de las posibilidades reales de alcanzar una formación adecuada. Es un sistema altamente concentrado –como lo muestra el que el 48% de las vacantes se ofrezca en Santiago, el 15% en Valparaíso y otro tanto en Concepción– y profesionalizante, con carreras estilo túnel (una entrada y una salida) que, por añadidura, no siempre entregan la formación adecuada a los requerimientos del mercado laboral.

Como se puede deducir, los grandes ejes que orientan los problemas del sistema de la educación superior apuntan a una serie de desafíos de primera magnitud para una reestructuración del mismo. Es por ello que aquí se le concebirá como una realidad en transición, que aspira a contribuir al esclarecimiento de las opciones a la luz de las recientes tendencias de desarrollo.

Las diversas intervenciones materiales, legales y financieras que tuvo la autoridad pública sobre las universidades y la educación superior durante el periodo del gobierno militar, especialmente aquellas que se producen a partir de la legislación de 1981, atacaron problemas de gran envergadura –por ejemplo, la diversificación y

ampliación de la oferta de oportunidades educacionales—, pero, en general, produjeron resultados profundamente criticables sobre el conjunto de la educación terciaria, que se desarrolló sin orden ni concierto, con marcados virajes en cuanto a las reglas de asignación de los recursos públicos canalizados al sector y con un pobre tratamiento de los problemas de regulación inherentes. El foco específico de las reflexiones siguientes se sitúa en torno a los problemas de la estructura de la educación superior, vale decir, a los lineamientos fundamentales de la organización institucional del sector.

1.1 El sistema de educación superior en Chile

Se considera necesario establecer un sistema nacional de educación superior, como mecanismo eficaz para articular adecuadamente la variedad de instituciones que en la actualidad existen en este nivel educacional en el país. Para lograr dicha articulación, debe entenderse como un subsistema abierto que forme parte del sistema social global del país y que, por lo tanto, tenga interacciones formales e informales con otros subsistemas, tanto dentro del sector educacional como fuera de él (relativos a la cultura, la política, la economía).

Al subrayar la idea nacional como uno de los rasgos del sistema, se apuntarán aquí algunos aspectos:

- Un sistema nacional implica la idea de tratamiento equitativo para todas las instituciones componentes, de tal modo que puedan contribuir a una diversificación de la oferta de oportunidades educacionales sin introducir privilegios a favor de la capacidad de ingreso de determinados sectores socioeconómicos.
- Implica, asimismo, que es capaz de sintonizarse con las grandes tareas y necesidades de la comunidad nacional, que se traducen en prioridades para estimular el desarrollo de ciertas áreas del conocimiento o de especialización profesional.

- Hace posible, también, la acción ordenada y sostenida en pos de una efectiva descentralización, que debe ser protagonizada por instituciones de educación superior localizadas en regiones y adecuadamente interrelacionadas con su entorno específico, no debiendo ser interpretada como sinónimo de mecanismo concentrador.

El carácter nacional del sistema no sólo debe entenderse como un puro aspecto operativo. Adicionalmente, éste debería recoger, realzar y cautelar la autonomía de las instituciones para el manejo de sus recursos financieros. En la tradición académica del país se forjó claramente una noción de autonomía financiera que es muy importante rescatar.

Otra dimensión central de la autonomía, que forma parte de esta misma tradición, apunta a la capacidad de las instituciones para darse las formas de gestión y gobierno que más genuinamente respondan a las características de sus comunidades académicas y a sus distintos estamentos.

En todo caso, la cultura académica nacional renovada deberá reconocer como otro valor esencial la participación del Estado, especialmente en el ejercicio de las funciones de regulación y coordinación de las instituciones que imparten educación superior, en conformidad con las disposiciones legales pertinentes.

Es necesario que el sistema pueda crear las condiciones para una coexistencia armónica de instituciones, que evite los efectos desgastadores de la competencia desleal y que promueva una cooperación efectiva de interinstitucionalidad, entendida como una relación preferentemente horizontal entre ellas. Debiera ser una poderosa herramienta para ayudar a las instituciones jóvenes o nacientes a avanzar hacia sucesivos y más altos niveles de trabajo académico, conforme a sus propios proyectos de desarrollo, no obstante la impostergable necesidad de una adecuada compatibilización de la diversidad estructural del sistema con los

requerimientos de complejidad y especialización de la educación superior.

En resumen, a diferencia de lo que actualmente dispone la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), adoptada en las postrimerías del régimen pasado, los centros de formación técnica debieran ser integrados en un subsistema propio dentro del sector educacional, que posibilite el desarrollo efectivo de estas instituciones y que contribuya a la dignificación y aprovechamiento racional de la educación técnico-profesional en Chile. Este subsistema –debidamente reconocido y apoyado por el Estado, con amplia participación de la iniciativa privada– no sería parte del sistema de educación superior, pero tendría con éste interacciones formalmente definidas, especialmente en lo que se refiere a las modalidades de acceso a la educación superior que provendrían de la línea técnica. Sus interacciones constituirían algunas de las materias características de la función de coordinación “extra sistema” del régimen de educación superior.

En un plano más concreto esto significa que deben elaborarse propuestas de los siguientes componentes:

- Los fines del sistema, los objetivos hacia los cuales deben confluir las actividades de todos sus elementos integrantes; este es un factor esencial pues constituye el eje funcional que ordena todo el conjunto.
- La estructura, es decir, la red de relaciones existentes entre los diversos elementos del sistema, incluyendo las articulaciones horizontales y verticales que sean necesarias para asegurar la cohesión y la coherencia interna del conjunto.
- La función de control, que debe incluir un mecanismo de regulación interna para normar los procesos y los flujos que se dan en su interior, y para definir las condiciones de entrada, permanencia y salida del sistema.

- La definición de los límites precisos, para establecer, en forma meridianamente clara, cuáles instituciones o entidades están dentro de él y cuáles no; esta definición de las “fronteras” no sólo es importante para precisar qué es lo que cabe dentro del sistema, sino para regular sus interacciones con los restantes componentes del sistema educativo nacional.

1.2 Los fines: definición y funciones de la educación

En términos generales, la educación tiene una función de enorme trascendencia para la organización de la sociedad y la reproducción del sistema social en el tiempo, cual es contribuir a la formación de las capas dirigentes de la sociedad. Es en función de esos requerimientos que tiene sentido la educación formal, que habitualmente hace uso de la enseñanza superior, en cuanto proceso social explícitamente organizado, para posibilitar la búsqueda y el desarrollo de conocimiento válido acerca del hombre y su realidad física, social y ética, la interpretación significativa del mundo y la formación de individuos entrenados para utilizar el conocimiento científico y técnico en determinadas áreas de la realidad.

Los fines y funciones de la educación superior se enmarcan en la búsqueda de la verdad y en otorgar sentido a las cosas; en este sentido, cabría señalar que lo que la sociedad entiende por “excelencia” se relaciona directamente con los productos de estas tareas, que apuntan a la generación del conocimiento científico, la preservación y enriquecimiento del acervo cultural y el entrenamiento para el manejo óptimo de las técnicas y habilidades profesionales.

El primer requisito de eficiencia formal para un sistema de educación superior es no “errar”, dejando fuera a individuos que poseen aptitudes o ingresando a quienes carecen de ellas. La educación superior tiene, por tanto, un rasgo elitista dado por esta selectividad estructural de carácter estadístico. Un segundo aspecto, que resulta crucial para el análisis de los resultados “de salida” del

sistema de educación superior, tiene que ver con la permeabilidad de la estructura social, que es una expresión específica de un proceso más amplio del cambio social. La creciente profesionalización de las actividades productivas es un proceso que acompaña invariablemente al desarrollo de las clases medias que suelen abrirse paso en el campo de los servicios. De este modo, la educación superior puede combinar, de manera peculiar, el elitismo generado por su selectividad estructural con la permeabilidad que ella induce en la estratificación social como canal de movilidad ascendente.

1.3 La estructura del sistema de la educación superior

Tomando como base el contenido de la educación y las expectativas de excelencia que la sociedad abriga respecto de sus productos, se desprende entonces la necesidad de que este nivel del proceso educativo se asiente sobre una estructura que permita desarrollar al máximo la calidad en el desempeño de las funciones de la educación. Para ello, la estructura del sistema de educación superior debiera estar dotada de ciertas características básicas:

En primer lugar el sistema debiera tener una estructura diversificada en los siguientes aspectos:

- a) Institucionalmente, en cuanto a los distintos tipos de establecimientos que tendrán cabida en él, de tal modo que en el futuro se preserve la diversificación institucional como un rasgo que conviene mantener y desarrollar, con el objeto de que el sistema sea capaz de insertarse dinámicamente en un entorno social que será cada vez más complejo y de contribuir al desarrollo de la plena capacidad material y humana del país, en todos los variados ámbitos de actividad propios de una sociedad moderna.
- b) Operativamente, en tanto habrá establecimientos nacientes y jóvenes, de tipo universitario, que en su desempeño se ajustarán a distintas modalidades, etapas y caminos de desarrollo en sus proyectos educativos, sin que necesariamente el sistema

propenda a la implementación de un solo modelo de universidad. Se debería considerar, aparte de las universidades propiamente tales, casas de estudio especializadas que concentren su quehacer en determinadas áreas del conocimiento y de la formación profesional, las universidades docentes que no realizan investigación autónoma, que preferentemente se dedican en sus inicios a la formación de profesionales y que podrían derivar, en el futuro hacia la estructuración de colegios autónomos o asociados a alguna universidad mayor; universidades regionales que, al nacer, buscan afirmar su identidad mediante una estrategia de consolidación y despegue que está centrada en una especial relación con los requerimientos y las características de un entorno socio-cultural geográficamente delimitado y específico; o bien, universidades de posgrado orientadas preferentemente a la especialización profesional o a esta clase de programas (magíster y doctorado).

- c) Financieramente, en cuanto pueden admitirse diversas vías de obtención de recursos que comprendan: aporte fiscal, para asegurar un nivel operativo básico a aquellas instituciones que se ajusten a los criterios para recibir este financiamiento; fondos concursables administrados por el sistema, especialmente orientado al apoyo y fomento de la investigación; fondo de becas administrado por el Estado, para asegurar el ingreso y permanencia de alumnos calificados que provienen de estratos socioeconómicos bajos.

Los criterios fundamentales del financiamiento debieran abordar una dotación de recursos suficientes para que el sistema no sufra déficit, para que haya una indispensable estabilidad en los flujos –de manera tal que las instituciones correspondientes puedan acometer proyectos académicos prioritarios que se caracterizan por su larga maduración– y para lograr un esquema de financiamiento que impida que la educación superior sea socialmente clasista, en el sentido preciso del término.

En segundo lugar, la estructura del sistema debiera dar pleno reconocimiento al hecho de que el proceso de la educación superior se da a través de una progresión estratificada de niveles:

- El nivel más alto comprendería la docencia dirigida a la especialización profesional y al desarrollo de las más altas capacidades académicas. Se incluiría sólo a las universidades que estén dedicadas, entre otras tareas, a la formación de postítulo o posgrado.
- En el nivel inmediato precedente se impartiría la docencia destinada a la formación científico-profesional y licenciatura. En ese nivel encontrarían cabida, además de las universidades, los institutos profesionales.
- Podría también distinguirse un tercer nivel de formación básica por áreas, conducente a un título equivalente a “bachillerato” o diploma, el cual sería competencia de institutos profesionales calificados y de universidades. La inclusión de este nivel debería ser materia de estudio por parte de las entidades centrales del sistema.

Otro rasgo de la estructura del sistema de educación superior es que debiera ser flexible, con la posibilidad de que exista una máxima libertad de intercambio y de desplazamiento de las estructuras estudiantiles entre los distintos tipos de instituciones. La flexibilidad supone una importante coordinación de programas, especialmente en su parte curricular, que debiera ser responsabilidad de las propias instituciones con el apoyo de los órganos centrales de coordinación.

2. La reforma del sistema de educación superior en Chile: estructura y componentes

Hoy nadie puede dudar que los cambios introducidos a partir de 1981 han alterado profundamente el sistema de educación superior

preexistente, al punto de que se pone en tela de juicio si se puede hacer referencia actualmente a la existencia misma de un sistema. La situación presente aparece desordenada, sin coordinación y con una diversidad de nuevas instituciones, lo que da al conjunto características de gran heterogeneidad.

2.1 Aspectos normativos

Las universidades existentes hasta 1973 eran responsables de proporcionar una amplia gama de soluciones educativas, incluso carreras de nivel técnico de corta duración, por lo que la mayor parte de la formación postsecundaria se impartía en esos establecimientos.

Con la intervención del régimen militar en las universidades se dio cabida a una serie de procesos de adecuación al nuevo escenario político y al estilo de desarrollo que cobraba impulso en el gobierno. Entre otras medidas, fueron suprimidas las carreras de corta duración de nivel técnico, se disminuyeron los aportes estatales directos que contribuirían al financiamiento de todas esas entidades y se fomentó el cobro de los estudios en montos que se incrementaron paulatinamente a lo largo del tiempo. Como resultado, la educación superior chilena presentaba síntomas de un creciente desajuste entre los requerimientos sociales y las opciones que se ofrecían a través del sistema formal. La matrícula global en las instituciones universitarias había disminuido, tanto por el cierre de las carreras como por la caída en las vacantes ofrecidas. Asimismo, las universidades manifestaban notorias dificultades de financiamiento, lo cual conducía a las autoridades delegadas a ejercer presión sobre el gobierno en pos de mayores recursos fiscales.

Paralelamente, y como una forma espontánea de sustituir los vacíos que las universidades habían dejado en la oferta educativa de este nivel, adquirieron vigor organismos orientados a satisfacer la creciente demanda por educación de nivel terciario de la población joven del país, que comenzaron a impartir carreras cortas destinada a egresados de la enseñanza media. Estas instituciones

eran, casi sin excepción, de origen privado y financiaban sus operaciones mediante cobros de matrícula relativamente reducidos, acorde con sus gastos de funcionamiento y equipamiento. Sus tamaños, características organizativas, calidad y reputación eran muy dispares. Es decir, junto al subsistema formal, integrado por componentes relativamente homogéneos y representado por las ocho universidades existentes, se había constituido uno informal, de menor nivel funcional, cuya base institucional proyectaba, en el conjunto, rasgos de gran diversidad, y cuyas actividades habían adquirido tal envergadura que resultaba indispensable adoptar prontas medidas conducentes a su formalización o a su asimilación dentro de nuevas modalidades organizativas.

2.2 Génesis de los cambios y de la reintervención de 1981

El gobierno militar, que había basado su accionar en los comienzos de la intervención universitaria en medidas proactivas de depuración ideológica y despolitización de las aulas, comienza, a partir de 1977 y luego de la incorporación de un mayor número de civiles en el ejercicio de cargos ministeriales, a diseñar políticas con un alcance más global respecto de las instituciones de educación superior, dentro de la etapa de transición hacia la llamada “nueva institucionalidad”, que culminará con la aprobación, en 1980, de una nueva Constitución Política y con el impulso dado a la materialización de un programa de modernizaciones (previsionales, de salud, de los sindicatos y colegios profesionales, de la educación, entre otros). Todo este programa estaba basado en aspectos convergentes de la doctrina de seguridad nacional y del pensamiento económico neoliberal.

En 1980 se formó una comisión interministerial para tratar la modernización del sistema de educación superior, presidida por el ministro del Interior de entonces, Sergio Fernández, e integrada por los ministros de Hacienda, Sergio de Castro; de Educación, Alfredo Prieto; de Justicia, Mónica Madariaga, y del Trabajo, Miguel Kast. También participó el director de Presupuesto, Juan Carlos

Méndez. En consecuencia, la “diversificación institucional” no fue pensada por actores del campo educacional, sino del campo económico.

La dimensión política del problema fue asumida, desde un principio, por los encargados de esta área en el gobierno, los que reservaron para sí las tareas de difundir e informar al país sobre la nueva legislación universitaria (declaración del ministro del Interior del 6 de enero de 1981), de impulsar la reestructuración de las universidades existentes a la fecha –en los términos que interesaban al Poder Ejecutivo– y de controlar a los patrocinadores de proyectos de creación de establecimientos en este campo (o de generar un autocontrol ante la existencia legal de un veto político).

2.3 Fundamentos ideológicos de las nuevas políticas de financiamiento

Se argumentaba que las universidades constituían “un esquema cerrado y virtualmente monopólico”, financiado básicamente por el Estado, carente de todo control y con un crecimiento inorgánico. Tal esquema contribuía a que no existiese competencia entre dichas instituciones y a la búsqueda de arreglos que protegieran su accionar e impidieran el surgimiento de nuevas universidades. También se mencionaba los efectos perniciosos en éstas del periodo de la reforma (1967-1973).

En resumen, se criticaba que:

- Había pocas opciones para los egresados de la enseñanza media y no se brindaba garantía de seriedad académica en las existentes.
- Las universidades, especialmente las estatales, habían tenido un crecimiento desmesurado.
- La formación de profesionales (en especial en las sedes de provincia de las universidades estatales) era de baja calidad y se prolongaba artificialmente la duración de las carreras.

- Los establecimientos presionaban constantemente para obtener aumentos en la asignación de recursos estatales y la ocupación de estos fondos para subsidiar los costos de docencia contribuía a una redistribución regresiva del ingreso.

Las medidas propuestas estaban inicialmente orientadas a corregir cada uno de estos aspectos. En primer término, favorecer la diversificación institucional de la educación postsecundaria o entidades en tres niveles. Promover, consecuentemente, la creación de nuevas instituciones privadas en cada uno de estos niveles y garantizar su calidad y solvencia por medio de mecanismos de control y de regulación apropiados y congruentes con la libre entrada de los interesados al sistema.

En segundo lugar, proceder a redimensionar la extensión territorial y el tamaño de las universidades estatales, restándoles sus sedes regionales y creando, a partir de ellas o de su fusión, nuevas universidades e institutos profesionales. Se suponía que, de esta forma, se conseguiría desconcentrar el poder de las anteriores universidades estatales para reducir su influencia en las decisiones que pudieran afectarlas.

En tercer término, adecuar el funcionamiento de las universidades privadas con aporte fiscal en los términos del dominio funcional definido para instituciones de esta naturaleza.

Por último, para limitar la regresividad en la asignación de los recursos estatales al sector, se dispuso modificar el sistema de aportes a las instituciones que recibían fondos, disminuyendo los subsidios directos e incentivando el autofinanciamiento a través de cobros privados de los servicios que prestan. Además, y como una medida complementaria para estimular un mejoramiento en la calidad de la formación, se dispuso establecer un mecanismo de financiamiento estatal que beneficiara a las instituciones cuyas carreras fueran escogidas por los mejores postulantes para ingresar al sistema. El monto anual de este aporte iría aumentando hasta

igualar el subsidio directo, que disminuiría en igual proporción, de modo que la suma de ambos componentes mantuviese el valor real del financiamiento total otorgado por el Estado a la educación superior en 1980.

Asimismo, para garantizar la equidad en el acceso al sector universitario de los más capaces, se dispuso la creación de líneas de préstamos de largo plazo, con fondos fiscales para que los estudiantes de menores recursos pudieran financiar los respectivos aranceles de matrícula, y un programa de becas orientados a los alumnos de menores ingresos económicos. También se preveía que el aumento real de recursos al sector fuese por esta vía indirecta, en términos de un 7% anual hasta enterar un incremento del 50%.

Los cambios que se buscaban provocar con la aplicación de las medidas, se podrían resumir en dos aspectos fundamentales:

- a) Reestructuración del sistema de educación postsecundaria (división y regionalización de las universidades estatales existentes, reestructuración y adecuación de las universidades privadas con aporte en cuanto a tamaño y a la asimilación de las características de la nueva base institucional que se proponía, y ampliación, diversificación y estratificación institucional).
- b) Privatización del sistema en relación con la propiedad de las nuevas instituciones que emergieran, a las fuentes de financiamiento y a las características de la gestión administrativa de las entidades existentes, que quedarían sometidas a una mayor competencia y obligadas, por esta vía, a incrementar su eficiencia interna y su productividad.

2.4 De la homogeneidad a la heterogeneidad institucional: procesos de segmentación y estratificación

De los resultados presentados en un periodo de tiempo emergió una nueva realidad institucional en el nivel educativo postsecundario, cuya solidez es aún precaria. Las nuevas

universidades públicas y la formación de instituciones privadas han significado una diversificación del sistema a través de un aumento de las nuevas oportunidades formales de estudio y del número de estudiantes incorporados. La expansión de la oferta educativa ha sido realizada en su mayor parte por el sector privado y se produjo, en primer término, a través de los centros de formación técnica y, luego, por los institutos profesionales.

Esta diversificación de instituciones por jerarquía funcional ha estado unida, no obstante, a un proceso de estratificación no deseado entre niveles y a procesos de segmentación al interior del mismo nivel, los cuales tienden, en ocasiones, a superponerse. Las entidades existentes presentan hoy día notorias diferencias en una serie de planos como: tamaño, fuentes de financiamiento, niveles de desarrollo, calidad del alumnado que captan y de los servicios que ofrecen, oportunidades formativas, entre otros.

Tomando como ejemplo el sector universitario, está conformado por universidades estatales, fundadas con el carácter de tal o cual derivadas de sedes regionales, todas con financiamiento fiscal, y universidades privadas con o sin aporte fiscal. Entre ellas, asimismo, instituciones universitarias de amplio campo funcional y que abarcan la totalidad de áreas del saber, con otras que están casi por entero dedicadas a la docencia y que se han especializado sólo en ciertas disciplinas y carreras. Evidentemente, todo lo anterior tiende a reflejarse en diferencias de tamaño y, lo más importante, de calidad.

La apertura del sistema de educación superior a la creación de nuevas instituciones ha significado desplazar la responsabilidad por el crecimiento del sector desde fuentes estatales a privadas, ha implicado trasladar, por ahora, el foco de la atención nacional desde el problema de la cantidad al problema de la calidad. A estas alturas, parece haber acuerdo en que las restricciones a la expansión del sistema –en países como el nuestro en que el acceder a la educación superior es visto como la vía de mayor importancia en la movilidad social– deben estar basadas en la capacidad de brindar un servicio

con un nivel de calidad tal que sea una garantía para la fe pública comprometida en la realización de estas actividades.

En la estratificación de las instituciones por categoría influirían factores como la percepción social sobre el prestigio de los planteles y la presencia de restricciones financieras para acceder a ciertos establecimientos. Debido a la preeminencia de la institución universitaria en nuestra sociedad, la demanda por acceso a la educación terciaria tiende a establecerse primero sobre estas instituciones y enseguida sobre los institutos profesionales para terminar con los centros de formación técnica. Los postulantes que no consiguen reunir los requisitos escolares para ser admitidos en las instituciones con financiamiento público de mayor tradición, se orientan, si disponen de los medios para ello, a entidades privadas conforme a la jerarquía antes señalada. Por otra parte, los requisitos exigidos para ingresar a las instituciones de mayor prestigio suelen ser una barrera más difícil de franquear para los egresados de enseñanza media que provienen de sectores de menores recursos.

Los procesos de segmentación en los niveles tienen relación, a su vez, con aspectos tales como la cantidad promedio de recursos de las instituciones y su efecto sobre la capacidad real instalada, la calidad de los alumnos seleccionados y la vinculación de ésta con exigencias sobre los niveles de aprobación por cohorte ingresada. Uno de los casos más representativos es el ocurrido con las universidades regionales. Éstas debieron alcanzar su consolidación institucional durante un periodo de restricción de recursos fiscales y de cambios posteriores en las modalidades de asignación, lo que dificultó su proceso. La mayor parte de las sedes universitarias que les dieron origen estaban dedicadas principalmente a la docencia, con carreras que se concentraban en áreas de Tecnología y de Educación. El nuevo estatus jurídico que adquirieron hizo posible que abordaran programas docentes de mayor nivel de exigencia (carreras de cinco o seis años, como Ingeniería Civil, y programas de posgrado). Si bien algunas son bastantes completas en cuanto a las disciplinas que cobijan y tienen un tamaño potencialmente

adecuado en las distintas áreas, hay otras en que su quehacer se reduce a una o dos áreas de disciplinas y su dimensión física es pequeña. Por lo general, estas universidades mantuvieron la diferencia de calidad y de recursos que, en promedio, presentaban las sedes con los centros de mayor tradición en el país y, no obstante sus expectativas, tuvieron dificultades para formar una infraestructura de investigación, es decir, constituyen un segmento institucional distinto dentro de las entidades con financiamiento público.

También es posible constatar la experiencia de dicotomías en el sistema, las cuales o no existían con anterioridad o no tenían la notoriedad alcanzada con la reestructuración de ese sector educacional. Tal es el caso de la división entre instituciones con financiamiento estatal e instituciones con financiamiento exclusivamente privado. La separación en éstas debe ser pensada, no obstante, más allá de las diferencias en cuanto a las fuentes de recursos, como el resultado de las políticas públicas que han sido aplicadas para intervenir en las primeras. Surgieron entonces dos subsistemas claramente identificables e interdependientes: el de instituciones con aporte del Estado y el privado.

En lo que sigue, se centrará la atención en dos antecedentes que sirven para graficar la heterogeneidad institucional del sistema en su conjunto. Ellos son: las diferencias en el tamaño de las entidades componentes y en la calidad de los postulantes para ingresar a los diversos planteles.

2.5 Evolución de las políticas públicas en el sector

En los cambios que se introdujeron al anterior sistema es posible distinguir tres fases o etapas características, en las que el factor determinante ha sido la evolución seguida en las políticas públicas sobre estos asuntos. Esta influencia tan marcada de las decisiones gubernamentales sobre el crecimiento del sector resulta ser una primera advertencia de que los mecanismos previstos para la

examinación no operaron como se esperaba, obligando al Poder Ejecutivo a intervenir reiteradamente. En consecuencia, de un sistema que tenía que funcionar a través de mecanismos basados en la competencia, con reglas definidas y estables para todos y con un Estado neutral en muchos aspectos, se pasó a otro en que el rol asumido por los organismos estatales alcanzó un relieve impensado por los autores de la reforma.

- Primera etapa (1981-1982). Las nuevas medidas comenzaron a ser prontamente impulsadas a comienzos de 1981 por distintos personeros del gobierno. Se buscó avanzar inicialmente en dos aspectos que eran estimados cruciales para garantizar el éxito de las reformas: uno, reorganizar las universidades existentes en términos de la nueva tipología institucional y, dos, permitir y facilitar la creación de nuevas universidades y de las restantes entidades definidas, abriendo este sector a la iniciativa del sector privado. La reestructuración de los planteles universitarios era considerada un proceso transitorio de intervención gubernamental, con el propósito de que adecuaran su funcionamiento al nuevo dominio funcional. Se perseguía concentrar sus actividades docentes en la oferta de programas conducentes a grados académicos y en carreras profesionales de su exclusividad, separando de ellas las oportunidades formativas que no respondieran a la misión o al perfil definidos en la legislación dictada. Asimismo, se pretendía fundar nuevas entidades regionales que iban a ser calificadas en el nivel de universidades o de institutos profesionales en función de las carreras que estuvieran ofreciendo a esa fecha. En el lapso de un año se pudo concretar la división de las universidades estatales, en consecuencia, el propósito de generar una realidad organizativa en este sector que permitiera perfilar claramente ante el país los alcances de la proyectada diversificación institucional, fue parcialmente realizado. Este es un periodo de puesta en marcha y de implementación operativa del nuevo esquema. En la administración pública, el Ministerio de Educación se abocaba a ajustar su organización para ser capaz

de asumir aquellos asuntos que la ley le encomendaba en cuanto a la creación de nuevas entidades de educación postsecundaria y, particularmente, las de supervisión del funcionamiento de los centros de formación técnica.

Las nuevas medidas tenían un importante componente económico y, de acuerdo con las proyecciones oficiales de 1981, permitían recuperar en un mediano plazo el gasto del país. La situación proyectada comenzó a ser drásticamente modificada a raíz de la crisis económica que afectó al país a fines de 1981; las políticas de ajuste aplicadas por el gobierno, en virtud de los acuerdos alcanzados con el Fondo Monetario Internacional (FMI), significaron una reducción del gasto público.

En noviembre de 1981 se estableció que los mecanismos indirectos de financiamiento del Estado sólo beneficiarían a las universidades existentes en 1980 y a los planteles derivados de su reestructuración, esta disposición obligaba a las nuevas entidades privadas a tener que autofinanciarse.

A mediados de 1982, con un nuevo equipo en el Ministerio de Educación, se tenía ya una primera apreciación y se veía con inquietud el comportamiento de algunas instituciones con aporte, las cuales, preocupadas de obtener una mayor captación de recursos indirectos para afianzar sus programas de expansión independiente, habían creado carreras de Ingeniería Civil o aumentaron las vacantes de las existentes, generando una clara distorsión en esta área. También había numerosos proyectos de ampliación de sus ofertas hacia una muy diversa gama de nuevas oportunidades de formación.

La suma de estos factores llegó a justificar en el gobierno una progresiva intervención sobre el sistema de educación superior, lo cual significó coordinar centralmente y regular su expansión en el área de pregrado.

- Segunda etapa (segundo semestre de 1982 a primer semestre de 1987). El Ministerio de Educación toma la resolución de intervenir, por medio de medidas correctivas, sobre aspectos de la legislación que habían operado, como el caso de los mecanismos indirectos. Así, a partir de 1982, se suprimió la ponderación por tipo de carrera que contemplaba la ley para la determinación de los montos por institución del Aporte Fiscal Indirecto. A esta iniciativa se sumó la resolución de los encargados de las finanzas públicas de reducir el 43% del total de estos recursos respecto del originalmente programado, además de disminuciones de las otras vías de financiamiento estatal en menores porcentajes.

Otra vía de intervención se dio a través del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas y, más en concreto, por medio del Sistema Nacional de Admisión, cuyas normativas básicas son adoptadas mediante acuerdos de dicho organismo¹. Durante este lapso es evidente el fortalecimiento del rol coordinador del Consejo de Rectores en una serie de planos, dentro del propósito de generar acuerdos que vincularan a cada uno de los componentes sin necesidad de modificaciones de los mecanismos legales, por la sola expresión de las relaciones de poder entre el Ministerio de Educación y los rectores delegados. Para el proceso de admisión se adopta la decisión de no abrir nuevas carreras, delimitar el puntaje de los postulantes para ingresar a las ingenierías civiles a un mínimo de seiscientos puntos y ponderar en un 15% la prueba de Historia de Chile.

En el ministerio se había procedido a institucionalizar internamente la existencia de la División de Educación Superior (MECESUP), organismo que aun cuando no contaba con atribuciones legales reconocidas y que comienza a asumir una

1 El Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas fue creado en 1954, según lo dispuesto en el art. 26 de la ley 11.575. Su origen tuvo que ver con la coordinación de las investigaciones tecnológicas; con el tiempo este organismo asumió otras tareas de orientación y de comunidad de intereses de las universidades allí representadas. Por decreto ley n° 1287 del 12.12.1975 pasa a integrar y a presidir el Consejo del Ministerio de Educación.

creciente notoriedad en todo este proceso de intervención reguladora. Las tentativas de modificación del sistema impulsadas desde esta repartición tocan dos aspectos fundamentales: la necesidad de dar una forma estructural a la coordinación del mismo y la conveniencia de generar un mecanismo estable de regulación de la creación de nuevas carreras. Se da inicio así a un proceso de revisión de las bases del sistema diseñado desde el interior del propio gobierno militar.

Por otra parte, se implementó en el ministerio del ramo un proceso de revisión de proyectos presentados por las instituciones, a través de una forma de acreditación oficial de los mismos, que supuso el concurso de comisiones de especialistas nacionales en las disciplinas respectivas. Los estudios encomendados para dar expresión a un nuevo marco legal quedaron contenidos en un anteproyecto de ley de educación superior que no prosperó a raíz del desacuerdo mantenido por el Consejo de Rectores, el cual consideró varias de sus proposiciones como atentatorias a la autonomía universitaria.

Pese a lo anterior, la acción práctica del ministerio no cambió y se exploraron dos vías alternativas para llegar a definir los resguardos e innovaciones que era necesario introducir en la legislación: una a través del reglamento del Decreto con Fuerza de Ley N^o 1, en el cual se precisaron los requisitos que debían reunir los interesados en la creación de nuevas universidades e institutos profesionales, y otra mediante la preparación del Proyecto de Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE). En cuanto al financiamiento, y dentro del propósito de corregir distorsiones aproximadas en la asignación del crédito fiscal, se centralizó en el ministerio todo el procedimiento, ocupando para ello una pauta socioeconómica común para todas las instituciones partícipes.

Se tenía en la práctica un subsistema público sometido a una regulación formal sin precedentes, de trascendental gravitación en el nivel de las instituciones de educación superior, y un

subsistema privado cuya supervisión y control operaba dentro de los cauces legales, de escasa relevancia pero de creciente consolidación en el plano de la formación de técnicos. La coordinación del funcionamiento de las entidades del sector era concebida de un modo diferente, según se tratara de instituciones con financiamiento del Estado o de instituciones privadas sin aporte fiscal. Las primeras reguladas en su accionar por la intervención de organismos gubernamentales; las segundas, formalmente controladas por el proceso de examinación e indirectamente por las decisiones del gobierno. Lo que está detrás y justifica este comportamiento es, en definitiva, una concepción sobre el rol del Estado, que interviene en ciertos aspectos del funcionamiento de las entidades que reciben sus aportes, en resguardo de una correcta asignación de los recursos, mientras se da un mayor margen relativo de acción a las instituciones privadas existentes, en resguardo de la libre iniciativa.

Es necesario destacar que todos los cambios ocurren en un contexto en el que el comportamiento interno de las instituciones va sufriendo modificaciones. Como una derivación de la crisis económica, se inició en 1983 un proceso de apertura política que, rápidamente, encontró respuesta en las universidades. También adquieren mayor cuerpo las organizaciones gremiales del personal de las instituciones, se forman en la mayoría de ellos asociaciones de académicos, comienzan a efectuarse encuentros entre estas organizaciones en el ámbito nacional. Adquieren vigor los planteamientos críticos a la política de educación superior, el gobierno busca actuar con energía redoblada en los centros más conflictivos mediante la designación de nuevos rectores.

- Tercera parte (segundo semestre de 1987 y siguientes). La presión ejercida por las instituciones de educación superior con aporte, en busca de mayores recursos provenientes del Estado, alcanzaba, a mediados de 1987, un carácter difícil de contener por las autoridades delegadas. Su diagnóstico partía del supuesto de que el nivel alcanzado con los aportes del Estado era suficiente y

que lo que se requería era su uso más eficiente. Para corregir esta situación, desde las propias instituciones fueron impulsadas una serie de medidas en las que se retomaban aspectos del diseño inicial, en cuanto a la readecuación de las sedes regionales y a la introducción de dinámicas competitivas entre los distintos componentes del sistema, en especial a través de una presencia más significativa del sector privado. Por otra parte, se definían nuevos mecanismos de financiamiento y se trataba de aplicar una estrategia que perseguía sacar provecho de la debilidad económica y del nivel de dependencia que presentaban los recursos del Estado. Se privilegiaba la aplicación de medidas sobre cada entidad, específicas a sus circunstancias, desechando el empleo de mecanismos comunes como había sido la tónica anterior.

La modificación del financiamiento afectó tanto los montos de los aportes que el Estado entregaba como las vías a través de las cuales se ponían a disposición, basadas en la sustitución parcial de aportes de libre disponibilidad de las instituciones, transfiriendo los recursos correspondientes al acrecentamiento de fondos administrados por el sector público a través de concursos (Fondo de Desarrollo Científico y Tecnológico, FONDECYT). Éstos estaban sujetos a la presentación de proyectos por parte de investigadores de una misma institución, con el propósito de premiar la producción académica de mayor nivel, reforzando la incorporación de factores de competencia al interior de unidades más básicas de cada una de estas organizaciones.

Por otra parte, y consistente con una mayor privatización en las actividades del sector, se determinó abrir el sistema a la incorporación de nuevas universidades e institutos profesionales. Al mismo tiempo, y para facilitar los aportes del sector privado al desarrollo del sistema, se estableció la creación de un fondo especial que incorporara un mecanismo de incentivo tributario a las empresas, para que éstas pudieran hacer donaciones destinadas a materializar proyectos de infraestructura y de equipamiento de los centros académicos de nivel superior. Por último, se resolvió

extender a todas las entidades de nivel postsecundario –de financiamiento público o privado– la posibilidad de captar recursos provenientes del aporte fiscal indirecto. En preparación de esta medida, a partir de 1990 se procedió a incrementar en un 50% –en términos reales– los fondos de este aporte con base en la disminución de los recursos estatales directos.

Las medidas adoptadas para incentivar la incorporación del sector privado han tenido un efecto inmediato, adquiriendo por primera vez gravitación en la oferta de nuevas oportunidades y cupos. La fundación de nuevas universidades e institutos profesionales ha contribuido a incrementar los niveles de heterogeneidad del conjunto y ha dejado planteada una marcada preocupación sobre los límites de expansión del subsistema privado.

2.6 Críticas a los cambios del sistema

Los siguientes puntos muestran algunas observaciones a los cambios en el sistema de educación superior. Se pretende mostrar el trasfondo ideológico, igualmente separado por etapas:

2.6.1 Fase de preparación (1973-1978)

Este lapso tiene como base los siguientes documentos matrices:

- Declaración de Principios (11 de Marzo de 1974). Entre ellos, humanismo cristiano y subsidiariedad (neoliberalismo) bajo el gobierno militar, y con una tarea primordial: descentralización. Todo ello con vistas a la reconstrucción nacional.
- Políticas educacionales del Gobierno de Chile (MINEDUC, 1975). Se connota el concepto de Estado subsidiario y el criterio descentralizador. En lo educativo, se explicitan principios de acción ya operantes, como renovación continua, cambio planificado y educación permanente, a través de la nueva ventana de la subsidiariedad, y aportando el criterio de enseñanza flexible y mejor adaptada al individuo.

La contradicción se evidenció mediante la “limpieza del sector”. Fueron años de exoneraciones y de directa intervención militar sobre el sistema y, además, de censura cultural y restricción informativa. Se prohibieron las encuestas, muchos textos y libros, y el libre acceso a los establecimientos. En los ministerios serían disueltos varios organismos centrales, “depurándolos” vía exoneraciones y supresión de cargos, recurso pronto extrapolado al resto del sistema (escuelas, liceos y universidades). Se instauraron canales de comunicación verticales y rígidos en el plano intra y extraescolar, generándose un clima organizacional de inestabilidad la cual, paulatinamente, se amplió a los gremios docentes y comunidades escolares.

Institucionalmente, se suprimieron abruptamente las 17 Escuelas Normales (Dto. N° 353, 1974), con un colectivo de 7.500 futuros maestros y, en 1981, se separó al Instituto Pedagógico de la Universidad de Chile (designada como Academia Superior de Ciencias Pedagógicas), despojando a los profesores de su titulación universitaria.

En la medida en que se clarifica y fortalece la ideología nacionalista y la sujeción a una economía neoliberal, se va vislumbrando la organización de un sistema educativo que, en sus finalidades y objetivos, rige su intencionalidad funcionalmente a tales principios. Una de las ideas que se va gestando, para ser posteriormente establecida, es la de Estado subsidiario, favoreciendo la privatización y la instrumentación de las leyes del mercado en el campo educacional. Y el proceso se inicia desde el Estado con la educación técnico-profesional: durante el sexenio, y en forma paulatina, el Estado comenzó el traspaso de la gestión educativa a instituciones intermediarias. Éste se iniciará con los establecimientos que imparten educación profesional (Plan Nacional de Desarrollo 1978-1983).

2.6.2 Etapa de consolidación (1979-1981)

Bajo la figura conceptual de una modernización se difunde la reestructuración del sistema nacional de educación. Se anuncian

algunos de los cambios fundamentales con los que iniciará su acción: aporte del sector privado (subsidiariedad), dejando al Estado las tareas normativas y fiscalizadoras; en la educación superior, los alumnos deben pagar sus estudios (aumentando con ello la correspondiente selectividad socioeconómica). En esta directiva ya se contienen explícitos los principios y criterios que guiarán la acción gubernamental futura: nacionalismo, privatizaciones, regionalización y municipalización, atomización del sistema y de los gremios, discriminación social y económica, y, en particular, estigmatización de la escuela pública. Existe un estímulo preferente a la educación particular, por lo tanto la única posibilidad de contar con recursos es a través de la iniciativa privada.

Desde una perspectiva técnico-pedagógica no hubo cambios macro-estructurales en el sistema escolar ni universitario, tampoco en la fundamentación teórica de planes y programas (área curricular). Lo que se logra, como se expresa en la fundamentación, es una mayor flexibilización y brevedad en el texto programático.

Además de las purgas constantes por “razones políticas”, o las exoneraciones masivas por efecto de la municipalización, a través del DFL N° 1 (30 de diciembre de 1981) se eliminan las carreras pedagógicas de aquellas con rango universitario, con lo cual no sólo se las degrada sino que, además, se abre la posibilidad de que los títulos docentes sean otorgados por cualquier institución no universitaria, la mayoría de las cuales están guiadas, conforme al nuevo sistema, por el lucro mercantil. Tal situación recién se revertirá años después (LOCE, 10 de marzo de 1990).

En general la política de crédito fiscal universitario aquí establecida no cumplió sus objetivos y, por el contrario, significó un foco permanente de inequidades y conflictos.

En esta etapa se dicta el Dto. N° 33 (1981), por el cual se crea el Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDECYT) que, si bien ha abierto perspectivas para la investigación, no ha

respondido a las prioridades existentes en el campo de las Ciencias Sociales y, menos, en el de las investigaciones educacionales.

2.6.3 Etapa final de ejecución (1982-1990)

Esta larga etapa de culminación del gobierno militar se ve cruzada por tensiones y movilizaciones sociales, en las cuales participa activamente el frente educacional, particularmente los gremios universitarios, tanto académicos como estudiantiles. Se consolida el proceso municipalizador, se multiplican las instituciones educativas de todo rango y nivel, se avanza en el proceso de desregulación estatal del currículo escolar y de los establecimientos, y se consagra, en fin, la práctica educacional de discriminación socioeconómica.

2.6.4 Etapa de transición (1990-1999)

En lo formal, se mantienen incólumes las disposiciones de la Constitución Política de 1980 y de la LOCE de 1990, se ha asumido como propio el sistema neoliberal, no se ha innovado en lo estructural y orgánico político-educacional (incluida la educación superior), como tampoco en los modos informativos y comunicacionales, advirtiéndose una suerte de connivencia u oculta complicidad con el régimen castrense y con la red de intereses macroeconómicos, tanto externos como internos.

Cada vez más, el modelo neoliberal es utilizado en la educación, a pesar de haber demostrado su fracaso en términos de equidad, de construcción valórica y de identidad nacional. El autofinanciamiento es el paradigma de fines del presente siglo y el camino que se pretende para las universidades del siglo XXI.

2.7 El dilema ético: entre el Estado y el mercado

El problema medular de nuestra educación radica hoy en la ausencia de una filosofía y una política surgida desde los actores protagonistas del proceso y a cargo del Estado. La presencia latente de la ideología castrense restrictiva y capitalista mercantil, cruza

el texto legislativo y organizacional en que discurre la educación chilena. Los principios individualistas y objetivos economicistas y competitivos –que inspiraran las bases de la Constitución Política y la LOCE– siguen encontrando en el ámbito oficial una asumida continuidad en el plano educacional, avalando la privatización del sistema.

Como lo mencionara el rector de la Universidad de Chile, Jaime Lavados: “La globalización de la economía exige a los países elevar su competitividad, y la educación ha pasado a considerarse uno de los factores claves para incrementar la productividad y para agregar valor a los productos de exportación”.

La descentralización, necesaria para la autonomía y el desarrollo de las comunidades, no debe conducir a que los Estados abandonen su responsabilidad en el ámbito de la educación. Los Estados deben asumir plenamente sus responsabilidades en el financiamiento, en la distribución igualitaria de los recursos, en el establecimiento de un currículo común y en la accesibilidad a los medios y a las infraestructuras necesarias para su funcionamiento.

2.8 Fortalezas del cambio del sistema

En cuanto a las fortalezas –afincadas en la propia tradición y logros, enriquecidas con la pujanza de las innovaciones y la exigencia de creatividad de los nuevos tiempos– consignamos las siguientes:

- Aumento sostenido del presupuesto del sector y mejoramiento gradual de las rentas del magisterio.
- Mejoramiento de la infraestructura y apoyo logístico para la realización de las tareas educativas.
- Fortalecimiento de la formación inicial de docentes (1997), fondo de desarrollo institucional (1998) y programas de perfeccionamiento magisterial.

La coyuntura sociopolítica, económica y valórica en la que hoy se encuentra Chile se caracteriza por la presencia de ambivalentes imaginarios colectivos: uno, imperante, basado en el neoliberalismo, por medio de un desarrollo económico mercantil-competitivo, y otro, fundado en el humanismo social y democrático, por medio de un desarrollo humano y socioeconómico solidario y sustentable. Esta dicotomía atraviesa tanto la estructura formal legislativa vigente como las prácticas sociales, económicas y culturales en el ámbito educativo.

3.5 Normativa actual de la educación superior en Chile

3.5.1. Políticas nacionales

El alumnado de la educación superior se ha incrementado en los años noventa en un 70%. Las universidades han duplicado su matrícula (2000-2001). A comienzos de 1990, 125.000 estudiantes se inscribieron en los primeros años de universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica. Es posible advertir un desarrollo gradual de las universidades estatales y tradicionales. El sector de más dinámico crecimiento es el de las universidades privadas, lo que se explica por el alto número de instituciones autorizadas en las postrimerías del gobierno militar y por la creciente demanda y valorización de los estudios de este nivel. El posgrado ha tenido un aumento desde 2.100 estudiantes en 1990 a 6.450 en 1998, con un total de 13.000 si se incluye el postítulo, lo que implica un avance sin precedentes en este nivel. Tal crecimiento de la educación superior constituye un importante fenómeno social. Mirando el sistema desde el punto de vista de los titulados en 1998, las universidades del Consejo de Rectores titularon a 15.752 hombres y mujeres, las universidades privadas a 5.411, los institutos profesionales a 4.239 y los centros de formación técnica a 13.438. Esta última cifra es significativa y se explica porque son carreras de un currículum breve.

En los últimos años, a partir de la formulación de un nuevo marco de políticas para la educación superior (julio de 1997), se

han redefinido los objetivos que convergen preferentemente a los ejes de calidad, seguridad y vinculación del sector con el desarrollo nacional y regional. Se abordó el diseño de las bases de una política de Estado que deberá ser profundizada y complementada en años venideros.

La educación se ha reposicionado en el centro del debate y de las preocupaciones nacionales, fundamentalmente gracias a la acción de las propias instituciones, sus autoridades académicas y estudiantes. Ello puede decirse de las instituciones más tradicionales y antiguas: Universidad de Chile, Universidad de Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, Universidad de Concepción, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Universidad Técnica Federico Santa María, Universidad Austral de Chile, Universidad Católica del Norte, así como de emergentes estatales ubicadas en regiones, y de algunas instituciones privadas que han alcanzado su autonomía.

3.5.2. Acción pública

La realidad diversificada del sistema de educación superior chileno enfrenta hoy nuevos desafíos en un mundo competitivo, en que las personas y la sociedad requieren crecientemente del conocimiento superior, obligando a repensar la función del Estado: proteger a la comunidad en general con el fin de hacer disponible una educación en cualquiera de sus niveles.

Es posible perfeccionar un sistema de educación superior cuyas instituciones autónomas posean un alto grado de autogestión y, al mismo tiempo, experimentar e instalar un sistema de evaluación y acreditación de programas de carácter voluntario, que asegure la existencia de estándares mínimos de calidad y de instrumentos que incentiven el logro.

Los nuevos planteamientos demuestran que se está generando una forma renovada de relación entre las universidades y el Estado, en la que participa el Ministerio de Educación de modo preferente, tanto en forma directa como promoviendo otras

instancias y condiciones con alto grado de autonomía: por ejemplo, la Comisión Nacional de Investigación en Ciencia y Tecnología (CONICYT), el Consejo Superior de Educación (CSE) y el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH), los gobiernos regionales –entre otras instituciones de gobierno–, sin perjuicio de las atribuciones propias de los poderes legislativo y judicial y de las que corresponden a la Contraloría General de la República.

3.5.3. Leyes anuales de presupuesto

El modo más recurrente para el perfeccionamiento del marco regulatorio, en especial en materia de financiamiento de la educación superior, ha estado constituido por las sucesivas Leyes Anuales de Presupuesto del Sector Público. Por su intermedio han surgido los programas de Becas MINEDUC y el Fondo de Desarrollo Institucional (Ley N° 19.021 de Presupuesto, año 1991) junto con las leyes presupuestarias sucesivas y los planes y programas antes descritos.

Actualmente los aportes a la educación superior se componen de un 49,2% por concepto de Aporte Fiscal Directo (AFD), un 9,3% es Aporte Fiscal Indirecto (AFI), un 12,9% corresponde al Fondo de Desarrollo Institucional y al Programa de Formación Inicial de Docentes, un 3,0% al Convenio con la Universidad de Chile y un 25,5% para ayudas estudiantiles. Durante la década de los años noventa el AFD aumentó en 62%; se estima necesario mantener y perfeccionar un aporte de tipo basal para las universidades tradicionales que deben asumir funciones formativas y de investigación en toda su complejidad. Por medio del componente de fortalecimiento institucional del MECESUP se están promoviendo los estudios necesarios para revisar y perfeccionar el AFD. Las ayudas estudiantiles aumentaron en 178% entre 1989 y el año 2000, y 42% entre 1997 y 1999; han alcanzando a 140 mil beneficios en 1999, incluyendo los Créditos CORFO (Corporación de Fomento a la Producción).

Los aportes específicos para inversión –que eran inexistentes en 1990– han alcanzado a \$24.763 millones en 1999 y se

incrementarán en el 2000, considerando tanto el Fondo de Desarrollo Institucional tradicional como los proyectos de Convenio de Desempeño para el Desarrollo de Áreas Prioritarias, el Fortalecimiento de la Formación Inicial de Docentes y el Fondo Competitivo para el Mejoramiento de la Calidad y Desempeño de la Educación Superior del MECESUP.

El sistema de donaciones que pueden efectuar personas naturales o jurídicas, establecido en la Ley 1.681 y su Reglamento, a universidades e institutos profesionales han tenido un crecimiento progresivo. De los \$4.124 millones en 1990 pasaron a \$14.440 millones en 1998, todo en moneda del mismo valor.

3.6 Formas de financiamiento a través de instrumentos de acción y nuevos programas

Fomento de la calidad y vinculación con el desarrollo nacional

- Fondo de Desarrollo Institucional: A partir de 1995, con la creación de la línea B de apoyo a las universidades regionales, se llevó a cabo la ampliación y diversificación del fondo. Esta línea apoya proyectos de infraestructura académica, docente y administrativa. La línea C es un concurso especial de innovación y mejoramiento a la formación universitaria de pregrado y fortalecimiento de medios académicos para ciencia y tecnología de posgrado. Entre 1998 y 1999 se aprobaron 1.212 proyectos con M\$ 57.731.497, donde el 70% de los fondos y proyectos benefició a universidades de regiones. Es un importante avance de las universidades estatales ubicadas en regiones y ha contribuido al cambio cualitativo para la incorporación de nuevas tecnologías a la docencia y el mejoramiento de las bibliotecas y la información.
- Programa de Formación Inicial de Docentes: Fue creado en 1997 para apoyar las innovaciones en programas de pedagogía en 17 universidades. Entre los avances con relación al contenido de los proyectos se observaron los siguientes componentes:

- Nuevo currículo de formación en universidades.
- Introducción de prácticas graduadas en todos los programas.
- Mejoramiento de infraestructura física y de dotación de biblioteca e informática.
- Actividades de mejoramiento de la capacidad de los profesores mediante pasantías y estudios de posgrado.
- Mejores relaciones con el sistema educativo, convenios con municipalidades y escuelas, lográndose los objetivos.

- Programas de Convenio de Desempeño para el Desarrollo de Áreas Prioritarias: Se estableció en 1998 con 29 proyectos vinculados a los planes estratégicos de 21 universidades, según las necesidades regionales y nacionales, y sirvió de experiencia piloto para el MECESUP. Los proyectos se concentraron especialmente en las áreas de Salud, Medio Ambiente, Recursos Naturales, Ingeniería, Tecnología y Desarrollo Regional, Humanidades, Estudios Internacionales y Desarrollo Transversal de la Calidad, metodologías y ayudas tecnológicas para la docencia.

- Programa de mejoramiento de la Equidad y Calidad de la Educación Superior (MECESUP): Desde el año 1999 hasta el 2003, con US\$ 241.000.000, tiene las siguientes funciones:
 - Fondo competitivo: pregrado, posgrado y formación de técnicos superiores.
 - Aseguramiento de la calidad.
 - Fortalecimiento institucional.
 - Revisión del refinanciamiento.
 - Sistema de información pública.

En diciembre de 1999 se adjudicó el primer Concurso de Proyectos del Fondo Competitivo, aprobándose 57 proyectos: 41 de pregrado y 16 de posgrado, distribuidos entre las 25 universidades del Consejo de Rectores. Por esta vía se asignaron M\$ 20.000.000: M\$ 3.919.000 a posgrado y M\$ 16.081.000 a pregrado.

- Instrumentos de política científica: En 1996 se creó el Fondo de Áreas Prioritarias (FONDAP), implementado a través de la Comisión Nacional de Investigación en Ciencia y Tecnología (CONICYT).
- Financiamiento: Se ha procurado crecientemente combinar el AFD y el AFI con otros orientados a objetivos específicos de políticas en calidad y equidad.
- Fomento de la equidad y ayudas estudiantiles: Entre 1995 y 1999 los fondos destinados a ayudas estudiantiles han ido en aumento en 95%, alcanzando a beneficiar en la actualidad a 118.000 estudiantes a través de los aportes del Ministerio de Educación y a 128.000 a través de los programas CORFO. Entre los logros del sexenio se destaca la focalización y ampliación de fondos solidarios de crédito universitario y creación de nuevas becas. En el año 2000 el aporte fue superior en un 169% real con relación a los diez años anteriores.
- Fondos solidarios de crédito universitario: A partir de 1995 se puso en vigencia la Ley 19.287 sobre el Fondo Solidario de Crédito Universitario, se estableció el Formulario Único de Acreditación Social Económica (FUAS) y se modificó sustancialmente la forma de reintegro de las deudas (con un 5% de los ingresos del deudor). En 1999 se asignaron créditos a 95.368 estudiantes, con un aporte del Ministerio de Educación de M\$ 32.702.000.
- Beca Juan Gómez Millas y Beca para estudiantes destacados que ingresen a pedagogía: Desde su creación en 1998 hasta 2000 se han asignado 3.571 becas Juan Gómez Millas y 592

becas de pedagogía. El beneficiado elige su lugar de estudio entre las 51 instituciones de educación superior autónomas públicas y privadas del país, incluyendo universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica.

- Beca para estudiantes hijos de profesionales de la educación: Creada en 1999, benefició en los dos primeros años de funcionamiento a 2.000 estudiantes.
- Crédito CORFO para posgrado: Desde 1995 hasta 2000 se han otorgado 2.282 créditos que se han orientado preferentemente al programa de magíster, en Chile y en el extranjero.
- Crédito CORFO para pregrado: Creado en 1997, es otorgado por bancos privados, con subsidio y línea de crédito de CORFO. La División de Educación Superior del Ministerio de Educación mantiene contacto permanente con CORFO y determina las instituciones elegibles según su grado de consolidación institucional.
- Beca de Desempeño Laboral para Estudiantes de Educación Superior: Creada en 1999, en convenio con FOSIS, el proyecto estuvo incluido dentro de los programas de emergencia de reactivación económica, el cual benefició a más de 8.000 estudiantes de universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica, con becas para prácticas laborales.
- Libreta de ahorro para la Educación Superior: El Ministerio de Educación reguló esta materia en 1997 y el Banco Central en 1998. Por el oficio 06/158 de enero de 2000 se hicieron indicaciones para quienes quisieran hacer uso de la preferencia para el crédito indicado en el Art. N° 5 de la Ley 19.285.
- Donaciones: Las labores de prestación de servicios que cumplen las universidades tienen diversos objetivos. Desde un punto de vista sustantivo, significa la vinculación de las actividades académicas con los problemas específicos del desarrollo

económico y social. La experiencia internacional muestra que el sector público puede constituirse en un agente de demanda muy importante por estos servicios. Las donaciones también son ingresos significativos para algunas universidades que han tenido una buena capacidad de gestión.

3.7 Distribución institucional y regional de los recursos del país destinados por asignación directa a las universidades

Si vemos la distribución de los Aportes Fiscales Directos vemos que se concentran fuertemente en muy pocas instituciones. De hecho, las tres universidades tradicionales localizadas en la Región Metropolitana captan el 43,60% (Universidad de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile, Universidad de Santiago) (además captan el 53,52% del AFI) y si a éstas se agregan la dos instituciones derivadas localizadas en esa región (Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación y Universidad Tecnológica Metropolitana) la concentración alcanza el 48,03% del AFD (y el 57,44% del AFI) y, por lo tanto: las veinte universidades del resto del país se distribuyen el 51,97% del AFD y el 42,56% del AFI.

La concentración indicada no se correlaciona con la distribución de los alumnos como se verifica: las cinco universidades en Santiago atienden el 37,92% de los alumnos y el Estado les asigna el 48,03% de los aportes directos; por otra parte, las veinte restantes en regiones deben atender al 62,08% de los estudiantes y el Estado les aporta el 51,97% de los fondos directos. En el ámbito institucional, las tres universidades tradicionales (U. de Chile, P. U. Católica de Chile y U. de Santiago) atienden al 30% de los alumnos de pregrado del país y el Estado les asigna el 43,60% de los fondos directos.

Lo anterior implica que los aportes directos que el Estado chileno entrega a educación superior se concentran territorialmente en la Región Metropolitana e, institucionalmente, en las universidades tradicionales.

Por otra parte, las cinco universidades localizadas en la Región Metropolitana tienen, en promedio, una asignación *per cápita* de \$616.710 por alumno al año y las veinte restantes, emplazadas fuera, un promedio de \$372.350. Esto significa que el Estado chileno otorga recursos por alumno en forma inequitativa entre regiones.

3.8 Los impactos de la distribución de los aportes fiscales

Se produce una gran expansión de la oferta de instituciones del sistema entre 1988 y el 11 de marzo de 1990. En ese periodo se crearon 37 universidades, 56 institutos profesionales y 14 centros de formación técnica, los que, juntos, representan un 40% del total del sistema de educación superior actualmente vigente en Chile. Esto significa que una parte relevante del sistema de educación superior chileno es nuevo. Los alumnos de pregrado del subsistema de educación superior universitaria aumentan, en igual periodo, a 170.647 (un 43,43% más).

La oferta en número de instituciones universitarias (sin considerar los institutos profesionales y los centros de formación técnica) se incrementó en algo más de ocho veces y los recursos que coloca el país se redujeron en un 12,47%. Desde el punto de vista de los recursos, más instituciones –que deben atender a más alumnos– intentan acceder a aportes fiscales que disminuyeron. El sector universitario dispone hoy de menos recursos que el año 1981 debiendo atender actividades, demandas y necesidades que son mayores. En efecto, la participación de los aportes fiscales a educación superior en el producto interno bruto (PIB) del país es inferior a la mitad de lo que fue en 1981.

En 1997 los aportes totales destinados a educación superior (no se considera el fondo de M\$ 6.489.961 destinado a proyectos de FONDECYT, abierto a la iniciativa de toda persona, institución o empresa) alcanzaron la cifra de M\$ 141.623.416.

Cabe hacer presente que las universidades privadas creadas después del año 1981 tienen acceso sólo al AFI; pero, además, junto a los institutos profesionales y a los centros de formación técnica, acceden a recursos en el Fondo de Investigación Científica y Tecnológica (FONDECYT) y a los provenientes de donaciones en el marco de la Ley N°18.681. A partir de marzo de 1997, todos los alumnos de las instituciones de educación superior pueden acceder al Sistema de Financiamiento Privado, que consiste en un crédito en la banca privada, avalado en parte por el Estado, a través de Corfo, destinado mayoritariamente al pago de matrículas y aranceles de pregrado.

Los mayores recursos se distribuyen vía AFD (54,32%) en las modalidades y porcentajes definidos en 1981 a través del DFL N° 4. Los otros recursos se distribuyen por mecanismos competitivos (ya sea mediante captación de los alumnos con mejores puntajes, AFI, o a través proyectos concursables al Fondo de Desarrollo Institucional y al Programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial de Docentes); por situación socioeconómica de los alumnos (Crédito Solidario y Becas MINEDUC); o por convenio específico a la Universidad de Chile.

Por lo tanto, los únicos montos de asignación directa y por decisión de los poderes públicos (es decir, no abiertos a la competencia de las universidades mediante proyectos y tampoco referidos a la situación socioeconómica de los alumnos) son el AFD y el convenio específico con la Universidad de Chile. Por otra parte, el AFI es captado en un 86,91% por las 25 universidades del Consejo de Rectores y el resto (13,09%) por las 42 universidades privadas. Esta última cifra implica que del total de aportes estatales al sistema de universidades, las privadas captan sólo un 1,46% (M\$ 2.067.153).

El AFI se mantiene con cierta estabilidad en los mismos periodos, ya que se reduce levemente en un 6,05%; pero, en todo caso, el de 1997 es sólo un 93,95% del de 1982, año de su

implementación. Al año 1997, y a pesar de los esfuerzos realizados, el país no ha podido recuperar el nivel de recursos que destinaba al sistema de educación superior en 1981.

3.8.1 Concentración y exclusión

Como los aportes desde 1981 se concentran institucional y territorialmente, se generan pisos distintos que se traducen en ventajas de inicio que favorecen a ciertas universidades, que están en mejores condiciones para la competencia por fondos concursables y producen, obviamente, exclusión en el acceso a fondos. Ello porque las universidades privilegiadas fortalecen sus actividades y equipos humanos a través del tiempo y, por eso, acceden de nuevo a mayores recursos que posibilitan continuar su fortalecimiento. Es decir, un círculo vicioso sustentado en una distribución histórica inequitativa.

3.8.2 Expansión de la matrícula

En diez años (entre 1985 y 1995) las universidades adscritas al Consejo de Rectores expandieron su matrícula en un 23,89%. Sin embargo, las instituciones localizadas en la Región Metropolitana crecieron sólo en un 9,96% y las de regiones lo hicieron en un 34,42%. La expansión es mayor si consideramos sólo a las universidades regionales derivadas que lo hicieron en un 40,45%. Lo anterior indica que aquellas con aportes estatales mayores o consolidados han tenido un crecimiento mínimo.

3.8.3 Búsqueda de otras vías de financiamiento

Esta estrategia adquirió las siguientes modalidades: creación de programas especiales, de preferencia vespertinos; fortalecimiento de las actividades de asistencia técnica y capacitación; y, por último, acceso a recursos provenientes de donaciones en el marco de la Ley N°18.681.

Un análisis de los resultados de la búsqueda de financiamiento por captación a través de la Ley de Donaciones,

que permite su uso a todas las instituciones que integran el sistema de educación superior indica que:

- En el ámbito territorial, los recursos se han concentrado fuertemente en la Región Metropolitana. En efecto, en 1994 las donaciones fueron captadas en un 68,09% en esta región, y en el resto del país en un 31,91%. En 1995 aumentó a un 73,41% contra un 26,59% para el resto del país. Y en 1996, el porcentaje fue aún mayor: 78,95% contra un 21,05%.
- En el plano institucional, los recursos se concentran crecientemente en sólo cinco instituciones (Pontificia Universidad Católica de Chile, Universidad de Chile, Universidad de los Andes, Instituto Profesional INACAP e Instituto Profesional DuocUC). En 1994, estas cinco instituciones –de 40 que recibieron– captaron el 52,04% del total de las donaciones (M\$ 8.140.260). En 1995 las mismas cinco instituciones –de cincuenta y ocho que recibieron– captaron un 61,44% del monto total (M\$ 10.193.297). Y en 1996 las mismas cinco instituciones, de sesenta y una que recibieron, captaron un 67,79% del monto total (M\$ 13.617.768).

Lo anterior indica que la Ley de Donaciones –que se pensó para allegar recursos al sistema de educación superior y para lo cual ofrece al sector privado un incentivo del 50% del monto de la donación deducible de impuestos (lo que implica que el Estado deja de percibir esos montos y por lo mismo pierde la tuición para orientarlos y localizarlos)– arroja resultados que prueban que los recursos siguen el mismo patrón de concentración territorial e institucional.

Conclusiones

Desde 1980 se ha producido un gran crecimiento en el sistema de educación superior en Chile, dados los cambios en la regulación vigente, principalmente por la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE). Esto ha llevado a una considerable

diversificación de la oferta, con un alto grado de heterogeneidad, con la aparición de universidades privadas de muy diversa vocación y origen, y afectando directamente la gestión de las universidades tradicionales, que han visto amenazado su desarrollo, debiendo tomar medidas de urgencia en distintas áreas dentro de su gestión financiera.

Con estos cambios se ha modificado el papel del Estado. Ya no se lo percibe como el único factor importante en el establecimiento, desarrollo y financiamiento de la educación superior, sino que ha pasado a ser más un ente regulador y orientador. También ocurre esto en la investigación científica, con la aparición de fondos competitivos concursables, mediante AFI. En ambos casos, el Estado tiende a responsabilizarse, además, de las inversiones de largo plazo, aunque con modalidades distintas a las tradicionales y no siempre con éxito. El resultado es que las propias instituciones dependientes del Estado son estimuladas a buscar financiamiento, a través del cobro de aranceles de pregrado, la prestación de servicios a las empresas –o a las propias instituciones municipales o estatales–, y a través de educación continua de postítulo.

El mayor cambio experimentado por las universidades chilenas durante las últimas dos décadas consiste en el uso de nuevos mecanismos de financiamiento, los cuales fueron mantenidos y perfeccionados en 1990.

Con el fin de mantener la equidad se ha establecido un sistema de créditos, becas y diversas ayudas de bienestar, dirigido a los estudiantes y no a las instituciones. Éste rara vez es de una cuantía suficiente, generando problemas –especialmente en estudiantes de clase media y media baja– lo que implica la necesidad de innovar, instalando nuevos instrumentos y mecanismos de programación y gestión, tanto académica como financiera y, sobre todo, diversas modalidades de evaluación y calificación de las instituciones y su personal, con el fin de asegurar su calidad y confiabilidad.

Nos queda por plantear si, dada la estructura financiera actual y la respuesta frente a los cambios acontecidos, las universidades tradicionales se encuentran preparadas para el futuro de este sistema tan heterogéneo como es la educación superior en Chile.

Nota: Se aprobó la ley 20.727 que establece normas para el financiamiento de estudios de educación superior, publicada el 11 de junio de 2005.