

Chile: campo experimental para la reforma universitaria*

JUAN EDUARDO ESQUIVEL LARRONDO*

La reconversión de la universidad chilena parte de condiciones políticas conocidas a fines del siglo XX y sirve de campo de pruebas para la mercantilización de la educación superior. La forma de dirigir y organizar a las universidades chilenas en la actualidad sigue, como se supondrá, el modelo de la macroeconomía y, por ende, genera imaginarios distintos y hasta opuestos en la misma academia.

The restructuring of university in Chile has as starting point the notorious politic conditions at the end of the 20th century and is kind of a proof for the commercialization of higher education. The way in which Chilean universities are governed and organized follows the macroeconomic model and therefore generates within academy diverse and even conflicting imageries.

Reforma universitaria chilena / Reconversión educativa / Gestión universitaria estratégica
University Reform in Chile / Educational restructuring / Strategic University Management



**Recepción: 27 de septiembre de 2006 /
aprobación: 29 de mayo de 2007**

* Maestro en Educación por la Universidad Iberoamericana. Investigador del IISUE-UNAM. Sus áreas de estudio e investigación son educación y sociedad, así como sociología de la universidad y gestión educativa. Entre sus publicaciones cabe mencionar: Juan E. Esquivel Larrondo (coord.) (1998), *La universidad hoy y mañana. El posgrado latinoamericano*, México, CESU-UNAM, y Juan Eduardo Esquivel Larrondo (2004), *Universidad y gestión estratégica. El caso de una universidad chilena*, México, CESU-UNAM (*Pensamiento Universitario*, 96). Correo electrónico: jeel@servidor.unam.mx

1. UNESCO, ED-98/CONF.202/3, París, 9 de octubre de 1998.

INTRODUCCIÓN

México, Brasil y Chile son los tres países de América Latina más destacados por sus modelos de educación superior. Aunque los dos primeros parecen tener mayor influencia en el resto del continente, Chile es el primero en reformar el sistema universitario en la década de 1980 y orientarlo según las políticas de privatización y acreditación de la calidad educativa. El propósito de este capítulo es demostrar que esa experiencia merece ser conocida porque sirve como campo experimental para la proposición del “Marco de acción prioritaria para el cambio y desarrollo”, acordado en la Conferencia Mundial de Educación Superior, en París, casi veinte años después.¹

EL AMBIENTE GENERAL DE LAS TRANSFORMACIONES

Hasta la década de 1980, las universidades que se ubican desde el sur del Río Bravo hasta la Patagonia responden en general al modelo napoleónico: gestión centralizada, organización por facultades y escuelas aisladas unas de otras, reguladas por un pesado código administrativo, cuya finalidad es formar profesionales útiles a la sociedad y ciudadanos que construyan el Estado. Una parte de esas universidades son establecimientos públicos con amplia cobertura de matrícula y desarrollo de la investigación en distintas áreas del conocimiento; los que tienen el carácter de nacionales también suelen custodiar el patrimonio cultural, según el antojo de cada quien. Las universidades privadas tienen estatutos independientes, albergan a una población estudiantil menor y casi no realizan investigación, es decir, son más profesionalizantes.

A medida que se acaba el siglo XX, el nuevo capitalismo trae cambios importantes en el campo del desarrollo organizacional con miras a la transformación de esos modelos. Así, al ingresar a la posmodernidad, la universidad es deslegitimada desde una visión que la articula directamente con las transformaciones en los procesos productivos y el desarrollo de altas tecnologías. En el transcurso de dos décadas, deja de ser ese “faro” de la ilustración que permite explicar o comprender el mundo y se ve en la necesidad de asimilar las referencias que le dan sentido a una mutación radical, vertiginosa y sin precedentes, cuya consigna es: “cambiar y administrar el cambio”.

La universidad hoy desluce como símbolo de cultura, se desvanece como salvaguarda de los valores de la modernidad, se atomiza como “comunidad epistémica” e intenta construir conocimientos que constituyan una nueva “constelación de ideas” (Ronald Barnett) o un nuevo “habitus” (Pierre Bourdieu), consciente de que

sólo así podrá conquistar su nueva identidad en un mundo virtualmente sin fronteras donde –se ha dicho– su tarea es “poner a trabajar el conocimiento”. En consecuencia, se da a la difícil tarea de modificar su estructura disciplinar y su organización matricial, además de asumir un modo de relación directa con el entorno.

La transformación se produce no sólo por el impacto del capitalismo global sobre la producción y los servicios, sino también por la asunción local de las políticas neoliberales propuestas por el Banco Mundial (BM) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), entre otros organismos. El boletín de la Canadian Association of University Teachers (CAUT) en 1998 da a conocer un artículo de su presidente, Bill Graham, sobre la agenda del BM para la reforma de la educación superior. Los análisis críticos sobre el nuevo escenario de la educación superior en los ámbitos global y regional parecen débiles lucubraciones al conocerse ese documento. Graham, luego de asistir a la Conferencia Mundial de Educación Superior, en la sede de la UNESCO (París, 1998), donde son acordados la “Declaración mundial para la educación superior del siglo XXI” y el “Marco de acción prioritaria para el cambio y desarrollo”, escribe:

La educación superior, argumenta el Banco Mundial, es un bien privado –no público– cuyos problemas son manejables o están al alcance de soluciones de mercado. Esto es, se enmarca en una oferta limitada, no está en demanda de todos, y está disponible por precio. También, los consumidores (negocios e industria) están “razonablemente bien informados”, mientras que los proveedores (administradores y profesores) están “frecuentemente mal informados –condiciones que son ideales para que operen las fuerzas del mercado”. Financiar la demanda significa, en la práctica, I) incremento de las colegiaturas; II) cobrar el costo total de pensión; III) instrumentar medidas de préstamo a estudiantes; IV) cobrar los intereses prevalecientes en el mercado a todos los préstamos; V) mejorar el cobro de los préstamos a través de compañías privadas y la introducción de un impuesto a los graduados; VI) adiestrar a los profesores como empresarios; VII) vender investigación y cursos; VIII) incrementar el número de instituciones educativas privadas con cobros del costo total de la enseñanza. El propósito es hacer la educación superior completamente autofinanciable.²

La agenda aprobada en París en 1998 persigue el estrechamiento del vínculo entre la universidad y la empresa, y la constitución del complejo académico industrial, pero intenta también hacer de la universidad una empresa académicamente acreditada y con “responsabilidad social corporativa”.

2. Véase
www.caut.ca/English/Bulletin/98_nov/unesco.htm

La plaza comercial y el supermercado se abren como espacios privados-públicos por excelencia, donde los individuos coinciden y negocian. La producción universitaria se liga entonces en forma cada vez más directa con diferentes actores sociales y, para su sorpresa, éstos responden con desenfado a sus conspicuos discursos.

Antecedentes inmediatos

Mientras las tesis del desarrollismo en América Latina se encuentran vigentes, el común de los gobiernos y los ciudadanos ilustrados de la región no concibe que sus universidades tengan una misión distinta a la tradición culta de Occidente: la investigación científica, la docencia en ciencias, humanidades y artes, y la difusión amplia de la cultura para el bien social. Aunque esto marca la distinción histórica en los siglos pasados entre lo público (laico y liberal) y lo privado (católico y conservador), según Daniel Levy (1995), el “fracaso social” de la hegemonía del Estado alienta al sector de los particulares para expandir la educación superior en el presente. Dicho de otro modo, cuando en el siglo XX la composición de la clase poseionada del Estado comienza a homogeneizarse, los estudios superiores declinan como expresión del elitismo público.

En ese momento se produce la segunda “ola” de universidades privadas (Levy, 1995), seculares y confesionales, que ofrece una manifiesta diferenciación social y de ideologías. No obstante, en la década de 1960, unas y otras viven un periodo de cuestionamiento interno, cambio de visión y relativa apertura hacia el movimiento social.

Pronto se siente la influencia del campo socialista en la región, en especial, la identificación de una parte de los intelectuales, científicos y artistas con los movimientos revolucionarios. En consecuencia, las universidades se hacen eco de las necesidades sociales y miran hacia el movimiento popular. La filosofía y las ciencias de la salud tanto como las ciencias sociales, las humanidades y las artes son influenciadas por esta corriente y se orientan en ese sentido hasta adquirir un enfoque crítico, casi militante. Sin embargo, la reacción pronto se hace sentir.

Cuando los militares golpean a los gobiernos constitucionales, lo privado se va contra lo público. El neocapitalismo trae cambios importantes en el campo del desarrollo organizacional, se impone más allá de lo sectorial, penetra igual en lo público que en lo privado, pero sus efectos en la región son diferentes. Levy observa, por ejemplo, que en México el patrón de financiamiento a la educación superior es “claramente dicotómico” (o público o privado); en Brasil es “relativamente diferenciado” (mayor cobertura privada y

finés diferentes para ambos sectores); en cambio, en Chile es de homogeneización y diferenciación.

En efecto, el sistema chileno se abre en 1981 a la creación de universidades y, para eso, establece tres esquemas de financiamiento: *a)* la asignación de fondos públicos para instituciones públicas, a las que destina cada año el aporte fiscal directo (AFD) y, según los méritos institucionales y académicos, el aporte fiscal indirecto (AFI); *b)* el presupuesto mixto o bisectorial (subsidio público e ingresos propios) para las universidades privadas autónomas, a las que se les aplica el mismo esquema de estímulos anterior (AFD y AFI), y *c)* el financiamiento propio para las universidades particulares heterónomas (en proceso de licenciamiento). Los dos primeros esquemas imprimen relativa homogeneidad a las públicas y privadas autónomas y a las sedes provinciales de las públicas transformadas por ley en nuevas universidades públicas. En cambio, las heterónomas, el conjunto de las particulares, depende únicamente de su acopio de recursos (cobro de matrícula, cuotas extraordinarias, donaciones, etc.); sus estudiantes no tienen acceso a las becas préstamo del sector público y sus instituciones no pueden acceder a licitaciones, situación que hace una diferencia con las universidades autónomas. Esto constituye un diferencial importante de oportunidades y calidad educativas entre uno y otro tipo de institución.

Sólo a partir de la promulgación de la Ley núm. 20.027, en 2005, los estudiantes de las heterónomas comienzan a ser sujetos de crédito educativo, otorgado o garantizado por el sector oficial: se trata de alumnos regulares de carreras que conducen al grado de licenciado, al título profesional o al título de técnico de nivel medio superior, a quienes se les exige tres condiciones esenciales para optar a las becas préstamo: *a)* que sus circunstancias socioeconómicas (las de su grupo familiar) justifiquen el otorgamiento de un crédito para financiar sus estudios universitarios; *b)* que hayan ingresado a la institución demostrando mérito académico suficiente y *c)* que mantengan un rendimiento satisfactorio durante el transcurso de la carrera.

En el subconjunto de las universidades privadas o heterónomas se observa también dos categorías de instituciones, según la extracción socioeconómica de su población estudiantil: *a)* las absorbentes de demanda o accesibles para estudiantes cuyas familias tienen ingresos medios, y *b)* las selectivas o sólo accesibles para estudiantes con capital social, cultural y económico alto. La primera categoría abarca un rango bastante amplio de universidades particulares.

3. www.caut.ca/English/Bulletin/98_nov/unesco.htmprop

Motivos y razones del cambio

El desarrollo inusitado de la tecnología de la información y la comunicación, así como las ilimitadas expectativas empresariales hacen obsoleta en menos de dos décadas la planeación “lineal”, basada en la premisa que dice: “las necesidades cotidianas de negociación pueden atenderse con sólo agrandar la configuración de los sistemas” (Gerstein, 1988: 13) y distribuir las “cargas”. La innovación organizacional más notable es el intento de abandonar la administración previa a la tecnología de la información y buscar nuevos enfoques en la línea de las operaciones diversas, flexibles y a largo plazo, a fin de hacerlas eficaces, disminuir los costos y, sobre todo, transformarlas en competitivas. Esta tendencia viene a sustituir la lógica del proceso administrativo, visto como proceso universal (planificar, organizar, operar, dirigir y controlar), por la teoría de las organizaciones y el pensamiento estratégico, entre otras tendencias actuales.

Reconversión de las universidades chilenas

La universidad moderna es diseñada para apoyar el desarrollo de los estados nacionales y formar profesionales útiles a la sociedad y ciudadanos democráticos. Pero los embates del neoliberalismo en América Latina la empujan, a fines del siglo XX, a una triple crisis, como la define Boaventura de Sousa Santos: de hegemonía sobre el conocimiento; de legitimidad o reconocimiento social, e institucional o de contradicción entre su autonomía y los intereses empresariales puestos en ella (De Sousa, 2005). La reconversión “agendada” por el BM, en particular, persigue un cambio radical y amplio de la universidad en ese sentido. ¿Qué implica este cambio? Según Bill Graham:

significa despidos, retiros anticipados obligatorios, o un mayor readiestramiento y reeducación, como en el cierre de instituciones ineficientes o ineficaces; la fusión de instituciones de calidad a las que solamente les falta la masa crítica de operaciones para hacerlas costeables; un cambio radical de la misión y la función de producción de la institución —lo que significa realmente quiénes son los profesores, cómo se comportan, la forma en que están organizados y la manera en que trabajan y son remunerados.³

En la medida que la amurallada organización racional y material de la universidad chilena moderna se transforma en un espacio abierto y diversificado de oportunidades de información y conocimiento, relativamente accesible para algunas clientelas, aunque con

alto costo económico y, al mismo tiempo, en razón de que su identidad social es redefinida por los intereses mercantiles, se produce una cadena de malestares y conflictos entre sus actores.

La alta dirección de la academia, obligada como está a atender de manera prioritaria el vínculo de su organización con el entorno, no consigue que los docentes, por mucho tiempo encerrados en sus facultades y disciplinas, especializados y súper especializados, asimilen en el corto plazo las visiones importadas desde el ámbito extraacadémico, en especial si amenazan sus campos de dominio cognitivo, porque uno de los cimientos intelectuales de la posmodernidad es la aceptación de la incertidumbre sobre los procesos sociales y, por consiguiente, la libertad de pensar fuera de los marcos teóricos totalizadores (Barrón, 2000).

Los profesores universitarios, reducidos por la visión de negocios y el nuevo orden jurídico a la categoría de profesionales independientes, se afanan en conseguir su subsistencia académica y social en una sociedad que está cambiando sus reglas, sus modos de conocimiento y sus formas de organización. La individuación, la desaparición del oficio docente y la desarticulación laboral y jurídica provocan en ellos la pérdida de sentido de comunidad y de pertenencia social.

Los estudiantes universitarios, por su parte, juegan su suerte en un escenario donde la educación pública y privada tiene costos similares y, por eso, no garantiza el derecho a la “educación de calidad para todos”, reivindicado por el movimiento de estudiantes de educación secundaria (ciclo previo a la educación superior). Los estudiantes secundarios que logran promedios académicos altos, en general provenientes de colegios particulares caros, son incentivados para apeteer el éxito mediante su formación en habilidades y competencias dentro de un espectro amplio de actividades de trabajo. En cambio, aquellos que no poseen condiciones económicas o sociales para ingresar a la universidad se ven impelidos al desempleo, el subempleo o a reivindicar sus derechos por la vía política, como las jornadas callejeras realizadas en el marco previo y posterior a las elecciones presidenciales definidas en el comienzo de 2006.⁴

Aun aquellos jóvenes que ingresan a la universidad lo hacen en desventaja, toda vez que el Estado renuncia al compromiso social. En palabras del presidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile (FECH), en esa casa de estudios “premiar a los que tienen capacidad de pago y, por el contrario, castigan con intereses usureros a quienes no pueden pagar”.⁵

A partir de la sustitución del financiamiento incremental a las universidades públicas y del subsidio a las universidades privadas

4. Después de las jornadas callejeras de los estudiantes de enseñanza media –en las que éstos midieron sus fuerzas durante tres semanas contra la policía militarizada–, el entonces ministro de Educación, Martín Zilic, anunció que en 2006 habría un aumento de 36% en becas y créditos para estudiantes que ingresaron a las universidades “tradicionales” (las 16 públicas y las 9 privadas subvencionadas por el Estado). Si bien se trata de reivindicaciones logradas por un movimiento tan joven como sorprendente (motejado como los “pingüinos”), se observa que éste abrió una brecha para la revisión de la reforma educativa y el debate sobre las políticas y los fundamentos jurídicos del sistema educativo nacional. Dos efectos de esas manifestaciones masivas fueron la creación del opositor Bloque Social, conformado por voceros nacionales de los profesores, estudiantes secundarios, universitarios, co-docentes, padres y apoderados; y la del Consejo Asesor Presidencial para el cambio en la educación chilena.

5. www.foro-latino.org, núm. 31, junio de 2007.

autónomas por el esquema de asignación de fondos contra rendición de cuentas, las universidades chilenas comienzan a experimentar dificultades recesivas hasta hacerse críticas en 1985. Frente a esto, algunas optan por transferir sus administraciones a grupos civiles (organizaciones no gubernamentales, cooperativas o asociaciones civiles) o sus activos a grupos empresariales en expansión y que forman redes locales, multinacionales o internacionales.

La persistencia de las políticas de mercado en un contexto que supone el retorno a las garantías individuales y la consolidación de la vida democrática provoca resistencias y reacomodos en las relaciones institucionales y externas.

Así, la lógica organizacional tensa las relaciones entre autoridades oficiales y autoridades universitarias, y entre autoridades universitarias y académicos. La dinámica tiende a disolver la vinculación colegiada y burocrática de la institución, el reconocimiento entre los pares (Ahumada, 2001), el debate de las ideas abstractas y el sentido orgánico y cultural de la universidad, para asumir una visión corporativa, pragmática, competitiva y centrada en el “cliente”.

Reforma universitaria de 1981

La dictadura militar chilena en 1980 reforma la Constitución Política. Entre el fin de ese año y el principio del siguiente, emite veintisiete decretos con fuerza de ley para crear el actual sistema de educación superior, ampliado, piramidal, diversificado, compuesto en la base por los centros de formación técnica, pertenecientes al sector privado, en el medio por los institutos profesionales, públicos y privados, y en la cúspide por las universidades, instituciones de “excelencia académica”, pertenecientes a ambos sectores sociales.

El Decreto de Ley núm. 3.541, emitido por la Junta de Gobierno en diciembre de 1980, faculta ampliamente al Ejecutivo, Augusto Pinochet, para reestructurar las universidades del país,

pudiendo dictar todas las disposiciones que fueren necesarias al efecto y, en especial, aquellas destinadas a fijar su régimen jurídico y a regular el establecimiento de corporaciones de esta naturaleza, pudiendo en ejercicio de estas atribuciones dictar normas estatutarias o de procedimientos para regular su estructura orgánica (*Diario Oficial*, Santiago de Chile, enero 13 de 1980).

Semanas después, el Decreto con Fuerza de Ley núm.1 (DFL1) autoriza al Ministerio de Educación Pública (MINEDUC) para establecer las normas que regirán a las universidades, fijar sus funciones (la docencia, la investigación y la extensión) (*Diario Oficial*,

Santiago de Chile, enero 3 de 1981), decretar su autonomía y libertad de enseñanza, autorizarle la exclusividad curricular de doce carreras y el otorgamiento de los grados académicos y los títulos profesionales correspondientes, y regular la creación y disolución de este tipo de establecimientos.

Las universidades chilenas son por ley instituciones de educación superior que gozan de libertad de enseñanza y autonomía académica, económica y administrativa, y que se relacionan con el Estado por medio del MINEDUC (CRUCH, 1981).

La libertad de enseñanza es la facultad de “abrir, organizar y mantener establecimientos de educación, cumpliendo los requisitos de la ley, y de enseñar la verdad conforme a los cánones de la razón y los métodos de la ciencia” (CRUCH, 1981: 6).

La autonomía académica consiste en la potestad de ciertas universidades para decidir por sí mismas la forma como se cumplen sus funciones sustantivas, así como para fijar sus planes y programas de estudio; la autonomía económica significa que son libres para disponer sus recursos para los fines que persiguen, y la autonomía administrativa quiere decir que están facultadas para organizar su funcionamiento acorde con su misión, y de conformidad con las leyes (CRUCH, 1981). Su misión es atender los intereses y las necesidades del país al más alto nivel de excelencia.

El Artículo 4º de la Ley 18.962 Orgánica Constitucional de Enseñanza (loce), basado en el DFL núm. 1 del 3 de diciembre de 1980, dice a la letra:

Las universidades que no sean creadas por ley (las particulares nuevas) deberán constituirse por escritura pública o por instrumento privado reducido a escritura, la que debe contener el acta de constitución de la entidad y los estatutos por los cuales han de regirse (*Diario Oficial*, Santiago de Chile, noviembre 24 de 2005).⁶

De esta manera, a partir de 1981 se produce la multiplicación, diversificación y estratificación de las universidades privadas y la partenogénesis de las públicas: transformación de sus filiales en nuevas universidades públicas. Las instituciones de educación superior (IES) privadas encuentran “nichos” de su clientela o, en el caso contrario, se fusionan o las instituciones son absorbidas por empresas boyantes, bancos y otros negocios en función de la plusvalía, para fortalecerse las relaciones sociales, a fin de competir en mejores condiciones.

El DFL2 obliga aquel año a los rectores de las universidades “tradicionales” o autónomas a presentar al presidente de la república, en el plazo de 90 días, un programa de reestructuración de sus res-

6. Texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza.

pectivas instituciones para “racionalizar” el número de alumnos, además de una propuesta que contemple la división consecuente de estas instituciones, si es el caso, y sus respectivos estatutos (*Diario Oficial*, Santiago de Chile, enero 7 de 1981).

En el sentido general y abstracto, “racionalizar” quiere decir “reducir a normas o conceptos racionales” (RAE, 1970: 1107). Pero en el contexto de la liberalización económica y la restricción de las libertades individuales significa crear establecimientos de nivel superior competitivos y atender una cantidad determinada de estudiantes en función del logro de los objetivos institucionales, y en razón de “la seguridad nacional” o control político de la población estudiantil. Así, el proceso de expansión y diversificación de establecimientos de educación superior pone fin a la cobertura de la matrícula nacional y, por medio de la competencia entre las instituciones y sus postulantes, se “racionaliza” la captación de la demanda, además de “asegurarse” la calidad de la enseñanza superior. Esta propuesta reclama más tarde los ajustes propios de toda política liberal.

El DFL3 dispone poco después normas sobre las remuneraciones universitarias. En lo esencial, en concordancia con la pujanza del sector privado y la recesión de 1981 a 1985, decreta que las percepciones económicas del personal universitario sean fijadas libremente por cada corporación, de acuerdo a sus respectivos estatutos orgánicos (*Diario Oficial*, Santiago de Chile, diciembre 31 de 1980). A esta disposición agrega medidas para asegurar los fondos de previsión para profesores de las universidades públicas, en razón de que hasta 1980 sus ingresos se componen del sueldo base más los honorarios profesionales por otras actividades, y que sólo un tanto por ciento de la base de sus ingresos es retenido y acreditado para prestaciones sociales, jubilaciones o pensiones. La insatisfacción crece puesto que los ingresos por honorarios de las universidades privadas, a pesar de tener peso tributario, no constituyen una reserva “acreditable” para fines sociales (pensiones, préstamos habitacionales, servicio de salud, etcétera).

El DFL4 fija luego el nuevo sistema de financiamiento oficial, compuesto por el aporte fiscal directo (AFD) y el aporte fiscal indirecto (AFI). Este subsidio “racionalizado” favorece a las universidades públicas y privadas autónomas (las preexistentes a la Reforma Universitaria de 1980-1981 y las creadas por ley). Favorece también a los estudiantes que, según el examen nacional para ingreso a la universidad, alcanzan el nivel de excelencia; sin embargo, la medida excluye a los establecimientos privados emergentes y a los jóvenes que no alcanzan el puntaje estimado como mínimo aprobatorio.

A partir de 1982, el crédito fiscal universitario para pago total o parcial de matrículas lo otorga el Estado a aquellos estudiantes cuya

solicitud sea justificada, cobrando sólo 1% de interés al año. La obligación de pago es exigible transcurridos dos años a partir de que el beneficiario termina la carrera, esté o no en posesión del título profesional (abogado, psicólogo, arquitecto, médico general, etc.), o el grado académico correspondiente (licenciado en Ciencias Jurídicas, en Psicología, en Arquitectura, en Medicina, etc.) (*Diario Oficial*, Santiago de Chile, enero 20 de 1981).

Consciente de que la cartera vencida por concepto de crédito universitario alcanza un monto aproximado a 70%, el gobierno decide traspasar este servicio a instituciones financieras y avalar exclusivamente la solvencia académica de los solicitantes. La medida es transitoria, luego el sector oficial reasume la responsabilidad crediticia. Sin embargo, en 2006, tres bancos se adjudican el financiamiento con el que se favorece a 23 626 alumnos que cursan los estudios superiores. Para respaldar las becas préstamo, el Estado se sirve en la actualidad de un instrumento de evaluación académica de alcance nacional: la Prueba de Selección Universitaria (PSU),⁷ sucesora de la Prueba de Aptitudes Académicas (PAA) y de la histórica Prueba de Bachillerato (PB).

Las condiciones de iniquidad parecen cambiar en parte en 2005 cuando el gobierno adopta medidas para disminuir el efecto social producido por el financiamiento universitario restringido: las investigaciones concluyen que hay una correlación estrecha entre los resultados de la PSU y la extracción socioeconómica de los postulantes, en especial de aquellos que proceden de liceos fiscales y sus familias tienen dificultades para costearles los estudios superiores. Por otra parte, en 2006 profesores de la Universidad de Chile hacen públicos los problemas que implica la reforma silenciosa, y en 2007, los estudiantes de los liceos fiscales se solidarizan activamente con los de esa máxima casa de estudios para frenar su posible privatización.

7. Las reivindicaciones estudiantiles de 2005 y 2006 lograron que el gobierno de la presidenta Michel Bachelet otorgara 30 mil nuevas becas para cubrir el costo de la PSU, con el fin de que los estudiantes del primer y el segundo quintiles socioeconómicos tengan acceso a ella.

CUADRO • Extracto de la Carta de los académicos de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile al rector

Santiago, 20 de junio de 2005.

Señor

Luís Rivero Cornejo

Rector de la Universidad de Chile

Presente

Los académicos por la Defensa de las Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile nos hacemos un deber el denunciar que el llamado "proceso de reestructuración", llevado a la práctica por el grupo de académicos por Usted designado, ha producido un quiebre de la institucionalidad democrática que se había podido recuperar después de un periodo de fuerte intervención del gobierno militar, dañando gravemente la convivencia y el quehacer universitario de nuestra Facultad.

El grupo de académicos designados para llevar adelante el plan de reestructuración [...] pertenece en su mayoría a jerarquías menores que las de los académicos afectados. Esta decisión vulnera los principios de la carrera académica y las atribuciones y funciones de la Comisión de Evaluación Académica de la Facultad y de la Comisión Superior de Evaluación Académica, y viola concretamente el Reglamento de Carrera Académica vigente que contiene el Decreto Universitario 2860 del 8 de mayo de 2001, en cuyo Artículo 8 se establece que "será misión fundamental de los profesores Titulares y Asociados velar por el desarrollo y la calidad de la docencia que imparten los profesores Asistentes e Instructores". Y en el Artículo 9 se consigna que "Los profesores Titulares formarán parte del cuerpo académico de la Universidad con carácter permanente".

Las autoridades designadas o elegidas en los últimos años han demostrado su incapacidad para devolver el liderazgo que ocupaba la facultad de Ciencias Sociales en América Latina, destacándose por la mala gestión económica que ha llevado a nuestra Facultad a tener un alto déficit presupuestario. Para ocultar la actual crisis económica en la que nos han sumido, no se les ha ocurrido otra política que expulsar arbitrariamente y con procedimientos vejatorios, indignos de la casa de Bello, a 54 académicos de la Facultad. Estas autoridades, lejos de recibir una sanción, incomprensiblemente han sido designadas en cargos estratégicos de la Facultad o en otras unidades de la Universidad.

Después de tantos años de trabajo para la Universidad de Chile, ninguna autoridad nos ha dado explicación alguna, ya que se han negado a recibirnos y responder las cartas enviadas a todas las autoridades pertinentes [...] Hemos tenido que recurrir a la página web de los estudiantes para obtener información de nuestra situación, quienes, como ellos mismos lo señalan, han recibido a tiempo toda la información, así como las respuestas a sus exigencias en acuerdos con la Comisión de Reestructuración.

Regulación y acreditación institucional

Con la transición a la democracia, a partir de 1990, el MINEDUC desarrolla programas de mejoramiento para los primeros niveles de la enseñanza.⁸ También se elabora el Estatuto Docente y se incrementa el gasto educativo, entre otras medidas que, en 1996, toman el nombre de Nueva Reforma Educacional. Desde el punto de vista del ministerio, esta reforma es un proceso graduado, incremental y abierto a la sociedad, al que convienen formas de planificación flexibles.

A pesar de la libertad de enseñanza y la autonomía que la LOCE le otorga a la educación superior, el Estado chileno ejerce –hoy por hoy– un control político-jurídico y burocrático indirecto sobre las universidades por medio del MINEDUC y un conjunto de organismos e instrumentos afines.

El MINEDUC tiene por funciones principales: “diseñar, normar, evaluar y supervisar la ejecución de las políticas, los planes y objetivos de desarrollo educacional y cultural que permitan orientar el sistema educacional en todos sus niveles y modalidades, y velar por su cumplimiento”.⁹ Este ministerio enfatiza la importancia de la gestión estratégica en el aseguramiento de la calidad y el mejoramiento del servicio educativo.

A comienzo de la década de 1990, el MINEDUC asume la política de mejoramiento de la educación superior y pone en marcha el Programa de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad de la Educación Superior (MECESUP), antecedente del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, creado en 2006. En esta tarea lo apoyan organismos autónomos con personalidad jurídica y patrimonio propio, a saber:

- El Consejo de Rectores de Universidades Chilenas (CRUCH), organismo de coordinación de las labores universitarias de la nación, creado en 1956, e integrado en la actualidad por 26 IES públicas y privadas autónomas. En tanto que máximo órgano integrador de los objetivos de estas universidades, sirve de espacio para la negociación y el establecimiento de acuerdos entre los rectores de las universidades de ambos sectores sociales y con el Estado.
- El Consejo Superior de Educación (CSE), creado en 1990 para cautelar la fe pública y promover el desarrollo cualitativo de los establecimientos particulares, constituidos como personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro. Como consultor del MINEDUC, le corresponde “Pronunciarse sobre los proyectos institucionales que presentan las distintas universida-

8. Universidades sujetas a licenciamiento, es decir, supervisión que conduce primero a su reconocimiento oficial y, luego, a su autonomía.

9. En México corresponden a los niveles preescolar, básico, medio y medio superior de la enseñanza.

10. Véase www.Mineduc.cl/documentos/juridicos

- des e institutos profesionales para los efectos de su reconocimiento oficial”. Cuenta con la participación de rectores y especialistas en evaluación, currículo, gestión educativa, etc., que constituyen una burocracia académica selecta.
- La Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP), creada en 1999 y encargada de la acreditación pública de la calidad de las universidades autónomas. Su tarea es garantizar “la existencia y [sic] funcionamiento eficaz de los mecanismos internos de autorregulación de las instituciones de educación superior”.¹⁰
 - La Comisión Nacional de Acreditación (CNA) sustituye a partir del segundo semestre de 2006 a la CNAP para constituirse en el principal instrumento del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. Su función sustantiva es verificar y promover la calidad de las universidades, los institutos profesionales y los centros de formación técnica autónomos, y de las carreras y programas ofrecidos por esos establecimientos. En especial, le corresponde pronunciarse sobre las solicitudes de licenciamiento institucional. Sin embargo, derivado de la política de apertura de la acreditación a organismos privados, se concede franquicias a empresas particulares para que realicen antiguas funciones de la CNAP y su sucesora, la CNA, se encarga de coordinar dichas tareas.
 - La Prueba de Selección Universitaria (PSU) reemplaza desde 2001 a la Prueba de aptitudes Académicas (PAA), el principal instrumento de evaluación de entrada a los postulantes a la educación superior, con la intención de actualizarlo y hacerlo más universal. El propósito es darle mayor peso a los contenidos curriculares que al desarrollo de habilidades en los estudiantes; sin embargo, este criterio da mayor ventaja a los colegios particulares sobre los establecimientos públicos, municipalizados, que se mantienen con ingresos de las administraciones locales (cobro por otorgamiento de patentes y permisos, por infracciones de tránsito, etc.), cuya solvencia es desigual.

LOS IMAGINARIOS SOCIALES

La mutación de las universidades chilenas tiene como eje un proyecto supresor del pensamiento crítico e impulsor del lenguaje formal, eminentemente técnico, cuyo efecto en los actores es la elaboración de representaciones intelectuales o axiológicas colectivas afines, opuestas o alternas sobre la identidad, misión y organización de la universidad. Se trata, en realidad, de tres imaginarios sociales.

El imaginario dominante

El interés en los mercados internacionales y las políticas públicas da forma activa a un escenario nacional donde, a partir de la reforma universitaria de 1981, se aplican medidas no consultadas ni debatidas por la sociedad chilena para la privatización y transnacionalización de la educación de este nivel. La apertura económica se traduce primero en el acuerdo de facilidades para la comercialización y mercantilización educativa más allá de las fronteras, comenzando con la transferencia de modelos, conocimientos y valores, y continuando con la concesión de franquicias a empresas nacionales o filiales extranjeras asentadas en el país para la acreditación de las universidades públicas y privadas, medida que comienza a ser asumida también en otros países de América Latina.

La universidad chilena –antes vehículo de la ilustración– deja entonces de ser tal para dar paso a la corporación de bienes educativos y servicios mercantiles que, en la lógica de la formación en competencias, se ocupa de educar a jóvenes *emprendedores*, capaces de asimilar las políticas que hacen de la realidad un mundo regido por dos principios doctrinarios: la incertidumbre del acontecer y la vulnerabilidad humana y administrativa de los individuos, sujetos morales del cambio.

La transformación de la universidad trasciende cualquier innovación estructural o el simple reordenamiento académico-administrativo de la institución. Su objetivo es de naturaleza organizacional: crear una organización con identidad y misión diferentes a la que ha tenido hasta ahora para transformarla en un emporio educativo, en el sentido de un lugar donde la gente de diversos países concurre para el negocio de los *bienes intangibles*.

En ese escenario, se debilita cada vez más la memoria colectiva, por lo tanto, se diluye la historia de la universidad. Surge, en contraste, la imagen de la corporación innovadora, abierta, ágil, práctica, competitiva, digitalizada, con voluntad de futuro. La academia y sus contenidos pierden autonomía en la medida que pasan a integrar la cadena de negocios, no conocida. La preferencia por la modalidad virtual en el proceso social abre espacios insospechados para el aprendizaje, sin embargo, su efecto provoca también una sobreestimación de la información “empaquetada”, los llamados “combos”, y una depreciación de la educación propiamente tal: supone que la universidad no educa, sino enseña el *know how*. El énfasis en el desarrollo en ciencia y tecnología (ID) resulta en detrimento de las ciencias sociales y las humanidades.

El propósito de la libre circulación de profesionistas en América Latina y el Caribe lleva a proponer distintos mecanismos de acredi-

11. La primera experiencia de licenciamiento de las universidades privadas nuevas estuvo a cargo de universidades “tradicionales”, integrantes del CRUCH; éstas fungían como instituciones nodrizas durante cinco años.

12. Llamamos privatización de la educación superior a la reformulación de las regulaciones jurídico-políticas en provecho del comercio de servicios educativos en dicho nivel.

tación de títulos y diplomas, hoy puestos a prueba. En Chile, conduce a la estrategia de implantar una agencia nacional de acreditación, a partir de la creación del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (2006) y, poco después, a proponerse la concesión de la acreditación institucional¹¹ a agencias particulares especializadas, nacionales o de otros países, interesadas en invertir en el trabajo académico. Esta medida para extender la confianza en la calidad profesional y de las instituciones implica un trabajo arduo y una medida cuestionable. Una de las objeciones a dejar en manos privadas la acreditación es que, aunque la regulación por estas agencias fuese escrupulosa en los aspectos formales, no hay seguridad de que sus criterios de valor (al menos, el de las agencias proclives al Acuerdo General de Comercialización de Servicio (GATS) sobre el consumo y suministro de éste como también sobre el tránsito de bienes y de personas naturales de un país a otro) hagan tabla rasa de las coordenadas sociales y culturales regionales, nacionales y locales. A esto lo llamamos *transnacionalización*, toda vez que se importen visiones e intereses para realizarlos en el ámbito local y como si naturalmente conviniesen a éste de ese modo.

Las políticas neoliberales suponen además cambios subjetivos importantes para la educación en el nivel superior. Por una parte, los profesores, considerados como cuerpo e individualmente, antes actores estelares, pierden protagonismo en el discurso pedagógico y organizacional, aunque quedan bajo el objetivo de la evaluación docente.

Por otra, toma fuerza el perfil deseable de los egresados de la educación superior: se pretende habilitar emprendedores versátiles que producen resultados efectivos, representación del éxito asumida en Chile lo mismo por los primeros gobiernos de la transición democrática que por los dos recientes de la concertación, encabezados por presidentes socialistas.

Al dejar la acreditación en manos de agencias privadas, la CNA pasa a ser un organismo coordinador de franquicias.¹² Aunque la acreditación tiene dos objetivos formales: exigir calidad a las IES y certificarla, como efecto de los procesos reales, sirve no sólo a estudiantes para elegir una universidad y a profesionales para circular libremente por la región, sino también a las instituciones acreditadas –sostienen Philip Altbach y Janet Knight– para “ganarse el reconocimiento de un nombre y así aumentar la matrícula” (Altbach y Knight, 2006: 33), en provecho del crecimiento del mercado local y más allá de las fronteras.

El imaginario menguante

La inminencia y radicalidad de las innovaciones en el sistema provoca que una tendencia interna se resista al proceso de “reestructuración institucional”, sobre todo después de un largo periodo de autoritarismo en el país; denuncie abiertamente el menoscabo de los principios de la carrera académica y del cuerpo de profesores, y conmine a las autoridades a advertir sobre los peligros que esto implica y a defender los valores de la comunidad organizada en torno a la búsqueda desinteresada del saber y la comunicación entre profesores y estudiantes. La universidad no debe trabajar para el sector privado ni para incrementar la inequidad ni la fragmentación del conocimiento. Debe rescatarse su papel estratégico en el desarrollo social, la defensa de la soberanía, la democracia y el derecho universal a la educación. Este imaginario se identifica con la misión social y política encargada a la universidad de la alta modernidad y es concebido, entre otros, por profesores que han llegado a situarse en los niveles más altos del escalafón y, en general, a sustentar las cátedras claves, a quienes corresponde velar por la calidad de la enseñanza.

El *aligeramiento* institucional, primero soterrado e invisible, más tarde –según la denuncia pública– tan manifiesto como vejatorio, hace de este sector el más débil de los actores universitarios de hoy, inclusive aún más que el de los jóvenes meritorios, sujetos del llamado “reciclaje” de la academia, una organización rehaciéndose, caracterizada por la alta presencia de personal circunstancial.

Aunque este imaginario concede importancia a la superación académica y reconoce la dependencia real de la universidad respecto al mercado y, por ende, la necesaria dedicación a prestar servicios junto con producir conocimientos y transmitirlos, no acepta reducir la visión social a las demandas privadas ni renuncia a que la academia sea libre y autónoma, tenga sus propias preocupaciones, trabaje en los problemas que estima relevantes y establezca sus propias prioridades y criterios de conocimiento y valor.

El imaginario emergente

Un tercer imaginario sostiene que la educación está por encima de cualquier interés particular e instrumental, y debe guiarse por el *principio humanista*, en el sentido de que la ciencia no sólo no discrimina a las letras, sino que el acercamiento a las matemáticas debe hacerse también desde la perspectiva del lenguaje que ofrece más posibilidades semánticas, posición contraria a los ideales del positivismo, a la inteligibilidad factual (Hans- Georg Gadamer).

Esta concepción se opone al concepto de privatización concebido por el BM, en el sentido de que la educación en general y la educación superior en especial son bienes privados y están disponibles por precio. Al contrario, sostiene, se trata de un bien público y de un derecho universal de los seres humanos: el derecho a ser educados en una cultura integradora de los valores, por tanto, a exigir educación de calidad y equitativa que contribuya al mejoramiento propio y de los demás.

Desde la perspectiva emergente, la educación debe seguir también el principio de *transversalidad*, instrumento principal para aprender a vivir juntos en el mundo. La educación en todos sus niveles ha de incentivar a las personas para conocerse y reconocer su interdependencia, para aprender a desarrollar proyectos comunes, para aprender siempre, combinando las distintas modalidades educativas. Quien ha aprendido debe dar oportunidad al aprendiz y colaborar con él. Como sostiene el proyecto Conocer, valorar y mejorar, la educación debe poner énfasis en “comprender a los demás y su historia” (Yus, 2005: 157). La mejor manera de que esto ocurra es la interacción entre instituciones académicas, la construcción de redes inter y multidisciplinares, para transferencia de conocimientos, tecnologías y valores.

La educación contiene principios y derechos inviolables, así como conocimientos, habilidades y valores necesarios para dignificar a las personas y domeñar los apetitos del capitalismo salvaje. Para esto, es menester rescatar la cosa educativa (lo institucional y lo pedagógico) del marco burocrático-mercantil que calza a Chile, centrado en la administración de la productividad, en sacar provecho del trabajo intelectual del “Otro”, el llamado “capital humano”. La legislación educativa requiere de información amplia, veraz y oportuna, del debate fundado, del pensamiento crítico, además de la decisión plural. La aplicación de las leyes y normas sobre la educación superior y en todos los niveles debe estar al servicio de sus destinatarios, de su formación integral como ciudadanos y de su competencia profesional orientada al bien común.

El *aligeramiento* del Estado chileno significa no sólo que el MINEDUC asume menores responsabilidades sociales y financieras, sino también que el Ministerio de Hacienda reduce su participación en la asignación de recursos oficiales, de manera que por vía de la restricción de los fondos públicos y la disponibilidad de la educación superior “por precio”, queda abierto el espacio para controlarla según el esquema de “responsabilidad social corporativa”, siguiendo la tónica del BM. La tendencia emergente conviene en la necesidad de que el sector privado participe en el financiamiento de la educación superior, pero no en transferir la obligación de

satisfacer y reparar las necesidades de este nivel. En cambio, postula el esquema de “corresponsabilidad social” (pública y privada) y la condición de que el conocimiento se oriente al bien común, se abra al pensamiento universal, sea incluyente y se difunda como patrimonio de la humanidad.

REFERENCIAS

- ALBATCH, Phillip y Janet Knight (2006), “Visión panorámica de la internacionalización de la educación superior: motivaciones y realidades”, *Perfiles Educativos*, vol. XXIX,II, núm. 112.
- AHUMADA Figueroa, Luis (2001), *Teoría y cambio en las organizaciones. Un acercamiento desde los modelos de aprendizaje de cambio organizacional*, Santiago, Ediciones Universitarias de Valparaíso- UCV.
- Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA) (1995), *Administración universitaria en América Latina. Una perspectiva estratégica*, México, UDUAL/PROMESUP-OEA/CESU-UNAM.
- Consejo de Rectores de Universidades Chilenas (CRUCH) (1981), *Nueva legislación universitaria chilena*, Santiago, Secretaría General-CRUCH.
- BARRÓN Tirado, Concepción (2000), “La educación basada en competencias”, en María de los Ángeles del Valle Flores (coord.), *Formación en competencias y certificación profesional*, México, CESU-UNAM (Pensamiento Universitario, 91).
- DE SOUSA Santos, Boaventura (2005), *La universidad en el siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipadora de la universidad*, México, CEEH-UNAM.
- GERSTEIN, Marc (1988), *Encuentro con la tecnología. Estrategias y cambios en la era de la información*, México, SITESA.
- LEVY, Daniel (1995), *La educación superior y el Estado en Latinoamérica. Desafíos privados al predominio público*, México, CESU-UNAM/FLACSO/M. A. Porrúa (Problemas Educativos de México).
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (1998), ED-98/CONF.202/3, París, 9 de octubre.
- Real Academia Española (RAE) (1970), *Diccionario de la lengua española*, Madrid, décimo novena ed., t. V.
- YUS Ramos, Rafael (2005), “Por una escuela que enseña y educa. El proyecto Conocer, valorar y mejorar”, en Alma Herrera Márquez et al. (coords.), *Innovación y currículum. Desafíos para una convergencia necesaria*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México.