

Puntos de Referencia

Edición online
N° 428, mayo 2016

Gobernanza de la educación superior: Bases para un análisis crítico de la reforma propuesta

José Joaquín Brunner

Resumen

En estas notas se aborda la gobernanza del sistema de educación superior. El desafío mayor que debemos enfrentar al diseñar la gobernanza de nuestro sistema es el carácter histórico-institucional del mismo y su trayectoria de desarrollo. Actualmente, existe un régimen mixto de provisión, con mayoría de matrícula privada, y un régimen mixto de financiamiento, con gasto privado predominante, que exhibe importantes logros que deberían resguardarse a la hora de pensar en sustituir la forma de gobernanza.

Estos logros, se expresan, entre otras cosas, en el hecho de que nuestra tasa bruta de participación en la enseñanza superior supera el promedio de Europa Occidental y América del Norte. Además, somos el país de América Latina con mayor proporción de alumnos del quintil de menores ingresos en ella. Tres de cuatro graduados provienen de instituciones privadas y la producción de conocimiento es compartida en partes iguales entre instituciones estatales y privadas.

El reconocimiento de la autonomía de las instituciones y su responsabilidad (*accountability*) social debiera ser el principio fundamental que rijan un sistema de gobernanza. La fórmula propuesta está lejos de eso, pues incrementar las regulaciones estatales forma parte de la médula del proyecto. También es objetable el mecanismo sobre autogobierno institucional de los académicos y administradores superiores, pues continúa favoreciendo al Cruch y solo plantea agregar a esta expresión corporativa, una o más instancias consultivas para las restantes instituciones. Por último, el gobierno ha declarado como objetivo explícito desmercantilizar la educación superior, extrayendo por así decir a este sector del mercado y renunciando a la competencia que es un componente esencial de la gobernanza. De este modo, la gratuidad universal operaría como un instrumento de remoción del mercado, incrementando el rol y las atribuciones de los agentes públicos.

Como alternativa al proyecto del gobierno, se plantean a continuación algunos puntos que debieran ser la base para renovar el sistema de gobernanza en el marco de la definición de una estrategia de desarrollo sustentable del sistema de educación superior a mediano plazo. Estos son:

- Una reafirmación explícita de un régimen mixto de provisión, perfeccionado con un claro estatuto de autonomía y *accountability* de las instituciones e igualdad de trato entre ellas.
- Un aumento de la regulación pública mediante un esquema independiente de acreditación obligatoria sujeta a estándares exigentes, pero en un esquema que aumente la competencia, regule la transparencia y permita un adecuado empleo de los instrumentos de acreditación, superintendencia e información.
- Un esquema de financiamiento de costos compartidos, con gratuidad según méritos para los alumnos de menores recursos y créditos subsidiados y contingentes al ingreso, manejados por una agencia independiente.

José Joaquín Brunner, Profesor Titular de la UDP. Director de la Cátedra UNESCO de Políticas Comparadas de Educación Superior. Miembro del Consejo Directivo del CEP.

* Texto preparado para el Seminario organizado por la Comisión de Educación del H. Senado de la República.

Abordaré el tema de la gobernanza de la educación superior; esto es, los arreglos formales e informales creados para dirigir, orientar, coordinar y regular al sistema encargado de proveerla,

Hasta ahora hemos discutido más bien sobre cómo distribuir el poder y el financiamiento entre distintos grupos de instituciones al interior de dicho sistema. Sin duda son materias importantes. Pero insuficientes para abordar el tema de la gobernanza, cuya organización, principios normativos y mecanismos de funcionamiento serán el objeto de la anunciada reforma de nuestra educación superior.

Mi presentación responde a tres preguntas:

Primero, ¿cuál es el mayor desafío que tenemos por delante para diseñar la gobernanza de nuestro sistema nacional?

Segundo, ¿cuáles son los principios que deben regir la gobernanza del sistema?

Tercero, ¿cuáles son las funciones y mecanismos de un esquema de gobernanza y cómo se planea modificarlos?

Para partir, entonces, sostendré que el desafío mayor que debemos enfrentar al diseñar la gobernanza de nuestro sistema es el carácter histórico-institucional del mismo y su trayectoria de desarrollo, expresados ambos en una peculiar economía-política. Esto es, la manera como distribuye la matrícula entre instituciones diversas —estatales, privadas subvencionadas y privadas sin subvención directa, según la clasificación de la Unesco— y además diferenciadas verticalmente entre instituciones universitarias y no-universitarias. Y, en seguida, la manera como el sistema se financia, tanto desde el punto de vista de las fuentes relevantes —públicas y privadas— como de las modalidades e instrumentos empleados para asignar y recibir recursos.

Dicho en términos concretos, el esquema de organización de nuestro sistema —para el cual queremos

diseñar un esquema de gobernanza— corresponde al de un régimen mixto de provisión, con mayoría de matrícula privada, y a un régimen mixto de financiamiento, con gasto privado predominante.

En cifras gruesas este régimen ha impulsado nuestra tasa bruta de participación en la enseñanza superior a una cifra que supera el promedio de los países de Europa Occidental y América del Norte. A su turno, dentro de América Latina tenemos la más alta proporción de alumnos provenientes del quintil de menores ingresos. El gasto total en educación superior como porcentaje del PIB es el segundo más alto dentro de los países de dicha Organización, con una distribución de 60% y 40% entre fuentes privadas y públicas, respectivamente. En el plano de la formación de capacidades humanas (el capital humano de los economistas), tres de cada cuatro graduados proviene de instituciones privadas. A su turno, la producción de conocimiento medida por publicaciones indexadas es compartida en partes iguales entre universidades estatales y privadas.

Luego, si se busca sustituir el esquema de gobernanza prevaleciente, debería resguardarse el desempeño del conjunto del sistema, sin debilitar los logros reflejados en las cifras que acabo de mencionar.

Al contrario, si no hay una visión de conjunto del sistema, de su carácter mixto en todos los aspectos y, por ende, con diversidad de instituciones, no podrá diseñarse un adecuado esquema de gobernanza

Paso ahora a mi segunda pregunta: ¿Cuáles principios básicos deberían regir la gobernanza de un sistema con estas características?

El principio fundamental ha de ser el reconocimiento de la autonomía de las instituciones y su responsabilidad (*accountability*) social. Como señala la Declaración de Graz de las universidades europeas del año 2003, “los gobiernos deben empoderar a las instituciones y fortalecer su esencial autonomía proveyendo un medio ambiente legal y de finan-

ciamiento estable. Las universidades aceptan rendir cuenta y asumen la responsabilidad de implementar reformas en estrecha colaboración con estudiantes y partes interesadas, mejorando la calidad institucional y la capacidad de gestión estratégica”.

Esta debería ser también, pienso yo, la base de cualquiera reforma de nuestro esquema de gobernanza: fortalecer la autonomía, no debilitarla; proporcionar estabilidad legal y financiera a las instituciones y no un medio ambiente turbulento e incierto. Supone como condición, claro está, confianza de la autoridad pública y la sociedad en las instituciones. Y supone que éstas, a su turno, se comporten con responsabilidad: asuman sus deberes con los estudiantes, el público y el Estado; protejan las libertades de sus miembros y utilicen con efectividad y eficiencia los recursos que reciben para cumplir su misión.

Un principio adicional al anterior puede formularse así: Para dotar de efectividad a la gobernanza de un régimen mixto es imprescindible que el gobierno formule y mantenga al día una estrategia de desarrollo sustentable del sistema a mediano plazo, en continua consulta y con el acuerdo de todas las partes interesadas. Solo por esta vía puede ordenarse y alinearse con el bien colectivo un sistema compuesto por instituciones autónomas y autogobernadas, ofreciéndoles un marco para guiar y orientar su propia actividad y plan de desarrollo, decidir sus inversiones y responder a los estímulos de las políticas públicas.

Me parece a mí que hoy uno de los mayores vacíos que enfrentamos es la carencia de un bosquejo siquiera de lo que el gobierno espera del sistema, aún en cuestiones elementales como cuánto espera se expanda la matrícula, en qué áreas especialmente, mediante qué *mix* de educación presencial y virtual, cuánto se propone aumentar el gasto público y qué balance de matrícula estatal y privada persigue para 5 o 10 años más con sus políticas de financiamiento.

Un planteamiento estratégico como el sugerido es una pieza fundamental de la gobernanza. Sirve para “guiar o conducir a la distancia” al sistema sin interferir en su ámbito de autonomía.

Necesitamos conversar además sobre cuáles son las funciones y los mecanismos que deben considerarse a la hora de diseñar un esquema de gobernanza, tema que concierne a la tercera pregunta que intento responder.

Los mecanismos que integran un modo de gobernanza son tres esencialmente, usados en diferentes combinaciones: regulaciones estatales en primer lugar; autogobierno de las instituciones enseguida y, por último, competencia entre las instituciones por estudiantes, personal académico, dinero y prestigio.

Aquí nos interesa ver cómo la reforma —lo que de ella se conoce— se propone modificar estos mecanismos para crear un nuevo modo de gobernanza.

Un incremento de las regulaciones estatales está en el corazón del proyecto de reforma. Se desea reforzar el control y comando centrales mediante la creación de una Subsecretaría de educación superior, que funcionaría en consonancia con dos agencias públicas —una superintendencia y una agencia de acreditación— y con una tercera entidad legal, un “sistema de universidades estatales”. Además el gobierno regularía de manera especial y más estrechamente (panópticamente, incluso) a las instituciones privadas, las que de acuerdo a la regla de la gratuidad universal pasarían además a ser dependientes del financiamiento fiscal vía el subsidio de gratuidad y otros fondos para los cuales se las declare elegibles.

Dicho en otras palabras, el régimen mixto de provisión y financiamiento subsistiría solo de manera formal, pues en la práctica no habría más que universidades estatales y privadas dependientes del financiamiento fiscal, salvo unas pocas excepciones “de mercado”. Se supone, por tanto, que en

adelante el sistema sería conducido y coordinado administrativamente, con fijación de precios públicos mediante los cuales el ministerio pagaría a las instituciones por el número de estudiantes en diferentes programas y/o el número de graduados de esos programas.

De llevarse a cabo, este cambio introduciría un ‘nuevo paradigma’ de organización de nuestra educación superior. Sería un sistema único en el mundo, en la medida que ofrecería la gran mayor parte de la provisión a través de instituciones privadas subsidiadas directamente por el Estado. Esto sucedería necesariamente, a menos que el diseño contemple un traslado masivo de matrícula privada a instituciones estatales. Obligaría asimismo a sustituir con gasto público el financiamiento que actualmente proviene de fuentes privadas, hasta llegar a una cifra que —en proporción al respectivo PIB— sería superior incluso a la que exhiben los países nórdicos.

Todo esto entraña una operación de enorme complejidad con consecuencias de largo alcance, que bien valdría discutir con mayor tiempo y profundidad.

Respecto al mecanismo de gobernanza consistente en el autogobierno institucional de los académicos y administradores superiores, la cuestión que interesa es cuál sería el peso que se espera tengan las corporaciones y sus profesionales en las decisiones de nivel sistémico.

A lo largo del siglo XIX y buena parte del siglo XX, el peso de los mandarines u “oligarquías académicas” como las llama la literatura fue un componente central, tanto en el modelo británico a través de su incidencia en la distribución de los fondos públicos asignados negociadamente al sector, como en América Latina a través de la autarquía de las instituciones y su influencia sobre la política pública sectorial.

Hoy nuestro poder —de los académicos— se ha reducido. Al nivel del sistema el peso del autogobierno profesional se limita a la actuación de los pares en procesos de evaluación institucional y de programas y a la selección de proyectos de investigación, así como al control de la comunicación de conocimientos dentro de las comunidades disciplinarias. El poder corporativo de las instituciones, en tanto, se halla representado hasta hoy por el CRUCH, que apenas expresa a una parte, importante sin duda, del sistema en su conjunto. La reforma propone agregar a esta expresión corporativa una o más instancias consultivas para las restantes instituciones y crea un comité coordinador para las universidades estatales con participación de la subsecretaría, Conicyt y la Dirección de Presupuesto.

En fin, no parece que este asunto clave —la participación de las propias instituciones en la gobernanza del sistema, junto con la participación de partes interesadas externas— haya encontrado hasta ahora un tratamiento satisfactorio.

Por último, la competencia por estudiantes, personal académico, recursos y prestigio ha sido desde el origen de las universidades un componente de su gobernanza. Solo durante la segunda mitad del siglo pasado, con la expansión de la provisión privada alrededor del mundo, esta competencia pasó a identificarse como “de mercado”. Y luego, al introducirse en el ámbito de la educación superior estatal y ser usada allí por los gobiernos para redefinir el contrato con sus propias universidades, se usó la noción de “cuasimercados”, “mercados internos” o “mercados administrados”. La adopción de estos mecanismos alrededor del mundo busca estimular a las instituciones para alcanzar niveles mayores de eficacia, eficiencia y de respuesta a las demandas de la sociedad y el Estado y de un entorno en continuo cambio.

Pues bien, por lo que toca a este mecanismo, la reforma se propone, explícitamente, desmercantizarlo.

tilizar la educación superior, extrayendo por así decir a este sector del mercado y renunciando a la competencia como mecanismo de gobernanza. La gratuidad universal operaría como instrumento de remoción del mercado, al mismo tiempo que se reemplaza su rol complementario en la coordinación del sistema por una coordinación exclusivamente política-administrativa, incrementando para ello fuertemente, como vimos, el rol y las atribuciones de los agentes públicos.

De cualquier modo, en el caso chileno no resulta fácil imaginar —como ya adelantamos— que pudiera mantenerse un régimen mixto de provisión, incluso con proveedores privados financiados en su mayoría íntegramente por el subsidio de gratuidad, con prescindencia de mecanismos de mercado. Al contrario, a medida que se extiende el financiamiento fiscal del sistema, según muestra la experiencia, tiende a intensificarse también el uso de cuasimercados para los proveedores financiados por el presupuesto de la nación. Así ha ido ocurriendo en la mayoría de los países del Asia, en EEUU e incluso en Europa, donde según señalaba un informe ya hace ocho años: “hoy es evidente que la educación superior funciona crecientemente en cuasimercados, donde los gobiernos asumen un importante rol de guía y facilitador”. La única alternativa imaginable sería volver a los años dorados de la educación superior de élites, cuando el Estado financiaba a todas las universidades, independiente de su carácter estatal o privado, mediante fondos basales no-condicionados y sin exigencias mayores de desempeño y *accountability*. ¿Pero acaso hay alguien que puede creer seriamente que sería posible recuperar ese mundo feliz?

Concluyo indicando telegráficamente cuales podrían ser a mi juicio las bases para una renovación de la gobernanza del sistema de educación superior.

Primero, una reafirmación explícita de un régimen mixto de provisión, perfeccionado con un

claro estatuto de autonomía y *accountability* de las instituciones e igualdad de trato entre ellas en la medida de lo posible. Por tanto, no una gobernanza dual público-privada sino una gobernanza única para el sistema en su conjunto y sus diferentes tipos de instituciones.

Segundo, un aumento de la regulación pública del sistema mediante la existencia de un marco estratégico de desarrollo del sector, un esquema independiente de acreditación obligatoria conforme a estándares exigentes, auditorías académicas y rendición de cuentas.

Tercero, un esquema de financiamiento de costos compartidos, con gratuidad para los jóvenes meritorios provenientes de los estratos de menores recursos y un sistema amplio de créditos de estudio subsidiados y contingentes al ingreso para los demás estudiantes, manejado por una agencia pública independiente.

Cuarto, participación de las corporaciones autogobernada dentro de la gobernanza del sistema, en instancias consultivas, de coordinación, autorregulación y prospectiva estratégica.

Quinto, una mejor organización de la competencia regulando la transparencia del mercado y mediante un adecuado empleo de instrumentos de acreditación, superintendencia e información. Simultáneamente, un uso más intenso de mecanismos e instrumentos de cuasimercado para la asignación competitiva de recursos fiscales según las prioridades de la estrategia nacional y en función de los proyectos generados por las instituciones. **PdR**