

Transformaciones sociales y educación superior en Chile. Un ensayo de interpretación sociológica

Nicholas Fleet

I

La pluralidad de interpretaciones que están en el debate acerca de las actuales transformaciones sociales a escala global, dan cuenta de la ausencia de una referencia teórica compartida que exprese el sentido del cambio social y esté a la base de las orientaciones normativas que ensayen su direccionamiento político. En la sociedad industrial el concepto de *modernización* jugó este papel: el de proveer una referencia común a la comprensión práctica del cambio social. Actualmente, el concepto de *modernización* ha perdido su connotación práctica, en términos de un proceso de maximización de la funcionalidad de las estructuras políticas, sociales y económicas, que, por la vía de la planificación y el control técnico, es capaz de impulsar la democratización social y política, la participación masiva junto al crecimiento económico, la integración asociada a la movilización. No hay perspectiva teórica ni política que aspire hoy a proyectar tal síntesis de los ámbitos normativo y técnico de la vida social, de manera que pareciera que ambos polos, el de la integración y el del crecimiento, el del mundo de la vida y el del sistema, corren por carriles paralelos.¹

Un excelente punto de entrada para comprender este “espíritu modernizador” está en la experiencia de la Reforma Universitaria llevada a cabo a partir de 1967 en varias universidades del país, y que culminó en la Universidad de Chile. La Reforma constituye una respuesta a las necesidades de cambio planteadas en la Universidad, de tal suerte que fueran superados los enclaves tradicionales en su organización, se pudieran introducir mayores niveles de eficiencia en la gestión institucional, se construyera un sistema de coordinación o planificación nacional de la educación terciaria, junto a una ampliación de la participación de los sectores medios, obreros y campesinos en el acceso a la educación superior. Nadie ponía en duda la necesidad de adecuar

¹ Para una discusión en este sentido véase el libro de Alain Touraine: *¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

la estructura de la Universidad a los requerimientos funcionales de la sociedad. Una sociedad sometida a la irrupción de masas con demandas de participación y acceso a la distribución de los beneficios producción colectiva, debía acompañarse de un conjunto de universidades modernas, que contribuyeran, con conocimientos y técnicas, a que las transformaciones en curso se aceleren y orienten a formas más justas y adecuadas. Lo notable del proceso de reforma universitaria es que, junto a los intentos de la universidad por dar respuesta a las demandas abiertas por el proceso de modernización de la sociedad chilena, el trabajo de reingeniería organizacional interna se combina con la demanda del movimiento estudiantil por mayor participación, democratización de la gestión y cogobierno. En otras palabras, la modernización de la organización del sistema de educación superior en Chile, que aparecía como un cambio inevitable para adecuar el funcionamiento de la Universidad al ritmo de las transformaciones sociales en el país, se acompaña de la formación de actores políticos, donde el movimiento estudiantil pasa a ser el más relevante.² La Reforma Universitaria se constituye, entonces, como la puerta de acceso, el modo específico en que el movimiento social central de la sociedad chilena ingresa, con su proyecto modernizador y sus conflictos políticos, al ámbito de la educación superior.

Si planteo que el proyecto modernizador en Chile, que se extiende desde el quiebre del dominio oligárquico hasta la crisis política del gobierno de la Unidad Popular, aspira a sintetizar los aspectos técnicos y normativos del desarrollo social, es porque el modelo societal que de aquí emerge posee mediaciones políticas que aseguraron, en la medida de lo posible, que el crecimiento económico de asociara a difusión de sus beneficios, o que una gestión más eficiente de la universidad se combinara con una redistribución del poder político interno y con la democratización del ingreso de sectores populares a la educación superior. Es claro que el Estado benefactor apareció como una mediación política, incorporando a sectores sociales en su ámbito de representación, los cuales, a través de mecanismos de consenso, negociación, presión o abierto conflicto, institucionalizaban un modo específico de acceder a la distribución del producto social. Las demandas económicas y de bienestar se institucionalizaban como luchas políticas en el Estado. Del mismo modo, en la Universidad, las demandas de mayor eficiencia organizacional y de apertura a sectores sociales emergentes, toman cuerpo en mediaciones políticas, en presiones estudiantiles concretas que se institucionalizaron en la Reforma Universitaria.

Norbert Lechner,³ con respecto al tema de la modernización, sostiene que Chile parece sufrir una especie de desequilibrio entre lo político y lo económico. Durante el siglo XX hasta 1973 en Chile la institucionalidad política logró racionalizar la representación y participación social, resolviendo democráticamente los conflictos dentro

² Para un análisis del rol del movimiento estudiantil en el proceso de Reforma Universitaria véase el artículo de Tomás Vasconi e Inés Reca: "Movimiento estudiantil y crisis en la Universidad de Chile", publicado en la compilación del CESO de la Universidad de Chile, *Chile, hoy*, Santiago, Siglo XXI, 1970.

³ Véase Norbert Lechner: "Modernización y democratización: un dilema del desarrollo chileno"; en *Revista Estudios Públicos*, N° 70, Centro de Estudios Públicos, 1998.

de sus propios límites y asegurando una conducción legítima del desarrollo. Se trataba de un tipo de sociedad cuyo vínculo se aseguraba desde las determinaciones de una contradictoria voluntad política. Como ya he dicho, el proceso de modernización se convertía así en una referencia central del cambio social en virtud de las exigencias políticas de democratización social e integración. No obstante, la madurez del esquema de representación y conducción política chocan con la precariedad del desarrollo económico. La historia es conocida, y las demandas por democratización social sobrepasaron al sistema político. Hoy en cambio, señala Lechner, el desequilibrio es el inverso. Frente a una abrumadora racionalización económica, que instala el espacio del mercado como determinante de las conductas, las preferencias y las expectativas de la gente, la política aparece como reactiva, anticuada y marginal. Es decir, si antes la racionalidad de la transformación política parecía ahogar toda reivindicación social, cultural o económica, hoy la política no tiene la capacidad de conducir las transformaciones sociales en curso. Hoy el mercado encapsula la promesa de la modernización, negando la política y sustituyendo la acción colectiva por la razón tecnocrática. La fuerza del mercado parece aplastar a cualquier otra dimensión de la sociedad, y Lechner tiene, entonces, la razón al sostener que existe un déficit político respecto al avance de las estructuras económicas.

El ejemplo de la Reforma Universitaria ha servido para ilustrar el modo en que el cambio social y las transformaciones técnicas experimentadas por la sociedad chilena adquirirían una orientación política a partir del movimiento modernizador. Este movimiento modernizador ingresa al ámbito de la universidad racionalizando el cambio, institucionalizando su conducción y promoviendo la adecuación organizacional de la universidad a las demandas crecientes por incorporación de sectores populares a la educación. En efecto, entre 1967 y 1973, se vive una acelerada expansión de la matrícula universitaria, que va desde los 56 mil estudiantes del año 1967, a los 77 mil en 1970, culminando con 146 mil estudiantes en 1973. Este crecimiento se acompaña, además, de un incremento y rápida profesionalización del personal académico que empieza a estar compuesto por un número significativo de profesores de jornada completa, una proporción de los cuales tiene dedicación preferente a labores de investigación. Además se da un fuerte impulso a la diferenciación intrainstitucional mediante la adopción del modelo departamental de organización del trabajo académico.⁴

Hoy, en cambio, la matrícula de la educación superior chilena supera con creces los 146 mil estudiantes de 1973, alcanzando los 525 mil en el año 2003. Sin una presión política concreta a la democratización del acceso a la educación terciaria, asistimos a un crecimiento bastante notable de la matrícula. Sin demandas reales por participación y cogobierno, las universidades parecen haber dado respuesta oportuna a las necesidades de acceso a la educación. El crecimiento anual de la cobertura de la educación superior se empina a un 7%. Ni la mente del mayor planificador puede haberse imaginado que la participación bruta de los estudiantes de educación supe-

⁴Véase José Joaquín Brünner, "Educación superior en Chile: entre el Estado, el mercado y los intereses académicos", Documento de trabajo de la FLACSO, N° 357, Santiago, 1987.

rior iba a llegar a un 31,5% dentro de la población de jóvenes chilenos entre 18 y 24 años.⁵ De hecho, todo este crecimiento de la oferta de educación superior ha desplegado sus consecuencias fuera de contextos políticos de planificación, al margen de presiones políticas por apertura del acceso y fuera de un proyecto reflexivo que se haga cargo del sentido de la educación superior en el país.

La reflexión va más allá, entonces, de las necesidades de cobertura de la educación superior para las expectativas de formación de capital humano en el país, o de la organización interna de las propias instituciones de educación superior a partir de la cual se lleva a cabo todo este proceso expansivo. Si bien estas son consideraciones fundamentales, la reflexión principal de este ensayo se orienta a encontrar la vinculación entre educación superior y desarrollo, de forma de acceder a una comprensión del rol de la Universidad y su contribución al bienestar colectivo. Efectivamente, la pregunta por el sentido político de la educación superior cobra relevancia cuando ésta se ve privada de una proyección práctica que oriente su actividad de modo expreso a los fines del desarrollo nacional. La educación superior ha encontrado en el mercado un espacio para su crecimiento y adecuación funcional a las demandas por certificación, pero frente al rol activo y comprometido de las universidades latinoamericanas de los 60 y 70, hoy persiste un vacío en el modelo actual de universidad, sin que éstas alcancen una autocomprensión de su misión y proyecto respecto del desarrollo nacional.

La tesis de esta primera parte consiste en vincular la descomposición del movimiento social central de la sociedad industrial en Chile, entendido aquí bajo la denominación de movimiento modernizador, a partir de la erosión del proyecto político asumido por la Universidad. La sociedad chilena ha estado sometida a una transición en los modos de organización de sus estructuras funcionales y de acción política. El mercado ha reemplazado a la acción colectiva en la regulación y conducción del progreso, y se ha asociado a la representación democrática para dar cuenta de la pluralidad de sentido de la vida social. Empero, la sociedad en su conjunto carece hoy de un movimiento colectivo que se haga cargo, de modo reflexivo, de orientar normativamente el gran dinamismo social y la democracia ve restringida la capacidad política de conducir el desarrollo. En este contexto, la universidad parece haber perdido su papel en el desarrollo de la democracia y la utilización de los espacios disponibles para el pensamiento y la expresión crítica, dejando de desempeñar, al mismo tiempo, su función de canal decisivo para la modernización política y social.

¿Cómo explicar estas transformaciones sociales, que generan un contexto nuevo para la Universidad? Desde la dimensión de la innovación técnica hay una buena plataforma para entender el agotamiento del modelo societal organizado en torno a la producción industrial. La crisis de la sociedad industrial se suele explicar desde una obsolescencia de un modo de desarrollo en que las principales fuentes de productividad son el aumento cuantitativo de los factores de producción (trabajo, capital y

⁵ Fuente: "Proyecto SINAC. Calidad de la educación superior: un proyecto de ley fruto del trabajo colectivo". Documento de la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado, Ministerio de Educación de Chile.

recursos naturales), junto con el uso de nuevas fuentes de energía. El Estado, como gran empleador, no podía seguir manteniendo los niveles de productividad requeridos por las expectativas de redistribución y difusión del producto, que constituían la base de su legitimidad política y el sentido del cambio social como tal. Así, la crisis se explica a partir de la incapacidad del Estado industrial para satisfacer los requerimientos de productividad en el contexto de una transformación en el *modo de producir*. Las innovaciones tecnológicas nos abren a un nuevo modo de desarrollo en el que la principal fuente de productividad es la capacidad cualitativa para optimizar la combinación y el uso de los factores de producción basándose en el conocimiento y en la información.⁶

La información y el conocimiento, así como un elemento central en el modo de producir, plantean una superación de los horizontes de productividad instalados en la industrialización desde el Estado. El conocimiento e información constituyen una fuerza productiva que, al parecer, en los últimos años ha alcanzado niveles insospechados de desarrollo. Lo que sería peculiar de este periodo, y que extrema el desarrollo las ciencias, sobretodo de la tecnología aplicada, es el hecho que el conocimiento se constituye como motor o *driver* del desarrollo, de tal suerte que pareciera ser que hoy el crecimiento económico es más una cuestión de acumulación de conocimiento que de capital⁷ y es visto como la principal fuente de creación de ventajas comparativas y valor agregado en la economías industriales avanzadas. Asimismo, la acumulación de conocimiento puede ser considerada como el principal componente que diferencia regiones y países en términos de posiciones en la economía mundial y niveles de dependencia tecnológica.

Esta acumulación de conocimientos, manejo de informaciones, transferencia de tecnologías y producción de capital con un uso intensivo del saber, como está planteado más arriba, supera, en su momento, las fronteras institucionales de Estado. Ahora es el mercado el cual lidera, al margen de orientaciones políticas, del despliegue productivo de este capitalismo de índole *informativa*, si se permite esta expresión. El mercado expande conocimientos, al mismo ritmo que desarrolla el área de servicios por sobre la producción industrial y la extracción de materias primas. En otras palabras, el sector terciario de la economía resulta ser el más productivo, mientras que el primario y el secundario empujan al capital humano a especializarse en un sector de baja productividad y bajo valor agregado. El sector terciario del empleo en Chile es el de mayor dinamismo y crecimiento, alcanzando una tasa del 7%, la más elevada de la década de los noventa.⁸

Con respecto a este aumento del área de servicios, que tanto en su versión formal como informal sigue creciendo al ritmo que el empleo industrial sigue reduciéndose,

⁶ Para una análisis más profundo de la idea de una transición social basada en la dinámica de las innovaciones tecnológicas en la producción, véase Manuel Castells, *La era de la información*, tres tomos, Madrid, Alianza Editorial, 1997.

⁷ Véase el artículo de Jamil Salmi, "Tertiary education in the twenty-first century: challenges and opportunities", Documento de trabajo del Banco Mundial.

⁸ Cecilia Montero y Pablo Morris, *El impacto de la globalización en los mercados laborales*, Santiago, Editorial Prosur, 2001.

sostengo que se establece una relación de causalidad adecuada con respecto al aumento de la matrícula de la educación superior. No es que la expansión del sector terciario motive primero una demanda creciente de ingreso a la educación superior a la cual deban responder las universidades, ni que las universidades en primer lugar capaciten al personal que va a impulsar el desarrollo del sector servicios, sino más bien, ambos sucesos van de la mano y se retroalimentan mutuamente. Aún más, el propio sistema de educación superior, a escala global, va a formar parte del creciente sector terciario, que el mismo alimenta con insumos de conocimientos y técnicas. Para la mayor economía del mundo, Estados Unidos, el sector servicios representa el 80% del producto total, dentro del cual los servicios educativos ocupan actualmente el quinto lugar de la totalidad del comercio de servicios. “Por lo demás, si EE.UU. contara con mejor información acerca de los lugares precisos del mundo donde sus instituciones descentralizadas están proporcionando servicios educativos, es muy posible que éstos ocupasen el tercer lugar. La educación superior, para sorpresa de muchos, se han convertido en un negocio de amplias proporciones mundiales (...) En gran medida, esto se debe a la necesidad de acceso en países que no tienen la capacidad de cubrir el costo de su sistema de educación superior con fondos públicos solamente”.⁹ ¿Resulta extraño entonces, que en el paquete de reformas asociadas a la constitución del ALCA se establezca liberalizar las áreas de pensiones, servicios educativos y sanitarios, removiendo las barreras que existen dentro de la administración estatal?

Finalmente, para cerrar esta primera parte con una reflexión, me gustaría retomar el ejemplo de la Reforma Universitaria en Chile, que, como incorporación del cambio social mediante la acción política al interior de la propia universidad, promueve la democratización en el ingreso a actores sociales emergentes en el escenario político del Estado. Bueno, las clases medias a esas alturas ya llevaban una trayectoria importante en el Estado, pero además de ellas irrumpen los sectores obreros y campesinos. La Universidad tenía que adecuarse a la presión de estos actores por adquirir un protagonismo en la esfera pública y ejercer sus reivindicaciones materiales. Posterior a esta Reforma Universitaria, en Chile se impulsa la liberalización del mercado de la educación superior, la que implica un segundo ciclo en la ampliación de la cobertura de la educación superior. La diferencia radica, como es lógico, en que en este segundo proceso expansivo, las demandas por ingreso a la Universidad no se canalizan a través de las mediaciones políticas del partido y del Estado, y la democratización del acceso a la educación superior no se refiere a actores, portadores de un proyecto particular con reivindicaciones particulares en el contexto de la modernización general de las esferas de la sociedad. En vez de eso, la presión por el acceso a la educación superior se ejerce desde el mercado, con una demanda particular que puede ser leída como precio, o entrada de recursos, de tal manera que la ampliación de la cobertura responde a mecanismos sistémicos al no estar referida a actores sino, más bien, a individuos.

⁹ Marjorie Peace Lenn, “La globalización de la educación superior: temas transnacionales de acceso, movilidad y calidad”, en compilado del VIII Seminario Internacional 2003, *Cruzando fronteras. Nuevos desafíos para la educación superior*, Santiago, Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP) y Consejo Superior de Educación (CSE), 2003, p. 24.

II

Las transformaciones sociales descritas en el apartado anterior han dado lugar a modificaciones importantes en el ámbito de la educación superior en Chile. Cambios en la organización productiva y la retirada de las estructuras y actores sociales que lideraban la expansión del proceso de modernización industrial desde el Estado en Chile, sitúan a la Educación superior frente a una demanda por calificación que ni aquí, ni en un buen número de países en el mundo, es asumida completamente por los Estados. Se ha planteado a este respecto que ningún país tiene los medios para educar a todos los que deberían o desean ser educados, de tal modo que no parece ser posible que el incremento de la matrícula, como resultado de la masificación de la educación superior, fuera cubierto por el Estado, “cuyo PIB crecía, pero a tasas menores”.¹⁰ De todos modos, esta aseveración no es en su totalidad aplicable a la experiencia nacional.

En este nuevo contexto se plantea un nuevo rol para la Universidad, cuestión que, para los sociólogos de la educación, resulta tener una gran importancia teórica. En primer lugar, les interesa dilucidar si acaso las transformaciones en la educación superior, o más específico, dentro de la estructura de la universidad, responden a elementos endógenos, exógenos o a una combinación de ambos. La primera perspectiva, la versión que pone a los gatillos del cambio dentro de la propia universidad, se emparenta con una perspectiva de análisis organizacional. Aquí las modificaciones en la estructura de la universidad provienen de reacomodos en la organización de las comunidades científicas, las que a su vez se explican, siguiendo el pensamiento de Kuhn acerca de las “Revoluciones Científicas”,¹¹ por cambios en la disposición del conocimiento. En efecto, se dirá desde este enfoque, que nuevos descubrimientos científicos inducen una reorganización en la división del trabajo científico y en la relación entre las disciplinas. La universidad aparece como un espacio de constante innovación endógena en la producción del conocimiento.¹² Por otro lado, el segundo enfoque, el de las transformaciones exógenas, se basa en los elementos del análisis histórico estructural. Se trata de una perspectiva diacrónica, que enfatiza en el papel de los actores externos a las universidades y la relevancia de los procesos macro, el poder, el sistema de relaciones sociales, en la transformación de la organización de la educación superior. El análisis realizado hasta ahora en este texto prioriza la segunda perspectiva a pesar de la primera. No obstante, y como tercer perspectiva de análisis, la sociología de la educación debería avanzar en la implementación de un tipo de análisis mixto, que se

¹⁰ Claudio Rama, “La educación transnacional. El tercer shock en la educación superior en América Latina”, en compilado del VIII Seminario Internacional 2003, *Cruzando fronteras. Nuevos desafíos para la educación superior*, Santiago, Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP) y Consejo Superior de Educación (CSE), 2003, p. 86.

¹¹ Véase Thomas Kuhn, *La estructura de las revoluciones científicas*, Santiago, Fondo de Cultura Económica, 1996.

¹² El exponente de esta idea de la innovación endógena como palanca de cambio en la organización sincrónica de las universidades es Burton Clark, referencia principal en el análisis organizacional de los sistemas de educación superior.

preocupará de dar cuenta de los mecanismos mediante los cuales las exigencias o demandas impuestas por determinadas relaciones sociales, de conflicto y cooperación, externas al sistema de educación superior reciben una respuesta específica desde las determinaciones estructurales de las instituciones de educación superior. Pese a que las circunstancias externas a las propias instituciones de educación superior siguen recibiendo un tratamiento privilegiado en el análisis de las transformaciones, como motor del cambio, importa concentrarse en los mecanismos de coordinación dentro/fuera¹³ que, desde lógicas políticas, económicas o corporativas, determinan el tipo de respuesta y el estilo de transformación de los sistemas de educación superior respecto del contexto social en que participan.

La tensión principal que ha caracterizado a la evolución del sistema de educación superior en Chile es, para este último periodo expansivo, el choque que se produce entre la calidad de la educación impartida en la universidad, que coincide en general con lo expresado en los intereses académicos, con la función de “agencia social” que progresivamente ha venido adquiriendo conforme masivamente se incrementan las demandas por capacitación. La universidad, como empresa intelectual, se ha visto convertida en una agencia de movilidad social, lo que eventualmente aparece como un alejamiento de sus “fines propios”. Para Claudio Bonvecchio¹⁴ el ideal de universidad ha desaparecido en la práctica, mientras que sobrevive, desdibujado, en las intenciones propias de la retórica académica. La imagen de la universidad como el gran templo laico de la cultura queda sustituido por su función de “asistencia social” de masas. La universidad queda reducida al rol de “fábrica” de estudiantes, de graduados, de administradores o de desocupados, donde el estudio, la formación y el ansia por conocer la realidad se trastocan en capacitación profesional. El papel de la Universidad, pareciera ser el de proveer a la sociedad de fuerza trabajo capacitada, producto que, en el mejor de los casos, logra ser absorbido en el mercado laboral. En este contexto la universidad se erige como un bazar de conocimientos, un emporio en el que cada uno de los estudiantes asiste para llevar lo que le sirve. La universidad es hoy, para Bonvecchio, el bazar de una sociedad reducida a un mercado.

La universidad es y ha sido una importante puerta de acceso para ingresar a las élites y, crecientemente, para el desempeño de funciones políticas y tecnocráticas en el aparato del Estado, las empresas y demás instituciones centrales de la sociedad. Este principio explica el despliegue de un tipo masificación de la educación superior que, en respuesta a las demandas de capacitación y certificación profesional, pareciera poner trabas a la excelencia que la universidad persigue en el logro de sus objetivos y en la formación de los recursos humanos de alta calidad. Pero vamos por partes: en primer lugar, la concentración de las funciones de la universidad en la capacitación de la fuerza de trabajo implica que sus otras funciones, la investigación y la extensión, se ven postergadas. En efecto, en América Latina el crecimiento en la oferta de institu-

¹³ Aporte de José Joaquín Brünner a la discusión. Véase “Notas para una teoría del cambio en los sistemas de educación superior”, Documento de trabajo de la FLACSO, número 381, Santiago 1988.

¹⁴ Claudio Bonvecchio (ed.), *El mito de la universidad*, México, Siglo XXI, 1997.

ciones de educación superior, que han pasado de 75 universidades y solo un puñado de institutos en 1950 a más de 5 mil instituciones de educación superior, incluyendo alrededor de 900 universidades, se ha concentrado fundamentalmente en el rol de la docencia. Para Brünner,¹⁵ la tradicional definición de la universidad como una entidad que realiza inseparablemente docencia e investigación perdió vigencia en América Latina. Del total de instituciones de educación superior existentes en la región, una fracción no superior al 3% podría corresponder a esa definición tradicional. En cambio, las demás instituciones, más de un 90% son puramente docentes. Este déficit en investigación ubica a las universidades de la región en una posición marginal respecto a la producción mundial de conocimientos. En datos, la participación de Chile en la producción de conocimiento científico-técnico en el mundo, medido como porcentaje de participación mundial en artículos citados internacionalmente, se mueve entre 0,07% en 1994 a 0,09% en 1999, mientras que Finlandia en 1999 exhibía una participación del 0,75%, España del 1,62% o Corea del 0,41%. En Chile la producción de artículos científicos alcanza el valor de 95 por cada millón de habitantes, mientras que en Finlandia son 737,43, en Holanda 684,75 o en Irlanda 343,59.¹⁶

La extensión tampoco se constituye como un área potente en nuestras universidades, cuando sus vínculos con la comunidad, con la empresa o con el resto de la sociedad son precarios. Por ejemplo, una función clásica de la universidad, sobre todo en el contexto del desarrollismo, ha sido la discusión y la generación de diagnósticos acerca de las coordenadas económicas, políticas y sociales para la comprensión del mundo contemporáneo y sus dinámicas de transformación. Actualmente esta función de conciencia crítica del desarrollo social está siendo desempeñada por organismos internacionales como la CEPAL, el Banco Mundial, el PNUD o centros de estudios a nivel nacional. La universidad ha dejado un vacío en el foro público y la discusión intelectual. Por otro lado la vinculación entre universidad y empresa es bastante pobre, tanto porque el nivel de transferencia tecnológica que se realiza desde la universidad para aplicaciones productivas es bajo, como porque la inversión de las empresas en nacionales en I & D (Investigación y desarrollo) es extremadamente reducida. Asimismo, tengo la impresión, que la relación entre la universidad y las necesidades de sectores locales o comunales, no han derivado en un trabajo conjunto que vaya más allá de la asistencia médica, los trabajos voluntarios, los convenios de prácticas profesionales o de prestación de servicios.

En consecuencia, cuando la contribución de la universidad al desarrollo social ha transitado desde la integración social a través de la internalización de valores, la construcción de la ciudadanía a partir del sentimiento de nación (formación de una identidad colectiva), la generación de una infraestructura de conocimiento de base y aplicado, el desarrollo de disciplinas científicas, la difusión de la cultura nacional, la asesoría sobre estrategias de intervención estatal o privadas, la consolidación de un pen-

¹⁵ José Joaquín Brünner, *Nuevas demandas y sus consecuencias para la educación en América Latina*, Santiago, Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA), 2003, p. 27.

¹⁶ José Joaquín Brünner y Gregory Elacqua, *Informe capital humano en Chile*, Santiago, Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez, 2003.

samiento de vanguardia, crítico y foro de debate, la formación de competencias argumentativas en los jóvenes y la capacitación profesional, actualmente las universidades en Chile se adecuan con mayor fluidez a esta última función. La capacitación profesional, y la demanda por capacitación, constituyen hoy el principal factor externo que determina la evolución y crecimiento del sistema de educación superior en Chile. Este escenario nos plantea el primer modo de acceder al problema de la calidad en la educación superior en Chile, al mismo tiempo que nos alejamos aún más del primer enfoque descrito arriba acerca de la transformación de los sistemas de educación superior, que sugiere que la investigación y la generación de nuevos conocimientos reorganizan y eventualmente expanden las fronteras de innovación, pensamiento y formación de profesionales y especialistas en las universidades.

Retomando la discusión abierta en el apartado anterior, en el Chile actual no existe un proyecto político equiparable a aquel proyecto modernizador del periodo de la industrialización y la difusión urbana, que se haga cargo de vincular los procesos de crecimiento económico e incrementos en la productividad, por un lado, con la incorporación de actores sociales en el ámbito político y la apertura de canales de distribución del producto, por el otro. Así, frente a esta separación práctica entre el ámbito de la igualdad política respecto a las aspiraciones de equidad social, la educación superior adquiere hoy una posición especialmente estratégica en toda intención por impulsar un proceso de democratización social. El planteamiento principal es que en el estilo de desarrollo actual en Chile, donde el mercado emerge como un espacio fundamental de integración, los procesos de democratización política no se vinculan institucionalmente a procesos de democratización social y difusión del crecimiento económico. O por lo menos esta vinculación no es automática. La igualdad formal de los ciudadanos no va de la mano con una igualdad material en el acceso a los bienes sociales, culturales y económicos dispuestos por el mercado. Si en el modelo industrial de desarrollo en Chile el acceso al bienestar se jugaba en la arena política, hoy se consigue individualmente logrando la mejor inserción posible en el mercado laboral. Cuando el Estado en Chile está ocupado en asegurar una favorable inserción política y productiva en el proceso constante de mundialización económica, la sociedad nacional persigue sus intereses particulares y define una constelación de opciones privadas a través del espacio de integración abierto por el mercado. El posicionamiento en el mercado, por la vía del empleo y el consumo, constituye el principal modo de integrarse individualmente en la sociedad, y satisfacerse de los beneficios de esta pertenencia. Desde luego, la integración a través del mercado no asegura la participación de todos, y frente a las desigualdades que se constatan en su seno, la igualdad formal de la representación democrática corre el riesgo de quedar en ridículo. De este modo, hoy, quizás como nunca antes, la educación se erige como una estrategia que favorece la inserción de los individuos en el mercado, amplía las expectativas de promoción de la equidad, y sirve de catalizadora de la democratización social. En otras palabras, en tiempos en que la democratización social, en tanto distribución de recursos, no se asocia linealmente a la democratización política, entendida como igualdad y capacidad de representación, la educación se constituye como una mediación concreta que promete equidad en el acceso a los beneficios del desarrollo económico, lo que re-

dunda en legitimidad política para la democracia formal. La democracia política no sobrevive mucho tiempo sin equidad, o, más bien, los consensos políticos no se sostienen prolongadamente sin una razonable difusión del crecimiento, de manera que la importancia de la educación y capacitación masiva proviene de la necesidad de asegurar una integración de los individuos en la vida económica, por un lado, y un eficaz mantenimiento de la estabilidad y la legitimidad políticas, por el otro. Ahora bien, hay otros, más optimistas, que ven en la educación un efecto o producto positivo que en sí mismo conjuga “sujetos capaces de lograr una inserción oportuna en los intensos procesos de cambio productivo, capaces de dialogar activamente en espacios de decisión y de ejercer sus derechos políticos en una democracia participativa”.¹⁷

Está claro, entonces, que pese a las expectativas puestas en el efecto democratizante de la educación superior, y que incluso ha dado pie a una serie de iniciativas de alta prioridad política para muchos Estados en la región (después que la década de los noventa se concentró fundamentalmente en fortalecer a la educación primaria y secundaria), se constata una merma en las funciones clásicas atribuidas a la universidad, que hoy se ve restringida a su dimensión docente y formadora de profesionales. Ahora bien, esta focalización de actividades da cuenta del modo en que las instituciones de educación superior han respondido a un vertiginoso crecimiento de la matrícula en todo el mundo. El número de adultos con estudios superiores aumentó a escala global en un factor de 2,5 entre 1975 y 1999, y la matrícula total creció de 28 millones en 1980 a cerca de 47 millones en 1995.¹⁸ Se estima, que para el año 2025, el número de alumnos será de 159 millones.¹⁹

Este crecimiento de la educación superior ha sido, por cierto, mucho mayor que el que se puede evidenciar en los niveles primarios y secundarios. Pero de todas formas, hay que considerar que estos datos no reflejan la disparidad existente entre los países latinoamericanos y los países desarrollados. Los datos del Informe Mundial sobre Educación 1998 de la UNESCO²⁰ indican que la brecha existente entre estos países en términos de la tasa bruta de escolarización en el nivel de la educación superior se ha multiplicado en los últimos años. En 1985 los países desarrollados exhibían una tasa bruta de escolarización en educación superior del 39,5% y los países latinoamericanos lo hacían en un 15,8%, mientras que en 1995 el primer grupo salta a una tasa de 59,5% y Latinoamérica se queda en un 17,3%. En efecto, entre los años 1985 y

¹⁷ Ernesto Ottone, “El papel de la educación frente a las nuevas condiciones de productividad y competitividad”, en publicación de la Organización de Estados Iberoamericanos, *Las transformaciones educativas en Iberoamérica. Tres desafíos: Democracia, desarrollo e integración*, Buenos Aires, Editorial Troquel, 1998, p. 134.

¹⁸ M. J. Lemaitre: “La Calidad Colonizada”, publicado en la revista *Quality in Higher Education*, Volumen 8, de abril de 2002, con el título de “Quality as politics”. Datos tomados del estudio del Banco Mundial: “Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise”, Washington D.C., 2000.

¹⁹ Marjorie Peace Lenn, *op. cit.*

²⁰ Citado a través del artículo de Jorge Brovetto: “La educación superior en Ibero América: crisis, debates, realidad y transformaciones en la última década del siglo XX”, publicado en la *Revista Ibero americana de Educación*, N° 21, septiembre de 1999.

1997 la tasa de crecimiento anual de la matrícula de la educación terciaria crecía en América Latina a un valor de 3,6%, mientras que los países de la OECD exhibían una tasa de crecimiento anual del orden del 21,8%.

Aún cuando estos datos acerca del crecimiento de la matrícula de la educación terciaria en la región nos ponen en una desventajosa relación con los países desarrollados, la evolución general del sistema en América Latina tiene peculiaridades interesantes. En la región para dar respuesta a una demanda –creciente pero comparativamente pequeña– por ingresar a la educación superior, se ha tenido que transformar la organización del sistema en su totalidad. Desde luego este proceso de reacomodo también se ha llevado a cabo en casi todo el mundo. Con diferentes ritmos según cada país, todos han entrado en un proceso de diferenciación institucional, con la apertura de instituciones privadas de educación superior, que han desempeñado en áreas de formación profesional universitaria, no universitaria y de técnicos. Además las instituciones públicas de educación superior han tenido que asegurarse nuevas fuentes de financiamiento no tradicional, ya sea en el sector público o privado, generalmente bajo la figura de las prestaciones de servicios. Lo interesante es que cuando nuestra región exhibe una de las tasas de crecimiento de la matrícula en educación terciaria más bajas del mundo, la respuesta del sector privado ha sido asombrosa. En América Latina la educación superior privada, se ha hecho cargo de alrededor de un 51% de la matrícula total regional, lo que alcanza, en el año 2000, a 11,5 millones de alumnos. Este porcentaje de participación de la oferta privada en el mercado de la educación terciaria latinoamericana constituye una proporción mayor que la de la mayor parte de las regiones del mundo.²¹ En consecuencia, la ampliada privatización de la educación superior en América Latina no parece corresponder a una respuesta sistémica a las demandas por cobertura, sino que, frente a un crecimiento precario de la matrícula en la región con relación al ritmo mundial de crecimiento, el proceso de privatización de la educación superior se explica en virtud de una decisión política más que como el complemento necesario a un sistema público sobrepasado. De hecho, en Chile, donde la tasa de crecimiento anual de la cobertura de la educación superior se empina por sobre el promedio latinoamericano, el Estado ha ejercido un control político sobre los intereses de los académicos para exponer al sistema nacional de educación superior a la influencia de los mercados y sus supuestas exigencias de competencia, racionalización, mayor productividad y ajuste a las “demandas reales” de la sociedad. Aún más, en Chile el gobierno militar actuó como si interpretara, expresara y encarnara los movimientos del mercado –de demandas estudiantiles y ocupacionales de profesiones– obligando a las universidades públicas a limitar la oferta de vacantes y a congelar su crecimiento. Apoyó esta política, adicionalmente, mediante un uso menos benevolente de los recursos, reduciendo gradualmente el presupuesto de las instituciones universitarias y desregulando, al mismo tiempo, el con-

²¹ Claudio de Moura Castro y Daniel C. Levy: “Educación superior en América Latina y el Caribe. Una propuesta estratégica”, mimeo, 1996.

junto del sistema, para abrir la posibilidad de que nuevas instituciones privadas puedan acceder al mercado de la enseñanza superior.²²

El escenario de una educación superior mercantilizada aparece como una novedad. En Chile por cierto que existían universidades privadas al lado de las públicas, pero el Estado las trataba como iguales, y ambas recibían financiamiento estatal.²³ Hoy existen instituciones privadas que la mayor parte de su financiamiento la obtienen íntegramente en el mercado. Esto trae como consecuencia un incremento importante en los costos de la matrícula, lo que en el contexto de países con alta desigualdad social no deja de ser un hecho crucial. Asistimos, efectivamente, a una segunda gran transformación o *shock*²⁴ en el sistema regional de educación superior. El primer proceso de transformación se dio en la superación del modelo de universidad de élite del siglo XIX, comenzando por la Reforma de la Universidad de Córdoba en 1918, para culminar con los simultáneos procesos de reformas universitarias desarrollados a finales de los años sesenta en casi todas las grandes universidades de América Latina, con el propósito de democratizar el acceso a la educación superior y darle una coherencia y proyecto a un modelo masivo de universidad. El segundo *shock* consiste entonces en la privatización creciente de la educación superior, que, aún cuando en su origen está el impulso de una decisión política e intervención estatal por desregular el mercado de la educación superior, en sus consecuencias constituyen un sistema que posee sus propios mecanismos para asegurar una oferta sostenida y generar intercambios de capacitación por dinero. La educación pasa a constituirse como un negocio, uno muy bien vendido, haciéndose de su propio mercado. El *shock* consiste, entonces, en la inducción política de mercados que incentivan la creación de instituciones de educación superior suficientemente competitivas.

En concreto, estas orientaciones políticas repercuten en una directa reducción de los recursos disponibles para las universidades públicas, las cuales en general, han seguido siendo las que ofertan una educación de mejor calidad. Entonces, si con la imagen de una universidad concentrada exclusivamente en su función docente teníamos un primer modo de acceder al problema de la calidad en la educación superior en Chile, la constatación de que las universidades públicas, en un contexto de matrícula creciente, han reducido sus ingresos implica un segundo modo de acceder este problema. Las universidades en Chile se han visto obligadas a hacer más con menos.²⁵

En este estado de cosas, las universidades han tenido que autofinanciar gran parte

²² Para un análisis más en detalle de este último punto véase José Joaquín Brünner, "Educación superior en Chile: entre el Estado, el mercado y los intereses académicos", Santiago, Documento de trabajo de la FLACSO, N° 357, 1987.

²³ Véase José Joaquín Brünner, *Informe sobre la educación superior en Chile*, Santiago, FLACSO, 1986.

²⁴ Perspectiva de la interpretación de Claudio Rama acerca de la evolución de la educación terciaria en América Latina.

²⁵ María José Lemaitre y Gonzalo Zapata, "Antecedentes, situación actual y perspectivas de la evaluación y acreditación de la educación superior en Chile", en *Revista Políticas Públicas*, "Demandas sociales y gestión del conocimiento", Santiago, Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA), 2003.

de sus gastos de operación mediante el cobro de aranceles. Ahora, la educación superior se paga fundamentalmente mediante la inversión privada. Chile es uno de los países donde la educación superior se financia con mayor cantidad de recursos provenientes de las familias. El esfuerzo público para solventar la educación superior llega al 22,8%, mientras que el esfuerzo privado llega al 77,2%, con una proporción del 6,3% de inversión privada subsidiada por el Estado. En Argentina, por ejemplo, los datos son casi inversos, donde el Estado financia un 67,4% y las familias y estudiantes lo hacen en un 32,6%. Y en Finlandia, recurrente ejemplo de un desarrollo social basado en la educación e inversión tecnológica, el gasto público en educación superior llega la 97,4% y el privado es de 2,6%.²⁶

Respecto de lo anterior, se argumenta que los sueldos de quienes han egresado del sistema nacional de educación superior son más elevados, de manera que constituyen una recompensa adecuada para la inversión individual en educación, y resulta, al mismo tiempo, un incentivo para la matrícula. La educación superior en Chile presta una alta rentabilidad privada, de manera que los profesionales adquieren mediante su certificación un poderoso distintivo en el mercado laboral, que les permite diferenciarse y ponerse por sobre de quienes no tienen esta certificación profesional. Por supuesto que el valor de este “premio” a la formación profesional puede explicarse no solo desde rentabilidad privada de un certificado, sino que también en virtud de una estructuración social que, de algún modo, tiende a la desigualdad con especial facilidad. Por este motivo, la educación no solo debe ser entendida desde la dimensión de la rentabilidad privada. Como se planteó más arriba, la educación superior tiene un efecto democratizador, en términos de favorecer, potencialmente, una distribución más equitativa del ingreso. Si la educación alcanza a una mayor proporción de la fuerza de trabajo, un mayor número de personas pueden acceder a un alza en sus ingresos. Entonces el enfoque da un giro desde la perspectiva de la rentabilidad privada de la educación superior a la perspectiva de la rentabilidad social. La rentabilidad social de la educación se verifica en el crecimiento económico, en la ampliación de los niveles de vida de la población, aspectos que exceden al interés privado por vender capacitación y acceder a una certificación profesional.

Ambas perspectivas, la de la rentabilidad privada y la de la rentabilidad social, refieren al valor de uso, a la utilidad que presta la educación superior, tanto para el individuo que quiere acceder a una capacitación válida para desempeñarse en el mercado laboral, como para el colectivo que a través de la profesionalización de su fuerza de trabajo logra elevar la productividad y mejorar la distribución del ingreso. Por cierto que la primera dimensión, la de la rentabilidad privada, es visible para el mercado, de modo que quien quiera acceder a la capacitación profesional debe pagar, para valorizar su propio desempeño en el mercado laboral. Sin embargo, la dimensión de la rentabilidad social no siempre es visible desde el mercado de la educación superior ni tampoco es traducible a un precio determinado, de modo que puede figurarse como una “externalidad positiva” de la educación, como su función social. Ahora bien, para

²⁶ Véase José Joaquín Brünner y Gregory Elacqua, *Informe capital humano en Chile*, *op. cit.*

quien produce educación superior dentro del mercado le interesa la rentabilidad privada de su producto más que la rentabilidad social. Después de todo es eso lo que se vende. En consecuencia, la educación superior también tiene un valor de cambio, un precio al cual determinado programa se transa en el mercado y para el cual habrán un número de interesados. El valor de cambio de la educación superior iguala la mercancía educación a cualquier otra mercancía, y el mercado de la educación superior a cualquier otro mercado. Desde la perspectiva de Marx, aunque las botas formen, en cierto modo, la base del progreso social y el dueño de la fábrica de botas, el capitalista, sea un hombre “progresivo como el que más”, no fabrica botas por el amor al arte de producir calzado. “En la producción de mercancías los valores de uso se producen pura y simplemente porque son y en cuanto son la encarnación material, el soporte del valor de cambio”.²⁷

Lo que me interesa plantear es que aún cuando la educación superior se ha organizado como un mercado, de modo que al final es un negocio y la capacitación profesional debe ser adquirida, de todas formas se han verificado, aunque tímidos, incrementos importantes en la cobertura. La educación, a través de su transacción a un determinado valor de cambio, ha llegado a sectores sociales que antes estaban fuera del sistema, quienes han accedido al valor de uso de la educación, a su rentabilidad privada. En términos agregados, aunque todavía es baja la proporción de la fuerza de trabajo nacional que está formada por profesionales y técnicos, alcanzado solo el 10%, existen implicancias positivas del aumento de la cobertura de la educación superior a la población, lo que hemos denominado la rentabilidad social de la educación. No obstante, y como reflexión de cierre de este apartado, es posible afirmar que el mercado de la educación superior, organizado para generar ingresos que mantengan a las universidades, es decir, orientado hacia el valor de cambio, se ha desacoplado, a menudo, de la utilidad, tanto privada como social de la educación. Existe un desajuste entre el valor de cambio de la educación superior y su valor de uso, que se expresa cuando la relación entre la oferta de vacantes y la demanda por calificación se halla dislocada. Los procesos de diferenciación que se han producido al interior del sistema de educación superior no han tenido, en todos los casos, demasiado que ver con las demandas del mercado ocupacional de profesionales y técnicos. Esta reflexión constituye la tercera entrada al problema de la calidad en la educación superior en Chile.

III

Quizás una de las dimensiones institucionales de la sociedad posindustrial, o de su proyecto, sea la de organizar la distribución social del conocimiento a través del mercado, lo que implica que la capacitación impartida en la educación superior se orienta según las señales emitidas por el mercado, los precios, los cuales dan cuenta de demandas e intereses, de necesidades y utilidades. Hemos visto que la mercantilización de la educación superior, un proceso que se ha desarrollado a partir de decisiones

²⁷ Carlos Marx, *El Capital*, Tomo I, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 138.

políticas, se explica fundamentalmente como respuesta a una demanda creciente por capacitación profesional, que, por cierto, se traduce a precio y genera mercado. El modo en que esta creciente demanda ha sido satisfecha, tanto en América Latina como en Chile, ha generado una oferta extendida y diversificada de instituciones privadas de educación superior a lado de instituciones públicas que han tenido que ofertar sus servicios siguiendo, del mismo modo que las privadas, una lógica de mercado. Este escenario se ha acompañado de una serie de imperfecciones en el mismo mercado de la educación superior, desajustes de largo, mediano plazo y corto plazo, que, en reiteradas ocasiones, han requerido de intervenciones de Estado, las cuales han servido solo para asegurar equilibrios de corto plazo.

En el apartado anterior se describieron tres modos de acceder al problema de la calidad en la educación supieron en Chile: el primero se refiere a la concentración de la oferta de instituciones de educación superior en una función básicamente docente, que pospone el desarrollo de las labores de investigación y extensión tradicionalmente adscritas al rol clásico de universidad. Esta amenaza a la calidad se plantea como la asignación del papel de agencia de promoción social a las universidades, las cuales terminan por concentrar sus energías en capacitar a individuos que buscan mejorar su posicionamiento en el mercado laboral, de tal suerte que se descuida el desarrollo de investigaciones básicas y aplicadas y la consolidación de vínculos de trabajo y cooperación con el entorno social a las propias instituciones.

El segundo modo de acceder al problema de la calidad es revisando el efecto de la reducción del aporte fiscal a las universidades públicas, las cuales, con presupuestos reducidos han tenido que hacerse cargo de un aumento sostenido de la matrícula, situación que presiona a una reducción de la calidad de los programas impartidos y el recorte de asignaturas. Esto se ha acompañado, de una merma en las condiciones de trabajo y remuneraciones de los académicos, reduciéndose, además, el número de jornadas completas y la disponibilidad de recursos humanos concentrados en tareas de investigación.

Por último, el tercer modo de acceder al problema de la educación superior en Chile, se refiere al desacople, dentro del mercado de la educación, entre la oferta de programas y la demanda de profesionales por parte del mercado laboral. Las instituciones de educación superior venden capacitación, la cual termina por prestar una utilidad inferior a la esperada por parte de los egresados del sistema, de modo que no se adecua, por una parte, a las expectativas de rentabilidad privada, ni, por la otra, a los requerimientos de rentabilidad social. En la discusión teórica se ha presentado este desacople como la separación entre el valor de cambio y el valor de uso de la mercancía educación. Conviene seguir profundizando en este enfoque.

Todo mercado se constituye como tal en virtud del valor de cambio de las mercancías que dentro de su espacio están a la venta. Independiente del contenido o calidad de tal o cual servicio, el valor de cambio nos informa acerca de las cantidades o magnitudes que definen una mercancía. En el caso de un servicio de educación, el valor de cambio es precio al cual determinado programa está puesto en el mercado, precio que lo hace comparable a otro servicio que pueda ser sustituto. Por otro lado tenemos el valor de uso de la educación, que nos remite directamente a sus dimensio-

nes cualitativas, a la calidad, el contenido, la utilidad que presta este producto para quien lo adquiere.

El juicio se traslada en este punto desde el precio y la ganancia hacia la necesidad y la calidad. El paso desde la dimensión formal del valor de cambio a la dimensión material del valor de uso no es casualidad, y la tradición de la sociología clásica se ha hecho cargo de esta distinción para dar cuenta de una de las tensiones fundamentales de la sociedad moderna. La racionalidad del mercado, la orientación a la generación de ganancia, a la valorización del capital, se superpone a los intereses reales que la sociedad expresa con respecto a las mercancías producidas. La racionalidad de la producción en el mercado choca con la irracionalidad de los fines sociales atribuidos a esta producción. El mercado, en efecto, sabe mucho de cómo producir, pero sabe poco de qué producir, o para qué producir. Al final la crisis se plantea como la de un mercado autorregulado que, aún cuando pueda llegar a ser muy eficiente en la gestión de los procesos productivos, en el uso de nuevas tecnologías y en la asignación de los recursos a las partes que intervienen en todo el proceso, produce mercancías que no expresan el interés social. A la inversa, el mercado de la educación puede dejar de generar programas o servicios que no se expresan como precio en el mercado, o por lo menos no lo hacen como un precio que sostenga todo el despliegue productivo, aún cuando detrás de esa precaria demanda de mercado se esconda un inmenso interés social. Para la sociología, escenarios de este tipo exigen que una regulación o control reflexivo se haga cargo de representar el interés social frente a la lógica autorreferencial del mercado. En otras palabras, cuando la desregulación del mercado genera su desacople con respecto al interés social, urge introducir algún tipo de regulación política que se oriente al valor de uso, a expresar la voluntad general, a dar cuenta de las necesidades sociales que han sido pospuestas. Para Jürgen Habermas, la sociedad vista desde el sentido normativo, enfoca el problema de la satisfacción de las exigencias funcionales de la economía y la administración desde las limitantes planteadas por sus formas de integración social, ancladas en el mundo de la vida, mientras que, por otro lado, la dinámica capitalista, propia al sistema económico, solo puede preservarse en la medida en que el proceso de producción quede desacoplado de orientaciones hacia valores de uso. La idea de Habermas es, justamente, contener los impulsos del sistema económico al abrigo de las restricciones que tiende imponerle el mundo de la vida, el interés social discursivamente planteado.²⁸ Veamos como puede aplicarse un marco teórico de este tipo a la reflexión sobre el mercado de la educación superior.

El sistema de educación superior en América Latina durante los años noventa se vuelve totalmente heterogéneo, incontrolado y repetitivo. El sistema en su conjunto dependía del mercado, y sus dinámicas de innovación estaban sujetas, entonces, a operaciones de mercado. El crecimiento del sistema respondía a estímulos puramente coyunturales, sin que se asegure su desarrollo en aquellos ámbitos en que se requiere una programación de mayor aliento, inversiones a futuro y realizar apuestas difícilmente

²⁸ Véase Jürgen Habermas, *Teoría de la acción comunicativa. Tomo II. Crítica de la razón funcionalista*, Madrid, Editorial Taurus, 2001, especialmente las páginas 487 y 488.

calculables de acuerdo a criterios “puros” de mercado, en base a la rentabilidad descrita de los proyectos. La desregulación del mercado llevó a situaciones como la falsificación de certificaciones, la proliferación de instituciones que extendían sus rangos de operaciones en ámbitos a los cuales no eran aptas para desempeñarse, la apertura de carreras que no guardaban relación con los requerimientos del mercado laboral, la apertura de sedes de instituciones de educación superior que no cumplían con estándares mínimos de funcionamiento, y aún cuando se generaban equilibrios provisionales en el mercado de la educación superior, ya sean estos asegurados por un control político y se trate de ajustes de corto plazo, el sistema en su conjunto se acompañaba de deficiencias importantes, como el despilfarro, sobre todo de las instituciones privadas, en publicidad. Sin duda este último punto es uno de los más complicados desde mi perspectiva, porque incluso en un correcto funcionamiento de los mercados competitivos de la educación, los gastos en publicidad se siguen incrementado, al mismo tiempo que se reclama por más recursos para mantener al sistema en operación.

Por otra parte, en muchas universidades, el número de alumnos que se matricula en un curso es lo que define, en última instancia, si se dicta o no el curso en cuestión, sin que los contenidos sean un criterio esencial.²⁹ Lo transversal es que la orientación al mercado, a la generación de recursos o al valor de cambio en la educación superior se instala como una preocupación fundamental, generando una influencia importante en la toma de decisiones dentro de las propias instituciones, para la obtención de financiamiento externo.

Más allá de todas las implicancias que pueda tener este nuevo escenario de la educación superior, lo cierto es que se está constatando en la práctica una transición desde un modelo academicista de educación superior a otro operativo. El primer modelo, el académico, está anclado en un énfasis disciplinar, en el desarrollo del conocimiento en sus distintas áreas, en la importancia de la investigación básica, y vinculada a un sinnúmero de distintivos de prestigio definidos en la excelencia, en la alta cultura, y, en general, con una orientación de élite intelectual. Ya hemos visto como las implacables tendencias hacia la masificación de la educación superior han puesto en duda esta visión de la universidad, que hoy permanece como una dimensión retórica de la propia práctica académica. El modelo o visión operativa de universidad constituye una respuesta a la masificación de la educación superior, generando, a nivel interno del sistema, una estructura institucional diferenciada y funcional al crecimiento de la matrícula y los recursos disponibles, y, a nivel externo, produciendo un acercamiento a las demandas del mercado laboral de manera de juzgar el aporte social de la educación superior en términos de resultados o ajustes. “En esta perspectiva, el conocimiento se define básicamente como información o la capacidad de resolver problemas, los estudiantes son considerados ‘productos’ o, en el mejor de los casos, clientes; los académicos se vuelven profesores (o facilitadores) y la investigación suele asociarse a proyectos de desarrollo o investigación-acción, financiados frecuentemente por empresas que quieren mejorar su posición en el mercado”.³⁰

²⁹ María José Lemaitre, *La Calidad Colonizada*, *op. cit.*

³⁰ *Ibid.*

El modelo operativo de educación superior, en definitiva, transforma la estructura del conjunto del sistema, adecuando el comportamiento de las instituciones a la lógica de las empresas, que concurren al mercado para obtener financiamiento a cambio de un producto que sea valorado por este mismo mercado, como un intercambio. De alguna manera, los intereses de los académicos, quedan pospuestos por las preocupaciones del entorno, lo que, por ejemplo, se puede explicar bien en el énfasis que recibe actualmente las investigaciones aplicadas, vinculadas a un uso inmediato, por sobre las investigaciones básicas y disciplinares. Esto, a mi juicio, ha generado, de un modo acumulado, una sensación de malestar político dentro de los contingentes de académicos en las universidades.

En este contexto de transición, los mecanismos de control típicos del modelo académico, definidos desde la autonomía legal y práctica de las universidades, tales como la carrera académica, el ingreso de académicos por concurso público, la carrera funcionaria, la distribución del poder en la gestión institucional a través de formulas como el cogobierno, y toda la gama de mecanismos consensuales de aseguramiento de la calidad, pierden vigencia y ahí donde se pudiesen aplicar parecen no ser suficientes para atender las demandas del mercado. Se afirma, en este sentido, que este estilo de control, basado en la autonomía de la gestión universitaria no puede explicarse sin una fuerte vinculación al Estado como gran empleador, de modo que era éste quien absorbió la oferta de profesionales evacuada por las universidades. Por lo tanto, sin un rol activo del Estado en el aseguramiento del empleo de los egresados, el modelo de la universidad-empresa, en su contradictoria búsqueda de financiamiento y reconocimiento, carece de mecanismos de control efectivos que logren llenar el vacío dejado por la retirada del modelo académico de universidad y extiendan un puente con el mercado laboral, generando, en un contexto de desregulación de mercado de la educación superior, una serie de deficiencias, que ya se han descrito, relativas al énfasis del sistema por autofinanciarse y una baja preocupación por la calidad de la educación impartida.

En Chile el funcionamiento del sistema de educación superior no ha estado a la altura de las expectativas. Frente a las insuficiencias visibles en la aplicación del instrumento de regulación del Consejo Superior de Educación, está actualmente en discusión en el parlamento, luego de ser aprobado en primera instancia, un proyecto de ley que integra el rol del Consejo como un componente más dentro de un conjunto de cinco iniciativas orientadas a asegurar la calidad del sistema de educación superior en Chile. El proyecto se llama Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad (SINAC) y contempla, además del componente de licenciamiento (CSE), las funciones de acreditación de pregrado, postgrado e institucional, además de la constitución de un registro estandarizado de información sobre el sistema. El sentido del proyecto de ley consiste en ejercer el monitoreo de ciertas normas de calidad por parte de una institución pública, para el caso de la acreditación institucional y de postgrado, y de una pluralidad de agencias privadas, para el caso de la acreditación de pregrado, sobre las instituciones de educación superior que constituyen el sistema, asociado a la implementación de un dispositivo centralizado de información a los consumidores, acerca de las actividades de las instituciones de educación superior sometidas a la

observación, de manera de dar cuenta de los distintos niveles de calidad en un mercado con proveedores heterogéneos.

Aún cuando las universidades privadas en Chile han reclamado contra el proyecto SINAC, ya que consideran injustificado que el Estado establezca un mecanismo de regulación sobre la totalidad del sistema, el sentido de esta ley parte de la premisa de que la autorregulación no es suficiente, ya que si la calidad del producto depende de los intereses privados del proveedor, es probable que no se informe, cuando corresponda, de los diferentes niveles de calidad existentes en el mercado (problema de selección adversa), a la vez que no existen los incentivos suficientes para que las instituciones de educación superior provean el máximo de calidad del producto (problema de riesgo moral). Frente a estos argumentos, sectores que no están directamente involucrados con las universidades privadas de todas maneras se han manifestado en contra del proyecto, sosteniendo que la duplicación de mecanismos de regulación, uno radicado en las propias instituciones de educación superior, y otro en el Estado, no es necesaria. Lo más acertado, sostienen, es generar un sistema que provea la información relevante sobre el funcionamiento del sistema, aquella información que los privados por si solos ni el mercado como conjunto están dispuestos a ofrecer, de manera de transparentar a los consumidores los diferentes niveles de calidad que coexisten en la oferta de la educación superior, y por esa vía las propias instituciones, en una acción que persigue el prestigio y reconocimiento dentro del mercado, van a ofrecer la máxima calidad del producto. Se dirá que en la lógica de los actores racionales, ni las instituciones ni las personas son tontas, de modo que si se dispone en todos los lugares y al mismo tiempo de la información necesaria, las instituciones tenderán a eliminar aquellos aspectos deficientes de su funcionamiento o los productos de mala calidad, ya que no podrán ocultarlos, mientras que con estos elementos los individuos, dispuestos a sacarle el mayor provecho a su inversión, tomarán la decisión correcta.

No obstante, el proyecto de aseguramiento de la calidad en general, y la estrategia de la acreditación, en concreto, induce a un ajuste del mercado de la educación superior que es de más largo aliento. En efecto, la idea de que el problema del mercado de la educación superior se define fundamentalmente desde la lógica de la asimetría de información, nos lleva inmediatamente a la iniciativa de transparentar los flujos de información sobre el sistema y darles una coherencia, de modo de facilitar la elección. Mejorar los flujos de información entre proveedores y consumidores, generando los incentivos adecuados para que esta información sea proveída, se constituye como un camino para asegurar la optimalidad de intercambio en el mercado de la educación superior, una optimalidad que ajusta las expectativas de los intereses del proveedor con los intereses del consumidor. No obstante esta perspectiva restringe el mercado de la educación superior a una relación que se efectúa entre clientes-estudiantes y proveedores-instituciones de educación superior, cuando en verdad el mercado de la educación superior se vincula, de manera azarosa y sin ninguna planificación, con el mercado laboral. Desde esta manera, la acreditación constituye una estrategia que incentiva el ajuste simultáneo del sistema de educación superior con el mercado de estudiantes y con el mercado laboral. La acreditación empuja a las insti-

tuciones de educación superior y sus programas a hacerse cargo de las expectativas del mercado laboral, lo cual impacta directamente en la empleabilidad de los egresados.

Convenimos, entonces, en que el énfasis hacia los resultados constituye una dimensión fundamental de la acreditación. Los procesos de autoevaluación llevados a cabo por carreras e instituciones que participan en el proceso de acreditación, se realizan considerando la eficacia externa, el impacto, los resultados, la utilidad de la formación impartida para posicionar a los egresados en el mercado laboral. No es exagerado afirmar, en consecuencia, que la acreditación propone un modo específico de ajustar la dimensión del valor de cambio con la dimensión del valor de uso en el mercado de la educación superior. Respecto de las adecuaciones con el mercado externo y sus necesidades expresadas como demandas, la autoevaluación implementa, a medida que va siendo aplicada, medidas de ajuste o mejoramiento, que en la práctica aparecen como medidas orientadas a favorecer la adaptación de determinado programa o institución a las exigencias funcionales del entorno. El ajuste de calidad corresponde, entonces, a una maximización de la utilidad que los programas e instituciones pueden ofrecer a los imperativos del mercado laboral. Si consideramos que la autoevaluación es un requisito obligatorio para la acreditación, su ejercicio constante induce a un ajuste sostenido entre la oferta de programas y carreras y las demandas coyunturales del mercado laboral, generando un sistema de acoplamiento entre oferta y demanda al largo plazo. Para Herbert Kells, quien es una referencia obligada en el diseño de procedimientos de acreditación, “el aseguramiento de la calidad es un proceso informado y periódico, mediante el cual sistemas, instituciones, programas o unidades se ajustan a las expectativas establecidas, a través de las acciones de mejoramiento que implementan como fruto de la evaluación”.³¹ En otras palabras, la acreditación promueve la introducción de mayores niveles de reflexividad al interior de las organizaciones institucionales, ya sea a nivel de departamentos o escuelas o a nivel de la administración central de las instituciones de educación superior, de modo que, por medio de la evaluación, planificación según los resultados de la evaluación, implementación de medidas de mejora según lo planificado, y seguimiento de las medidas implementadas, se aseguren los grados de eficiencia interna que sean necesarios para adecuarse a las expectativas de eficacia externa. La tesis, en esta parte, es que la acreditación promueve una modernización en la gestión del sistema nacional de educación superior, que, como complemento a la diferenciación institucional y a una segmentación de la oferta según los requerimientos del mercado laboral, se instale una responsabilidad en cada institución por garantizar acoplamiento de la oferta y los modos en que esa oferta es puesta en el mercado de carreras y programas, con los requerimientos de capacitación colectiva que demandan los intereses de los empleadores, a partir de una permanente estrategia de autointervención. Para Giddens, la reflexividad de la moderna vida social consiste justamente en el hecho que las prácticas sociales son constantemente examinadas y reformadas a la luz de informa-

³¹ Citado en Proyecto SINAC, “Calidad de la educación superior: un proyecto de ley fruto del trabajo colectivo”.

ción emanada a partir de esas mismas prácticas, de tal modo que constitutivamente alteran su carácter.³² La Modernización de la gestión, en tanto control racional sobre las prácticas, con el mejoramiento, en tanto adecuación a las cambiantes realidades y nuevos descubrimientos a las que estas mismas prácticas están sometidas por su carácter reflexivo, y con la calidad, en tanto el resultado final de todo el proceso, están, en esta perspectiva, en continuidad.

De este modo, en un sistema de educación superior cuya innovación ha estado sujeta fundamentalmente a dar respuesta a una creciente demanda por capacitación, resulta interesante que la implementación de un sistema nacional de acreditación empuje a las instituciones a generar innovaciones y gestionar cambios considerando las señales del mercado laboral. Este estímulo emerge como una necesidad cuando las demandas del mercado laboral no son traducibles a precio desde la perspectiva de las propias instituciones. De este modo, pareciera ser que el sistema de acreditación establece un camino específico para dar solución a la tercera entrada al problema de la calidad en la educación superior en Chile: el desacople existente entre la oferta de carreras y programas por parte de las instituciones de educación superior y la demanda de profesionales y técnicos del mercado laboral.

En otro plano, las exigencias de rendición de cuentas, o *accountability*, que se imponen como una necesidad en el marco de la acreditación, han recibido fuertes críticas desde los opositores a la regulación. La exigencia de rendición de cuentas aparece como una intromisión al modo de “hacer las cosas” dentro de cada institución, lo que, por lo demás, constituiría un atentado al principio de autonomía del que gozan las universidades e institutos profesionales que han pasado por el trámite de licenciamiento con éxito. No obstante, estas críticas se empiezan a diluir cuando se comprometen recursos que, a través de la verificación de rendimientos mínimos, se entregan a las instituciones que cumplen con las etapas de la acreditación. De hecho, la asociación de los resultados de la acreditación al acceso a recursos públicos ha constituido un incentivo importante, a nivel institucional, y una estrategia de legitimación para todo el proceso. De este modo, la exigencia de rendición de cuentas, vinculada a la inyección de nuevos recursos, se presenta como la manera propuesta por este proyecto de ley para avanzar en la superación de la segunda entrada al problema de la calidad en la educación superior en Chile: la reducción de recursos fiscales para financiar la operación de las universidades públicas. Aún más, se contempla amarrar la disponibilidad de crédito fiscal para los estudiantes a los resultados de la acreditación en las instituciones privadas, antes marginadas de este beneficio.

Lo que me parece relevante de las exigencias de rendición de cuentas al sistema de educación superior es que, por un lado, se vincula la disponibilidad de recursos a los resultados, o, como se ha planteado en este artículo, a la generación de valor. Las universidades tienen que entregar valor a cambio de los recursos que reciben, y esto resulta en un incentivo de transparencia y confianza en la gestión institucional que no es despreciable. Por otro lado, lo que me parece aún más interesante, es que las exi-

³² Anthony Giddens, *The consequences of modernity*, Standford, Stanford University Press, 1990, p. 38.

gencias de rendición de cuentas induce a que todas las partes involucradas en la gestión de las instituciones de educación superior y en la producción de sus servicios, tienen que ponerse en contacto con los resultados y hacerse responsable por ellos. En el marco del creciente proceso descentralización administrativa que se está llevando a cabo actualmente en las instituciones de educación superior, se vuelve cada vez más necesario que las unidades y departamentos, a cargo de funciones específicas, hagan un seguimiento de los resultados y tomen decisiones a partir de la información que obtengan de este seguimiento. Como consecuencia, se abre una ventana de democratización en la gestión, que incluye a los académicos en la toma de decisiones dentro de las instituciones. Luego de que el proceso de privatización de la educación superior y de control político sobre las universidades públicas culminó con una pérdida importante de poder de los académicos dentro de las instituciones, la autoevaluación que se está instalando, exige que los académicos se hagan cargo diagnosticar las fortalezas y debilidades dentro de las carreras, programas e instituciones, y de gestionar los cambios que se hayan consensuado. Ahora bien, no sé si este nuevo protagonismo de los académicos es compatible con la tendencia creciente a la contratación por horas o medias jornadas.

En lo general, se trata de incentivar, mediante señales que tengan relevancia económica, la autonomía y autogestión, la eficiencia en el manejo administrativo, la amplitud de visión, la transparencia en la toma de decisiones, el respaldo a la gestión en sistemas de información, la institucionalización del consenso como base del funcionamiento institucional, la existencia de mecanismos de consulta a académicos, funcionarios, estudiantes, egresados y empleadores acerca de la satisfacción con el desempeño institucional, la existencia formal de mecanismos de evaluación del logro de los propósitos institucionales, la implementación mecanismos de evaluación de carreras o programas y la puesta en práctica de mecanismos de seguimiento de egresados. Por supuesto que se plantea como todo un desafío lograr una transformación de este tipo, impulsando a nuestras instituciones a adquirir este conjunto de virtudes y superar su estado actual de “anarquía organizada”, en virtud de incentivos de validez en el mercado. Sobre todo considerando que la acreditación, como procedimiento, genera un especial apego a la certificación, al distintivo, que jerarquiza posiciones en el mercado de instituciones, construyendo un relato acerca de los diferentes niveles de calidad disponibles, lo cual sirve de información al postulante y al empleador. La acreditación es un distintivo que hace referencia a la dimensión del capital simbólico, capital que diferencia posiciones y niveles en un mercado según la posesión de certificados, para los cuales se constituye un mercado paralelo que los distribuye. La sospecha es, al fin y al cabo, de que la calidad se termina por convertir en un “efecto” o “función” de la instalación del sistema de aseguramiento de la calidad basado en la acreditación, ya que las instituciones no perseguirían la calidad en la gestión ni en los resultados como un fin en sí mismo, sino que lo harían en virtud de una acción orientada a la obtención de prestigio y buena reputación en el mercado. Una vez que el mercado de la educación superior no se basa en la preocupación del consumidor *per se*, ésta preocupación emergería a partir del interés por favorecer la reputación de los proveedores.

Para concluir este apartado, me gustaría introducir una reflexión acerca del papel

que puede desempeñar la acreditación para orientar el sistema de educación superior hacia la utilidad de la educación misma, hacia los resultados, hacia la pertinencia de los conocimientos adquiridos en la capacitación terciaria, para el desempeño de los egresados y para un mejor rendimiento y productividad de la vida económica nacional. Como ya se advierte, la perspectiva de la rentabilidad social de la educación excede a la sumatoria de los intereses privados puestos en la capacitación y adquisición de conocimientos. Esto significa que la rentabilidad social de la educación, su valor de uso colectivo, no se restringe solo a un alza colectiva de los salarios, o incrementos en la productividad económica, que se verifican en proporciones análogas a nivel individual, cuando una persona que ha accedido a la educación superior ve incrementada sus expectativas de ingreso. La uso social de la educación, o más bien el rol social de las universidades e instituciones de educación superior, se extiende a desarrollar áreas de conocimiento, investigación y docencia para las cuales se juzga un valor social de largo plazo, más allá del que le pueden conferir estudiantes y empleadores.³³

De este modo, la acreditación es una estrategia que incentiva el permanente ajuste entre la oferta y composición de las carreras de educación superior con los requerimientos del mercado laboral, como base para establecer una relación de intercambio entre estudiantes e instituciones. Las constantes fluctuaciones del mercado laboral obligan a que estos ajustes entre oferta de profesionales y puestos de trabajo disponibles sean permanentemente llevados a la práctica. El sistema de educación superior debe ajustar sus programas, perfiles de egreso y proyectos de desarrollo institucional a los cambios coyunturales que se verifican en el mercado. De algún modo la acreditación institucionaliza, mediante mecanismos de autorregulación internos a las instituciones, la tensión permanente entre desajuste-ajuste de la oferta de carreras y programas a las expectativas de rentabilidad privada. Sin embargo, cuando este acople, aunque problemático y tenso, se puede verificar, de modo intermitente, entre las expectativas privadas de desempeñarse en un empleo con una remuneración razonable y la oferta de capacitación disponible en el sistema, el otro, entre la oferta de programas y los requerimientos sociales de desarrollo, es más esquivo. En otras palabras, los ajustes del conjunto del sistema a las señales de empleo y remuneración que puedan ir recibiendo de parte del mercado laboral, no sirven para orientar el valor social de la educación. El mercado no hace visible ciertas demandas sociales por capacitación en áreas específicas, mientras que sobreexpone, de manera coyuntural, otras demandas por capacitación en áreas que no son demasiado relevantes para el desarrollo social. Ni hablar de la investigación, menos de la investigación básica, que generalmente no recibe una demanda efectiva, que sea traducible a precio, desde el mercado. De este modo la acreditación pone en contacto al sistema de educación con las expectativas de rentabilidad privada que se verifican como requerimientos del mercado

³³ Véase Grupo Especial sobre Educación Superior y Sociedad del Banco Mundial, *La educación superior en los países en desarrollo. Peligros y promesas*, editado en Chile por la Corporación de Promoción Universitaria, Santiago, 2000, véase especialmente el capítulo 2: “La educación superior y el interés público”.

laboral, pero no alcanza a vincularse con la rentabilidad social de la educación superior, que equivale a una inversión en áreas prioritarias de desarrollo que generalmente no tienen su correlato en los movimientos del mercado, para el cual son invisibles. Así, frente a la primera entrada al problema de la calidad en la educación superior en Chile: el problema de la concentración docente de las funciones de la universidad, lo que redundaba en un descuido de la investigación y extensión, la acreditación no ofrece un incentivo que sirva para reorientar la inversión del sistema en áreas relevantes para el desarrollo y que no tienen una demanda expresa del mercado. Por cierto que también, este apego a las señales del mercado laboral puede producir una segmentación regresiva de la oferta de la educación superior en Chile, lo que constituye una amenaza importante a la función social de la totalidad del sistema.

IV

El supuesto en que se basa el proyecto de ley para el aseguramiento de la calidad de la educación superior es que, usando los incentivos correctos, se puede operar sobre el mercado de la educación superior con el fin de maximizar la funcionalidad de los intercambios y las relaciones que se llevan a cabo en su seno, así como maximizar la funcionalidad de su relación con el mercado laboral. Por esta vía, se accedería a mayores niveles de calidad en la educación, de tal manera que las instituciones van a estar dispuestas a proveer el mejor y más adecuado producto, por el cual los consumidores, y el Estado a través de la subvención, van a estar dispuestos a pagar el precio que las instituciones requieran para seguir operando a los estándares exigidos. Entonces, logrando un óptimo funcionamiento del mercado de la educación superior y una óptima vinculación con el mercado laboral que le es afín, la educación terciaria estaría en condiciones de desplegar todo su aporte a la sociedad, contribuyendo a elevar la rentabilidad privada, social y generando empresas y condiciones para el desarrollo. La preocupación por elevar la calidad de la educación se define, entonces, como una consideración fundamental para promover el desarrollo social y económico. La maximización de la funcionalidad de los intercambios en el mercado de la educación superior, la modernización de su estructura y sus relaciones con el entorno, aparece como el camino para aspirar a una mejor educación, que sirva de verdadera contribución al desarrollo.

Sin embargo, estos supuestos parecen no tener una traducción lineal a la práctica. En efecto, esta vinculación entre la dimensión técnica del mercado de la educación y la dimensión normativa de la calidad y el desarrollo, no es ni ha sido automática. Cuando se revisó la experiencia de la Reforma Universitaria, al comienzo de este trabajo, fue para dar cuenta de cómo, en ese caso, la dimensión técnica, dada por la necesidad de modernizar la estructura y funcionamiento de la universidad de acuerdo a los requerimientos del desarrollo social y la masificación de la educación, se vinculaba a la dimensión normativa, de distribuir el poder al interior de la universidad para darle una orientación específica al proceso de modernización o reforma, a través de actores sociales específicos, el movimiento estudiantil, que servía de mediación polí-

tica, cómo un ámbito de acción que permitió otorgarle eficacia práctica a un cúmulo de valores particulares que se vieron involucrados en el proceso. Actualmente, al contrario, pareciera que la dimensión técnica estuviera definitivamente desacoplada de las orientaciones normativas que puedan intentar dirigir las transformaciones que se están llevando a cabo en el sistema de la educación superior.

El funcionamiento óptimo del mercado de la educación superior, aún cuando amplía las expectativas de rentabilidad privada asociadas a la educación conforme se verifican incrementos en la calidad y en el seguimiento de los resultados del proceso formativo, no se ocupa, de igual modo, de la rentabilidad social e interés público de la educación superior. Es decir, cuando los mercados funcionan bien y los estudiantes reciben servicios de calidad, de todos modos las instituciones no están en condiciones de atender el interés público. El sector privado de instituciones de educación superior no está dispuesto a hacer inversiones en ámbitos de docencia e investigación, que si bien reportan un interés social, no lo hacen en términos económicos. Esto implica dejar de invertir y orientar esfuerzos en áreas de relevancia social inmediata o de largo plazo, pero que su necesidad no se traduce a una demanda de mercado. Por ejemplo, ya hemos visto que ha proliferado la investigación aplicada con fines de lucro, que tiene como propósito precisamente comercializar y captar para sí los beneficios a que da origen, y no ponerlos libremente a disposición de todo el mundo. “La investigación académica, por el contrario, está en gran medida al margen de esa finalidad comercial”.³⁴

Al mismo tiempo, el énfasis de las universidades hacia la recuperación de los costos, puede dejar en un segundo plano la preocupación por la formación de un pensamiento crítico en los estudiantes, la generación de un debate acerca de temas de importancia para la propia universidad y para la vida social en general, reemplazando la reflexión ético-política que ha sido fundamental en el modelo clásico de universidad por preocupaciones más operativas. La universidad ha sido considerada tradicionalmente como un espacio de argumentación, y de cultivo del pensamiento democrático. De hecho, la universidad ha sido el primer blanco de intervención de los regímenes dictatoriales en la región. Hoy la universidad está lejos de ser el espacio privilegiado de la sociedad para la producción del discurso razonado, así como tampoco la universidad tiene hoy un papel demasiado decisivo en la producción de conocimiento.

El equilibrio en el mercado de la educación superior de todos modos presenta un desacople con respecto al interés social. Más que la sola producción de individuos útiles a los incrementos en la productividad colectiva del sistema económico, la educación superior tiene un rol en la formación de conocimiento y en su aplicación para el desarrollo económico y social. De este modo, la crítica fundamental que desde este artículo puedo hacer a la propuesta de aseguramiento de la calidad, es a la identificación que se realiza entre el funcionamiento óptimo del mercado de la educación superior con respecto a las expectativas puestas en el conjunto del sistema para favorecer, por un lado, la producción de una infraestructura de capital humano adecuada a las exigencias del desarrollo económico y, por el otro, la difusión de conocimientos,

³⁴ Grupo Especial sobre Educación Superior y Sociedad del Banco Mundial, “La educación superior en los países en desarrollo. Peligros y promesas”, p. 47.

herramientas, y capital humano en ámbitos de desarrollo social. En concreto la acreditación, como una estrategia de regulación del mercado de la educación superior, plantea la identificación del óptimo paretiano con la calidad, y ésta, en una lógica de ajuste, con las expectativas sociales. El problema es que las expectativas sociales, las demandas reales, aparecen en este marco, como las demandas del mercado laboral, cuando aquí se plantean como mucho más que eso. El mercado se hace cargo solamente de aquellas necesidades que se expresan como demandas económicas, y no de necesidades que provienen de lo social. El mercado de la educación superior requiere de una regulación que no solo sirva de las señales económicas para garantizar su funcionamiento óptimo, sino que también necesita respaldo para invertir y orientarse a áreas que no reciben prioridad para las expectativas de rentabilidad privada.

La universidad está sujeta a una serie de demandas sociales que no ha podido satisfacer. Las inversiones en ciertas áreas científicas y humanistas no representan mucho valor para los intereses puestos en el autofinanciamiento, asimismo la transferencia de tecnologías tampoco es un aspecto que tenga demasiado impacto en la generación de ingresos si se compara con los gastos que implica un esfuerzo de este tipo. Por otro lado, el trabajo directo en áreas de impacto social es una intención, desde luego que manifestada desde los intereses académicos, pero siempre restringida a consideraciones presupuestarias. Para todas las falencias de este tipo, la estrategia de regulación basada en incentivos económicos para el mejoramiento de la calidad, no ofrece una respuesta satisfactoria.

La acreditación aparece solo como complemento necesario a un mercado desregulado. Ahí donde los niveles de calidad no son los suficientes, o la mercancía está desacoplada de su utilidad, el mismo mercado obliga a su regulación para mantener su funcionamiento. Antes había sido necesario intervenir en el mercado de la educación superior, pero el Estado solo se orientó a lograr equilibrios momentáneos, estabilizándolos pero sin que el orden se mantuviera al largo plazo. La estrategia del licenciamiento resultó, por otro lado, demasiado tímida y está por debajo de las exigencias de regulación que requiere la supervivencia del sistema. La acreditación se presenta entonces como el ajuste necesario, como una reacción al conjunto de falencias que se han asociados al funcionamiento desregulado del mercado de la educación superior. En efecto, la acreditación es marcadamente una estrategia reactiva que, aún cuando estimula mucho que las instituciones se pongan en contacto con sus resultados efectivos, lo que incentiva el buen producto, dejando fuera del reconocimiento social al malo. De algún modo, no hay imposición de fines al conjunto del sistema, ni fines que distingan entre los distintos tipos de instituciones de educación superior. En lugar de eso están las exigencias mínimas, los rendimientos básicos, que si bien es cierto, interpelan a las carreras e instituciones a pensar en sus proyectos de desarrollo y perfiles de egreso, en qué tipo de profesional se quiere producir para la sociedad o el mercado, o qué tipo de impacto se espera con el logro de los objetivos institucionales, el cumplimiento de estos requisitos plantea mejoras a la calidad pero no aspira necesariamente a un horizonte de excelencia.

La acreditación, como incentivo a la autorregulación, tiene por objetivo asegurar la eficacia de los intercambios entre proveedores y consumidores. Ahora bien, asegu-

rar que desde aquí se pueden incrementar las oportunidades para el desarrollo personal y social, impulsar la equidad social, acceder a un conocimiento valeadero de nuestras sociedades, o fortalecer la vida democrática con una ciudadanía instruida, resulta una afirmación ideológica. En efecto, una estrategia de ajuste de carácter sistémico, que incentiva mediante señales económicas, el acoplamiento entre el mercado de la educación superior y las necesidades sociales expresadas en las demandas laborales y los requerimientos del sistema económico, no puede plantearse en directa vinculación con la dimensión normativa de calidad, el desarrollo o la democratización social. Para que esta vinculación tenga efecto, se necesita de mediaciones sociales o políticas que estén decididas a traducir el funcionamiento óptimo del sistema de educación superior hacia una orientación a áreas de desarrollo que no necesariamente puedan ser leídas como señales de mercado. Sin embargo, los niveles de participación que se han logrado introducir con los procesos de acreditación, aún cuando han generado debates acerca de la orientación de carreras o incluso la vocación de las instituciones, están sujetos, finalmente, a los requisitos de adaptación a los contextos de empleabilidad de los egresados y de competencia con otras instituciones y carreras. Insisto en la idea de que la participación de los académicos ha sido un efecto positivo de la acreditación, e incluso se puede plantear que a estas alturas ha sido el único actor relevante que ha acompañado al proceso, insertando preocupaciones de contenido académico en un contexto de énfasis hacia la eficiencia interna y la operatividad. Las acreditaciones de las carreras han estado usualmente cruzadas por intensas pugnas que muchas veces van más allá de luchas por presupuestos y se enfocan en las divergencias en cuanto a los contenidos y orientaciones que reciben los programas de pregrado. Sin embargo, el influjo de las expectativas de eficacia externa y eficiencia interna han minado algunas alternativas de orientación de las carreras presentadas desde la iniciativa de académicos de base. En consecuencia, la acreditación, por el momento puede ser pensada como una medida de ajuste, como una respuesta “tecnocrática” a la desregulación del mercado de la educación superior, que aún no se acompaña de actores que impulsen los cambios en direcciones que vayan más allá de un exhaustivo monitoreo del mercado laboral. La acreditación, en la medida que no sabe de opciones de desarrollo de largo plazo del sistema de educación, basadas en la investigación básica o aplicada o el entrenamiento en áreas sin demanda expresada, se desentiende de la dimensión normativa, de orientación política, que debería estar a la base de cualquier intento de regulación. Mientras no se constituyan actores que lideren los procesos de autoevaluación y mejoramiento de las carreras e instituciones desde sus propias orientaciones normativas, el aseguramiento de la calidad seguirá restringida a la lógica del “ajuste sistémico”.

Nos encontramos en un periodo de profundas transformaciones sociales, que han diluido formas clásicas de solidaridad ancladas en el Estado. A la vez se ha dejado a la economía como un espacio privilegiado de formación del interés social, sin que existan contrapesos políticos efectivos que sean capaces de conducir las opciones de desarrollo abiertas por la modernización económica. Para el individuo la sociedad que emerge de las cenizas del movimiento modernizador amplía el espacio de contingencia para el establecimiento de relaciones interpersonales. Esto por un lado entrega

mayor protagonismo a la capacidad de autogestión de los intereses particulares de los sujetos en su vinculación comunicativa con el resto, pero por el otro lado, también se ha acompañado de una crisis de sentido, de pertenencia y de valores como los costos que ha pagado el subsistema de la personalidad tras la ruptura de los espacios abiertos por el Estado de bienestar. Se torna, en efecto, muy difícil vincular la experiencia individual con un proyecto colectivo dotado de significado. En este contexto, la educación superior, ha aparecido como una de las herramientas fundamentales que tienen los países en desarrollo para promover la integración de los individuos en el aparato productivo, generar un nuevo ciclo de democratización social basado en la igualación de las oportunidades de acceso a la capacitación, y hacerlos partícipes de la vida política como parte de una ciudadanía de sujetos con competencias argumentativas. No obstante el sistema de educación superior en Chile pareciera no estar a la altura de estos requerimientos.

Por una parte, el sistema en su conjunto ha pasado por restricciones presupuestarias que han mermado su capacidad para cumplir con sus propios objetivos. Por otro lado, el sistema ha estado sometido a una desregulación que ha impactado en una baja calidad de la educación impartida y en una segmentación regresiva de la oferta que no se lograba adecuar a los requerimientos del mercado laboral. De este modo se hacía necesario introducir un sistema de regulación que ajustara al sistema a los requerimientos de capacitación, desarrollo económico y desarrollo social. No obstante, los mecanismos de aseguramiento de la calidad que se han puesto en práctica, basados en la acreditación como el principal incentivo al mejoramiento de la oferta del sistema, han enfatizado en la lógica de ajuste entre las transformaciones en los procesos productivos y la adaptación de las instituciones de educación superior a estos contextos cambiantes. Lo que pareciera estar pendiente es la instalación de orientaciones normativas que vayan más allá de las lógicas e imperativos de mercado y propongan fines para la educación superior en el orden de invertir y explotar áreas de desarrollo para las cuales no hay una demanda de mercado. De esta manera, la acreditación aparece como una insuficiente medida de ajuste.

El desarrollo de investigaciones básicas y en áreas de impacto social es una dimensión fundamental que desde la lógica de la acreditación no es exigible. Además las instituciones públicas no han adquirido, a través de los nuevos recursos disponibles, la independencia económica necesaria para perseguir sus propios fines al margen de consideraciones económicas y de recuperación de costos. De este modo, asistimos a un escenario donde los intereses de mercado se imponen a los intereses académicos, y por está vía el sistema de educación superior no se pone en sintonía con los requerimientos del desarrollo social. La acreditación, como mecanismo de aseguramiento de la calidad, por si sola no promueve más que la maximización de la funcionalidad del mercado de la educación superior, sin que esto tenga un efecto decisivo en orientar el sistema hacia la preocupación por el desarrollo nacional.

En consecuencia, en este contexto de transformaciones sociales, donde se diluyen las mediaciones políticas y sociales que aseguraban la vinculación entre los procesos de modernización de la estructura productiva y la difusión de los beneficios del crecimiento, ni la acreditación ni los componentes normativos y técnicos del capital huma-

no pueden, por sí mismos, asegurar que los esfuerzos del sistema nacional de educación superior por cumplir con los requisitos de calidad y por ajustarse a las demandas “visibles” de la sociedad por capacitación generen las condiciones e infraestructura necesarias para el desarrollo social. Un esfuerzo en este sentido se debe acompañar, necesariamente, de actores que acoplen el uso de los recursos humanos y técnicos disponibles en las instituciones de educación superior con proyectos colectivos de impacto social, combinando una ampliación los espacios de participación y acceso progresivo a la educación superior con la modernización en la gestión institucional, generando instancias de producción y transmisión de conocimientos que sirvan para orientar el cambio social a una difusión más equitativa de sus beneficios, en el marco de una transformación reflexiva de todo el sistema.