

# DINÁMICAS DE TRANSFORMACIÓN EN EL SISTEMA EDUCACIONAL DE CHILE

\*José Joaquín Brunner y Cristián Cox

## Introducción

El presente documento analiza las transformaciones del sistema educacional chileno, considerando los niveles preescolar, básico, medio y postsecundario o superior. Se ha dividido en tres partes: la primera se halla dedicada al análisis del sistema escolar; la segunda, al sistema superior; la tercera, a los principios orientadores de las políticas educacionales en la presente década.

En el caso, tanto de los sistemas escolar, como de educación superior —partes primera y segunda del documento— el estudio se inicia con una caracterización institucional del respectivo sistema, su división en niveles y sectores, las modalidades de su funcionamiento y financiamiento y las principales dinámicas de la matrícula entre 1980 y 1992. Especial atención se pone en esta parte a las transformaciones experimentadas por el sistema escolar y el sistema de enseñanza superior durante la década de 1980.

Luego se abordan los principales problemas de ambos sistemas, tratados en torno a las cuestiones de calidad, equidad y eficiencia. El estudio distingue aquí entre los varios niveles de la educación escolar —educación preescolar, básica y media en sus dos vertientes, humanístico-científica y técnico-profesional— y los niveles y sectores de la educación superior.

En tercer lugar se analizan las políticas aplicadas para enfrentar esos problemas, con énfasis en aquellas diseñadas e implementadas durante el actual gobierno, que inicia su gestión el año 1990.

Finalmente, se procede a discutir la agenda de asuntos para los años noventa en términos de los dos sistemas y de sus principales problemas de organización, financiamiento, calidad, equidad y eficiencia.

En la parte tercera se discute brevemente sobre las nuevas orientaciones y medios de la política educacional a la luz de la experiencia chilena actual y las necesarias modificaciones que deberá experimentar el rol del Estado en este campo.

## PRIMERA PARTE: EL SISTEMA ESCOLAR

### I. Características institucionales

Chile tiene un sistema escolar organizado en un nivel primario de ocho años de educación obligatoria que atiende al grupo de edad entre 6 y 13 años y un nivel secundario, no obligatorio, de cuatro años de duración, que atiende al grupo de edad entre 14 y 17 años en dos modalidades: una definida por el carácter académico y general de su currículum (humanístico-científico), que prepara para la continuación de estudios en el nivel terciario y otra de tipo vocacional (técnico- profesional), que prepara para la inserción en el trabajo. El sistema de educación preescolar atiende a la niñez de 0 a 5 años a través de una diversidad de instituciones tanto públicas como privadas, no tiene carácter obligatorio y su matrícula se concentra en el grupo etáreo de 4 a 5 años.

Los sistemas preescolar y escolar atendieron en 1992 una matrícula de 3.1 millones: prácticamente cuatrocientos mil niños (entre 2 y 5 años) en preescolar; poco más de dos millones en educación básica y poco menos de setecientos mil jóvenes en educación media. Mientras la cobertura de la educación básica es prácticamente universal, oscilando entre un 91% y un 96% desde comienzos de la década de 1970, la de la educación secundaria experimentó una fuerte expansión en la última década, pasando de un 65% en 1982 a un 80% en 1990 y bajando levemente en 1992 (78,8%). La cobertura del nivel preescolar, en tanto, alcanzó a un 28,4% del grupo 2-5 años en 1990 y experimentó una expansión significativa en los últimos tres años, alcanzando a 33,0% en 1992. Por otro lado, las cifras del cuadro No 1 revelan que la matrícula del nivel primario ha decrecido en términos absolutos en la última década, por caída de la tasa de natalidad a partir de 1970, sin alterar significativamente su cobertura.

El sistema escolar es atendido por poco más de ciento veinte mil profesores (126.838 en 1991), con 16 o más años de educación formal. Sólo un 1,4% de los del nivel básico carecen de título; 4,8% de los del nivel medio se encuentran en esta condición. Un 65% del profesorado de básica y un 40% del profesorado de educación media son mujeres (MINEDUC 1992).

Poco menos de un 15% de la matrícula del sistema escolar corresponde a población rural y la división por sexo es equivalente a la de la población.

En términos organizacionales, el sistema escolar es heredero de un modelo altamente centralizado de provisión estatal de educación, que se remonta a mediados del siglo XIX, interrumpido por una reforma descentralizadora y privatizadora profunda aplicada por el régimen militar a lo largo de la década de 1980 y no cuestionada luego por el Gobierno democrático que asume en 1990. La reforma de los años ochenta, coincidente como se verá con transformaciones estructurales en el nivel de la educación superior, consistió en tres medidas principales: en primer término transfirió la administración del conjunto de los establecimientos escolares, hasta entonces dependientes del Ministerio de Educación, a los 325 Municipios del país (hoy 334), los que pasaron a manejar su personal, con poder de contratar y despedir profesores, su infraestructura y los sistemas de soporte (bibliotecas, materiales didácticos), mientras el Ministerio de Educación mantenía funciones normativas, de definición del currículum y de los libros de texto, de supervisión y de evaluación; en segundo lugar, cambió la forma de asignación de los recursos, de una modalidad basada en los presupuestos históricos de gasto de los establecimientos a una modalidad basada en el pago de una

subvención por alumno atendido; adicionalmente, el pago por alumno fue calculado de modo que operara como incentivo económico para el ingreso de gestores privados dispuestos a establecer nuevos establecimientos de educación básica y media; por último, la reforma traspasó la administración de un número de establecimientos públicos de educación vocacional (nivel medio) desde el Ministerio de Educación a corporaciones constituidas ad hoc por asociaciones de empresarios.

Los propósitos gubernamentales explícitos e implícitos tras las políticas descentralizadoras y privatizadoras de los ochenta fueron el logro de una mayor eficiencia en el uso de los recursos, a través de la competencia entre establecimientos por matrícula; el traspaso de competencias desde el Ministerio de Educación y su burocracia central a los poderes locales representados en el Municipio, así como la disminución del poder de negociación del gremio docente; una mayor participación del sector privado en la provisión de la educación, lo que establecería bases para una mayor competencia entre establecimientos y, de acuerdo con los planteamientos oficiales, mayores opciones para los consumidores; por último, una cercanía mayor de la educación media técnico-profesional a los ámbitos económicos de la producción y los servicios. Debe ser subrayado, porque ello se relaciona en forma directa con la agenda y las políticas de la presente década, que la reforma no asumió de manera explícita como objetivo el mejoramiento de la calidad de los contextos y los resultados de aprendizaje de niños y jóvenes (Espínola 1992; Prawda 1992).

Desde el punto de vista del financiamiento del sistema escolar, la reforma fue acompañada de una caída en los recursos reales aportados al sector educacional durante la década de 1980 y de una reasignación entre niveles: decrecieron los aportes a la educación superior en favor de los niveles preescolar y primario.<sup>1</sup> La participación del gasto sectorial en el Producto Geográfico Bruto decreció de un 3,5% a un 2,5% entre 1980 y 1990; asimismo, con respecto al total del gasto público, disminuyó de un 11% en 1980 a un 8,1% en 1990. En términos de costos unitarios, esta caída no afectó a la educación básica que fue priorizada con relación a la educación superior: el Estado invirtió \$47.500 pesos de julio de 1990 por alumno/año en 1980 y \$57.900 pesos de igual valor en 1989. En cambio afectó a la educación media, cuyo costo unitario por alumno decreció de \$79.800 en 1980 a \$63.400 en 1989 (Prawda 1992).

El cuadro No 2 muestra los efectos sobre la organización institucional del sistema escolar de las políticas de descentralización y privatización. En primer término, la duplicación de la participación en la matrícula total del sistema escolar —primario y secundario— del sector privado subvencionado públicamente, que pasa de un 15% a más de un 30% de la misma. En forma equivalente cae la participación del sector municipalizado, de un 78% en 1981 a un 57,8% en 1990. Crece asimismo, aunque marginalmente, la educación privada pagada, así como surge la nueva categoría de "Corporaciones", con una participación marginal en el total, pero no así en el nivel de la educación media técnico-profesional, donde representa el 18,8% de la matrícula del nivel en 1991.

En términos de sus fronteras institucionales y de la organización de su gestión, los sistemas de educación preescolar y escolar exhiben rasgos mixtos, de mezcla de categorías de lo público y privado, por una parte, así como de organización centralizada y descentralizada, por otra. Las escuelas primarias y establecimientos secundarios municipalizados están sujetos a una doble dependencia: de los municipios en aspectos administrativos y del Ministerio de Educación respecto a currículum, pedagogía y evaluación. Similarmente, los establecimientos privados —tanto aquéllos

con financiamiento público como los pagados por los particulares que los usan— están sujetos a los ordenamientos curriculares y de evaluación fijados nacionalmente por el Ministerio del ramo. Como se verá, esta organización mixta, fruto de la acción reformadora del régimen militar sobre la matriz históricamente centralizada de la educación chilena, presenta problemas y desafíos de nuevo tipo que constituyen un área importante de preocupación para las políticas actuales.

## II. Problemas de eficiencia, calidad y equidad

Los problemas de eficiencia, calidad y equidad educativa cobran rasgos específicos según el nivel del sistema educativo que se aborde. Al mismo tiempo, están estrechamente relacionados con dimensiones organizacionales del sistema en su conjunto y en especial con el papel del centro del sistema —el Ministerio de Educación— en un contexto de creciente descentralización y activo papel del sector privado.

### A. Educación preescolar

A diferencia de la educación primaria y secundaria, el primer problema del nivel preescolar es la insuficiencia de su cobertura con respecto al grupo de edad 4-5 años, en especial en sectores de pobreza. Como se señaló, la cobertura nacional para tal grupo era de 44,9% en 1990; pero en sectores de pobreza sólo alcanza a un 30,8% (Gobierno de Chile 1992). Esto es particularmente serio a la vista de la evidencia sobre deficiencias en el desarrollo psicomotor de un porcentaje importante de los niños de sectores de pobreza antes de entrar a la escuela. La pobreza ejerce un efecto negativo desde antes de los dos años sobre el estado nutricional y luego sobre el desarrollo psicomotor de los niños. Las mediciones existentes señalan que 4 de cada 10 niños de sectores de pobreza rinden a un nivel subnormal en términos de desarrollo psicomotor, en especial en el área de lenguaje (Gobierno de Chile 1992).

Para los niños afectados por esta situación, el acceso a la educación básica se produce en condiciones de grandes desventajas, lo que redundará tarde o temprano en mayores tasas de repitencia y deserción. Los programas preescolares son medios demostradamente eficaces de interrupción de la situación descrita, promoviendo el desarrollo del lenguaje y de otras funciones básicas para el aprendizaje. La expansión de su cobertura es objetivo consensual de las políticas en este nivel.

Las características de los programas preescolares en Chile son variadas, por cuanto dependen de tres instituciones públicas —el Ministerio de Educación, la Junta Nacional de Jardines Infantiles y la Fundación Integra— así como de un heterogéneo cuadro de instituciones privadas. Sin embargo, todos estos programas comparten problemas comunes en términos de déficit en la calidad del servicio que prestan y riesgos de disminución de su impacto en términos de interrumpir las consecuencias de la pobreza sobre las capacidades de aprendizaje de los niños. Influyen directamente sobre esta situación: a) el déficit de material didáctico para el trabajo con los niños y de material de apoyo metodológico para el trabajo con los padres; b) el déficit de personal tanto en el nivel de supervisión como de trabajo en aula; c) deficiencias en la formación, perfeccionamiento y prácticas pedagógicas del personal, especialmente en lo referente al trabajo en sectores pobres, a la incorporación de los padres, a la coordinación con otros programas preescolares locales, y a la formulación autónoma descentralizada y creativa de proyectos de mejoramiento educativo de relevancia local (MINEDUC-MECE 1991).

En términos de equidad el problema central ya ha sido referido: las deficiencias de cobertura afectan especialmente a los sectores de pobreza donde un 70% del grupo 4-5 años no está siendo atendido. Asimismo, hay grandes disparidades regionales: la matrícula preescolar se concentra en las ciudades mayores y en las regiones de mayor desarrollo relativo (World Bank 1991).

La organización del nivel preescolar, constituida, como se dijo, por tres instituciones públicas y una diversidad de organizaciones no gubernamentales, así como la variedad de programas formales y no convencionales que se desarrollan en su interior, constituyen un desafío para las políticas públicas en términos de coordinación y eficiencia del gasto. A este respecto es patente la inexistencia de un sistema de evaluación global del sector, de alcance nacional, como existe para la Educación Básica, que aporte información sobre costo-efectividad de los diversos programas a las labores de planificación del Estado (MINEDUC-MECE 1991).

## B. Educación básica

Sin desafíos reales en lo que respecta a cobertura, el primer nivel del sistema escolar presenta, sin embargo, problemas importantes respecto a la eficiencia con que atiende a las sucesivas cohortes de edad que tienen acceso a él, así como respecto a la calidad y equidad de sus procesos y resultados.

La tasa de repetición promedio para el nivel en su conjunto, según cálculos de UNESCO/OREALC, fue de 12,2% en 1988 (MINEDUC-MECE 1991).<sup>2</sup> Ésta es más alta entre los grados 4° y 8° (14% en promedio), y en las regiones con concentración de población rural o indígena. Las tasas de deserción varían entre el 2% para el primer grado y un 8% para el octavo.

De acuerdo con estimaciones de la fuente citada, un quinto de la matrícula repite dos o más veces de curso antes de completar el nivel, con lo que el promedio de años-estudiante para completar el ciclo de 8 años es, en las escuelas municipales, de 12,4 años. En contraste, en las escuelas particulares pagadas, tal promedio es de 8,8 años.

Las evaluaciones del rendimiento escolar de los alumnos de 4° y 8° año básicos que realiza el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), basadas en el logro de los objetivos mínimos de aprendizaje de acuerdo al currículum oficial, indican promedios nacionales de 60,1% y 61,2% en el año 1990 para matemáticas y castellano de 4° año; y de 51,6% y 55,1% para las dos asignaturas en el 8° año básico en 1991. El nivel deseado es de un 80% de logro, que es el que obtienen, o sobrepasan, los establecimientos del sector privado pagado. Los bajos rendimientos son especialmente graves entre la VI y X Regiones, donde se concentra la población rural y donde los promedios están por debajo de los promedios nacionales.

Estos resultados, insatisfactorios como promedios y en términos de las variaciones regionales y de nivel socioeconómico del alumnado que ocultan, tienen entre sus causas principales: a) pobreza de los ambientes de aprendizaje por escasez de materiales educativos y recursos de las escuelas; b) insuficiente, o mal orientada, supervisión y monitoreo del proceso en el aula, por parte de directores de establecimiento y supervisores del sistema; c) deficiencias en los textos y en el currículum; d) deficiencias metodológicas, falta de incentivos y pobre motivación en el profesorado; e) recargo horario de los profesores que trabajan doble jornada; f) insuficiente o inexistente uso de la información evaluativa proveniente del SIMCE para

la identificación de problemas y la focalización de los esfuerzos de mejoramiento en las escuelas (MINEDUC-MECE 1991).

Los factores socioeconómicos son los principales determinantes de las diferencias de logro académico en la educación básica chilena. La inequidad de sus resultados es por tanto un problema mayor. Las pruebas nacionales de evaluación aplicadas muestran que las escuelas que atienden a los niños de grupos socioeconómicamente más pobres son las que obtienen los resultados más bajos; y que entre éstas, las escuelas rurales están en situación peor. Hay provincias rurales de "alto riesgo educacional", donde se alcanzan rendimientos escolares correspondientes a un tercio de los objetivos mínimos definidos en los programas.<sup>3</sup>

Hay en el país, por otro lado, 3.814 escuelas rurales incompletas, que ofrecen menos de los 8 grados del ciclo básico. En muchos casos esta situación hace difícil la prosecución de estudios, existiendo por tanto grupos de alumnos para los cuales no se está asegurando el mínimo de equidad, que es el de contar con iguales oportunidades de permanencia en la educación básica.

### C. Educación media

En el caso de la educación secundaria se suma a los problemas de calidad, equidad y eficiencia, el del anacronismo de su estructura institucional y curricular, lo cual define para este nivel, como se verá, una agenda de reforma que no se presenta en el resto del sistema educacional.

Respecto a calidad y equidad, una medición rigurosa y representativa nacionalmente llevada a cabo en 1992, reveló que el porcentaje promedio de respuestas correctas en lenguaje en los grados 9º, 10º y 11º, esto es, el primero, segundo y tercer años de la educación media en sus dos modalidades (humanístico-científica y técnico-profesional) está apenas sobre el 50% sólo en el caso de los establecimientos privados pagados (8,8% de la matrícula), mientras que para el sistema financiado públicamente, los resultados varían entre el 39% y el 48% de respuestas correctas. En el caso de la asignatura de matemática, los resultados son aún más insatisfactorios. La élite de colegios privados obtiene en este caso alrededor de un 40% de respuestas correctas y las modalidades de educación no pagada varían entre un 20% y un 29% de respuestas correctas promedio (Himmel 1993).

En términos de eficiencia, las tasas de repetición en este nivel oscilan en torno al 13% desde 1989; las de abandono fueron de 8,3% en 1989 y de 7,2% en 1991 (MINEDUC 1992).

Más allá de los problemas señalados, la educación media enfrenta un desafío de adecuación estructural a las nuevas características de su alumnado y a las demandas de la sociedad. En las últimas dos décadas la educación secundaria vio transformadas en forma radical su cobertura, la composición social de su alumnado y el contexto al que acceden sus egresados. En efecto, la Educación Media chilena pasó de atender a aproximadamente un 15% del grupo de edad a comienzos de la década del año sesenta, a atender a un 80% en la actualidad. De ser un sistema de élite ha pasado a ser uno de masas. Con esta expansión varió de modo fundamental su composición social y, con ello, las características culturales y expectativas de sus alumnos. Al mismo tiempo, cambió el contexto en que opera la educación secundaria y al que se integran sus egresados. Como se verá más adelante, la educación superior experimentó importantes transformaciones, diversificándose en varios niveles.

Simultáneamente, los mercados laborales, al cambiarse el modelo estatalmente dirigido de desarrollo sustitutivo de importaciones por un modelo centrado en el esfuerzo del sector privado y las exportaciones, se reorganizan y generan nuevas demandas. Por último, el contexto cultural de la enseñanza media también cambió en forma marcada, bajo el impacto de la expansión de la información y del conocimiento y la revolución en las comunicaciones.

La estructura de la educación media, en contraste con la complejidad de sus contextos externos y la heterogeneidad social y cultural de sus alumnos, es simple y rígida. Se divide, como se refirió, en dos modalidades, una general que incluye a dos tercios del alumnado y una vocacional que abarca al tercio restante. Los jóvenes eligen entre ambas modalidades a los 14 años y no hay conexiones entre ambas modalidades ni segundas opciones. La educación general está unidimensionalmente orientada hacia la universidad; sin embargo, menos de la mitad de sus egresados logran ingresar a ella o a los institutos profesionales. La educación vocacional se orienta a producir técnicos de nivel medio en más de 500 especialidades, con profesores y equipos distantes de las realidades del mundo productivo contemporáneo. La excepción son los establecimientos administrados por las corporaciones más sólidas de empleadores (11% de la matrícula), que son mejor financiados, equipados adecuadamente y con una estrecha relación con la empresa.

Puesto en términos simplificadores pero válidos, ni el hecho de la masificación, ni el del cambio de la educación superior y del modelo de desarrollo, que tiene lugar durante los años setenta y ochenta, ni los cambios globales en el manejo de la información y las comunicaciones, de particular aceleración en la década pasada, han sido recogidos por el sistema educativo secundario. Éste, tanto en su organización institucional como en sus arreglos curriculares, permaneció en lo fundamental inalterado. La brecha resultante plantea un serio desafío para las políticas futuras y es un asunto de primera prioridad en la agenda de las cuestiones pendientes respecto al sistema escolar.<sup>4</sup>

### III. Políticas y agenda pendiente

El núcleo de la agenda de políticas educacionales es mejorar sustantivamente la calidad de la transmisión cultural que el sistema ofrece y la equidad de la distribución social de sus resultados. Salvo en el nivel preescolar, el país dejó atrás el problema del acceso como problema clave. Además, luego de una década de cambios institucionales —en torno al eje de la descentralización y la privatización— hay una aceptación generalizada de los principios mixtos de articulación del sistema. Sobre este trasfondo, los desafíos a ser abordados varían de acuerdo con el nivel del sistema educativo de que se trate. En el nivel preescolar, de desarrollo más reciente, su baja cobertura es el problema definitorio; en el primario, el problema central es el de su pobre calidad y marcada desigualdad social; en el nivel secundario, en cambio, superar sus deficiencias en términos de calidad y equidad requiere primero resolver el problema de la falta de relevancia y adecuación de su estructura y currículum a las demandas de unos contextos externos más complejos y profundamente cambiados respecto al pasado reciente.

#### A. Políticas en el nivel preescolar

Las actuales políticas gubernamentales respecto al nivel pre-escolar tienen dos objetivos mayores: (i) aumentar la cobertura y (ii) mejorar la calidad de la oferta educativa para los menores de seis años. El principal programa en curso para materializar dichas políticas (Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la



Educación, MECE, del Ministerio de Educación), supone inversiones por US\$40 millones en un plazo de cinco años. Sus metas son la ampliación de cobertura en el grupo 4-5 años en 16.000 niños a través de programas formales; atención a 4.500 familias rurales a través de un programa no convencional de educación parental; dotación de material didáctico a escuelas y jardines infantiles para el trabajo con 200.000 niños; y contratación de personal profesional para acciones de mejoramiento de la calidad (Gobierno de Chile 1992).

Los criterios orientadores del programa, que se ejecuta a través de las tres agencias estatales con intervención en este nivel —escuelas municipales, Junta Nacional de Jardines Infantiles y Fundación Integra— son los siguientes: a) optimizar el uso de programas existentes de amplia cobertura en sectores de pobreza, diversificando la localización geográfica de la oferta; b) focalizar las acciones en el grupo de edad de 4-5 años, de modo que se dé continuidad a esas intervenciones con la educación básica; c) crear programas no formales de educación preescolar, centrados en la capacitación de las familias, para atender a la población rural que, por razones de dispersión geográfica, clima y otras, suele no tener acceso a los programas que se desarrollan en centros urbanos; d) involucrar en las acciones que se desarrollan no sólo a los profesionales y técnicos de los distintos niveles en cada institución, sino también a agentes comunitarios y a los padres de los preescolares (MINEDUC-MECE 1991).

## B. Políticas en educación básica

Las políticas referidas al sistema escolar primario se articulan según una doble estrategia: por un lado, mejorar las condiciones en que trabaja la escuela básica subvencionada; por otro, promover la innovación en sus procesos, de modo que se hagan más efectivos y relevantes sus resultados.

Mejoramiento de condiciones e insumos. Aquí la política busca hacer inversiones en los factores convencionales de mayor impacto sobre el aprendizaje. El principio orientador es elevar en forma sustancial el "piso" de condiciones en que profesores y alumnos de la educación subvencionada trabajan, desde los espacios físicos hasta la disponibilidad y calidad de libros y materiales didácticos, pasando por la salud y la actualización profesional de los profesores. Los programas actualmente en ejecución contemplan la reparación de la infraestructura de 2.500 escuelas municipales (un 47% del total), para impedir que las carencias de las edificaciones (vidrios rotos, insuficiente iluminación, baños en mal estado) actúen como factores negativos respecto al trabajo de niños y profesores. Asimismo, el Ministerio de Educación distribuye desde 1991 tres libros para cada niño de primero a cuarto grados (lenguaje, matemáticas y un texto integrado de ciencias naturales y sociales), y cuatro libros para cada niño del quinto al octavo grados (lenguaje, matemáticas, ciencias naturales y ciencias sociales), para un 90% de la matrícula que asiste a escuelas subvencionadas, tanto de gestión municipal como de gestión por particulares. Lo señalado supone distribuir aproximadamente cinco millones de textos al año, lo que ha implicado casi triplicar la inversión promedio de los años ochenta en este rubro. Se suma a las inversiones en textos una innovación que se orienta a facilitar la inculcación de hábitos de lectura y el enriquecimiento de las competencias lingüísticas de base de los alumnos. La innovación consiste en instalar pequeñas bibliotecas —entre 30 y 40 libros— en cada aula de los primeros cuatro grados (24.500 bibliotecas de aula). Se agrega a las inversiones en textos y libros una línea de inversión en materiales didácticos (juegos didácticos y material de apoyo a la enseñanza de la lectura, escritura y matemática). En la misma dirección de enriquecimiento de los contextos en que trabajan profesores y alumnos, aunque de aplicación sólo en algunas escuelas, el Ministerio ha estado ejecutando un programa de



equipamiento a escuelas básicas con aulas tecnológicas. Estas consisten en un set de implementos y herramientas organizados en el espacio de un aula y orientados a introducir de forma práctica a los alumnos de 7° y 8° grados en los principios y habilidades del trabajo productivo moderno. Por último, las políticas de elevación de las condiciones de base en que trabajan las escuelas contemplan un programa de salud escolar a través del cual los profesores examinan a todos los niños al ingresar a la escuela en primero de básica y los monitorean después, remitiéndolos al sistema de salud para su atención. El conjunto de acciones de mejora referidas, salvo la línea de infraestructura, se aplica a la educación básica subvencionada en su conjunto, es decir, sin hacer distinciones entre sostenedores municipales y privados.

Dos líneas adicionales de la política en curso buscan mejorar las condiciones de trabajo y efectividad del profesorado. Por un lado, el Estatuto de los Profesionales de la Educación, dictado el año 1991, que impulsa la profesionalización del trabajo docente mediante incentivos al perfeccionamiento y mejora las rentas del sector, a través de un aporte adicional equivalente a US\$300 millones entre los años 1991 y 1995. Por otro lado, los programas de perfeccionamiento docente, tanto en contenidos y metodologías de las asignaturas centrales del currículum escolar como en la preparación y ejecución de proyectos de mejoramiento educativo en las escuelas.

Innovaciones para el enriquecimiento de los procesos. Sobre la base de las mejores condiciones de trabajo obtenidas, la política educacional contempla ejecutar un conjunto de acciones cuyo norte es mejorar los procesos de aprendizaje en las disciplinas de base de todo el edificio cultural —lenguaje, matemáticas, comprensión del mundo social (ciencias sociales) y comprensión del mundo material (ciencias naturales)— así como aminorar en forma significativa diferencias sistemáticas en rendimientos observables entre las escuelas rurales y urbanas pobres, y las del resto del sistema.

### C. Calidad: Descentralización pedagógica

La innovación más importante en la educación básica está en la línea de lo que los documentos gubernamentales denominan como descentralización pedagógica.<sup>5</sup> Consiste en un conjunto de medidas orientadas a que las escuelas diseñen y ejecuten proyectos de mejoramiento educativo, con recursos públicos distribuidos competitivamente para estos efectos.

Dado el origen y desarrollo altamente centralizado del sistema educacional chileno, en que el currículum, la pedagogía y la evaluación fueron siempre definidos hasta en sus detalles por el Ministerio del ramo, las tradiciones del profesorado apuntan a crear unas relaciones más funcionarias que profesionales con su quehacer. El propósito de la descentralización pedagógica es cambiar esta situación a través del traspaso de responsabilidades técnicas desde el Ministerio a las escuelas y sus profesores, que tienen la posibilidad de definir autónomamente, con respaldo de recursos económicos y apoyo técnico, sus propios proyectos de mejoramiento educativo. La política en curso incluye aquí:

- i. la generación de Proyectos de Mejoramiento Escolar (PME) por parte de las escuelas básicas financiadas públicamente;
- ii. la existencia de un Fondo de Recursos (de aproximadamente US\$30 millones) para la realización de los proyectos de mejoramiento, al que las escuelas postulan con base en sus proyectos;

iii. un sistema de apoyo y supervisión por parte del Ministerio de Educación, orientado a respaldar a las escuelas en la formulación y realización de esos proyectos. (MINEDUC-MECE 1991).

#### D. Equidad: Programas de atención focalizadas en escuelas pobres

El principio de equidad que inspira a la actual política es que la igualdad de oportunidades educativas para grupos con muy distintos capitales culturales, requiere asignar más recursos y prestar atención especial a los grupos social y culturalmente más pobres del país. En conformidad con ese criterio, los programas en curso asignan sistemáticamente mayores recursos a las escuelas más pobres; priorizan sus acciones en función de las poblaciones en situación de mayor riesgo e incluyen un conjunto de acciones focalizadas en las escuelas rurales, en especial, las escuelas incompletas.

#### IV. Programa de las 900 escuelas

Desde 1990, el gobierno realiza un programa destinado al 10% de las escuelas del sistema público con resultados más bajos en las pruebas nacionales de rendimiento. En 1991 se atendían 1.278 escuelas. El Programa llamado de las 900 Escuelas busca mejorar los rendimientos en lenguaje y matemáticas así como la autoestima y capacidad de comunicación de los niños de primero a cuarto grado básico. Su estrategia descansa en la renovación de las orientaciones y métodos del sistema de supervisión de las escuelas, la contratación de monitores entre jóvenes de la comunidad que han finalizado su educación secundaria para apoyar el trabajo docente con los alumnos más rezagados, y una fuerte inyección a las escuelas de textos renovados y de materiales didácticos.

El Programa combina reparaciones de infraestructura e inversiones en textos y bibliotecas de aula con talleres de profesores y talleres de aprendizaje para los alumnos. Durante los años 1990 y 1991, cubrió una matrícula de 222.491 alumnos de primero a cuarto año básico —un 20% del total— y en sus acciones han participado 7.267 profesores.

#### V. Atención especial a escuelas rurales

Aproximadamente 15% de la matrícula de educación primaria está en las escuelas rurales. Los promedios de rendimiento de estos alumnos son marcada y sistemáticamente inferiores a los de por sí insatisfactorios promedios nacionales. Una política educacional que toma en serio el valor de la equidad debe por lo mismo focalizar recursos y discriminar positivamente a las escuelas rurales.

El centro de la política aplicada es la formulación de un currículum y la adopción de unas formas de transmisión relevantes para un medio respecto del cual el sistema escolar chileno, tanto por sus tradiciones centralistas —un currículum idéntico a lo largo del país— como por su ethos esencialmente urbano, no ha tenido respuestas durante las últimas décadas. De hecho, el país tiene un sistema que por "no atención" discrimina en contra de los aprendizajes de la niñez rural. Para las actuales políticas, revertir esta situación pasa fundamentalmente por redefiniciones curriculares y de las prácticas docentes, haciendo de los códigos lingüísticos y culturales de la niñez rural no un obstáculo sino el punto de partida necesario del trabajo de la escuela.

## A. Políticas en educación media

A diferencia de los niveles preescolar y primario, que están siendo objeto de políticas mayores tanto de inversión como de transformación de sus procesos internos, en el caso de la educación secundaria tal política está todavía en proceso de definición. En este caso, como se señaló más arriba, las medidas de mejoramiento de la calidad, de la equidad y de la eficiencia suponen definiciones previas respecto a la estructura y orientación de este nivel de la enseñanza. Con el fin de reunir insumos de conocimiento y de promover la participación de diversos actores para formular tales definiciones, el gobierno llevó a cabo, durante 1991 y 1992, un doble proceso de generación de conocimientos e información para la adopción de políticas y de discusión social.

Las acciones concretas consistieron en recurrir al campo de la investigación educacional —a las universidades y a las instituciones académicas independientes— para obtener respuestas sobre posibles cambios en el currículum, la estructura institucional, las prácticas y cultura de los liceos, la economía de la educación media y la formación de profesores para este nivel. El segundo eje de acción consistió en conducir un debate público organizado, tanto dentro del sector educativo con profesores, alumnos, padres y especialistas, como fuera de él con representantes de la producción, de la política y de la cultura, sobre la enseñanza media que el país tiene en la actualidad y la que requiere. Más de dos mil grupos, que convocaron a cerca de 30.000 personas, hicieron llegar informes con una síntesis de sus opiniones con respecto a la educación media.<sup>6</sup> Al completarse los dos procesos referidos, el Gobierno se encuentra ahora en situación de definir políticas que respondan a la crisis de relevancia de la educación secundaria. La solución a ella supone responder a tres requerimientos de índole estructural:

- i. la masificación plantea la necesidad social de un sistema sensible en su oferta educativa a un rango de habilidades e intereses en sus alumnos mucho más amplio y variado que en el pasado;
- ii. el cambio en el modelo de desarrollo y la transformación de las formas de producir —del fordismo-taylorismo a formas más flexibles de organización y producción— demandan del sistema educativo la inculcación de capacidades más generales y abstractas, como las de resolver problemas y adaptarse a nuevas situaciones, tomar decisiones fundadas en manejo de información, y aprender a aprender.<sup>7</sup>
- iii. la centralidad del conocimiento, la información y las comunicaciones, en las formas actuales de producir, consumir y ser ciudadano, exigen una densidad cultural creciente de la educación común a todos.

En paralelo a los procesos referidos, de definición de una política para la educación media, el Ministerio de Educación ha estado ejecutando dos programas dirigidos a fortalecer la actual educación técnico-profesional: equipando liceos técnicos municipales (programa menor que ha alcanzado a 55 liceos) y estableciendo especialidades técnico-profesionales en liceos científico-humanistas, que en 1992 alcanzó también a una cincuentena de establecimientos. Ambos programas suman recursos —entre 1991 y 1993— por aproximadamente US\$12 millones. (Ministerio de Educación 1993).

## VI. Agenda pendiente

Las políticas en ejecución no agotan los problemas pendientes de la educación escolar; al mismo tiempo, abren nuevas interrogantes y dilemas. Desde una perspectiva sistémica, los problemas se ubican en tres dimensiones: estructuras o institucionales, mecanismos de regulación, y factores que inciden directamente en los procesos comunicativos del quehacer educacional.

### A. Instituciones

Hay tres ámbitos institucionales no abordados por las políticas del actual Gobierno, donde existen problemas y desafíos. Ellos son: la organización del Ministerio de Educación, la estructura de la Educación Media y la organización institucional del nivel preescolar.

Ministerio de Educación. La organización actual del Ministerio de Educación es heredera de la estructura centralizada del pasado y de los intentos fallidos de readecuación emprendidos durante la década de los ochenta, en el marco de las políticas de descentralización y privatización. Ella no responde a las nuevas funciones que le caben al Ministerio ni ha podido ejecutar los esfuerzos de mejoramiento de la educación emprendidos por el actual Gobierno, que se han debido canalizar mediante programas y equipos ad hoc. Son patentes los traslados de funciones entre diversas instancias ministeriales, la carencia de organismos procesadoras de información y diseño de políticas y programas, y la precariedad de sus capacidades de gestión de acciones de mejoramiento y de discriminación positiva, que abarquen al conjunto del sistema. Más allá de la organización del propio Ministerio, un área problemática clave es la de su relación con los municipios que ejercen la administración de la educación. Los nexos institucionales entre el Ministerio de Educación y los Departamentos Municipales de Educación —que son los organismos públicos que directamente administran las escuelas de dependencia estatal— son débiles, existiendo conflictos de competencia más que una acción concertada con las tareas que desarrollan los establecimientos. Se requiere una mejor división del trabajo entre la instancia "técnica" (Ministerio) y la "instancia administrativa" (Municipio) y fortalecer —o en muchos casos crear— capacidades de planeamiento y gestión educativa en el nivel local de los municipios.

Estructura de la educación media. Las políticas en curso no resuelven aún respecto a la estructura que debería adoptar la educación secundaria para responder adecuadamente a las demandas de la sociedad y de las personas. El primer dilema pendiente es si el mejoramiento de la educación media se aborda al interior de la estructura actual —con sus dos modalidades, humanístico-científico y técnico-profesional— o si el punto de partida para tal mejoramiento es la redefinición de dicha estructura. Los resultados de los estudios encomendados por el Ministerio de Educación en 1991-92 coinciden en general en la necesidad de un cambio estructural, en el que se postergue el momento de la especialización entre dos modalidades del año 9° al año 11° del ciclo escolar, y se rediseñen los currículos de la nueva estructura en términos de una educación común polivalente hasta el año 10°, con una diferenciación más rica que la actual en los años 11° y 12° (Cox 1993a). Algunas acciones en curso del propio Ministerio de Educación apuntan en otra dirección sin embargo, según la cual la modernización de este nivel pasaría por la mantención de la estructura actual con una simultánea expansión de la cobertura de la educación técnico-profesional (Ministerio de Educación 1993).

Instituciones preescolares. Como se señaló, en este nivel el Estado organiza su oferta educativa a través de tres instituciones de diverso origen, características institucionales, costos y orientación: el Ministerio de Educación, la Junta Nacional de Jardines Infantiles y la Fundación Integra, que sin embargo comparten la función de proveer educación al grupo de edad de 0-5 años. El núcleo del problema reside aquí, por lo mismo, en la coordinación inter-institucional y la definición del ente encargado del diseño de políticas y la dirección de su ejecución, junto con la necesidad de crear una división del trabajo que potencie la efectividad de la inversión pública en este subsistema. Para esto se requiere, previamente, contar con una evaluación de los programas de las diversas instituciones, tanto sustantiva como en términos de costo-efectividad. Como se señaló, en este nivel el Estado organiza su oferta educativa a través de tres instituciones de diverso origen, características institucionales, costos y orientación: el Ministerio de Educación, la Junta Nacional de Jardines Infantiles y la Fundación Integra, que sin embargo comparten la función de proveer educación al grupo de edad de 0-5 años. El núcleo del problema reside aquí, por lo mismo, en la coordinación inter-institucional y la definición del ente encargado del diseño de políticas y la dirección de su ejecución, junto con la necesidad de crear una división del trabajo que potencie la efectividad de la inversión pública en este subsistema. Para esto se requiere, previamente, contar con una evaluación de los programas de las diversas instituciones, tanto sustantiva como en términos de costo-efectividad.

## B. Mecanismos

Los mecanismos normativos y de regulación financiera actualmente empleados para coordinar el sistema escolar inciden negativamente en la generación de crónicos déficit en la administración municipal de la educación y crean condiciones de funcionamiento donde no hay incentivos claros para el mejoramiento de las escuelas.

El financiamiento de la educación preescolar y escolar —mediante una subvención por promedio de asistencia de los alumnos— de hecho no opera como un mecanismo incentivador de calidad (Espínola 1992); no considera diferencias de costo en la provisión de educación por regiones, y penaliza a los establecimientos por inasistencias de los estudiantes que no les son imputables (World Bank 1991).

Por el lado de los mecanismos normativos, la ley del Estatuto Docente de 1991 estableció ciertas rigideces que inciden, de forma importante, en los déficit de la educación municipal e influyen negativamente sobre los establecimientos. En términos de lo primero, es prácticamente imposible para los municipios disminuir sus plantas docentes cuando, por razones demográficas, de movilidad geográfica de la población o por competencia con los establecimientos privados, su matrícula disminuye y, por lo tanto, cae también su subvención. En relación a lo segundo, el Estatuto estipula que los directores de establecimiento mantienen su cargo por vida,<sup>8</sup> con lo cual se desestimula la competencia por dichos cargos, se burocratiza la función del director y se impide a la postre que ella sea ejercida como una función de liderazgo al interior de un equipo docente, elementos todos que —según muestra la literatura— son imprescindibles para contar con "escuelas efectivas", preocupadas por mejorar su calidad (CEPAL-UNESCO 1992, 186).

En suma, la revisión del esquema de subvenciones, la flexibilización de ciertas normas del Estatuto Docente y la generación de incentivos para que las escuelas y los profesores lo hagan mejor, son tres áreas claves para el desarrollo de las políticas de calidad en curso.

### C. Procesos comunicativos

El núcleo interno de la educación está formado por determinadas prácticas comunicativas que son esenciales para la transmisión de la cultura y el aprendizaje escolar. Respecto de la calidad de éstas prácticas, dos factores son claves: el currículum y la formación de los profesores. Respecto a ambos elementos, es más lo que falta por hacer que lo que se ha hecho hasta aquí.

**Currículum.** La Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, aprobada al término de la gestión del Gobierno Militar, establece un principio de organización curricular descentralizada para el sistema escolar, innovando respecto a los principios centralistas puestos en vigor desde mediados del siglo XIX. Define que la fijación de los planes y programas de estudio no es monopolio del Ministerio de Educación y que estos podrán ser elaborados por los establecimientos. La facultad de los establecimientos no es, sin embargo, absoluta. Debe ejercerse dentro de un marco de orientaciones y prescripciones curriculares con el propósito de mantener una cierta unidad y cohesión del sistema escolar, requisitos ambos de una cultura nacional integrada. En pocas palabras, se encomienda al Ministerio de Educación preparar los objetivos fundamentales y los contenidos mínimos de los programas de la enseñanza básica y media y se entrega al Consejo Superior de Educación, organismo al que nos referimos más adelante, la competencia de aprobar dichos objetivos y contenidos. La Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, aprobada al término de la gestión del Gobierno Militar, establece un principio de organización curricular descentralizada para el sistema escolar, innovando respecto a los principios centralistas puestos en vigor desde mediados del siglo XIX. Define que la fijación de los planes y programas de estudio no es monopolio del Ministerio de Educación y que estos podrán ser elaborados por los establecimientos. La facultad de los establecimientos no es, sin embargo, absoluta. Debe ejercerse dentro de un marco de orientaciones y prescripciones curriculares con el propósito de mantener una cierta unidad y cohesión del sistema escolar, requisitos ambos de una cultura nacional integrada. En pocas palabras, se encomienda al Ministerio de Educación preparar los objetivos fundamentales y los contenidos mínimos de los programas de la enseñanza básica y media y se entrega al Consejo Superior de Educación, organismo al que nos referimos más adelante, la competencia de aprobar dichos objetivos y contenidos.

Con todo, es evidente que la educación chilena carece de tradición de desarrollo curricular descentralizado o "desde abajo". Durante los años noventa se ha iniciado un camino en esa dirección, camino que presenta desafíos tanto para los propios establecimientos y sus profesores como para el Ministerio de Educación, habituado a generar y controlar por sí solo, mediante comandos administrativos, los planes y programas del sistema escolar. En juego están aquí diversos problemas de la mayor envergadura: el carácter del currículo nacional obligatorio, el grado de flexibilidad del currículum, los objetivos de la educación básica y media, los contenidos cognitivos y éticos del currículum, etc. Hasta aquí, el Ministerio sólo ha avanzado en la preparación de las bases del currículum de la enseñanza básica y en el diseño de sus grados de flexibilidad.

**Formación de profesores.** Tradicionalmente, desde la perspectiva de las políticas públicas referidas a la actualización y mejoramiento de las capacidades del profesorado, el énfasis ha estado puesto en diversas iniciativas de perfeccionamiento. Ello, si bien resulta necesario respecto a ciertos programas específicos de mejoramiento, no es suficiente como política general. Desde la perspectiva global de las nuevas relaciones de la educación con su medio, de la naturaleza de las demandas

que ella debe satisfacer y de la consiguiente complejización de su quehacer, es de importancia estratégica incluir la formación del profesorado como un problema de las políticas educacionales (CEPAL-UNESCO 1992). Parece difícil sostener algo distinto, incluso considerando que las instituciones formadoras de maestros (las universidades e institutos profesionales, en el caso chileno) escapan a la tuición del Ministerio de Educación. Por el contrario, el diseño de mecanismos que incentiven a esas mismas instituciones a reformular de manera sustantiva sus programas y prácticas de formación docente es el primer problema a abordar y debe ocupar un lugar central en la agenda de temas pendientes (Pascual, et al. 1993). De no encontrarse los mecanismos para avanzar en tal sentido, la formación de los profesores seguirá estando caracterizadas por su aislamiento respecto a las dinámicas externas y por un pesado anacronismo. Tradicionalmente, desde la perspectiva de las políticas públicas referidas a la actualización y mejoramiento de las capacidades del profesorado, el énfasis ha estado puesto en diversas iniciativas de perfeccionamiento. Ello, si bien resulta necesario respecto a ciertos programas específicos de mejoramiento, no es suficiente como política general. Desde la perspectiva global de las nuevas relaciones de la educación con su medio, de la naturaleza de las demandas que ella debe satisfacer y de la consiguiente complejización de su quehacer, es de importancia estratégica incluir la formación del profesorado como un problema de las políticas educacionales (CEPAL-UNESCO 1992). Parece difícil sostener algo distinto, incluso considerando que las instituciones formadoras de maestros (las universidades e institutos profesionales, en el caso chileno) escapan a la tuición del Ministerio de Educación. Por el contrario, el diseño de mecanismos que incentiven a esas mismas instituciones a reformular de manera sustantiva sus programas y prácticas de formación docente es el primer problema a abordar y debe ocupar un lugar central en la agenda de temas pendientes (Pascual, et al. 1993). De no encontrarse los mecanismos para avanzar en tal sentido, la formación de los profesores seguirá estando caracterizadas por su aislamiento respecto a las dinámicas externas y por un pesado anacronismo.

## **SEGUNDA PARTE: EDUCACIÓN SUPERIOR**

### **I. Estructura, coordinación y financiamiento**

La educación superior chilena se halla configurada como un sistema de varios niveles y sectores.<sup>9</sup> La división vertical por niveles corresponde a la diferenciación legal de los grados académicos y títulos profesionales y técnicos que las instituciones pueden ofrecer. En este eje existen las universidades, los institutos profesionales y los centros de formación técnica. Las universidades tienen competencia para ofrecer todos los grados y títulos de la escala; poseen derecho exclusivo a otorgar los grados superiores (licenciaturas, maestrías y doctorados) y para impartir aquellas carreras profesionales cuyo título exige la previa obtención de una licenciatura. La ley limita el número de esas carreras a un total de 17 títulos.<sup>10</sup> Los institutos profesionales imparten las carreras profesionales no reservadas a las universidades y pueden conferir títulos técnicos en aquellas áreas en que ofrecen cursos profesionales. Los centros de formación técnica dan carreras de duración no superior a tres años conducentes al título de técnico superior.



La división horizontal por sectores corresponde a la diferenciación entre distintos regímenes jurídicos y de financiamiento a que se encuentran sujetos las instituciones de diverso nivel. Básicamente existen dos sectores en el sistema: público y privado. Las instituciones del sector público son creadas por ley, cuando son de gestión estatal, o son reconocidas mediante un estatuto especial en el caso de aquéllas de gestión privada. Todas son financiadas parcialmente por el Estado a través de subsidios públicos, incluido un aporte fiscal directo, de carácter permanente y de destino institucional. Instituciones públicas de gestión privada sólo existen en el nivel universitario. En cambio, no existen instituciones públicas en el nivel de los centros de formación técnica. Las instituciones del sector público se clasifican además, según un criterio genético, entre las llamadas "tradicionales", que son las 8 universidades que preexistían a la reforma del año 1980: 2 de gestión estatal y 6 de gestión privada; y las instituciones públicas "nuevas", derivadas de la reorganización de las dos universidades estatales tradicionales o separadas de la Pontificia Universidad Católica de Chile. En la actualidad suman 19 instituciones: 14 universidades estatales derivadas, de carácter regional en su mayoría; dos institutos profesionales estatales, en vías de transformarse en nuevas universidades; y tres nuevas universidades públicas regionales de gestión privada. Las instituciones del sector privado están excluidas del financiamiento fiscal directo, de carácter institucional, y son creadas bajo regímenes especiales de supervisión; durante un período de entre 6 y 11 años no cuentan con plena autonomía. En la actualidad existen en el sector privado 44 universidades, 76 institutos profesionales y 142 centros de formación técnica. La evolución y distribución de las instituciones de educación superior, por nivel y sector, se indican en el cuadro No 3.

El sistema en su conjunto reúne una matrícula total de 284.649 alumnos, lo cual representa un crecimiento de aproximadamente 2,4 veces tomando como base el año 1980. Su distribución según niveles y sectores se halla reflejada en el cuadro No 4. Del total de alumnos matriculados, un 59,1% está inscrito en instituciones de nivel universitario y un 40,9% en instituciones no-universitarias de enseñanza superior. Un 53,6% de la matrícula total se encuentra en el sector privado. Entre los años 1980 y 1992, las instituciones del sector privado han contribuido con cerca de un 90% de la expansión total de la matrícula del sistema.

Desde el punto de vista de las dinámicas de acceso a la educación superior, se constata que la matrícula nueva (de primer año, en todo el sistema) por cada mil alumnos en 4° año de la enseñanza media ha evolucionado de un índice promedio nacional de 343,1 en 1980, a un índice 707,5 en 1990 y a un índice 805,7 en 1992. Existen sin embargo grandes disparidades regionales. En el año 1992, el índice máximo era de 996,7 en la Región II y el menor era de 249,5 en la región VI. En la Región Metropolitana alcanza a 914,6.11 Los procesos de admisión a las diversas instituciones de la enseñanza superior son regulados de manera distinta según niveles y sectores. Las instituciones públicas, de gestión estatal y privada, seleccionan a sus alumnos en base a las notas de la educación secundaria y los resultados de la Prueba de Aptitud Académica (PAA) que anualmente rinden los egresados de la educación media o secundaria. Dicho proceso de selección es único, se halla administrado por el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas que agrupa exclusivamente a las instituciones del sector público (de gestión estatal y privada) y sus resultados determinan las preferencias de elección de los candidatos que desean ingresar a una institución de ese grupo. Los establecimientos privados fijan sus propias reglas de admisión y su selectividad es, en general, mucho menor que la del otro sector. El cuadro No 5 señala la evolución de las vacantes ofrecidas y de la matrícula nueva efectiva en las instituciones de educación superior durante los últimos años. En

general, las instituciones públicas y las universidades privadas obtienen una matrícula nueva anual que corresponde a su oferta de vacantes. En cambio, los institutos profesionales privados y los centros de formación técnica ofrecen más vacantes de las que llenan. En 1992, considerando el sistema en su conjunto, existió 1,4 vacante por cada alumno matriculado efectivamente en primer año.

El gobierno y la coordinación del sistema se hallan entregados a un complejo dispositivo de autorregulación. Básicamente, el mecanismo de coordinación entre las instituciones es de tipo mercado, sin que exista un órgano superior de gobierno que comande, planifique o administre el desarrollo del sistema o de sus partes y unidades. Lo anterior vale también para las instituciones públicas, incluso aquellas de gestión estatal. Las instituciones plenamente autónomas del sector público y privado determinan libremente qué carreras y cuántas vacantes ofrecer y confieren los respectivos grados y títulos que tienen validez legal nacional. No existen exámenes habilitantes especiales para el ejercicio de las profesiones. Las instituciones del sector privado que no hallan obtenido aún su plena autonomía, o sea, que se encuentren sujetas a un régimen de supervisión, no pueden iniciar libremente nuevas carreras pero fijan por sí solas el número de vacantes que ofrecen en sus carreras autorizadas. Otorgan asimismo los respectivos grados y títulos sujetas a ciertos condicionamientos que varían según cuál sea el régimen de supervisión a que se hallan sujetas.

A nivel global del sistema existen distintos órganos con competencias limitadas de coordinación: el Ministerio de Educación, el Consejo Superior de Educación, el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas y los Consejos Superiores de Ciencias y de Desarrollo Tecnológico. El Ministerio de Educación asigna recursos a las instituciones del sector público y, en combinación con el Consejo Superior de Educación, cumple algunas funciones en la supervisión de las instituciones del sector privado. A cargo del Ministerio está la supervisión directa de los centros de formación técnica. A través de la Dirección de Educación Superior, el Ministerio se relaciona con las instituciones del sistema y produce información estadística sobre su evolución. Las instituciones del sector público se agrupan en el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, organismo de carácter público, creado el año 1954, el cual carece sin embargo de poderes imperativos de coordinación; sólo en el caso de los procesos de admisión ha desempeñado un papel coordinador efectivo. Además, proporciona información estadística sobre la evolución del sector institucional público. Las instituciones del sector privado, en los tres niveles, han creado diversas instancias de agrupación, pero ellas carecen de funciones coordinativas y sólo agrupan selectivamente a algunas de las instituciones del respectivo nivel. El Consejo Superior de Educación fue creado por la Ley Orgánica de Enseñanza del año 1990. Su función principal es la acreditación de las instituciones privadas de nivel universitario y profesional. Es un organismo público, de carácter autónomo, presidido por el Ministro de Educación e integrado por 8 académicos designados, respectivamente, uno por las universidades estatales; uno conjuntamente por las universidades públicas de gestión privada y las universidades privadas plenamente autónomas; uno por los institutos profesionales públicos y privados plenamente autónomos; dos por las academias del Instituto de Chile; uno designado conjuntamente por los Consejos Superiores de Ciencia y de Desarrollo Tecnológico; uno designado por los Comandantes en Jefes de las Fuerzas Armadas y el General Director de Carabineros de Chile, y uno designado por la Corte Suprema. Las universidades privadas y los institutos profesionales privados tenían la facultad de optar, hasta marzo de 1992, entre sujetarse a un proceso de examinación de sus alumnos y graduados por parte de una institución examinadora del sector público, convenido contractualmente entre las partes mediante un instrumento privado,<sup>12</sup> o someterse al procedimiento de acreditación pública administrado por el Consejo

Superior de Educación. Tanto la examinación como la acreditación tienen una duración limitada; cumplido el período estipulado por la ley, la institución privada obtiene su plena autonomía y no queda sujeta a control por parte de ningún órgano público. En cambio, mientras se encuentran sujetas a examinación o a acreditación, las instituciones privadas requieren cumplir una serie de procedimientos, más exigentes en el caso de la acreditación, para poder obtener su reconocimiento oficial, iniciar actividades y establecer e impartir nuevas carreras. Finalmente, existen los Consejos Superiores de Ciencias y de Desarrollo Tecnológico, que son parte del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONICYT), cuyos miembros son propuestos por las respectivas comunidades disciplinarias y designados por decreto del Presidente de la República, a sugerencia de los propios Consejos. Combinadamente administran el Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDECYT) y asignan sus recursos a los proyectos previamente calificados por un proceso de revisión por pares.

En suma, el sistema funciona, en general, sobre la base de unidades autónomas que compiten en el mercado, existiendo diversos mecanismos limitados de coordinación que relacionan a algunas instituciones entre sí y a éstas con los órganos competentes del Estado.

El financiamiento del sistema chileno de educación superior es diversificado.<sup>13</sup> Como muestra el cuadro No 6, alrededor de un 30% de los ingresos del sistema proviene directamente del Estado, un 36% de los privados, especialmente del pago de aranceles por parte de los estudiantes, y un 34% tiene origen mixto, preponderantemente público, proveniente de la venta de servicios, contratos y otras fuentes de naturaleza tanto pública como privada.

Las instituciones privadas dependen casi exclusivamente de los ingresos que obtienen por concepto del cobro de aranceles. Las instituciones del sector público perciben subsidios fiscales pero deben además cobrar aranceles, competir ante los fondos de investigación, vender servicios, obtener contratos y donaciones y gestionar apoyos de la cooperación internacional.

Los recursos provenientes del Estado, cuya evolución se muestra en el cuadro No 7, se canalizan casi exclusivamente hacia las instituciones del sector público, con excepción de una fracción del aporte fiscal indirecto y un monto marginal de los recursos asignados competitivamente por el FONDECYT. El grueso de los recursos públicos son transferidos como un aporte fiscal directo, de carácter institucional y asignación automática; una parte como aporte fiscal indirecto ligado al número de los alumnos con mejores puntajes en la PAA que se inscriben en las respectivas instituciones (del sector público o privado) y una cantidad adicional financia el sistema del crédito fiscal universitario y un número limitado de becas, esquemas ambos que benefician exclusivamente a los alumnos matriculados en las instituciones del sector público.<sup>14</sup> Adicionalmente el Estado canaliza recursos hacia las instituciones, principalmente del sector público, a través de distintos fondos competitivos: un Fondo de Desarrollo Institucional administrado por el Ministerio de Educación, y dos fondos para la investigación científico- tecnológica; uno en función de proyectos individuales seleccionados por pares según su calidad (FONDECYT), creado el año 1981; y el otro que asigna recursos para proyectos institucionales que compiten dentro de un número limitado de áreas prioritarias para el desarrollo nacional, los cuales son seleccionados por pares, considerando además su impacto social y rentabilidad (Fondo de Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica, FONDEF), creado el año 1991.<sup>15</sup>

## II. Equidad, calidad y eficiencia

Los problemas de equidad, calidad y eficiencia del sistema chileno de educación superior son difíciles de analizar por la heterogeneidad institucional del mismo, la diversidad de sus modalidades de operación y la escasa información disponible. Un breve análisis por nivel y sector arroja los siguientes resultados.

### A. Equidad

Según cifras correspondientes al año 1990, de los jóvenes de 20 años un 15,4% cursaba algún tipo de estudio superior, no existiendo diferencias entre hombres y mujeres. En cambio, si sólo se considera a los egresados de la enseñanza media, un 27,8% se encontraba realizando estudios postsecundarios.<sup>16</sup> Entre los jóvenes de 20 años pertenecientes al quintil de ingresos más bajos, sólo un 4,8% cursa estudios superiores; en el caso de los jóvenes de ingresos altos (quintil V), un 40,5% se encuentra cursando ese nivel.<sup>17</sup> En las universidades tradicionales, un 63,5% de los alumnos proviene de los estratos medios y altos (los dos quintiles de ingresos superiores). Un 17,7% proviene de los estratos medio-bajos y bajos (quintiles I y II). En el caso de las universidades públicas derivadas, dichas proporciones alcanzan, respectivamente, a 54,9% y 28,2%. En consecuencia, los aportes fiscales directo e indirecto destinados a la educación superior benefician a instituciones donde predominan los estudiantes de familias acomodadas, pero donde existe una presencia significativa de alumnos pertenecientes a hogares de ingresos más bajos. Las universidades privadas captan a sus estudiantes principalmente del estrato alto; en efecto, un 72% proviene del quintil V. En estas instituciones, sólo un 4,2% de los estudiantes pertenece a los estratos medio-bajos y bajos. Los institutos profesionales, públicos y privados, reciben un 67,7% de sus alumnos de los sectores de niveles medio-altos y altos. En el caso de los centros de formación técnica, un 22,9% de sus alumnos proviene de los estratos bajos (quintiles I y II), un 25,4% del estrato medio (quintil III), y el resto (51,7%) proviene de los estratos medio-altos y altos.

En suma, a nivel del sistema en su conjunto, un 18% de los alumnos matriculados en 1990 pertenecía a los estratos bajos (quintiles I y II), un 18,4% a los estratos medios (quintil III), y un 63,6% a los estratos medio-altos y altos (quintiles IV y V). Luego, es posible concluir que la expansión de la matrícula operada entre 1980 y 1990 —debida casi exclusivamente a las vacantes generadas por las instituciones del sector privado— ha abierto mayores oportunidades de acceso principalmente a los estratos medios y altos, sin que la composición social de la matrícula en las instituciones del sector público se haya alterado mayormente. En general, las universidades públicas regionales o derivadas se mantienen como el subsector que proporcionalmente atiende más estudiantes provenientes de los grupos de ingresos medio-bajos y bajos.

### B. Calidad

No hay indicadores directos de la calidad de las diversas instituciones que conforman el sistema de educación superior. Ella sólo puede deducirse indirectamente, a través del manejo de la escasa información disponible. Sólo un núcleo de 4 instituciones, pertenecientes al grupo de las universidades tradicionales, puede considerarse, en términos internacionales, como compuesto por "universidades de investigación" (research universities). En efecto, entre los años 1982 y 1991, esas cuatro universidades obtuvieron alrededor del 77% de los recursos concursados durante ese período por el FONDECYT. Las demás universidades tradicionales captaron alrededor de un 11% de los recursos. El conjunto de las instituciones creadas con posterioridad a

1980, tanto públicas como privadas, obtiene un 6%, y otras instituciones de investigación, fuera del sistema de educación superior, captan un 6% de los recursos. Las mismas 4 universidades mencionadas más arriba (las "universidades de investigación") originaron el año 1991 el 86,4% de los artículos científicos de corriente principal registrados internacionalmente, sobre el total de publicaciones producidas por el sistema de educación superior. Este último, por su parte, contribuyó ese año con un 79,5% del total de la producción científica nacional de corriente principal.<sup>18</sup> Esas 4 "universidades de investigación" gozan en general de la mayor reputación dentro del sistema. Le siguen en prestigio las demás universidades tradicionales y algunas nuevas, regionales, de gestión estatal. En general, todas las instituciones del sector público, de gestión estatal o privada, tienen un número significativo de profesores de jornada completa, que fluctúa entre un 30% y un 75% del cuerpo docente de cada institución. Un grupo de ellos ostenta grados académicos superiores. Sin embargo, existen diferencias notorias entre las nuevas universidades del sector público, tanto desde el punto de vista de su complejidad, de sus capacidades endógenas de investigación y de sus áreas de especialización docente,<sup>19</sup> todo lo cual se manifiesta en su diverso prestigio institucional y reputación social. Las instituciones del sector público —especialmente las universidades tradicionales, con excepción de una— atraen a los mejores alumnos medidos según los puntajes de la PAA, según se manifiesta en la distribución del aporte fiscal indirecto. Así, el año 1992 dicho sector captó un 89,6% de los recursos totales distribuidos por este concepto, en tanto que las instituciones privadas captaron sólo un 10,4%. Ese mismo año, los nuevos matriculados en el sector público universitario y profesional representaron un número similar a los nuevos matriculados en el sector universitario y profesional privado. Del tramo superior de los alumnos que ingresa a la enseñanza superior, correspondiente al 20% con los mejores puntajes en la PAA de su promoción, sólo uno de cada 25 se matricula en una institución privada.

Las instituciones del sector privado son todavía más heterogéneas entre sí que las del sector público. Entre las 44 universidades privadas existentes, sólo tres han alcanzado su plena autonomía. La mayoría de las restantes, en cambio, tiene 5 años o menos de existencia. En general, los docentes de las universidades privadas se hallan contratados dentro del régimen de jornada parcial (contrato por horas) y el equipamiento académico de estas instituciones es débil. Sin embargo, existen algunas universidades privadas que han logrado perfilarse como una opción frente a las universidades públicas dentro del mercado de la enseñanza superior. Éstas se hallan en general mejor dotadas, contratan docentes de prestigio —una parte de los cuales trabaja simultáneamente en las universidades tradicionales— tienen un claro perfil institucional, atraen donaciones privadas y compiten por alumnos de buenos puntajes. Las demás, en cambio, son en general instituciones pequeñas y demasiado nuevas como para tener índices de calidad que pudieran considerarse. Entre los 76 institutos profesionales privados predominan los establecimientos de tamaño menor. Sólo uno tenía en 1991 más de 5 mil alumnos, uno se ubicaba en el rango entre 3 mil y 5 mil alumnos y 3 tenían más de mil alumnos. Los restantes tenían menos de 1.000 alumnos; un número significativo no alcanzaba una matrícula de 500. El conjunto de los institutos profesionales privados obtuvo menos recursos por concepto de aporte fiscal indirecto (alumnos ingresados en 1992) que el mayor instituto profesional del sector público, lo cual refleja la baja selectividad académica de estas instituciones.<sup>20</sup> Los centros de formación técnica conforman asimismo un universo altamente heterogéneo. La mitad de la matrícula se encuentra en centros ubicados fuera de la Región Metropolitana, cuya calidad se estima, en general, como inferior a la de estos últimos.<sup>21</sup> La gran mayoría de los centros son pequeños establecimientos. En 1990, 45 de ellos tenían menos de 50 alumnos, 21 entre 50 y 100, 30 entre 101 y 200 y 22

entre 201 y 500 alumnos. En la mayoría de los casos el equipamiento es pobre, especialmente en el caso de aquellas carreras que requieren una inversión más alta en tecnologías. La dotación de las bibliotecas es escasa. Además, existe una serie de factores que limitan la calidad de la enseñanza impartida, "tales como el aislamiento de la mayoría de los centros con relación al sector productivo (...); la ausencia de un sistema de acreditación de las carreras; la carencia de ayuda material por parte del Estado; las deficiencias de la infraestructura; las bajas remuneraciones del cuerpo docente, etc.".22

### C. Eficiencia

Los indicadores de eficiencia interna del sistema son escasos y de difícil manejo. En general, en las instituciones del sector público la ratio nominal de alumnos por profesor es baja, oscilando entre 14:1 y 3:1. Para el promedio de las instituciones es de 7:1. Calculada en términos de jornadas completas equivalentes, la ratio promedio del sector es 11:1, existiendo diferencias de uno a cuatro entre las universidades extremas.

En cuanto a la eficiencia de los resultados del sistema, medida por la tasa promedio de graduación en relación a la matrícula total, el sistema chileno de educación superior se compara desfavorablemente con los de Brasil y Colombia, estando a la par con el de México.<sup>23</sup> El sector institucional público tiene una tasa de graduación promedio equivalente al 10,4% de los matriculados. Sin embargo, los índices de eficiencia varían de la norma (100), fluctuando entre alrededor de 150 en el caso de las instituciones mejor ubicadas y menos de 50 en algunos casos. En término medio, la duración de las carreras en el sector público es de 5 años. Sin embargo, computados los correspondientes input-output ratios para cada una de las instituciones del sector, se observa que ellas necesitan en promedio 9,2 años/alumno para formar un graduado; lo cual significa que el gasto efectivo para formar un graduado supera en un 80% el gasto ideal por graduado.<sup>24</sup> Además, se ha calculado que la tasa de graduación en el grupo de las 8 universidades tradicionales se ha deteriorado, pasando de una input/output ratio de 7,1 en el año 1980 a una ratio de 10,1 en el año 1990.<sup>25</sup> No existen indicadores de eficiencia interna en el caso de las universidades y demás instituciones del sector privado. Se estima, con base en la escasa y fragmentaria información disponible, que las tasas de deserción son relativamente altas, pudiendo alcanzar a un promedio de alrededor de un 30% interanual en la mayoría de las carreras universitarias.<sup>26</sup> En el caso de los centros de formación técnica ocurre un fenómeno similar. Los egresados llegarían a un 40% de los alumnos ingresados a primer año.<sup>27</sup>

### III. Dinámicas del sistema

Los principales cambios experimentados por la educación superior chilena son producto de la reforma del año 1980, impulsada por el Gobierno Militar.<sup>28</sup> Esta se inició con la dictación del DFL N° 1, del 30 de diciembre de 1980, y culminó, en 1990, con la dictación de la Ley N° 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza.<sup>29</sup> Aquél puso en marcha la reorganización de las universidades; la ley orgánica, en tanto, consagró el nuevo modelo de organización de la enseñanza superior implementado durante esa década. Las medidas adoptadas para impulsar la reforma fueron impuestas mediante procedimientos burocrático autoritarios; abarcaron al conjunto del sistema y a cada una de sus instituciones, y su diseño se apartó drásticamente del marco tradicional de políticas formuladas para el sector.<sup>30</sup> Los objetivos perseguidos fueron: impulsar una rápida diversificación institucional del sistema; crear un mercado para la oferta y

demanda de servicios de enseñanza superior; reducir el tamaño y peso de las universidades estatales mediante la separación y reorganización de sus sedes regionales, y forzar un cambio en el patrón tradicional de relaciones entre el Estado y el sistema, obligando a las instituciones del sector público a financiar sus gastos mediante una significativa proporción de ingresos propios. Para obtener esos objetivos, el Gobierno Militar empleó dos instrumentos de política: la legislación y el tesoro público. En lo esencial, la nueva legislación creó un mercado relativamente desregulado para la oferta privada de servicios de enseñanza superior, diferenciada en tres niveles según las instituciones que los prestan y los certificados educacionales a que conducen. Las condiciones iniciales para crear nuevas instituciones privadas fueron mínimas, sujetándose los nuevos establecimientos al régimen de examinación que se mencionó más arriba. Sólo en 1990, al aprobar el Gobierno Militar la Ley Orgánica de Enseñanza, se creó un procedimiento de acreditación para las universidades e institutos profesionales privados, para cuya aplicación se estableció el Consejo Superior de Educación.<sup>31</sup> Al restringir el tamaño y el peso de las dos universidades estatales existentes en 1980, mediante la transformación de sus sedes regionales en instituciones autónomas de carácter público, el Gobierno Militar logró disminuir la potencial gravitación política de esas dos universidades y, al mismo tiempo, favoreció la implantación de instituciones regionales de enseñanza superior. En cuanto al uso de las políticas del tesoro público, el Gobierno redujo durante la década pasada sus aportes directos, de carácter institucional, a las instituciones del sector público obligándolas de esta manera a competir por recursos fiscales adicionales y a financiar parcialmente sus gastos mediante ingresos propios, provenientes del cobro de aranceles y la venta de servicios.<sup>32</sup> Las instituciones privadas, por su parte, fueron creadas desde el comienzo sin contar con subsidios públicos, debiendo financiarse íntegramente por medio del cobro de aranceles y la obtención de donaciones o la venta de servicios. Sólo a partir del año 1990 tienen acceso al aporte fiscal indirecto.

Con posterioridad a 1990, al asumir el nuevo Gobierno democrático, las políticas de educación superior se orientaron en cuatro direcciones principales: i) a consolidar y perfeccionar la estructura del sistema creada y desarrollada durante la década pasada, como se manifiesta en el proyecto que modifica la Ley Orgánica de Enseñanza enviada por el Ejecutivo al Congreso a mediados del año 1992; ii) a reestablecer la autonomía y el autogobierno de las instituciones del sector público; iii) a incrementar los recursos fiscales destinados al sector público de la educación superior, para efectos de lo cual se ha elevado en términos reales el aporte directo y se establecieron dos nuevos fondos: el FONDEF, al cual se hizo referencia más arriba y un Fondo de Desarrollo Institucional; y iv) a ampliar el régimen de apoyo a los estudiantes, modificando el sistema del crédito fiscal otorgado a los alumnos del sector público que no pueden costear sus estudios y creando una línea de becas de arancel para alumnos de escasos recursos. Los principales efectos de las políticas aplicadas a partir del año 1990 se analizan a continuación.<sup>33</sup>

Primero que todo, la política del Gobierno ha consistido en afirmar la validez de un sistema nacional de enseñanza superior diferenciado en niveles y sectores.<sup>34</sup> Sin embargo, el Gobierno ha buscado simultáneamente elevar las exigencias para la creación de nuevas instituciones privadas y ha apoyado la actuación del Consejo Superior de Educación, organismo que desde el año 1990 se ocupa de la acreditación de las universidades e institutos privados que hayan optado u opten por dicho procedimiento o que se hayan creado (o se creen) a partir del mes de marzo de 1992.<sup>35</sup> En la actualidad, 30 universidades privadas y 33 institutos profesionales se encuentran sujetos a la supervisión del Consejo. Subsiste sin embargo, en paralelo, el régimen de examinación para aquellas instituciones que lo hubieran elegido antes de



marzo de 1992, momento desde el cual cualquiera nueva institución privada de nivel universitario o profesional que se cree tiene que someterse, por imperio de la ley, al proceso de acreditación del Consejo. El proyecto de reforma de la Ley Orgánica de Enseñanza presentado por el Gobierno establece condiciones más exigentes para la formación de nuevas instituciones privadas, elimina el régimen de examinación y obliga a las instituciones que hubieren optado por él a sujetarse al procedimiento de acreditación administrado por el Consejo Superior de Educación, prolonga el plazo de la acreditación y crea un sistema más riguroso de fiscalización de los centros de formación técnica, el que se encuentra encomendado al Ministerio de Educación.

En general, sin embargo, dicho proyecto no altera las bases fundamentales de funcionamiento del sistema de educación superior, ni cambia su diseño y operación. La coordinación de las instituciones sigue entregada a mecanismos de autorregulación. Con todo, el proyecto introduce dos novedades en este sentido: obliga a las instituciones, tanto del sector público como privado, a informar sobre aspectos esenciales de su funcionamiento, con el propósito de tornar más transparente el mercado y dar mayores señales a los usuarios; y, segundo, crea un régimen de evaluación de calidad, para todas las instituciones de nivel universitario y profesional, de carácter voluntario, permanente, de actuación a través del juicio de pares y administrado por el Consejo Superior de Educación. Las instituciones que optaran por incorporarse al régimen permanente de evaluación tendrían la posibilidad de presentar proyectos a un fondo público competitivo de desarrollo institucional.<sup>36</sup>

En segundo lugar, el Gobierno propició, inmediatamente después de asumir sus funciones, un rápido reestablecimiento de las condiciones de la autonomía y del autogobierno de las instituciones públicas. Sin alterar la normativa legal ni los estatutos de dichas instituciones, éstas pudieron elegir a sus rectores y los órganos unipersonales y colegiados recuperaron las atribuciones tradicionales de conducción de los asuntos institucionales.

En cuanto a las políticas de financiamiento de la educación superior, el gobierno ha manifestado su apoyo a la existencia de un régimen diversificado de ingresos en el caso de las instituciones públicas y ha sostenido invariablemente que las instituciones privadas no deben recibir subsidios fiscales.<sup>37</sup> Sin embargo, no ha objetado el mecanismo por el cual las instituciones privadas se pueden beneficiar del aporte fiscal indirecto. Con el propósito de contrarrestar la disminución experimentada por los recursos fiscales transferidos al sector institucional público de la educación superior, el Gobierno ha venido incrementando los recursos que por distintas vías asigna a las instituciones de dicho sector, como se muestra en el cuadro No 5. Entre 1990 y 1993, los aportes fiscales a la educación superior se han incrementado en un 52,5% real. El mayor incremento corresponde a los aportes a la investigación, que aumentan en un 137,1%; el apoyo para estudiantes se incrementa en un 78,8%, considerando créditos y becas; y los aportes de carácter institucional, que incluyen el aporte fiscal directo e indirecto y los recursos del Fondo de Desarrollo Institucional, aumentan en un 35.2%.

Finalmente, junto con inyectar mayores recursos al sistema de apoyo a los estudiantes, el Gobierno ha buscado mejorar la operación del crédito fiscal universitario. A ese efecto ha propuesto introducir algunas modificaciones en su operación, que actualmente se encuentran en estudio por parte del Congreso Nacional. El proyecto contiene cuatro puntos esenciales:<sup>38</sup> (i) reemplaza el actual sistema por un crédito pactado a un interés real del 4% y con cuatro años de gracia, cuyo retorno es contingente al futuro ingreso laboral del deudor. En la modalidad vigente, el servicio de la deuda es fijo e independiente del ingreso del deudor. En la modalidad propuesta,

se deberá cancelar un 5% del ingreso durante un período de 15 años; cualquier saldo insoluto es condonado. No procederá asimismo el pago anual si el ingreso promedio anual del deudor es menor a dos ingresos mínimos. (ii) El proyecto establece un sistema único de "acreditación socioeconómica" de los alumnos, que será aplicado por cada institución. (iii) Se propone que la asignación del crédito, la administración de los respectivos fondos de crédito, y la posterior cobranza, se realizarán en forma descentralizada por cada institución universitaria. (iv) El proyecto consulta establecer un sistema de ahorro previo familiar para efectos de financiar la educación superior.

## VI. Agenda de problemas y políticas

La estructura del sistema de educación superior chileno se ha modificado durante la década de los ochenta principalmente en dos direcciones: una mayor diversificación de las instituciones, carreras y programas por un lado y, por el otro, una diversificación de las fuentes de ingreso del sector institucional público. Ambas tendencias, confirmadas por las políticas del Gobierno que asumió sus funciones en 1990, reflejan una necesaria modernización del sistema,<sup>39</sup> pero crean, a su vez, una serie de nuevos problemas que están en la agenda de los asuntos pendientes. En este sentido, las principales cuestiones debatidas son: (i) de diseño del sistema, (ii) de coordinación del sistema, (iii) de financiamiento del sistema y (iv) de innovaciones al nivel institucional.

Entre los principales asuntos que tienen que ver con el diseño del sistema se ubican los siguientes:

La diferenciación vertical del sistema en tres niveles. Se sostiene que el nivel intermedio —de los institutos profesionales— podría no justificarse. En efecto, la distinción entre títulos profesionales universitarios y no universitarios es relativamente arbitraria y genera una constante presión de parte de los respectivos gremios profesionales por promover la respectiva carrera a la definición de exclusivamente universitaria. El hecho que un grupo de carreras profesionales pueda ser ofrecida indistintamente por las universidades y los institutos crea confusión en el mercado laboral, reduce el valor de filtro de los títulos e introduce una discriminación artificial. Asimismo, se alega que los institutos —por su propia posición estructural— presionarán constantemente por convertirse en universidades. De hecho, hacia fines del año 1992 existían ocho institutos que estaban en proceso de transformarse en universidades, incluyendo los dos institutos profesionales del sector público y algunos de los mayores del sector privado. En la práctica, entonces, el universo de los institutos podría quedar reducido en el futuro casi exclusivamente a un numeroso grupo de establecimientos con menos de 500 alumnos, que agruparían menos del 10% de la matrícula total del sistema. "A lo señalado hay que agregar el hecho de que la duración de la mayoría de las carreras universitarias es de sólo un año más que las de los institutos profesionales. Todo lo cual apunta hacia una situación en la que, desde la perspectiva de los grupos sostenedores de institutos profesionales, no hay mayores diferencias entre el esfuerzo de organizar un instituto o el de una universidad, mientras que sí hay una diferencia enorme entre ambas situaciones respecto a las dimensiones de las clientelas a abordar, y los grados de libertad para organizar una oferta relevante y crecer".<sup>40</sup>

La diferenciación horizontal entre sectores. Aunque el proceso de diferenciación horizontal se encuentra en etapa avanzada de consolidación, subsisten dudas respecto al régimen de creación de nuevas instituciones privadas, especialmente de nivel universitario. Hay una constante presión de parte de las universidades tradicionales, instituciones del sector público y de diversos otros sectores de la sociedad por elevar

las exigencias y hacer más riguroso el proceso de acreditación de las nuevas universidades privadas.<sup>41</sup> Como se manifestó, la reforma de la Ley Orgánica de Enseñanza enviada por el Ejecutivo al Congreso se hace cargo de este asunto. Asimismo, se ha iniciado últimamente una discusión, promovida por las universidades estatales, respecto a su lugar y definición dentro del sistema de educación superior. En especial, las universidades estatales desearían un trato preferencial desde el punto de vista del financiamiento fiscal, y desearían contar con los mismos grados de libertad en el manejo de sus recursos y demás actos administrativos que las universidades públicas de gestión privada.

En cuanto a la coordinación del sistema, el asunto principal en juego es la definición de un marco estable de relaciones entre las instituciones, el Estado y el mercado. Los intereses y las posturas de los diversos agentes institucionales y políticos son, sin embargo, contradictorios. Las universidades públicas de gestión estatal aspiran a un marco más riguroso de control por parte de la autoridad sobre las instituciones privadas. Estas últimas, en general, prefieren una mayor latitud de mercado y aspiran a obtener cierto tipo de apoyos del Estado, de modo de poder competir en igualdad de condiciones con las universidades del sector público. En particular, desearían que sus alumnos tuvieran acceso al régimen del crédito universitario. Por su parte, las universidades públicas de gestión privada aspiran a mantener el status quo y se preocupan del hecho que las universidades estatales procuren obtener ventajas de su relación con la autoridad pública. Todo esto ha llevado últimamente a una cierta tensión dentro del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, que agrupa a las instituciones del sector público, de gestión estatal y privada, y ha dado lugar a la formación de un Consorcio de Universidades Estatales, órgano de tipo institucional-gremial, de carácter privado, que aspira a representar y coordinar voluntariamente las actividades de las instituciones de esa naturaleza.<sup>42</sup> Sin embargo, también entre éstas últimas existen intereses divergentes, especialmente entre las universidades de mayor tamaño y las más pequeñas, y entre las universidades estatales metropolitanas y aquéllas localizadas en las distintas regiones a lo largo del país.

En suma, la coordinación provista preferentemente por el mercado es acusada desde distintos ángulos de promover un cierto desorden a nivel del sistema y de operar, por virtud de su escasa regulación, en beneficio de las instituciones privadas. Algunos reclaman asimismo por el reducido rol directivo o de coordinación que cumple el Estado, señalándose que tal actitud conspira contra el desarrollo de las universidades estatales. El gobierno, en su proyecto de reforma legislativa enviado al Congreso, se hace cargo de algunos de esos problemas y busca aumentar la regulación del mercado de la educación superior, pero sin intervenir en él mediante dispositivos de planificación centrales o de coordinación imperativa. Con tal propósito ha propuesto corregir y mejorar el régimen de acreditación de las universidades privadas, ha diseñado un mecanismo de información que haga más transparente el mercado de la enseñanza superior y ha propuesto crear un régimen permanente de evaluación por partes de las instituciones públicas y privadas. Con todo, permanece en el debate público un tema adicional de más difícil abordamiento. Se trata de la "proliferación" de ciertas carreras profesionales y la amenaza de una "sobreproducción" de personal certificado en esas carreras. Entre los años 1981 y 1990, las carreras ofrecidas por el nivel universitario aumentaron de 44 a 148, y en el nivel de los institutos profesionales de 100 a 222.<sup>43</sup> En el área de derecho, la matrícula se incrementó de 2.757 alumnos en 1980 a 12.191 en 1992; cerca del 60% se encuentra en las universidades privadas. En ciencias sociales la matrícula universitaria ha aumentado de 14.831 en 1980 a 23.897, correspondiendo el último año más de la mitad al sector universitario privado. Como resultado de estos cambios, se teme una saturación de ciertos mercados

ocupacionales y se sostiene que existiría una verdadera inflación de ciertos títulos (abogado, psicólogo, periodista, arquitecto), que iría asociada a su pérdida de prestigio tradicional y a menores ingresos para sus tenedores.

Los respectivos gremios profesionales manifiestan públicamente su preocupación y lo mismo suelen hacer las autoridades de algunas universidades tradicionales. Sin embargo, hasta aquí, la polémica no ha conducido ni a la realización de estudios confiables ni a la adopción de medidas de política.

Las bases del financiamiento del sistema no se hallan en discusión. Los problemas pendientes tienen que ver, en cambio, con el volumen total del financiamiento público y las modalidades de su asignación y destinatarios. Las instituciones del sector público aspiran a un financiamiento global más alto y, en especial, quisieran un progresivo aumento de los aportes directos y de los montos destinados al crédito para sus alumnos.<sup>44</sup> Asimismo, las universidades y la comunidad científica venían reclamado un incremento de los recursos destinados a la investigación científica y tecnológica. Esta última demanda ha sido parcialmente satisfecha mediante el establecimiento del FONDEF, pero algunas universidades han objetado lo que estiman es un manejo no suficientemente objetivo en la asignación de los recursos.<sup>45</sup> Desde un ángulo distinto, se sostiene en algunos círculos expertos que el aporte fiscal directo no estimula a las universidades a mejorar su calidad y eficiencia e introduce una distorsión en la competencia entre instituciones públicas y privadas. Algunos proponen, por tanto, que dicho aporte debería sustituirse por asignaciones competitivas, ligadas en lo principal al desempeño y resultados de investigación de las universidades.<sup>46</sup> Otros, en cambio, han sugerido mantener en el futuro dicho aporte en su nivel real actual e incrementar las asignaciones públicas mediante procedimientos que permitan ligar los recursos adicionales entregados a programas, a contratos y al ingreso voluntario de las instituciones a un régimen permanente de evaluación por pares.<sup>47</sup>

Por último, ocupan un lugar de creciente importancia en la agenda los asuntos relacionados con la innovación a nivel institucional. En efecto, durante la década pasada y también durante el actual Gobierno, han primado las políticas globales referidas al sistema, su diseño, coordinación y financiamiento. En cambio, ha existido un menor dinamismo a nivel de las instituciones, las cuales meramente han buscado adaptarse a las nuevas condiciones de funcionamiento del sistema. De allí que, en una siguiente etapa, adquieran particular importancia las medidas destinadas a abordar problemas internos de nivel institucional. Entre éstos, los principalmente mencionados son:

La consolidación de las universidades privadas una vez que adquieren su plena autonomía, en particular en cuanto a su personal docente, el desarrollo de una capacidad institucional endógena de investigación científico-tecnológica, el fortalecimiento de sus servicios bibliotecarios y la posibilidad de introducir innovaciones curriculares y pedagógicas que no las conviertan en meros remedos de las instituciones del sector público.

El desarrollo de las universidades públicas de carácter regional, especialmente en lo tocante a la calidad de su docencia y la capacidad de crear o de consolidar programas académicos en estrecha vinculación con el sector productivo de la región y la comunidad local.

El fortalecimiento de las "universidades de investigación", especialmente de sus programas de docencia de posgrado en las diversas áreas de las ciencias y de su capacidad de producción científico-tecnológica.

La modernización de las universidades públicas, especialmente las de gestión estatal, las que deberán definir próximamente sus estatutos, establecer las modalidades de su gobierno institucional y abocarse a desarrollar sus capacidades de planificación estratégica y de autoevaluación.

La reforma de la enseñanza profesional que se halla inspirada y estructurada de acuerdo al modelo de profesionalización del siglo pasado, en torno a estructuras académicas relativamente pesadas y programas curriculares rígidos y de temprana especialización.

### **TERCERA PARTE: NUEVAS ORIENTACIONES Y MEDIOS DE LA POLÍTICA EDUCACIONAL**

Las políticas hasta aquí descritas poseen ciertos rasgos comunes que las identifican con un nuevo paradigma de política educacional.<sup>48</sup> Éste recoge algunos elementos que provienen de la tradición del pensamiento y de las políticas públicas referidos a educación, así como elementos surgidos de los enfoques más recientes de mercado y privatización educacionales, pero los reelabora y sitúa dentro de un nuevo contexto de pensamiento. Va más allá del paradigma surgido después de la 2ª Guerra Mundial, de extensión del derecho a la educación centrado en la expansión cuantitativa pero distante de los requerimientos del desarrollo y de las demandas de calidad y relevancia. Asimismo, busca superar el paradigma "neoliberal" o de mercados educacionales desregulados surgido en la década pasada, con su énfasis exclusivo en criterios de competencia, rentabilidad y descentralización, su descalificación del rol que debe jugar el Estado y sus resultados de inequidad y segmentación socio-cultural. Desde un punto de vista teórico, el nuevo paradigma se estructura más bien en torno a la idea-eje de la construcción de capacidades endógenas que permitan a los países hacer frente a las demandas de economías abiertas y competitivas en los mercados, incorporar progreso técnico y valor agregado de conocimiento a los procesos de producción y a la acción social, y contar con una población educada para hacer frente a los requerimientos de gestión de la modernidad.

Los criterios orientadores de las nuevas políticas educacionales buscan por eso producir una complementación de principios rectores y una combinación de objetivos y medios. En efecto, tratan de hacer compatibles la elevación de la competitividad del país y de sus recursos humanos con la noción de ciudadanía individual ejercida dentro de un sistema democrático; el desempeño eficiente y la mayor equidad del sistema educacional; la descentralización institucional y pedagógica con las demandas de integración nacional; los instrumentos de coordinación propios de la política con aquéllos provistos por la operación de los mercados. Algunos de los principales rasgos de las políticas educacionales inspiradas en el nuevo paradigma, tal como vienen aplicándose en el caso chileno, son los siguientes.

#### **I. Políticas de carácter nacional**

Resultado de la percepción compartida que existe en la sociedad chilena sobre la necesidad —para el desarrollo y la integración del país— de resolver en forma adecuada los problemas y requerimientos asociados al "manejo del conocimiento" y la formación de recursos humanos, las políticas se plantean y formulan explícitamente

como políticas de carácter nacional; o sea, más como políticas de Estado que de Gobierno y partidos. Con ese propósito se ha buscado la participación de grupos expertos representativos y de variados sectores sociales, abriendo efectivamente los procesos de diseño de las políticas a ámbitos más amplios que las respectivas burocracias. Incluso, frente a diversas materias se ha preferido postergar decisiones importantes en beneficio de generar consensos amplios en torno a las políticas que se desea adoptar. Tal ha sido el caso, por ejemplo, de la formulación de los objetivos fundamentales y contenidos mínimos curriculares para la enseñanza básica y media. Los resultados de la aproximación consensualista empleada para la toma de decisiones en el campo de las políticas educacionales arroja un balance, en general, positivo. El país cuenta con una agenda y con un marco de políticas compartidos. En ocasiones, sin embargo, el esfuerzo por generar esos consensos ha entrabado el proceso de decisiones y ha mantenido sin resolución problemas que están a la vista.

La aproximación empleada tiene dos aspectos adicionales necesarios de mencionar. En primer término, la creciente tecnificación de la toma de decisiones en estas materias y su consecuente "desideologización"; en segundo término, la combinación de medios usados como marca característica de las nuevas políticas. Éstas se caracterizan por innovar respecto al pasado reciente e histórico, en el sentido de establecer, en distintos dominios y niveles, modelos mixtos de funcionamiento, en que se apela tanto a los mecanismos de la política como del mercado, en una dimensión del problema; como al sector privado y a las instituciones públicas, en otra. En gran medida, los consensos que se han logrado construir en torno a las políticas educacionales se explican por la adopción de esos modelos mixtos. En efecto, el fin del período autoritario marca también el inicio de un proceso de "desdramatización" del gran divisor político-cultural entre lo público y lo privado en el ámbito de la educación, y su reemplazo por concepciones que conciben la educación y el mejoramiento de su calidad y equidad como responsabilidad de la sociedad en su conjunto; concepciones, por lo demás, en que prima un enfoque más práctico que ideológico de los problemas y las soluciones. Las políticas empleadas establecen recurrentemente principios de funcionamiento para uno y otro sector —competencia en mercados por matrícula, por proyectos, por prestigios, por recursos, de un lado; normas, estándares, información, autorizaciones, prohibiciones, del otro— que expresan esa combinación de medios y crean condiciones para una modalidad mixta de funcionamiento de la educación.

## II. Sistemas abiertos

Una segunda reorientación operada por las políticas es que buscan pasar de un tratamiento del sistema educacional como sistema relativamente cerrado respecto a los requerimientos de la sociedad, referido prioritariamente a su autosustentación y controlado exclusivamente por sus practicantes y su burocracia, a un tratamiento de la educación como sistema abierto a las demandas de su sociedad, interconectado con ella y que necesita ser evaluado públicamente.

Las políticas aquí estudiadas apuntan a transformar los problemas del saber y de la organización de su transmisión en problemas que trascienden a los actores e instituciones del sistema. Lo que se busca, por lo tanto, es terminar con la autoreferencia del sistema, en todos sus niveles. Lo anterior implica no sólo convocar a diversos actores sociales a coparticipar en la formulación de las políticas sino que supone, además, crear mecanismos que fuercen a las unidades del sistema —las escuelas y establecimientos de la enseñanza superior— a orientarse hacia fuera de sí mismas y a interactuar con el medio externo. Asimismo, una concepción de la educación como sistema abierto supone modificar el sentido de las evaluaciones de su

rendimiento. En vez de operar éstas sólo dentro del sistema y de arriba hacia abajo, a lo largo de una cadena de comando burocrático-administrativa, lo que se busca ahora es introducir una evaluación horizontal de la educación, en todos sus niveles. Ésta opera desde la sociedad hacia las instituciones y obliga a diseñar procedimientos de información y responsabilización pública (accountability) que permitan a la comunidad —los usuarios de la educación— hacer valer sus preferencias y juicios evaluativos sobre las diversas instituciones.

### III. Calidad, descentralización y rol activo del estado

Así como el crecimiento cuantitativo de los sistemas educacionales se llevó a cabo mediante mecanismos centralizados, las políticas ordenadas en función de objetivos de calidad sólo pueden aplicarse exitosamente a través de la autonomía creciente de las unidades operativas del sistema —escuelas, departamentos universitarios, centros de investigación— y una mayor capacidad de iniciativa de sus profesionales. Con ese fin, las políticas implementadas necesitan definir un conjunto de nuevas relaciones entre el Estado —y sus órganos competentes— y las instituciones y sus actores. Estos últimos deben asumir la responsabilidad directa de los procesos educacionales en el marco de sus instituciones. Cada establecimiento debe estar dotado de un proyecto propio, definir sus metas y seleccionar los medios para conseguirlas. Lo que se busca es incrementar la creatividad de las unidades de base del sistema, para lo cual la descentralización es una condición necesaria. Cada unidad es puesta así en condiciones de definir su propia "trayectoria de calidad". No existe la idea, en cambio, que la calidad de los procesos y de las instituciones educacionales pudiera obtenerse mediante comandos administrativos, proporcionados desde arriba y centralizadamente. La calidad es un asunto mucho más complejo que requiere "políticas finas", altamente diferenciadas, válidas sólo para el ámbito circunscrito de cada establecimiento. A esta necesidad responden los fondos competitivos que se han creado tanto en el sistema escolar como superior; ellos permiten distribuir recursos en función de proyectos surgidos desde la base del sistema. Desde la perspectiva de la descentralización del sistema escolar, la política más interesante adoptada a este respecto es la de los proyectos de mejoramiento educativo (PME), cuyos principios de operación apuntan hacia la convergencia entre las iniciativas provenientes desde las escuelas —de abajo hacia arriba, inductivamente— y una planificación deductiva, realizada por el Ministerio central, desde arriba hacia abajo.

Los desafíos planteados al sistema educacional chileno exigen un "centro" activo; es decir, un Ministerio de Educación con funciones de nuevo tipo, relacionadas con la generación de condiciones para que el sistema pueda mejorar su calidad, equidad y eficiencia. Tales funciones son principalmente las de formulación de políticas y estrategias de desarrollo del sistema a mediano plazo, el apoyo técnico prestado a las unidades operativas, la focalización y discriminación positiva en el uso de los recursos para lograr objetivos de equidad, la información y evaluación para monitorear el desarrollo de las políticas y del sistema en su conjunto. Estas nuevas funciones plantean la necesidad de un Estado activo y de un Ministerio de Educación con capacidades efectivas de formulación de políticas, de gestión técnica y de manejo sofisticado de información.



#### IV. Equidad, diferenciación y focalización

Como se señaló en su momento, los objetivos de equidad ya no se satisfacen ampliando la cobertura del sistema y garantizando iguales oportunidades de acceso a la enseñanza obligatoria. Las nuevas políticas necesitan asegurar iguales oportunidades respecto a procesos y resultados educacionales. En una sociedad crecientemente diferenciada esto supone un nuevo concepto de equidad. Uno que no descansa en la noción de una provisión nacional homogénea —como hasta aquí ha ocurrido— sino en la idea de avanzar hacia una educación diferenciada en sus insumos y procesos — porque diferentes son los grupos que atiende— para el logro de resultados similares. Así, equidad en los años noventa significa: provisión diferenciada para la obtención de resultados similares; atención especial a los requerimientos de los grupos que social y culturalmente están más distanciados de la cultura escolar, y focalización y discriminación positiva en la provisión de insumos y apoyos técnicos. En el caso de la educación superior ha significado en cambio, introducir el principio del cobro de aranceles en el caso de las instituciones públicas, como una manera de reducir la inequidad que se genera al favorecer con enseñanza gratuita —o sea costeadas por todos los contribuyentes— a quienes están en condiciones de pagar los beneficios privados que adquieren al obtener un título profesional o técnico superior.

#### V. Nuevos medios de la política educacional

Del análisis de las políticas aplicadas en Chile respecto del sistema escolar y del sistema de educación superior se desprende una orientación común; el cual es, un desplazamiento desde el uso de regulaciones burocrático-administrativas de los sistemas hacia formas de regulación por incentivos, información y evaluación. Dicho movimiento compromete prácticamente todas las esferas de los respectivos sistemas y diversos aspectos de las políticas empleadas.

Una conocida clasificación de los instrumentos de gobierno toma como criterio el grado de restricción que implican sobre las conductas de los agentes o agencias reguladas, y sobre esa base distingue entre: a) instrumentos de información; b) instrumentos del tesoro (contratos, incentivos, transferencias, beneficios); c) instrumentos de autoridad (certificados, aprobaciones, autorizaciones, restricciones, etc.); y, finalmente, d) instrumentos de acción (actividades, desde defensa a actividades productivas y control del tráfico) (Hood 1983).

Desde la perspectiva de los instrumentos de las políticas estatales empleadas, parece razonable suponer que la década de los noventa se caracterizará en Chile por un acento en los mecanismos del tesoro que se refieren a incentivos, por un lado, y, en general, a mecanismos de información y evaluación, por el otro. Efectivamente, en las políticas analizadas a lo largo de este trabajo hay una redefinición sustantiva del eje del accionar estatal: del tradicional, centrado en las asignaciones automáticas del tesoro público y el uso de comandos y controles administrativos propios de la gestión burocrática del Estado, a un nuevo arreglo de instrumentos, que combina el uso de incentivos, fondos competitivos y asignaciones vinculadas al rendimiento con el uso de mecanismos de información y evaluación. Es posible suponer que estas nuevas modalidades de acción estatal estarán vinculadas, además, a una creciente descentralización de los sistemas y reconocimiento de la autonomía de las unidades que los componen, tratándose de establecimientos escolares o de instituciones de educación superior.

Se va conformando de este modo un nuevo rol del Estado en los diversos ámbitos de la educación, el que se puede caracterizar en términos de la metáfora: "del planeamiento y las políticas como ingeniería al planeamiento y las políticas como jardinería". Es decir, de un sistema donde las decisiones claves residen en el "centro" a un sistema donde las unidades se conciben como instancias organizacionales autorreguladas, que del "centro" obtienen información e incentivos para crecer por su cuenta, pero que operan en su propia esfera con iniciativa propia y responsabilidad sobre la gestión de sus asuntos, adaptándose flexiblemente a las demandas de su entorno.

Lo mismo anterior puede rephrasearse con otra metáfora: "desde un Estado que funciona como una máquina simple de control directo a un Estado que opera a la distancia, mediante dispositivos complejos de control remoto". O sea, se procura pasar de un Estado centralista que busca administrar y controlar hasta el detalle los procesos de la educación mediante el uso de sus instrumentos burocráticos de acción y control a un sistema efectivamente descentralizado, donde el rol estatal consiste en dictar políticas generales de desarrollo del sistema, fijar normativamente el marco de operación de las unidades autónomas, definir estándares, proporcionar información, diseñar mecanismos de financiamiento que incentiven la calidad, equidad y eficiencia del mismo y evaluar sus resultados. Lo que se busca, en otras palabras, es desplazar la atención del Estado desde regulaciones pesadas, rutinarias, que en lo esencial buscan homogeneizar al sistema para conducirlo a un Estado que pretende actuar a través de regulaciones indirectas, livianas, capaces de reconocer y mantener la diversidad del sistema.

Lo anterior implica, contrariamente a lo que podría ser el supuesto "neo-liberal" en estas materias, combinar la política con el mercado para producir una efectiva autorregulación y desarrollo de la educación en todos los niveles (Brunner 1993a). Es decir, el Estado no se retira en beneficio de la desregulación del mercado educacional sino para ganar él mismo autonomía en función del desempeño de su nuevo rol. En vez de limitarse a financiar una educación rutinaria, desigual y mediocre, buscará actuar con sentido estratégico de largo plazo, empleando medios y procedimientos más eficaces de acción. En vez de administrar lo existente deberá abocarse a crear las condiciones para que las escuelas y demás instituciones educacionales puedan cambiar, mejorar su calidad y aumentar su productividad. En vez de guiar al sistema mediante instructivos burocráticos tratará, en el futuro, de contribuir a su desarrollo mediante incentivos, señales e información, evaluaciones periódicas y el fortalecimiento técnico de las escuelas y demás establecimientos. En vez de restringir su acción a la generación de oportunidades de acceso, tendrá ahora que preocuparse de generar condiciones de mayor igualdad en el tratamiento educacional de todos los estudiantes y de obtener resultados de calidad similar a partir de un sistema diferenciado y flexible.

Para poder efectivamente cumplir las nuevas tareas que se demandan de él, el Estado mismo necesita reformar sus estructuras en el sector educacional. Necesita crear instancias que hagan posible el diseño de políticas y estrategias de largo plazo, crear los consensos necesarios para sostener esas políticas en el tiempo, disponer de capacidades adicionales de gestión, modernizar el Ministerio de Educación, generar condiciones para aumentar el gasto tanto público como privado en educación y promover su uso eficiente en función de objetivos de calidad y equidad.

-----

\*José Joaquín Brunner es Sociólogo y Profesor Investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Miembro del Consejo Superior de Educación y Presidente del Consejo Nacional de Televisión. Cristián Cox es Sociólogo e Investigador asociado de la FLACSO, asesor del Ministro de Educación de Chile y Coordinador Nacional del Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (MECE).

-----

## NOTAS

1. El gasto fiscal en educación superior pasó de un 40.9% del gasto fiscal en educación en 1974 a un 28.9% en 1980 y a un 21.6% en 1990. Véase Brunner, Courard y Cox (1992), Cox (1993).
2. Sin embargo, la información oficial del Ministerio de Educación señala que la tasa de repetición en 1988 fue de 7% y que a lo largo de la década 1981-1991 osciló entre un 7% y un 8%. Cfr. Ministerio de Educación, División de Planificación y Presupuesto, Compendio de Información Estadística 1991, Cuadro 46.01.
3. Provincias rurales como Cauquenes, Ñuble, Malleco, Maipo. Véase Morales (1991).
4. Para un análisis más completo de la problemática de la educación media ver Cox (1993a).
5. La innovación referida es la más importante emprendida por el Programa Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación, columna vertebral de las acciones de mejoramiento educativo emprendidas por el Estado en el sector escolar. Supone recursos por US\$243 millones, de los cuales US\$170 millones son aportados por un crédito del Banco Mundial. Su foco es la educación básica y la educación preescolar, aunque también contempla acciones de fortalecimiento institucional del Ministerio de Educación y acciones de apoyo al proceso de diseño de una política para la Educación Media. Tiene una duración de seis años. Ver, Ministerio de Educación (1991).
6. Se constituyeron 2.151 grupos que hicieron llegar al Ministerio de Educación 2.904 informes, los cuales responden a problemas planteados por el Ministerio en un documento que se distribuyó nacionalmente. MINEDUC-MECE, Educación Media (1992).
7. Podría argumentarse que lo anterior es de dudosa aplicación respecto al sector del empleo no-moderno de la economía, pero ello no es así. Respecto a tal sector, la educación secundaria debiera inculcar competencias que también son de orden general como la iniciativa personal y actitudes empresariales, así como la preparación al autoempleo.
8. Este absurdo fue un resultado de la negociación del proyecto de ley del Estatuto Docente en el Parlamento durante 1991, donde los representantes de la oposición buscaron defender la posición de los directores de establecimiento nombrados durante el período autoritario.

9. Para un análisis detallado ver los trabajos publicados en Lemaitre (1990), en Persico (1992) y Brunner, Courard y Cox (1992).

10. Inicialmente la ley fijó en doce los títulos exclusivamente universitarios: de abogado, arquitecto, bioquímico, cirujano dentista, ingeniero agrónomo, ingeniero civil, ingeniero comercial, ingeniero forestal, médico cirujano, médico veterinario, psicólogo, químico farmacéutico. Posteriormente se agregaron los títulos de profesor de educación básica, educación media y educación especial. Más adelante se agregaron los títulos de maestro de enseñanza parvularia y de periodismo.

11. MINEDUC, División de Educación Superior, 1993.

12. Véase Schachter (1988).

13. Para un análisis detallado puede consultarse los trabajos recopilados en Lehmann (1990), y Arriagada (1989), Gazmuri (1992) y Brunner (1993).

14. El sistema de becas fue creado por el actual Gobierno, el año 1990, y beneficia a los alumnos más pobres, cubriendo la totalidad o parte del costo del arancel de matrícula. No existen, en cambio, becas de mantención.

Para el cálculo de la participación privada en el total del gasto de la educación superior, el monto asignado por el tesoro público al esquema de crédito universitario debiera imputarse en una proporción significativa a gasto privado, pues son los propios alumnos, una vez egresados, los que incurren en él.

15. Sobre el financiamiento de la investigación universitaria, ver Krauskopf (1993).

16. Arzola (1993, 8).

17. Las cifras contenidas en este acápite sobre la equidad, salvo indicación diferente, han sido tomadas de Larrañaga (1992).

18. Los datos sobre distribución de recursos del FONDECYT y sobre la producción científica de corriente principal provienen de Krauskopf (1993).

19. Ver Brunner y Briones (1992).

20. Véase Cox (1992) para un análisis detallado de estos institutos.

21. Véase Courard (1992, 194).

22. Courard (1992, 217).

23. Ver Brunner y Briones (1992), tabla 15, p. II-25.

24. Ver Brunner y Briones (1992), tabla 17 y p. II-25.

25. Brunner y Briones (1992), tabla 16, p. II-26.

26. Ver Brunner y Briones (1992), p. II-22.

27. Courard (1992, 203).

28. Para un análisis detallado véase Brunner, Courard y Cox (1992) y Cox (1993).
29. Sobre la legislación de período puede consultarse Brunner (1986) y Squella (1989).
30. Sobre la generación, diseño y aplicación de las políticas del período 1973 en adelante, véase Cox (1993). Sobre los resultados de tales políticas puede consultarse Brunner, Courard y Cox (1992) y Brunner y Briones (1992).
31. Sobre el régimen de acreditación véase Lemaitre (1993) y Cáceres (1992). Para una comparación entre régimen de creación de instituciones de educación superior privadas en Chile y España, ver CEPAL-UNESCO (1992, 51).
32. Entre los años 1970 y 1980, el gasto fiscal en educación superior se redujo moderadamente, pasando de representar un 1,27% del PGB en 1970 a representar un 1,05% del PGB en 1980. Entre este último año y 1990, disminuyó a un 0,45% del PGB. En términos reales, los aportes fiscales a la educación superior disminuyeron de 67.873 millones de pesos en 1980 a 40.136 millones de pesos en 1990, expresados ambos en moneda del último año. Véase C. Lehman (1990), Desormeaux y Koljatic (1990) y Cox (1993). Para un análisis del financiamiento universitario puede consultarse además Arriagada (1989), Gazmuri (1992) y Brunner (1993).
33. Para un análisis más detallado puede consultarse Brunner (1992), Brunner y Briones (1992) y Cox (1993).
34. Así lo declara explícitamente el Programa de Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia y se reafirma en el Mensaje del Ejecutivo que acompaña el proyecto de reforma de la Ley Orgánica de Enseñanza (Véase Ministerio de Educación 1993). En la misma dirección se pronunció la Comisión de Estudio de la Educación Superior (1992), creada por el Presidente de la República a mediados del año 1990, con el objeto de formular una política para el desarrollo de la educación superior en la década de los noventa y preparar una propuesta de reforma a la Ley Orgánica de Enseñanza en lo tocante al sistema de educación superior. Sobre los resultados del trabajo de la mencionada Comisión véase Brunner (1992a), y Brunner (1991). La posición oficial del Gobierno respecto a las propuestas de la Comisión se encuentran en Ministerio de Educación Superior (1993, 81 y ss.) Para un análisis crítico de algunas propuestas de la Comisión ver Cáceres (1992a) y Larrañaga (1992).
35. A este respecto véase Muga (1993).
36. Sin embargo, debe precisarse que el Proyecto de reforma a la Ley Orgánica de Enseñanza, presentado al Parlamento en septiembre de 1992, es probable que no sea aprobado antes del término del mandato del actual Gobierno, lo que crea una incertidumbre respecto a su destino final. En efecto, corresponderá al nuevo Gobierno, que asume en marzo de 1994, decidir si lo mantiene en el Congreso o inicia su reestudio.
37. Véase Muga (1993) y Ministerio de Educación (1993).
38. Véase TASC (1993).
39. Sobre esto, véase Brunner y Briones (1992) y Cox (1993).

40. Cox 1992, 173.

41. Esta preocupación encuentra expresión asimismo a nivel gubernamental. Véase Ministerio de Educación (1993), pp. 76-78.

42. El Consejo de Rectores reconoció, mediante una declaración del 1 de julio de 1993, que las universidades que lo conformaban tenían el derecho a asociarse libremente, en lo que no puede sino ser visto como el resultado de una prueba de fuerza entre el Consorcio y el Consejo. Véanse las declaraciones del Rector de la principal universidad estatal en el diario El Mercurio del día 24 de junio de 1993 (p.C1) y la declaración posterior del Consejo de Rectores en El Mercurio del día de 2 de julio de 1993.

43. Ver Ministerio de Educación (1992, 77).

44. En general, las instituciones del sector público aspiran a un nivel de gasto fiscal similar al de 1980; esto es, de alrededor de un 1% del PGB. La Comisión de Estudio de la Educación Superior (1992) se pronunció en su momento por esa misma meta, proponiendo usar los recursos incrementales selectivamente para favorecer la equidad del sistema, la calidad de la docencia y el desarrollo científico.

45. Últimamente, tanto el Rector de una universidad pública de gestión privada (véase El Mercurio, 22 de junio de 1993, p. D22), como un organismo de estudio asociado a la Oposición, han manifestado que existiría una tendencia, en las políticas de financiamiento del Gobierno, a aumentar el uso "discrecional" de ciertas asignaciones en desmedro de modalidades objetivas de asignación. Con anterioridad, el mismo organismo de estudio había denunciado "un retroceso real en estas materias, ya que los recursos públicos involucrados con la competencia y la calidad han disminuido relativamente" (Instituto Libertad y Desarrollo, 1992, 16). Todo esto es visto, desde el ángulo de los partidarios de un papel mayor y más desregulado del mercado, como una amenaza de "estatismo" en la educación superior.

46. Ver Gazmuri (1992). En una línea similar, Jofré y Sancho (1993).

47. Ver Comisión de Estudio de la Educación Superior (1992).

48. La versión más completa del nuevo paradigma se encuentra en CEPAL-UNESCO (1992). Más allá de América Latina, sin embargo, las reorientaciones propugnadas son en general coincidentes. Véase por ejemplo, Hallak (1991), Lockheed, Verspoor, et al. (1991), Lall (1990). Para el caso de la educación superior, véase además OECD (1990) y Neave (1988).

-----

## BIBLIOGRAFÍA

Apablaza, Viterbo, y Hugo Lavados, eds. La educación superior privada en Chile. Antecedentes y perspectivas. Santiago de Chile: CPU.

Arriagada, Patricio. 1989. Financiamiento de la educación superior en Chile, 1960-1983. Santiago de Chile: FLACSO.

Arzola, Sergio. 1993. Destino educativo-laboral de los egresados de la educación media chilena. Santiago de Chile: Ministerio de Educación, MECE-Educación Media. (procesado).

Brunner, José Joaquín. 1986. Informe sobre la educación superior en Chile. Santiago de Chile: FLACSO.

\_\_\_\_\_. 1991. "El cambio en los sistemas de educación superior. Apuntes sobre el caso chileno". Boletín Proyecto Principal de Educación 25. Santiago de Chile: En UNESCO-OREALC.

\_\_\_\_\_. 1992a. "La educación superior en Chile: 1960-1990. Evolución y políticas". Estado, mercado y conocimiento: Políticas y resultados de la educación superior chilena 1960-1990. Eds. Brunner, Courard y Cox. Santiago de Chile: Colección Foro de la Educación Superior, 1992.

\_\_\_\_\_. 1992b. "La formulación de una nueva política de educación superior en Chile". Estado, mercado y conocimiento: Políticas y resultados de la educación superior chilena 1960-1990. Eds. Brunner, Courard y Cox. Santiago de Chile: Colección Foro de la Educación Superior 1992.

\_\_\_\_\_. 1993a. Estudio comparado sobre financiamiento de la educación superior en seis países de América Latina: Estado actual, tendencias, innovaciones. Documento de Trabajo. FLACSO.

\_\_\_\_\_. 1993b. "State, Market and Civil Society: Approaches to Education Reform." (procesado).

Brunner, José Joaquín, y Guillermo Briones. 1992. "Higher Education in Chile: Effects of the 1980 Reform." Ed. Wolff and Albrecht. Washington: The World Bank.

Brunner, José Joaquín, Hernan Courard, y Christian Cox. 1992. Estado, mercado y conocimiento: Políticas y resultados de la educación superior chilena 1960-1990. Santiago de Chile: Colección Foro de la Educación Superior.

Cáceres, Eugenio. 1992a. "El sistema de educación superior chileno: La respuesta de los 80". Educación superior chilena: Gestión y administración institucional. Ed. Pérsico. Santiago de Chile: Colección Foro de la Educación Superior.

\_\_\_\_\_. 1992b. La acreditación, una tarea pendiente. CEP, Serie Documentos de Trabajo, N° 178.

CEPAL-UNESCO 1992. Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile.

Comisión de Estudio de la Educación Superior. 1992. Una política para el desarrollo de la educación superior en la década de los noventa. Santiago de Chile.

Cox, Cristián. 1992. "Génesis y evolución de los institutos profesionales". Estado, mercado y conocimiento: Políticas y resultados de la educación superior chilena 1960-1990. Eds. Brunner, Courard y Cox. Santiago de Chile: Colección Foro de la Educación Superior.

\_\_\_\_\_. 1993a. "Chilean Secondary Education: Challenges and Policies for the Nineties". Santiago de Chile: Doc. de Trabajo FLACSO (en publicación).

\_\_\_\_\_. 1993b. "Políticas de educación superior en Chile, 1970-1990: Generación y resultados". Políticas comparadas de educación superior en América Latina. Ed. H. Courard. Santiago de Chile: FLACSO.

Courard Hernán, ed. 1993. Políticas comparadas de educación superior en América Latina. Santiago de Chile: FLACSO.

Courard, Hernán. 1992. "Los Centros de Formación Técnica". Estado, mercado y conocimiento: Políticas y resultados de la educación superior chilena 1960-1990. Eds. Brunner, Courard y Cox. Santiago de Chile: Colección Foro de la Educación Superior.

Desormeaux, Jorge y Matko Koljatic. 1990. "El financiamiento de la educación superior desde una perspectiva libertaria". Financiamiento de la educación superior: Antecedentes y desafíos. Ed. Lehmann. Santiago de Chile: Colección Foro de la Educación Superior, CEP.

Espínola, Viola. 1992. Decentralization of the Education System and the Introduction of Market Rules in the Regulation of Schooling. The Case of Chile. Santiago de Chile: CIDE.

Gazmuri, Pedro. 1992. "Alternativas de financiamiento del sistema universitario nacional". Educación superior chilena: Gestión y administración institucional. Ed. Pérsico. Santiago de Chile: Colección Foro de la Educación Superior.

Gobierno de Chile. 1992. Metas y líneas de acción en favor de la infancia. Compromisos con los niños de Chile para la década. Santiago de Chile.

Hallak, Jacques. 1991. Invertir en el futuro: Definir las prioridades educacionales en el mundo en desarrollo. Paris: UNDP-UNESCO.

Himmel, Erika, et al. 1993. "Determinación de la calidad de la enseñanza media chilena". Santiago de Chile: Ministerio de Educación, MECE-Educación Media, Estudio 3.1. (procesado).

Hood, Charles. 1983. "Regulación y Financiamiento de la Educación Superior". The Tools of Government. London: MacMillan, London Instituto Libertad y Desarrollo (1992). Opinión Sector Social.

Jofré, Gerardo y Antonio Sancho. 1993. "Higher Education". Private Solutions to Public Problems. The Chilean Experience. Ed. Larroulet. Instituto Libertad y Desarrollo y The Center for International Private Enterprise.



Krauskopf, Manuel. 1993. La investigación universitaria en Chile: Reflexiones críticas. Santiago de Chile: CPU.

Lall, Sanjaya. 1990. Building Industrial Competitiveness in Developing Countries. París: OECD.

Larrañaga, Osvaldo. (1992). Financiamiento universitario y Equidad: Chile 1990. ILADES, Serie Investigación 1-45.

Larroulet, Cristián, ed. 1993. Private Solutions to Public Problems. The Chilean Experience. Instituto Libertad y Desarrollo y The Center for International Private Enterprise.

Lehmann, Carla, ed. 1990. Financiamiento de la educación superior: Antecedentes y desafíos. Santiago de Chile: Colección Foro de la Educación Superior, CEP.

Lemaitre, María José. 1993. "Regulation of Higher Education in Chile: The Role of the Consejo Superior de Educación." (procesado).

Lemaitre, María José, ed. 1990. La educación superior en Chile: Un sistema en transición. Santiago de Chile: Colección Foro de la Educación Superior, CPU.

Lockheed, M. E., A. Verspoor, et al. 1991. Improving Primary Education in Developing Countries. The World Bank, Oxford University Press.

Ministerio de Educación. 1993. Educación de calidad para todos. Santiago de Chile.

Ministerio de Educación. 1992. Compendio de información estadística 1991. Santiago de Chile: División de Planificación y Presupuesto.

Ministerio de Educación-MECE. 1991. Orientaciones básicas, objetivos y componentes del programa MECE. Santiago de Chile.

MINEDUC-MECE Educación Media. 1992. Temas para los grupos de discusión. Santiago de Chile.

Morales, J. 1991. "Calidad de la educación en la década de los 80". Santiago de Chile: MINEDUC-CPEIP, Documento de Trabajo.

Muga, Alfonso. 1993. "La educación superior y el estado: Alcances sobre la experiencia chilena más reciente". (manuscrito, junio 1993).

Neave, Guy. 1988. "On the Cultivation of Quality, Efficiency and Enterprise: An Overview of Recent Trends in Higher Education in Western Europe, 1986-1988". European Journal of Education 23.1-2.

OECD. 1990. Financing Higher Education. Current Patterns. Paris: OECD.

Programa de Asesoría Legislativa (PAL). 1993. "El Proyecto de Modificación de la Ley Orgánica de Enseñanza". Santiago de Chile, Año III, marzo de 1993.

Pascual, E., et al. 1993. "Requerimientos para la Formación de Profesores". Estudio. Santiago de Chile: MINEDUC-MECE, 1993.

Pérsico, Pablo, ed. 1992. Educación superior chilena: Gestión y administración institucional. Santiago de Chile: Colección Foro de la Educación Superior.

Prawda, Juan. 1992. Educational Decentralization in Latin America. Lessons Learned. Washington: The World Bank, LATHR N.27.

Schachter, Enzo. 1988. "El proceso de examinación en el marco de la nueva legislación de la educación superior. El caso de la Universidad de Santiago de Chile". La educación superior privada en Chile. Antecedentes y perspectivas. Eds. Apablaza, Viterbo y Lavados. Santiago de Chile: CPU.

Squella, Agustín. 1989. Análisis del proyecto de ley orgánica constitucional de educación para Chile. Santiago de Chile: CPU.

TASC. 1993. "Fondos solidarios de créditos universitarios". Boletín 41. Santiago de Chile: TASC.

Wolff and Albrecht, eds. 1992. Higher Education Reform in Chile, Brazil and Venezuela. Towards a Redefinition of the Role of the State. Washington: The World Bank, LATHR N.34.

World Bank. 1991. Chile Primary Education Project. Washington: Staff Appraisal Report.