

La Educación Superior en Chile: Cambios y Desafíos

*Dr Juan Carlos Campbell E.**

RESUMO: O artigo trata da modernização da universidade chilena como parte do programa de modernizações efetuadas no Chile a partir de 1980. A reforma do modelo institucional se traduz em profundas mudanças na estrutura, organização e financiamento das instituições universitárias. O setor privado adquire crescente presença e importância. O aporte estatal às universidades públicas diminui em mais de 40%, obrigando o incremento de pagamentos de matrícula e venda de serviços. A lógica do mercado determina a criação de alguns cursos e o fechamento de outros. O sistema se tornou mais heterogêneo e diferenciado e suas relações com a sociedade, com o mercado e com o governo se fizeram mais complexas e, freqüentemente, frustrantes. As universidades públicas se debilitaram e em grande medida perderam seu sentido de missão.

Palavras-chave: Universidade chilena, universidade/mercado, privatização, modernização.

Abstract: This article (High Education in Chile: Changes and Challenges) deals with the modernization of universities in Chile as part of the program of modernizations made in this country since 1980. The reform of the institutional model translates herself in deep changes in the structure, organization and financing of the university institutions. The private section acquires growing presence and importance. The state contribution to the public universities decreases in more than 40%, forcing the creation of some courses and the closing of others. The system became more heterogeneous and differentiated and its relationships with the society, with the market and with the government they made complex and, frequently, frustrating. The public universities weakened and measure they lost its mission sense.

Key-words: Chilean university, privatization, modernization, for-profit education.

Introducción

La modernización del sector terciario de la educación chilena a partir del año 1981 es parte del denominado programa de modernizaciones, inspirado en el modelo neoliberal que aplica el régimen militar en los sectores de la salud, vivienda, educación, previsional y laboral, una vez consolidado jurídicamente con la aprobación de la Constitución Política de 1980.

La reforma del modelo institucional para la educación superior se traduce en profundos cambios en la estructura, organización y el financiamiento de las instituciones universitarias. De una fuerte

participación estatal, casi con caracteres de exclusividad, se pasa a un sistema en que el sector privado va adquiriendo creciente presencia e importancia en el sector terciario de la educación. Por otro lado, se plantea la necesidad de reasignar los recursos económicos disponibles al interior del sistema educativo con el propósito de cumplir el precepto constitucional que obliga al Estado a dar y tener una total cobertura de enseñanza básica. En este aspecto cabe señalar que hasta 1980, en términos globales la asignación interna de los recursos del sector educacional representaba casi un 50% destinado al nivel superior y el otro 50% a los niveles pre-escolar, básico y medio.

En 1990 la relación es de alrededor de un 20% para el nivel superior y el 80% restante para los otros niveles.

Los cambios impulsados desde comienzos de 1981 en la educación superior partían de un diagnóstico de este nivel que enfatizaba, por un lado, en la existencia de un "modelo de enseñanza superior estatal" compuesto por ocho universidades que constituían "un esquema cerrado y virtualmente monopólico", financiado básicamente por el Estado, carente de control y en proceso de crecimiento inorgánico.

Por otro lado, los egresados de la enseñanza media tenían una mínima diversidad de opciones de formación post-secundaria, casi exclusivamente en instituciones universitarias. Junto a estas instituciones, existían un conjunto de entidades, algunas de buen nivel de desarrollo, otras de menor nivel de desarrollo que impartían carreras cortas, generalmente ligadas al otorgamiento de títulos técnicos que satisfacían una demanda creciente por incorporarse al nivel post-secundario.

A partir de este diagnóstico, el régimen militar que sustentaba la doctrina de la seguridad nacional y adhería a los principios neoliberales, propone un plan de acción para este nivel educativo.

En primer término, la política educativa se orienta en el sentido de favorecer la diversificación institucional de la educación superior en tres niveles: las universidades o entidades responsables de impartir los programas de post-grado, licenciaturas y carreras de cinco años o más que por la nueva legislación requieren del grado de licenciado, como nivel superior del sistema; los institutos profesionales, para carreras de 4 a 5 años, como nivel intermedio, y los centros de formación técnica, para carreras cortas de 2 a 3 años de duración, en la base del sistema.

Junto a esta nueva estructura de la educación superior, se promueve la creación de nuevas instituciones privadas para cada uno de estos niveles al amparo de una legislación y normativa flexible y permisiva. Solamente existía una restricción: "no atentar contra la institucionalidad vigente ni la doctrina de la seguridad nacional".

Por otro lado, se procede a redimensionar la extensión territorial y el tamaño de las universidades públicas, desmembrando sus sedes regionales y creando a partir de ellas nuevas universidades e institutos profesionales.

En la práctica, constituyó una estrategia para

debilitar institucional y financieramente a las universidades públicas. Entre las más afectadas se encuentra la Universidad de Chile, la gran universidad nacional fundada por Andrés Bello en 1842 y la Universidad Técnica del Estado.

La influencia de ambas tanto en el ámbito nacional como regional se debilita de manera significativa hasta el año 1990.

Ahora bien, la modificación del sistema de financiamiento de las universidades constituye la medida "más radical" adoptada dentro del proceso de "modernización educacional". De

hecho, ha significado una importante disminución de los recursos aportados por el Estado. En el período 1980-1990 la caída del aporte estatal a las universidades disminuye en más de un 40%. Para compensar esta caída en los ingresos fiscales, las universidades públicas incrementan los aranceles de matrícula, como asimismo se promueve la venta de servicios por parte de estas instituciones mediante contratos con los sectores público y privado.

Por otro lado, y como una medida complementaria para estimular el mejoramiento de la calidad de la formación y la competencia interinstitucional se establece un nuevo mecanismo de aporte estatal que beneficia a las instituciones cuyas carreras son seleccionadas por los mejores postulantes al ingresar al sistema. Esta distribución de los recursos públicos por la vía indirecta favorece a las universidades donde se matriculan los alumnos de entre los 27.500 más altos puntajes de la prueba de aptitud académica (PAA) que corresponde a una prueba nacional que rinden unos 120.000 alumnos egresados de la enseñanza media que postulan a las universidades chilenas.

Considerando que los mejores alumnos postulan a determinadas carreras de prestigio social y económico, este sistema ha tenido un efecto inesperado y negativo; el incremento artificial e inorgánico de las vacantes en determinadas carreras con el objeto de captar los postulantes de alto puntaje en la prueba de aptitud académica. Ha sido una forma de competencia entre las instituciones universitarias.

Como podemos apreciar, las medidas puestas en práctica se insertan en una política de disminución de la presencia del Estado en la gestión educativa y de promoción del mercado como mecanismo de asignación de recursos.

En el período 1980-1990 la caída del aporte estatal a las universidades disminuye en más de un 40%.

Los cambios en la tipología institucional

La apertura del sistema de educación superior a la creación de nuevas instituciones ha significado trasladar en gran medida la responsabilidad social de ampliar la oferta de oportunidades de estudios superiores al sector privado, en el marco de una legislación bastante permisiva, con instancias de regulación muy limitadas que en la práctica no permiten asegurar el resguardo de la fe pública en cuanto a las opciones de programas y títulos, así como respecto a la calidad de los servicios que se ofrecen.

Lo anterior ha significado la creación y desarrollo de instituciones de diferentes tamaños, estructuras, alternativas

de programas y títulos, y principalmente con notorios desequilibrios en cuanto a infraestructura, calidad académica, y servicios ofrecidos a los estudiantes a nivel de pregrado, postgrado y post-título.

Frente a las ocho universidades, dos de estatuto público y seis de estatuto privado, todas con financiamiento directo del Estado que existían a comienzos de la década del 80, en 1997 nos encontramos con un total de más de sesenta universidades, setenta y tres institutos profesionales y ciento veintisiete centros de formación técnica que configuran el sistema de educación superior.

Cabe señalar que las 8 universidades coordinaban su acción educativa como también ejercían un especie de autoregulación a través de un Consejo de Rectores. Las universidades públicas cubrían más del 60% del total de las matrículas de las carreras de pregrado, siendo la Universidad de Chile la de mayor tamaño, al punto que dos de cada cinco alumnos que cursaban estudios universitarios lo hacían en dicha universidad.

Actualmente, nos encontramos con un sistema de educación superior donde el sector privado representa el 25% de la matrícula total a nivel universitario. Esta presencia se eleva al 50% si tomamos en cuenta todo el sistema de educación superior que incluye universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica.

Respecto a la distribución de la matrícula según las áreas del conocimiento, se observa que las carreras de más alto costo, en cuanto a inversión y operación continúan siendo asumidas principalmente por las instituciones con financiamiento público, mientras que las universidades sin aporte estatal, se orientan hacia carreras de bajo costo de inversión.

La mayoría de las instituciones privadas creadas al amparo de la legislación de 1981 han desarrollado sus proyectos a través de la creación de carreras denominadas de "tiza y pizarra", tales como Derecho, Periodismo, Ingeniería Comercial, Administración de Empresas, Contador Auditor, etc.

Recién a mediados de los 90 aquellas universidades privadas más consolidadas institucionalmente y que se han sometido a los sistemas de evaluación han creado carreras de Ingeniería Industrial, Psicología, Arquitectura, y solamente dos universidades han incursionado en carreras de alta inversión como Medicina, Odontología, Química y Farmacia.

Cabe señalar que la creación de nuevas opciones profesionales por parte del sector privado y el intento de las universidades tradicionales por competir en la captación de nuevas matrículas se ha traducido en una sobreoferta de carreras de pregrado y de programas de post-título que de acuerdo a estimaciones de centros de investigación y organismo oficiales, sus egresados coparán en el corto plazo el mercado laboral. En ese momento se estarán formando "cesantes ilustrados". En la actualidad existe una sobreoferta en Periodismo, Derecho, Ingeniería Comercial, Contador Auditor y Psicología.

Esta diversificación de instituciones ha estado unida a un proceso de estratificación y a procesos de segmentación al interior de un mismo nivel, los cuales tienden en ocasiones a superponerse (Muga, 1992).

En la estratificación de las instituciones por categorías estarían pesando factores como la percepción social sobre el prestigio y calidad de los planteles, al cual es necesario añadir la presencia de limitaciones económicas para incorporarse a ciertos establecimientos privados de educación superior.

Debido al relieve y preeminencia que ha alcanzado en nuestra sociedad la institución universitaria, la demanda por acceso a la educación terciaria tiende a establecerse, primero, sobre estas instituciones y en seguida, sobre los institutos profesionales para terminar con los centros de formación técnica.

Por otro lado, los requisitos exigidos para ingresar a las instituciones de mayor prestigio académico suelen ser una barrera más difícil de franquear para los egresados de la enseñanza media que provienen de sectores de población de menores recursos (Campbell, 1996).

... los procesos de crecimiento y privatización han producido una diferenciación, estratificación, y fundamentalmente una segmentación del sistema.

Ahora bien, los procesos de crecimiento y privatización han producido una diferenciación, estratificación, y fundamentalmente una segmentación del sistema. La segmentación presenta dos planos básicos: el primero está referido a la totalidad del área educativa. Existen circuitos diferenciados y estratificados que se caracterizan por el origen social de los establecimientos.

Los períodos de estudio son similares para distintos grupos de estudiantes. La especificidad de cada grupo surge del lugar en que se efectuaron los estudios. Todos tienen las mismas credenciales desde un punto de vista formal, pero sus niveles de conocimientos y destrezas son absolutamente diferentes.

La segunda dimensión se refiere a los resultados concretos del proceso formativo, referido a la inserción de los egresados en el mundo laboral. Las diferencias en las posibilidades de empleo y en los niveles de remuneraciones de una misma profesión u oficio tiene que ver básicamente con el círculo educativo de proveniencia (Lavados, 1992).

De hecho, la educación ha perdido parte del papel que tuvo en el pasado en el proceso de movilidad social.

El proceso de desarrollo de la educación superior privada

Sin duda, la legislación educativa del año 1981 constituye un factor determinante en la presencia de la iniciativa privada en el nivel de la educación superior. Sin embargo, hay otros factores que han incidido en la necesidad de diversificar e incrementar las opciones educativas en el sector terciario.

En efecto, un primer factor ha sido el crecimiento sostenido que, en términos históricos, ha experimentado la educación secundaria o de nivel medio a partir de la década del sesenta. Esto se traduce en una creciente presión de diversos sectores sociales por incorporarse a los estudios superiores.

Otro factor deriva del desajuste a fines de la década del 70 entre la demanda por estudios superiores y la oferta de las universidades. La cobertura en el rango entre 18-24 años alcanzaba al 5% de esta población.

Un alto porcentaje de postulantes a la educación superior eran rechazados y carecían de otras opciones efectivas. Por otro lado, la incorporación masiva de la mujer al campo profesional, también ha incidido en la demanda por estudios superiores.

En este contexto hay que destacar que la política educativa a partir de los años 80 restringe fuertemente el gasto fiscal en educación superior e incentiva la participación del sector privado en la creación y desarrollo de instituciones educativas del nivel terciario.

La creación de universidades privadas tuvo un débil comienzo, ya que en 1986 solamente se habían creado 3 instituciones de este carácter. Sin embargo, en el año 1990 llegan a 20 universidades, hasta alcanzar en 1994 a 45 universidades.

En cuanto al nivel intermedio del sistema de educación superior, es decir, los institutos profesionales, éstos han evolucionado desde 19 instituciones en el año 1986 hasta 76 en el año 1994.

Uno de los efectos importantes de la creación de instituciones privadas de educación superior ha sido el mejoramiento de la cobertura para la población entre 18-24 años que a fines de la década del 80 alcanzaba el 15% para dicho grupo etario y que actualmente ha continuado incrementándose.

Sin embargo, la cobertura a nivel de universidades para este mismo grupo ha descendido respecto a la década del 70.

El financiamiento de la educación superior

El gasto público para la educación superior se mantuvo alrededor del 1% de PIB en la década del 60. Posteriormente, en la década del 70 alcanza cerca del 2% del PIB. Sin embargo, a partir de la intervención militar de las universidades, se utiliza una estrategia de desmovilización política y penalización de la universidad, como foco potencialmente conflictivo a pesar de la depuración ideológica del año 1973 mediante la drástica reducción del aporte fiscal a las universidades.

Ahora bien, en 1980 cuando el régimen se consolida institucionalmente y comienza a aplicar el denominado "programa de modernización," la reducción del aporte fiscal se rige por la lógica neoliberal en materias económicas. El gasto público cae al 0.54% del PIB a finales de la década del 80.

Posteriormente, la restauración democrática ha significado una leve recuperación hasta alcanzar el 0.65% del PIB en 1995.

A partir del año 1981 el cambio más importante ha sido la implantación de dos modalidades de financiamiento: a) el aporte fiscal directo, distribuido entre las universidades tradicionales, es decir, las existentes antes de los cambios del año 81, con un monto establecido por ley; b) el aporte fiscal indirecto,

otorgado por el Estado a estas mismas universidades, institutos profesionales y las nuevas universidades privadas que matriculen estudiantes entre los 27.500 mejores puntajes de la Prueba de Aptitud Académica (PAA), prueba de selección a las universidades chilenas.

En definitiva, el modelo de financiamiento “congela” los aportes directos del Estado en los niveles históricos del año 1980 y se incorpora el mecanismo del aporte indirecto como un elemento “competitivo” que incentiva a las universidades a intentar captar los alumnos de mejores puntajes con el propósito de obtener recursos financieros para equilibrar su presupuesto.

Otra fuente de recursos ha sido el aporte del Estado destinado a financiar el pago de los aranceles universitarios por parte de los alumnos de escasos recursos, que se canaliza a través del crédito universitario, administrado por cada universidad. Sin embargo, considerando la situación económica de la mayoría de los estudiantes de las universidades públicas, los recursos destinados al crédito universitario cada año logran satisfacer menos la demanda por ellos, siendo la causal del descontento y movilizaciones reivindicativas de los estudiantes.

Por otro lado, se ha introducido la modalidad de los fondos concursables por las universidades tanto en el campo de la investigación como en la gestión académica administrativa y en infraestructura para la docencia e investigación.

Asimismo, se ha incentivado los aportes económicos de sectores empresariales a través de las donaciones con propósitos específicos que gozan de exenciones tributarias, como también la celebración de convenios de cooperación técnica en torno a líneas de investigación y desarrollo (I&D) de interés productivo.

Esta diversificación de las fuentes de recursos ha provocado una sustancial modificación en la composición presupuestaria de las denominadas universidades tradicionales, es decir, las existentes antes de los cambios del año 1981, la cual en la década del 70 estaba constituida por un 90% de aporte estatal y un 10% de recursos propios.

Actualmente, el aporte fiscal en general alcanza entre el 40 y el 50% del presupuesto total de las universidades y el resto corresponde a otras vías de recursos (aranceles, venta de servicios, actividad productiva, asistencia técnica, donaciones de privados etc).

Ahora bien, cabe destacar que este modelo de financiamiento ha forzado a las universidades tradicionales a incrementar significativamente los

aranceles provocando un fuerte impacto en el sector estudiantil de escasos recursos como también de ingresos medios.

Finalmente, habría que señalar el impacto en los aranceles universitarios, especialmente en las instituciones de carácter público. Estas se han incrementado significativamente. Por ejemplo, en el año académico 1996 los aranceles de las carreras del área de Ingeniería en la Universidad de Chile ascienden a US 3.500 anuales y en Arquitectura a US 3.000 anuales. En las universidades privadas se alcanzan aranceles aún más altos. Estos aranceles deben analizarse en el contexto de un país en que el salario mínimo es de US 180 mensuales y un alto porcentaje de los sectores medios tiene ingresos de US 500 mensuales. Sin duda, una familia con estos ingresos se ve imposibilitada de financiar los estudios superiores de sus hijos.

Quizás, uno de los efectos más importantes de esta modalidad de financiamiento se ha manifestado de manera creciente en el deterioro de la universidad pública en aspectos como infraestructura para la docencia e investigación, remuneraciones de académicos y funcionarios, obsolescencia de equipos, disminución de becas y ayudas de postgrado, debilitamiento de programas de post-gradado en el área de las humanidades y ciencias sociales etc. Como una manera de superar esta situación, las universidades se empiezan a conducir bajo la “lógica del mercado”; se crean carreras profesionales y programas que son “rentables”; se cierran carreras y programas debido a su baja rentabilidad, se privilegian las ventas de servicios, la extensión tiene que estar financiada con aportes externos etc. Es el enfoque de la universidad como una “empresa educativa” en que el factor económico (costo-beneficio) es un criterio clave en el momento de las decisiones en materias de orden académico (Campbell, 1995). Esto ha significado que las clásicas funciones de extensión y el servicio a la comunidad ha experimentado un notorio debilitamiento porque no son coherentes con esta lógica de mercado, a menos que “mecenas” privados efectúen sus aportes. Por el contrario, los departamentos de “marketing” en nuestras universidades aparecen con significativos presupuestos y personal especializado con el propósito de “vender” los “productos” de esta empresa educativa. Para estos últimos existen generosas partidas presupuestarias porque es una inversión “rentable”. Sin embargo, un determinado programa de post-gradado en el área de ciencias sociales puede ser no rentable, por lo tanto rechazada su creación por la autoridad respectiva.

Consideraciones finales

El camino recorrido por la educación superior en Chile durante los últimos quince años nos permite concluir lo siguiente:

La heterogeneidad y la diferenciación institucional han llegado a ser dos de las principales características del sistema de educación superior chileno. Este hecho ha incidido en su relación con la sociedad, mercados laborales y gobierno que se ha tornado más compleja y, en general, frustrante.

Las universidades públicas han perdido en gran medida su sentido de misión, y algunas de ellas hoy día cumplen un rol poco claro, fuertemente determinado por la "lógica del mercado". Se advierte una progresiva pérdida de la tradicional vocación de servicio público.

La ausencia de una política de Estado para las universidades públicas ha significado un progresivo debilitamiento institucional de las mismas, debido a

problemas de carácter presupuestario, del clima organizacional, de falta de mística etc., que obstaculizan el normal desarrollo de las funciones académicas básicas y por ende repercute en la calidad de los servicios educativos.

El desordenado desarrollo de un sistema de educación superior privada se ha traducido en la creación y existencia de instituciones de mediocre calidad académica y muchas veces de escasa rigurosidad académica que la sociedad y los potenciales estudiantes no logran advertir debido a la existencia de un mercado poco transparente.

No se ha logrado establecer completamente procedimientos de regulación pública del nivel universitario, como procesos universales de acreditación y evaluación institucional.

Lo anterior lleva a plantear la necesidad de fortalecer el Consejo Superior Educación, organismo de carácter autónomo, en su labor de verificación de los proyectos institucionales, avanzando hacia la acreditación de carreras.

Bibliografía

- BRUNNER, J.J. INFORME SOBRE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE Santiago, Flacso, 1986
- CAMPBELL, J.C. LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE: "Experiencias de la década de los 80 y sus proyecciones" en: *La Universidad, hoy y mañana*. Perspectivas Latinoamericanas. C. de México, UNAM, 1995.
- CAMPBELL, J.C. O PROCESSO DE MODERNIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO CHILE, 1981-1995 en: *Universidade na América Latina: Tendencias e Perspectivas*, A: Catani (Org.), Cortez Editores, São Paulo, 1996
- KENT, R., (Comp.). LOS TEMAS CRITICOS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR, en *América Latina. Estudios comparativos*. Flacso-Chile, F.C.E. México, 1996
- LAVADOS, I. LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE. Documento N° 30/92 Santiago, Corporación de Promoción Universitaria, CPU, 1992.
- LAVADOS, I. LAS UNIVERSIDADES PRIVADAS EN CHILE: SITUACIÓN ACTUAL, en: *El proceso de desarrollo de las universidades privadas*. (H. Lavados) C.P.U., Santiago de Chile, 1992.
- MUGA, A. EL SISTEMA EDUCATIVO DE NIVEL POST-MEDIO EN CHILE: ESTRUCTURA Y COMPONENTES. Santiago, Corporación de Promoción Universitaria (CPU), 1992.