

Resumen

Transformando el Sistema de Educación Superior: Propuesta de Aequalis para una Política Nacional

El presente documento es el resultado del trabajo de un grupo de académicos y especialistas proveniente de distintas instituciones de educación superior y centros de estudios que, desde distintas posturas y perspectivas, y motivados por la urgencia de las transformaciones que el país necesita, ha reflexionado y dialogado en torno al tema y elaborado una propuesta de Política Nacional de Educación Superior.

Esta propuesta parte de la convicción de que ya no es posible realizar meros ajustes, perfeccionamientos o medidas paliativas en la educación superior, sino que hay que reconstruir el sistema en su conjunto, redefiniendo su significado social desde una perspectiva de responsabilidad pública. Hemos avanzado sustancialmente en términos cuantitativos; ahora se hace indispensable impulsar un salto cualitativo a partir del cual el sistema recupere coherencia, consistencia y coordinación interna en un marco de alta participación y deliberación social.

Los principales desafíos a los que debe responder el sistema de educación superior (SES) chileno son similares a los que enfrentan distintos países a nivel mundial. Entre los más importantes se encuentran el explosivo aumento de la matrícula, en todos sus niveles, asociado a una diversidad de perfiles de ingreso; cambios en la cultura, en la vida social y política, y en las estructuras productivas y en las actividades principales de las ramas

económicas, que exigen nuevos conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes. Es así como hoy se reconoce que la educación es un proceso que se realiza a lo largo de la vida y, por consiguiente, exige articulación de los distintos niveles formativos, con entradas y salidas transparentes y reconocibles. Asimismo, se considera el desempeño diferencial de diversas funciones institucionales, y la necesidad de valorarlas, a cada una de ellas, en el contexto en que se desarrollan. Se acepta también que es muy importante velar por un desarrollo nacional equilibrado, promoviendo el potencial de las regiones para contribuir a su crecimiento y al del país como un todo. Por último, pero no por eso menos importante, se estima muy relevante mejorar los mecanismos de financiamiento de la educación superior que han puesto una carga excesiva en las familias.

Nuestra propuesta contempla el fortalecimiento del gobierno del sistema de educación superior y de los organismos que lo componen, estableciendo metas de largo plazo; asimismo, plantea una nueva arquitectura de la educación superior, que apunte a mejorar la pertinencia, la equidad, la calidad y la articulación en el marco de una visión de la educación superior comprometida con el desarrollo humano, cultural y social. Desarrolla el concepto de un régimen público destinado a resguardar y garantizar el derecho a la educación de todos los ciudadanos que, reconociendo el carácter de bien público de la educación superior, contempla una provisión mixta público-privada. Se refiere a la función docente como una función central de la educación superior, destacando los ajustes que requiere para hacerse cargo de los desafíos resultantes de la ampliación de la matrícula y la educación a lo largo de la vida. Incluye el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación como un componente esencial de la educación superior; analiza la necesidad de potenciar la educación superior en regiones desde la doble perspectiva de su aporte al desarrollo regional y de la contribución que desde ahí se hace al desarrollo nacional. Finalmente, destaca la necesidad de replantear el esquema de financiamiento mediante fórmulas que permitan fortalecer los elementos anteriormente descritos.

No podemos desconocer los avances sustantivos realizados en materia de cobertura y calidad. Se trata de logros relevantes que le han cambiado el rostro al sistema, pero que a la vez han dejado de

manifiesto que hay transformaciones urgentes que no pueden descuidarse.

Aunque ciertamente existen diferentes miradas políticas al respecto, hemos podido verificar que existe un alto grado de consenso respecto de las evidencias de agotamiento de un sistema que no admite más ajustes, sino transformaciones en las bases mismas de su operación.

Por otra parte, se percibe con claridad que las políticas en educación superior han estado marcadas por la improvisación y por la ausencia de una agenda de políticas estratégicas. Las movilizaciones y síntomas de crisis del sistema de educación superior en su conjunto, ofrecen una gran oportunidad al sistema político para responder con el debate y las políticas de calidad que nuestro sistema necesita.

En este documento identificamos un conjunto básico de problemas estructurales del sistema, que esperamos puedan ser asumidos por todos los sectores políticos. Recogen el resultado de años de debate en el mundo académico, la experiencia comparada y buenas prácticas internacionales, en función de las demandas presentes en el último tiempo en la opinión pública. Estos problemas estructurales constituyen un conjunto de reformas de base que -a nuestro juicio- son indispensables y urgentes.

Lo anterior emana de principios que creemos fundamentales y que representan la esencia de nuestro trabajo. Creemos importante relevar dichos principios para comprender el foco y el hacia dónde queremos transformar la educación superior. Estos son los siguientes:

- La educación superior es un derecho fundamental, que debe ser garantizado y promovido por el Estado. En efecto, así lo señala nuestra Constitución Política, que asigna al Estado la obligación de “fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles, estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación” y establece el

deber de la comunidad de “contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación”.

- La educación superior, en todos sus niveles y en la diversidad de funciones que cumple, es un bien público, que opera en una lógica que supone que existen objetivos comunes por sobre los intereses particulares, principio que excluye la posibilidad de actuar con fines de lucro. El estatuto público de la educación superior es de provisión mixta, es decir, pública y privada. Un sistema público de educación superior puede operar con instituciones estatales, particulares o privadas, puesto que lo relevante son los objetivos comunes que el sistema se traza, así como el acuerdo respecto de los mecanismos establecidos para lograrlos.
- La libertad de enseñanza es una libertad responsable que debe entenderse en forma consustancial al derecho a la educación y no meramente como carencia o renuncia del Estado a desarrollar una actividad. Contempla no solo una facultad institucional sino también autonomía y libertad académica y de pensamiento en la búsqueda de la verdad.
- La educación superior es un sistema social, que debe operar como un conjunto integrado de componentes en un régimen gobernado desde el Estado. La concepción sistémica de la educación superior incluye la necesidad de convenir definiciones sobre el rol social de la educación superior, la estructura de gobierno, los mecanismos de relación entre sus componentes, las metas perseguidas y la provisión de los recursos necesarios.

Dicho esto, convocamos a los distintos sectores a estudiar nuestra propuesta y a asumir las reformas políticas del sistema, hasta la fecha postergadas, dándoles genuina prioridad en una agenda estratégica de políticas en educación superior. Lo anterior significa no solo especificar los problemas de política planteados más abajo, sino que también proponer acciones concretas en el marco de los programas de gobierno, incluyendo los procedimientos y plazos que se comprometen para enfrentarlos.

Asumiendo que estos temas tienen un carácter de urgencia es que hemos resuelto entregar este documento para su difusión y discusión pública.

Antecedentes

En tiempos en que el mercado parece ser hegemónico y ubicuo a la vez, es posible sostener que los ciclos sociales tienen fases ascendentes y descendentes, tal como los ciclos económicos. Cada una de estas fases acumula los desequilibrios de las anteriores y se desatan en función de los mismos.

Lo sucedido en los últimos años sugiere que estamos presenciando un ciclo de agitación social ascendente, al que es preciso responder de manera pertinente y eficaz. Este surge de un malestar inicialmente soterrado, que después de un período de frustraciones o expectativas incumplidas ha despertado del letargo para impulsar las transformaciones anheladas, cuestionando la legitimidad de las instituciones y la permanencia del *statu quo*.

El proceso de desarrollo social no sigue una trayectoria lineal y progresiva. Si bien hemos sido testigos de un mejoramiento relativo de la calidad y estándar de vida de las personas, traducido en la ampliación de diversas oportunidades, también vemos intensificarse las consecuencias negativas de dicho progreso; cuando se desatiende el incremento de esto último, adviene la crisis en distintas tonalidades y fuerzas. Por lo tanto, omitir, o buscar explicaciones incompletas suele agravar la situación inicial y convertir muchas veces dicha crisis en una amenaza real y efectiva.

El caso de la educación superior en Chile parece ser característico de lo descrito. Hay un progreso evidente en una educación superior que aumentó las oportunidades de acceso a una cantidad de personas para quienes esto habría sido impensable. Sin embargo, el aumento de la cobertura registrado en los últimos años trajo consigo desequilibrios internos que hicieron explotar esta suerte de “burbuja” en la educación superior. Lo que en un principio fue positivo se transformó en una crisis de legitimidad y confianza. Este resultado es, principalmente, consecuencia de una manera de concebir la educación superior como el resultado de

una colección de iniciativas centradas en desarrollar sus intereses particulares. La situación actual deja en evidencia que no es posible contar con una educación superior de calidad, capaz de servir adecuadamente las necesidades nacionales a partir de la acción atomizada de las instituciones, sino que se hace indispensable contar con políticas integradas de educación superior.

Algunos de los aspectos principales que dan cuenta de este fenómeno se señalan a continuación.

La matrícula en educación superior creció sostenidamente desde comienzos de los noventa. Si bien al comienzo este crecimiento benefició principalmente a los quintiles de mayores ingresos, entre 2000 y 2009 la expansión se centró en los quintiles I y II, como respuesta a las políticas de promoción del acceso implementadas entre 1990 y 2010. La cobertura se ha cuadruplicado en los últimos veinte años, llegando a una tasa bruta cercana al 50%⁽¹⁾, que pone a Chile por encima del promedio latinoamericano. Es evidente, de estos datos, que la expansión actual y futura va a estar centrada en una población no tradicional, compuesta por estudiantes de bajos niveles de ingreso, con un capital cultural y social reducido y por adultos que quieren mejorar sus credenciales o que se les reconozcan sus aprendizajes y experiencias previas.

Lo anterior supone desafíos complejos: por una parte, hacerse cargo de las necesidades de estos nuevos estudiantes, la mayoría de ellos interesados en una formación técnica o profesional que les permita insertarse en el mercado laboral y completar su formación personal y ciudadana; por otra, mantener y reforzar la formación de los estudiantes interesados en el desarrollo académico, la investigación y la expansión del conocimiento y contribuir al desarrollo científico y tecnológico y la creación artística y cultural.

El correlato del aumento de la matrícula se encuentra en el crecimiento y la diversificación de la oferta institucional, que operó sin una regulación apropiada y sin hacerse cargo efectivamente de los cambios señalados. Hoy la educación superior es responsabilidad de múltiples instituciones de educación superior de un alto grado de heterogeneidad, que han crecido y se han desarrollado en un marco acentuado de mercadización, con escasos espacios de articulación o

cooperación, obligadas a competir por recursos humanos y financieros, dependientes esencial y perjudicialmente de los altos aranceles que pagan sus estudiantes. Como consecuencia, la oferta formativa tiende a concentrarse en las áreas disciplinarias más rentables, y a crecer y ampliarse en función de la obtención de los recursos necesarios para la subsistencia institucional, sin que sea posible considerar las necesidades reales del entorno o los requerimientos misionales de la institución.

Esto responde, principalmente, a la ausencia de una instancia capaz de analizar la educación superior, definir con claridad las prioridades nacionales a mediano y largo plazo, establecer metas y generar las condiciones de política regulatoria, de orientación y de mecanismos de financiamiento que permitan alcanzar dichos objetivos en los plazos previstos. Pero también está asociado al énfasis en el acceso, como foco principal de las políticas públicas e institucionales, sin una reflexión cuidadosa acerca de las implicaciones que el crecimiento de la matrícula tiene para las características esenciales del sistema de educación superior y a una estrategia de financiamiento que pone el peso principal de los recursos para la educación superior en los estudiantes de pregrado.

Como respuesta al crecimiento y diversificación de las instituciones de educación superior se han introducido en el país diversos mecanismos regulatorios. En 1990 se instaló el Consejo Superior de Educación (CSE), encargado de autorizar el funcionamiento de nuevas IES

(1) Si bien se considera como un éxito este dato es preciso consignar que de los matriculados en primer año cerca de un 30% desertan y para segundo año esa cifra llega a 42% (SIES, 2012). Dicha deserción puede ser completa o parcial, pero se debe tener presente que tal situación relativiza los resultados difundidos.

privadas; en 1999 se crearon dos comisiones con el fin de desarrollar procesos experimentales de acreditación institucional y de carreras (CNAP) y de posgrado (CONAP), las que cesaron en su labor en 2007. En 2006 se creó el Servicio de Información de Educación Superior (SIES), la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) y se autorizó la operación de agencias privadas de acreditación; en 2008, se sustituyó el CSE por el Consejo Nacional de Educación (CNED).

Estos procesos regulatorios, que podrían haber hecho un aporte importante para fortalecer una diversificación apropiada y útil, han experimentado recientemente una profunda crisis, en parte provocada por acciones individuales, pero también debido a una aproximación tradicional a la educación superior, que no considera la diversidad de las IES; a la escasa supervisión de las agencias privadas, que operan con niveles desiguales de consistencia; a la no consideración de la experiencia nacional adquirida entre 1999 y 2007, ni la rica experiencia internacional existente al respecto. Las denuncias de corrupción, la escasa rigurosidad de muchas decisiones y el efecto de los factores señalados más arriba han contribuido a un grave deterioro de la credibilidad de los procesos de aseguramiento de la calidad y, por tanto, a su pérdida de eficacia.

Como consecuencia de los factores señalados, de la reducción significativa del rol del Estado y la primacía del mercado como un mecanismo para la asignación de recursos, unido a una concepción demasiado amplia de la autonomía institucional, estamos en presencia de un sistema que difícilmente opera como tal.

Es por ello que consideramos estar ante una crisis de institucionalidad, por cuanto la definición de metas globales, la asignación de prioridades, la distribución de recursos, la exigencia de calidad, son en realidad el resultado del peso relativo de grupos de interés, sin que existan mecanismos adecuados de coordinación o articulación de intereses.

Se hace, en consecuencia, imperioso pensar el sistema en su conjunto, identificando las necesidades y demandas que provienen de diversos ámbitos: la formación general, técnica y profesional; la formación de investigadores y especialistas; el desarrollo de la ciencia y la tecnología, de las humanidades y las artes; la contribución al desarrollo local, regional y nacional; la creación y difusión de la cultura, entre otras.

Esto implica repensar la relación entre la sociedad chilena - actual y futura - con la educación superior, y analizar el carácter auténticamente público que ella tiene como un asunto en el cual concurren los esfuerzos estatales y de la sociedad civil interesada. A partir de allí se hace necesario diseñar una arquitectura en que, desde una perspectiva nacional, se promueva la pertinencia, la equidad, la calidad y la articulación, como los ejes centrales de un sistema eficaz. Es indispensable, también, reorientar el esquema de financiamiento para poder dar respuestas a esas necesidades y demandas. De manera más concreta, significa considerar una redefinición de conceptos, tales como acceso, progresión formativa, estructura de títulos y grados, movilidad estudiantil, participación estudiantil, gobernanza, autonomía, profesión académica, etcétera.

La necesidad de repensar la relación entre el Estado y la educación superior no significa pasar de un escenario de desregulación a otro de planificación centralizada, sino algo mucho más simple y complejo a la vez. Significa plantear que el Estado debe asumir la responsabilidad de fomentar el desarrollo de la educación superior, poniendo en el centro de sus preocupaciones a la sociedad y su desarrollo y bienestar, y estableciendo las condiciones necesarias para que Estado y comunidad puedan articularse sistémicamente en función del beneficio social y no de intereses particulares.