

# La educación superior: una cuestión de gran política

José J. Brunner

**L**a educación superior chilena enfrenta una verdadera encrucijada. O se mantiene al margen de las tendencias contemporáneas, adoptando definitivamente el patrón latinoamericano de creciente "privatismo", segmentación de la oferta académica, proliferación institucional y generalizada caída de los niveles de calidad, o bien repiensa su futuro y empieza desde ya a actuar sobre sí misma para reestructurarse, modernizarse y ponerse efectivamente al servicio del país.

El nuevo gobierno que elija el pueblo en diciembre próximo enfrenta una encrucijada semejante. O deja que la educación superior continúe abandonada, creciendo sin ninguna regulación, descordinadamente, al ritmo de un bajo financiamiento y de la desatención estatal, o genera un amplio consenso nacional capaz de traducirse en políticas y propuestas para una gradual reforma de la enseñanza superior.

Las políticas y la legislación impulsadas por el gobierno militar a partir de 1981 se pusieron como metas:

- mantener las universidades bajo la directa tutela o intervención del Poder Ejecutivo;

- desregular el sistema de enseñanza superior de modo que en adelante éste creciera guiado por el mercado, y

- disminuir los aportes estatales para así incentivar el surgimiento de nuevas fuentes y formas de financiamiento.

Esas políticas y la legislación impuesta estaban condenadas desde el comienzo a introducir profundas distorsiones en el desarrollo de la enseñanza superior. Efectivamente, ellas equivalían a la institucionalización permanente de la *universidad vigilada*; estimulaban un crecimiento inorgánico, de corto plazo y puramente mercantil de la enseñanza superior, y significaban renunciar a una de las más urgentes y necesarias inversiones para el desarrollo nacional. Pues está claro que, en el umbral del siglo XXI, no cabe ya pensar en un crecimiento económico y en una modernización del aparato de producción y de la sociedad en su conjunto si acaso no se amplía sistemáticamente la base de conocimientos socialmente disponible y si no se invierte continuada y crecientemente en la formación de recursos humanos altamente calificadas.

Lo que entonces, el año 1981, pu-

do preverse —pero no debatirse públicamente, por la existencia de un régimen autoritario— ha terminado por ocurrir en la práctica.

## Situaciones insostenibles

Las universidades han permanecido bajo el control político-administrativo del gobierno sin generar sus propias estructuras de participación y decisión, que ahora tratan de ser montadas apuradamente, cuando ya es demasiado tarde y no podrían legitimarse frente al país y de la comunidad universitaria.

El sistema ha crecido de la manera más desordenada, inorgánica y descoordinada posible, produciéndose una verdadera explosión de establecimientos. Las ocho universidades que existían en 1981 se han multiplicado por más de cuatro veces, habiéndose además agregado al sistema cerca de cincuenta institutos profesionales y alrededor de un centenar y medio de centros de formación técnica postsecundaria.

Este abultado sistema reúne bajo una misma denominación instituciones extremadamente variadas sin que se halle justificado su agrupamiento y sin que existan relaciones entre los diversos sectores institucionales. La proliferación de nuevas universidades privadas se ha hecho sin contar con eficaces mecanismos de acreditación, de modo que no han podido ganarse la

confianza de la opinión pública ni cuentan con verdadero respaldo en la comunidad académica nacional. El procedimiento escogido para controlarlas, el de las "universidades examinadoras", va no sólo en camino de convertirse en un mecanismo puramente comercial y de transferencia de recursos sino que, además, atenta contra la innovación y obliga a las nuevas instituciones a repetir el molde de las viejas.

Por último, el aporte fiscal a la educación superior ha disminuido casi a la mitad de su nivel tradicional (pre-1973), provocándose con ello una serie de consecuencias: caída de las remuneraciones de los académicos, ausencia de inversiones en el mantenimiento y reposición de equipos y bibliotecas, pérdidas de patrimonio en el caso de algunas universidades antiguas, abandono de planes de desarrollo institucional con contadas excepciones, etcétera. La idea de trasladar parte del costo de la educación a los propios alumnos y sus familias, medida en principio justificada por razones de equidad social, terminó atándose a un sistema de crédito fiscal que no sólo ha sido insuficiente en sus volúmenes sino que, además, ha resultado prácticamente incobrable generando, de paso, insostenibles situaciones para miles de jóvenes profesionales. Lo anterior incide adicionalmente para que el sistema, en su conjunto, sea hoy día más injusto, puesto que favo-

rece el aprovechamiento de las oportunidades educacionales por parte de los alumnos que pueden costear directamente sus estudios, incluso en desmedro de estudiantes más talentosos pero que provienen de grupos familiares de ingresos modestos y bajos.

### En vez de modernizarse

El sistema que se ha creado bajo el impulso de las políticas y de la legislación autoritaria lo ha acercado al patrón habitual de desarrollo de la enseñanza superior latinoamericana. En efecto, por todas partes en nuestra región observamos similares fenómenos de proliferación de establecimientos con la aparición de un sector de escasa o baja calidad y puramente orientado hacia la venta de servicios rápidos de educación; de deterioro de las universidades públicas tradicionales; de absoluto predominio de la regla del "todo va", bajo cuya inspiración cualquier agente opera en este mercado, sin mayor atención a la responsabilidad social que conlleva la educación superior de la juventud; de concentración de la investigación científica y los programas de postgrados en unas pocas universidades antiguas; de debilitamiento de la profesión académica por la excesiva proliferación de posiciones de profesores-hora, las bajas remuneraciones del cuerpo académico y las malas condiciones de trabajo; de explosión de los certificados educacionales, cuyo valor muchas veces no es convalidado por el mercado laboral; de bajo rendimiento del sistema, debido en particular a las altas tasas de deserción y a la prolongación de los años de estudio.

En vez de modernizarse, entonces, la enseñanza superior chilena se ha vuelto anacrónica y ha caído su prestigio y se han estrechado sus relaciones internacionales. El mayor anacronismo de todos es la existencia de un sistema que no se halla regulado y que no tiene conexión alguna, salvo aquella provista por la tutela política, con la comunidad y con el Estado.

### A la vista

Mientras los sistemas de enseñanza superior del mundo occidental más desarrollado marchan en sentido contra-

rio, reforzando la autonomía y aumentando los mecanismos de acreditación y de evaluación, el sistema nacional ha ido a contramano bajo la inspiración de un neo-liberalismo abstracto y mal digerido. En vez de exigírsele responsabilidad social a los establecimientos universitarios, se los ha sometido al control del poder. En vez de fomentarse su autonomía se ha buscado imponerles rectores-interventores, estatutos y "planes de racionalización" que apenas encubren el deseo de someterlos al garrote y la zanahoria. En vez de buscarse su adaptación al medio, incrementando sus contactos con la industria, la comunidad regional y los sectores sociales que no llegan a la universidad, se ha insistido en el aislacionismo de las universidades y en un tratamiento puramente comercial de sus vínculos con el sector productivo y la comunidad.

El resultado está a la vista: las instituciones universitarias viven en un clima de malestar, sus rectores carecen en general de legitimidad y la opinión pública siente que los universitarios no asumen la responsabilidad pública por la gestión de sus establecimientos.

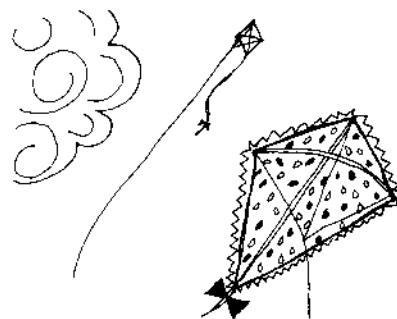
### Principios fundamentales

Cambiar el sistema de enseñanza superior no resultará una tarea fácil. En ningún país estos sistemas —altamente complejos y diversificados— han sido informados con facilidad. Desde Francia hasta México, desde Brasil a Holanda, las políticas de renovación, modernización y transformación de la enseñanza superior han ido haciéndose en medio de dificultades, de un polémico debate público y de variadas resistencias.

Los principios orientadores de una reforma de la educación superior chilena deben recoger, si se quiere tener éxito en esta empresa, un vasto consenso, transformándose en un asunto de naturaleza suprapartidaria, regido solamente por el interés nacional.

Entre esos principios orientadores, estimamos que los más fundamentales son:

— la libertad académica, que se expresa en la autonomía de gobierno, organizacional y administrativa de las



universidades. Nunca más debe aceptarse la intervención indebida del poder en las universidades ni convertirse su territorio en un campo de batalla donde la fuerza pública ingresa como a su casa. Los establecimientos de enseñanza no pueden reclamar ni necesitan fueros especiales, pero su función debe ser protegida públicamente y su autonomía insitucional debe ser asegurada.

— la diversidad institucional que admite, fomenta y valora la coexistencia de establecimientos de diversa naturaleza, con funciones y principios rectores distintivos.

En este sentido propiciamos la necesidad de desarrollar un sistema de dos grandes sectores —el de universidades y el de institutos profesionales— dando a los centros de formación técnica su natural reubicación dentro de un subsistema nacional de capacitación, al cual concurren diversas otras iniciativas de formación de adultos, entrenamiento para el trabajo e incluso la educación media vocacional.

— el autogobierno institucional basado en la participación decisiva de las respectivas comunidades académicas, las cuales deben convenir y elegir las autoridades y el tipo de régimen de gobierno que más convenga a cada una. La participación estudiantil, por su parte, debe quedar reglamentada bajo ese mismo principio de diversidad y especificidad institucional, sin transformarse su adopción en un test ideológico, como propicia torpemente un sector de la sociedad chilena.

— la responsabilidad social de las instituciones y de sus miembros. Aquellas deben ser acreditadas al momento de crearse y éstos deben evaluar su propio rendimiento y someter esas evaluaciones al juicio técnico de un organismo evaluador de la enseñanza superior. La autonomía no se

## Organismos no gubernamentales y gobierno de reconstrucción democrática

Alex Barril

Durante los años del gobierno autoritario han surgido un conjunto importante, amplio y eficiente de *organizaciones no gubernamentales* (ONG) que, a través de la cooperación internacional han desarrollado acciones de apoyo —en los más distintos ámbitos— a los sectores populares urbanos y rurales.

Este fenómeno no es específico de Chile, aunque sí más reciente. Las ONG son una realidad mundial y se han incorporado al mundo de la cooperación para el desarrollo con reconocimiento de todas las partes involucradas: gobiernos, agencias de cooperación privadas, bilaterales y multilaterales, organismos de solidaridad y organizaciones populares. Se puede afirmar que se han ganado un espacio como instrumentos adecuados para apoyar el desarrollo, como instancias de fortalecimiento de la sociedad civil y como dinamizadoras de la participación de los sectores populares.

En el caso de Chile, las ONG han sido, en estos años de dictadura, una experiencia de democratización posible en la vida nacional y un apoyo concreto para mejorar las condiciones y calidad de vida de los sectores más pobres. Han nacido, han crecido, se han fortalecido en confrontación con el Estado. Durante este proceso, tanto las ONG como las organizaciones populares y las agencias de cooperación han acumulado una incalculable experiencia de trabajo que será necesario recoger y ampliar para hacer frente a los nuevos y urgentes desafíos que tendremos por delante.

Las ONG han logrado una presencia directa en la base social, han aprendido a establecer con los grupos de base una relación más horizontal que la relación que tradicionalmente establecen las instituciones estatales, han aprendido a desencadenar procesos organizativos y participativos, han demostrado flexibilidad y eficiencia en sus acciones, sin grandes burocracias, han facilitado que los sectores populares efectivamente se beneficien de la cooperación solidaria internacional.

Sin embargo, hasta hoy día y por la situación política chilena, las ONG han sido ignoradas (y muchas veces perseguidas) por el Estado y, a su vez, han evitado compromisos con cualquier instancia oficial: de allí que sus acciones han sido contestatarias y paralelas a las que se han realizado desde las esferas gubernamentales.

En un proceso de reconstrucción democrática seguramente se abrirán espacios de convergencia entre las ONG, y ciertas acciones del Estado, lo cual implicará la necesidad, por el lado de las ONG, de reconocer e identificar espacios en los que pueden potenciar su acción en un trabajo coordinado con el Estado y, por parte de éste, reconocer la autonomía de las

ONG, evitando la cooptación y la tentación a controlarlas.

La tarea principal del próximo período será, para todos, ampliar y consolidar la recuperación de la democracia en Chile. En esa dirección deberían visualizarse formas y mecanismos concretos que permitan el fortalecimiento de las ONG, que permitan favorecer políticas específicas para incrementar sus acciones y buscar maneras de que estas se vinculen al proceso económico y social respondiendo a requerimientos específicos en sus respectivas áreas de acción e influencia.

El gobierno de reconstrucción democrática deberá manifestar voluntad para enriquecerse de las experiencias de trabajo de las ONG, para fortalecer el papel de éstas como dinamizadoras del tejido social y como promotoras de la participación de los distintos sectores sociales en la construcción de la democracia desde la base social.

En este nuevo escenario político también las agencias de cooperación internacional deberían comprometerse a mantener e incrementar su apoyo a las ONG, comprendiendo que la pobreza en Chile no se determinará con el inicio de la democratización y que la situación económica nacional impedirá al nuevo gobierno la inversión necesaria para erradicarla. Aparece como importante que las ONG inicien con sus contrapartes de apoyo un diálogo que apunte a que estas se comprometan a mantener su colaboración, a que comprendan que no pueden trasladar mecánicamente lo que son sus prioridades de apoyo y que más bien será necesario compatibilizar sus aportes a lo que serán las necesidades de Chile en este período de transición.

Creemos que un buen entendimiento entre las ONG, el Estado y las agencias de cooperación, puede ser un camino, entre otros, para asumir las tareas de justicia social que será necesario abordar con urgencia desde el nuevo gobierno. Pensamos que en el contexto económico que se vive, las ONG están llamadas a desempeñar importantes funciones que contrarrestan las tendencias concentradoras y desnacionalizadoras de la riqueza que están presentes en el modelo económico impulsado.

Si las ONG logran elevar el papel protagónico de los grupos menos privilegiados de la sociedad y contribuyen a potenciar su capacidad productiva y de negociación ante la sociedad política podrán contribuir a un desarrollo con sentido democrático y con justicia social. Sin embargo, para ello, el desafío de las ONG es superar su bajo nivel de consolidación institucional, su débil incidencia cuantitativa y la tendencia a ejecutar acciones focalizadas y coyunturales, muchas veces desprovistas de una visión de largo plazo. (X)

opone sino que exige, como contraparte normal, que se establezcan métodos y procedimientos rigurosos de acreditación y evaluación, los cuales son necesarios, además, para guiar el financiamiento público de la enseñanza superior.

— la regulación superior del sis-

tema a través de un consejo representativo de la comunidad científica y docente, del Gobierno y de las principales actividades de la comunidad nacional, organismo que debe "monitorear" el desarrollo del mismo, orientar su crecimiento, coordinar sus actividades y asesorar al Gobierno en la dictación

de políticas y normas aplicables al sistema.

— el financiamiento público de las instituciones acreditadas que la ley indique, financiamiento que debe tener carácter institucional en una parte y, en el resto, distribuirse de acuerdo a criterios de calidad, eficiencia y per-

finencia continuamente alimentados por esos procesos de evaluación antes indicados.

— el carácter pagado de la enseñanza superior cuya justificación se encuentra en razones de equidad, las cuales sólo se completan con un mecanismo de subsidios para todos los alumnos de mérito que no pueden cancelar los respectivos aranceles o sostener sus necesidades mientras duran sus estudios.

— el apoyo prioritario, en el subsistema universitario, a la investigación científica, cuyo financiamiento debe considerar alternativa o combinadamente la competencia de proyectos, la evaluación de la pertinencia y el apoyo a prioridades definidas, todo esto bajo criterios establecidos con la participación de los académicos y en función del "juicio de pares".

### Precondiciones para avanzar

Para poder avanzar en la dirección indicada se requieren algunas precondiciones, que son inherentes al carácter del proceso de transición que estamos viviendo. Entre éstas condiciones cabe destacar las siguientes:

1) normalización, a la brevedad posible, de los gobiernos universitarios. Es inútil, torpe e inconducente que el gobierno actual pretenda, en estos últimos meses de su existencia, seleccionar de entre sus partidarios a unos cuantos rectores que se harían cargo de conducir la transición, sólo que manteniendo el espíritu y la legitimidad del autoritarismo durante cuatro años adicionales. Esta contradicción es insostenible para las comunidades universitarias y el país, y no podría esperarse razonablemente que sea aceptada por los académicos y los estudiantes. Insistir pues en esa fórmula sólo conducirá a agravar los conflictos universitarios durante estos meses y los primeros posteriores a la elección del Gobierno democrático.

Lo que corresponde hacer, en cambio, es dar paso a la elección de nuevas autoridades, con la participación decisiva de la comunidad académica. Cada universidad debe encontrar para ello la fórmula más apropiada, dentro del marco de sus actuales estatutos o modificándolos al efecto, de modo de generar un nuevo princi-

pio de legitimidad y nuevas autoridades que puedan efectivamente conducir la transición.

2) evitar que, en lo inmediato, se dicte espuriamente una ley orgánica para la educación, la cual incluiría, según han manifestado las autoridades de gobierno, un capítulo sobre la educación superior. El anteproyecto oficialista sobre la materia no sólo es políticamente inconveniente, en tanto que no ha sido gestado con participación de los académicos y la opinión pública, sino que es, además, técnicamente débil.

La Concertación de Partidos por la Democracia, al igual que la comunidad académica y los grupos intelectuales del país, debieran desde ya manifestar que la aprobación apurada y tardía de esa ley orgánica no conviene al país y que su reformulación y aprobación debe esperar la existencia de un gobierno y de un parlamento elegidos democráticamente.

3) proceder en esta materia, como se ha hecho respecto de otras de similar trascendencia nacional, con un criterio amplio, buscando consensos suprapartidarios con respaldo técnico y político suficiente.

El destino de la enseñanza superior compromete el futuro del país. Equivocar hoy día las políticas que deberán regir para los próximos años podría significar perder una oportunidad histórica y quedar definitivamente atrás en la carrera por contar con sistemas de investigación y enseñanza capaces de dar al país la base de conocimientos que necesita para poder crecer, competir internacionalmente, modernizar su aparato de producción y resolver sus problemas sociales más urgentes con equidad. De allí que no pueda procederse frente a esta cuestión con criterios estrechos, como si existiese un proyecto socialista, un proyecto democristiano, o uno radical y uno de derecha, para el desarrollo de la educación superior. Es evidente que existen ideas diversas, sensibilidades distintas e incluso soluciones técnicas más o menos adecuadas frente a los problemas actuales de la educación superior. Pero no debieran ellas ser transformadas en proyectos cerrados, globales, sectarios y adversarios. Por el contrario, todo indica que para avanzar es imprescindible discutir, po-

ner sobre la mesa las diversas propuestas y acordar caminos de acción que compromelan a todos los sectores universitarios y políticos del país, y que cuenten con el respaldo de la opinión pública y de los sectores más importantes de la comunidad nacional.

4) por fin, para poder avanzar resulta del todo necesario ampliar y enriquecer el debate universitario, dejando atrás, de una vez para siempre, los mitos y las refriegas verbales del pasado que sólo contribuyen a enardecer las pasiones pero no sirven para razonar y aprovechar la rica experiencia con que contamos y que es patrimonio de todos.

La educación superior de los 90 ya no es, aunque a veces resulte incómodo aceptarlo, igual o siquiera parecida a aquella de los 60 o los 70. Ha cambiado el clima ideológico en que los asuntos universitarios se discuten y, sobre todo, ha cambiado la realidad de los propios sistemas de enseñanza superior. Estos se han vuelto mucho más complejos y difíciles de manejar. Además, son ahora más decisivos que antes para el desarrollo del país, de modo que cualquier error o frivolidad que en este campo pudiera cometerse la pagará el país en su conjunto.

La universidad no es, como solíamos decir en los 60, un campo de batalla ni puede ser convertida en una arena política o en una sucursal partidaria o un sistema repartidor de prebendas. Sus mecanismos de organización y gobierno son delicados y difíciles de entender y manejar. Por eso el país exige a los académicos y estudiantes que actúen con responsabilidad, cautelando sus instituciones que son las de Chile y su futuro.

