

IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2011.

Un nuevo enfoque para el modelo de la educación superior chilena.

Laura Almendares Calderón.

Cita:

Laura Almendares Calderón (2011). *Un nuevo enfoque para el modelo de la educación superior chilena. IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-034/348>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

UN NUEVO ENFOQUE PARA EL MODELO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR CHILENA.

Laura Almendares Calderón¹ José Manuel Román Miranda²

1. Investigador, Mg Cs. Ing. Agrónomo, Facultad Tecnológica, Universidad de Santiago de Chile. E-mail: laura.almendares@usach.cl

2. Académico, Ing. Agrónomo. Facultad Tecnológica. Universidad de Santiago de Chile. E-mail: jose.roman@usach.cl

PALABRAS Y EXPRESIONES CLAVES

Universidad, Instituto Profesional (IP), Centro de Formación Técnica (CFT), Modelo Educativo, Educación Superior (ES), Sistema de Educación Superior (SES), Sistema Educativo (SE), Sistema de Ciencia y Tecnología (SCT), Democracia, Autoritarismo, Economía Social de Mercado, Aporte Fiscal Directo (AFD), Aporte Fiscal Indirecto (AFI), Prueba de Aptitud Académica (PAA), Prueba de Selección Universitaria (PSU). Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE), Consejo Superior de Educación (CSE), Consejo Nacional de Educación (CNA), MECESUP, Sistema Voluntario de Acreditación, Escuela Nacional Unificada (ENU), Reforma Agraria, Sistema de Mercado, CNAP, CONAP,

RESUMEN

La Educación Superior (ES) ha evolucionado significativamente en algunos países latinoamericanos, mientras en otros se han producido retrocesos importantes. En este estudio se analizará la situación chilena.

En Chile, a pesar que la dictadura que gobernó al país desde 1973 al 90 dejó establecido un modelo neoliberal de ampliación de la oferta de estudios superiores a entes privados, sólo la democracia ha podido implementar medidas para hacer posible el acceso a ella de los estratos socioeconómicos de los quintiles menores.

Este trabajo analiza el impacto de las Políticas Públicas y la relación del Estado con el Sistema Educativo en la Educación Superior (SEES) en los últimos 20 años, a la vez que formula un Modelo Educativo para Chile, en donde el Estado tenga real participación en el financiamiento y regulación, en concordancia con las políticas de desarrollo diseñadas para el país.

INTRODUCCIÓN

Para entender y generar los aportes de los modelos de ES se han usado estudios realizados por distintos autores, en especial Clark y Rojas, en trabajo de educación comparada.

Clark enfoca su énfasis atendiendo al contenido sustantivo de los sistemas, con respecto a la demanda de los nuevos alumnos y al mercado de trabajo profesional. En este contexto expone dos arquetipos:

- el primero de ellos, ejemplificado con el caso norteamericano, por varios países europeos; y
- el segundo modelo que cuenta con un tipo institucional dominante y carreras largas, con un diseño de túnel que proporciona enseñanzas específicas del primero al último día, hasta culminar en el perfil profesional y sin alternativas intermedias para transferirse. Este es el modelo típico de Chile y Argentina, (Clark, 1991).

Rojas, por su parte, utiliza escenarios propios de la educación y de la economía, centrándose en un punto histórico común a los países en comparación; analiza el Sistema de Ciencia y Tecnología (SCT) en uso en los países involucrados y la relación con las universidades; y, por último, la generación de innovación en cada una de ellas.

La ES, definitivamente, es un factor de progreso material de la sociedad. Además, ésta puede ser una poderosa herramienta de desarrollo integral del individuo.

Lo anterior queda supeditado a la generación e implementación de políticas educacionales acordes para el logro de la masificación de estos objetivos, de tal manera que ofrezca igualdad de oportunidades para el acceso a la educación.

Respecto a la autonomía universitaria, existe consenso entre los especialistas acerca de las restricciones impuestas a ella por parte de los gobiernos durante las décadas del 80, del 90, e incluso, hoy en día.

HIPÓTESIS DE TRABAJO

Se puede establecer un nuevo Modelo Educativo en la Educación Superior en donde el Estado esté involucrado técnica y políticamente y que, además, cuente con el apoyo político para su implementación.

¿Es posible aplicar un nuevo Modelo Educativo en la Educación Superior, en que el Estado sea un ente conductor, en base a una Política de Desarrollo Educacional Social de Mercado?

¿El sistema aplicado en la Educación Superior en Chile puede conciliar el lucro con una Educación Superior de corte de Economía Social de Mercado?

¿Estará la voluntad política para cambiar una Educación neoliberal, mercantilista, por una solidaria?

OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

- Analizar los Modelos Educativos de la ES existente en Chile y contrastarlos con un nuevo modelo estructurado en base a un sistema de Economía Social de Mercado.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Evaluar el Modelo Educativo en la generación de igualdad de oportunidades en las universidades públicas estatales, y compararlo con el de las universidades privadas.
- Analizar cualitativamente el Modelo Educativo existente para la determinación de sus variables tales como: movilidad social, desarrollo económico, desarrollo cultural de la sociedad chilena.
- Generar una propuesta de un Nuevo Modelo Educativo en la Educación Superior en Chile, con un horizonte de 30 años plazo.

La Educación Universitaria Chilena

La historia de la educación superior en Chile se puede dividir en cuatro etapas:

- el período anterior a la Reforma Universitaria de 1967 - 1968.
- la era de la Reforma, que termina con el golpe de Estado de 1973.
- el período de intervención militar anterior a la Nueva Reforma de 1980; y
- etapa que comienza con las reformas de 1981, que continúa a la fecha.

En este trabajo se tomarán sólo los dos últimos períodos a nivel educacional.

1. Período de intervención militar anterior a la Nueva Reforma de 1980

El gobierno militar, dentro de sus principales medidas sectoriales, generó la intervención de las ocho universidades existentes a esa fecha en el país, nominando rectores militares, los cuales asumieron con plenitud las atribuciones de gobierno universitario. Al efecto, se emitieron decretos especiales que les daban toda la autoridad imaginable. Cabe destacar que, a 21 años del término de la dictadura, esos decretos aún tienen vigencia en las universidades estatales públicas.

Como consecuencia de estos poderes ilimitados de los rectores designados, numerosos profesores, funcionarios y alumnos asociados con el gobierno derrocado del Presidente Salvador Allende, fueron exonerados o expulsados, detenidos, exiliados, torturados, e incluso asesinados. Se desmantelaron

unidades académicas, especialmente las ligadas al área de las Ciencias Sociales. Disciplinas como la Sociología, Ciencia Política, Antropología y Economía Política fueron prácticamente borradas de las universidades. La autonomía institucional, la libertad de expresión y de cátedra, el pluralismo y el desarrollo de clases en normalidad, desaparecieron. Esto trajo como consecuencia que las universidades estuvieran bajo vigilancia constante de la policía política en ese período. (Brunner, 1986:41-46).

Entre los años 1974 y 1980, el presupuesto nacional destinado a la educación superior cayó entre un 15% y 35% (dependiendo de la fuente que realiza la estimación), forzando a las universidades chilenas a abandonar la gratuidad de los estudios y a comenzar a cobrar aranceles y a buscar otras fuentes de financiamiento. Entre éstas últimas, destaca la generación de proyectos elaborados por los propios académicos, de manera de financiar el pregrado. El auto financiamiento creció de un 13,5% a un 26,9%, promedio, entre los años 1965 y 1980 (Brunner, 1986:46-47).

Ante esta situación, a fines de los 70, se produjo un serio desajuste entre los requerimientos sociales y las opciones ofrecidas por el sistema formal, conformado por solo ocho universidades. Como reacción a lo anterior, el gobierno militar denunciaba que el sistema universitario chileno se había traducido "en un esquema cerrado y virtualmente monopólico, de 8 universidades sustancialmente financiadas todas por el Estado", las que escapaban a todo control de eficacia y eficiencia, convirtiéndose "en las únicas entidades de la República que gozan de un financiamiento estatal alto, asegurado y carente de todo control". Esto generaba, a ojos del gobierno militar, una falta de competencia entre las universidades y un crecimiento inorgánico de las mismas. ("Comunicado del Ministerio del Interior sobre la Nueva Legislación Universitaria", 6 de Enero de 1981, Brunner, 1986, Apéndice) .

2. La Reforma Educacional de 1980

Apoyado en esta percepción de la situación de la educación superior en Chile, que explicita la declaración del 6 de enero, el gobierno militar introdujo cambios radicales en el SES, de modo de expandir la matrícula, que había caído un 30% desde 1975. Por lo anterior, en 1981, se autorizó la creación de universidades privadas y de nuevas instituciones no universitarias de educación superior, llamadas institutos profesionales (IP) y centros de formación técnica (CFT).

Los IP podrían dictar carreras y otorgar títulos profesionales no reservados a las universidades, y los CFT quedaban a cargo de carreras técnicas de dos años de duración.

Respecto a la creación de estas nuevas universidades, IP y CFT, se estableció que, para poder funcionar, debían contar con una autorización política del Ministerio del Interior (dicha exigencia estuvo vigente hasta principios de 1988), y otra técnica, del Ministerio de Educación. Además de lo anterior, debían tener un control académico ejercido por alguna universidad antigua que, en

calidad de "examinadora", debía aprobar los planes y programas de estudios a impartir, pero además, debía tomar exámenes finales de asignaturas a los alumnos que allí cursaran estudios.

El financiamiento del Estado fue rediseñado en 1981, afectando especialmente a las universidades estatales públicas. El subsidio fue diversificado en dos instrumentos:

- Aporte Fiscal Directo (AFD), el que desde esa fecha se distribuye entre universidades estatales públicas y universidades privadas.
- Aporte Fiscal Indirecto (AFI), que se introduce a modo de un estímulo a la calidad, repartido entre las instituciones de educación superior en proporción al número de alumnos de primer año matriculados en cada una de ellas, que pertenezcan al conjunto de postulantes con más altos puntajes obtenidos en la Prueba de Aptitud Académica o PAA, hoy Prueba de Selección Universitaria (PSU). A esta modalidad se la denominó "la marraqueta" del alumno.

Las nuevas universidades privadas debían autofinanciarse íntegramente, a través de los aranceles cobrados a los alumnos.

Considerando las nuevas reglamentaciones, la ES se orientó según los siguientes objetivos: (Araneda, H., citado en Brunner 1986:60-61)

- Libertad de enseñanza, sin más limitaciones que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional.
- Determinación legal de los títulos propiamente universitarios. De acuerdo a la Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE), se le dio carácter profesional a doce profesiones, ampliándose posteriormente, a cinco más.
- Incentivo a la calidad académica, a través del mecanismo de premiar a las universidades que obtengan el ingreso de los mejores puntajes. Este beneficio se amplió a las universidades privadas, a partir de 1989.
- Subsidiariedad del Estado. Principio garantizado por la autonomía de las instituciones de educación superior, públicas y privadas.
- Participación privada. Se abre un amplio campo para que la iniciativa privada se desarrolle en el área de la ES, especialmente a través de la creación de nuevas entidades, y de una mayor participación del financiamiento privado.
- Coordinación del SES, a través de la competencia entre las instituciones, dentro del marco establecido por la regulación estatal.

Por lo anterior, el SES chileno pasa, de las ocho universidades hasta allí existentes, a un sistema abierto, diversificado, con dos de las universidades públicas estatales redimensionadas en su tamaño. Entre 1981 y 1987 se autorizó el funcionamiento de 5 universidades privadas y 23 institutos profesionales. Entre 1988 y 1989, se autorizó a 17 universidades privadas y a 34 institutos profesionales. Al término del régimen militar y motivado por la desconfianza del régimen político saliente, acerca de las nuevas políticas educacionales que pondrían en ejecución los gobiernos democráticos que asumían el mando de la nación, entre enero y marzo de 1990, se autorizaron otras 18 universidades privadas y 23 institutos profesionales más, quedando otras seis instituciones en trámite.

Uno de los problemas reales que se venían arrastrando desde la creación de esta gran cantidad de centros de educación superior, estaba constituido por la certificación de la calidad educacional generada por instituciones a las cuales la educación les significaba una buena fuente de ingresos, pero para las instituciones de acreditación eran una gran carga económica. Para legislar al respecto y dejar amarrado todo el sistema creado, en el último día del gobierno militar, o sea el 10 de marzo 1990, se publicó en el Diario Oficial la Ley N°18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza que, entre otras materias, vino a establecer un nuevo mecanismo de supervisión de la recientemente creadas instituciones privadas de educación, basada en la acreditación, desarrollada por parte del Consejo Superior de Educación (CSE), hoy Consejo Nacional de Educación (CNA), autónomo y de carácter meramente técnico.

En los últimos dieciocho años, a nivel del desarrollo económico, Chile muestra un crecimiento al alero de una política económica neoliberal. Es así como se ha observado un período de crecimiento económico a tasas altas y sostenidas, con un promedio de aumento del PIB de 6,5% anual entre 1985 y 1989, y de 6,3% anual entre 1990 y 2000. El ritmo de crecimiento decayó en los últimos años de la década de los 90', como resultados del panorama internacional, sacudido por crisis externas. Al respecto, se puede mencionar algunas, como por ejemplo la de 1998, en que el PIB creció sólo en un 3,2% y al año siguiente la economía se contrajo en un 1%. El crecimiento se recuperó el año 2000 a 4,4%, para ubicarse en 2,8%, en el año 2001. (http://www.mideplan.cl/sitio/Sitio/indicadors_desempeno.htm, Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile. Indicadores Económicos y Sociales)

Como resultado de la prosperidad económica que se observa en los indicadores económicos, los indicadores de ES señalan un significativo nivel de mejoramiento, especialmente en el incremento de las ayudas financieras dirigidas a los estudiantes, tanto de pregrado como de posgrado pero, indudablemente, haciendo énfasis en el pregrado; éstas se generan a partir de la otorgación de becas y créditos. Es importante, también, señalar la creación de líneas de financiamiento para el desarrollo de infraestructura en las universidades que reciben financiamiento estatal (MECESUP) y en la introducción del Sistema Voluntario de Acreditación.

De acuerdo a lo descrito, considerando lo acaecido tanto en el gobierno militar como en los gobiernos democráticos posteriores, en el desarrollo de las políticas educacionales en Chile, se puede hacer notar, en perspectiva internacional, el alto grado de privatización de la ES chilena. Al respecto, cabe destacar que, según el Banco Mundial, sólo Filipinas, Corea y Japón mostraban, en 1994, un mayor porcentaje de alumnos en el sector privado de la Educación Superior, que el que se matriculó Chile en el sector privado en el año 2000 (World Bank,2000:30).

Respecto a financiamiento, una estimación del World Education Indicators (WEI), correspondiente al año 1999, señala en un 77,2% la participación privada en el financiamiento de la ES en Chile, la segunda más alta, después de Corea, de los 13 países incluidos en WEI, más los países de la OECD. (http://devdata.worldbank.org/edstats/ThematicDataOnEducation/WEIFina/table_13.xls.) Es importante señalar que, de acuerdo a esta misma fuente, Chile presenta la mayor proporción de financiamiento privado de la educación general, incluyendo todos sus niveles, con un 44,9% del gasto total.

Chile, al igual que otros países, pero destacándose en América Latina, ha transitado en los últimos treinta años de un sistema terciario, de elite, estatal y relativamente homogéneo, a un SES de mercado, masivo, diverso y sin una regulación específica estricta, acorde a la trascendencia de esta materia, más que la que se verifique a través del mercado. Esto ha generado problemas de una alta proliferación de oferta académica de calidad cuestionable, regulaciones gubernamentales reactivas, tardías y, muchas veces, ineficientes, la mayor parte superadas por la gran dinámica del libre mercado. Ha generando, asimismo, un desperfilado de las universidades estatales públicas en cuanto a su verdadera misión con el país, respecto a sus valores de alta calidad y competencia universitaria.

Se ha producido así, también, una gran centralización en Santiago, produciéndose un éxodo de grandes masas de estudiantes desde las regiones, lo que ha significado una fuerte reacción, con tintes mercantilistas, de algunas universidades regionales caracterizada por ofertas educacionales de dudosa calidad. Este fenómeno se ha venido dando en todo el país y especialmente en Santiago, de tal manera de poder sobrevivir al mercado feroz de la gran competencia entre casas de estudios superiores, que involucra a entidades privadas y también a públicas estatales.

Recuento histórico. El sistema educativo chileno y los modelos desarrollados

La historia del SE chileno se inicia con la creación del Ministerio de Educación, a fines de los años 20, en donde se centraliza el sistema educativo. El énfasis se pone en la regulación de los aspectos administrativos y pedagógicos del sistema. A lo largo del tiempo, se constata que las prácticas pedagógicas tradicionales continúan.

Desde el 1950 en adelante, la educación chilena se caracteriza porque, desde el Estado, se configura un modelo caracterizado por:

- Hegemonía en las ideas.
- Propuestas pedagógicas de carácter progresista y modernizante.
- Esfuerzos por renovar el currículo y las prácticas pedagógicas.

En 1949, se pone en práctica un nuevo currículum, cuyos contenidos apuntan a los procesos de democratización política y social y al esfuerzo de industrialización para el mercado interno. Se trató de hacer aportes a las prácticas educativas mediante el desarrollo del subsistema de escuelas experimentales, que pretendían hacer investigación y desarrollo para difundir sus resultados a la escuela primaria. En la escuela secundaria, los liceos experimentales ensayaron un currículo más “flexible”. Esa experiencia no abandona el carácter enciclopédico del programa; sigue siendo preparatorio para la universidad y potencia el aprendizaje memorístico, como resultado de prácticas de enseñanzas instruccionales.

Desde un punto de vista pedagógico, la reforma de 1965 viene a modificar los Planes y Programas de Enseñanza Básica y General y los Programas de las especialidades de la Educación Media Técnico-Profesional.

En 1973 se levanta una propuesta para una reforma llamada Escuela Nacional Unificada (ENU) que, en lo pedagógico, reforzaba y profundizaba los lineamientos de la reforma anterior (1965).

En el régimen militar, en el aspecto pedagógico, se rechaza la propuesta de la ENU y se revisa la propuesta del ‘65, liberándola, según se dictamina, de “ideas con sentido político partidista”. En este sentido, el quehacer pedagógico, según los ideólogos del gobierno militar, “debía inspirarse en los principios del humanismo cristiano-nacionalista”. Con relación a las prácticas pedagógicas “se relegitiman aspectos de la educación tradicional, la disciplina, la autoridad del docente y del texto”.

En 1976, aparecen los conceptos de “operacionalización de los objetivos educacionales”; “tecnología educativa”; “currículum cognitivo” (preescolar), “educación personalizada” (básica y preescolar).

Las principales reformas educativas que se han generado en Chile se indican a continuación (http://biblioteca.serindigena.org/libros_digitales/cvhynt/v_iii/t_iii/capitulo_VI.pdf)

Reforma educativa de 1965

En esta época la sociedad chilena iniciaba un nuevo proceso de apertura social, en que destacaban, por ejemplo, las políticas de Reforma Agraria apoyadas por la Iglesia Católica. En el gobierno de Eduardo Frei Montalva, se vislumbraba el advenimiento de un tipo de sociedad industrializada que requería de la formación técnica de las personas, capacitadas para trabajos especializados. El modelo apoyaba y valorizaba la proyección de los movimientos sociales, y la promoción del bien común. En la perspectiva de la Reforma de 1965 la educación responde a los requerimientos, asignando importancia muy especial a:

- Los Planes y Programas.
- Los métodos y técnicas de enseñanza.
- Los materiales didácticos escritos y concretos.
- El perfeccionamiento del profesorado en servicio.

La alfabetización es usada como medio para la comprensión de procesos mecánicos. En esta reforma, la educación se instrumentaliza en función de los fines, desarrollando las habilidades, los hábitos, destrezas y valores que, en forma implícita, darán cumplimiento al requerimiento sociopolítico, cuya meta educativa es la formación de un hombre integral, caracterizado en la formación de su personalidad, abierto a cambios sociales y preparado para el trabajo.

Reforma educativa de 1980

En la reforma de 1980 se aplica un modelo economista que favorece la privatización. En esa época, el país atravesaba un período de crisis social y política. Hacía ya siete años que se había instaurado, de facto, el régimen de gobierno militar, que buscaba llevar a la sociedad a adaptarse a un nuevo sistema sociopolítico, caracterizado por la tendencia a la transformación de lo social a lo individual, de lo público a lo privado. De este modo, se convierte en la necesidad de la sociedad de la época, para producir cambios y asentar las bases del Sistema de Mercado.

La educación, entonces, se instrumentaliza, priorizando el desarrollo de las áreas cognitivas para elevar la autoestima y autovaloración individual del alumno. El perfil buscado del alumno, al término de la Educación General Básica, es tener conciencia de deberes, derechos y responsabilidad. De este modo, la educación es usada para dar respuesta y consolidar el sistema programado y, no tanto, para satisfacer las demandas sociales de la sociedad. Los cambios se centran en los planes y programas, mediante fijación de los objetivos de la Educación General Básica, mediante Decreto 4002, que dan cuenta de lo que se espera del niño al término de la enseñanza básica.

Escuetamente se puede señalar que los cambios implementados contemplan que los contenidos, las metodologías y el tiempo son conscientemente seleccionados, mayormente, de la cultura universal, teniendo como base, la sociedad cristiana occidental.

Los contenidos son generalistas y “asignaturistas”, elementos que contribuyen, en uno de los casos, a moldear en torno a una cultura y modelo externo y en el otro a asignar, en forma restrictiva, el tiempo y contenido para lograr la homogeneidad del conocimiento que repercute en la actitud pasiva en los alumnos.

Como metodología de aprendizaje se afianza la memoria, como el medio que posibilite recordar la historia, para facilitar la construcción de un sistema individualista. El plan de estudio fue reformado, asignando más horas a las asignaturas científico - humanistas para crear aptitudes en el alumno. La meta educativa es formar a las personas en una actitud pasiva frente a la vida política, para garantizar el restablecimiento del orden social, según el concepto del gobierno militar.

Propuesta y reforma educativa de 1996

El Informe Brunner, sistematizando las respuestas de la consulta nacional hecha en 1994, con objeto de recibir propuestas y sugerencias que vayan en apoyo a la solución de la ineficacia del sistema educativo existente y respondan a la modernización de la educación chilena, plantea desafíos propios de la función de la educación. Entre ellos destacan:

- Reformulación de los objetivos generales de la educación básica, acompañado de sugerencias metodológicas.
- Introducción de nuevos criterios, en función de la modernización de la educación.

De acuerdo a lo anterior, se puede distinguir que, en el SES chileno se presentan dos peaks respecto a transformaciones profundas, generadas en éste y donde se profundizan especialmente respecto al aspecto financiamiento y a la entrada de la competitividad del sistema privado.

Así, se puede observar que el cambio más profundo ocurre en el período 1973 – 1982. Este, a su vez, se divide en dos etapas:

- la primera, en la que se produjo una intervención y gestación de las bases del nuevo modelo universitario;
- y la segunda, en donde se produce la maduración y consolidación del modelo universitario (Martner, 1983).

Se observa que se reformó drásticamente la Educación Superior con la legislación del año 1981, año en el sistema pasó de estar conformado sólo por ocho universidades financiadas por el Estado (dos públicas de carácter nacional y seis privadas), a un sistema diversificado, con cuatro tipos de instituciones: universidades, institutos profesionales, centros de formación técnica y establecimientos de educación superior de las Fuerzas Armadas y de Orden. La legislación permitió, además, la creación de instituciones privadas.

Existen dos grandes diferencias jurídicas entre las instituciones civiles de la educación superior. Por un lado, las universidades, públicas o privadas, deben ser corporaciones sin fines de lucro; y por otro, los IP y los CFT, son instituciones privadas y pueden tener fines de lucro. En relación a su misión, el otorgamiento de grados (bachiller, licenciado, magíster y doctor) es un privilegio reservado a las universidades, así como el otorgamiento de títulos profesionales que requieran de un grado académico previo. Los IP sólo pueden otorgar títulos profesionales que no requieran de un grado académico previo; los CFT solo pueden otorgar títulos técnicos.

La Constitución Política de la República establece el derecho a la educación: “Fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles; estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural del país”. Así mismo, asegura la libertad de enseñanza, consagrando el derecho de abrir, organizar y mantener

establecimientos educacionales, y el derecho para participar en los procesos de enseñanza y aprendizaje.

La libertad de enseñanza, en cuanto implica la libre apertura, organización y mantenimiento de establecimientos educacionales, en conjunto con el artículo 1° inciso 3° de la Constitución, que reconoce y ampara el ejercicio de la adecuada autonomía de los cuerpos intermedios de la sociedad para el cumplimiento de sus propios fines, constituyen la base de la autonomía académica, administrativa y económica de las instituciones de educación superior, tanto las estatales, como las privadas reconocidas por el Estado. En el caso de las universidades del Estado, su grado de autonomía es amplio: pueden establecer su misión, presupuesto, personal, salarios, crear y modificar programas de estudio, entre muchos otros.

Como ya ha quedado dicho, en Marzo de 1990 se publica la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), la que regula la creación y la disolución de las instituciones de educación superior. Esta ley insta los requisitos para el reconocimiento oficial de las instituciones. Asimismo, se reafirman los cuatro tipos de instituciones de educación superior que constituyen el Sistema Chileno de Educación Superior. Esta ley crea el Consejo Superior de Educación (CSE), organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de administrar el sistema de *acreditación* (que en realidad es más bien un sistema de licenciamiento), para las instituciones de educación superior.

Para lograr la plena autonomía, la LOCE estableció un proceso que debe seguir toda institución de educación superior. Se inicia con la creación, que consiste en la obtención de personalidad jurídica; continúa con el reconocimiento oficial, por medio del cual se faculta a la entidad a iniciar las actividades académicas. Luego viene un proceso largo de examinación por una universidad autónoma o un proceso de acreditación por parte del CSE, o del Ministerio de Educación, al término del cual se concede la autonomía.

Todas las instituciones estatales están bajo la jurisdicción de la Contraloría General de la República, órgano fiscalizador de la administración del Estado. En particular, deben someter sus actos y contratos al control previo de legalidad. Anualmente, el gobierno envía al Congreso las leyes de financiamiento, en la que se fija los presupuestos de las universidades con aporte estatal. En el año 2005, se estableció una ley que crea un nuevo sistema de financiamiento de los estudios de pre grado, paralelo al crédito universitario actualmente existente, que otorga la garantía del Estado a los créditos que los alumnos reciben de la banca privada.

Por otra parte, en el año 1999 se establecieron, mediante un decreto interno del MINEDUC, las normas sobre acreditación experimental y voluntaria de programas de pregrado y de postgrado (creación de CNAP y CONAP).

En el año 2005, el Sistema de Educación Superior Nacional estaba compuesto por 181 instituciones, de las cuales 60 (33%) eran Universidades (25 correspondían al Consejo de Rectores de Universidades Chilenas (CRUCH) y 35 eran privadas); había 37 (20%) Institutos Profesionales; 69 (38%) Centros

de Formación Técnica; y 15 (9%) Instituciones de Estudios Superiores de las Fuerzas Armadas y de Orden (I.N.D.I.C.E.S. 2006).

De acuerdo al modelo de financiamiento de la educación superior, publicado por Dohmen (2002), la principal modalidad que Chile posee es la guiada por la demanda y se dirige a financiar insumos; por ejemplo, mediante *vouchers*, donde el financiamiento de las instituciones se realiza a través de la elección realizada por los clientes o consumidores. El *voucher* puede ser sustituido o complementado, siguiendo la lógica de soberanía del consumidor, por un sistema de becas y créditos estudiantiles, alcanzándose el mismo objetivo; éste es, que los clientes o consumidores se hagan cargo, a través de sus opciones, de controlar la calidad del servicio educacional provisto por las instituciones.

Según Brunner (2006), se está frente a una estructura de la Educación Superior Chilena altamente privatizada, comparada en el contexto internacional. La mayor parte de los recursos que ingresan al sistema proviene de las familias y de los propios alumnos, y se canaliza a través de una modalidad descentralizada y dirigida a insumos, sí se incluye allí, además de las diferentes modalidades del crédito estudiantil, el pago directo de aranceles por parte de los usuarios del servicio. Esta última característica del sistema chileno refuerza su tipificación como un sistema en avanzada fase de privatización y mercadización (Brunner 2005). Así es como, desde la organización de la economía política del sistema y el uso intensivo de instrumentos de tipo mercado, para asignar recursos públicos a las universidades, prevalece un esquema descentralizado de oferta, con un gobierno que actúa a la distancia. Según Bernasconi y Rojas (2004) se estima que todo el costo anual en educación e investigación, para el presupuesto público, era de aproximadamente US\$ 488 millones de ese año, lo que equivalía a US\$ 897 por estudiante.

En consecuencias, el sistema se configura desde un modelo de competencia, sin una coordinación planificada centralizada. Desde mediados de la década pasada, la autoridad pública ha profundizado componentes de competencia, al mismo tiempo que propende a regular sus efectos en función de objetivos de *equidad* (créditos estudiantiles); *calidad* (exigencias de información y acreditación); y *desarrollo de capacidades* (a través de asignación competitiva de recursos a las instituciones y para la investigación) (Brunner 2005).

Análisis del sistema de Educación Superior (ES) de Chile

Brunner (1990) señala algunas ventajas del sistema de ES que se ha ido desarrollando en Chile conforme al diseño descrito más arriba:

- Un alto dinamismo en la generación de la oferta de matrícula.
- Una fuerte inversión privada en la ES.
- Un desarrollo territorialmente más equilibrado de la ES, especialmente a nivel de las universidades regionales (públicas y privadas).
- Un desarrollo comparativamente sólido de universidades públicas de tamaño mediano y pequeño (en 1997, la mayor de las universidades públicas —la

Universidad de Chile— tenía 23 mil alumnos y la regionales más pequeñas entre 3 y 4 mil alumnos cada una).

- Una actitud más emprendedora en las universidades públicas y una menor dependencia de recursos "inerciales".
- Una productividad científica, en el caso de las universidades con investigación, comparativamente alta.

Sin embargo, entre las críticas más comunes al sistema, contenidas en un diagnóstico del Banco Mundial, se citan: (World Bank, 1998)

- Fragmentación del sistema, que se expresa en una diversificación incompleta, con baja matrícula en el nivel técnico y en el nivel de posgrado. Esta es una segmentación que impide el paso fluido de los alumnos de una institución a otra o de un nivel al siguiente; y escasos vínculos con el sector público y privado y con el desarrollo regional.
- Débil estructura de gobernabilidad del sistema, debido a su heterogeneidad y fragmentación y a las reducidas capacidades del MINEDUC.
- Ineficiencias, debido a la proliferación de instituciones privadas pequeñas, asignación de recursos con un horizonte presupuestario anual, tardanza de los alumnos en graduarse y altas tasas de deserción.
- Imperfecciones del esquema de financiamiento: el AFD se restringe a las universidades públicas y no está ligado a indicadores de desempeño, ni a objetivos de equidad; las reglas de control favorecen a las universidades privadas con AFD; el esquema de créditos y becas es engorroso, no tiene suficientes recursos para cubrir a todos los alumnos necesitados y no cubre gastos distintos del arancel.
- Inequidad: se mantiene una situación donde la mayor parte del gasto fiscal, asignado a la ES, favorece al quintil más alto, mientras el más bajo se encuentra bajamente representado en la matrícula y en los recursos.
- Señales equivocadas: el sistema señala en favor de las universidades y en contra de las carreras técnicas, mientras el mercado premia la proliferación de carreras de bajo costo.
- Debilidad de los mecanismos de aseguramiento y promoción de la calidad: no hay un esquema nacional de evaluación y acreditación; la proliferación de instituciones amenaza con deteriorar—o deteriora— la calidad; hay escasez de personal académico bien entrenado; la cantidad y calidad de la investigación en C y T no es suficiente para soportar el desarrollo nacional. Tampoco se cuenta con un sistema de información que oriente a los alumnos, empleadores y gobierno.
- Problemas de relevancia: bajo número de técnicos, exceso de carreras premiadas por el mercado (administración, derecho, periodismo, psicología), subdesarrollo de carreras de ciencias.

Los problemas apuntados dan lugar a intensos debates dentro de la clase dirigente, los cuales tienen que ver, básicamente, con los siguientes tópicos más generales:

- Papel del Estado, del mercado y de las instituciones en la coordinación del desarrollo del sistema.
- Formas de supervisión pública que deberían adoptarse frente al fenómeno de proliferación institucional.

- Relación del Estado con las universidades estatales (financiamiento y control).
- Maneras de justificar el financiamiento público de la ES y cómo éste se debería organizar.
- Necesidad de regular el mercado de oferta para evitar "saturación" de profesiones.

Las actuales políticas y debates sobre el futuro de la ES se hacen cargo de la siguiente forma de los principales enunciados:

- Aunque existen cuestionamientos de fondo respecto del esquema básico de organización del sistema (su "economía-política", fundada en un esquema institucional mixto, competitivo, con diferentes niveles de oferta, selectividad en el caso de las universidades públicas y alta participación de inversión privada), no parece haber real voluntad ni posibilidad de modificarlo.
- Existe relativo consenso en torno a que el problema principal es cómo ampliar la cobertura del actual esquema de becas y créditos. Resultado: promesa de mayores recursos para este fin. Se mantiene el debate en torno a dos aspectos: (i) si el esquema de ayuda estudiantil incluirá o no a instituciones privadas sin AFD y a cuáles; (ii) cómo mejorar la administración del esquema
- Existe, en principio, acuerdo en cuanto a que se deben aumentar los recursos de financiamiento institucional (FDI), pero no respecto del grado de competitividad que debe existir en su asignación y los criterios a considerar.
- Adicionalmente, se ha abierto paso a un nuevo canal de asignación de recursos públicos, mediante proyectos (inscritos en el plan estratégico de la institución) que, una vez seleccionados, dan lugar a un convenio de desempeño entre el Gobierno y la universidad favorecida
- Se debate en cuanto a los montos del AFD y respecto a cómo debería asignarse. Existe relativo consenso en suprimir el AFI (pero esta medida es objetada por las instituciones privadas sin AFD).
- Hay un proceso en curso encaminado a diseñar un sistema nacional de acreditación. Pero hay varios tópicos de debate pendiente: evaluación versus acreditación; naturaleza de la agencia evaluadora/acreditadora; vinculación (o no) de resultados a financiamiento.
- Existe relativo acuerdo respecto a la necesidad de mejorar la información del sistema para los usuarios y el Gobierno, pero no respecto a las modalidades de un Sistema Nacional de Información sobre la ES.
- No hay definición respecto a la forma cómo el Estado puede "renovar" su contrato con las universidades estatales.
- No hay acuerdo respecto al futuro esquema de gobierno institucional de las universidades estatales (grado de participación de los diversos estamentos).

Según Wompner, la Reforma Educacional Chilena ha abarcado, hasta ahora, principalmente la enseñanza básica y media del país, con grandes logros e hitos en la historia de Chile y de América Latina, donde la equidad y calidad han sido el gran objetivo. En este proceso la educación superior es aun tarea pendiente, donde los grandes cambios que ha experimentado la sociedad mundial obligan a las autoridades a replantearse todo el sistema de estudios superiores. Se señala, en este contexto, el análisis de la política educacional y, especialmente, de la reforma que lleva a distinguir que cualquier política que busque fortalecer la calidad de la educación superior, debe abordar

necesariamente 3 áreas primordiales; una reforma curricular basada en competencias; un sistema de aseguramiento de la calidad; y la evaluación del desempeño docente. Una reforma curricular involucra una completa revisión de los programas y asignaturas que componen las carreras, en la educación superior, y replantear dichos programas sobre la base de competencias para el ejercicio posterior de la profesión.

El aseguramiento de la calidad es, de alguna manera, responsabilidad del Estado, quien debe certificar qué casas de estudio cumplen con los requisitos académicos necesarios para impartir las carreras que ofrecen, lo que, en el fondo, resulta ser una evaluación de la capacidad institucional para la autorregulación, donde se busca verificar si la institución está efectivamente avanzando hacia el logro de sus objetivos, asegurando el cumplimiento de estándares académicos, y mejorando permanentemente la calidad de los servicios que presta.

Resulta evidente que el financiamiento de la educación superior no admite ser analizado exclusivamente como un problema técnico; es, antes que nada, una decisión de política universitaria. En este sentido, debe destacarse que ningún modelo o fórmula podría considerarse la síntesis total de la política educativa. Es imprescindible desarrollar diversos instrumentos específicos que atiendan a objetivos diferentes, aunque complementarios. De esta manera, deben distinguirse los objetivos generales del financiamiento público relativos a funcionamiento, desarrollo, premios, estímulos y equidad social. El debate será racional si se abordan, en primer término, los objetivos del financiamiento y, sólo en segundo lugar, el instrumento de asignación de recursos diseñado, la pertinencia de las variables involucradas, y los valores asignados.

El camino a seguir en materia de políticas de articulación de la ES deberá priorizar, entre todos los intereses en juego, el de los estudiantes como principales beneficiarios de dichas políticas, en la medida que las mismas estén orientadas a favorecer el tránsito fluido, sin obstáculos ni caminos terminales, por las diferentes instancias del sistema.

VI BIBLIOGRAFÍA

Allard, R. (2000) Tendencias de la Educación Superior en Chile", *Revista de la Educación Superior Chilena*, N° 1.

Bernasconi, A.; Rojas, F. (2004) Informe sobre la educación superior en Chile: 1980-2003. Universitaria / IESALC.

BISANG, R. (1995) Libremercado, intervenciones estatales e instituciones de ciencia y técnica en la Argentina: Apuntes para una discusión, en *Redes*, N° 3, Buenos Aires, UNQ: 13-58.

Braxton, J.; Brier, E. (1989). Melding organizational and interactional theories of student attrition: a path analytic study. *Review of Higher Education*. Vol. 13, N° 1: 47-61.

- Braxton, J.; Sullivan, A.; Johnson R. Jr. (1997). Appraising tinto's theory of college student departure. En: J.C. Smart (Ed.), *Higher education: Handbook of theory and research*. New York. USA. pp. 107-164.
- Brunner, J. J. (2005). Educación en Chile: El Peso de las desigualdades. En VV.AA., *Conferencias Presidenciales de Humanidades*. Santiago de Chile: Presidencia de la República.
- Brunner, J.J. (2006). Sistema privatizado y mercados universitarios: Competencia Reputacional y sus efectos. Informe elaborado en el marco del proyecto FONDECYT N° 1050138.
- Brunner J, J (1999) La Educación Superior en Chile: tendencias y perspectivas. Seminario organizado por el Ministerio de Educación y el Banco Mundial, Montevideo, Uruguay.
- Brunner, J.; Briones, G. (1992). "Higher Education in Chile: Effects of the 1980 Reform". En *Higher education reform in Chile, Brazil and Venezuela towards a redefinition of the role of the State*. Ed. Wolff, Laurence and Douglas Albrecht. Washington, D.C.: Human Resources Division, Technical Department, Latin America and the Caribbean Region. The World Bank.
- Brunner, J.J. (1990) *Educación Superior en América Latina: Cambios y Desafíos*; Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile
- Brunner, J.J. (1986). Informe sobre la Educación Superior en Chile. Flacso. 294 p.
- Burton, C. (1991). El sistema de educación superior: Una visión comparativa de la organización académica. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco.
- Chiroleu, A. (1999) La política universitaria de Alfonsín y Menem: Entre la democracia y la equidad.
- COMISIÓN VERDAD HISTÓRICA Y NUEVO TRATO (INFORME) VOLUMEN III TOMO III. Primera parte del informe final de la Comisión de Trabajo Autónomo Mapuche. Capítulo VI. Un diagnóstico de la realidad socioeducativa mapuche, su vinculación con el sistema educacional chileno y las perspectivas de un modelo educativo pertinente.
http://biblioteca.serindigena.org/libros_digitales/cvhynt/v_iii/t_iii/capitulo_VI.pdf
- Delors, J. La Educación encierra un tesoro. Informe a la Unesco de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI. Ediciones Unesco.
- Donoso, S.; Schiefelbein E. (2007). Análisis de los modelos explicativos de retención de estudiantes en la universidad: Una visión desde la desigualdad social. Estudios Pedagógicos, Vol. 33, N° 1: 7-17.

- Dohmen, D. (2000). Vouchers in higher education. A practical approach. Paper presented at the EcEr 2000-Conference, 20-23 september 2000, Edinburgh. FiB Forum N° 4, Cologne.
- Espinoza, J. (2008). Perfil de egreso y actualización de los ejes curriculares en el marco del modelo de competencias. El caso de la carrera de Tecnólogo en Construcciones. Tesis de Grado de Magíster en Educación, USACH.
- Fauré, Edgar. (1973). Aprender a ser: La educación del futuro. Comisión Internacional sobre el Desarrollo de la Educación, UNESCO.
- Franz, Carlos. (1983). *Teoría y práctica del financiamiento universitario: El caso chileno, 1965-1983*. Santiago, Chile: Corporación de Promoción Universitaria.
- Fernández N. (2002). La Educación Superior en la Argentina, Nov. Buenos Aires. <http://eco.mdp.edu.ar/cendocu/repositorio/00098.pdf>
- Fernández, E.; Gutiérrez, M.; Martínez, A. (2005) "La Clasificación Internacional Normalizada de la Educación de la UNESCO (CINE 97) y su aplicación en el sistema de educación superior chileno".
- González ,G (2008) . "La territorialización de las políticas públicas. Un estudio acerca del rol de los Sistemas Regionales de Educación Superior" ggonzalez@udesa.edu.ar
- Grundy, S. (1992). Producto o praxis del currículum. Editorial Morata.
- Jones, D. R. (1992) "Privatization". En Clark, B. y G. Neave (eds.), *The Encyclopedia of Higher Education*. Oxford: Pergamon Press, Volume 2.
- Juarros F. (2007). Modelos universitarios en pugna: Democratización o mercantilización de la universidad y del conocimiento público en Argentina. *Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 12, n. 3, p. 483-504, set..*
- Kogan, M, et al.(2000) "Transforming Higher Education. A Comparative Study", Jessica Kingsley Publishers, Londres.
- Larraín, A.M y González, L. (2005). Formación universitaria por competencias. <http://sicevaes.csuca.org/drupal/?q=filemanager/active&fid=97>
- Le Boterf, G. (2000). Ingeniería de las competencias. Ed. Morata.
- Lehmann, C. (1990). Antecedentes y Tendencias del Financiamiento de la Educación Superior Chilena. Centro de Estudios Públicos *Financiamiento de la Educación Superior: Antecedentes y Desafíos*. Santiago de Chile: CEP.
- Llomovatte, S. et al. (2006). Vinculación de la universidad con la empresa: Debates, políticas y estudios de casos. Buenos Aires: Ed. Miño y Dávila.

Magendzo, A. (2006). El derecho a una educación, a una educación de calidad con equidad para todos: El ejercicio de un derecho humano. Diario de la Sociedad Civil.

Martner C. (1983). Autoritarismo y alternativas democráticas en la educación superior chilena. Revista Nueva Antropología, Junio, año/vol.VI,Nº 021. UNAM de Mexico. pp 109-126.

Ministerio de Educación de Chile. I.N.D.I.C.E.S. (2006). Consejo Superior de Educación, Indicadores, Números y datos sobre instituciones y carreras de Educación superior.

MINEDUC, DES (1999), "Presente y futuro: Desafío de la educación superior chilena"; Cámara de Diputados, 9 de junio 1999.

Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile. Indicadores Económicos y Sociales. (http://www.mideplan.cl/sitio/Sitio/indicadors_desempeno.htm)

Molina, V. 2006. Reivindicación de una antigua idea a partir de una nueva problemática. El desarrollo de las competencias y la relación aprendizaje-desarrollo como momento esencial de los procesos educativos. Universidad Nacional de Cuyo.

Naidorf, J <http://www.scielo.br/pdf/aval/v12n3/a06v12n3.pdf>

OECD (1998), *Education at a Glance. OECD Indicators*.

UNESCO, Clasificación Internacional Normalizada de la Educación. Disponible en: http://www.uis.unesco.org/TEMPLATE/pdf/iscled/ISCED_E.pdf

UNESCO (1998) *Statistical Yearbook*.

UNESCO, "Clasificación Internacional Normalizada de la Educación". Disponible en: http://www.uis.unesco.org/TEMPLATE/pdf/iscled/ISCED_E.pdf

Winchester, I.(1985) The concept of university autonomy. ¿An anachronism? OISE, Toronto, Canada,

Wompner F. H. Calidad en la educación superior: Una palanca de desarrollo. <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/cl/fw-edu.htm>

World Bank. World Educations Indicators. <http://devdata.worldbank.org/edstats/ThematicDataOnEducation/WEIFina/table13.xls>.