

LOS DESAFÍOS DE LA EDUCACION SUPERIOR CHILENA EN EL SIGLO XXI

Pilar Armanet*

Jefa de la División de Educación Superior
Ministerio de Educación de Chile

Agradezco la invitación para exponer en este Seminario, organizado por el Consejo Superior de Educación sobre POLITICAS DE EDUCACION SUPERIOR: ¿TIEMPO DE INNOVAR?

La pregunta que aquí se plantea me parece particularmente pertinente, toda vez que nos desenvolvemos en una sociedad caracterizada por un extraordinario dinamismo, donde el motor principal del desarrollo es el conocimiento que demanda por sobre todo, buena capacidad de adaptación al cambio. La sociedad en general, los gobiernos y las instituciones terciarias, se han visto forzados a buscar formas creativas para llevar a cabo las tareas de docencia, investigación y extensión.

Quisiera comenzar formulando algunas consideraciones que tienen que ver con dos aspectos, los que aún cuando no sean fenómenos exclusivos de la realidad nacional, han marcado las grandes tendencias de la educación superior en todo el mundo y por cierto, han determinado también a nuestro sistema. Me refiero, a la enorme diversificación y a la rápida expansión de este sistema.

Luego, en función de la actual política sobre educación superior, me referiré a los desafíos que estamos obligados a enfrentar y a la necesidad de plantear una vez más, el rol que tiene que desempeñar el Estado. En este sentido, haré un énfasis especial en la actuación que ha tenido el Estado en la última década, a través de los nuevos instrumentos y programas.

Finalizaré con una reflexión acerca de la educación superior, como un bien público o un bien privado y las implicancias que esto tiene, tanto para el Estado como para las instituciones de estudios superiores.

CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR CHILENO

En primer lugar, nuestro sistema de educación superior presenta una gran heterogeneidad institucional: con sus universidades, institutos profesionales y centros

***María Pilar Armanet.** Licenciada en Ciencias Jurídicas Administrativas y Sociales y Magister en Estudios Internacionales, Instituto de Estudios Internacionales, ambos de la Universidad de Chile. Es Jefa de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación; miembro de la Comisión Presidencial Tecnologías de Información y Comunicación, del Comité de Cooperación Siglo XXI Chile-Japón, de la Fundación del Pacífico y del Comité Asesor de Política Exterior del Ministro de Relaciones Exteriores, entre otros organismos e instituciones. En la Universidad de Chile es Profesora Titular del Instituto de Estudios Internacionales y Profesora del Magister de Políticas Públicas. Ha sido Jefa de la División de Cultura del Ministerio de Educación, Asesora del Rector de la Universidad de Chile, Abogada Integrante de la Corte de Apelaciones de Santiago, Secretaria Ejecutiva del 5º Encuentro Científico sobre el Medio Ambiente, Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente (CIPMA) y Presidenta del Consejo Nacional de Televisión.

de formación técnica; instituciones nuevas y antiguas; públicas y privadas; laicas y confesionales, de distinta ideología; grandes y pequeñas; regionales y metropolitanas. Es, en cierto modo, un modelo de convivencia social fundado en la aceptación y aprovechamiento de la diversidad. El conjunto de las instituciones que la componen, alcanzaba a 250 en el año 1999.

El segundo aspecto que quiero resaltar, **es el crecimiento expansivo de la educación superior en nuestro país.** Entre 1990 y 1999, la matrícula en la educación pos-secundaria creció de 250.000 estudiantes a 420.000, lo que significa un incremento del 68.3%, con el consiguiente impacto en el financiamiento fiscal.

Como mencioné recién, esta doble realidad es determinante. El escenario de profundos cambios que caracterizan a este nuevo siglo, implica asumir el mejoramiento de la calidad de la educación terciaria en todos sus niveles y fomentar la igualdad de oportunidades, tanto en el acceso como en la permanencia en el sistema, sin homogeneizar a las instituciones y atendiendo a una demanda creciente.

DESAFÍOS FRENTE A LA ACTUAL POLÍTICA DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y EL PAPEL DEL ESTADO

En julio de 1997, como parte del proceso de reforma de la educación, se fijó la nueva política para otorgar especial relevancia al desarrollo de la educación superior, sobre la base de su importancia en la actual dinámica mundial. De esta manera, se redefinieron los objetivos de política, estableciéndose que los ejes orientadores son el mejoramiento de la calidad, la equidad, la regionalización o fomento del desarrollo regional, y la internacionalización.

En un mundo competitivo, en donde las personas y la sociedad requieren crecientemente del conocimiento superior, los desafíos que se presentan son muy grandes y deben ser enfrentados con capacidad de innovación y adaptación. Consecuentemente, el papel que juega el Estado también se ha modificado y diversificado.

Entre los polos de conducción central del sistema de educación superior y absoluta autonomía de las instituciones que lo componen, la tendencia internacional en nuestros días es hacia una coordinación intermedia: los países descentralizados (como el Reino Unido o los Estados Unidos), están moviéndose hacia una mayor coordinación pública, mientras que los países muy centralizados (Francia, Alemania), se dirigen hacia una mayor autonomía de las instituciones.

En el modelo de coordinación intermedia, el Estado junto con respetar la autonomía de las instituciones, reclama para sí la función de determinación de prioridades de acciones y de orientación, tanto del sistema como de sus actores, a través de instrumentos regulatorios y de financiamiento.

La función del Estado en la educación superior no es la de un espectador, ni la de un benévolo dispensador de recursos. Tampoco la de un interventor. El papel del Estado ha pasado a ser más el de un ente regulador y orientador, que un ejecutor único de las tareas. Su misión es la de representar y apoyar el interés nacional en la Educación Superior. La especial relación del Estado con las universidades públicas deriva de esta noción, lo que implica un compromiso recíproco: el de las universidades, de orientar su quehacer hacia el bienestar y desarrollo del país,

cada una según su misión particular y el del Estado, de apoyar la capacidad de las instituciones para cumplir con esta orientación. En cuanto a las instituciones privadas, el gobierno respeta y valora la diversidad de sus misiones, mientras cumplan con sus fines como instituciones de educación y está dispuesto a continuar apoyando las funciones que ellas realizan en beneficio de la prosperidad del país en su conjunto.

Intentaré señalar algunos de los roles específicos que desempeña el Estado en este ámbito. Comienzo este análisis, señalando que el Estado se concibe como un conjunto complejo de órganos que intenta actuar coordinadamente, promoviendo la calidad, la equidad y el ordenamiento jurídico en un marco de derecho, ajustándose a la legalidad y la normativa vigentes. Asimismo, el radio de su acción está dado por la libertad de enseñanza y la autonomía institucional, realizando una labor de fomento en forma más bien indirecta, sobre la base de incentivos.

Dada la diversidad del sistema de educación superior chileno, punto con el que comencé mi intervención, el Estado debe exigir a las instituciones que lo componen calidad en el servicio que prestan, velando porque la fe pública sea respetada.

Las acciones públicas en el campo de la educación superior, tienden a concentrarse en estrategias referidas a la regulación del sistema y de las actividades institucionales, y a la definición de prioridades promovidas a través de formas de financiamiento.

Junto con esto, el Estado debe proveer información oportuna y amplia, respecto a la oferta educacional existente y generar sistemas de acreditación, ya que éstos son los mecanismos internacionalmente validados para garantizar la calidad.

La política que se está desarrollando desde 1997 ha reforzado por una parte, la acción del Estado para promover cambios en la educación superior y por la otra, busca alcanzar consensos sobre su dirección. A la vez, se han diseñado nuevos instrumentos de acción y programas.

Con el fin de fomentar la calidad de las instituciones de educación superior y el desarrollo de las instituciones de pregrado, posgrado y de formación de técnicos de nivel superior, se han puesto en práctica diversos mecanismos. Entre estos, destaca el Fondo de Desarrollo Institucional establecido en 1991, específicamente para las universidades tradicionales, relacionado con el mejoramiento de la capacidad académico-docente, de la calidad académica de las instituciones y de la gestión en aspectos de organización y de operación. En el período 1991-1999, se financiaron 1.435 proyectos por un valor de \$93.600 millones en moneda actual, en obras tales como edificios para aulas, bibliotecas, laboratorios, casinos, instalaciones deportivas, etc.

El Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Superior, MECESUP, constituye un instrumento especial de la política. Creado en 1998, asegura la proyección del esfuerzo y prioridad gubernamental en Educación Superior durante los próximos 5 años. Es financiado con recursos del Gobierno de Chile y un crédito del Banco Mundial, ascendiendo a un total de 241 millones de dólares. El 95% de sus recursos, se canaliza a través del Fondo Competitivo que promueve el mejoramiento de la calidad, pertinencia y capacidad de innovación, de las instituciones y sus programas.

En el contexto del MECESUP y con el fin de evaluar y asegurar la calidad de la Educación Superior, se estableció la Comisión de Acreditación de Pregrado, que ha trabajado intensamente desde su creación en 1999. Esta Comisión, permitirá contar con una propuesta de bases institucionales y diseño de mecanismos para la puesta en marcha de un sistema de acreditación y posibilitará además, la determinación de estándares de calidad, evaluaciones y ensayos metodológicos en esta materia. Igualmente, está funcionando la Comisión de Evaluación de Calidad de Programas de Posgrado.

Del mismo modo, la labor que ha desarrollado el Consejo de Educación Superior desde su creación en 1990, ha permitido recoger una valiosa experiencia en lo relativo a criterios de evaluación institucional, auto-evaluación, seguimiento y verificación de los planes de desarrollo, etc. Hasta diciembre del año pasado, 10 universidades, 9 institutos profesionales y 5 centros de formación técnica, habían alcanzado su plena autonomía, lo que es un signo de la progresiva consolidación del sistema. De éstos, 13 han accedido a la autonomía a través del Consejo Superior de Educación y las otras 11, por decreto del MINEDUC.

Con el propósito de ayudar a distinguir niveles de calidad en la oferta educacional y para conocer las perspectivas de empleos de diferentes carreras, también a través del MECESUP se creó el Observatorio del Empleo, un sistema de orientación e información pública sobre la educación superior.

Entre 1991 y 1999, los recursos para inversión aumentaron en 566,8%, reflejando la mayor intensidad del financiamiento basado en objetivos de política. Aquí se destacan, el Programa de Fortalecimiento de Formación Inicial de Docentes, los Convenios de Desempeño para el desarrollo de Areas Prioritarias y el Fondo Competitivo del MECESUP.

Tanto por razones de calidad como de equidad, es prioritario que existan alternativas de formación superior e investigación en las distintas regiones del país. Las instituciones en regiones son diversas, y pueden desarrollarse como entidades complejas, especializadas o relativamente simples. El Estado debe, por tanto, estar dispuesto a ajustar sus políticas y mecanismos de financiamiento y regulación a las realidades diversas, en función de misiones institucionales claramente definidas y realistas. El Fondo de Desarrollo Institucional se ha constituido en una de las principales vías de desarrollo de capacidades académico-docentes, especialmente de instituciones ubicadas fuera de la Región Metropolitana. Por otra parte, de los 29 Convenios de Desempeño para el Desarrollo de Areas Prioritarias, 20 se están desarrollando en regiones (casi el 70% de los recursos), prueba de ello es que en el primer concurso del Fondo Competitivo del MECESUP, 46 de los 57 proyectos adjudicados pertenecen a universidades regionales (73% de los recursos).

Algo similar ha ocurrido con las Ayudas Estudiantiles, donde el 70% de los aportes a los Fondos Solidarios se canaliza a través de universidades regionales, de tal forma que el 69,4% del total de ayudas estudiantiles, va a esas instituciones.

Como ya lo señalé, un objetivo central de las políticas públicas sobre educación superior, es garantizar la equidad. Ningún joven con talento debe quedar al margen de la educación superior porque no cuenta con recursos económicos para financiar sus estudios. Como sociedad, tenemos el compromiso de hacer realidad este objetivo. Por

tanto, debemos reflexionar imaginativamente en torno a los instrumentos que puedan hacerlo posible.

Si bien en la década de los noventa han aumentado los recursos para la educación superior y además, éstos se han asignado con mayor énfasis focal, los esfuerzos que se han hecho aún son insuficientes. En nuestro país existe una diversidad de fuentes de financiamiento. Teniendo presente que la educación superior chilena, se desenvuelve en un esquema de financiación en el que los fondos son de origen público y privado, los criterios de asignación de recursos deben ser transparentes.

En la actualidad, los aportes a la educación superior están compuestos por: 49% de Aporte Fiscal Directo (que aumentó un 62% en la década de los noventa); 9,3 como Aporte Fiscal Indirecto (que decreció levemente); 12,9 corresponde al Fondo de Desarrollo Institucional y el Programa de Formación Inicial de Docentes; 3,0 al Convenio con la Universidad de Chile y 25% para Ayudas Estudiantiles.

En 1990, estas últimas sólo consistían en Crédito Universitario. A partir de entonces, se transformó en el sistema actual de Fondos Solidarios de Crédito Universitario, creándose nuevos beneficios tales como las Becas MINEDUC, Juan Gómez Millas, para Estudiantes Destacados de Pedagogía, además de los Programas de Reparación y la Ley de Programación. En 1999, a través de distintos sistemas de financiamiento, se beneficiaron 140.000 estudiantes. Sólo por la vía del crédito, fueron beneficiados 95.368 alumnos.

Estamos empeñados en apoyar financieramente a los alumnos de escasos recursos, que tengan capacidad de beneficiarse de la educación superior. La definición de las instituciones elegibles no dependerá solamente de la naturaleza jurídica de ellas, sino de su posesión de calidad certificada, a través de procesos de acreditación u otros mecanismos de evaluación del desempeño. Asimismo, los fondos fiscales darán origen a obligaciones de rendición de cuentas de los resultados obtenidos, como asimismo de su inversión por parte de las instituciones receptoras.

Igualmente, CORFO ha abierto una línea de financiamiento a los bancos para que den créditos a estudiantes chilenos de pregrado de universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica. En 1999, se concretaron más de 9.000 colocaciones. También se abrió una línea bancaria de apoyo a créditos de posgrado, para estudios dentro de Chile y en el extranjero.

LA EDUCACIÓN SUPERIOR: ¿BIEN PÚBLICO O BIEN PRIVADO?

Permítanme terminar mi participación con una reflexión, sobre si la educación superior es un bien público o un bien privado. Muchas veces me han hecho esta pregunta, frente a lo cual respondo que ambos.

Es un bien privado, en cuanto habilita a las personas para condiciones de vida y de trabajo que les reportan beneficios de todo orden. Significa, en definitiva, que pueden desempeñar cargos de responsabilidad y acceder a mejores remuneraciones, en un mundo centrado predominantemente en el conocimiento. Por ello, cada vez con mayor fuerza, se ha venido imponiendo el concepto “que la universidad debe pagarse con los mejores ingresos futuros obtenidos por los titulados”.

También es un bien social, por cuanto mejora el acervo cultural, laboral y espiritual de todo el cuerpo social. Por ello la sociedad por una parte, contribuye a través de distintas formas de financiamiento al desarrollo de instituciones de educación superior y por la otra, entrega apoyo a los estudiantes que teniendo talento no tienen por ahora, capacidad para financiar sus estudios.

Sin embargo, la educación genera beneficios sociales que trascienden aquellos que obtiene de ella directamente el que se educa. Una persona educada, no sólo tiene mayores ingresos que una menos educada: su mayor instrucción se expresa también, entre otras cosas, en el mejoramiento del capital social e institucional, un mejor cuidado de la salud, una mayor preocupación por la educación de los hijos y una más acabada comprensión de los asuntos públicos.

Decir que la educación es una responsabilidad pública, equivale a postular que la educación es responsabilidad de todos los chilenos y chilenas, no sólo del Ministerio del ramo, de los profesores, o de las entidades formadoras de maestros. Si bien esto es evidente en los niveles básico y medio, donde los espacios elementales de formación, la escuela y la familia, nos hablan de la esencial descentralización de los procesos educativos, también es aplicable al ámbito de la educación terciaria. El sector privado por ejemplo, hace una importante contribución a la docencia superior, a través de las instituciones privadas de Educación Superior. Las asociaciones profesionales, menos activas en este sector durante el último tiempo, han estado en el pasado y están sin duda hoy, llamadas a apoyar la formación de las nuevas generaciones de profesionales en todos los ámbitos.

Este interés público en la educación y la responsabilidad social por su desarrollo exigen una acción concertada que permita apoyar, cultivar y fortalecer la educación, acción en que corresponde al Estado un papel de coordinación y fomento prestando especial atención a los estudiantes intelectualmente capaces, pero de escasos recursos económicos, al desarrollo de temas y áreas donde el beneficio privado es escaso y el beneficio público importante, a la provisión de espacios institucionales para la libre discusión de las ideas y en general, a aquellas tareas que por su magnitud y complejidad sólo pueden abordarse desde el Estado.

Ejemplos de la insustituible misión del Estado en la educación superior son el apoyo a las actividades de docencia, extensión e investigación, que no tienen altos retornos económicos para los individuos involucrados en ella, pero que sin embargo, poseen una alta rentabilidad social. Buena parte de la investigación científica pura cabe aquí, al igual que las humanidades, como asimismo, el estudio de profesiones de relativamente baja remuneración, tales como las pedagogías. Los instrumentos del Estado de inversión en educación superior deben ir orientándose progresivamente a otorgar prioridad en estas áreas, de tal manera que se pueda ir abandonando el subsidio de áreas o actividades de alta rentabilidad privada. La razón de esta opción es simple: las actividades rentables se ejecutarán de todos modos, con o sin intervención del Estado, precisamente porque habrá siempre un interés privado en desarrollarlas. Las actividades de bajo retorno privado y alta rentabilidad social, por el contrario, habitualmente no se realizarán sino con el apoyo del Estado.

La vocación prioritaria de las universidades del Estado se encuentra en esta función de promoción del bien público asociado con los procesos de educación, investigación y extensión. El criterio guía de esta acción debe ser el beneficio del

país, no la rentabilidad financiera de un proyecto. Es este servicio al bien público, el juicio que justifica el acceso de las universidades del Consejo de Rectores a subsidios estatales.

Orientarse a lo que la educación superior tiene de servicio público no es un desafío menor, porque no se trata de ignorar las consideraciones de eficacia y eficiencia, alegando como excusa para ello la nobleza de los propósitos que inspiran la acción. Por el contrario, la eficiencia y la eficacia, son componentes centrales de la misión de servicio público de la universidad. Así entendido, no se presta buen servicio a los intereses del país cuando la gestión pública se ha ejecutado a costa de derroche e ineficiencia.

Estamos conscientes de la magnitud de la tarea que cabe a las universidades del Estado y somos los primeros en reconocer, que los recursos fiscales no alcanzan para atender tantas demandas que la comunidad pone a los pies de la universidad.

Pero con la misma claridad, sostenemos que hay cosas que no se hacen hoy y se podrían hacer, si nuestras universidades fuesen gobernadas y administradas de manera diferente. El Estado tiene derecho a pedir a sus universidades el cumplimiento de objetivos de interés público y por su parte, las universidades tienen el derecho de pedir al Estado la contribución financiera necesaria para lograrlo, que será –guardando fidelidad al principio enunciado antes- proporcionalmente mayor, cuanto más baja sea la rentabilidad privada de las actividades conducentes a dichos objetivos. El desafío es compartido por las universidades y el gobierno: debemos procurar que los instrumentos de financiamiento de las universidades incentiven una buena gestión y también, la responsabilidad por la obtención de resultados socialmente beneficiosos.

Esto nos trae de vuelta al tema que nos reúne hoy: la importancia de una gestión universitaria vigorosa, creativa y visionaria. No es el Ministerio de Educación el que lo pide, ni el gobierno, ni la sociedad chilena; es el mundo en que vivimos el que demanda, bajo pena de obsolescencia e irrelevancia, una respuesta innovadora a los desafíos que plantea la educación superior en la era del conocimiento.