

# El contexto de la acción del Estado en la Educación Superior - mirando a mediano plazo

---

Herman Schwember

---

---

## RESUMEN

*Se cuestiona la pretensión actual de aumentar las limitaciones al disminuido rol del estado en la educación superior y la debilidad de sus acciones en la construcción de futuro, en el mejoramiento de la equidad y en el perfeccionamiento de las instituciones democráticas. Se muestra la disminución cuantitativa de las universidades estatales frente a las católicas y las privadas, mientras que conservan todavía altos niveles de calidad a bajos precios. Se analizan las inconsistencias del sistema educacional en su conjunto, sus efectos amplificadores de la inequidad y las proyecciones de producción descontrolada de profesionales con muy bajas probabilidades de insertarse en los mercados laborales. Se concluye en la necesidad de aumentar el rol del Estado en la educación y reorientar sus estrategias.*

<EDUCACIÓN SUPERIOR> <UNIVERSIDADES> <POLÍTICA UNIVERSITARIA> <EQUIDAD EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR> <EFICIENCIA> <CALIDAD> <ROL DEL ESTADO>

---

## ABSTRACT

*The paper questions the current attempt to tighten the limitations to the already diminished role of the State in higher education and its weakness for the construction of future in improving equity and streamlining democratic institutions. The author shows the quantitative contraction of state universities vis-à-vis catholic and private institutions, while still maintaining high levels of quality with low prices. An analysis is made of overall inconsistencies of the educational system, its amplifier effects on inequity and out of control production projections of professionals with very low entry probabilities in the labor markets. The final conclusions point towards the need to increase the role of the State in education and to redress its strategies.*

# El contexto de la acción del Estado en la Educación Superior - mirando a mediano plazo

Herman Schwember

## INTRODUCCIÓN

Para preparar este artículo se ha tenido acceso al trabajo de María José Lemaitre: "Responsabilidades Públicas y Privadas en el Desarrollo de la Educación Superior". Ello permite aprovechar toda esa riqueza de información y, además, declarar el acuerdo con casi todos sus argumentos. En consecuencia, agradezco muy sinceramente el acceso privilegiado a ese trabajo.

Esta conferencia está enunciada como El Papel del Estado en la Administración y el Financiamiento de las Universidades. El actual contexto de preocupaciones y debates, centrado en temas como la igualdad de oportunidades, la calidad de la educación y sus productos, y el proyecto de ley sobre el sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior y los procesos de acreditación, justifican y dan sentido a la convocatoria del Instituto de Asuntos Públicos.

Se postula, como punto de partida, que existe consenso sobre el valor de la educación lo más universal posible para el conjunto de la sociedad. También, desde una perspectiva contemporánea, se postula que el sistema educacional, como un todo, debe entregar educación de la mejor calidad, en la máxima cantidad compatible con otras restricciones del sistema socio-económico, y con las propiedades de flexibilidad (en cuanto a la variedad de ofertas, la forma de acceder a ella, y de avanzar por diversas trayectorias de formación). Además, el mundo

actual exige educación con especificidad: para llevar a un título o grado preciso y para formarse en algún nivel de especialidad.

En este contexto, el Estado, cuando ha cumplido bien su rol, además de asignar recursos y gestionar programas educativos, ha hecho tres aportes políticos indispensables: ha reforzado el rol civilizador<sup>1</sup> y democratizador de la educación, ha proyectado sus resultados hacia el futuro y la ha hecho parte importante de la búsqueda de la equidad.

El sector privado puede hacer los mayores aportes aprovechando la creatividad en la diversidad, propias de la variedad natural de este sector; y la flexibilidad de iniciativas, lo que hace factible formas institucionales y pedagógicas que no le son fáciles al Estado.

Se examinarán también otros actores, como las iglesias y las fuerzas armadas, que no son estrictamente públicos ni privados.

El único aporte que este trabajo pretende es la exploración de algunas condiciones de borde y desiderata para nuestra educación superior en el mediano plazo y las posibles formas de participación de los diversos agentes públicos y privados. Y aquí *público* implica mucho más que *estatal*, en el sentido en que se lo entiende habitualmente en Chile, como gestionado y controlado por el poder ejecutivo. Del mismo modo, *privado*, en el contexto de la educación, es muchísimo más que *empresarial*,

1 *Civilizador significa aquí conducente a la convivencia pacífica, armónica, creativa y solidaria, que se da dentro de un marco jurídico.*

como lo ha señalado Lemaitre. Sin embargo, vale la pena insistir en el punto.

Por diversas razones el antiguo debate sobre la educación en Chile ha usado los calificativos público y privado con múltiples significados. A menudo público se ha confundido con estatal (“perteneiente o relativo al Estado”), y éste con fiscal (“perteneiente al fisco”, es decir, al “tesoro o erario público”), y también público “se dice de la potestad, jurisdicción y autoridad para hacer algo, como contrapuesto a privado”<sup>2</sup>. Privado es aquello “que no es de propiedad pública o estatal sino que pertenece a particulares”, y también “particular y personal de cada individuo”. Como sucede a menudo con el diccionario, las definiciones resultan, a poco que se las explore, circulares: privado es lo que no es público y viceversa. Y que público o estatal sea aquello que pertenece al erario podría querer decir más bien que es pagado o financiado por el erario. En cuyo caso, todas las universidades tradicionales, incluyendo las católicas, habrían sido, al menos en un largo período, públicas. Y por ello se hizo necesaria la designación particular de carácter público, que se aplica a las seis universidades católicas del Consejo de Rectores y a otras tres no confesionales<sup>3</sup>.

Otra confusión frecuente ha consistido en confundir privado con lucrativo y aunque las universidades (pero no los institutos profesionales), han sido definidas por ley como “corporaciones sin fines de lucro”, esta exigencia suele ser obviada mediante subterfugios como la renta a empresas inmobiliarias. Por lo demás ya hay universidades formalmente chilenas en las que participan inversionistas extranjeros cuyo fin principal es la rentabilidad, y que orientan su estrategia de gestión universitaria a dicha rentabilidad.

Vale la pena recordar que en países capitalistas con mayor tradición universitaria e institucional que Chile, el concepto y la

práctica de organizaciones privadas sin fines de lucro es mucho más celosamente observado y los riesgos de confusión son auditados con similar celo, como lo prueba, entre otros, el reciente libro de un ex – presidente de Harvard (Bock, 2003).

Otro elemento que debiera precisarse en relación con el interés público, es la igualdad ante la ley y la no discriminación, y los efectos que en ellas pueden tener la forma y grado de participación en la propiedad y gestión universitaria de organizaciones religiosas y políticas.

En el primer sentido, el carácter muy mayoritario de la religión católica en Chile y la fuerte presencia desde siempre de la Iglesia en todos los niveles de la educación explican su participación en un número importante de universidades, participación que, además, se da de muy diversas formas, algunas muy cercanas a lo público, otras a lo estrictamente privado e incluso formas sui generis de presencia o influencia internacional, como es el caso de las universidades pontificias. Estas características propias no disminuyen la contribución histórica de la Iglesia a la educación ni el compromiso de calidad implícito en su misión educadora. Es, sin embargo, interesante constatar la nueva presencia creciente de otras orientaciones religiosas en la propiedad y control de las universidades.

El control de la propiedad y la gestión universitaria por partidos políticos es también un hecho nuevo, distinto de la influencia política en diversos aspectos de la gestión universitaria y la vida académica, que es una realidad muy antigua en la tradición universitaria chilena y de casi todos los países del mundo.

Esta complejidad de lo público y privado en las universidades chilenas obligará no sólo a explorar en algún detalle la realidad de nuestras universidades sino también a



2 *Acepciones tomadas del DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Real Academia de la Lengua, 22ª Edición, Madrid, 2001*

3 *Concepción, Santa María y Austral*

contrastar esa realidad con lo que sucede en el conjunto del sistema educacional y a auscultar las evidencias que relacionan calidad de la educación con la tensión público – privado.

Un segundo gran tema se refiere al mediano plazo. ¿Por qué preocuparse del mediano plazo? Por dos razones, una estructural y otra cultural. La primera es que la educación es, por necesidad esencial, asunto de mediano a largo plazo: de entre quince y veinte años, por lo menos, para cada niño que hoy entra al parvulario; y de cuatro a ocho años para el joven que ingresa a la universidad. Incluso cuando hoy se le asigna tanta importancia a la tasa de retorno de la inversión en educarse, ella supone un flujo de ingresos a lo largo de toda la vida. Si, al cabo de diez o quince años, esa educación no tiene valor en el mercado, la tasa supuesta no se habrá realizado.

La razón cultural es que nosotros, los chilenos, urgidos tal vez por salir del pantano, vivimos obsesionados con los resultados inmediatos. Desde el gobierno de Patricio Aylwin, el intenso y fructífero debate educacional ha estado sintonizado permanentemente con el análisis anual, sea que se trate de los logros en la enseñanza básica y sus indicadores, sea que se discutan las pruebas de admisión, las nuevas carreras o las vacantes de las universidades. Tal vez, al cabo de esta larga estabilidad política y económica va siendo posible superar la cultura de crisis.

El crecimiento espectacular de la educación superior en la década de los 90 permitió la consolidación de las actuales 61 universidades, la mayoría de las cuales sigue basando su viabilidad financiera en la rápida expansión de las carreras existentes y en la creación de otras nuevas, incluyendo también la apertura de nuevas sedes, de programas vespertinos, titulaciones intermedias, etcétera. Todavía no ha comenzado el año académico cuando las universidades

inician sus campañas de promoción a fin de asegurar que el flujo de caja del año venidero permita amortizar las inversiones en curso y, por supuesto, atender las nuevas inversiones inevitables.

En este momento no cabe duda de que hay más capacidad universitaria total instalada que demanda efectiva, es decir, que jóvenes con poder de pago o acceso a becas y/o crédito, y que si llegara a crecer esa demanda efectiva las universidades le darán respuesta inmediata. Recién se ha anunciado que la oferta de carreras en las universidades privadas ha crecido entre 2003 y 2004 en 52%. Esta cifra incluye un aumento de la oferta de las universidades autónomas de 84% (pasando de 726 a 1.337 ofertas de carrera), mientras las tradicionales lo hicieron sólo en 21% (de 1.952 a 2.485, lo que es de todos modos un salto muy importante.<sup>4</sup> La figura N° 1 muestra la evolución de la participación porcentual de las diversas universidades en el período 1990 a 2002. Se ve que, en los últimos años, las dos mejores universidades del país –la de Chile y la Católica de Chile– se han expandido sólo lo necesario para estabilizar su participación porcentual. Pero, si juntas, en 1990, representaban el 23% del pregrado universitario, en 2002 son apenas el 13.5. Las privadas han pasado del 14% (de un contingente total de unos cien mil estudiantes), al 37% un contingente tres veces mayor.

Si alguien cree que estos niveles de expansión pueden obedecer a estudios apropiados y a las correspondientes preparaciones para la implementación, es que no conoce el mundo universitario y, a juicio mío por lo menos, hay aquí una luz naranja, por no decir roja, para no seguir debilitando al Estado.

Respecto de las probabilidades de ingreso pecuniario para los futuros egresados –sería ridículo pretender hablar de empleos estables– sólo algunas carreras de las universidades de mayor prestigio, son capaces

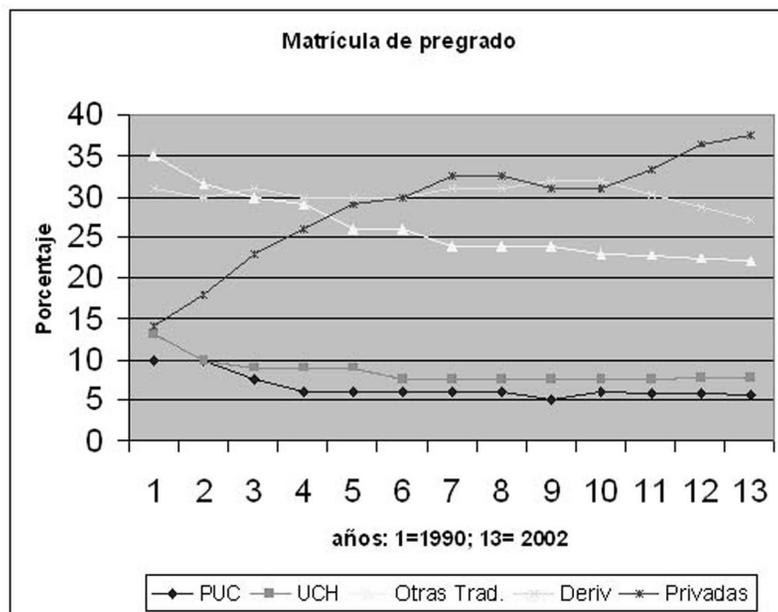


de apoyar las búsquedas de “colocación” de sus egresados. El resto, vale decir, la gran mayoría, se desentiende del asunto y se esfuerza por matricular el máximo de alumnos nuevos, sin demasiada consideración por sus probabilidades para adelantar en sus estudios y menos preocupación porque lleguen, después de titularse, a tener actividades bien remuneradas.

Diversos trabajos recientes en Chile, sumados a los argumentos de Lemaitre señalan que la educación superior, incluyendo aquella de menor duración de las carreras técnicas, sigue correlacionándose con mejores ingresos y menor desempleo después del egreso<sup>5</sup>. A pesar de los argumentos reforzados por numerosos estudios<sup>6</sup>, cabe preguntarse si en el caso de la educación universitaria se trata de una correlación causal y en qué medida, o sujeta a qué acciones adicionales, podrá ella mantenerse en el futuro. Hay pues una cuestión fundamental para el mediano plazo que podría implicar alguna responsabilidad del Estado: ¿es necesario y posible hacer algo respecto de los contingentes humanos que la educación superior titula o gradúa cada año? Más adelante se examinan algunas cifras.

Los dos temas señalados, vale decir la aclaración de las formas pública, eclesial y privada en la educación superior chilena por un lado, y la formulación de algunas preocupaciones urgentes en el mediano plazo, ocupan todo el espacio de esta presentación. Al final quedará planteada la pregunta sobre la medida en que la masificación mercantil de la educación, dentro de una participación tan neutra del Estado como la que se promueve en Chile, no está más bien contribuyendo a aumentar las desigualdades e inequidades en lugar de disminuirlas.

FIGURA N° 1 – EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA DE PREGRADO



Fuente: Williamson (2000), hasta 1999, CSE, INDICE para 2002, interpolación lineal 2000 y 2001

## I. PARA AUSCULTAR LO PÚBLICO Y PRIVADO EN LAS UNIVERSIDADES

Para examinar diversos aspectos de la tensión público – privado en la educación superior chilena conviene hacer una breve revisión de la realidad institucional. Para ello se ha examinado el banco de datos públicos que mantiene el Consejo Superior de Educación<sup>7</sup> y que incluye 61 universidades y 37 institutos profesionales<sup>8</sup>.

De las 61 universidades hay

- 9 que son tradicionales autónomas, de las cuales sólo 3 son explícitamente estatales (U. Chile, U. Santiago, U. de BioBio); 3 podrían considerarse implícitamente estatales (Concepción, Austral y Santa María<sup>9</sup>); 2 católicas pontificias<sup>10</sup>, y una católica no pontificia (Norte).
- 16 universidades autónomas derivadas; de las cuales 13 son estatales y 3 católicas (Maule, Temuco, Santísima Trinidad).

5 Ver trabajos de Universidad Adolfo Ibáñez /Universidad de Chile, 2002, y Brunner y Elacqua, 2003

6 Ver bibliografía reciente en Bellei y González, 2003

7 [www.cse.cl](http://www.cse.cl)

8 Desgraciadamente, este autor carece de información y competencia en el tema de los Centros de Formación Técnica (CFT), los que quedan totalmente excluidos de este estudio.

9 El último caso es menos claro debido a su génesis y propiedad.

10 Sobre las cuales El Vaticano ejerce una tuición privilegiada.

Las 9 universidades tradicionales y las 16 derivadas, o bien las 16 estatales y las 9 particulares de carácter público, configuran el conjunto representado en el Consejo de Rectores, que recibe aportes directos del presupuesto fiscal a través del Ministerio de Educación.

Hay además 36 universidades designadas genéricamente como privadas, entre las cuales cabe distinguir:

- 25 universidades privadas autónomas, en que a su vez se podrían calificar 14 como estrictamente nacionales, sin afiliación confesional explícita; 4 católicas más o menos explícitas (de las cuales 2, Finis Terrae y Los Andes están directamente vinculadas a organizaciones de la Iglesia; y otras 2, Santo Tomás y San Sebastián, son propiedad de organizaciones civiles que se declaran abiertamente confesionales.); 3 están ligadas directamente a grupos internacionales (SEK, Andrés Bello y de las Américas); 2 son confesionales no católicas (San Andrés y La República), 1 de una rama de las Fuerzas Armadas (Bernardo O'Higgins) y 1 muy cercana a un partido político (Desarrollo). Es posible que algunas de estas universidades cuestionen esta clasificación y que, en términos estrictamente jurídicos tengan razón, pero la opinión pública y sus prácticas permite reconocerlas aproximadamente como se indica.
- 8 universidades privadas sujetas a régimen de acreditación, de las cuales 4 no tienen connotación confesional explícita, 2 son católicas (Cardenal Silva Henríquez y Alberto Hurtado), 1 pertenece a una rama de las Fuerzas Armadas (Marítima), y 1 es cercana a un partido político (Miguel de Cervantes).
- 3 universidades privadas sujetas a régimen de examinación, de las cuales 2 no tienen connotación confesional explícita, y 1 se declara adventista.

Es evidente entonces que la dicotomía pública – privada más confunde que aclara cuando se la aplica a las universidades chilenas. Más aún, hay ciertas categorías fundamentales de lo público, como la *fe pública* que son reconocidas explícitamente por todas las universidades así como casi todas ellas se declaran servidoras del interés público a través de diversas formulaciones y reconocimiento de valores elevados, pero el grado en que ese servicio al interés público se realiza y en que él es percibido por la ciudadanía puede ser muy variable.

Para propósitos de afinar el análisis anterior se propone reagrupar las 61 universidades en las siguientes categorías principales, que reflejan la propiedad formal:

- 1) 19 Universidades públicas (UPB, que incluye a las 16 estatales – 3 tradicionales y 13 derivadas – y a las 3 particulares de carácter público no católicas);
- 2) 10 Universidades católicas (UC, incluye 3 tradicionales y 3 derivadas, 2 privadas autónomas y 2 privadas en acreditación). No incluye las dos universidades privadas que son propiedad de sociedades civiles: Santo Tomás y San Sebastián;
- 3) 27 Universidades privadas nacionales, (UVN), no ligadas directamente a la Iglesia ni a las Fuerzas Armadas;
- 4) 3 Universidades privadas con participación internacional, (UVI);
- 5) 2 Universidades ligadas a las Fuerzas Armadas, (UFA).

Desde el punto de vista de la inmensa masa de estudiantes, los principales factores que influyen para elegir una universidad se relacionan con i) las carreras que ofrecen; ii) la calidad percibida en las mismas; iii) la accesibilidad, en términos de puntajes, precios y acceso a apoyos financieros (becas o créditos); y iv) en muchos casos, percepciones valorativas o ideológicas.

Para el paso siguiente se recurrirá al último ranking producido por la revista Qué

Pasa (2002) y, cuando sea pertinente se usará su clasificación relativa al carácter principal de los servicios que ofrece: universidades de investigación (UI); universidades docentes extensivas (UDE, que cubren áreas docentes suficientes para preparar condiciones para pasar a UI); universidades docentes comprensivas (UDC); universidades docentes concentradas (UDN); y universidades especializadas (UE). Además, en algún momento se incluirá una aproximación a la variable precio y se distinguirán aquellas que usan las pruebas nacionales de selección (PAA o, en adelante, PSU). El Cuadro N° 1, basado en el ordenamiento realizado por Qué Pasa a partir de una encuesta a expertos, da una primera aproximación útil e ilustra varias características interesantes del sistema universitario chileno. Así por ejemplo:

- Entre las 12 universidades mejor evaluadas hay sólo 2 privadas, mientras que entre las 12 peor evaluadas no hay ninguna pública ni ninguna católica;
- Si se exceptúan las regiones con grandes polos urbanos –la RM, la V y la VIII– el resto del país está cubierto esencialmente por universidades públicas. Hay sólo 3 católicas de reconocida calidad relativa y 3 privadas, de calidad discutible (lugares 41, 51 y 59).
- Hay 2 regiones sin universidad propia (la VI y la XI).
- Las dos universidades de las Fuerzas Armadas aparecen entre las 12 peor calificadas mientras 2 de las internacionales muestran también calificaciones bastante bajas, sólo que una de ellas, De Las Américas en el lugar 47, está en este momento entre las de mayor volumen de estudiantes.

Este cuadro sugiere que, hasta ahora, el país no parece haber hecho un negocio demasiado bueno con la estrategia excesivamente liberal hacia las universidades privadas: salvo casos excepcionales, no le han aportado calidad significativa ni han ayudado a di-

fundir en las regiones la Educación Superior en el estrato de universidades. En esta visión, quizás algo simple, el país podría haberse beneficiado más de una estrategia negociada con la Iglesia para expandir el antiguo sistema basado en el Consejo de Rectores.

CUADRO 1 - ORDENAMIENTO DE UNIVERSIDADES SEGÚN ENCUESTA

ORD.	NOMBRE	PROPIED.	CARÁC.	¿PSU?	REGION
1	Pontificia U. Católica Chile	UC	UI	SI	RM
2	De Chile	UPB	UI	SI	RM
3	Técnica Federico Santa María	UPB	UE	SI	V/RM
4	De Concepción	UPB	UI	SI	VIII
5	Adolfo Ibáñez	UVN	UDN	SI	RM/V
6	Pontificia Cat. de Valparaíso	UC	UDC	SI	V
7	Diego Portales	UVN	UDE	SI	RM
8	De Santiago	UPB	UI	SI	RM
9	Austral de Chile	UPB	UI	SI	X
10	De Los Andes	UC	UDE	SI	RM
11	De Valparaíso	UPB	UDE	SI	V
12	De Talca	UPB	UDC	SI	VII
13	Andrés Bello	UVI	UDE	SI	RM+
14	De La Frontera	UPB	UDE	SI	IX
15	Del Desarrollo	UVN	UDC	SI	RM/VIII
16	Gabriela Mistral	UVN	UDN	NO	RM
17	Finis Terrae	UC	UDC	SI	RM
18	Central	UVN	UDC	SI	RM
19	Católica del Norte	UC	UDC	SI	II/IV
20	Alberto Hurtado	UC	UDN	SI	RM
21	Del Bio Bio	UPB	UDC	SI	VIII
22	Mayor	UVN	UDC	SI	RM
23	De La Serena	UPB	UDC	SI	IV
24	Católica de Temuco	UC	UDC	SI	IX
25	Catól. de la Sant. Concepción	UC	UDE	SI	VIII
26	Tecn. Metropolitana (UTEM)	UPB	UDC	SI	RM
27	De Antofagasta	UPB	UDE	SI	II
28	Metrop.. de la Educ. (UMCE)	UPB	UE	SI	RM
29	Católica del Maule	UC	UDC	SI	VII
30	De Tarapacá	UPB	UDC	SI	I

31	Acad. de Humanis. Crisitiano	UVN	UDE	SI	RM
32	Santo Tomás	UVN	UDC	SI	RM+
33	De Magallanes	UPB	UDC	SI	XII
34	De Playa Ancha	UPB	UDC	SI	V
35	UNIACC	UVN	UDC	NO	RM
36	De Viña del Mar	UVN	UDC	SI	V
37	Cat. C. R. Silva Henríquez	UC	UE	SI	RM
38	San Sebastián	UVN	UDC	SI	VIII
39	De Atacama	UPB	UDC	SI	III
40	La República	UVN	UDC	SI	RM
41	Autónoma del Sur	UVN	UDC	SI	IX
42	Del Pacífico	UVN	UDC	SI	RM
43	ARCIS	UVN	UDC	SI	RM+
44	De Ciencias de Informática	UVN	UDC	SI	RM
45	De Los Lagos	UPB	UDC	SI	X
46	Arturo Prat	UPB	UDC	SI	I
47	De Las Américas	UVI	UDC	NO	RM+
48	Tecn. Vicente Pérez Rosales	UVN	UDC	SI	RM
49	Del Mar	UVN	UDC	SI	V+
50	Marítima de Chile	UFA	UDC	SI	V
51	Francisco de Aguirre*	UVN	UDN	SI	IV
52	Adventista	UVN	UDC	NO	VIII
53	Internacional SEK	UVI	UDC	NO	RM
54	Bernardo O'Higgins	UFA	UE	NO	RM
55	Iberoamer. de Ciencia y Tecn.	UVN	UE	SI	RM
56	Bolivariana	UVN	UDN	NO	RM
57	De Aconcagua	UVN	UDC	NO	V
58	De San Andrés	UVN	UE	NO	RM
59	José Santos Ossa	UVN	UDC	SI	II
60	Mariano Egaña	UVN	UDC	NO	RM
61	Miguel de Cervantes	UVN	UE	NO	RM

\* Asociada con la Universidad del Mar; + Indica que, además de la localización de la casa matriz, tiene sede en varias regiones.

En cuanto a los aportes internacionales, la única universidad que aparece bien calificada, la Andrés Bello, era suficiente-

mente grande y de relativa calidad, antes de acoger al socio transnacional. De manera similar y dado que todas las ramas de las Fuerzas Armadas, incluso las Policías, tienen muy buenas academias profesionales y politécnicas, no se ve el aporte cualitativo que sus dos universidades – Bernardo O'Higgins y Marítima – hacen al país.

Podría pensarse que, a pesar de todo, puede haber un beneficio hacia los sectores con menores puntajes si se observa que 8 de las universidades peor calificadas no exigen prueba nacional de selección y por ello pueden dar así acceso a la universidad a esos sectores. Para verificar si tal beneficio existe se ha hecho un análisis comparativo de precios, y se ha introducido un factor lineal de modulación de acuerdo a los puntajes de corte<sup>11</sup>. Esta última condición ha dejado fuera de comparación a las universidades con NO en la quinta columna.

Con el objeto de hacer comparaciones homogéneas la escala se ha basado sólo en tres carreras de amplia difusión – Derecho, Ingeniería Comercial y Psicología. Ello ha dejado también fuera del cuadro a las universidades que, como la UMCE, no tienen ninguna de esas carreras. De todos modos, el método ha permitido comparar 46 universidades que se muestran en el cuadro N° 2 y en la figura N° 2, y de las que se concluye lo siguiente, válido sólo para las carreras comparadas:

- Las cinco universidades más baratas (en precios ponderados) son todas públicas: la U. de los Lagos es la más barata de todas (m\$ 1.482 por año); seguidas de U. de Bio Bio (m\$ 1.649), U. de Valparaíso (m\$ 1.675), U. de Chile (m\$ 1.677), y U. de Concepción (m\$ 1.694). De modo que, probablemente, la mejor decisión para el que puede ele-

11 El factor supone que la universidad mejor calificada mantiene idéntico su costo real al alumno, mientras que la peor calificada, de acuerdo al puntaje medio de corte de las 3 carreras, duplica su costo. Los casos intermedios son interpolados linealmente, de acuerdo a los puntajes de corte medios. Esto equivale a suponer que un alumno (que entra con muy bajo puntaje) a la universidad N° 46 estaría dispuesto a gastar el doble de lo que paga efectivamente por ingresar a la universidad N° 1. La hipótesis es arbitraria pero, además de ser la más simple de todas, parece razonable para una primera simulación.

**CUADRO N° 2 - COSTOS Y PUNTAJES CARACTERISTICOS****Carreras: Derecho, Ingen. Comercial y Psicología**

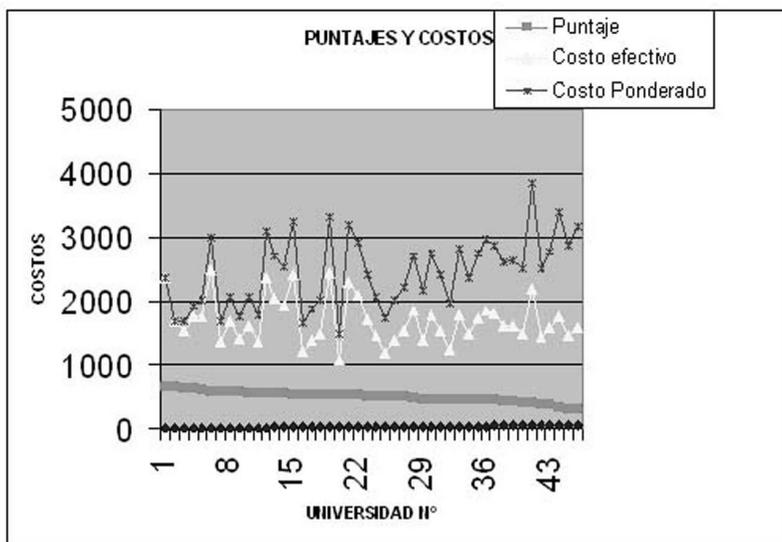
UNIVERSIDAD	NRO.	PUNTAJ MINIMO	COSTO	FACTOR PONDER	COSTO PONDER
PONT. U. C. CHILE	1	662	2.355	0,000	2.355
U. DE CHILE	2	662	1.677	0,000	1.677
CONCEPCIÓN	3	628	1.542	0,098	1.694
P. U. CAT. VALPO.	4	627	1.759	0,101	1.937
USACH	5	606	1.747	0,162	2.030
ADOLFO IBAÑEZ	6	589	2.486	0,211	3.011
U. DE VALPARAISO	7	584	1.367	0,225	1.675
UTFSANTA MARÍA	8	580	1.677	0,237	2.074
U. DE LA FRONTERA	9	578	1.407	0,243	1.749
U. DE TALCA	10	563	1.612	0,286	2.073
U. TECNOL. METROP.	11	560	1.369	0,295	1.773
DIEGO PORTALES	12	556	2.376	0,306	3.104
U. CENTRAL	13	551	2.043	0,321	2.698
ALBERTO HURTADO	14	549	1.920	0,327	2.547
U. DE LOS ANDES	15	545	2.420	0,338	3.238
U. DEL BIO BIO	16	542	1.224	0,347	1.649
U. CATÓL. NORTE	17	541	1.388	0,350	1.873
U. DE LA SERENA	18	539	1.500	0,355	2.033
U. DEL DESARROLLO	19	539	2.445	0,355	3.314
U. DE LOS LAGOS	20	534	1.082	0,370	1.482
U. FINIS TERRAE	21	529	2.300	0,384	3.184
ANDRÉS BELLO	22	528	2.109	0,387	2.926
U. AUSTRAL	23	520	1.715	0,410	2.419
U. DE LA STA. TRINID.	24	516	1.455	0,422	2.069
U. DE TARAPACÁ	25	507	1.201	0,448	1.739
U. ACAD. HUM. CRIST	26	505	1.392	0,454	2.024
U. CATÓL. TEMUCO	27	504	1.532	0,457	2.232
U. DEL MAR	28	500	1.850	0,468	2.716
ARTURO PRAT	29	472	1.395	0,549	2.161
U. DE MAGALLANES	30	471	1.773	0,552	2.752
U. DE ATACAMA	31	466	1.541	0,566	2.414
U. C. CARD.R. SILVA	32	462	1.254	0,578	1.979
U. MAYOR	33	460	1.782	0,584	2.822
U. DE ANTOFAGASTA	34	457	1.490	0,592	2.373
U. DE VIÑA DELMAR	35	455	1.726	0,598	2.759
SANTO TOMÁS	36	454	1.862	0,601	2.981
SAN SEBASTIÁN	37	453	1.798	0,604	2.884
JOSÉ SANTOS OSSA	38	448	1.613	0,618	2.611
U. DE LA REPUBLICA	39	442	1.608	0,636	2.630
U. IBEROAMERICANA	40	424	1.495	0,688	2.523
U. DEL PACIFICO	41	403	2.198	0,749	3.843
U. DE CS. INFORMAT	42	401	1.430	0,754	2.509
U. MARITIMA	43	400	1.587	0,757	2.789
U. ARCIS	44	338	1.756	0,936	3.400
FCO. DE AGUIRRE	45	324	1.456	0,977	2.878
U. AUTONOM. DEL SUR	46	316	1.585	1,000	3.170



gir sea la Universidad de Chile. La universidad pública más cara resulta ser la U. de Magallanes (m\$ 2.752);

- Las cinco universidades más caras (en precios ponderados) son las siguientes: la U. del Pacífico es la más cara de todas (m\$ 3.843 por año); seguidas de U. ARCIS (m\$ 3.400), U. del Desarrollo (m\$ 3.314), U. de Los Andes (m\$ 3.238) y U. Finis Terrae (m\$ 3.184);
- Las universidades católicas se mueven en el rango intermedio, entre la relativamente más barata, la U. Católica del Norte (m\$ 1.875) y la más cara, U. de Los Andes (m\$ 3.238). La PUC, que ocupa el primer lugar en calidad, junto con la U. de Chile, tiene lugar vigésimo entre los precios ponderados.

FIGURA N° 2



De modo que, en el contexto de esta aproximación, los alumnos que, por razones de puntaje, optan por las universidades privadas podrían estar pagando relativamente más caro por el valor que recibe.

¿Se puede deducir de lo anterior que las universidades privadas son más ineficientes en su aporte a la educación superior? Para verificar si pudiera haber alguna razón estructural, se hizo un breve examen de la situación en los Institutos Profesionales.

Entre ellos se verificó que, sorprendentemente, hay mucho menos variantes de formas sociales y de propiedad que entre las universidades. En efecto, entre los 37 institutos incluidos en el banco de datos

del CSE no hay ninguno de carácter estatal, ni explícita ni implícitamente, y todos ellos, privados, pueden subdividirse como sigue

- 11 autónomos, sin connotaciones confesionales ni gremiales ni internacionales explícitas;
- 3 todavía sujetos a acreditación, sin connotaciones confesionales ni gremiales ni internacionales explícitas;
- 14 sujetos a examinación, sin connotaciones confesionales ni gremiales ni internacionales explícitas;
- Hay además 2 IP autónomos privados muy cercanos a organizaciones católicas (Santo Tomás y DUOC), 1 ligado a la Iglesia Adventista, y uno ligado directamente a una importante asociación gremial (INACAP).
- Entre los sujetos a acreditación hay uno ligado a un propietario multinacional (AIEP), y dos que son propiedad de Asociaciones Gremiales (IP del Fútbol y de la Asociación Chilena de Seguridad);
- Entre los sujetos a examinación hay dos ligados a fundaciones binacionales, el IP Alemán y el Chileno - Británico.

Así, el sistema de IP presenta una diversificación mucho más sencilla que las universidades y ello puede dar pie a interesantes preguntas. De hecho, con la excepción del DUOC, ligado a la Pontificia Universidad Católica de Chile, los otros 36 institutos se pueden considerar estrictamente privados. El que algunos tengan vínculos directos con asociaciones gremiales podría considerarse una ventaja adicional, pues deberían generarse oportunidades de empleo y trabajo para los egresados.

¿Por qué la forma institucional más reciente, los Institutos Profesionales, ha atraído principalmente a los inversionistas privados mientras que en la forma clásica, Universidad, están presentes con gran intensidad la acción estatal, la eclesial y la empresarial? Después del breve análisis de las uni-

versidades surgen algunas hipótesis para el caso de los IP: el Estado, que acumula más de veinte años de esfuerzos de modernización y de abandono de funciones no esenciales, no tenía, desde el momento de promulgación de la LOCE, razones para embarcarse en esta nueva línea; más aún, probablemente se felicitó de desprenderse de IN-ACAP, que ha tenido un fuerte desarrollo bajo sus nuevos dueños. La Iglesia, por su parte, no ha sido nunca especialmente fuerte en la formación técnica y de profesiones medias; de modo que se explica que haya concentrado las energías en el desarrollo del DUOC, que ha resultado en un valioso aporte para el país. Finalmente, otros inversionistas privados de nivel intermedio han encontrado aquí un campo propicio a la gestión empresarial, en que, además, no existe la restricción de operar formalmente como organización sin fines de lucro.

La otra cara de esta moneda, del relativo desinterés por parte de todos los actores –Estado, Iglesia, empresarios– en los IP y los CFT es que se ha producido en Chile, como en muchos lugares del mundo, una obsesión con la universidad que puede deberse en parte a la publicidad, a las pretensiones de prestigio de los organizadores y a la comprensible ambición de apoderados y estudiantes por llegar a los lugares de mayor prestigio. Esto no sucedía cuando la creación de cada universidad requería una ley de la República, lo que, por supuesto, representa también una rigidez extrema.

Un último punto digno de consideración se relaciona con las pruebas nacionales de selección. Sólo una fracción pequeña de los IP las exige, y los puntajes mínimos habituales están por debajo de las 400 puntos. Hay también una fracción menor (pero creciente) de universidades que tampoco las usa – 8 de las últimas 10 del Cuadro N° 1. Y hay además, otras 9 universidades cuyos puntajes de corte para las tres carreras de mayor demanda están por debajo de los 450

puntos. De modo que para 54 institutos, entre universidades e IP, las tales pruebas son casi irrelevantes. Entre las otras 44 universidades hay otras 3 que tampoco consideran las PAA/PSU (haciendo, en conjunto un 58% del total de estas instituciones que no requieren las tales pruebas),. Esto, que pudiera aparecer atentando contra un mecanismo importante de control de calidad, abre, a mi juicio, una gran oportunidad de reforzar la calidad real de la educación media, disminuir la tensión inútil impuesta a un inmenso contingente de alumnos de media, bajar los costos de todo el proceso, y concentrar el sentido de las pruebas en aquellas carreras y universidades que realmente las usan. En ese sentido, parece positivo, y no lo contrario, el que muchas universidades estén aprovechando el cambio de la discutida PAA a la discutible PSU para relativizar su rol o discontinuar su uso. Más de la mitad del sistema filtra a sus estudiantes, de hecho, sólo sobre la base de la capacidad de pago. Lo importante entonces es asegurar los mecanismos de control de calidad sobre la educación que esas instituciones entregan, para proteger al consumidor, y no imponer unas pruebas cuyo efecto más innegable ha sido promover la industria preuniversitaria y obstaculizar la educación seria en los dos últimos años de la enseñanza media.

Todos los antecedentes y argumentos anteriores se tornan inútiles si se postula que el sistema existente es perfecto y que las diversas categorías de instituciones (que definió una ley muy discutible), no pueden evolucionar hacia un sistema más acorde con la realidad de los alumnos, las características efectivas de las instituciones de educación superior y la conveniencia general del país. En este sentido, y siendo realistas desde el punto de la factibilidad política y de los intereses que hay en juego, parece que los mecanismos de acreditación institucional podrían ser el punto de partida para una estrategia de mejoramiento de todo el siste-



ma. Condiciones que parecen recomendables para dicha estrategia son:

1) La acreditación institucional debiera ser, tal como se ha planteado, prerrogativa exclusiva del Estado. La experiencia de los últimos veinte años ha demostrado que los modestos esfuerzos de regulación pública, a través del CSE y la CNAP, han contribuido efectivamente a proteger la fe pública, generar cultura institucional y a salvaguardar los mínimos de calidad indispensables. Los mayores errores y deficiencias del sistema ultra-liberal se traducen en daño a los consumidores, especialmente a los más pobres (alta deserción; profesionales poco preparados, con dificultades para desarrollar sus propias carreras y generar ingresos, y mayores dificultades todavía para devolver los créditos), y presiones sobre el Estado para generar paliativos. Dado que las consecuencias negativas afectan a toda la comunidad y las ineficiencias económicas las paga el país, parece indispensable que sea el Estado el que cautele el interés general.

2) Aunque es necesario profundizar los estudios, los indicios apuntan a que las universidades estatales siguen ofreciendo la mejor combinación de calidad-costo en el conjunto del territorio nacional, lo que lleva a la siguiente pregunta: ¿No podrá ser el Estado un mejor asignador de recursos cuando se toman efectivamente en cuenta todos los insumos, productos y externalidades positivas y negativas propias del sistema? ¿Por qué cada uno de los más desarrollados, prósperos y dinámicos estados de los Estados Unidos de América gasta decenas de millones de dólares cada año en contribuir significativamente al financiamiento de las mejores universidades masivas del mundo (California, New York, Illinois, Michigan, etcétera, todas estatales)? ¿Qué consecuencias tendría el que la actual red de 16 universidades públicas, fuera la base de una

red más dinámica, extendida a todas las regiones, con una estrategia revisada e innovadora en ciencia y tecnología, puesto que ahí, junto con las católicas, están la mayoría de las universidades de investigación y “extensivas”?

3) Y dada la calidad y magnitud alcanzada por el conjunto de universidades católicas, ¿no sería también lógico y muy efectivo que ellas formaran una red que, manteniendo su carácter confesional moderno, perfeccionara la transparencia respecto de los derechos civiles de postulantes, alumnos y profesores y, de ese modo, sirviera como eficiente canal de calidad académica al servicio de todos los chilenos? Mención especial merece el caso de la Pontificia Universidad Católica de Chile que, además de estar hace tiempo en el primer o segundo lugar entre todas las universidades, de acuerdo a casi cualquier parámetro que se seleccione, ha explicitado sus compromisos con el país y la calidad académica de manera más completa y coherente que ninguna otra universidad, y ha construido una estrategia de desarrollo que le permite un volumen de operaciones diversificadas y de calidad que se compara dignamente con buenas universidades de los países desarrollados<sup>12</sup>, (Williamson, 2000).

4) La acreditación institucional va a ser un nuevo incentivo para que las mejores universidades privadas continúen mejorando y participen de las diversas formas de acceso a recursos públicos. Tal vez en el futuro algunas de ellas logren, como sucede en los países desarrollados, constituir fondos de renta e ingresos propios que permitan el desarrollo de la investigación en áreas de excelencia específicas, como ya lo hace la Universidad Católica. A partir de las rentas de tales fondos como contraparte, parecería legítimo aprovechar mecanismos de acceso a fondos públicos que ya existen y a

12 Su volumen anual de operaciones llegaba el año 2000 a unos 115 mil millones de pesos (del orden de 230 millones de dólares), de los cuales el 48% correspondía a venta de servicios a terceros y sólo el 29% eran ingresos por matrícula y 17% era aporte fiscal directo, de modo que los alumnos de esta universidad están entre los pocos que pueden estar seguros de recibir bastante mayor valor en servicios de lo que efectivamente pagan (Williamson, 2000).

otros nuevos para financiar actividades académicas de vanguardia.

5) Aunque no es fácil visualizar un mecanismo para re canalizar las energías y recursos de las universidades que no se acrediten (y que tendrán crecientes dificultades para captar alumnos a los elevados costos y bajos beneficios con que están operando), sería muy conveniente invertir el proceso de mutación de los Institutos Profesionales (IP) en universidades. Los IP más exitosos han generado interesantes carreras de 3 y 4 años y han desarrollado la infraestructura de talleres y laboratorios con que ofrecen carreras mucho más baratas que las universidades. En este momento ésta debe parecer una perspectiva inaceptable para cualquier universidad, pero es sabido que varias – casi todas las que están en el tercio inferior del Cuadro N° 1 – tienen grandes dificultades en llenar cada año las vacantes que ofrecen. En lugar de que ellas sigan improvisando nuevas carreras, el Estado debería buscar formas serias y eficaces de ayudarlas a la reconversión por varios mecanismos que incluyan el apoyo a fusiones con otras universidades o, mejor, con IP, pero de modo que sea el modo IP el dominante y no lo inverso.

6) Los antecedentes disponibles no muestran mérito significativo en las participaciones conocidas hasta ahora de empresas transnacionales de educación superior<sup>13</sup>. Como este fenómeno se seguirá repitiendo en el futuro, especialmente estimulado por los TLC y otros acuerdos internacionales, parece importante que se diseñen las salvaguardias del caso. Las aventuras en la Educación Superior tienen algo equivalente al daño ecológico de las empresas mineras: los estudiantes matriculados que desertan después de uno o dos años contribuyen positivamente al flujo de caja de las universidades y sus propietarios pero el

daño moral y material para el estudiante y su familia lo pagan, en primer lugar, ellos y, en el mediano plazo, el país entero. La experiencia histórica enseña que las universidades públicas y católicas han actuado, en lo principal, responsablemente en este plano porque no es la rentabilidad su prioridad absoluta.

7) El desempeño conocido de las universidades civiles de las Fuerzas Armadas no muestra, hasta ahora, mérito especial en su existencia. Será importante que el mecanismo que se apruebe para la acreditación institucional verifique la calidad de estas instituciones y si se da el caso, y dada su naturaleza, el Estado debiera ayudar a las ramas respectivas a traspasarlas a otras universidades o a IP existentes, o incluso a cerrarlas, “sin perder cara”.

Estas siete propuestas son fáciles de formular, pero su implementación constituye un desafío mayor, tal vez incluso imposible en el actual sistema político-cultural. Pero una conclusión importante que fluye de ellas es que el papel del Estado en la administración y el financiamiento de las Universidades no se entiende si él no se inserta en un marco orientador mayor que incluye al menos los siguientes elementos:

- Una visión pública y conocida sobre los recursos humanos y sus proyecciones en el “proyecto-país” que, en el Chile de hoy, es todavía una incógnita;
- Una legislación coherente con esa futura visión, en la que, junto a la estabilidad jurídica indispensable que ya existe, se introduzcan oportunamente las modificaciones que el mismo desarrollo de la educación exige. No cabe duda, por ejemplo, de que el diseño normativo universidad – institutos profesionales (y, probablemente CFT) no ha sido adecuado;



13 No se trata aquí el importante tema de las redes, formas de educación virtual, INTERNET, etcétera, que constituyen argumentos válidos para buscar formas de asociación con universidades extranjeras y agentes transnacionales. Ver Brunner 2003.

- Una capacidad de conducción política y estratégica de la red de universidades públicas que hoy no existe. Ni la División de Educación Superior del MINEDUC ni el Consejo de Rectores llenan el papel que cumplió la Universidad de Chile hasta la primera mitad del S. XX, como principal instrumento activo del Estado no sólo para la educación superior sino para todo el desarrollo pedagógico nacional. Ese rol, con esa amplitud, ya no tiene sentido en el Chile moderno pero tampoco es posible que el Estado, propietario de 13 universidades y financiador directo importante de 25, carezca de instrumentos eficaces de estrategia frente a las primeras, y de negociación estratégica frente a las segundas.

Reforzado este marco orientador, cobra sentido el conjunto de instituciones, mecanismos y acciones para la participación del Estado en la administración y financiamiento de las universidades (y de los IP y los CFT, que también deben ser parte esencial del sistema de educación superior). Pero también se hace igualmente indispensable reconocer el valor insustituible del Estado como propietario, impulsor y gestor de la red de universidades públicas que siguen constituyendo el conjunto más importante en cobertura geográfica, calidad y cantidad, dentro del sistema universitario nacional.

A la luz de la experiencia histórica y la realidad actual, no se entiende esa permanente actitud de vergüenza de parte de los actores políticos y expertos sobre la necesidad de que el Estado, a través de las estructuras autónomas pertinentes, gestione el sistema de universidades públicas; la necesidad de normas de buena gestión financiera y de los correspondientes instrumentos técnicos no justifica las permanentes campañas ideológicas en contra de la acción eficaz del Estado, también en la implementación de entes ejecutores.

## II. PARA ENTENDER EL MEDIANO PLAZO

Se mencionó la ausencia de una visión pública y conocida sobre los recursos humanos y sus proyecciones en el *proyecto-país*. La verdad es que, abolidas las capacidades de planificación y estudios prospectivos por parte del Estado, la expresión “proyecto-país” es un buen deseo que se limita a esfuerzos puntuales relacionados con el Bicentenario, llevados a cabo por los *think tanks* afines a los partidos políticos y por organizaciones no gubernamentales o gremiales, como el Colegio de Ingenieros (Alé Yarad, 2003).

En todo caso, las propuestas y acciones de mediano plazo para las universidades tienen que ver, en primer lugar, con la cantidad de jóvenes en la cohorte de 18 a 25 años y las tasas de población estudiantil proyectada. El fuerte aumento que esa tasa ha experimentado contrasta todavía con la alcanzada en países más desarrollados con los que Chile quiere compararse. La fracción con educación superior creció de 6% en 1965 a 16% en 1985 y a 34% en 2000. Este salto espectacular deja a Chile todavía muy por debajo de Argentina (49%)<sup>14</sup>, España (56%) y Finlandia (83%), de acuerdo a Brunner y Elacqua, (en adelante ByE), (p. 87). Por tanto, se supone que no sólo hay un gran espacio para seguir creciendo sino que ese crecimiento es absolutamente indispensable.

El valor práctico de la educación se condensa en indicadores como la tasa interna de retorno. Citando a Ballei y González: “Beyer (2001), estima tasas de retorno del 10% anual en media y 22% en educación superior, lo que es coincidente con Sapelli (2002). Además este último autor identifica un premio asociado a terminar la enseñanza media, que tiene una rentabilidad superior al 20%, y con la enseñanza universitaria, cuyo término tiene una rentabilidad que ha



<sup>14</sup> Aunque, según el Boletín UNESCO-IESALC, “el rector de la UBA ‘Universidad de Buenos Aires’ afirmó que”... los graduados universitarios constituyen apenas el 4% de la fuerza de trabajo de Argentina...”

crecido desde tasas superiores a 30% en 1990, a tasas superiores a 40% a fines de los noventa". Así, el gasto en educación sería, con mucho, la decisión más rentable que es accesible al ciudadano corriente.

Vale la pena reconocer el gran valor de los trabajos mencionados y especialmente la importancia de continuar esfuerzos como el del proyecto conjunto de la Universidad Adolfo Ibáñez y el Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. Por lo mismo, es importante formular desde ya las preguntas que van quedando pendientes a partir de esos trabajos.

Esos análisis estadísticos gruesos dicen poco sobre las carreras específicas. Para complementarlo, el cuadro N° 3 permite estimar los volúmenes de titulados acumulados en las carreras universitarias. La segunda columna corresponde a cifras exactas de MINEDUC entre 1995 y 2000; la tercera, a una extrapolación lineal para los años 2001 a 2003.

Las extrapolaciones del cuadro son, probablemente conservadoras: aparecen 6 carreras con cifras estabilizadas y 4 con pendientes negativas, debido probablemente a datos incompletos para el año 2000. Tampoco se incorpora un probable efecto positivo reforzado en los años 2001 a 2003 a causa de carreras creadas en la segunda mitad de la década anterior, que no se ha incluido. En todo caso, el resultado global es impresionante y, a mi juicio, muy preocupante. No parece remotamente concebible que haya trabajo en campos con alguna afinidad a su entrenamiento para 6 mil arquitectos, o 18 mil ingenieros civiles (aún si el calificativo civil no significa casi nada, tal como es el caso en Chile), o para 6 mil psicólogos.

CUADRO N° 3 – TITULADOS DE CARRERAS UNIVERSITARIAS  
1995 – 2003.

CARRERA	1995	2001	TOTAL	2004	TOTAL
	2000	2003	1995 2003	2010	1995 2010
Derecho	4.854	4.299	9.153	8.598	17.751
Arquitectura	2.551	3.521	6.072	7.042	13.114
Bioquímica (*)	459	180	639	360	999
Odontología (**)	1.163	360	1.523	720	2.243
Agronomía (*)	2.779	1.380	4.159	2.760	6.919
Ingeniería Civil	10.982	7.050	18.032	13.800	31.862
Ingeniería Comercial (*)	11.551	6.000	17.551	12.000	29.551
Ingeniería Forestal (**)	838	390	1.228	780	2.008
Medicina (**)	3.476	1.110	4.586	2.220	6.806
Medicina Veterinaria (**)	1.043	570	1.613	1.140	2.753
Psicología	3.745	2.790	6.535	5.780	12.315
Química y Farmacia (*)	943	420	1.363	840	2.203
Periodismo	4.056	2.796	6.852	5.592	12.444
Educación Parvularia (*)	5.078	3.000	8.078	6.000	14.078
Educación Diferencial	1.913	930	2.843	1.860	4.703
Educación Básica (*)	3.187	1.230	4.417	2.460	6.867
Educación Media	8.496	6.660	15.156	13.320	28.476
TOTAL	67.214	42.686	109.900	85.372	195.272

(\*) serie aparentemente estabilizada (crecimiento cero)

(\*\*) extrapolación con pendiente negativa

Si se mira el conjunto, ¿cómo se puede imaginar que un país de las características de Chile absorba productivamente a más de 100 mil nuevos profesionales en este lapso en que la economía ha tenido un crecimiento medio modesto? Y si se consideran cifras anuales, se está hablando de alrededor de 15 mil nuevos profesionales por año sólo en las profesiones universitarias, sin tomar en cuenta las decenas de carreras llamadas ingenierías (E)<sup>15</sup>.

Pero si se consideran las dos últimas columnas, en que se ha estimado muy conservadoramente que, a partir de 2003 el número de titulados permanece constante, el cuadro es francamente preocupante. Nótese que estas cifras corresponden a titulados de cohortes que ya están en la universidad. Por tanto, se está visualizando un país que, en su bicentenario, dispondrá de casi 18 mil abogados jóvenes (más todos los muchos sobrevivientes egresados antes de 1995), y lo mismo vale para los 12 mil periodistas y las 14 mil educadoras de párvulos. ¿Qué estructura productiva es capaz de mantener estas legiones de profesionales, cuando ya han desaparecido todas las actividades intensivas en mano de obra clásicas, que proveían la pirámide económica y social para soportar la cúspide profesional?

Sin embargo, vale la pena repasar los argumentos dados por ByE a este respecto. Según sus datos, en Chile hay pocos profesionales y técnicos: apenas más del 10% de la fuerza de trabajo, comparado con casi el 40% en Finlandia, más del 20% en España y cerca del 17% en Corea (Cuadro 34 de la referencia). De la misma manera, Chile está muy por debajo de la línea media de tendencias que correlacionan el porcentaje de profesionales y técnicos con el PIB por cápita.

No cabe duda de que las cifras citadas son correctas, pero cabe preguntarse por la validez de la correlación: ¿es siempre la fracción de profesionales el motor, o al menos un motor significativo, de la dinámica económica? ¿Cuando Chile salta entre 1985 y 2000 del 16% al 34% en la tasa bruta de población con educación superior, qué garantiza que ese salto va a tener un efecto económico positivo y en qué plazo? Recordemos que estamos recién en el período de incorporación de estos profesionales al mercado de trabajo, antes todavía de que ellos se vuelvan efectivamente productivos.

Del mismo modo, la desigualdad en el acceso a la educación superior se presta para varias interpretaciones: entre 1990 y

2000 ella más que se duplicó para todos los quintiles, salvo el más próspero, en cuyo caso el aumento fue de sólo de 63%. Pero el resultado final – 65,4% para el quintil más rico y 9,4% para el más pobre –, probablemente va a aumentar la brecha que los separa, en lugar de disminuirla, pues el quintil más rico accede a las profesiones preferidas en las universidades de mayor prestigio, mientras el otro suele graduarse en instituciones marginales y en carreras o destrezas de menor envergadura. Más aún, la experiencia práctica muestra que, cuando acceden a la misma carrera en la misma universidad, se coloca mejor, al menos inicialmente, el que proviene de redes más eficaces y poderosas, vale decir, en general, el del mejor quintil.

El sentido común indica que puede haber un error importante en los análisis optimistas basados en comparaciones con países más desarrollados, los que cumplen tres condiciones que no se dan en Chile: esos países tienen economías con un fuerte sector secundario, especialmente industrial; existe en ellos una base de empleo altamente productiva para trabajadores calificados y técnicos que en Chile no existen ni tienen demanda efectiva; y la capacidad de consumo de los deciles pobres y medios dinamiza un sector de servicios modernos que es fuerte empleador de mano de obra poco calificada. Además en esos países la población con educación superior no se concentra exclusivamente en las profesiones liberales, como sucede entre nosotros. Cuando se hacen comparaciones con Finlandia, cuyo 83% de población joven tiene educación superior, cabe preguntarse cuántos arquitectos fineses se gradúan por año (teniendo ellos una tradición arquitectónica de las mejores del mundo).

La comparación con Corea es particularmente ilustrativa. En algunos sentidos Corea y Chile se parecen mucho. Ambos son ejemplos de países que se han adaptado exitosamente a la apertura impuesta por la

globalidad; ambos han tenido crecimientos sostenidos prolongados y han mejorado casi todos sus índices en períodos breves. Más aún, Chile y Corea son los dos países con mayor participación del sector privado en la inversión en capital humano: Chile, 77,2% y Corea 79,3% (ByE, cuadro N° 29), versus Finlandia (en que el aporte privado es sólo del 2,6%! ). ¿Por qué imitar a Corea en lugar de a Finlandia? ¿O por qué imitar a Finlandia en otros temas, relativos a innovación tecnológica, por ejemplo, y no en éste?

Si uno se limita a estos tres países relativamente muy exitosos, Corea y Finlandia se caracterizan ambos por una excelente distribución del ingreso, mientras que la de Chile es muy mala. Los respectivos coeficientes de Gini en la década del 90 son, para Chile, alrededor de 0,54, que es pésimo; para Corea, 0,34, que es muy bueno; y para Finlandia, 0,26, que es excelente<sup>16</sup>. También es el caso que de las tres economías, todas fuertemente exportadoras, la chilena es la única que depende mucho de recursos naturales, poco elaborados, y muy poco de bienes manufacturados, con alto valor agregado.

Las correlaciones entre niveles y tasas de estudio y resultados macroeconómicos no dan cuenta de relaciones causales. Entre el nivel de actividad económica y el capital humano hay, con toda seguridad, una relación de causalidades en espiral: a partir de una situación dada, *un delta* de crecimiento económico induce *un delta* (distinto) de demanda por personal calificado, el que, una vez incorporado productivamente, va a inducir un tercer *delta* (también distinto), de crecimiento, pero nada garantiza que una gran inyección permanente y acelerada de personal calificado (en un conjunto arbitrario de especialidades, como está sucediendo en Chile), va a tener un efecto positivo en el corto plazo. Particularmente digno de

considerar en muchos casos es el hecho de que los nuevos profesionales se agregan a un gran stock de profesionales activos (caso de los arquitectos y abogados, por ejemplo).

En otro sentido, tal vez aún al mismo tema, las estadísticas de desempleo muestran que hay un problema especialmente grave, que parece tornarse estructural, con el empleo para jóvenes. En el último año, el grupo de 15 a 19 años muestra un desempleo medio de 31%, el de 20 a 24 años de 21% y el de 25 a 34 de 11%<sup>17</sup>. Todos estos valores están por encima de la tasa media, algo superior al 9%. Sin embargo, llama mucho la atención que el centro de mayor actividad económica y mayor concentración de profesionales y empleo de alto nivel, Santiago, tiene niveles de desempleo significativamente mayores. Según los últimos datos, el tramo etario santiaguino más joven presenta una tasa de 37,9%; el de 20 a 24 años, de 21,8%; el de 25 a 29, de 15% y el de 30 a 34 años, de 14%, mientras que el promedio para la Región Metropolitana es de 13,2%, es decir, 40% superior a la media del país<sup>18</sup>. Cabe recordar que Santiago tiene una proporción de profesionales mucho mayor que la correspondiente a su población (cuadro N° 24, ByE).

La situación se hace más preocupante cuando se comprueba que los ciclos de reactivación económica van acompañados de mejoras de productividad –hecho considerado positivo– que implican recuperaciones relativamente menores del empleo (Ffrench-Davis, 1999, p. 265). Así, los jóvenes con poca educación tienen grandes dificultades que parecen hacerse estructurales para obtener ingreso regular lícito (de ahí las tasas señaladas para el tramo de 15 a 19 años y de 21 a 24).

Cuando se habla de la falta de técnicos y carreras más cortas, el sentido común informado agrega la pregunta, ¿técnicos en



16 [www.worldbank.org/servlet](http://www.worldbank.org/servlet)

17 [www.ine.cl](http://www.ine.cl)

18 Departamento de Economía de la U. de Chile, citado por La Tercera, 29.10.03



Otros flujos similares se dan desde la enseñanza media, tanto científica - humanista como técnico-profesional. La fracción de esta última que no continúa inmediatamente estudiando es mayor que la de los científicos-humanistas

Al final de la enseñanza media los flujos posibles se complican extraordinariamente pues, además del TRABAJO y el PARO existen accesos a los tres niveles de educación superior, incluso una pequeña fracción que va inmediatamente a alguna universidad en el extranjero<sup>21</sup>. El gráfico mismo es sugerente de la complejidad de las decisiones que enfrentan los estudiantes, no sólo entre los niveles, sino entre la multitud de carreras y el tipo de universidad.

Pero además, tal como lo muestra el gráfico, al interior del sistema de educación superior se da todo tipo de recirculaciones, del CFT al IP y de éste a la universidad y viceversa; y también entre universidades, y aún dentro de cada universidad cuando los jóvenes se cambian de carrera. La existencia de esta multitud de posibilidades de manera muy flexible es una de las grandes virtudes del sistema que, de manera relativamente eficiente, permite que muchos estudiantes encuentren su camino hasta completar una trayectoria, pero también significa que el tiempo medio del estudiante medio es superior a la duración nominal de la carrera en que se titula. Es un hecho reconocido por los que tienen familiaridad con estos temas que las universidades privadas, especialmente las de menos prestigio, reciben una fracción importante de su matrícula fresca como reciclados de universidades de mayores exigencias. Esta descripción no implica ninguna crítica: es bueno que el sistema tenga esta flexibilidad y, en general, los mejores sistemas del mundo la tienen. Pero también significa que el tiempo y gasto necesario para recibirse puede ser muy superior al de la trayectoria óptima.

Actualmente sólo una minoría, en aumento, prosigue inmediatamente a estudios de postgrado, sea en Chile o en el extranjero. La gran masa trata de ingresar al mundo del trabajo, en condiciones de creciente flexibilidad que, en la práctica, significa precariedad. Y una fracción no menor está durante un tiempo significativo en la caja del PARO que, en Chile no goza de ningún subsidio para las personas que no han tenido empleo regular. Por tanto, esta caja del PARO recibe flujos desde todos los niveles educacionales. En el caso de la educación superior es particularmente difícil encontrar trabajo para los egresados de CFT e IP; y también lo es para los egresados de universidades de regiones y de aquéllas que están en el tercio inferior del anterior Cuadro N° 1. No se ha tenido acceso a estadísticas de estos desempleos porque nadie hace el seguimiento sistemático de los egresados.

Puede parecer exagerado que el gráfico contenga flujos desde todas las cajas de los estratos educacionales, incluyendo el POSTGRADO hacia el PARO, y eventualmente, la INDIGENCIA. Ello no sólo reconoce el hecho innegable tanto en Chile como en muchos países más desarrollados de que, actualmente, ningún nivel de educación garantiza la inserción en los mercados de trabajo. Es más, empieza a ser un hecho frecuente, el que los egresados de carreras universitarias consolidadas –Derecho, Ingeniería Comercial, Psicología, Periodismo, etcétera– tienen dificultades en encontrar actividades remuneradas relativamente estables. Ello es especialmente preocupante cuando sectores de ingresos modestos, con la razonable expectativa de ayudar al ascenso socio-económico de los hijos, hacen grandes sacrificios para costearles la educación superior, a menudo en universidades que no gozan de gran prestigio en los mercados de trabajo.



21 *Un incidente reciente mostró que algunos estudiantes del norte de Chile van a la universidad en Bolivia, aparentemente por razones de costo.*

Lo que la figura no muestra es la diferencia estructural entre los estratos anteriores a la educación superior conformados por la educación parvularia, la básica y la media (PBM), y la educación superior misma. En efecto, en la PBM la participación directa del Estado a través de los municipios, se traduce en educación gratuita de calidad media relativamente baja. Las categorías de colegio público, católico o particular no confesional tienen sentidos muy distintos de lo que se ha descrito para las universidades, de modo que el cuadro es todavía más complejo: así, el niño o niña que se educó sin pagar en el liceo municipalizado, sólo accede a universidad pública sin costo si tiene un puntaje suficiente, pero los tales puntajes son raros en los estudiantes que vienen de los liceos.

En el otro extremo, la educación particular en los estratos PBM es pagada a valores relativamente altos y su calidad es, en promedio, bastante mejor que la de los establecimientos municipalizados. Por contraste, las universidades privadas, también pagadas, tienden a concentrarse entre las que sirven a los alumnos con peores puntajes de ingreso pero, como se vio, les cobran precios relativamente mayores a los de las universidades tradicionales.

La actual lógica del Estado es entonces garantizar que todos los niños puedan acceder a los 12 años de enseñanza obligatoria, pero el presupuesto que asigna a esta obligación sólo posibilita una enseñanza bastante mediocre (Ver cuadro N° 4, más adelante). En el otro extremo, la asignación a las universidades públicas, que reciben principalmente a los buenos estudiantes, se suplementa de manera importante con el pago de colegiatura por los estudiantes, y éstos son ayudados mediante becas y créditos.

Volviendo a la figura N° 3, cabe notar que la caja del PARO que, como se señaló, es tan importante para los jóvenes entre los 15 y 30 años, es un gran freno para el conjunto de la economía, especialmente en Chi-

le, donde la falta de subsidio al mismo, transforma a los cesantes en consumidores ínfimos. Lo mismo sucede con la caja de los JUBILADOS, cuyas rentas medias deben estar muy cerca del salario mínimo. De manera aún más grave, la caja marcada INDIGENTES, que incluye a un 6%, aproximadamente, de la población nacional, con una fracción importante de niños, es un eslabón real del flujo señalado, especialmente de aquellos que nunca llegaron a la educación superior. De modo que este “sistema estudio – trabajo” tiene tres frenos económicos que el mercado no atiende, que está afectando a más de un tercio de la población, y que no produce ni consume. El cuadro N° 4 muestra que los ingresos autónomos mensuales de los hogares de los tres deciles más pobres eran, en miles de pesos, 56,2; 129,6; y 181,1 respectivamente (datos para el año 2000, según MIDEPLAN). Es evidente entonces que el 30% de los hogares de Chile están fuera de la economía dinámica: son parte del gran freno.

### DISGRESIÓN IMPERTINENTE

Un elemento de importancia creciente, que no se muestra en la figura, es el subsistema o red de institutos preuniversitarios que, a mi juicio, constituye uno de los grandes perturbadores de la educación.

Los preuniversitarios nacieron, como una actividad privada rentable, cuyo único objetivo era preparar para la PAA, y posteriormente para las pruebas de conocimientos específicos. Ahora se reconoce que la famosa PAA no medía aptitudes porque, si lo hubiera hecho, no habría tenido sentido entrenarse, pero ya está también demostrado que el entrenamiento efectivamente permitía mejorar sustancialmente los puntajes. El sentido original de la PAA, la medición de aptitudes del egresado de la enseñanza media, y consecuente aptitud para insertarse en una u otra carrera, fue evolucionando para constituir una medida de la calidad de

la enseñanza media y también un predictor de la probabilidad de éxito en la universidad. Así el medio de medición de aptitudes se constituyó en fin principal de la educación media. Los expertos y expertas han contribuido con abundante literatura docta sobre estos asuntos para convencernos de que todos los predictores son muy discutibles y que los distintos agentes causales finales –desde la educación de los padres y la calidad de la educación media misma hasta los puntajes en las diversas pruebas– interactúan de maneras tan complejas que es muy difícil aislar los efectos específicos.

La reciente introducción de la PSU, con el concomitante crecimiento de pruebas por áreas del conocimiento y contenidos, no ha contribuido todavía a aclarar el efecto de los diversos factores. Es seguro que al fin de este verano habrá intensas polémicas al respecto, las que se repetirán anualmente, para bien de los medios y angustia de apoderados y colegiales. Lo que también es seguro, es que la actividad de los preuniversitarios experimentará una notable expansión porque las pruebas abarcan ahora contenidos de toda la enseñanza media.

En este punto yo debo aclarar que, desde muchos años, me interesa especialmente el fenómeno del paso de la enseñanza media a la educación superior, y aprovecho todas las oportunidades de participar en actividades docentes tanto de los dos últimos años de enseñanza media como de los primeros semestres de universidad. Lo que esas experiencias me han enseñado, que es parte de una investigación en que sigo trabajando, tiene varias caras importantes. La primera y más obvia es que el trabajo directo con los estudiantes, en ambos niveles, es un espacio inagotable para producir aprendizajes de calidad y que el potencial de los jóvenes, cuando son bien motivados y guiados en esos aprendizajes, es también inmenso. La segunda lección, que desearía

traspasar a todos los que se involucran con temas de educación, en los planos de investigación, dirección política o gestión, es que no abandonen nunca la práctica docente porque corren el riesgo de teorizar o influir en decisiones sobre cuestiones vitales sin conocerlas vitalmente.

La tercera lección es que el principal enemigo del buen aprendizaje es la evaluación mecánica, mediante preguntas atómicas, separadas a su vez en respuestas protónicas o electrónicas. Los preuniversitarios entrenan perros de Pavlov que, una vez desaparecido el peligro, olvidan completamente las respuestas. Ellos, los preuniversitarios, han sido un buen negocio, en el que también participan universidades de prestigio y federaciones de estudiantes, y que atentan contra el trabajo y la moral de los mejores profesores de la enseñanza media. Por ello, me parece muy positivo que los IP y las universidades que no usan los puntajes como discriminador real, no exijan las tales pruebas. Hay, por supuesto, casos paradójales, como una universidad que no exige las pruebas pero vende un preuniversitario por Internet.

Se ve pues que el mercado, aprovechando oportunidades que el sistema educacional genera, puede producir bienes y males, y que el Estado podría contribuir positivamente reprimiendo a veces sus propias ansias de evaluaciones e indicadores<sup>22</sup>.

### EL SISTEMA EDUCACIONAL COMO PARTE FUNDAMENTAL DE LA MESOECONOMÍA

Otra cuestión interesante depende de una interpretación distinta del sistema que representa la figura N° 3: en el conjunto de cajas de educación, desde el parvulario al postgrado hay más de 4 millones de jóvenes y niños como estudiantes. En rigor, to-



22 *No he logrado confirmar una información en el sentido de que en Corea se intentó, sin éxito, ilegalizar los preuniversitarios*

dos los estudiantes deberían ser considerados parte de la población activa pues su actividad o trabajo de jornada completa consiste en ser estudiantes, aunque sean un subsector activo no remunerado (tal como las dueñas de casa). Hay también más de 200 mil docentes como trabajadores productivos, algunas decenas de miles de personal de apoyo, desde ejecutivos y funcionarios administrativos hasta aseadores y auxiliares, y otras decenas de miles en industrias y servicios de apoyo.

Por ejemplo, la dinámica de la industria de impresos y libros y de la informática dependen fuertemente del sector Educación. Buena parte de la pobre red nacional de bibliotecas y museos y de todo el sistema de la cultura también están muy vinculados a las necesidades de la educación. Entre otros servicios esenciales, la sola JUNAEB, que financia alrededor de un millón de raciones diarias, genera empleo para varios miles de personas<sup>23</sup>.

Además de ser un sector muy intensivo en mano de obra, la educación es gran consumidor de productos locales. Por tanto, más allá de su importancia directa como fracción del PIB, que por sí sola representa más del 8% del total nacional, la educación es, en muchos sentidos, el sector más importante de toda la economía. Ciertamente lo es en términos de la población directamente afectada.

Si se observa el sistema de la figura desde el aparato central del Estado, él incluye no sólo las responsabilidades del Ministerio de Educación y los servicios de Cultura sino también el Ministerio del Trabajo y Previsión Social (con todo el subsistema de capacitación, de importancia creciente) y MIDEPLAN, reducido ahora a Ministerio de la Pobreza. Pero el sistema tiene también gran importancia para los municipios que, además de gestores del subsistema

público de enseñanza básica y media, se involucran en funciones de apoyo relacionadas con la cultura, el deporte y recreación, y la indigencia. Incluso, algún municipio ha tenido iniciativas para crear una universidad.

Se ha visto cómo el sector privado participa directamente en todos los niveles de la acción educativa y también de la capacitación, pero es también gran proveedor de servicios de todo tipo, tanto a los organismos del Estado, como el caso de la JUNAEB y los soportes informáticos, como a los estudiantes y sus familias. Así, ya hay centenas de miles de hogares con computadores que, sin duda tienen un valor educativo y que generan demanda permanente por nuevos equipos, programas e insumos.

Interesa también en este nivel el importante papel propio y difícilmente reemplazable que juega la Iglesia frente al sistema: atiende todos los niveles de educación y dispone, además, de una infraestructura de apoyo a los niños y jóvenes, en el nivel de sus parroquias (con lo que ayuda a paliar algo el problema de los chicos y chicas que abandonan el sistema escolar), y es casi la única organización no estatal que atiende el mundo indigente.

Toda esta descripción pretende relevar el componente fundamental de lo que ahora llaman la mesoeconomía, es decir, ese nivel intermedio entre el espacio de los fenómenos *macro*, determinantes de los grandes equilibrios y la dinámica global del conjunto, y los fenómenos *micro*, que estudian el comportamiento directo de los productores y consumidores en los mercados.

¿A qué vienen estas referencias al nivel mesoeconómico? A que sólo en las últimas décadas él ha sido empezado a estudiar como tal. Ya existe un capítulo importante de economía de la educación y categorías como la rentabilidad social y la tasa de retorno individual que pueden orientar decisiones, pero

23 *La gran eficiencia del sistema JUNAEB, que logra dar raciones bien diseñadas a precios irrisorios, depende, en buena medida de que prácticamente todo el personal manipulador de alimentos trabaja por el salario mínimo. No es, en este caso, un fenómeno de mercado laboral sino una imposición del monopolio estatal que refuerza la economía dual.*

otros factores y mecanismos, como el efecto redistributivo del gasto en educación o la rentabilidad de su infraestructura han sido muy poco estudiados. Cuando un titular reciente reclamaba que “El consumo no quiere crecer”<sup>24</sup> no sólo expresaba una confusión ontológica grotesca, también reflejaba superficialidad analítica. Uno puede preguntarse, por ejemplo, ¿qué es más dinamizador, una unidad de gasto adicional en este sistema o en las obras públicas? La respuesta no es obvia pero tiene al menos tres consecuencias prácticas:

- La conveniencia de reforzar las capacidades de investigación aplicada del sistema educación – trabajo en el sentido aquí descrito, para comprender mejor las relaciones entre el sistema educativo y el resto de la economía, prestando especial atención al factor tiempo (cuánto se demora el sistema en pagar realmente un costo o rentabilizar un beneficio), y a los efectos redistributivos. También merecen estudio las nuevas oportunidades de intervención e inversión pública, privada y eclesial, que se dan en ámbitos tan distintos como la alimentación escolar, los laboratorios y la creación de empresas de tecnología de punta;
- La concertación de voluntades políticas para introducir reformas legales y prácticas en beneficio de todos, tales como las necesarias para rescatar el rol de los IP y los CFT (y también la enseñanza media técnico-profesional), o la relajación de las exigencias de pruebas como la PAA/PSU (usadas también como referentes para becas y crédito). Otros factores más difíciles se refieren a la participación extranjera en la educación. A algunos nos parece que esta área debería estar algo más protegida que las inversiones en infraestructura o comunicaciones;

- La identificación de nuevas actividades, como negocios rentables o actividades sin fines de lucro, que mejoren la dinámica del sistema y corrijan sus defectos. No cabe duda, por ejemplo, de que la actual anemia extrema de las *pymes* tiene un gran impacto negativo en la debilidad de la demanda de personal calificado en todos los niveles.

### III. EDUCACIÓN E INEQUIDAD: ¿ECONOMÍA DUAL?

Actualmente se puede suponer consenso sobre el valor de la educación masiva y prolongada para aumentar las oportunidades para todos y disminuir la desigualdad de oportunidades en favor de los más prósperos. Cuando se acepta la acción del Estado, se supone además que ésta ayuda en ambos sentidos, tanto en la universalización de la educación como en la disminución de la inequidad. Aquí se pretende explorar, de manera muy preliminar, la posibilidad perversa de que los métodos usados para la universalización favorezcan la inequidad y que, al menos algunos aspectos de la intervención del Estado, sean funcionales a tal efecto perverso.

Las dos últimas columnas del Cuadro N° 4 contienen la distribución del ingreso autónomo<sup>25</sup> y sus diferencias.

CUADRO N° 4 – DISTRIBUCIÓN DE LA ENSEÑANZA BÁSICA

(valores en por ciento, Ingreso en miles de pesos por mes)

DECIL	Municipal	Particular Subvenc.	Particular Pagado	Total	Ingres. auton. Medio/hogar	Dif. Ingreso por decil
I	22.1	10.6	1.1	16.4	56.3	73.3
II	21.1	12.1	1.4	16.3	129.6	51.5
III	16.3	13.2	1.4	14.0	181.1	39.5
IV	11.9	10.5	1.8	10.6	220.6	59.5
V	9.5	13.4	3.8	10.5	280.1	55.3
VI	6.8	11.7	3.8	8.3	325.4	64.1
VII	5.2	9.3	3.9	6.5	389.5	131.6
VIII	3.8	9.4	13.4	6.5	521.1	230.1
IX	2.2	6.9	23.1	5.5	751.2	1,339.9
X	1.1	3.0	46.4	5.3	2,091.1	-
Total	100.0	100.1	100.1	99.9	494.6	204.5

Fuente: MIDEPLAN (2000), Recuadro 8 de Brunner y Elacqua

24 La Hora, 05.11.03, Santiago

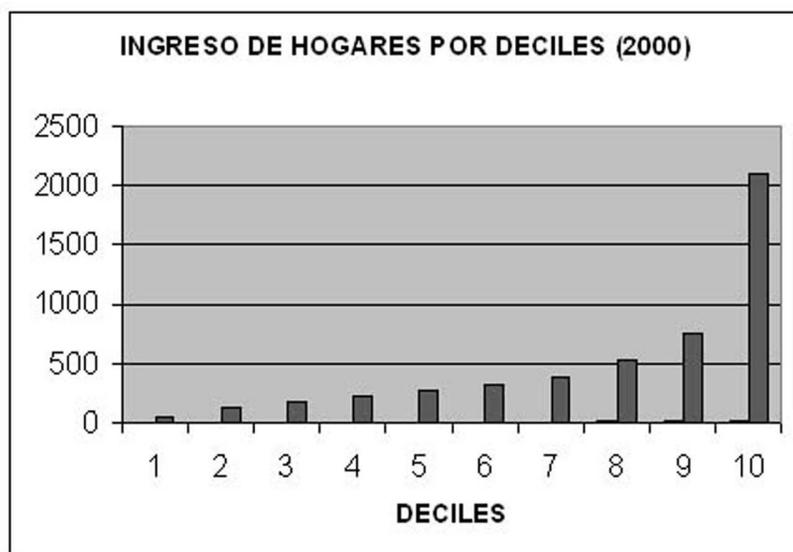
25 Vale decir, sin incorporar valor de subsidios de pobreza



La Figura N° 4 grafica los ingresos por hogar, de la sexta columna, a fin de visualizar el carácter de la distribución.

Es fácil ver que entre el decil más pobre, que contiene prácticamente la totalidad de los indigentes (y la mayor fracción de niños, según el Cuadro), y el segundo decil, hay una gran diferencia de ingresos mensuales, pero que las diferencias con los siguientes cinco deciles, hasta el VII, son muy parejas (con una media de \$ 54 mil mensuales). Estas diferencias lineales se duplican entre el decil VII y el VIII, y se vuelven a duplicar con el IX. Finalmente entre el IX y el X hay un salto que es seis veces el salto anterior.

FIGURA N° 4



En consecuencia, el decil más próspero está completamente desapegado del resto y, como se sabe, concentra prácticamente toda la capacidad privada de ahorro del país. Los dos deciles siguientes forman una clase media modesta (ingresos familiares mensuales entre mil y mil quinientos dólares), y el resto vive en condiciones de subsistencia, cuando no en la pobreza dura de los deciles inferiores. Esta visión se refuerza examinando las cifras de la cuarta columna, que muestra que los dos tercios de todos los niños menores de 14 años corresponden a la mitad más pobre de los hogares y que el quintil (20%) más rico tiene sólo el 10% de los niños.

Si se examinan las cifras sobre educación se verifica que:

- En la enseñanza básica el sector municipalizado, que es prácticamente gratuita para las familias de los estudiantes, concentra sus recursos en la atención de los más pobres (casi el 60% de sus alumnos provienen de los tres primeros deciles, con “ingresos autónomos por hogar” inferiores a \$ 181 mil por mes), y sólo el 3,3% de sus alumnos vienen de los dos deciles más prósperos. Los colegios particulares pagados, con costos que se acercan mucho a las colegiaturas de las universidades, presentan la situación inversa: casi el 70% de sus alumnos proviene de los dos deciles más ricos y sólo el 4% viene de hogares de los 3 deciles más pobres.
- El segmento particular subvencionado, cuyos costos para las familias son moderados<sup>26</sup>, es el que presenta, muy lejos, la mayor homogeneidad, con ocho deciles muy cercanos al 10% cada uno, y sólo el decil más rico con unas presencia baja (3%).

Esta distribución tan sesgada en favor del decil más rico se hace aún más grave cuando se la compone con indicadores de distribución territorial de la riqueza, reflejada a su vez en los ingresos municipales<sup>27</sup>.

Antes de adelantar otros juicios sobre la estructura económica vale la pena verificar cómo se distribuyen los agentes educativos entre municipalizados, subvencionados y pagados en los diversos niveles. Las estadísticas del Ministerio señalan que el 55,1% del total de alumnos de Parvularia, Básica y Media (PBM) son atendidos por el sector municipalizado, mientras que el 34,1% lo son por los colegios subvencionados y sólo el 9,3% opta por los colegios pagados.<sup>28</sup> En el nivel de enseñanza media los colegios pa-

26 Entre 15 y 60 mil pesos mensuales, aproximadamente

27 Que indican que menos del 4% de las 335 comunas que conforman el país hacen un aporte positivo al Fondo Común Municipal, que se redistribuye entre todos los municipios.

28 [www.mineduc.cl/sistema/estadisticas.htm](http://www.mineduc.cl/sistema/estadisticas.htm)

gados no incluyen ninguno en la línea Técnico-Profesional.

Un sencillo cálculo permite estimar en 1.100.000 el número total de niños y jóvenes PBM de los tres deciles más pobres atendidos por el sistema municipalizado, mientras que alrededor de 216 mil niños de los dos deciles más ricos asisten a colegios pagados. O sea, la gran mayoría de los niños proviene de los hogares más pobres y recibe la educación más barata y de menor calidad. El segmento municipalizado es lejos el más grande y está destinado a atender a los más pobres; sus familias no gastan nada en colegiatura y el fisco hace un aporte medio bastante modesto por alumno - mes<sup>29</sup>.

La educación particular pagada, de tamaño reducido, está diseñada para atender, con la mejor educación posible, sólo a los sectores de altos ingresos. Esta forma de educación es claramente minoritaria, atiende a la elite socio-económica, cuyas familias gastan del orden de 3 a 6 veces más que el fisco por alumno mes.

El segmento subvencionado está en situación intermedia<sup>30</sup>. Los colegios particulares subvencionados, son probablemente el único factor de democratización socio-económica en la enseñanza básica pues atiende a un contingente significativo (más del triple que la enseñanza particular pagada), que se distribuye de manera relativamente homogénea en todos los deciles de ingreso, salvo el más alto. Hasta ahora no es posible identificar ninguna tendencia del sistema particular pagado a masificar su oferta, desplazando a los otros dos, aunque sí se han visto importantes esfuerzos del sistema subvencionado por expandir su oferta y atraer alumnos de los colegios municipalizados

Surge entonces la sospecha de que la chilena sea una sociedad y una economía dual, en el sentido de que en ella cohabitan

dos países, uno muy próspero, moderno, dinámico, bien integrado al circuito global y con acceso a la educación que cuenta; y otro pobre, estancado, nada integrado y víctima del desempleo, incapacidad de consumo y ahorro, y con acceso a la educación que no sirve para la movilidad social y económica.

Si el cuadro que emerge de la enseñanza básica se contrasta con el análisis hecho para las universidades en el Capítulo I, surge una paradoja muy interesante: el Estado se encarga directamente de otorgar la enseñanza básica de menos calidad a los más pobres y la enseñanza universitaria de más calidad a los menos pobres. Al mismo tiempo, el sector privado mueve sumas relativamente mucho mayores para dar la mejor enseñanza básica y media al segmento más próspero y participa en la extensión de la educación superior masiva de menor calidad a los más pobres.

Entre los dos extremos, una enseñanza subvencionada con importante participación de la Iglesia, de calidad mediana, compensa en parte la polarización anotada en la enseñanza básica, y la empresa privada llena, de manera todavía precaria, la tierra de nadie de la enseñanza superior no universitaria (IP y CFT). El gran contingente educado en los liceos técnico-profesionales va directamente al mercado de trabajo o a la cesantía joven. En el mejor de los casos tiene acceso a la educación superior no universitaria.

La realidad global de los esfuerzos por acrecentar el capital humano nacional muestra así un conjunto de contradicciones que no parecen susceptibles de solución mediante meros procesos de ajuste de las reorientaciones del presupuesto fiscal para Educación y refinamientos en la gestión de la normativa vigente y los procesos de control de calidad.



29 Del orden de \$ 30 mil en 2003.

30 Aunque su rendimiento medido es muy similar al sector municipalizado. Ver Cuadro 10 de ByE, op. cit.

No parece, eso sí, que existan condiciones políticas y culturales para contemplar las reformas profundas al sistema existente requeriría para resolver los males esbozados.

## A MANERA DE RESUMEN

Este trabajo, que es todavía un borrador incompleto, no permite conclusiones pero sirve para repasar elementos que pueden contribuir a un análisis más profundo. Así, a partir de tales elementos puede afirmarse:

1. Para especificar los aportes y tareas del Estado en las cuestiones del financiamiento y la administración de la educación superior, parece indispensable precisar a lo menos los siguientes grandes temas:

- Visión de esta sociedad frente a la educación y principales roles del Estado en esa visión;
- Principales actores distintos que participan en la educación superior, y sus roles;
- La Educación superior dentro del sistema de educación nacional, y relación de éste con otros fenómenos sociales fundamentales.

En el primer sentido hay consenso sobre la función de la educación para valorizar el capital humano de acuerdo a su potencial y vincularlo dinámicamente a la economía. Por otro lado, si la sociedad aspira no sólo a perfeccionar la democracia sino a mejorar todos los elementos de la convivencia social –sociedad civilizada–, parece que los valores de cultura, libertad y prosperidad deben complementarse con la igualdad de oportunidades (o, en términos más realistas, la disminución de esa desigualdad y de las más graves inequidades).

En tal caso, el Estado debe volver a asumir su rol histórico de promover activamente esos valores y cuidar sus proyeccio-

nes en el mediano y largo plazo. Hay entonces, por encima de las responsabilidades de administración y asignación de recursos, una responsabilidad superior de articulación de una visión como nación y de las proyecciones estratégicas pertinentes. Estas responsabilidades van unidas a las responsabilidades normativas y reguladoras del Estado frente al conjunto del sistema de educación.

Se vio que los actores en la educación superior no son sólo el Estado y los privados, sino que hay un rol propio y de gran envergadura cualitativa y cuantitativa de la Iglesia, y además se incorporan nuevos actores, como las empresas internacionales de educación, las fuerzas armadas e incluso los partidos políticos. No parece apropiado tratar a todos estos actores como si fueran entes privados comparables.

La educación superior no puede diseñarse sin consideración explícita a sus vínculos con los eslabones educacionales anteriores y los eslabones ulteriores dentro del sistema productivo y el mundo del trabajo

Al observar el panorama sistémico se impone la necesidad de considerar el papel del Estado como gestor directo e indirecto de agentes de educación en todos sus niveles.

2. El análisis grueso del conjunto de universidades mostró que ellas son de varios diversos tipos, en que se entremezclan la participación del Estado, la Iglesia y otros agentes (empresarios privados nacionales e internacionales, fuerzas armadas y partidos políticos). Los cuadros comparativos han indicado que, en este momento, las universidades del Estado representan una mejor oferta educacional que los privados mientras que la Iglesia se ubica en niveles de calidad comparables al Estado. Esta clasificación gruesa se acentúa si se introduce el factor precio, sólo que en tal caso crece la diferencia a favor de las universidades estatales.

3. La velocidad de expansión del subsistema de universidades privadas no con-

fesionales y los indicadores gruesos de calidad muestran que este subsistema, que ha acelerado extraordinariamente el crecimiento de la masa de estudiantes, no está contribuyendo de manera clara a reforzar la calidad del conjunto sino, probablemente, lo contrario.

4. Cuando se exploran tendencias de mediano plazo se comprueba que ni el Estado ni los privados tienen instrumentos para orientar sus decisiones de mediano y largo plazo en el ámbito universitario. Es particularmente preocupante el que no haya una comprensión del sistema de capital humanos en su conjunto, desde la educación preescolar hasta los procesos de retiro y jubilación. A pesar de las comparaciones internacionales, es muy probable que ya se esté alcanzando la saturación del mercado en un número importante de profesiones universitarias, especialmente aquellas que ya acumulan grandes contingentes de titulados.

5. *El área de enseñanza media técnico-profesional, la cenicienta del caso, ha quedado completamente en manos del Estado, mientras que la continuidad de la misma, los CFT y los IP, han sido delegados totalmente al sector privado. El resultado práctico es la continua debilidad del sector y la falta de destino claro para el inmenso contingente de egresados de esta forma de enseñanza supuestamente más moderna. En este plano el vacío de relaciones eficaces entre el Estado, los municipios (gestionadores de la inmensa mayoría de liceos técnico-profesionales), los educadores privados (CFT e IP), y los empresarios con potencial de uso y valoración de ese capital humano (vale decir las pymes), es desolador.*

6. El análisis de la realidad educacional dentro del conjunto de la economía demuestra que la estrategia de maximizar el rol del sector privado y orientar a las familias a la participación directa en una fracción importante de los costos educacionales ha tenido el resultado positivo de aumentar mucho

el volumen de gastos y actividad en el conjunto del sistema educacional pero, al mismo tiempo, ha exagerado los beneficios del sector más rico que obtiene la mejor enseñanza PBM posible, de parte de colegios particulares de alta calidad, y la mejor enseñanza superior, impartida por las universidades públicas y las católicas. Entretanto, los sectores más pobres reciben sólo la muy mediocre educación gratuita que imparten los colegios municipalizados, y después reciben la peor y más cara educación superior de parte de las peores universidades.

7. El buen amortiguador de las desigualdades que existe en la PBM, vale decir, la enseñanza subvencionada, no tiene equivalente en la educación superior, donde los jóvenes con bajos puntajes no acceden a becas o créditos y no existe subsidio a las instituciones.

8. Dados los resultados obtenidos con la estrategia mixta, basada en el concepto de Estado subsidiario y una legislación ultraliberal, tal vez nos estamos aproximando al punto en que valga la pena revisar el enfoque global, de modo que la legislación proteja primero a los ciudadanos y después a los especuladores, el Estado asuma sus responsabilidades de mediano y largo plazo, y dentro de los actores no públicos se diferencie a aquellos, como la Iglesia Católica (y eventualmente otras iglesias), y los agentes privados con genuina vocación de educadores, con los que la sociedad puede pactar el marco de acción de su función educacional.

9. Si es verdad, como creo yo, que vivimos en una economía dual, podemos abrigar por un tiempo la ilusión de que una sociedad aparentemente moderna, democrática y globalizada puede corregir las anomalías más graves y seguir el mismo curso de los países modelo, sea que se tome a Finlandia, a Corea o a cualquiera de los grandes. Desde mi óptica anticuada, siento que eso nunca hará una sociedad civilizada y, por tanto, las ilusiones se quedarán sólo en eso.



## REFERENCIAS

- Alé Yarad, J. MIRANDO AL 2010, en *Ingenieros*, N° 169, noviembre 2003, Santiago
- Bellei, C. Y González, P. EDUCACIÓN Y COMPETITIVIDAD EN CHILE, en *Hacia un Chile Competitivo*, editado por Oscar Muñoz, Edit. Universitaria, Santiago, 2003.
- Beyer, Harald. EDUCACIÓN Y DESIGUALDAD DE INGRESOS: UNA NUEVA MIRADA. *Estudios Públicos* N° 77, Santiago, 2000.
- Bok, Derek. UNIVERSITIES IN THE MARKETPLACE, the Commercialization of Higher Education, Princeton Univ. Press, Princeton, 2003.
- Brunner, J.J. EDUCACIÓN E INTERNET ¿LA PRÓXIMA REVOLUCIÓN?, Fondo de Cultura Económica, Santiago, 2003.
- Brunner, J.J. y Elacqua, G. INFORME CAPITAL HUMANO EN CHILE, mayo 2003, Esc. De Gobierno, Univ. Adolfo Ibáñez, bajado de [www.paisdigital.org/docs/f107.pdf](http://www.paisdigital.org/docs/f107.pdf) Cuadro N° 9.
- Ffrench-Davis, Ricardo. ENTRE EL NEOLIBERALISMO Y EL CRECIMIENTO CON EQUIDAD, Dolmen, Santiago, 1999
- Lemaitre, María José. RESPONSABILIDADES PÚBLICAS Y PRIVADAS EN EL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR, documento presentado a la Segunda Conferencia sobre modernización del Estado, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile, Santiago, noviembre 2003.
- QUÉ PASA, semanario, Santiago de Chile, número 1652 de diciembre de 2002.
- Sapelli, Claudio. TASAS DE RETORNO A LA EDUCACIÓN EN CHILE, mimeo, Universidad Católica de Chile, 2002.
- Schwember, Herman. LA EXPLOSIÓN EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN LA ÚLTIMA DÉCADA, presentado en Encuentro CSE-CEPAL, 2000, POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR, ¿TIEMPO DE INNOVAR?
- Serrano, Sol. UNIVERSIDAD Y NACIÓN, Chile en el Siglo XIX, Edit. Universitaria, Santiago, Chile, 1993.
- Universidad Adolfo Ibáñez/Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, INFORME SOBRE POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE Y LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL: RELACIÓN CON EL MERCADO LABORAL, mimeo, 2002.
- Williamson, Carlos. LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE, 1985 - 2000, PUC, Santiago, 2000.