

De la universidad vigilada a la universidad empresa. La educación superior en Chile

José Joaquín Brunner

Jose Joaquín Brunner: Sociólogo chileno. Director de la Facultad Latinoamericana Ciencias Sociales (FLACSO-Chile). Coordinador del Grupo de Estudios sobre Políticas Culturales del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Autor, entre otros, de los siguientes libros: "La Cultura Autoritaria en Chile"; "Universidad y Sociedad en América Latina"; "Cinco Estudios sobre Cultura y Sociedad" (con A. Flisfisch).

Se analiza en este artículo la evolución reciente de la enseñanza superior en Chile distinguiendo entre las contradicciones coyunturales generadas por el choque entre las instituciones académicas y la existencia de un régimen militar-autoritario y las tensiones estructurales, que reflejan procesos de cambio más profundos en el sistema. En particular, se refiere a la diferenciación institucional experimentada por la educación superior chilena a partir de 1981; a los cambios en los mecanismos de financiamiento universitario y sus efectos; y a la redistribución educativa y social de los estudiantes y su impacto sobre la estructura de desigualdades y las oportunidades de acceso al mercado laboral.

El régimen militar-autoritario del general Pinochet ha perturbado profundamente la vida de las instituciones universitarias del país. Paralelamente, durante los años recientes, se han introducido importantes modificaciones en la legislación que rige la educación superior en Chile. Todo lo anterior ha hecho surgir un nuevo cuadro de problemas y procesos que afectará el futuro desarrollo del sistema de enseñanza superior. El presente artículo se propone recapitular ese cuadro y ensayar algunas interpretaciones de los fenómenos educativos y sociales que lo determinan.

Las universidades vigiladas

Desde el momento en que se produce el golpe militar en septiembre de 1973 las

universidades chilenas, que eran ocho en ese momento, son **intervenidas** por el poder gubernamental, instaurándose una situación que el filósofo Jorge Millas denominó de "universidades vigiladas". Los rectores, previamente elegidos por las comunidades universitarias, fueron removidos de sus cargos y en su reemplazo se designó rectores delegados del gobierno, figura ésta que en la práctica subsiste hasta hoy. Se procedió asimismo a suprimir unidades académicas consideradas conflictivas, especialmente en el campo de las ciencias sociales. Académicos de mérito, en un número que alcanza a varios centenares, fueron expulsados o exonerados, en un proceso de **depuración** ideológico-burocrática que, con altos y bajos, se ha prolongado a lo largo del tiempo. De modo similar, se produjo una expulsión masiva de alumnos y de funcionarios administrativos, y se impuso la disolución de los organismos representativos de profesores, estudiantes y del personal no académico.

En breve, las universidades chilenas - laicas y católicas, públicas y privadas, metropolitanas y provinciales - fueron reducidas al estatuto de órganos dependientes del gobierno militar, cancelándose su autonomía y generándose, en los claustros, un clima de intolerancia, de temor y de pérdida de los valores de la profesión académica.

En la actualidad, precisamente por la mantención de casi todas las circunstancias negativas arriba descritas, las universidades han evolucionado hacia un estado de creciente deterioro de su prestigio institucional y de conflictos cada vez más abiertos y agudos en torno a su orientación y gobierno.

De un lado, los estudiantes - organizados nuevamente en sus centros de alumnos y federaciones, los cuales inicialmente no fueron reconocidos por la autoridad interventora y luego debieron ser adoptadas en la práctica - desafían públicamente el orden universitario impuesto por el gobierno militar, exigiendo el término de los rectores-delegados, la elección por la comunidad universitaria de sus autoridades y la recuperación de la autonomía de sus instituciones. Los académicos, por su lado, reclaman el derecho a intervenir en la conducción y gestión de los asuntos universitarios y exigen el fin de la intervención gubernamental. El gobierno, por su parte, se limita a tratar a las universidades como un asunto de orden público, reprimiendo a los estudiantes y circunscribiendo todavía más el radio de acción de los académicos.

¿Qué ha ocurrido, en cambio, en un plano más estructural con el sistema de enseñanza superior en Chile?

Tres son las principales modificaciones que se observan: una significativa transformación del sistema como tal; un cambio perceptible en la estructura del financiamiento de la enseñanza superior; una redistribución y diferenciación del estudiantado.

Transformación del sistema

En Chile, a diferencia de lo ocurrido en la mayoría de los restantes países de la región, la enseñanza superior se mantuvo circunscrita hasta 1980 dentro del cuadro de ocho universidades, dos públicas y las restantes privadas. Sin embargo, en la práctica, las ocho universidades - las tres principales situadas en Santiago y las demás en ciudades cabecera de las principales regiones - actuaban como organismos autónomos, de servicio público y financiados por el Estado, independientemente de su estatuto legal. El crecimiento del sistema se producía por tres vías paralelas: aumento anual de los cupos de matrícula; diversificación interna de las carreras, hasta abarcar las típicamente universitarias junto a carreras cortas de especialización técnica; y el establecimiento de "sedes regionales" de las principales universidades, las metropolitanas, en ciudades repartidas a lo largo del país (en 1980 existían 32 de estas "sedes universitarias").

A partir de 1981 esta situación cambia drásticamente como producto de la nueva legislación aprobada por el gobierno militar para la educación superior. Se crean tres niveles diferenciados de instituciones de enseñanza posmedia o terciaria: las universidades, los institutos profesionales y los centros de formación técnica. Se reserva a las universidades la formación conducente a los grados académicos superiores y a los títulos de doce entre las profesiones de más alto prestigio social (abogados, arquitectos, bioquímicos, cirujanos dentistas, ingenieros agrónomos, ingenieros civiles, ingenieros comerciales, ingenieros forestales, médicos cirujanos, médicos veterinarios, psicólogos y químico farmacéuticos). Sin embargo, las universidades pueden otorgar, si eligen hacerlo, todos los restantes títulos profesionales, formación esta, que, además, pueden impartir los institutos profesionales (por ejemplo: periodistas, sociólogos, contadores, maestros de enseñanza básica y media, administradores de empresa, etc.). Por fin, la ley regula el establecimiento de centros de formación técnica, organismos de educación superior cuyo objetivo es formar personal especializado con el título de técnicos.

Simultáneamente con introducir esta diferenciación del sistema en tres niveles, la nueva legislación impulsó - mediante diversos mecanismos - hacia la subdivisión de las megaestructuras universitarias preexistentes, obligando a las dos universidades públicas a desprenderse de sus "sedes regionales" que pasarían, entonces, a convertirse en nuevas universidades, institutos profesionales o centros de formación técnica.

En resumen, puede decirse que el efecto de estas medidas - que los ideólogos neoliberales del gobierno militar impulsaron con el objeto de crear un mercado privado para la enseñanza superior - fue explosivo. El sistema, que hasta 1980 estaba compuesto por 8 universidades y un conjunto de 32 "sedes universitarias regionales", esta integrado hoy día por 23 universidades, 23 institutos profesionales y alrededor de 100 centros de formación técnica.

De las universidades existentes, 12 son públicas (2 antiguas), 6 privadas antiguas, 3

privadas nuevas y las dos restantes (públicas) son universidades creadas recién el año 1985, en calidad de universidades pedagógicas (para la formación de maestros) resultando de la conversión de dos anteriores "academias superiores de ciencias pedagógicas". Del total de estas universidades, **sólo** las tres privadas nuevas - lo que en este nivel es una paradoja si se piensa que este sistema quería extender el mercado **privado** de la enseñanza superior - carecen de aportes fiscales. Las demás, en cambio, se financian parcialmente con fondos públicos. En cambio, de los institutos profesionales, sólo 4 reciben un aporte fiscal directo.

Cambios en la estructura de financiamiento

El aporte estatal al financiamiento de las universidades chilenas muestra la siguiente evolución: durante el período 1965- 1970, se mantuvo en torno al 1,0 por ciento del PGB. Después (pero ya desde 1968) experimenta un alza notoria, alcanzando a 2,0 por ciento del PGB en 1974. Entre este último año y 1979, como consecuencia de las políticas de estabilización aplicadas por el gobierno militar, el aporte se reduce drásticamente, alcanzando ese último año a sólo el 1,1 por ciento del PGB, monto que se mantiene con oscilaciones menores hasta 1982, para luego iniciar un nuevo descenso que lo lleva a 0,73 por ciento del PGB en 1984, sin considerar el crédito fiscal otorgado a los alumnos (que este último año pone la cifra agregada de recursos fiscales destinados directamente al sistema de enseñanza superior en 0,96 del PGB).

Durante este lapso, sin embargo, la propia estructura de financiamiento de la enseñanza superior ha experimentado cambios notables. Hasta el año 1980, el aporte estatal era entregado directamente a las ocho antiguas universidades, de acuerdo a una proporción establecida por la propia evolución del sistema y que se modificaba sólo marginalmente a lo largo del tiempo. Por el contrario, a partir de la nueva legislación universitaria, el aporte fiscal sólo beneficia a las antiguas universidades y a las instituciones derivadas de ellas y se subdivide en tres rubros principales: una proporción que alcanza al 50 por ciento del monto total entregado a las universidades el año 1980 es ahora transferido directamente (aporte directo), en las proporciones entonces vigentes ajustadas a la existencia de instituciones nuevas derivadas de alguna antigua universidad. Existe, además, un aporte indirecto que inicialmente obligaba a las universidades a competir entre sí para captar la matrícula de los 20.000 alumnos que hubieran obtenido los mejores puntajes en la Prueba de Aptitud Académica (PAA), que se rinde al término de la enseñanza media. Posteriormente se optó por entregar el aporte indirecto de acuerdo con el número total de nuevos matriculados en las respectivas instituciones, existiendo ahora sólo una ponderación decreciente para el cálculo del aporte según la ubicación de los alumnos en cinco tramos, de acuerdo al puntaje que hayan obtenido en la PAA. El aporte estatal indirecto, que según se contemplaba debía alcanzar el año 1985 al 50 por ciento del total del aporte estatal, sólo alcanzó ese año el 13,8 por ciento, disminuyendo significativamente el impacto competitivo que se buscaba crear al diseñarse este mecanismo. Asimismo, se eliminó la cláusula conforme a la cual se ponderaban de manera diferente los

recursos entregados por concepto de aporte indirecto según el costo imputado a las carreras (así, medicina y odontología tenían una ponderación de 2,5 y otras siete carreras - entre ellas ingeniería civil, agronomía y química - una ponderación de 1,8 veces).

Finalmente, se estableció un crédito fiscal al que pueden recurrir los alumnos que no están en condiciones de costear sus estudios con recursos propios, crédito que supone plazos largos de devolución con bajas tasas de interés. Se contempló, inicialmente, que el crédito fiscal movilizaría en 1985 un 40 por ciento del aporte total del Estado a las universidades en 1980, en circunstancias que este último año fue menos de la mitad de lo proyectado en el comienzo.

En suma, la nueva estructura de financiamiento se ha aplicado en medio de una restricción creciente de los recursos fiscales destinados a la enseñanza superior. Asimismo, se ha dejado fuera de estos mecanismos de aportes estatales a las nuevas universidades privadas y a todas las restantes instituciones de la enseñanza superior, con excepción de los cuatro institutos profesionales derivados de la reorganización de alguna de las antiguas universidades. En estas circunstancias, las universidades han buscado incrementar sus ingresos propios, principalmente por uno de dos caminos: cobrando aranceles de matrícula cada vez más altos o negociando con el Estado, sus empresas y la empresa privada (en proporción pequeña) convenios de venta de servicios. El año 1985, algunas universidades públicas pequeñas han cubierto hasta un 70 por ciento de sus costos docentes con los ingresos por el cobro de aranceles, en tanto que universidades de tamaño grande lo han hecho en proporciones que varían entre 25 y 50 por ciento.

Las universidades con mayor capacidad instalada de investigación - que no son más que cuatro o cinco de las antiguas - logran en cambio financiar una proporción importante de sus ingresos con la venta de servicios. En el caso de la Universidad Católica de Chile, por ejemplo, el 47 por ciento de sus ingresos proviene el año 1985 de este rubro; en tanto que el aporte fiscal directo representó un 31,2 por ciento de sus ingresos, los aranceles de matrícula un 17,2 por ciento y el aporte fiscal indirecto, un 4,6 por ciento.

Redistribución y diferenciación del estudiantado

La matrícula total de pregrado alcanzó en 1970, en las 8 universidades del país, a 70.795 alumnos. En 1973, tras experimentar en ese corto período un crecimiento explosivo, llega a 146.451 alumnos. La política del gobierno militar, al intervenir las universidades, fue congelar ese crecimiento primero y luego disminuir la matrícula en términos absolutos, llegándose así en 1980 a una matrícula total de pregrado de 118.978 alumnos. Entre ese año y 1984, la matrícula crece muy levemente en el sistema - considerando sólo a las antiguas universidades y a las nuevas instituciones que se derivan de aquellas - y se sitúa, ese último año, en 126.197 alumnos. Dado que el aporte de las nuevas universidades privadas a la matrícula global es sólo marginal, puede constatarse entonces que la educación universitaria

ha experimentado durante estos años un completo estancamiento, reduciéndose así la tasa de escolarización bruta universitaria (proporción de alumnos universitarios sobre el grupo de edad entre 18 y 24 años), entre los años 1973 y 1984.

Lo anterior se refleja, además, en el creciente desfasaje que se ha ido produciendo entre los egresados de la enseñanza media y las vacantes que ofrece el sistema universitario. Mientras la relación era de 1.89 en 1970, en 1980 era de 2.58 y de 2.85 en 1984. La situación descrita se ha manejado por dos vías principalmente: por un lado se ha desestimulado la postulación a las universidades, no sólo mediante el control de las vacantes, sino que simultáneamente mediante el cobro de aranceles de matrícula y el incremento de las barreras académicas de entrada (subiendo los puntajes mínimos para postular a la universidad, especialmente en carreras, como las pedagogías, que seleccionaban sus postulantes entre los puntajes inferiores de la Prueba de Aptitud Académica). Por otro lado, se han multiplicado las ofertas de ingreso a un mercado privado de enseñanza superior, compuesto de institutos profesionales y centros de formación técnica. Aquellos han aumentado sus vacantes, entre 1981 y 1984, de 5.000 a 14.280, en tanto que estos lo han hecho, durante el mismo período, de alrededor de 12.000 a 47.000.

En cuanto a la matrícula, ésta alcanzó en 1984, considerado todo el sistema de educación superior, a cerca de 184.500, correspondiendo un 59 por ciento a las universidades (109.200) un 16 por ciento a los institutos profesionales (29.800) y un 25 por ciento a los centros de formación técnica (45.500).

Si se considera ahora la relación entre egresados de la enseñanza y el total de **vacantes** del sistema de enseñanza superior (incluyendo todas las universidades, los institutos profesionales y los centros de formación técnica) - relación, que como dijimos, era de 1.89 en 1970 (considerando sólo las universidades y sus "sedes regionales" como componentes del sistema de enseñanza superior) - ella fue de 1.12 el año 1984. Debe considerarse, sin embargo, que del total de vacantes ofrecidas en 1984 por los centros de formación técnica, un 45 por ciento (21.000) no fueron ocupadas. Así, mientras en la universidad, hay casi dos postulantes por cada vacante ofrecida, llegando a ocuparse las vacantes en su casi totalidad (aunque más en las universidades con aporte fiscal que en las privadas nuevas, siendo la relación matrícula/vacante, respectivamente, 0.96 y 0.73 en cada caso); en cambio, en el caso de los institutos profesionales la relación matrícula/vacante es, respectivamente, de 0.99 y 0.65 para aquéllos que reciben o no aporte fiscal; bajando esa relación a sólo 0.55 en los centros de formación técnica.

La redistribución y diferenciación de los alumnos no sólo ha seguido la evolución estructural señalada, que genera tres canales diversificados de enseñanza posmedia, con una jerarquía académica claramente decreciente desde la cumbre universitaria hasta la cima de los centros de formación técnica. Se ha tendido, asimismo, a producir una más nítida selección social, que en las universidades ha producido una "elitización" de la matrícula, particularmente en las 12 carreras que sólo ellas pueden impartir. Así, entre 1976 y 1981, los alumnos que ingresan a la

universidad y que provienen de los estratos más bajos disminuyen en 12 por ciento, en tanto que los provenientes de los estratos más altos aumentan su representación en 25 por ciento. En el caso de las 12 carreras, entre los mismos años, la proporción de los alumnos que ingresan provenientes de los estratos más altos aumenta de 27,4 a 33,7 por ciento, siendo el incremento para el total de las carreras más moderado, de 14,5 al 18,1 por ciento.

Las perspectivas de futuro

Según se desprende de lo dicho hasta aquí, el sistema de enseñanza superior se encuentra sometido en Chile a dos tipos de tensiones: unas que son **coyunturales**, de carácter más bien político, y que afectan sobre todo a las universidades y a unos pocos institutos profesionales, derivados de la reorganización de alguna de las antiguas universidades. Dichas tensiones tenderán a permanecer mientras dure el régimen militar-autoritario que las genera a través de la intervención de las instituciones universitarias y el estrecho control, que quisiera mantener sobre ellas.

El otro tipo de tensiones es **estructural** y deriva, sobre todo, de la proliferación de universidades en la cumbre del sistema y de centros de formación técnica en la cima. Aquéllas, teniendo prácticamente asegurado su mercado, dependen sin embargo de un financiamiento estatal que es relativamente rígido y que en el futuro próximo no podrá aumentar. En esas condiciones, unas pocas universidades -aquéllas que ya poseen una infraestructura científica desarrollada- podrán crecer, especialmente a través de la venta de servicios, lo que presiona para que ellas se conviertan en universidades/empresas, con los riesgos que ello entraña. En cambio, los centros de formación técnica, el sector aparentemente más dinámico del mercado privado de la educación superior, se encuentra ante el hecho de que su oferta de vacante supera con creces la demanda, y que sus productos (los certificados técnicos) tienen difícil colocación en el mercado laboral o no garantizan un retorno privado que justifique la inversión individual o familiar realizada para obtenerlo. Estos fenómenos se ven agravados por las tendencias, desde ya observables, a una segmentación social del mercado educacional, donde el origen familiar, la ocupación y el ingreso de los padres y la calidad de la educación obtenida al momento de egresar de la enseñanza media, determinan las posibilidades de ingresar a uno de los tres niveles del sistema de enseñanza superior y, dentro de cada uno, a uno de sus varios segmentos jerárquicos internos. Así, las posibilidades de ofrecer mayores oportunidades de igualdad a través del sistema de enseñanza superior y de promover la movilidad social disminuyen frente al predominio de una tendencia hacia la reproducción de esas desigualdades y de incremento, incluso, de la elitización educativa.

Lo anterior se ve reforzado por las resistencias que ofrece el sistema, especialmente en sus segmentos medio (institutos profesionales) e inferior (centro de formación técnica), pero también en la cumbre universitaria, a aceptar mecanismos serios, públicamente controlados y eficaces de **acreditación** de la calidad de los productos puestos en el mercado. Estas resistencias pueden contribuir a desplazar la función

(meritocrática) de selección educacional para el mercado laboral (sobre la base de certificaciones obtenidas) hacia evaluaciones burocráticas o puramente adscriptivas practicadas por los oferentes de puestos de trabajo.

En general, el retraimiento del Estado, desde la esfera de la educación superior (salvo en cuanto a sus funciones de control autoritario), para entregar su coordinación a los mercados y a una competencia distorsionada desde el inicio por la segmentación, las ventajas institucionales previamente constituidas y las diferencias de capital (social, económico, cultural) acumulado por los individuos, implica para el país una pérdida de su capacidad para actuar sobre el sistema de acuerdo a necesidad es de mayor plazo, de planificación inteligente y de previsión de futuros desafíos, que son "bienes" precisamente no transables en esos mercados. De hecho, es visible que el sistema universitario chileno ha perdido su posición relativa en el contexto de sistemas similares de otros países de la región, justamente donde - como ocurre en Brasil, México, Colombia, Venezuela y ahora también en Perú y Argentina - se están realizando esfuerzos serios y más o menos sostenidos por combinar los efectos del mercado en la educación superior con políticas deliberadas impulsadas desde el Estado y sus órganos y con políticas definidas, al interior de las propias instituciones, por los académicos y sus asociaciones corporativas.

En suma, si las actuales tendencias de desarrollo del sistema de educación superior no logran ser contrarrestadas y reorientadas, lo cual no podrá conseguirse mientras se mantenga el régimen militar-autoritario, se continuará produciendo un deterioro de las universidades y su progresiva partidización en la lucha política contra ese régimen. Paralelamente, se incrementarán las tendencias hacia la segmentación del mercado educativo posmedio y, con ello, se reforzará la estructura de desiguales oportunidades frente a la cultura y el mercado ocupacional. Se acentuará, asimismo, la "elitización" de la universidad y se perderá casi por completo el sentido público, nacional, de su misión. Los institutos profesionales se verán reducidos, por su parte, a ofrecer un entrenamiento para semiprofesiones, dislocándose su relación, tenue desde el comienzo, con el aparato productivo del país; mientras que los centros de formación técnica quedarán entregados a un fluctuante mercado de demandas, alimentando expectativas que luego el mundo del trabajo y la sociedad no podrán satisfacer y que ellos mismos cubrirán, en su mayoría, con una oferta educativa de dudosa solidez y calidad académicas.