

LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE

LUIS EDUARDO GONZÁLEZ*
ÓSCAR ESPINOZA**

INTRODUCCIÓN

En este artículo se entregan algunos antecedentes sobre la evolución del sistema de educación superior chileno y la situación de conflicto y movilizaciones estudiantiles que se están dando en la actualidad en el país que han opuesto en entredicho algunos aspectos fundamentales del modelo. En consecuencia, el presente documento se ha organizado en dos partes. Una primera, que refiere al desarrollo de la educación chilena provee una caracterización del sistema, de las instituciones y de los programas, de la matrícula, de la cobertura, y del gasto público. Una segunda parte, da cuenta de la situación actual y de los conflictos que se han generado principalmente motivados por las protestas estudiantiles que buscan una transformación radical del sistema educativo donde el Estado juegue un rol más activo en relación a sus instituciones y en el ámbito de la regulación.

CARACTERIZACIÓN DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR CHILENO

El sistema de educación superior chileno está conformado por 59 Universidades, 43 institutos profesionales centrados principalmente en carreras de cuatro años, 73 centros de formación técnica que imparten carreras cortas de dos años y medio y las escuelas de formación superior de las fuerzas armadas y de orden. Entre las Universidades se distinguen 16 estatales, 9 privadas tradicionales -cuyo origen es anterior a la ley de 1980- cuyo financiamiento por parte del Estado es similar al observado en el caso de las entidades estatales. Estas instituciones están agrupadas en el denominado Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CruCh). Por otra parte, existen 34 Universidades privadas crea-

das con posterior a la ley de 1980 que no reciben financiamiento directo del Estado.

El sistema de educación chileno ha venido creciendo a un ritmo acelerado en los últimos años, en particular, por un incremento de la matrícula en el sector privado.

En este plano, es importante tener presente lo que ocurrió con la reforma de los años ochenta. Dicha reforma, que fue promovida durante el Gobierno militar, se inició con un conjunto de decretos con fuerza de ley, que fueron dictados entre los años 1980 y 1981. Los decretos en cuestión tenían una doble finalidad.

En primer lugar, diferenciar y expandir la estructura institucional del sistema. Vale decir, dar la posibilidad de crear institutos y centros de formación técnica. A esa fecha solamente había en el país únicamente Universidades. Con esta reforma se da la posibilidad de ampliar el sistema, diferenciarlo, segmentarlo y fortalecer también la formación técnica.

En segundo término, se buscó privatizar el sistema e instaurar el régimen de autofinanciamiento. Esta política tiene su fundamento empírico en una postura del Banco Mundial, que se promueve y es asumida por la mayor parte de los países en desarrollo que han pedido préstamos al Banco. Esta política que fue asimilada por los economistas chilenos formados en la Universidad de Chicago y que se implementó desde el Ministerio de Planificación y Cooperación en Chile, tenía por objetivo instaurar el régimen de autofinanciamiento, incrementar la participación de las familias en el costeo del pago de los aranceles y matrículas de los estudiantes y, reasignar los recursos públicos en el sector educación, favoreciendo especialmente el nivel primario en desmedro del terciario.

Esta política de financiamiento explica por qué hoy la totalidad de las Universidades públicas que

* Investigador asociado del Centro de Investigación en Educación de la Universidad de Ciencias de la Informática -UCINF-, Director del Área de Política y Gestión de Centro Interuniversitario de Desarrollo -CINDA- e investigador del Programa Interdisciplinario de Investigación Educativa -PIIE- de Chile.

** Director del Centro de Investigación en Educación de la Universidad UCINF, investigador asociado del Programa Anillo en Políticas de Educación Superior, Universidad Diego Portales en Chile e investigador del PIIE.

pertenecen al CruCh tienen problemas financieros. Actualmente, el presupuesto que se asigna a educación superior del presupuesto total de educación no supera el 15%, en circunstancias que antes del año 80, previo a la reforma, este porcentaje era superior al 32%. Eso ha llevado a las Universidades a diversificar las estrategias para generar recursos a través de distintas vías, tales como: consultorías, prestación de servicios, incremento de los aranceles, y endeudamiento con la banca privada, entre otros. Cabe señalar que en el sistema de educación superior chileno todos los estudiantes pagan aranceles y matrícula, cuyo monto es similar en las entidades públicas y privadas. No obstante lo anterior, alrededor del 60% de los estudiantes de las Universidades del CruCh recibe algún tipo de ayuda económica mediante créditos o becas.

Por último, la reforma también tuvo como propósito descentralizar las funciones administrativas de las dos principales Universidades del país existentes a la fecha, vale decir, la Universidad Técnica del Estado y la Universidad de Chile.

En esta caracterización también es importante mencionar lo que ocurre con la legislación a partir del año 1990. En marzo de ese año, el día anterior al término del Gobierno militar, se dicta la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), que ratifica en lo medular los decretos promulgados en los años 1980 y 1981 y que además, da pie a la constitución del Consejo Superior de Educación (CSE), que en fecha reciente ha dado origen al Consejo Nacional de Educación, CNED.

Por otro lado, la LOCE establece el proceso de licenciamiento de instituciones, no el de acreditación propiamente tal que va a ser un proceso posterior. Junto con ello, se crea en el año 1998, el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad en la Educación Superior (Mecesusup). La primera etapa del MECESUP se implementó con un préstamo del Banco Mundial por 250 millones de dólares. En el marco de este programa, se creó la Comisión Nacional de Acreditación de Posgrado (Conap) y la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP). Una de las funciones de estas Comisiones era la implementación del sistema de acreditación en el país mediante procesos pilotos que constituyeron el precedente inmediato de la creación de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) el año 2006, con ocasión de la dictación de la ley de aseguramiento de la calidad.

Conforme establece la ley la Comisión Nacional de Acreditación tiene a su cargo la acreditación de

Universidades e institutos profesionales, como así también los programas de pregrados y posgrado. También la ley de aseguramiento de la calidad consagró la creación de agencias privadas de acreditación. A la fecha existen siete agencias. Por otro lado, establece este cuerpo legal la obligatoriedad de acreditar las carreras de pedagogía y medicina en un plazo no superior a dos años tras la dictación de la ley, para que éstas tengan la posibilidad de acceder a fondos públicos. Lo anterior dado que se trata de carreras que tienen un alto impacto social.

En relación con la acreditación de las pedagogías cabe destacar que se sometieron a este proceso aproximadamente 700 carreras. En la actualidad, la oferta de las pedagogías representa poco más del 20% de la oferta total de programas de pregrado. De las 700 carreras de pedagogía que se presentaron al proceso alrededor del 93% fue acreditada por las agencias privadas ante las cuales dichas carrera se presentaron. Vale decir, hoy por hoy casi la totalidad de las carreras de pedagogía se hallan acreditadas, por periodos que oscilan entre uno y siete años.

En el orden de las instituciones y los programas también se han producido cambios notables como consecuencia de la reforma del 80, y dado que se segmentó el sistema post secundario. En el caso chileno, se pasó de tener ocho Universidades, con financiamiento público directo, a un total de 59 a fines del 2011. Este universo de instituciones se ha ido decantando en el último tiempo dado que el sistema creció de manera inorgánica en los primeros años de funcionamiento. A fines de los 80, y especialmente a contar del año 1990, se autorizó la creación de un número importante de Universidades privadas para operar en este contexto, que es parte de las medidas que adoptó el Gobierno militar antes de dejar el poder. Con ello el sector privado adquirió una enorme notoriedad en el sistema universitario, y hoy por hoy representa una matrícula mayor que la de las Universidades del Consejo de Rectores.

En el caso de los institutos profesionales, en el año 80 no había ninguno y, en el año 90 había 81, no obstante en el año 2011 esta cifra prácticamente se reduce a la mitad. Ello puede atribuirse a que el sistema se ha ido decantando, por una parte, por el cierre de instituciones que no han logrado captar suficiente matrícula, y por otra, porque hay un número creciente de institutos y centros de formación técnica que no están acreditados y, por tanto,

no poseen los estándares mínimos de calidad para disponer de una oferta que sea atractiva y que contribuya a formar técnicos y profesionales conforme demanda el mercado laboral.

Esta decantación se explica también por la fusión que se está dando a nivel de algunas instituciones. Muchas entidades que han ido perdiendo matrícula o que no han logrado consolidarse en el tiempo han sido compradas por los grandes grupos económicos con lo que empiezan a sentarse las bases de un nuevo régimen monopólico. Eso permitió que la matrícula se haya ido concentrando en algunos grupos como por ejemplo *Laureate International*, *Apollo* o el grupo SEK que, hoy por hoy, concentran entre el 15% y 18 % de la matrícula nacional en pregrado, tendencia que va a continuar incrementándose los próximos años. Es altamente probable que al año 2020 estos grupos económicos y otros afines concentren al menos el 40% de la matrícula, según algunas proyecciones realizadas. En el nivel de los CFTs, también se produce una reducción drástica en el período 1990-2011, pasando de 161 a 73 instituciones en funcionamiento, respectivamente (Espinoza & González, 2011a).

En cuanto a las carreras se observa una disminución de la oferta de pregrado en las Universidades del CruCh para los años 2005-2010, mientras que en el caso de las privadas dicha oferta se incrementa levemente. Una posible explicación de este proceso es que el sistema de educación superior chileno ha alcanzado una etapa en que se está decantando la oferta, tanto en el pregrado como en el postgrado. Lo mismo está pasando con el número de instituciones, que va a continuar reduciéndose en los próximos años en los tres niveles (Universidades, IPs y CFTs) y en el nivel de programas también debiera producirse una decantación en los próximos años. Lo anterior encuentra explicación en que la oferta está superando con creces la demanda. Es así como en la actualidad muchos programas de pregrado no completan la totalidad de los cupos que están ofertando.

En consonancia con lo anterior, existen a nivel de las Universidades en el país poco más de 4.653 carreras vigentes de las cuales alrededor de 900 carreras están en proceso de cierre (prácticamente un 25% de la oferta actual). En el nivel de IPs hay 4.316 carreras de las cuales alrededor de un tercio están en proceso de cierre, mientras que a nivel de CFTs hay 2.038 carreras de las cuales alrededor de 250 están en proceso de cierre. Son datos que llaman a la

reflexión, porque dejan muchas interrogantes sobre el crecimiento de la oferta con calidad.

La formación a nivel de posgrado también se ha incrementado sustancialmente en las últimas décadas. En el caso de las Universidades del CruCh al año 2004, existían alrededor de 400 programas de magíster contra 100 programas que ofrecían las Universidades privadas, y a nivel de doctorado se aprecia un claro predominio de las Universidades del CruCh que ostentan cerca del 90% de la oferta en este nivel, lo que es obvio por la disponibilidad de recursos y el perfil del cuerpo docente que poseen estas instituciones. No obstante ello, algunas cifras más recientes indican que hay una explosión en la oferta de programas de doctorado que realizan las Universidades privadas en algunas áreas disciplinares. Muchos de esos programas, empero, no están acreditados, son de dudosa reputación, no tienen respaldo a nivel de bibliotecas, de infraestructura, ni de personal académico altamente calificado. Por lo mismo, son programas que dejan bastante que desear, la mayoría de los cuales son ofrecidos por las nuevas Universidades privadas.

En relación con la matrícula, se puede observar en el caso de América Latina que existe una tendencia al incremento sostenido entre los años 1970 y 2005. Los datos indican que se pasó de un poco más de 1 millón y medio de estudiantes en 1970 a cerca de 17 millones en la actualidad. Este crecimiento también se explica en gran medida por el impacto que está teniendo el sector privado que ha crecido mucho más que el sector público, el cual ha continuado creciendo aunque a tasas más razonables.

Con respecto a la cobertura para el grupo etario de 18 a 24 años en el caso chileno pasó del 7% en 1980 a poco más del 39% en el año 2009, y en la actualidad supera el 42%. Según algunas estimaciones se cree que la cobertura en educación superior en Chile alcanzará al 60% el 2020 (Espinoza & González, 2011a). Como consecuencia de ello habrá una proporción mayor de población ilustrada, pero no se tiene certezas respecto de donde se emplearán.

En Chile, se observa que también hay un crecimiento importante en la matrícula que se ha quintuplicado en las últimas tres décadas, incluyendo las instituciones públicas y privadas. Al año 2008 la composición de la matrícula entre estos dos tipos de instituciones ya era similar. Hay un leve predominio de las Universidades del CruCh, pero esto va a ser revertido en los próximos años y las Universidades privadas sin financiamiento público directo van a

entrar a liderar en cuanto a matrícula al interior del grupo universitario. Los IPs también, prácticamente, cuadruplican la matrícula en el periodo 1990-2008 y hoy tienen una representación cercana al 20% al interior del sistema terciario, mientras que los CFTs suben levemente su matrícula entre los años 1990 y 2008.

Pero los datos posteriores a 1990 y anteriores al año 2008, muestran que la matrícula de los CFTs y de los IPs van en franca caída, si bien se recuperan a partir del año 2008 (ver tabla 3 en el anexo). Ello se explica fundamentalmente por la creación del programa de Becas Milenio el año 2001, programa creado por el Ministerio de Educación, que está destinado a beneficiar a estudiantes que concurren a este subnivel. Sin este apoyo, sin lugar a dudas, se habría producido un decrecimiento importante de la matrícula en estas instituciones no universitarias (Espinoza & González, 2011a).

Es posible aventurar en base a algunas evidencias que ya hay un desajuste entre la oferta y la demanda de profesionales, una brecha que no se compadece con las demandas que hace el medio. Esto pasa porque no ha habido una política de país para el nivel superior desde el año 1990 a la fecha. Ciertamente, ha habido iniciativas aisladas y pro-

gramas, pero que no han estado articulados entre sí. También ha habido una oferta totalmente sin regulación, que se da en el marco de una política del *laissez faire*, dejando que el mercado regule, pero el mercado no siempre funciona adecuadamente en este ámbito como lo demuestra la experiencia en los últimos años.

Con respecto al acceso que se da en educación superior según nivel socioeconómico de los estudiantes en Chile, se verifica que ha habido un avance en el acceso de los estudiantes más pobres en el sistema terciario, que han pasado de representar un poco más del 4% en 1990 al 16% en 2006. ¿Qué significa esto? Significa que uno de cada seis -siete jóvenes del sector más pobre es el que está accediendo al sistema terciario el día de hoy. En cambio, se constata que cuatro de cada cinco jóvenes del quintil más rico están accediendo al sistema, particularmente a las Universidades. Las cifras dejan entrever que la brecha de inequidad en el acceso se mantiene. La mejora, que se observa en el acceso en los quintiles más pobres, se explica fundamentalmente por los distintos programas de becas y de créditos que se crearon bajo a partir de los años 90. Sin los beneficios de estos programas estas cifras serían muy inferiores.

Tabla 1. Matrícula de pregrado en educación superior (1980-2009)

Tipo de institución	1980	1990	2009
Universidades	118,978 (100.0%)	127,628 (52.0%)	535.643 (64,1%)
Ues con aporte fiscal directo (CruCh)	118,978	108,119	276.683
Ues privadas sin aporte fiscal directo	0	19,509	258.960
Institutos profesionales (IP)	0	40,006 (16,3%)	189.597 (22,7%)
IP con aporte fiscal directo	0	6,472	0
IP sin aporte fiscal directo	0	33,534	162.848
Centros de formación técnica CFT	0	77,774 (31,7%)	110.007 (13,2%)
CFT sin aporte fiscal directo	0	77,774	110.007
Total	118,978 (100.0%)	245,408 (100.0%)	835.247 (100%)

Fuente: Espinoza & González (2011a).

En cuanto a la relación entre el gasto público en educación superior en relación al gasto público total en el sector educación se corrobora que en América Latina entre los años 1999 y 2004 - se ha mantenido constante, oscilando entre el 15% y el 20% entre todos los países del cono Sur. Chile no es la excepción, ya que, como se mencionó anteriormente, está cercano al 15-16%, proporción que se ha mantenido constante desde el año 1981.

Por otra parte, en el caso chileno hay un incremento notable en el aporte fiscal directo (AFD), que es la primera línea de financiación, que prácticamente se triplica en el lapso 1990-2008, bajo los Gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia que gobierna desde el año 1990. En tanto que los programas de ayuda estudiantil adquieren notoriedad en términos de recursos en este período. Sin embargo, no hay que dejarse engañar por las cifras, dado que el nivel de gasto fiscal observado en el nivel terciario el 2007- 2008 tiende recién a equiparar el nivel de gasto que teníamos el año 1980, antes de la reforma. Vale decir, lo que hacen los Gobiernos de la Concertación básicamente es recuperar el terreno perdido entre 1981 y el 1990 en términos de gasto público.

En relación a la distribución de los ingresos de las Universidades tradicionales en Chile entre los años 1980-1981 y el 2007 se observa que, mientras en el año 1981 el aporte fiscal directo (fondos basales) e indirecto (fondos otorgados a las instituciones que reclutan los estudiantes con mejores puntajes)

superaba el 60% del ingreso total, el año 2007 no superaba el 30%. Específicamente, el aporte fiscal directo en las Universidades del CruCh oscila en la actualidad entre el 15% y el 20%, y en la Universidad de Chile, en particular, asciende al 18%. Lo que denota una enorme pérdida y explica también el gran problema que aqueja a la casi totalidad de las Universidades públicas del CruCh, esto es, el endeudamiento con la banca. Así, el régimen de autofinanciamiento ha obligado a las Universidades a: incrementar la prestación de servicios a las empresas; vincularse más estrechamente con el sector productivo; e incrementar la matrícula y los aranceles.

Al observar la estructura de ingresos de las Universidades del CruCh se corrobora que entre los años 1981 y 2007 los aranceles se duplicaron en este período, la venta de servicios casi se triplica, y el crédito bancario pasa a tener significancia, puesto que hoy por hoy representa el 10% de la estructura de ingresos. Otras fuentes de ingreso como las inversiones y las matrículas se incrementaron de 17% a 21% en el lapso analizado.

También es importante mencionar que hoy día el gasto público en educación superior como proporción del PIB es de 0,3%, mientras que en promedio en los países de la OCDE es del 1,0% (ver tabla 2). En consonancia con lo anterior, se constata que el gasto familiar dentro del gasto privado asciende al 80% en la actualidad (ver tabla 3). Evidentemente, dichas cifras dan cuenta del bajo nivel de inversión pública en el sistema postsecundario chileno.

Tabla 2. Gasto en educación superior como % del PIB según tipo de fuente (2007)

País	Público	Privado	Total
Chile	0,3	1,7	2,0
Korea	0,6	1,9	2,5
Dinamarca	1,6	0,1	1,7
Nueva Zelandia	1,0	0,5	1,5
Alemania	0,9	0,2	1,1
Promedio países OECD	1,0	0,5	1,5

Fuente: OECD 2010. *Education at a Glance*.

Tabla 3. Proporción relativa del gasto público y privado según tipo de fuente como % del gasto en educación superior (2000-2007)

País	2007				2000	
	Público	Privado			Público	Privado
		Hogar	Otras Entidades Privadas	Total Privado		
Chile	14,4	79,2	6,4	85,6	19,5	80,5
Korea	20,7	52,8	26,5	79,3	23,3	76,7
Dinamarca	96,5	3,5		3,5	97,6	2,4
Nueva Zelanda	65,7	34,3		34,3	s/i	s/i
Alemania	84,7			15,3	88,2	11,8
Promedio países OECD	69,1			30,9	75,7	24,3

Fuente: OECD 2010. *Education at a Glance*.

EL ACTUAL CONFLICTO EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR CHILENA

En Chile desde mediados de mayo del 2011 se ha producido un movimiento de protesta estudiantil apoyado por el Colegio de Profesores. Cuatro meses después los estudiantes secundarios mantienen el control de alrededor de 200 escuelas municipales y los universitarios tienen tomadas o mantienen paralizadas las actividades en alrededor de 27 Universidades (las 25 Universidades del Consejo de Rectores, CruCh) y dos privadas. Más aún, en otras instituciones privadas ha habido paralización ocasional de actividades y adhesión a las marchas a lo largo de todo el país. El movimiento estudiantil ha concitado un respaldo mayoritario de los académicos, las familias de los estudiantes y de la ciudadanía, en general, transformándose en un hito que ha ido desgastando gradualmente al Gobierno que ha perdido popularidad. El Gobierno y el Parlamento no han sido capaces de responder a las demandas de los estudiantes que en lo medular están exigiendo educación pública de calidad y gratuita.

No puede olvidarse que Chile desde el año 1981 ha sido testigo de un proceso privatizador del sistema educacional como consecuencia de la implementación del modelo económico neoliberal. Dado ello, se ha ido acumulando un enorme descontento entre los estudiantes, profesores y apoderados por considerar que la educación pública se ha debili-

tado significativamente y ya no es posible acceder a una educación de calidad, especialmente en el nivel secundario, si no es pagando la colegiatura en un establecimiento de carácter privado totalmente financiado por sus alumnos. El costo de esta educación particular pagada es elevadísimo, del orden de cinco mil dólares anuales lo cual es inalcanzable obviamente para amplios segmentos sociales de la sociedad chilena. Por ello, solo el 8% del alumnado en el nivel nacional accede a este tipo de establecimientos que permite obtener buenos puntajes en las pruebas de selección y prácticamente garantiza el ingreso a la educación superior universitaria de mejor calidad. En efecto, una proporción muy importante de los estudiantes provenientes de estos establecimientos copan año a año los cupos que ofrecen las Universidades más prestigiosas en las carreras más demandadas del sistema (Espinoza & González, 2011b).

Los universitarios, por su parte, demandan que el Gobierno incremente sustantivamente los aportes basales (aporte fiscal directo), de modo de revertir el enorme deterioro que han sufrido las Universidades públicas en los últimos 30 años en materia de equipamiento, laboratorios e infraestructura, en general, a pesar que a contar del año 1998 se invirtieron 250 millones de dólares en fondos concursables, canalizados a través del programa Mecesup (Mejoramiento de la Calidad y Equidad en Educación Superior). Junto con ello piden terminar con el lucro en las instituciones de educación superior pri-

vadas¹ e instaurar la gratuidad de la educación para quienes no puedan financiarla tal como acontecía antes de la reforma de 1981.

En el terreno del financiamiento, una de las demandas del estudiantado hacia el Gobierno apunta a incrementar el gasto público en el sector educación, y en particular en el nivel terciario. Junto con ello, propicia incrementar los aportes basales a las Universidades del CruCh. La demanda de los estudiantes se justifica al observar los niveles de inversión que han impulsado los Gobiernos en las últimas décadas que han estado muy por debajo de la inversión observada en países desarrollados y que han llevado a muchas Universidades estatales a endeudarse con la banca, comprometiendo parte de sus pasivos. El deterioro que han experimentado en materia de infraestructura, equipamiento, laboratorios y talleres es otra muestra del pobre apoyo que ha brindado el Estado a estas instituciones en los últimos 30 años.

Ahora bien, cuando se analiza la proporción del gasto público y privado según tipo de fuente, como proporción del gasto en educación superior se corrobora que Chile comparado con el resto de los países de la OECD presenta una proporción del gasto familiar (próxima al 80%) que supera con creces al gasto que realiza este segmento en otras latitudes. En contrapartida, el gasto público de Chile en educación superior es el más bajo, si se observan las cifras de algunos de los países de la OECD donde el promedio del gasto público en educación superior bordea el 70% (Espinoza & González, 2011b).

Uno de los aspectos más cuestionados por el movimiento estudiantil respecto al régimen de financiamiento dice relación con el sistema de créditos existentes en la actualidad y cuyo origen se remonta al año 1981. En efecto, para financiar los estudios superiores los estudiantes que egresan de la enseñanza media cuentan a la fecha, además de un conjunto heterogéneo de becas destinados a distintas poblaciones y segmentos (Latorre, González y Espinoza, 2009), con tres tipos de crédito: a) el fondo solidario de crédito universitario (FSCU) des-

tinado a los estudiantes de clase media y media baja que concurren a las Universidades del CruCh y que se originó el año 1981; b) el crédito con aval del Estado (Caval) generado bajo la administración de Ricardo Lagos el año 2005 y destinado a los estudiantes que concurren a las instituciones de educación superior públicas y privadas (incluye a Universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica);² y c) el crédito Corfo.

En el sistema de educación superior chileno por ley, las Universidades son entidades sin fines de lucro por lo cual deben reinvertir todos sus excedentes, no así los institutos profesionales y centros de formación técnica que pueden perseguir fines de lucro.

En Chile se ha desarrollado un sistema de evaluación y acreditación pública al cual han adherido prácticamente todas las Universidades no así los institutos y centros de formación técnica. Sin embargo, cambios recientes en la legislación permitieron la incursión de entidades privadas de acreditación para las carreras, lo cual ha abierto interrogantes sobre el proceso tanto por su implementación como por la alta proporción de carreras acreditadas, en circunstancias que no reunirían los estándares mínimos para lograr la certificación.

Otro aspecto crítico que se aprecia en torno al sistema de acreditación dice relación con los conflictos de interés que existen en la actualidad entre algunas agencias de acreditación privadas e instituciones de educación superior. Por otra parte, hay algunas agencias privadas que acreditan carreras y que disponen de entidades asociadas que operan en calidad de consultoras, las cuales hacen un acompañamiento y un apresto previo a la acreditación. Tal anomalía ocurre porque existen vacíos en la legislación vigente. A su turno, cabe mencionar que existen agencias asociadas a colegios o asociaciones profesionales como es el caso de una agencia vinculada al Colegio de Ingenieros y otra, vinculada a la Asociación de Decanos de las Facultades de Medicina.

La indignación de los jóvenes también se asocia al incremento sostenido y acelerado que se aprecia en la oferta de profesionales titulados en distintas áreas del conocimiento que se ha suscitado en la última década y que ha producido un preocupante desbalance entre las demandas de mercado/sector

¹ Si bien la ley vigente prohíbe el lucro en las universidades la evidencia demuestra que ello no ha ocurrido en la práctica. En contraste, la legislación posibilita el lucro a nivel de Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica. Esta situación refleja evidentemente un contrasentido en la normativa que debe revisarse pues no es concebible que exista un trato diferenciado para las distintas instituciones de educación superior.

² Para acceder al CAVAL el postulante debe matricularse en alguna institución de educación superior acreditada.

productivo y los niveles de *empleabilidad*. Dicho desbalance ha comenzado a derrumbar las expectativas laborales, profesionales y de remuneración de los actuales estudiantes y egresados del sistema de educación superior que observan y experimentan con mucha impotencia las consecuencias de un modelo económico que no ha hecho otra cosa sino que privilegiar las reglas impuestas por el régimen de oferta y demanda donde el Estado, en su capacidad de ente regulador, ha estado completamente ausente.

Como consecuencia de ello, se está en presencia de una sobreoferta de profesionales alarmante tal como ocurre, por ejemplo, en carreras como psicología y pedagogía en educación básica que han sextuplicado el número de titulados entre los años 1996 y 2009, o carreras como periodismo, ingeniería comercial, agronomía, medicina que han duplicado dicho universo, o carreras como odontología y arquitectura que han cuadruplicado el citado indicador. No menos preocupante es lo que se observa en carreras como derecho e ingeniería civil donde el universo de titulados se ha triplicado en el período 1996-2009 (Espinoza & González, 2011b).

Según cifras de la última encuesta del Instituto Nacional de la Juventud (2011) el 60% de los profesionales universitarios no estaba trabajando en lo que estudió. Dicha cifra no dista mayormente de una encuesta aplicada por Laborum el año 2006 y que concluía que el 66% de los profesionales no estaba trabajando en ámbitos relacionados a su área de formación.

Es importante relevar que la Conferencia Regional de la Educación Superior en América Latina y el Caribe celebrada el año 2008 en Cartagena de Indias, Colombia, emitió una declaración que fijó con claridad y detalle el carácter que debe evidenciar el sistema de educación superior y el rol que debe jugar el Estado frente a este nivel educativo. En esa perspectiva, se concluía: *“la educación superior es un derecho humano y un bien público social. Los Estados tienen el deber fundamental de garantizar este derecho. Los Estados, las sociedades nacionales y las comunidades académicas deben ser quienes definan los principios básicos en los cuales se fundamenta la formación de los ciudadanos y ciudadanas, velando por que ella sea pertinente y de calidad”*.

En el caso chileno la reforma implementada en la educación superior a comienzos de los años 80 incorporó los principios neo liberales que inspira-

ban el Gobierno de la época lo cual fue ratificado por la LOCE³ en marzo de 1990. Dicha ley aseguró la continuidad del modelo educativo en los años posteriores.

En este esquema se enfatiza la libertad de enseñanza y le corresponde al Estado fomentar el desarrollo científico y tecnológico y cautelar la fe pública. De acuerdo a ello el Estado solo debe intervenir cuando existe riesgo de contravenir estos principios o para subsidiar acciones que no concitan el interés de privados (González & Espinoza, 2011c). No obstante aquello, en consonancia con lo anterior, se produjo una transformación en la gestión de las entidades públicas y privadas en la cual por sobre una priorización del servicio al país se da mayor preferencia a la satisfacción de necesidades particulares de personas y empresas.

LOGROS Y DEBILIDADES DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR CHILENO

Logros del sistema

En cuanto a logros lo primero que debe relevarse es que se ha producido un claro incremento de las oportunidades de estudios. Casi un 15% de las personas del primer quintil de ingresos, donde están las personas ubicadas bajo la línea de la pobreza, están en la Universidad. Esto es muy positivo. Sin duda, constituye un cambio sustantivo que en los últimos veinte años se haya triplicado la cantidad de personas que viniendo de un nivel más vulnerable, hoy día están con la posibilidad de transformarse en profesionales.

En segundo lugar, el rápido y sostenido crecimiento de la educación privada. Este fenómeno hay que verlo desde un punto de vista bien pragmático, pero también bien estricto desde la perspectiva del sistema y desde la perspectiva de las Universidades estatales. Entre las privadas hay que discriminar entre aquellas instituciones que son acreditadas y de buena calidad y, por tanto, constituyen un aporte significativo a la sociedad, y aquellas que no lo son, que son poco serias y que son a veces un negocio mal hecho y mal constituido. En eso el Estado tiene la responsabilidad estándares mínimos de calidad de la oferta educativa mediante las diversas formas de aseguramiento de la calidad como son los procesos de acreditación, los sistemas de información pública, la legislación adecuada y el seguimiento y

³ Ley 18.962, orgánica constitucional de enseñanza, publicada en el *Diario Oficial* el 10 de marzo de 1990.

control a través de una superintendencia. Una buena propaganda a veces oculta una mala institución. Las Universidades del Consejo de Rectores deberían tener una precaución muy especial.

Un tercer aspecto positivo, es que hay una legislación más aflatada que permite un mejor control, si bien aún hay riesgos evidentes de que esta se use e interprete en forma laxa sin resguardar adecuadamente la calidad.

Un cuarto aspecto es que el crecimiento del sistema con diversidad actual ha permitido un ingreso más heterogéneo del estudiantado lo que ha incidido en un acceso más equitativo. Adicionalmente, dentro de esa diversidad existe ciertamente mayor preocupación por la investigación y el uso de tecnologías en varias instituciones. Sin embargo, si se analizan las cifras eso no ha satisfecho dos requerimientos fundamentales.

Por un lado, en lo que concierne a la articulación del sistema de innovación y producción científico-tecnológica se constata que en Chile no hay un sistema integrado y armónico, a pesar de la labor que desarrolla Conicyt y de todos los esfuerzos que se han realizado en esta materia. Chile está muy distante de lo que se da en otros países, especialmente en Europa, y tampoco existen los recursos necesarios para desarrollar la investigación y la innovación como actividades fundamentales de la Universidad. Por otro lado, hay una mayor preocupación por institucionalizar los sistemas de gestión de la calidad. En efecto, se ha ido incorporando en forma progresiva en las Universidades la lógica de una gestión de la calidad. Ahora la gestión no sólo consiste en equilibrar los presupuestos, sino que además busca dar un servicio que sea razonablemente bueno.

En último término se ve como algo positivo, una mayor preocupación por la internacionalización. Si se observa, por ejemplo, el desarrollo de los programas de doctorado se puede comprobar que las Universidades privadas apenas ofrecían 10 doctorados el año 2004, situación que cambia radicalmente algunos años más tarde donde emergen numerosas experiencias de programas doctorales basadas en la cooperación internacional. Por ejemplo, en el área de educación se detectaron 23 nuevos al año 2008 la mayoría de esos ofertados por las Universidades privadas en convenio con Universidades de otros países, y muchos de ellos con doble titulación (González, Espinoza & Kaluf, 2009). Eso muestra que hay una apertura de Chile en ese sentido, con evidentes beneficios, aunque no siempre acompañados de un sello de calidad.

Debilidades del sistema

La primera debilidad que se observa dice relación con la persistente inequidad en el acceso al sistema a pesar de los avances registrados en las últimas décadas. La permanencia y la *empleabilidad* tampoco han sido materia de las políticas impulsadas en los últimos años por los distintos Gobiernos que han guiado los destinos de Chile. En efecto, la inequidad no sólo se da en las dificultades para ingresar a la Universidad, sino que también se manifiesta en la posibilidad de terminar los estudios y de lograr un buen empleo. En el país se mantiene, una significativa exclusión social, mayor que en muchos países de la región.

Un segundo aspecto vulnerable es la ineficiencia del sistema dadas las altas tasas de deserción observadas en el último tiempo. Si una fábrica perdiera la mitad de su producción, al poco tiempo se cambiarían todos los procesos productivos. Empero, en las Universidades recién se está tomando conciencia de esta situación. Pero no se trata solo de una falta de eficiencia, sino que además tiene implicancias socioeconómicas, pues el costo por egresado por carrera se eleva considerablemente.

Otra debilidad es la falta de un adecuado encuentro con el mundo laboral que hace que no se entregue a los estudiantes las herramientas que requieren para desempeñarse exitosamente en el mundo laboral. Paralelamente, debido a la heterogeneidad de los estudiantes que se matriculan en el sistema universitario, en términos de capital cultural, social y económico, existe un déficit de calidad en los aprendizajes, que normalmente se proyecta en la formación que adquieren los egresados.

Otro aspecto débil que no puede ser obviado es que existe un potencial inmenso en términos de internacionalización. Hay muchísimos recursos para el intercambio estudiantil, de docentes, y para generar programas conjuntos. Empero, estas oportunidades no se aprovechan adecuadamente.

También debe mencionarse como debilidad el tema de la segmentación. Es indesmentible el hecho que haya circuitos de Universidades a las cuales asiste el grupo de elite de la población y que reproducen esta segregación mediante sus redes familiares o sociales, ocupando los puestos de mayor relevancia de la sociedad. Así, la formación de nivel superior ayuda a reproducir el circuito virtuoso de una clase alta y el circuito vicioso de la pobreza. Hasta ahora no se ha logrado democratizar la institución universitaria por la vía de la formación. En

esto más bien se ha retrocedido respecto de lo que era tradicional en la sociedad chilena lo que se explica por la creciente privatización que ha experimentado el sistema terciario.

A lo anterior se suma la reducción de la jornada completa en las instituciones menos prestigiosas (principalmente, las Universidades privadas nuevas) donde hay un predominio ostensible de los profesores *part-time*. Con ello la relación profesor alumno se distorsiona, se hace mucho más burocrática y se minimiza al extremo que se impide que el educando alcance un aprendizaje mucho más enriquecedor en su etapa formativa.

Algo que se ha mencionado insistentemente en esta presentación, es la existencia y predominio de un currículo seccionado al interior de las Universidades, en que el conocimiento se trabaja de manera parcial y no con un enfoque integrador que permita resolver problemas o hacer proyectos.

Otra debilidad importante dice relación con la planificación autopoietica. Dicho en forma más sencilla, se planifica bajo el supuesto que los académicos conocen perfectamente el mundo laboral sin mirar mucho lo que ocurre en el mundo exterior. Eso, evidentemente, va acrecentando la brecha entre lo que está pasando en el sector productivo y lo que ocurre dentro de las Universidades. Actualmente, el sector laboral está pidiendo competencias distintas a aquellas que están proporcionando

las Universidades. En carreras como Derecho, por ejemplo, los cambios son más lentos, pero quizás habría que pensar en especializaciones que son distintas a las que actualmente se imparten.

BIBLIOGRAFÍA

- Espinoza, O. & González, L.E. (2011a). Acceso a instituciones de educación superior públicas y privadas: El caso de Chile. En J.J. Brunner & C. Peña (Eds.), *El conflicto de las Universidades: Entre lo público y lo privado* (277-298). Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales.
- Espinoza, O. & González, L.E. (2011b). El sistema de educación superior y sus proyecciones: El ocaso del modelo neoliberal y del Estado subsidiario. En *Barómetro de Política y Equidad (BPE)*, 3, (En imprenta).
- González, L.E. & Espinoza, O. (2011c). El rol del Estado frente a las Universidades públicas y privadas. En J.J. Brunner & C. Peña (eds.), *El conflicto de las Universidades: entre lo público y lo privado* (pp.249-276). Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales.
- González, L.E. & Espinoza, O. & Kaluf, C. (2009). Los programas de doctorado en educación en Chile. Documento de Trabajo CIE-Universidad Ucinf.
- INJUV (2011). Sexta encuesta nacional de juventud. Recuperado de http://www.injuv.gob.cl/injuv2010/encuestas_juventud
- Unesco (2008). Conferencia regional sobre educación superior de América Latina y el Caribe. Cartagena de Indias, Colombia: IESALC.