

**ALGUNOS ANTECEDENTES SOBRE LA
EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE**

Luis Eduardo González F.

**Santiago de Chile
Septiembre de 1997**

ALGUNOS ANTECEDENTES SOBRE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE

Luis Eduardo González F (*)

Evolución del sistema de educación superior en Chile

En Chile la ley define como Educación Superior al nivel post secundario de enseñanza. Se incluye también en la educación superior al conjunto de otras actividades no educativas (por ejemplo, investigación aplicada, extensión y ventas de servicios al sector productivo, y otras) que realizan las denominadas "universidades diversificadas o complejas" (Research Universities).

La evolución de la educación superior en Chile ha estado fuertemente influida por los cambios políticos y económicos que han ocurrido en el país. De hecho, si bien existieron experiencias universitarias durante el periodo bajo la Corona española (Universidad de San Felipe) la primera universidad creada propiamente en el país, la Universidad de Chile, data de 1842 es decir, sólo veinte años después que se consolida el proceso de independencia y fue la única institución de educación superior hasta 1989 en que se fundó la Pontificia Universidad Católica de Chile

Durante la primera mitad del siglo XX la creación de nuevas instituciones fue bastante restringida y con un criterio ciertamente elitario. Hasta 1980 se habían fundado en el país un total de ocho instituciones, dos de las cuales eran estatales y nacionales y seis privadas. Además a esa fecha existía un conjunto de organismos autónomos que realizaban cursos y carreras cortas cuyos títulos no eran oficialmente reconocidos

En Diciembre de 1980 , bajo el régimen militar, se dictó en el país el Decreto Ley 3.541 que dio inicio a un conjunto de profundas transformaciones en la educación superior. Esta legislación intentaba abordar cuatro aspectos relevantes:

- En primer lugar, resolver el problema de la presión social por el ingreso a las universidades. Este se había generado por el aumento vegetativo de la población y un incremento de los egresados de la educación secundaria, mientras que la matrícula universitaria había disminuido a partir de 1973.
- En segundo término, evitar un crecimiento desmesurado de las universidades, dada la presión que existía por ingresar a ellas. Por ejemplo, sólo la Universidad de Chile rechazaba más de 166 mil postulaciones (cada postulante puede hacer hasta seis postulaciones en un máximo de dos áreas) a fines de la década del setenta⁽¹⁾.
- En tercer lugar, una clara intencionalidad del legislador de dar a la formación técnica el carácter de "Educación Superior"
- En cuarto término, la intencionalidad de formalizar la situación de los organismos que impartían carreras cortas no universitarias dándoles el carácter de sistema técnico superior.

Esta legislación que diversificó el sistema y abrió el paso a la creación de nuevas instituciones obedeció, en general, a la lógica de desestatización y desconcentración que caracterizó el proyecto modernizante del Gobierno militar. La desestatización se expresó en una reducción de los recursos estatales a la Educación Superior, traspasando parte de este gasto al sector privado, abriendo las posibilidades e incentivando la

* El autor es asesor de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación, Investigador del PIIIE y Consultor permanente de CINDA. Las opiniones vertidas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen a las instituciones que participa.

¹ Rodríguez, Cristina, Bahamondes, Jorge: Características de la demanda por carreras de la Universidad de Chile. Santiago, Agosto de 1979.

generación de establecimientos particulares. En cuanto a ello, se operó con el supuesto que la información y transparencia del mercado serían elementos necesarios y suficientes para la regulación de la oferta y demanda académica y ocupacional.

La desconcentración se aplicó participando las dos grandes universidades del Estado (en ese entonces la Universidad de Chile y la Universidad Técnica del Estado), integrando sus sedes en provincias y generando universidades regionales derivadas. En tal sentido, se suponía que la mayor autonomía para administrar los recursos de los establecimientos en las regiones y la competencia entre instituciones, dinamizaría el sistema y redundaría en un mejoramiento cualitativo de la formación de profesionales.

Con la legislación de los ochenta surgió una diversificación estratificada de la educación post-secundaria, estableciéndose tres niveles de instituciones jerarquizadas:

- universidades (Ues), autorizadas para otorgar postgrados y títulos profesionales que requieren previamente la licenciatura;
- institutos profesionales (Ips) autorizados a otorgar títulos profesionales sin licenciatura, y
- centros de formación técnica (CFTs) que pueden otorgar cualquier título técnico.⁽²⁾ Además se incentivó a las universidades existentes en ese entonces para que se concentraran en doce carreras de mayor prestigio y se desprendieran de las que no les competían.

Quienes idearon la reforma de la Educación Superior chilena de comienzos de los años ochenta, tenían una conceptualización algo distinta del sistema respecto a lo que se fue dando en la práctica.. Inicialmente, se pensaba que las Ues constituirían un grupo más bien reducido de entidades de élite que se caracterizarían por realizar investigación y tener programas de post grado vinculados a esta función; los Ips estarían orientados fundamentalmente a la formación de profesionales, mientras que los CFTs estarían destinados a la formación de técnicos de nivel superior mediante carreras cortas de dos años y de fácil adaptación a las demandas del mercado ocupacional.⁽³⁾

Esta conceptualización original cambió por la vía de los hechos. Ya en la legislación de 1981 se actuó con un criterio fundamentalmente docente y se dejó de lado el concepto elitario y tradicional de la universidad compleja. Como consecuencia de ello, y luego de superada la crisis económica hacia fines de los 80, se incrementó la creación de nuevas Ues privadas. Dadas estas condiciones, los Ips han ido perdiendo su espacio propio en el sistema, desperfilándose en alguna medida su especificidad. La tendencia por tanto ha sido que los organizadores de Ips se han constituido en corporaciones dando origen a nuevas universidades.⁽⁴⁾

A su vez, los CFTs que estaban destinados a dictar carreras cortas (cuatro semestres) orientadas a personas con competencias técnicas de apoyo al nivel profesional⁽⁵⁾, han diversificado el espectro de su oferta generando carreras de distintas características curriculares y de diferente duración. Al mismo

² A ellos se suman los Institutos Superiores de las FFAA. Además, existen propuestas de incorporar a los centros académicos independientes (CAIs), que realizan investigación y actividades docentes de nivel de post grado.

³ Incluso algunos pensaban que los CFTs podrían llegar a reemplazar a los técnicos de la enseñanza media con las consiguientes ventajas de costo comparativo. De hecho como medida complementaria se redujo entonces la subvención por alumno a los estudiantes de los dos primeros años de la educación media técnico-profesional.

⁴ A partir de fines de la década de los ochenta, 16 Universidades han surgido de esta forma, manteniendo 14 de ellas los Ips nominalmente abiertos por conveniencias legales. Incluso el propio Estado en 1993 transformó en Ues los únicos dos Ips que tenía a la fecha.

⁵ Para algunas áreas del conocimiento se ha señalado que a los profesionales con una formación científica más amplia les corresponde el diseño de sistemas. En un segundo nivel estarían los profesionales con capacidades para adaptar sistemas a situaciones particulares mientras en un tercer plano estarían los técnicos con capacidad para operar dicho sistema.

tiempo, las Ues mantienen sus carreras técnicas y los Ips han creado también carreras técnicas como una forma de incrementar su matrícula. Es así como a fines de los ochenta aún un 22% de los alumnos de carreras técnicas que estudian en cualesquiera de los tres niveles de la Educación Superior están formándose fuera de los CFTs.

Por otra parte se han ido produciendo estancos competitivos entre los diferentes niveles de la educación superior, lo que ha generado desarticulación del sistema y ha dificultando la continuidad de los estudios basada la educación permanente, que sin lugar a dudas, debiera ser una aspiración de toda sociedad moderna.

De acuerdo a su naturaleza y al tipo de propiedad las instituciones antes señaladas se dividen en estatales y privadas. El Estado actualmente sólo tiene universidades. De ellas, cuatro están en la capital y doce regionales, que resultaron de la fusión de las sedes de las antiguas universidades nacionales.

Entre las entidades privadas se cuentan nueve universidades complejas creadas antes de 1981 y tres derivadas de la Pontificia Universidad Católica. Este conjunto se conoce como "universidades privadas tradicionales" y se caracteriza por recibir aportes del Estado de modo prácticamente idéntico al de las universidades estatales. El resto de las instituciones privadas suman un total de 237. Todas ellas creadas con posterioridad a 1981, entre las cuales se cuentan 42 Ues, 69 Ips, y 126 CFTs. Todas las cuales se centran en la docencia y se autofinancian.

Entre las instituciones privadas se da una gran variedad respecto al tamaño áreas de especialización, disponibilidad de recursos y calidad de la enseñanza. Todas las instituciones creadas con posterioridad a 1981, requieren una autorización oficial para funcionar y están sometidas a un proceso de regulación temporal por un período de seis años prorrogables. Las Universidades e institutos profesionales están bajo la supervisión del Consejo Superior de Educación, organismo descentralizado del Estado conformado por representantes de sector académico, empresarial y de los poderes del Estado. La evaluación de las instituciones se hace mediante un procedimiento de acreditación sobre la base de un proyecto inicial (55 instituciones) o bien mediante sólo la examinación de los estudiantes por una de las universidades tradicionales (45 instituciones). Los centros de formación técnica son en cambio evaluados por el Ministerio de Educación. Hasta la fecha cinco universidades, cinco institutos profesionales y un centro de formación técnica que han logrado su autonomía mediante estos procesos. Para las instituciones tradicionales no existe un sistema de acreditación obligatorio si bien varias de ellas han iniciado este proceso en forma voluntaria.

En síntesis se puede decir que el sistema de educación superior chileno ha llegado a ser desarticulado, diverso, segmentado y heterogéneo. De ahí que opinión de algunos especialistas no existe un sistema propiamente tal.

Evolución de la matrícula y la cobertura

La evolución de la matrícula en la educación superior ha estado claramente influenciada por las políticas económicas han adoptado los diferentes regímenes políticos. En efecto, hasta los años sesenta sólo una élite minoritaria seguía estudios superiores, a pesar que las universidades estatales eran practicante gratuitas.

El gobierno demócratacristiano (1964 -1970) impulsó una reforma educativa y fortaleció el crecimiento de la escolarización, incluyendo el nivel postsecundario. Asimismo se inició un proceso de financiamiento a las universidades privadas existentes en la época (tres católicas, dos creadas por corporaciones de desarrollo regional y una fundación sin fines de lucro) lo que permitió reducir aún más los valores de los aranceles en dichas instituciones. Como efecto se tuvo una tasa de crecimiento anual promedio del 15,26% de las matrícula.

En el gobierno socialista (1970 -1973) se incrementó el esfuerzo por democratizar el acceso a la educación considerada como un derecho para el pueblo. Aumentó el interés por estudiar y la gratuidad de la educación superior, para lo cual el Estado asumió el costo de la educación de todas las universidades tanto las dos estatales como las seis privadas existentes a esa fecha. Ello, entre otras razones, implicó un crecimiento anual promedio de un 24,19% de la población estudiantil universitaria.

En el gobierno militar (1973 -1990), inspirado en una política económica neoliberal se redujo el gasto público y se incrementó el valor de los aranceles en las universidades, si bien se generó toda una política de créditos y becas. Se optó por dar un tratamiento similar tanto a las instituciones privadas como estatales siendo todas impulsadas a tener un criterio de administración eficiente y autofinanciada. Es así como se produjo una clara tendencia a disminuir la matrícula en especial en las universidades del Estado.

A contar de 1981 la nueva legislación promulgada por el gobierno militar implicó la apertura de nuevas instituciones de distinta naturaleza, pero todas privadas autofinanciadas. Estas instituciones menos exigentes en sus condiciones de ingreso permitieron la incorporación a los estudios postsecundarios a una cantidad significativa de jóvenes que no alcanzaban los estándares mínimos de admisión de las universidades tradicionales y que estaban dispuestos a financiar sus estudios. Se produjo entonces un importante incremento en la educación superior generado por el surgimiento de la matrícula en los centros de formación técnica y en los institutos profesionales los que tuvieron un crecimiento anual promedio hasta fines de los ochenta del 12,8% y del 15,2% respectivamente. Cabe señalar que en 1981 las universidades atendían a 118.978 estudiantes, y en las carreras técnicas de la educación no formal extrauniversitaria había 61.552 alumnos. Estos últimos explican la demanda que tuvieron inicialmente los CFT que admitieron 33.221 alumnos en 1982 y que ya tenían 76.695 en 1989

Sin embargo el surgimiento de las universidades privadas nuevas, que requerían un mayor esfuerzo para su constitución no se produjo en forma significativa sino hasta fines de los años 80, mientras que las universidades estatales continuaron reduciendo su matrícula y las privadas tradicionales practicando la mantuvieron constante. Eso explica que el crecimiento promedio anual de la matrícula universitaria fuera de -1,2% para el período 1973 - 1990

Con la llegada del gobierno de la concertación democrática en 1990 se produjo nuevamente una inflexión en la matrícula postsecundaria con una clara tendencia al aumento. Se explica este incremento por un cambio en el comportamiento social, por el creciente interés de estudiar al haberse masificado la educación media con la consiguiente pérdida de su potencial ocupacional, a lo cual se suma el incremento de la oferta educativa del sector privado.

Las tendencias que se han dado a partir de los años 90 son diferentes para los tres tipos de instituciones. Es así como por una parte los CFT han mostrado un decrecimiento de su matrícula en años más recientes y los IP se han mantenido prácticamente constante, mientras que se ha incrementado la matrícula universitaria. En efecto al focalizar la observación en el nivel universitario se constata un crecimiento moderado en las universidades estatales y privadas tradicionales, mientras que se ha producido un aumento significativo de las nuevas universidades privadas que explican la mayor parte del crecimiento del estudiantado universitario de la década de los 90.

El decrecimiento de la matrícula técnica que se observa en las cifras es contradictorio con la estructura laboral de un país desarrollado donde se da del orden de cuatro técnicos por cada profesional, mientras que en Chile se está lejos de esa razón lo cual probablemente implica una situación de subempleo de los profesionales en labores técnicas

La cobertura en la educación post-secundaria en comparación con la población de 18 a 24 años se casi triplicado 1964 y 1996 situación, que por lo demás, se ha dado en la mayoría de los países de América Latina.⁽⁶⁾ En 1964 en la educación superior, se atendía al 3,7% de la población de 18 a 24 años; en 1981 al 11,07% en 1989, al 13,21%; y en 1996, al 21,62,14%.⁽⁷⁾ Cabe indicar como referente que según estimaciones de CRESALC, en 1994 en América Latina y el Caribe, la tasa bruta de escolarización de la población de 20 a 24 años en relación a aquella que asiste a instituciones de "educación superior" correspondía al 20,7%.⁽⁸⁾ Es decir la situación chilena se encuentra dentro de los promedios regionales.

En cuanto a las áreas del conocimiento se observa que en la última década la matrícula ha tendido a disminuir proporcionalmente en el área educación (correspondiendo a 20,58% en 1983 y a 9,80% en 1992)⁽⁹⁾, también en las ciencias básicas (de 3,0% a 2,4% y en tecnología (de 29,5% a 25,7%), mientras que ha aumentado en las carreras de menor costo como las ciencias sociales (de 7,1% a 12,0%) y en administración y comercio (de 15,9% a 20,5%). Todo ello ha redundado a que en la actualidad existan 73 carreras de Ingeniería Comercial, 42 de Derecho, 39 de Psicología y 37 de Periodismo a lo largo del país. De ellas, el 75% se imparten en las Ues privadas creadas con posterioridad a 1981. Este crecimiento más que ajustarse a la lógica del mercado o los requerimientos de la modernización del país, obedece a "modas" y al crecimiento de la oferta en carreras que no demandan gran inversión.

La composición varía si se analiza la situación de las Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica. En 1992, la matrícula de las Universidades se concentró en las carreras tecnológicas (25,83%); los Institutos Profesionales, en Administración y Comercio (24,85%) y los Centros de Formación Técnica, fundamentalmente, administración y comercio (47,37%) y en carreras tecnológicas (30,50%).

Los datos de distribución por sexo indica que existe bastante equiparidad. En efecto según datos recientes un 51,8% de los titulados del sistema son mujeres, proporción que es levemente mayor en los Ips y los CFT Un análisis para las diferentes áreas del conocimiento indica que la mayor diferencia se produce en el área de las tecnologías, donde la matrícula masculina supera en una proporción considerable a la femenina. En cambio, la matrícula femenina es mayor en al área de la administración, la educación, la salud y las humanidades. En el resto de las áreas prácticamente no hay diferencias entre la proporción de hombres y mujeres.

Variaciones en la Estructura del Financiamiento a la Educación Superior

En términos de aporte financiero, la educación superior refleja una pérdida de importancia relativa a través del tiempo en el sector educación Este cambio fue impulsado con fuerza a partir de 1976 en que fue política de gobierno militar al aumentar el aporte relativo a educación básica a expensas de la educación superior, dado que a ésta accedía sólo una elite que podía autofinanciarse⁽¹⁰⁾. esta política se ha mantenido e incluso se ha reforzado durante el gobierno de la concertación democrática . En efecto,

⁶ A pesar del importante incremento que ha tenido la matrícula en la Educación Superior en los últimos años, la proporción de estudiantes por cada 100.000 habitantes en Chile (2.144) es aún algo inferior a la que presentan otros países de la región, con un nivel de desarrollo similar, tal como acontece con Argentina (3,293); Venezuela (2,847); Costa Rica (2,548) y Uruguay (2,367). Igualmente, es inferior si se compara con países de mayor nivel de desarrollo como USA (5,678), Francia (3,242), España (3,007), Italia (2,656), Japón (2,328) y Reino Unido (2,192) UNESCO, Anuario Estadístico 1993. París, UNESCO, 1993. Cuadro 3.10. pág. 3.232.

⁷ Ver Anexo Cuadro N° 10 y 11 y Gráfico N° 9.

⁸ "García Guadilla Carmen Situación y principales dinámicas de transformación de la Educación Superior en América Latina CRESALC/UNESCO Caracas 1996.

⁹ Ello se puede explicar por la caída de los salarios reales de los profesores a través del tiempo lo cual estaría incidiendo en el interés de los estudiantes por seguir estas carreras. Por otra parte, no existe una significativa renovación generacional del profesorado y es escasa la creación de nuevos puestos de trabajo en este sector.

¹⁰ Ver González, L.E. y Espinoza, O. " La experiencia del Proceso de Desconcentración y Descentralización Educativa en Chile 1974-1989 MINEDUC Junio de 1993

mientras en 1970 captaba el 29,10% del aporte fiscal a educación, llegó a 18,6% en 1990, crecieron levemente a 21% en 1993 y ha continuado descendiendo hasta llegar al 14,50% en 1997.(los datos anteriores a 1990 se consignan de una fuente diferente y pueden haber pequeñas variaciones con los posteriores a 1990)

Las instituciones que reciben aportes del Estado es decir las universidades estatales y las privadas tradicionales en la actualidad cubren en promedio del orden de un 50% de su presupuesto con estos aportes. El resto lo financian en un 30% con el cobro de los aranceles y matrícula y un 20% con la venta de servicios.

Los aportes del Estado se concentran básicamente en las universidades más tradicionales que, por su estructura histórica, tienen una gran cantidad de académicos de jornadas completas que, en su mayoría, son docentes de una larga trayectoria laboral (la edad promedio de estos académicos supera los 50 años). En efecto, tanto en las Ues estatales como en las privadas tradicionales que reciben aportes del Estado, tenían a comienzos de los años 90 un total de 18.139 docentes de los cuales 8.342 eran de jornada completa, 2.685 tienen media jornada o más y 7.112 docentes estaban contratados por horas. Por cierto, el mantener una planta estable y sobredimensionada de académicos, tiene un costo elevado y, el reducirla implica un gasto igualmente alto que las instituciones no están en condiciones de solventar.

La distribución y los costos por alumno ha sido bastante dispar entre las distintas entidades del sistema. Por ejemplo, en el año 1986, la U. de Valparaíso tenía 7,5 alumnos por docente de jornada completa equivalente (JCE) que corresponde al total de horas contratadas dividida por el número de horas de un jornadas completa,, con un gasto anual por estudiante de \$253.000 (esto es U\$617); la U. de Chile mostraba cifras parecidas, con 5,5 alumnos por docente de JCE y un gasto por estudiante de \$262.000 mientras que, por otra parte, la U. Católica de Valparaíso tenía 13,5 alumnos por cada docente de JCE con un costo de \$ 150.800 por alumno y, la U. de Santiago tenía 19,5 alumnos por cada JCE con un gasto por estudiante de \$143,600 (¹¹).

Los aportes del Estado a las instituciones de Educación Superior - considerando el presupuesto de la Educación y el de ciencia y tecnología- se consignan en tres grandes rubros: fondos de desarrollo institucional (que para 1993 eran de 66,9%), fondos destinados a los estudiantes (de 18,9% en el mismo años)y fondos concursables proyectos (de 14,2% para el año señalado) (estas cifras han variado un poco en años posteriores)

En 1993, el 54,9% correspondieron a fondos fijos no concursables, de carácter histórico que no contribuyen a promover la eficiencia y la productividad. Estos fondos de asignación fija, han ido disminuyendo paulatinamente en los últimos años ya que en 1989 representaban el 60,6% (¹²).

En los años citados, un 26,2% de los fondos se asignaron por la vía de concursos o criterios tendientes a promover la calidad, la eficiencia y la competitividad. Entre estos aportes se encuentran los concursos para proyectos de investigación y los aportes a los mejores postulantes de los cuales se concentra casi la mitad (45%) en las tres universidades más grandes de la capital a las cuales asisten los estudiantes de más altos ingresos. Un 19,8% de los fondos fueron asignados a becas y aportes complementarios del Estado al Crédito que otorgan las Ues a sus estudiantes.

Conviene destacar que estos fondos están orientados a fomentar prioritariamente la equidad. Sin embargo, los análisis de la distribución de estos créditos muestran no es tan así. A los créditos sólo pueden acceder los estudiantes de las Ues con aportes- cuya matrícula representa sólo un 54% del estudiantado en la

¹¹ CPU, Tendencias de la Educación Superior. Elementos para un Análisis Prospectivo. Santiago, CPU, 1990. Anexos, Cuadro 14. pág 217.

¹² MINEDUC Educación Superior, Anexo al Compendio de Información Estadística 1992.

Educación Superior⁽¹³⁾- mientras que el resto debe autofinanciar sus estudios. En especial están excluidos de todo acceso a crédito los alumnos de los CFTs que por la duración de las carreras debieran recibir estudiantes de menores ingresos.

Como resultado de este sistema, los estudiantes provenientes de las familias de más altos ingresos tienen asegurada su educación, ya sea porque al recibir una educación media de mejor calidad se aseguran su incorporación a las entidades tradicionales o porque sus padres están en condiciones de financiar sus estudios superiores en una institución privada. En cambio, los estudiantes más pobres difícilmente, por su preparación, pueden ingresar a las universidades tradicionales y, si lo hacen, están obligados a seguir carreras profesionales de mayor duración. Por otra parte, no están en condiciones de financiar sus estudios en entidades privadas para lo cual no disponen de créditos ni apoyo del Estado. Esto se puede comprobar al observar la distribución de los estudiantes por quintiles de ingresos.

Además, los estudios superiores están organizados en Chile de tal manera que resulta bastante difícil estudiar y trabajar en forma simultánea, que es otra forma indirecta de autofinanciamiento, más aún cuando las posibilidades de seguir carreras cortas (de menor costo oportunidad para el estudiante) no permiten con facilidad la continuidad de los estudios de mayor nivel.

Por otro lado, la forma en que se distribuyen los fondos concursables para las diversas instituciones del sistema no favorece a las instituciones localizadas en zonas de menor densidad de población y, que por tanto tienen mayores dificultades tanto para captar un mayor número de estudiantes que permitan amortizar sus costos fijos, como para constituir un cuerpo de académicos de alta jerarquía, quienes de preferencia se concentran en la Región Metropolitana y lugares aledaños.

En síntesis, existe un problema en cuanto al acceso de los fondos y, a los destinatarios que los reciben, en especial de los CFTs todos de carácter privados y autofinanciados, vulnerándose uno de los principios fundamentales en torno al rol del Estado cual es el de promover la equidad social.

Diagnóstico de algunos de los principales problemas de la educación superior chilena

Los problemas de la educación superior chilena son de dos tipos los operativos y los de conceptualización.

Los problemas operativos se pueden estructurar en tres categorías: los de estructura, los de financiamiento y los de regulación.

Entre los principales problemas de estructura se puede señalar :

- La falta de articulación del sistema tanto en relación con la educación secundaria como entre los distintos niveles de la educación postsecundaria. Por ejemplo un egresado de un CFT debe seguir el mismo camino para postular a una universidad o un IP que un egresado la educación media.
- La rigidez de la gestión de las universidades estatales que deben competir mano a mano con el resto de las instituciones privadas tanto tradicionales como nuevas teniendo una serie de restricciones propias de su condición (por ejemplo el estatuto funcionario que establece salarios e inamovilidad y la contraloría nacional que resta agilidad en la gestión), lo cual ciertamente las coloca en una situación desventajosa para su administración.
- El desequilibrio entre las grandes universidades localizadas en la capital y las universidades regionales que deben competir teniendo menos tradición y menos oportunidades para atraer académicos

¹³ MINEDUC, Educación Superior. Anexo al Compendio de Información Estadística 1992.

destacados y deben seleccionar a sus estudiantes de una población más reducida.(el 39,4% de la población se concentra en la Región Metropolitana según el último censo de 1992)

Entre los principales problemas de financiamiento se pueden señalar:

- La falta de oportunidades de créditos para los sectores medios de la población, ya que los límites para optar a un crédito o beca son bastante bajos.
- La dificultades para apoyar económicamente a los estudiantes más pobres, ya que a pesar de los esfuerzos realizados no se logra un distribución óptima
- El deterioro relativo que ha tenido el presupuesto de educación superior en relación a los otros niveles educativos, ya que se ha estimado que éste debiera ser del orden del 20% del total del presupuesto en educación Eso se explica por los esfuerzos del Gobierno por impulsar un reforma radical en la educación básica.
- Las dificultades para establecer prioridades en la asignación de recursos públicos. Ello se expresa en una excesiva proporción de fondos fijos sin exigencias de rendimiento y calidad y sin distinción de funciones (de investigación docencia y extensión), lo cual genera situaciones injustas tanto entre instituciones grandes y pequeñas como en el menor beneficios que reciben algunos sectores que lo requieren con mayor prioridad(por ejemplo carreras de baja rentabilidad privada y alta rentabilidad social o el área de las ciencias y los post grados). Ello se da en el marco de una fuerte controversia entre quienes en un extremo sostienen que el Estado debe garantizar un adecuado financiamiento de las universidades estatales y en el otro quienes piensan que la totalidad de los fondos sean concursables con el fin de privilegiar a la institución que sea más eficiente en la prestación de servicios y en el uso de los recursos ya sea estatal o privada.

Entre los principales problemas referidos a la regulación se pueden señalar

- Las imperfecciones de la legislación con que operan los organismos reguladores (Ministerio de Educación y Consejo Superior de Educación) y la carencia de un sistema único y homogéneo de supervisión y evaluación (son diferentes para los distintos tipos de instituciones y coexiste en relación a las instituciones privadas nuevas un proceso de examinación por universidades tradicionales que es menos exigente y un proceso de acreditación que es mas integral y mas requeriente, lo cual ha redundado en una heterogeneidad y en diferencias significativas de calidad
- El temor de las universidades privadas a que el intervencionismo del Estado limite su autonomía, la libertad de cátedra y la capacidad de innovación y de competitividad.. Asimismo el temor a la subjetividad de los evaluadores externos, que a pesar de estar capacitados para realizar sus funciones estén muy apegados a las experiencias de las universidades tradicionales
- La falta de un adecuado sistema de información publica sobre las instituciones y las carreras que se imparten, lo que es una de los pilares fundamentales de un sistema de libre mercado como el que opera en la practica en la educación superior.
- La carencia de organismos especializados que regulen el cumplimiento de las normativas y acojan, los reclamos de los usuarios.
- La carencia de un sistema de acreditación de carreras e instituciones para las universidades tradicionales y autónomas

Los problemas de conceptualización son ciertamente más difíciles de enfrentar y en la mayoría de los casos no sólo corresponden a una situación del país sino a una crisis de la institución universitaria a nivel mundial.

En tal sentido se denota una crisis de identidad y de claridad de la misión de la universidad con una mirada prospectiva y autopoyética. Las instituciones de educación superior y en especial las universidades se han mantenido con una visión introspectiva tratando de optimizar su funcionamiento con un modelo que responde al sociedad industrial sin saber bien como adaptarse a los requerimientos de una cultura postmoderna y los cambios profundos que han ocurrido en su entorno. Se suma a lo anterior a que varias de las funciones que eran exclusivas de la universidad son ejercidas actualmente fuera de ellas. Es así como se hace docencia en investigación en las empresas, se trabaja en centros especializados en investigación de punta y la extensión concebida tradicionalmente como un servicio gratuito a la sociedad se ha transformado en consultorías y ejecución de proyectos como una forma mas de autofinanciamiento. Todo ello en detrimento de su función generadora de conocimientos y de transformadora de la cultura y como entidades garantes de los valores fundamentales para una adecuada convivencia y como promotoras de un desarrollo con equidad. En síntesis las universidades buscan ser empresas eficientes, que responden a los servicios solicitados con una lógica de mercado y no entidades señeras y proactivas que contribuyan a construir un futuro con mejor calidad de vida para toda la población.

En el caso chileno, se suma a lo anterior las dificultades para diferenciar los distintos tipos de instituciones de educación superior ya que en la práctica el hecho de ser universidad no implica que se realicen las funciones propias de docencia, investigación y extensión. En tal sentido no siempre resulta fácil distinguir un IP de una universidad y algunos centros de formación técnica no se condicionen de su condición de entidades postsecundarias.

Además no existe suficiente claridad respecto al rol del Estado en la educación superior, lo que por cierto está mediado por concepciones valóricas y políticas diferentes de distintos sectores. En este contexto se requiere de mucho mas reflexión conceptual para establecer las particularidades que son excluyentes de las universidades estatales y del cual debe ser la responsabilidad y el comportamiento de Estado frente a ellas en comparación con las entidades privadas.

En el caso chileno la legislación de comienzos de los ochenta tuvo una intencionalidad coherente con la lógica del modelo económico y con las condiciones del gobierno militar de ese entonces. Sin embargo, a pesar han ocurrido cambios importantes en el país, ellos no se han reflejado a cabalidad en las políticas y en las orientaciones que se han generado a partir del gobierno de la concertación democrática.. El hecho que hasta 1997 se mantenga aun vigente la misma legislación del gobierno militar se explica en parte por las dificultades de modificar una ley orgánica constitucional que requiere una amplia mayoría parlamentaria que no ha sido posible de conseguir. En efecto se han hecho tres intentos de modificar dicha legislación (en 1990 en 1994 y recientemente en 1997 motivado por un prolongado paro estudiantil) sin resultados concretos.

En la practica se sigue operando en educación superior con una lógica de mercado, que se aplica en forma bastante imperfecta ya que falla en algunos de sus `supuestos básicos como son la equiparidad de la competencia, la transparencia al publico y la disponibilidad de información adecuada del cliente. Por otra parte la lógica de mercado que opera en términos comerciales funciona con un desfase de varios años en educación de modo que el ajuste entre la oferta y la demanda educativa no necesariamente corresponde a una equivalencia unívoca con repuestas que se deben dar a las demandas sociales en un futuro predecible

Comentario final

Con la descripción de la situación de la educación superior chilena, que muchas veces se tiene como ejemplar para países con similar nivel de desarrollo no se pretende tener una visión negativa, sino por el contrario se trata de llamar la atención para impulsar una revisión profunda de la educación superior.

Cabe señalar que el gobierno chileno y las propias instituciones han hecho importantes esfuerzos por establecer cambios y por respuestas a los problemas planteados. Por ejemplo, se han establecido indicaciones normativas para renovar los estatutos de las universidades estatales, se han establecido programas de apoyo especiales para las universidades regionales, se organizó un sistema de formulario único para las postulaciones a créditos y becas con el fin de hacer más equitativa la distribución, se han abierto recientemente créditos bancarios privados con apoyo del Estado para los sectores de clase media, se han incrementado los fondos concursables para desarrollo institucional y de investigación científica, se ha incrementado el número de becas de postgrado, se ha fomentado el trabajo de acreditación de algunas carreras como medicina, ingeniería y contabilidad, se ha velado por mantener las exigencias de ciertos estándares mínimos y se ha apoyado el desarrollo de las nuevas instituciones, y se ha entregado al público al menos alguna información básica sobre las características de las instituciones postsecundarias.

Por su parte las entidades de educación superior, en especial las universidades tradicionales han realizado ingentes esfuerzos por mantener sus criterios de excelencia a pesar de las reducciones presupuestarias lo cual ha implicado transformaciones importantes para lograr mayor eficiencia en su gestión y diversificar las fuentes de financiamiento.

Sin embargo queda una tarea inmensa por realizar cuyos principales gestores deben ser las propias instituciones. Desde la perspectiva de las entidades se trata de repensar la universidad y la educación superior y llevar a cabo toda una labor de reingeniería. Desde la perspectiva del Estado se requiere también reestudiar las proyecciones del sistema y precisar las orientaciones globales que marquen los derroteros en contexto del desarrollo del país, sin lesionar por ello el derecho a la autonomía responsable de las instituciones.

**% APORTE FISCAL DESTINADO A EDUCACIÓN SUPERIOR
EN RELACIÓN AL APORTE TOTAL AL SECTOR EDUCACIÓN 1969-1997**

| AÑO | % APORTE FISCAL A EDUC SUPERIOR. |
|------|----------------------------------|
| 1969 | 25,50 |
| 1970 | 29,10 |
| 1971 | 30,70 |
| 1973 | 39,30 |
| 1974 | 47,50 |
| 1975 | 40,70 |
| 1981 | 27,75 |
| 1989 | 21,80 |
| 1990 | 20,71 |
| 1991 | 21,61 |
| 1992 | 21,68 |
| 1993 | 21,01 |
| 1994 | 18,64 |
| 1995 | 17,31 |
| 1996 | 14,81 |
| 1997 | 14,50 |

Fuentes: Latorre Carmen Luz Op cit cuadro 25 hasta 1990 y a partir de 1991 datos de la División de Educación superior del MINEDUC

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS APORTES ESTATALES (1993)

| FONDOS | ACCESO A LOS FONDOS DEL ESTADO | | | |
|------------------------|---|--------------------------------|-------------------------|-------|
| | Solo Ues de Rectores y ex sedes PUC | Consejo de Rectores y ex sedes | Todas las instituciones | TOTAL |
| Institucionales | AFE 47,6 ADI 4,1 Compensatorios 3,2 | | AFI 12,0 | 66,9 |
| De apoyo a Estudiantes | Complemento acreditados y becas 18,0 | | becas de reparacion 0,9 | 18,9 |
| Concursables | FONDEF 6,8 | | FONDECYT 7,4 | 14,2 |
| TOTALES | 79,7 | | 29,3 | 100,0 |

Total de fondos presupuestados para 1993 \$98.664.703.000

Fuente: MINEDUC, Educación Superior. Anexo al Compendio de Información Estadística 1992.

Nota: AFD Aportes fiscal directo de carácter institucional, ADI fondos especiales para el desarrollo institucional, AFI Aporte fiscal indirecto que se cancela por alumno a las instituciones que capten los 27.000 mejores estudiantes de la promoción, Fondef Fondos concursables para proyectos de desarrollo en combinación con el sector productivo, Fondecyt Fondos concursables para investigación sobre la base de proyectos individuales.

Distribución del Crédito Universitario por quintil de ingreso familiar

| | QUINTILES DE INGRESO |
|--|----------------------|
| | |

| | | | | | |
|------------------|------|---------------|-------|---------------|------|
| | alto | medio alto | medio | medio bajo | bajo |
| % beneficiarios | 17,6 | 18,5 | 17,8 | 22,9 | 23,2 |
| % monto recibido | 25,4 | 18,8 | 20,2 | 18,4 | 17,8 |

Fuente: Larrañaga Osvaldo, Financiamiento Universitario y Equidad en Chile
Universidad Católica Cuadernos de Economía # 88 Dic 1992. Cuadro 11, pág. 458.

Distribución de la población estudiantil en la educación superior
por quintiles de ingresos

| | | | | | |
|----------------|-----------|----------|------|------|---------|
| | U Privada | U Tradic | IPs | CFTs | U Deriv |
| Quintil I y II | 4,2 | 17,7 | 15,3 | 22,9 | 28,2 |
| Quintil Iv y V | 86,5 | 63,5 | 67,5 | 51,0 | 54,9 |

Larrañaga Osvaldo, Op. Cit. Cuadro 7, pág. 451.

**TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL PROMEDIO
EDUCACION SUPERIOR**

| PERIODO | % CREC UES | % CREC I.- PROF | % CREC C.F.T. | TOTAL SISTEMA |
|-----------|------------|--------------------|------------------|------------------|
| 1964-1970 | 15,26% | - | - | 9,50 |
| 1970-1973 | 24,19% | - | - | |
| 1973-1990 | -1,19% | 15,22 | 12,80% | |
| 1990-1994 | % | 9,05% | 3,06% | |
| 1994-1996 | | | | |

Nota Para los Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica, el período es 1980-1990.
Fuente: Carmen Luz Latorre, Desarrollo de la Educación en Chile entre 1964-1993 Una
lectura de las Cifras. Santiago, PIIIE Diciembre de 1993

**MATRICULA POR TIPO DE INSTITUCIÓN POR ÁREA
DEL CONOCIMIENTO AÑO 1983 y 1992**

| ÁREA CONOCIMIENTO | UES | I.P. | CFT. |
|-------------------|-------|-------|-------|
| <u>1983</u> | | | |
| Agropecuaria | 5,66 | 2,42 | 1,92 |
| Arte/Arquitectura | 3,94 | 2,80 | 6,20 |
| Cs.Básicas | 4,29 | 1,26 | 0,65 |
| Cs.Sociales | 8,95 | 5,82 | 2,73 |
| Derecho | 3,35 | - | - |
| Humanidades | 5,76 | 1,30 | 3,42 |
| Educación | 18,14 | 56,52 | 4,35 |
| Tecnología | 31,48 | 14,15 | 33,68 |
| Salud | 12,33 | 0,84 | 3,84 |
| Adm/Comercio | 6,10 | 14,89 | 43,21 |
| <u>1992</u> | | | |
| Agropecuaria | 9,04 | 8,15 | 8,08 |
| Arte/Arquitectura | 5,02 | 12,99 | 5,11 |
| Cs.Básicas | 3,54 | 0,53 | 0,76 |
| Cs.Sociales | 14,20 | 20,60 | 2,02 |
| Derecho | 7,03 | - | 0,56 |
| Humanidades | 7,22 | 1,89 | 1,11 |
| Educación | 12,56 | 13,83 | 1,13 |
| Tecnología | 25,83 | 17,30 | 30,50 |
| Salud | 7,89 | - | 3,35 |
| Adm/Comercio | 7,66 | 24,85 | 47,37 |

Fuente : Latorre Carmen Luz Op cit Cuadro 24