

Educación Superior: Una Crítica

PLANIFICACIÓN:

Imposibilidad

Ineficiencia

Inequidad

Politización



Álvaro Bardón M.

Economista.

Director del Instituto de Políticas Públicas
Universidad Finis Terrae

No es elegante decir que los servicios educacionales son, desde el punto de vista económico productivo, similares al resto. No se trata de algo más complejo que ofrecer productos financieros, comerciales, culturales, gastronómicos, construcción, automóviles, informática o transportes.

No es políticamente correcto decir que hay una oferta y una demanda por educación, como tampoco que hay un mercado o varios. Menos aún sostener que hay precios y costos que algo tienen que ver con las preferencias y gustos de las personas, las tecnologías disponibles y cambiantes, con el capital, las remuneraciones de los trabajadores (docentes) y las calidades del producto o servicio. Éstas son variadas y nunca habrá una sola gran calidad, a menos que se imponga por la fuerza en un esquema de totalitarismo.

No es intelectualmente presentable sostener que no conocemos el futuro y que, por consiguiente, es difícil o imposible programar o planificar las variadas demandas culturales y profesionales. Menos aún hacerlo con el cambio tecnológico y de los gustos de las personas. La pretensión intelectual de modelar lo anterior conduce a esquemas rígidos y parciales, que se hacen inútiles o disfuncionales con rapidez. Lo mismo ocurre con la imposición de técnicas de enseñanza o programas de estudio y tantas modalidades de constructivismo cultural que sólo conducen a la obsolescencia rápida en una sociedad donde el cambio es la regla.

La planificación central ha fracasado en todos los ámbitos por lo que se denomina el problema del conocimiento. Éste, sencillamente, está disperso en millones de seres humanos a lo largo y ancho del mundo. El conocimiento no se puede capturar o concentrar a nivel de un grupo de sabios planificadores ubicados en el gobierno del país más avanzado, o en la mejor comisión científica de las Naciones Unidas o la universidad que reúna los premios nobel en cierta especialidad. Los mejores plani-

ficadores nunca podrán absorber todo el conocimiento ni conocer el futuro. Además de practicarse, la programación tendrá que recurrir a los coeficientes simplificadores y la técnica sencilla, para dar las instrucciones y controlar los resultados. En tal caso, ella tendrá siempre un ingrediente de arbitrariedad oficial, que limitará el progreso que llevan a cabo las personas interactuando con libertad en los mercados. (Mala palabra que usamos a falta de otra).

La planificación global no garantiza un resultado acorde con el cambio persistente y tiene, necesariamente, un tinte de fuerza o totalitario, que reprime ciertos desarrollos culturales y castiga al innovador, normalmente incomprendido, precisamente por tener enfoques e ideas diferentes de las convencionales. La planificación, además de fallar y de implicar represión, es cara y burocrática, corriéndose el riesgo de incurrir en un enorme desperdicio de recursos escasos, sacados por la fuerza a las personas.

Tampoco es aceptable, y algunos dirán que no es equitativo, afirmar que no somos iguales, y que si lo fuéramos, no habría progreso. Creemos que éste surge de la interacción entre personas distintas en el más amplio sentido de la palabra y, en tal caso, lo importante es que existan las más abiertas opciones para que los diversos individuos se formen y desarrollen sus habilidades y destrezas. El Estado debe jugar aquí su papel teórico haciendo posible que las personas con recursos limitados y capaces sean apoyadas en su formación. Los gobernantes no saben y no tienen derecho a decirles a las personas libres qué estudiar o investigar. Sí pueden ayudarlas a que desarrollen su vocación y su aporte a los demás por la vía de completar su demanda por los servicios educacionales que sean de su interés. En otras palabras, se debe intervenir para ayudar a formar un mercado con muchos demandantes, donde la competencia conduzca a la "calidad", sin necesidad de definirla ni programarla. Esta forma de fomentar la educación es más respetuosa de las per-

sonas, de su libertad y derechos, y es una solución mucho más barata que el aparato burocrático estatal tradicional, ineficiente y condenado a la baja calidad, entendida como un producto rígido, que tiende a quedarse atrás, por definición, por el problema del conocimiento.

La verdadera reforma modernizadora en educación consiste en reemplazar un sistema centralizado y represivo de la libertad por otro más abierto y de mercado, con educadores que compitan y estudiantes que demanden servicios según sus preferencias, con dineros propios y de la comunidad, asignados por méritos y necesidades.

Del Estado Docente a la Libertad de Educación

El sistema educacional chileno es en extremo centralizado. Los colegios y liceos son mayoritariamente de propiedad y gestión estatal y carecen de incentivos para usar bien los recursos y dar un buen servicio. No hay competencia. Los profesores y directores gozan de inamovilidad. No se puede disponer de los activos prescindibles ni del ajuste de precios. Una gestión financiera inteligente es inimaginable, porque existe rigidez de programas de estudio y de salarios y, en fin, no hay una administración libre y autónoma. Junto a esta realidad, se sobreponen variadas iniciativas oficiales, necesariamente de corte rígido y parcial, condenadas en buena medida al fracaso por no considerar las particularidades de cada localidad, establecimiento, grupo docente o de estudiantes.

El cuadro de rigidez descrito, típico del dirigismo centralizado, afecta a la mayor parte de la educación básica y media y constituye, quizás, el principal problema de la educación superior por la calidad y formación del estudiantado que ella recibe. Variados estudios muestran deficiencias de importancia en la formación preuniversitaria que, por supuesto, repercuten en los resultados de la educación superior. Si se quiere mejorar esta última,

parece obvio comenzar por los niveles básico y medio, donde, además, los recursos invertidos tendrían un efecto redistributivo mayor, ya que los hogares de ingresos bajos no suelen alcanzar los estudios universitarios y sólo reciben una enseñanza básica y media de deficiente calidad. Para mejorar ésta no sirven los programas de ingeniería social ni otras formas de dirigismo. Lo que garantiza una mayor calidad es una gestión independiente de los establecimientos, en un mercado donde compitan por los "clientes", al igual que ocurre en otras actividades productivas (incluidas las religiosas y del espíritu, en general). Todas éstas han mejorado en precio y calidad en Chile de manera notoria, desde la aplicación de una economía de mercado, con precios libres, gestión particular y apertura al exterior. Es obvio que un cambio en este sentido posibilitaría una mejoría en la calidad de servicios como la educación y la salud, que en Chile se han quedado atrás por el dirigismo.

Es necesario evolucionar hacia un sistema más de mercado, que considere bonos o dinero asignados directamente a los usuarios necesitados para que demanden con libertad. Esta innovación, junto a la eliminación del estatuto docente y otras rigideces a la administración, posibilitaría la competencia y, con ello, una mayor eficiencia. Las compras centralizadas de textos y los programas oficiales deben dar paso a una modalidad más libre, que concluiría en un mejor producto, más a tono con las exigencias de un mundo en permanente cambio.

Algo de lo anterior se está observando en la educación superior, a partir de la apertura de este segmento desde comienzos de los años ochenta. Los centros universitarios privados, a pesar de su menor significación relativa, han creado un ambiente de mayor competencia y calidad, no sólo al interior de los mismos sino, también, en las universidades tradicionales. Éstas han cambiado positivamente y después de un período de denuncia y represión del quehacer privado, han comenzado a reconocer a regañadientes la realidad y se

adaptan con dificultad a las nuevas condiciones. Han aumentado la matrícula, subido los cobros y mejorado las ofertas. Han, también, reducido sus costos, en la medida que se van convenciendo que será cada vez más difícil obtener recursos estatales de libre uso. Se trata de un proceso en desarrollo que podría acentuarse si se cortara la dependencia del control oficial y otras prácticas que entran una buena administración autónoma.

El Estado docente tiene un ingrediente político impropio de una democracia libre. Probablemente fue útil en el siglo pasado, pero hoy nada tiene que hacer en un mundo de libertad, tolerancia, pluralismo, apertura y democracia. Dicho arreglo se burocratizó y se transformó en un sistema cerrado, en la educación superior, donde se entregaba un enorme subsidio, pagado por todos, al grupo privilegiado que la alcanzaba y que podía formar un capital humano, mucho más valioso y rentable que el tradicional de carácter físico. Esta aberración social ha tendido a desaparecer, aunque suele volver por la presión del grupo de interés de los estudiantes que, naturalmente, prefieren obtener su capital sin costo. También presionan algunos académicos funcionarios de corte tradicional, que todavía estiman que es positivo y progresista formar gratuitamente a un pequeño grupo con el dinero de todos los contribuyentes.

El nuevo dinamismo de la educación superior, que significa unos cuatrocientos mil estudiantes contra algo más de cien mil a fines de los setenta, se ha conseguido sin recursos del Estado, o muy pocos, y ejemplifica la revolución que se desata en cualquier sector de la producción cuando se abre a la libre iniciativa y a la competencia. Esto es lo que se observaría en los niveles básico y medio si se avanzara decididamente en la libertad de educación.

Problemas de la Educación Superior

El análisis convencional de los especialistas sobre educación superior, suele referirse a la calidad, nunca bien definida

porque es imposible; los desafíos del futuro, que no se conocen; la forma de integrar el progreso y el conocimiento desde otras latitudes; las relaciones con el medio productivo y con la demanda de servicios profesionales; la pretensión de seleccionar los mejores estudiantes, entre jóvenes en plena evolución intelectual y personal; la ponderación adecuada entre lo técnico, profesional y la ciencia pura; la información a los estudiantes y apoderados; la "equidad" en el acceso y financiación; las últimas modalidades de transmisión del conocimiento con las nuevas tecnologías y los cambiantes requerimientos del mercado laboral.

La etapa de las grandes universidades estatales "nacionales" y la añoranza de un mundo pequeño y acotado, que se fue, parece estar concluyendo.

Hoy casi todos parten de la idea de un papel subsidiario del Estado, centrado en las deficiencias y faltantes de un sistema más bien autónomo. Sin embargo, lo concreto es que las universidades tradicionales dependen todavía de aportes directos, bastantes discrecionales de los gobernantes, y, en algunos casos, no gozan de completa autonomía de gestión como para disponer con libertad de los recursos. El papel de las contralorías tradicionales, internas y externas, parece ser muy disfuncional a la eficiencia.

Calidad y Financiamiento

Como la planificación centralizada es una imposibilidad y el futuro no se conoce, es inútil la elaboración de planes quinquenales o decenales. Lo que hoy puede parecer una garantía de calidad, quedará obsoleto antes de lo pensado.

El modo más adecuado, no de garantizar calidad, pero sí la flexibilidad necesaria para absorber el conocimiento y entregarlo en una buena forma, a un costo mínimo, es la competencia entre centros de educación libres, que intenten satisfacer las demandas de las familias y de los contratantes de trabajo especializado.

La mayor apertura y competencia en los tres niveles de educación es la garantía para lograr la máxima calidad. Las restricciones a la creación de centros de educación deben desaparecer y en cuanto a la evaluación o acreditación de calidad, es evidente que la mejor prueba es la demanda en un mercado verdaderamente abierto y competitivo. Suponer una extendida incapacidad en la gente conduce a una sociedad totalitaria e ineficaz.

Idealmente, los centros de educación superior tradicionales debieran gozar de plena autonomía en programas, trabajo y gestión, a partir de una situación de razonable autofinanciamiento. Esto es posible mediante las matrículas, el aprovechamiento de activos con poco o cero uso actual, la venta de servicios profesionales y de investigación, los recursos concursables estatales y privados y las donaciones a partir de una legislación que las garantice efectivamente. Ésta es una fuente financiera de gran importancia en países como Estados Unidos, pero no utilizada en Chile, porque siempre será más fácil no esforzarse y pedir recursos al gobernante de turno. Esta modalidad, sin embargo, hace perder libertad de pensamiento, autonomía y calidad, además de atentar contra el concepto mismo de universidad. Los egresados que estudiaron gratis, con pago o muy poco, son una fuente natural de consejo y de dineros.

La calidad de los candidatos a estudios superiores es de vital importancia, pero es un tema, también, imposible de resolver a la perfección. Después de más de treinta y cinco años de uso de la PAA, que intenta medir aptitudes, se vuelve ahora a la medición de conocimientos, como en el antiguo bachillerato. Todavía no se ha planteado ir más atrás, cuando el Ministerio de Educación o la Universidad de Chile controlaban la calidad de los egresados. Aunque la persistencia en exigir acreditaciones apunta en el mismo sentido.

Hoy demandan conocimientos superiores, muy variados y diversificados, no sólo los

egresados recientes de la educación media, sino los antiguos o los que nunca la tuvieron, los que trabajan, los que desean reeducarse y las dueñas de casa, entre otros grupos. Unos disponen del día completo o de horas, por periodos entre uno y diez o más años. Además, el mismo estudiante es distinto a los quince, dieciocho, veinte, veinticinco, treinta o cincuenta años de edad.

No se puede predecir el rendimiento o el resultado de una vida mediante una prueba, aunque sea diseñada por los mejores educadores o intelectuales. Parece preferible que las universidades compitan, también, en los sistemas de selección, y la evidencia irá indicando cuál es el producto de mejor calidad. Una modalidad más abierta terminaría, además, con el sesgo regresivo de una prueba que requiere entrenamiento caro, que sólo pueden pagar los hogares de ingresos medios y altos. El prurito de contar con una prueba ha dado lugar a una modalidad productiva muy dinámica y floreciente, que insume recursos especializados y caros, pero de escaso, incierto o nulo valor agregado o aporte al producto nacional. A este costo habría que agregar la distorsión de los estudios secundarios formales, por la prioridad de aprobar la instancia de control oficial. Cada universidad debiera tener el sistema de selección que mejor le parezca, el cual, incluso, puede ponerse en práctica antes de concluir la enseñanza media.

Competencia y Progreso

Los problemas y cambios que se insinúan en el desarrollo de la educación, suelen verse como algo preocupante, que amerita una especial intervención de la autoridad política o educacional para incorporar los nuevos avances o tendencias. Este enfoque es una simple herencia o prejuicio del pasado dirigista. Es posible que el Estado pueda dar un impulso a ciertos desarrollos, pero lo usual, en un mercado competitivo, es que las unidades productivas absorban los adelantos con rapidez. Unas lo harán bien y otras mal, pero las modalidades de éxito se incorporarán finalmen-

te. Éste es, precisamente, el caso de la modernización productiva y de la absorción de conocimientos y tecnologías que se observó en Chile desde mediados de los setenta, en los más variados bienes, servicios y actividades, por el simple expediente de permitir la competencia en un contexto de apertura al exterior.

Nuestro sistema de educación superior terminará integrado con el del resto del mundo y pronto observaremos centros extranjeros compitiendo en el país, solos o en alianzas con universidades chilenas. También veremos intercambios de profesores, becados en masa en un sentido u otro, investigaciones conjuntas y muchas otras figuras imposibles de imaginar y cuya concreción no requiere de una especial intervención estatal, porque se producirá de todas maneras.

Otro tanto ocurrirá con la relación universidad-empresa, donde ya se insinúan algunas figuras novedosas. Es posible que el Estado pueda colaborar financieramente, pero no se ve como algo estrictamente necesario. Las empresas productoras han ido tomando un papel cada vez más activo en el entrenamiento y capacitación, desde obreros hasta profesionales de alto nivel. Se trata de un desarrollo del mayor interés, que responde, parcialmente, a la inquietud sobre la expansión de la educación técnica. Y también de la investigación de punta, como se ve a diario en el desarrollo de nuevos medicamentos, las telecomunicaciones, el Internet, la llamada nueva economía, etcétera.

La cantidad y calidad del producto educacional a entregar también es un tema que se resuelve por la competencia entre las universidades. No se puede proyectar el número de ingenieros, médicos, educadores o financistas, otra vez, porque no se conoce el futuro, los cambios tecnológicos y en los gustos o la tasa de expansión de la economía chilena y mundial. Puesto que no hay esclavitud, tampoco se puede impedir que un ingeniero ejerza el periodismo, la actividad empresarial, dé consejos médicos, sentimentales, religiosos o

económicos, o maneje un camión o taxi. Esto ocurre en todos los mercados, hasta los más complejos, y no debiera preocupar mayormente, porque el tema se resuelve con la pura interacción de las personas libres. En nuestro medio llaman especialmente la atención las áreas de la educación y la salud, pero esto ocurre porque se trata de actividades tradicionalmente intervenidas, donde no han operado, sino marginalmente, las señales del mercado o los precios.

Un tema controvertido es el relacionado con la información disponible para los demandantes de educación superior. Ella sería insuficiente, imperfecta y hasta engañosa. Es un tema que se da en todos los mercados, pero que sería poco importante, excepto respecto de la educación superior. En verdad, podría ser mucho más peligroso en la alimentación, donde está de por medio la vida. En general, conviene suponer que las personas no son estúpidas cuando arriesgan su peculio y que si son engañadas, aprenden con rapidez y castigan al productor, quitándole su demanda y favoreciendo a los competidores que terminarán por desplazarlo por ineptitud. Este proceso normal sería de alto costo en la educación superior, por las naturales demoras. Habría aquí un caso para la intervención oficial, la que tendría que ser muy moderada porque, en verdad, es una pretensión intelectual enorme pontificar sobre calidad. Es posible, sin embargo, presentar alguna orientación oficial, siempre que esté más ligada a la demanda, es decir, a los resultados profesionales y científicos que a indicadores de oferta, como el número de profesores con doctorado, el de computadores, los metros cuadrados construidos, el número de horas docentes, la modalidad de pruebas, el tamaño de laboratorios y bibliotecas, los sistemas de evaluación o de autorregulación, el monto de los activos y pasivos financieros, la estructura de propiedad, etcétera.

El Financiamiento

La rápida expansión de la educación superior está demostrando que, al menos las

actividades de docencia y extensión, se pueden financiar con el solo pago de matrículas, de otros servicios y aportes privados de capital. En relación con la investigación, el tema es más complejo, aunque no sería extraño que vaya teniendo un desarrollo interesante basado en excedentes operacionales, donaciones, venta de servicios y aportes de fundaciones y empresas productivas. Esto sin considerar la inversión extranjera que, en el futuro, podría ser muy pertinente. La inversión en infraestructura universitaria en el sector privado presenta mucho más dinamismo que en el área tradicional, jugando los bancos un papel de financiación que ha ido mucho más allá de lo esperado.

Conviene hacer presente que los institutos técnicos y profesionales, que atienden sectores de ingresos medios y bajos en proporción mayor que las universidades tradicionales, se han podido autofinanciar sin mayores problemas. A esto habría que agregar el número creciente de becas que otorgan los centros privados para apoyar alumnos de menores recursos.

Algunas universidades tradicionales han tenido que hacerse cargo de una labor de investigación costosa financiada por el Estado. Éste tiene un papel que jugar en la materia, pero no en la forma tradicional de aportes libres cuyos resultados no se evalúan y, a veces, ni se conocen. Los fondos para este propósito deben ser abiertos y concursables y estar ligados con el avance en los centros de punta del extranjero. El simple aporte de recursos no garantiza nada y es absurdo sostener que Chile debe gastar un determinado porcentaje del producto en desarrollo tecnológico, investigación o educación superior. Todavía más absurdo es decir que el Estado tiene que gastar otros determinados porcentajes, porque así ocurre en ciertos países. Chile, desde mediados de los setenta, ha tenido un cambio tecnológico notable, en todas las áreas, y una impresionante absorción de conocimientos por el simple expediente de la apertura comercial y la inversión foránea, sin que le haya costado un centavo al fisco, es decir, a los contribuyentes.

Este proceso no requirió de apoyo estatal y la copia de tecnologías y descubrimientos está disponible. Posiblemente sea necesario invertir en investigación básica, pero debe hacerse después de estudios donde el peso de la prueba esté en los proyectos mismos, evaluados por especialistas en contacto con los centros de punta en la materia de que se trate. Son muy pocas las universidades en el mundo que pueden hablar de investigación original y ésta parece tender a desarrollarse en empresas y centros privados, junto a otros donde concurren el Estado, las empresas y un conjunto de universidades de primer nivel. Quizás ligarse a dichos centros con visitas, intercambios, etcétera, puede ser más inteligente que seguir el camino tradicional. Es necesario considerar la evidencia del rápido domicilio en el exterior de los chilenos destacados, al menos durante sus años de máxima creatividad. En todo caso, parece que un esfuerzo serio de investigación en el país no puede llevarse a cabo a nivel de una sola universidad.

Lo probable es que los nóbeles chilenos sigan sólo en poesía y no en ciencias sociales. Los que correspondan a las ciencias más tradicionales, seguramente, harán sus trabajos en centros extranjeros, lo que, por lo demás, debe verse como parte de la globalización. Ésta puede conducir a una especialización internacional del desarrollo científico. En todo caso, mirar la investigación actual con una óptica de centros universitarios o de país cerrado parece un error.

Los centros de educación superior se pueden y deben autofinanciar, sin perjuicio de los aportes estatales o incentivos tributarios para investigación y apoyo de los estudiantes capaces y que no disponen de recursos.

Posiblemente, para un efectivo progreso de la educación superior, es preferible concentrar los recursos públicos, siempre escasos, en la educación media, básica y, quizás, la de carácter técnico.

Lo que no puede continuar es la asigna-

ción de recursos de los contribuyentes con meros criterios histórico-institucionales o bien obedeciendo a presiones corporativas de burocracias académicas o federaciones estudiantiles.

El Apoyo a los Estudiantes

Los graduados de la educación superior disponen de un capital humano que, normalmente, renta más que el físico y que se traduce en un ingreso periódico, bastante mayor que el de trabajadores con sólo educación media y básica. En consecuencia, los universitarios pueden financiar sus estudios con un crédito a largo plazo al estilo de los hipotecarios. Como la esclavitud se acabó y las personas no pueden darse en garantía, hay aquí un papel que el Estado puede asumir, además de otorgar crédito directamente, cuidando de no desincentivar la labor de la banca y otros intermediarios financieros.

La mayor parte de los estudiantes universitarios proviene de hogares de ingresos medios y altos, por lo que están en condiciones de pagar durante los años de estudios. Con ellos, la gratuidad, total o parcial, es profundamente regresiva, porque se trata de un regalo financiado por todos los chilenos, incluidos los más pobres. Éstos son los únicos que habría que apoyar con alguna modalidad de gratuidad, aunque casi siempre pueden financiarse a crédito.

Como es natural, con financiamiento voluntario privado, incentivado con algún beneficio tributario, podrían otorgarse becas según la preferencia de los donantes. Lo que no tiene presentación es usar recursos generales o públicos para dar obsequios a individuos provenientes de hogares acomodados y que percibirán ingresos elevados con la formación profesional que reciben. Con seguridad, esta forma de "solidaridad", junto al viejo sistema previsional, pasará a la historia como símbolo de un estado benefactor al revés, es decir, que ayuda a los ricos con el dinero de los pobres.

El llamado crédito fiscal, bien diseñado, debe ser la forma de apoyo predominante. Se debe asignar a los estudiantes que lo pidan y para el propósito educacional que estimen conveniente.

La mala tradición de gratuidad, presente en los políticos, en la burocracia académica tradicional y en los grupos de interés estudiantiles, condujo a resultados dispares en el actual sistema de crédito universitario, entre los distintos centros de educación tradicional en los años pasados. Con esto, el fondo de ayuda a los necesitados ha tendido a perderse con el efecto regresivo consiguiente de perjuicio a los más desposeídos. Se trata de algo perfectamente corregible y lo menos que se puede pedir a instituciones de educación, como a cualquier empresa, es que cuenten con una unidad de cobranzas, así como otra de finanzas que capte dineros. Se trata de algo normal en cualquier universidad en los países desarrollados. Por lo demás, estos servicios se pueden contratar en el mercado, si se estima que se trata de una labor mercantil indigna de académicos.

El gran problema de la educación chilena está en los niveles básico y medio. En ellos deben concentrarse los recursos públicos y no en el superior, donde todo apunta hacia un autofinanciamiento con cierto apoyo oficial en la investigación y el crédito estudiantil.

La calidad en esos niveles vendrá de la libre entrada, la gestión autónoma y la consiguiente competencia. La pretensión totalitaria de los programas oficiales debe terminarse y, más importante que el dirigismo cultural, es la participación familiar, la de organizaciones privadas voluntarias y la de empresas productivas, todo en orden a promover los valores proclives a tener buenos ciudadanos, austeros, trabajadores, libres y responsables, en la línea de lo que ha sido el desarrollo de la sociedad occidental desde hace algunos siglos.

La tarea fundamental del Estado chileno

es tomar las medidas para facilitar la operación de un sistema educacional abierto y competitivo, basado en unidades gestionadas autónomamente.