

**LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION**

**LASA 2003**

**XXIV INTERNATIONAL CONGRESS**

**SESSION TSRP**

**Saturday 12:30 – 2:30 pm**

**LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA EN EL  
TERCER MILENIO:**

**Entre los desafíos y las promesas frente a las contradicciones del  
determinismo económico**

**LA EDUCACION SUPERIOR EN CHILE: EL CAMBIO DE UNA  
UNIVERSIDAD DE SERVICIO PÚBLICO A UNA UNIVERSIDAD DE  
SERVICIO PARTICULAR**

Luis Eduardo González\*

Daniel Uribe Jonquera<sup>+</sup>

**Prepared for delivery at the 2003 meeting of the Latin American Studies  
Association, Dallas, March 27-29, 2003**

---

\* Investigador PIIIE y Consultor Permanente de CINDA

<sup>+</sup> Asesor Programa MECESUP, Ministerio de Educación

## **1.- PRESENTACIÓN**

El crecimiento de la educación de tercer nivel en América Latina es uno de los fenómenos más importantes que ha ocurrido en los sistemas educativos en los distintos países. Este crecimiento se ha dado principalmente por la incorporación de la oferta de la educación superior privada, la cual es de muy diversa naturaleza y calidad.

Este proceso de crecimiento de la oferta privada ha sido particularmente relevante en Chile, donde la lógica de un modelo de mercado se hizo extremadamente fuerte durante el periodo del Gobierno Militar (1973-1990) que la privilegió y la impuso mediante una legislación que se mantienen hasta hoy.

El caso particular de Chile, se pasó de ocho universidades, dos de ellas estatales de carácter nacional, a tener hoy día 63 universidades y un total 231 instituciones de nivel postsecundario. De estas solo 16 universidades son estatales, hay además 9 universidades privadas tradicionales que reciben aportes del Estado, el resto del sistema es totalmente privado<sup>1</sup>.

En 1973 la matrícula era de 146.451 estudiantes con una cobertura del 16.8 %. Un 67% asistía a universidades estatales. Actualmente la matrícula total en el sistema es de 491.478 estudiantes que representan una cobertura del 28,4%. Sin dudas el crecimiento más importante en este periodo se da en el sector universitario privado que hoy concentra el 72% de la matrícula total<sup>2</sup> es decir se ha invertido la proporción entre estatal y privada que existía al año 1973

Dada esta situación, se podría pensar que el cambio más trascendente en este proceso ha sido el de la privatización de la matrícula. Sin embargo, en el caso particular chileno lo más relevante parece ser el cambio de lógica que prevalece la educación superior del país. Esta lógica es por cierto coherente con la concepción neo liberal, y está presente tanto en instituciones estatales como privadas.

Esta lógica que se podría denominar “de eficiencia adaptativa”<sup>3</sup> ha implicado cambiar la orientación tradicional de las universidades chilenas desde un sentido social a otro de satisfacer las demandas particulares.

En este documento se tratará de analizar cómo el cambio de orientación del sistema es lo que prima en la toma de decisiones institucionales por sobre el carácter estatal o privado en las universidades del país. Este análisis se focaliza en las universidades por ser estas instituciones las de mayor trayectoria y relevancia Social.

## **2.- ANTECEDENTES SOBRE EL DESARROLLO Y LAS ORIENTACIONES DE LA UNIVERSIDAD EN CHILE**

### **2.1 La universidad tradicional**

#### Antecedentes históricos

La historia de la educación superior en Chile se remonta a 1622 con la creación de la Universidad de Santo Tomás, que vino a formalizar los cursos que ya se hacían en el convento de la Congregación Dominicana<sup>4</sup>. Dicha Universidad existió hasta 1747, poco tiempo después que se fundara una universidad real.

---

<sup>1</sup> En marzo de 2002 el sistema de educación superior está constituido por 63 universidades, 51 institutos profesionales, 112 centros de formación técnica y 5 instituciones postsecundarias de las Fuerzas Armadas

<sup>2</sup> Este porcentaje baja al 53%, si solo se consideran las instituciones privadas creadas después de la reforma de 1981

<sup>3</sup> González. Luis Eduardo; Rodríguez; Jorge: Población, Recursos Humanos y Educación en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, CEPAL. Documentos docentes 1995

<sup>4</sup> Cabe señalar que conforme a las denominadas “Siete Partidas” que regían en Castilla y en “indias” solo podía instituirse una universidad por mandato del Papa en toda la cristiandad o del Rey en su reino. Ver Bravo Lira Bernardino, Universidad en la Historia de Chile 1622-1992 página 23. Los datos históricos de los párrafos que viene a continuación están extractados de esta publicación.

Durante la Colonia hubo varios intentos para crear otras instituciones de carácter conventual, particularmente en seminarios y en otras órdenes religiosas como los Mercedarios, Agustinos y Jesuitas. Sólo estos últimos lograron conformar la Universidad de San Francisco Javier en 1623 la cual cerró sus puertas junto con la expulsión de esta orden de España y sus colonias en 1767.

Sin embargo, cada vez más se fue incrementando la preocupación y el interés de por crear una universidad real, esto es fuera de los conventos, donde se enseñara además de Arte y Teología -que eran las disciplinas fundamentales de las universidades conventuales- estudios profanos como Derecho, Medicina y Matemáticas. Es así como el Cabildo de Santiago acordó en 1713 hacer presente al Rey de España que *“ por carecer de título correspondiente, los chilenos se veían excluidos de los oficios eclesiásticos y seculares que requerían la posesión de ellos. ... Por falta de medios dejan de remitir a sus hijos a la Real Universidad de San Marcos de Lima... Por esta razón los ingenios de este Reino, que son aplicados en las letras y aventajados en la facultad, se hallan clamoreando por una universidad de letras, de donde saldrán predicadores del Santo Evangelio, para la conversión de tantos indios infieles... y se crearán asimismo, letrados y abogados para los negocios forenses de este reino ”*<sup>5</sup>.

La respuesta del Rey Felipe V demoró hasta 1738 en que se autorizó la creación en Santiago de la Universidad Real de San Felipe en honor al monarca. Dicha entidad se inauguró oficialmente en 1747 y funcionó regularmente hasta 1813 cuando las luchas de la Independencia consolidaron la Nación Chilena.

Con la independencia La Universidad Real de San Felipe pasó a ser parte del “Instituto Nacional” que la subrogó en sus funciones docentes, pero la Universidad se mantuvo otorgando grados académicos hasta 1832<sup>6</sup>.

La Universidad Real de San Felipe, tuvo después de una reestructuración y cambios de denominación, que incluyeron la omisión de la denominación “Real” para finalmente refundarse como de Universidad de Chile en 1843, la cual está vigente hasta nuestros días

En los años que siguieron al proceso de reestructuración universitaria que se produjo con la independencia, se registró un amplio debate acerca del rol y la función que una casa de estudios superiores debería asumir en la sociedad. El movimiento académico laicista planteaba la neutralidad del Estado frente a lo religioso, lo político y lo social cuestión que generó conflictos con la Iglesia Católica. Es así como a fines del siglo XIX, más específicamente en el año 1888, el Obispo de Santiago decide crear la Universidad Católica de Chile que funciona hasta hoy, pasando a ser Pontificia. Se podría decir que nace así la primera universidad privada en el país, si bien la Iglesia en esa época estaba muy ligada al Estado. Otras dos universidades Católicas surgieron en las provincias replicando este modelo. La Universidad Católica de Valparaíso (1928) y la Católica del Norte (1956)

La lentitud del Gobierno central para responder a las demandas zonales motivó a la comunidad de la ciudad de Concepción a crear, en el año 1919, la Universidad de Concepción como la primera entidad académica de carácter regional de Chile. Este modelo se repite después en la ciudad de Valdivia creándose la Universidad Austral de Chile en 1954

En 1952, en los albores del período sustitutivo, el gobierno de Chile crea la Universidad Técnica del Estado (UTE) - actualmente Universidad de Santiago - destinada a proveer de ingenieros y técnicos fuertemente orientados al desarrollo de la industria nacional. La UTE surge como continuadora natural de la Escuela de Artes y Oficios, creada a mediados del siglo XIX. En esta lógica, el consiguiente auge de la educación secundaria técnico profesional llevó, dentro de la misma casa de estudios, a la creación del Instituto Pedagógico Técnico, cuyo rol era formar docentes para la educación secundaria técnica, comercial, industrial y agrícola, sirviendo así a un amplio sector del espectro productivo del país.

---

<sup>5</sup> Bravo Lira, Bernardino Op. Cit

<sup>6</sup> El Instituto Nacional es hoy el principal establecimiento secundario del país

Con una idea similar había surgido anteriormente la Universidad Técnica Federico Santa María (1931) producto de una donación de un acaudalado empresario que, al morir sin descendencia, donó todos sus bienes para la formación de los técnicos e ingenieros que el país necesitaba para el proceso de industrialización

Así se llega a la situación existente en 1973. El Golpe de Estado de ese año afectó drásticamente a la educación superior. De hecho la matrícula se redujo y descendió la cobertura de un 16.8% a un 10,4% a comienzos de los ochenta. En lo cualitativo, se estableció un control militar de las instituciones y se redujeron las ciencias sociales cuyos académicos se refugiaron en centros de investigación independientes.

Sin embargo, no es sino hasta 1981 en que una nueva legislación cambió el perfil de la educación superior en el país, con la división de las universidades nacionales en universidades regionales, la creación de instituciones postsecundarias no universitarias y la autorización amplia para abrir nuevas instituciones privadas. Se inicia así otra etapa que podría denominarse de la nueva universidad

#### Orientaciones prevalentes en la universidad tradicional

Como se puede constatar, desde sus orígenes la universidad chilena tradicional estuvo muy vinculada al Estado, como una forma de atender las necesidades de éste. Durante la Colonia el propósito de la universidad, tanto como conventual como la real, era la formación de profesionales de elite para satisfacer los requerimientos del Estado y de la administración civil y eclesiástica, en función de lo cual se reprodujo el modelo de la Universidad de Salamanca, España.

Es así como en la Universidad de Santo Tomás la mayoría de los catedráticos y de los estudiantes eran criollos (personas nacidas en Chile) y se entendía que la razón de ser de la Universidad era *“proporcionar a los naturales del Reino la posibilidad de acceder a la licenciatura o el doctorado, exigidos para el desempeño de determinados oficios, como las canonjías de las catedrales”*<sup>7</sup>.

La Universidad Real de San Felipe contaba con las mismas facultades que sus homólogas de Lima y México. Esto es, Teología, Filosofía, Derecho, Medicina y Matemática. La Universidad se fundó con once cátedras; tres de ellas perpetuas (Teología, de Cánones y Leyes y de Medicina) y ocho temporales (Matemáticas, Instituta, de Decreto y de Maestro de Sentencias, dos de Artes, y una de lenguas nativas, esto es Mapudungun) Si bien las autoridades eran elegidas por sus académicos, su primer rector fue designado por el Gobernador de la época, lo cual muestra su articulación con el Estado. No obstante esta vinculación estatal, la Universidad Real era autofinanciada

La universidad conventual y la universidad real de los tiempos de la Colonia se caracterizaban por su orientación hacia la docencia y por la figura central del catedrático, quien desempeñaba sus funciones académicas con bastante independencia, dentro del marco de la doctrina católica. La investigación científica, tal como se conoce en la actualidad, solo se incorpora posteriormente sobre la base de la experiencia de la Universidad de Berlín (modelo humboldtiano).

A partir de los procesos de independencia en América Latina y que culminan con la reconquista, se replantea la estructura de la universidad colonial adoptándose el modelo napoleónico que centra la actividad académica en las facultades. La universidad napoleónica se concibe como parte del aparato del Estado y al servicio del mismo. Fue en este modelo que, el gobierno chileno de la época se inspiró para reestructurar totalmente la Universidad Real de San Felipe dando origen a la actual Universidad de Chile.

La Ley que dio origen a la Universidad de Chile, dictada en 1842 establecía como patrono al Presidente de la República quien nombraba al rector en base a una terna entregada por los académicos. En este sentido su vinculación con el Estado era aún más fuerte que el de la Universidad Real. Se señalaba en la época que la universidad justificaba su existencia dentro del orden instituido en la medida que sostenía a la religión y a la patria. Su carácter nacional se especificaba en las palabras de Don Andrés Bello en la ceremonia inaugural,

---

<sup>7</sup>. Sesión del Cabildo de Santiago del 3 de Diciembre de 1713 Ver Bravo Lira Bernardino Op. Cit. página 45

quien señalaba : ... “ *el Programa de la Universidad es enteramente chileno: si toma prestadas a Europa las deducciones de la ciencia, es para aplicarlas a Chile. Todas sendas por las que se propone dirigir las investigaciones de sus miembros, el estudio de sus alumnos convergen a un centro: la Patria* ”<sup>8</sup>

La preocupación por servir al país más allá de la docencia se refleja claramente en un discurso crítico del rector Valentín Letelier quien señala que “*(la Facultad de leyes) se ha convertido en una fabrica administrativa de abogados que no ejerce influencia alguna en la vida nacional*”<sup>9</sup> Mas adelante el rector Charlin reiteraba “*La Universidad tiene que ser algo más que una escuela profesional. Así podrá formarse en Chile una élite intelectual, podrá formarse un semillero que, con el andar del tiempo, florecerá en una clase pensante, conductora de la nacionalidad*”<sup>10</sup>

Diversos movimientos sociales – y por cierto los avatares de la vida política nacional – influyeron en el desarrollo de las universidades chilenas. Particularmente los movimientos sociales de comienzos del siglo XX que tuvieron su expresión universitaria en Córdova, en 1918 reforzaron la concepción de la universidad comprometida con el pueblo.

En el caso de la Universidad Católica de Chile, la autoridad eclesiástica establece la institución universitaria como una entidad libre de la tutela del Estado, pero manteniendo el ideal de servicio a la patria al cual se agrega la voluntad de servicio a la Iglesia. En el discurso inaugural El rector Larraín Gandarillas señalaba “*La razón de ser de la Universidad es retomar los ideales de Religión y Patria que animaron en su origen a la Universidad de Chile*”<sup>11</sup>

Las universidades regionales y las universidades católicas de las provincias creadas posteriormente, siempre expresaron su sentido de servicio al país como primera prioridad, reforzándolo con el concepto de apoyo a la comunidad local, con la cual siempre tuvieron importantes vínculos. En la Universidad de Concepción se señalaba “*No se perseguirán únicamente fines profesionales como son los que ésta (refiriéndose a la Universidad de Chile) persigue, sino que tendrá programas propios que respondan a las necesidades de la zona a que van a servir, será un centro de investigación y de popularización científica*”<sup>12</sup> De hecho fueron los empresarios y la comunidad local organizada las que se constituyeron en los socios fundadores de las universidades de Concepción y Austral de Valdivia asegurando así el compromiso mutuo.

Asimismo en relación con la Universidad Técnica del Estado, el Presidente de la Republica en el año de su inauguración señalaba: “*No se trata e una casa de estudios similar a las existentes sino que se la establece sobre moldes diferentes de los que caracteriza a las universidades que existen en el país, ya que sus nueve escuelas están distribuidas a lo largo de nuestro territorio, su estructura toda tiende a facilitar el cumplimiento de una de sus finalidades de mayor trascendencia su servicio a la producción nacional*”<sup>13</sup>

Los movimientos de Reforma de mediados de los años 60, inspirados en los cambios introducidos en la Universidad de Brasilia y por último los procesos democratizadores de inspiración socialista de los ‘70 condujeron a cambios importantes en la organización académica, administrativa y financiera de las instituciones de estudios superiores. Quizás uno de los más relevantes fue la decisión del Estado de subvencionar a las universidades privadas, en 1964, como una opción para acoger la creciente demanda por estudios superiores que resultaba difícil de absorber en las universidades estatales. Sin embargo, por encima de todas las transformaciones ocurridas siempre primó la idea de la universidad como una entidad pública - estatal o privada- al servicio del desarrollo del país y la sociedad en su conjunto.

<sup>8</sup> Ver Bravo Lira Bernardino Op. Cit. página 109

<sup>9</sup> Letelier, Valentín Filosofía de la Educación , Santiago 1897.

<sup>10</sup> Exposición del Rector de la Universidad de Chile Carlos Charlin al presentar el nuevo estatuto en 1927.

<sup>11</sup> Ver Bravo Lira Bernardino Op. Cit. página 165

<sup>12</sup> Ibid página 175

<sup>13</sup> Discurso del Presidente Gabriel González Videla al dar cuenta ante el congreso de la creación de la UT en mayo de 1952

## 2.2 La nueva universidad de concepción neoliberal

En 1981, en plena dictadura militar, se estableció una legislación, de inspiración neoliberal. Esta legislación fue ratificada en marzo de 1989, un día antes de terminar el régimen, mediante una Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza<sup>14</sup> que requiere el voto calificado de dos tercios del Congreso, por lo cual en la práctica ha resultado inamovible hasta ahora

Dicha legislación enfatiza el concepto de Libertad de Enseñanza, entendida como el derecho a establecer instituciones educativas sin más restricciones que las que atenten contra la moral y las buenas costumbres y la facultad de las personas para escoger la institución que más le convenga. Al Estado le compete fomentar el desarrollo de la ciencia y la tecnología y velar por la fe pública.

En la práctica dicha legislación se tradujo en cuatro medidas fundamentales. En primer lugar en la oportunidad para que el sector privado abriera nuevas instituciones, tanto universitarias como no universitarias, pudiendo ser estas últimas con fines de lucro. En segundo término, en la reducción del gasto público en educación superior, que en 1984 representaba solo el 60% del gasto en 1980. En tercer lugar, y en directa relación con lo anterior, en la incorporación del criterio de autofinanciamiento y la eficiencia interna en las universidades estatales y las privadas tradicionales que recibían subsidios del Estado. Esto se tradujo en el establecimiento de fondos concursables como única fuente para la investigación y en el cobro de matrículas similares tanto en instituciones públicas como privadas junto con la creación de un sistema de créditos para los estudiantes de estas universidades. En cuarto lugar en la subdivisión de las dos universidades nacionales en 14 universidades regionales, con el fin de hacerlas más eficientes en su administración.

Como se observa, esta legislación abrió una nueva perspectiva en la educación superior poniendo el acento en la atención a las demandas particulares. Bajo esta lógica, se estipuló que todas las instituciones de educación superior deben operar como empresas eficientes, autofinanciadas, competitivas, cuyo producto es la oferta de servicios en la formación de profesionales y técnicos en función de las demandas del mercado laboral.

De acuerdo a los parámetros de esta misma lógica, la regulación se establece por los mismos mecanismos que rigen el mercado abierto correspondiéndole al Estado solo intervenir en aquello que es fundamental para el desarrollo económico y en lo cual los privados no muestran interés. De hecho, al obtener la autonomía las nuevas universidades no quedan sujetas a ningún tipo de regulación y la oferta de carreras se hace en base a las demandas por matrícula, influenciada por las campañas de promoción para atraer estudiantes, cuyo costo se estima en los últimos años en 25 millones de dólares. No obstante lo anterior en años recientes se ha incorporado la evaluación y acreditación voluntaria de las instituciones y carreras, lo cual no estaba contemplada en la legislación de los años 80

Asimismo en las universidades estatales y en las privadas que reciben subvención del Estado el criterio que ha primado en la administración es el de la eficiencia y la rendición de cuentas de los fondos fiscales, fundamentado en el principio del autofinanciamiento<sup>15</sup>.

De acuerdo a lo señalado, lo más trascendente de las transformaciones ocurridas en la educación superior chilena en la década de los ochenta, no radican tanto los cambios formales del sistema o en la tendencia privatizante. La trascendencia de estas transformaciones radica en el cambio de orientación de las entidades públicas y privadas y del sistema en su conjunto, que pasó de una concepción con énfasis de servicio al país a otra que prioriza el servicio individual a las personas.

---

<sup>14</sup> Ley 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza, publicada en el Diario Oficial el 10 de Marzo de 1990.

<sup>15</sup> Se puede estimar que las universidades estatales reciben un 25% de su presupuesto de aportes directos del estado, otro 25% de las matrículas de sus estudiantes, un 25% a través de fondos concursables y un 25% adicional por la venta de servicios.,

### 3 COMPARACIÓN DE LAS ORIENTACIONES ENTRE LA UNIVERSIDAD TRADICIONAL Y LA NUEVA UNIVERSIDAD NEOLIBERAL

La comparación se puede establecer sobre la base de tres ejes que permiten evaluar las diferencias entre un modelo y otro, a saber:

- Las características y orientaciones de las actividades y productos institucionales, tales como la docencia, la investigación, los vínculos con el entorno y la gestión institucional
- Las diferencias en los criterios de política pública existentes entre ambos modelos.
- Las orientaciones de la actividad universitaria en cuanto a su orientación a la comunidad y los criterios de utilidad y relevancia.

#### 3.1 Características y orientaciones de las actividades y productos institucionales

El cuadro que se presenta a continuación describe las características de las principales funciones universitarias en el modelo tradicional y en el nuevo modelo de inspiración de mercado.

	<b>Docencia</b>	<b>Investigación</b>	<b>Vínculos con el entorno</b>	<b>Gestión institucional</b>
Modelo Tradicional	Orientada a satisfacer demandas sociales	Para el desarrollo científico	Promoción de la cultura y servicio a la comunidad	Prioriza lo académico sin control de producción. Mayor preocupación por la relevancia.
Nuevo modelo	Formación orientada a satisfacer demandas y perfiles ocupacionales del mercado del trabajo	Centrada en la transferencia tecnológica	Prestación de servicios a pedido por parte del Estado y el sector privado	Prioriza la eficiencia y el autofinanciamiento. Mayor preocupación por la eficiencia.

Se observa en el cuadro que la docencia se orienta a la satisfacción de demandas sociales en el modelo tradicional. Las universidades jugaron un rol central en los profundos procesos de reformas sociales que ocurrieron en Chile entre los años 60 y 70. Por ejemplo, la Universidad Católica tuvo una intensa participación en la implementación y funcionamiento de los organismos estatales que efectuaron la reforma agraria. La escuela de economía de la U. de Chile tuvo, por su parte, una fuerte relación con la política económica, primero con el desarrollismo de la CEPAL y luego con el programa económico del gobierno socialista de los años 70.

Por otra parte, el desarrollo de las ciencias sociales en el país nace a partir de la necesidad de entender las problemáticas sociales de una época marcada por una integración social crítica. No es una casualidad que uno de los primeros estudios importantes en este ámbito fuera “El Problema Educativo del Pueblo de Chile”, publicado en 1961<sup>16</sup>.

Adicionalmente, las universidades hicieron suyas las transformaciones sociales en la profunda reforma educacional de mediados de los '60. Se abrieron masivamente las aulas a las carreras de pedagogía, por cuanto la ampliación de la cobertura y el aumento de la escolaridad que se propugnaba requería de la formación intensiva de nuevos profesores. Año a año, las universidades producían miles de maestros al año en los tiempos que la reforma lo requería.

<sup>16</sup> Hamuy, Eduardo: *El Problema Educativo del Pueblo de Chile*. Santiago: Ed. Del Pacífico, 1961

Todo lo anterior significaba que las universidades se vincularan con su entorno en términos de servicio a la sociedad y abrieran sus aulas mediante la extensión. Casos relevantes son los programas orientados a trabajadores como el DUOC (Departamento Universitario Obrero Campesino) de la Universidad Católica.

En la gestión institucional no se incorporan criterios de rendición de cuentas, ni de productividad, primando el criterio académico y los principios de la relevancia social de la formación.

Por otra parte, el nuevo modelo prioriza la competencia entre las instituciones. La formación está orientada a satisfacer dos tipos de demandas: las estudiantiles y las del mercado del trabajo, lo cual se enmarca en el contexto más amplio en lo que se ha llamado “coordinación de mercado”<sup>17</sup>. Más que proveer a la sociedad de profesionales para la resolución de problemas, las instituciones asumen el rol satisfacer una demanda personal por educación, cada día más masiva.

La principal diferencia con el modelo tradicional está asociada al contexto social y económico más amplio. Las necesidades sociales más urgentes de antaño están prácticamente resueltas, es decir, la cobertura de la primaria y secundaria está asegurada, más del 95% de la población dispone de agua potable y electricidad, la mortalidad infantil tiene niveles “aceptables” y el patrón de enfermedades es “moderno”. Las necesidades actuales tienen un carácter más diversificado y sofisticado en comparación con las anteriores que demandaban urgentemente acceso a servicios.

Probablemente en ese marco es que el modelo tradicional de universidad encontró su escenario perfecto, y nadie dudaba en justificar el apoyo del Estado a las universidades, por más que se tratara de educación de élite. Se asumía que la gran mayoría de la población no tenía oportunidades de acceder a la enseñanza terciaria, por cuanto el problema educacional más importante era el acceso a la educación básica y media.

Por otra parte, el estado progresivamente ha disminuido su participación en el empleo. Sólo entre 1970 y 1984 disminuyó su peso en la fuerza de trabajo a la mitad (ver anexo, cuadro 4). Asimismo, la fuerza de trabajo calificada ha aumentado su participación en forma significativa, si en 1960, sólo un 2.3% de la población ocupada tenía estudios superiores, 40 años después, esa cifra aumenta casi 10 veces.

### 3.2 Dimensiones de política pública

En segundo lugar, desde la perspectiva de las políticas públicas se pueden considerar dos aspectos fundamentales: los medios e instrumentos a través de los cuales opera la educación superior y los sus beneficiarios, los cuales se muestran en el cuadro siguiente.

	<b>Medios e instrumentos</b>	<b>Beneficiarios de la Educación Superior</b>
<b>Modelo Tradicional</b>	Financiamiento estatal a las actividades de las universidades, gratuidad para los estudiantes. Regulación sobre la base del presupuesto, concordada entre el Estado y el Consejo de Rectores. Selectividad académica para el ingreso	Comunidad, país. Privilegio de la rentabilidad social. Satisfacción de demandas sociales.
<b>Nuevo Modelo</b>	Autofinanciamiento, focalización de recursos en áreas prioritarias, fondos concursables, estímulos a la gestión eficiente. Financiamiento estudiantil a través becas y créditos. Regulación por el mercado y la libre competencia evaluación y acreditación.	Personas. Privilegio de la rentabilidad privada y satisfacción de la demanda por educación

Como se observa en el cuadro, bajo el esquema tradicional el Estado financiaba casi en su totalidad las actividades de las universidades y los estudios eran gratuitos. En los años 60 el gasto público en educación

<sup>17</sup> Clark, Burton (1983): *The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective*. Berkeley: University of California Press.



superior bordeaba el 1% del PIB. En el período del gobierno socialista este se duplicó, llegando al 2.11% en 1973. Consistentemente, la matrícula se duplica en este período. Entre 1974 y 1980 el gasto como porcentaje del PIB bordea el 1.4% en promedio.

Después de 1980, el gasto público en educación superior se mueve entre el 0.5 y el 0.7% del PIB. En la actualidad el Estado gasta alrededor del 0.55% del PIB en educación superior, mientras que el gasto privado supera el 1.5%.

Lo anterior obviamente es consecuente con la lógica de autofinanciamiento y la transferencia de los costos de la educación superior a las personas. Los recursos del Estado, por su parte se focalizan en áreas estratégicas y prioritarias, a través de la creciente incorporación de sistemas competitivos de asignación de recursos y la implementación de mecanismos de rendición de cuentas.

También las funciones de evaluación –si bien son voluntarias- han alcanzado paulatinamente un rol preponderante, a partir del establecimiento de mecanismos de acreditación y el fomento de la autoevaluación en las universidades.

Respecto de los beneficiarios, se tiene que el modelo tradicional se orienta a la sociedad más que a mejorar las posibilidades laborales y de ingresos de las personas. Los servicios gratuitos de las Universidades al Estado y las prácticas laborales en zonas aisladas eran fenómenos comunes en el modelo tradicional.

El nuevo modelo, por su parte, se asume como un vehículo de movilidad individual a diferencia de la concepción de partícipe de las grandes transformaciones sociales que domina el modelo tradicional. Los cambios introducidos en 1981 se fundamentan de manera importante en que los costos de la educación superior debían ser transferidos a las personas por cuanto los niveles básico y medio eran mucho más rentables socialmente.

### 3.3 Orientaciones valóricas

En tercer lugar esta lo referido a las distintas concepciones valóricas. Para ello se pueden considerar su valoración como medio para el logro de objetivos es decir los aspectos utilitarios e instrumentales y la valoración intrínseca que corresponde a la esencia misma de la institución

Orientación	Valoración como medio para el logro de objetivos (Utilitaria-instrumental)	Valoración intrínseca (Esencia de la institución)
<b>Modelo Tradicional</b>	La universidad es un medio para conseguir fines colectivos (Universidad al servicio de “la Nación”, “la comunidad”, “el pueblo”)	La universidad como lugar de realización del conocimiento humano y reproducción de esquemas culturales de la nación
<b>Nuevo Modelo</b>	La universidad es un instrumento de movilidad y mejoramiento de las condiciones laborales e ingresos de las personas	La universidad es mas bien un espacio de realización personal.

Como se puede observar en el cuadro, el nuevo modelo se sitúa más bien en el eje individual. No se plantea que estas características sean rígidas, sino que, con el afán de simplificar, establecer qué orientaciones pueden considerarse dominantes.

Ciertamente toda actividad tiene una valoración intrínseca como una valoración instrumental. Desde este punto de vista, se puede sostener que el modelo tradicional ponía énfasis instrumental en la educación superior como medio para paliar grandes necesidades sociales, mientras que la valoración intrínseca se daba en términos de reproducción cultural y realización del conocimiento.

Por su parte, la concepción dominante en el nuevo modelo pone énfasis en la movilidad de las personas y la obtención de mejores remuneraciones. En Chile, esta concepción tiene respaldo suficiente en el hecho que las personas que tienen educación superior tienen salarios que en promedio cuadruplican el de quienes no la

poseen. Asimismo, la concepción neoliberal apunta primordialmente a una valoración intrínseca de la educación superior en cuanto realización personal al centrarse en las preferencias expresadas en la demanda por determinadas carreras, sin una mayor preocupación por las perspectivas ocupacionales de los egresados.

#### **4 COMETARIO FINAL**

Se deriva de los párrafos anteriores que a contar de 1981 se ha generado en Chile un nuevo modelo de universidad cuyo centro es la satisfacción de intereses particulares por sobre los intereses sociales y del Estado como era en la universidad tradicional. Específicamente, bajo el modelo tradicional prevalecía la lógica de que el Estado invertía en educación superior para generar beneficios sociales. En el nuevo modelo, en cambio, son las personas quienes invierten en educación con miras a cumplir sus propias expectativas laborales

Muchas de las medidas tomadas en la década de los ochenta y los procesos que se han gestado con posterioridad se pueden comprender si se les analiza desde esta óptica. Por ejemplo: la apertura para crear nuevas instituciones privadas que absorban la demanda insatisfecha de quienes tienen recursos para financiar sus estudios; la segmentación en niveles educacionales para adecuarse a la segmentación del mercado laboral; la separación del financiamiento para la investigación y la apertura de fondos concursables para entidades no universitarias; el criterio de autofinanciamiento para las universidades estatales, por citar algunas de las más relevantes.

A partir de esta experiencia de más de dos décadas de implantación del nuevo modelo demuestra que, la lógica del mercado no opera, adecuadamente, en la educación superior porque no se cumplen algunos supuestos. Por ejemplo, las oportunidades para estudiar no son iguales para todos. Las instituciones son de naturaleza y características muy diferentes y por tanto difícilmente pueden ser competitivas. Muchas instituciones nuevas no tienen capacidad de autocritica ni criterios de excelencia académica. Se ha producido un crecimiento mayor en carreras de menor costo de implementación, independientemente de las oportunidades laborales de los egresados.

Más allá de señalar que los supuestos más ortodoxos de funcionamiento del mercado no se cumplen (por ejemplo, competencia perfecta), lo cual constituye una crítica más bien ingenua, sí se puede señalar que no existe información suficiente para tomar decisiones informadas sobre las carreras y sus proyecciones. Sobre esto último, es importante destacar los esfuerzos de las autoridades para la implementación de un sistema de información del mercado laboral de los graduados, así como los esfuerzos que se están realizando por generar un sistema de indicadores en el marco de la evaluación y acreditación de carreras y programas.

Pero se tiene que, aún con la existencia de datos e información de calidad, existe un desfase entre el momento en que esta se usa para tomar decisiones acerca de que carrera seguir y el momento en que las personas concluyen sus estudios y deben enfrentarse al mundo laboral. Más aún, las mediciones en educación se demoran entre cinco y diez años para mostrar resultados y generar retroinformación.

Por otra parte, las tensiones entre la tendencia histórica y la postura neoliberal se expresa - entre otras formas- por la dificultad de las universidades tradicionales y particularmente las estatales para asumir ciertas funciones de carácter más social; en las modalidades de distribución de las ayudas estudiantiles y en los problemas para recuperar los créditos; y en las limitaciones administrativas de las entidades estatales para competir con las instituciones privadas.

Se puede observar que, si bien es cierto ha habido un desarrollo cuantitativo importante de la educación superior chilena existe, también, un cúmulo importante y complejo de situaciones que aún requieren ser estudiadas en profundidad y abordadas con criterios claros de tal modo de poder lograr, además, un desarrollo cualitativo adecuado. Ese es el gran desafío para los próximos años.

Por último, cabe señalar, que en la última década, si bien se mantiene la esencia del modelo de universidad de inspiración neoliberal, se ha ido incorporando paulatinamente, tanto para las instituciones públicas como

privadas, un mayor énfasis sobre la calidad del servicio que prestan, lo cual se demuestra en el creciente interés por participar en procesos de acreditación voluntaria y en la difusión de la información sobre los planteles y sus características. Dadas las iniciativas puestas en marcha por el Ministerio de Educación en lo referente a información pública y acreditación, se puede afirmar que hay una nueva concepción del Estado como orientador, que opera mediante incentivos, normalmente de carácter económico, y de fomento de la autonomía responsable.

## ANEXOS

**Cuadro 1: Evolución del Gasto Fiscal en educación superior**

Año	Matrícula	Tasa Bruta de ES*	Gasto fiscal ES (% PGB)*
1965	41.801	5,6	0,99
1966	48.946	6,4	1,07
1967	55.653	7,1	1,08
1968	61.976	7,8	1,13
1969	70.588	8,6	1,11
1970	76.795	9,2	1,16
1971	96.558	11,7	1,28
1972	126.830	14,8	1,69
1973	146.451	16,8	2,11
1974	144.523	16,4	2,02
1975	147.049	16,2	1,49
1976	134.169	14,3	1,21
1977	130.376	13,3	1,44
1978	130.208	12,7	1,31
1979	127.466	11,9	1,08
1980	118.978	10,8	1,05
1983	175250	10,3	1,04
1985	201140	11,5	0,89
1987	224338	12,8	0,71
1989	229796	13,2	0,58
1990	249482	14,4	0,52
1991	250083	14,5	0,61
1992	285399	16,6	0,67
1993	315653	18,4	0,61
1994	327074	19,1	0,54
1995	344942	20,2	0,50
1996	367094	21,5	0,47
1997	380603	22,4	0,50
1998	406553	24,1	0,51
1999	424672	25,2	0,52
2000	452347	26,7	0,53
2001	463209	27,1	0,55

Fuente: Población, Celade (1995)

Matrícula: hasta 1980, PIIE (1984); 1983-2002, MINEDUC (2002)

Gasto Fiscal educación superior 1965-1980 Arriagada (1989), 1990-1998 Mineduc (2000), 1983-1990 Consejo de Rectores (1993)

**Cuadro 2 Años de escolaridad promedio de la Población Económicamente activa**

<b>Año</b>	<b>Años de escolaridad de la PEA</b>
1970	4.33
1976	7.5
1980	7.6
1987	8.3
1990	8.58
1992	9.24
1994	9.47
1995	9.57
1996	9.76
1997	9.66
1999	10.03

Fuente: Banco Central de Chile, Indicadores económicos y sociales de Chile, 2001

**Cuadro 3 Porcentaje de ocupados con estudios superiores**

<b>Año</b>	<b>% de ocupados con educación superior</b>
1960	2.3
1970	4
1976	6
1992	15.9
1994	18.2
1996	20.1
1998	19.4
2000	24.9

Fuente: 1960 y 1970, INE, Censos de Población; 1976, Encuesta de Empleo oct.-dic.; 1992-2000, Encuesta CASEN, MIDEPLAN

**Cuadro 4 Empleo sector público sobre total de la ocupación (%) (casen 87-2000)**

<b>Año</b>	<b>% de empleo en el sector publico</b>
1970	12.1
1973	14
1982	6.9

Fuente: Mizala y Romaguera (1995)

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS APORTES ESTATALES (1993)

FONDOS	ACCESO A LOS FONDOS DEL ESTADO		
	Solo Ues Consejo de Rectores y ex sedes PUC	Todas las instituciones	TOTAL
Institucion nales	AFE 47,6 ADI 4,1 Cmpen satorios 3,2	AFI 12,0	66,9
De apoyo a Estudiantes	Com plemto a cre ditos y becas 18,0	becas de re- para cion 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.