

UNIVERSIDADES:  
LA INSTITUCIÓN AMENAZADA

1998

Rodrigo Alvaay  
Editor

## DESCRIPCION DE LOS SUBSISTEMAS DE EDUCACION SUPERIOR EN CHILE: SUS INCONSISTENCIAS

*Luis Eduardo González*

En Chile, clara y orgánicamente, hay tres niveles de educación superior bastante bien definidos: los Centros de Formación Técnica, los Institutos Profesionales y las Universidades, éstas, de muy distinta naturaleza. La legislación se basa en una innovación que hizo el gobierno militar en diciembre de 1980, en decretos sucesivos dictados en los primeros meses del año 81 y ratificados con carácter de Ley Orgánica Constitucional el 10 de marzo de 1990. Cabe señalar que el 11 de marzo de ese año la Junta dejó el poder.

Daré algunas cifras indicativas del número de instituciones y de matrículas para ubicar el marco general.

Los Centros de Formación Técnica en Chile son hoy 126. En el año 1990 eran 161; eso quiere decir que han disminuido los Centros de Formación Técnica que forman a los jóvenes en carreras cortas de dos años y medio, en general; hay excepciones, pero esa es su característica. Todos esos centros son privados, no hay ningún centro estatal y sólo uno de éstos 126 es autónomo, es decir, ha recibido de parte del Estado cierta garantía de que es un organismo serio; uno de 126, es el caso de INACAP. La matrícula desde el año 90 al año 91 ha aumentado, pero no sustantivamente, sino de 73 mil estudiantes a 77 mil. Cabe señalar que en los años 70, antes que se creasen formalmente estas instituciones, en la educación no formal, en la capacitación profesional de nivel post secundario había alrededor de 66 mil personas. Es decir, lo que se hizo, con la ley, fue tomar a la

gente que se formaba en organizaciones, academias e instituciones fuera de las universidades y formalizarla. Y hoy la matrícula, si uno piensa en términos de población, más bien ha bajado en cobertura.

El segundo nivel, el de los Institutos Profesionales, está diseñado para entidades que forman sólo profesionales de cuatro o cinco años. En el año 1990 había 79 instituciones, en el año 1996 había 69, o sea, han disminuido y la matrícula en términos de cobertura se ha mantenido de 33.500 a 38 mil persona en 1996. Es interesante decir que había dos instituciones estatales de este nivel que pasaron a ser Universidades.

Tampoco hay ninguna institución del Estado en el nivel de institutos profesionales. Esto es bastante indicativo, porque significa que es el Estado, que ha mantenido y ha diseñado una política estructurada en tres niveles, quien no la ha respetado, no la ha incentivado ni ha puesto modelos ni ha creado instituciones que podrían servir de referente. Es decir, el Estado entra en contradicción con sus propias políticas. La política es de mantener, sin embargo, estas divisiones.

El tercer nivel es el nivel de las universidades. Habría que hacer una distinción bastante importante, porque hay universidades que son distintas. En primer lugar están las universidades estatales. En Chile había sólo dos universidades estatales hasta 1980; con la ley del año 80-81 estas dos universidades se unen en sus sedes de regiones y pasan a ser inicialmente 12, posteriormente 14. Hay trece regiones en el país y una sola región no tiene universidad del Estado, las demás tienen estas universidades que surgen de la fusión de las dos universidades tradicionales. Estas nuevas pasan a llamarse universidades derivadas o universidades regionales, manteniéndose las dos universidades anteriores. Una es la Universidad de Chile, que mantiene su tradición, pero que de alguna manera se reduce y se concentra en Santiago y la Universidad Técnica del Estado, que pasa a ser Universidad de Santiago. La idea en ese tiempo era la de una

universidad regional para Santiago. Después se han creado otras dos universidades estatales en Santiago, que son la transición de los institutos profesionales a universidades. En total, hay 16 universidades estatales, doce en regiones y cuatro en Santiago. La matrícula ha variado un poco, ha crecido algo: de 68 mil a 89 mil alumnos entre 1989 y 1996.

Junto con esas universidades, hay otras 9 que forman parte de un sector de universidades privadas que existían antes del año 1981. Dichas universidades tradicionales privadas reciben el mismo trato que cualquier universidad estatal desde el punto de vista financiero y compiten de igual manera, con la desventaja que las universidades estatales tienen contraloría y la normativa de una institución del Estado que las rigidiza en su gestión. De estas tres universidades surgieron otras tres derivadas, ya que una de ellas, la Universidad Católica de Chile, terminó la sede y creó en su lugar tres universidades independientes, con lo cual se llega a nueve universidades. En ese sector también la matrícula ha crecido, aunque no mayormente: de 50 mil a 62 mil estudiantes en esta década.

Está, también, el conjunto de universidades particulares. Existe una gran heterogeneidad, pero en general estas universidades particulares pagadas son todas creadas después de la ley del año 81 y, concretamente, entre el año 1988 y 1990, es decir, los dos últimos años de la junta militar. Con posterioridad al año 1990 no se han creado nuevas universidades. Es decir, había 40 instituciones privadas en el año 90, en el año 96 había 45. No hay una gran variación y de las 40 unas 30 son del período 88-90. En este sector sí se produce un crecimiento sustantivo de la matrícula: de 20 mil estudiantes se pasa a prácticamente 60 mil en el período 90-95. Es decir, ahí es donde está el gran crecimiento de la educación post secundaria y ese crecimiento se debe a la oferta, a la agresividad y a la permisividad en los accesos.

Todas las demás las universidades, tanto privadas tradiciona-

les como del Estado, requieren de una prueba nacional, la Prueba de Aptitud Académica, que es el examen de admisión de la Universidad de Chile, utilizado por todas las universidades como medio de admisión; en cambio, las privadas no tienen un mínimo de puntaje, son de libre acceso y el requisito solamente es pagar. Sin embargo, todas las universidades, tanto fiscales como privadas tradicionales y estas nuevas privadas, así como los centros de formación técnica y los IP, son pagados; cada alumno tiene que cancelar, algunos con créditos o con becas, pero todo el mundo tiene que pagar. Eso es general.

En síntesis y en forma muy breve, quiero señalar cuáles son las tres áreas -problema en las universidades en Chile, y voy a referirme a ellas desde el punto de vista operativo del Estado o del sistema, por así llamarlo.

La primera área-problema es la de la estructura y hay cuatro o cinco elementos que se señalan usualmente:

El primero es la falta de articulación del sistema. Quienes lo idearon, pensaron que las universidades serían instituciones donde habría postgrado e investigación, que serían lo mismo que las universidades de investigación en Estados Unidos o lo que se llama universidades completas o diversificadas o universidades complejas. Eso en la práctica no ha ocurrido y sólo las grandes universidades tradicionales hacen investigación, las demás, prácticamente dos o tres, sólo un poco y el resto nada. Ninguna de las privadas hace investigación. Tampoco han logrado articularse, de tal manera que alguien que ingresara a un centro de formación técnica, pudiera pasar luego a un instituto profesional y posteriormente a un postgrado en una universidad. Eso hoy día no existe; cada uno compite bastante agriamente, incluso entre las mismas universidades estatales.

El segundo elemento es el de la gestión de las universidades estatales que deben competir con todo el resto. Pero están sujetas a una serie de restricciones dadas por las normativas legales de toda institución estatal, el estatuto de los empleados fiscales, la contraloría,

lo que significa el control sobre los presupuestos, en fin. Eso hace que deban competir por fondos en condiciones muy desventajosas y sus estatutos son los mismos del año 81.

El tercer elemento es el de las universidades regionales que deben competir también con las universidades centrales en forma muy desmedrada, porque obviamente, llevarse a un doctor en ciencias físicas a Magallanes ya es muy difícil; Magallanes está a dos mil quinientos kms. de Santiago, y Punta Arenas es una ciudad relativamente pequeña. Para encontrar a alguien cuesta mucho, pero una vez que lo encuentran hay que ofrecerle el triple de lo que se le paga en Santiago. Sin embargo, el presupuesto, toda la forma de administración y la forma en que compiten estas universidades regionales es la misma que en las universidades centrales, lo cual genera una dificultad administrativa mayor.

El cuarto elemento tiene que ver con el rol del Estado; pienso que eso no está claro, ni en las políticas ni en el ánimo, incluso, del ambiente político. No hay claridad de cual es el rol del Estado en la Educación Superior chilena y eso significa, por ejemplo, que las universidades estatales chilenas son tratadas igualmente que las privadas. Porque nadie sabe cual es el rol del Estado, salvo apoyar algo el financiamiento. Es el tema al que me voy a referir a continuación.

La segunda área - problema es la del financiamiento:

En Chile, el año 1982, a raíz de las políticas fiscales neoliberales, el financiamiento cayó drásticamente (ver Daniel Uribe). Es decir, entre el año 1982 y el año 1986 se redujo prácticamente a la mitad. Eso significó que para mantener cierto nivel de funcionamiento normal, las universidades de todo tipo, privadas o estatales, tuvieron que obtener un autofinanciamiento por su cuenta. Para ello incrementaron las matrículas, las colegiaturas y los aranceles hasta tal punto que hoy día las universidades del Estado y las universidades privadas cobran prácticamente lo mismo. En segundo lugar, redujeron las plantas, en dos o tres años, y han seguido reduciéndose;

la cantidad de profesores de jornada completa hoy día es relativamente rara en las universidades, lo normal es contar con un profesor de filosofía que corre en veinte universidades privadas para completar tres cuartos de jornada y vivir prácticamente de la docencia. Eso significa, obviamente, un deterioro de la investigación.

Hoy día en la Universidad de Chile, por tomar un prototipo, hay una discusión de cuánto le financia el Estado y el Rector dice: mire, el Estado me financia el 20% de mi presupuesto. Desde su perspectiva es verídico, pero no es tan cierto si uno toma todos los fondos fiscales. Empero, los fondos que antes eran el 100% de ese presupuesto hoy día son el 20% y hay otro 28% de presupuesto de la Universidad de Chile que se financia por la vía de fondos concursables. Hay un gran fondo que se llama fondo de investigación en ciencia y tecnología, FONDECYT, el cual se distribuye principalmente entre las cinco o seis grandes universidades, que son las que más obtienen de ese presupuesto. Alrededor de un 13% del financiamiento de la Universidad de Chile viene por esa vía, que antes no era concursable sino que se entregaba directamente.

La otra línea de financiamiento es por las becas y el crédito. Hoy en Chile casi nadie tiene beca completa, sino que tiene una beca parcial y un crédito fiscal que debe reembolsar al Estado por la vía de las propias universidades. El Estado da garantía de esos créditos y ha creado un fondo inicial para que las universidades los manejen. Eso varía entre las distintas universidades, pero de hecho significa que las universidades consiguen por su cuenta por lo menos la mitad del presupuesto con cobro de matrícula y con venta de servicios. En mayor proporción con matrícula, pero también una cantidad significativa con venta de servicios. Lo que eso implica es que los profesores no están en su oficina, están haciendo proyectos, están viajando para conseguir proyectos. Eso crea de hecho otro modelo de universidad.

Otro problema grave en la línea de financiamiento es que, a

pesar de que hay crédito y becas, están mal repartidos y todos los estudios indican que no sólo estas distribuciones son regresivas, es decir, los obtienen los que tienen más, sino que, además, dentro de las formas de distribución no se logra llegar con los fondos estatales a los sectores verdaderamente más pobres, sin considerar que los sectores verdaderamente más pobres, los marginales, no llegan a la universidad.

Obviamente, estamos hablando de la clase media baja; incluso ahí hay una mala distribución de los ingresos. Por otra parte, para postular a estos créditos, hay que tener un nivel de ingreso tan bajo que la clase media está hoy excluida de estos fondos y recién se están estableciendo mecanismos con la banca privada para generar fondos adicionales. Pero hay un grave problema de financiamiento, que deja fuera de la educación superior a un sector importante de la población. Hoy día, nuestra meta de universidad para todos - de los años sesenta - se cumple, pero universidades para todos los que tienen recursos para pagar, independientemente de sus cualidades intelectuales. Eso es, en síntesis, el gran problema del financiamiento.

La tercera área-problema es la regulación.:

Ya hemos mencionado el problema de la heterogeneidad, especialmente del nivel universitario, pero también en los otros niveles; de la segmentación de las universidades de elite que crean circuitos de elite, que son caras, donde van los sectores más ricos, donde se logran mejores empleos; de las universidades más pobres, especialmente las privadas, de malas condiciones, los IP y los centros de formación técnica que generan circuitos que son reproductores de la inequidad. Ahí hay un grave problema y el Estado en eso no ha intervenido, esa es la verdad.

En la línea de acreditación, vale la pena mencionar que en Chile no existe el sistema de acreditación; hay un sistema de certificación que se llama malamente acreditación, de las universidades privadas creadas con posterioridad al año 1981. Pero, el resto del



sistema estatal y privado tradicional no tiene ningún tipo de control o de autocontrol. Sin embargo, el propio sistema ha generado experiencias y hay varias universidades que han iniciado procesos por iniciativa propia; hay también intentos de regular programas de postgrado. Existe una comisión que está haciendo estudios en Medicina, en Ingeniería, en la Escuela de Contadores. En fin, hay algunas experiencias, pero como norma jurídica, por lo menos, no hay nada.

Se supone que toda la lógica del mercado funciona sobre la base de la información y la que hay en Chile es pésima: no hay información adecuada. Venden sus carreras por la vía de la propaganda, tanto las entidades públicas como privadas compiten y tratan de lograr la mayor cantidad de alumnos y los mejores alumnos. Y eso distorsiona absolutamente el mercado. Por ejemplo, hay 70 universidades y 74 escuelas de Ingeniería Comercial, es decir, hay más carreras que universidades, contando las carreras diurnas y vespertinas en un área que en Chile es importante.

El Estado, por esa idea de la autonomía, no interviene. Pero no es por respeto a la autonomía universitaria, sino la idea de no inmiscuirse en la propiedad privada. Aparece el gran temor que significó todo el problema del año 73 y toda la intervención militar en Chile; ese temor es tan grande que hoy día nadie, desde el Estado, quiere inmiscuirse en la propiedad privada, y por ese miedo el Estado no avanza y actúa en forma bastante tímida, bastante sutil y muy poco seria. Por ejemplo, no hay ningún organismo que recoja los reclamos de los estudiantes; lo único que puede hacer un alumno o alumna es dejar de pagar o retirarse, pero si una universidad estafa a un estudiante, éste tiene que ir a los Tribunales de justicia y demorar-se dos o tres años. Imagínense a un estudiante pobre pagando un abogado durante tres años para que le demuestre que lo estafaron; no hay otra manera de hacerlo.

La discusión política de esto ha sido muy difícil en el Congreso. La idea es que en este nivel se legisle sobre un proceso de evalua-

ción, de certificación, en que la evaluación finalice con alguna forma de certificado donde se indique que se ha pasado de una etapa a la siguiente. La idea es crear, en algún momento, una superintendencia que acoja reclamos y también crear un sistema de información adecuado. Ahora bien, todo eso requiere de financiamiento.

También existe la idea de establecer procedimientos secuenciales, es decir, un nivel inicial de fundación en que la universidad presenta su proyecto y recibe, después de la evaluación de dicho proyecto, una certificación, una licencia para funcionar durante un período de actividad efectiva. Hoy día, lo que existe se llama malamente acreditación y dura seis años, lo que es bastante poco. Para ser serios, este período debería durar unos diez u once años, al cabo de los que se otorga la plena autonomía. Después, una etapa de funcionamiento autónomo que debería de todas maneras ser acompañada de un proceso de acreditación de programas y de instituciones, de departamentos, de facultades. Estos deberían ser los requisitos mínimos exigibles desde el punto de vista del Estado.

Alguien decía que la universidad chilena se quedó en la época industrial y nosotros estamos ahora en la época postmoderna. La universidad se quedó atrás, definitivamente, nos quedamos atrás nosotros como académicos, pues hemos sido incapaces de dar respuestas a los cambios sociales. Más bien tendemos a generar las respuestas reiterativas de los años 70 ó 60 y no a crear nuevos modelos.

Creo que no va a reeditarse, tal vez como antes, el modelo de "la universidad latinoamericana o chilena" que correspondía de hecho a la universidad napoleónica y posteriormente a la universidad departamentalizada, sino que habrá una gran diversidad: la universidad diversa, en pluralidad, esa va a ser la caracterización fundamental. Pero aún así, creo que las instituciones se han quedado con una mirada retrospectiva, han mirado muy poco hacia afuera y hacia el futuro. El académico en general no conoce los documentos que circulan en el ambiente internacional, es bastante poco crítico, no he-

mos tenido la capacidad de dar respuesta a las reivindicaciones de los estudiantes. En definitiva, creo que estamos en una crisis que ojalá conduzca hacia un cambio sustantivo, pero con otra universidad, con otro modelo y no con una reiteración de lo que tenemos ahora.