

Mapa De La educación: Demanda en tres ejes

Antonio Gutiérrez Osorio ¹

¹ Universidad de Santiago de Chile

1 Educación como bien público

El concepto de lo público es uno de esos cargados de matices y con un largo recorrido de apropiaciones. Es un concepto que circula con demasiada facilidad. Se escucha aquí y allá para servir tanto a unos como a sus contrarios. Por ejemplo: los espacios públicos, la opinión pública, los bienes públicos; identificados con los servicios públicos: la ambulancia, el hospital, los médicos y su aparataje, y la salud; o la escuela, sus pizarras, sus ordenadores, sus docentes y personal no docente, la comunidad escolar, el alumnado y la educación.

Si hay un concepto moderno que signifique menos a costa de significar tantas cosas el concepto de lo público es ejemplar. Puro concepto de esa modernidad asimétrica e imperativa.

La opinión pública es eso que sólo existe como proyecto social de control emanado de quienes tienen el poder para crearla (la opinión pública como el panóptico perfecto). Los cargos públicos: el hombre y la mujer públicos. Ahora temo invitarlos a definir lo público, y el mero hecho de que tuviera que convertir este espacio en balbuceo que tartamudea por recovecos sin fin de un laberinto de feria construido por una de esas mentes dementes que asoman en ciertas novelas y en determinadas películas de terror, me sirve para responderles que lo público, si alguna vez significo algo, ahora sólo es una de esas apariencias chinescas de la caverna platónica, un concepto vuelto de revés que nos reviste y nos informa (nos modela). Pero está el derecho positivo que corresponde al conjunto de leyes vigentes en un país. Se divide en dos grandes ramas: derecho público y derecho privado. A nuestro entender, la diferencia entre ambas debe fincarse en el sujeto de la relación: si interviene el Estado como poder público, estamos en presencia de una norma de derecho público; si intervienen sólo los particulares, o el

Estado en su carácter de simple persona jurídica, se trata de derecho privado. Algunas veces, el Estado delega sus atribuciones en los particulares, como ocurre con frecuencia con ciertos servicios públicos; pero, por esa misma circunstancia de actuar por delegación, de hacerlo en lugar del Estado, como si fuera éste, tales actividades están regladas por el derecho público. Por el contrario, a veces el Estado actúa como simple particular, por ejemplo, cuando alquila una casa, ya sea como propietario o locatario: en tal caso, la relación que se establece es de derecho privado.

De acuerdo con lo expuesto en el párrafo anterior, podemos definir al derecho público como aquel en que el Estado, como poder público, se halla en juego, que rige su organización y desenvolvimiento y regla sus relaciones con los particulares.

Las ramas del derecho público son las siguientes:

- a) El derecho constitucional, que organiza el Estado, determina las relaciones y facultades de los distintos poderes y establece las normas fundamentales de convivencia social.
- b) El derecho administrativo, que organiza el funcionamiento de la administración pública, ya sea nacional, provincial o municipal, y las relaciones entre ella y los administrados.
- c) El derecho penal, que establece la legislación represiva de los delitos, en protección del orden social.
- d) El derecho internacional público, que rige las relaciones de los Estados entre sí. A su vez, el derecho privado cuenta con las siguientes ramas:
- e) El derecho civil, tronco común de todas las ramas del derecho privado.
- f) El derecho comercial que regla las relaciones de los comerciantes y las consecuencias jurídicas de los actos de comercio, y del cual se va diseñando cada vez con mayor vigor, la segregación del llamado derecho de la navegación, El derecho procesal civil y comercial y el laboral;

La legislación del trabajo, que regla las relaciones jurídicas nacidas del trabajo, y que actualmente se halla en pleno y vigoroso desarrollo. Si bien

no es discutible el carácter esencialmente privado de este derecho, que rige las relaciones entre empleadores y empleados, no es menos cierto que, en algunos aspectos, está adquiriendo un matiz público; las condiciones de trabajo no se discuten ya privadamente entre estos agentes, sino que se celebran convenios colectivos, en los que la intervención del Estado es muy directa; del mismo modo, la reglamentación del trabajo, las inspecciones, acentúan esta tendencia a romper el marco del derecho privado. La intervención del Estado en el contrato de trabajo es tan constante y directa, que él mismo parece parte de esa relación jurídica. La legislación rural que regla las relaciones de vecindad rural y las cuestiones que surgen de la explotación agropecuaria. La cuestión de la diferencia entre personas de derecho público y privado no puede resolverse con una fórmula general, sino que a la luz del derecho público se debe examinar cada caso, para constatar si el ente examinado es o no de derecho público o privado, debiendo reseñarse la calificación de pública o privada aquella persona a quien se le hayan conferido: “aunque sea en una esfera limitada, poderes y atribuciones de naturaleza igual a la del Estado, que disfruten como el Estado del *ius imperi*”; no importa la amplitud ni la medida de la potestad atribuida”, y tenerse como persona privada a la que sólo tiene la capacidad de derecho común para cumplir sus fines. La nación, las intendencias y municipios cuya calidad de personas jurídicas de derecho público es obvia, además existen corporaciones de derecho público, “como los establecimientos que se costean con fondos del tesoro público”, pero que no todo establecimiento costeadado con fondos oficiales es siempre un establecimiento de derecho público, pues bien puede darse el caso de establecimientos privados sostenidos por el fisco, por la vía de leyes expresas a tal fin. Ningún criterio aislado sirve para determinar cuándo una persona es pública o privada, el conjunto de factores que permiten decir en el caso, si una persona es pública se pueden concretar, en cuanto a que la acción de la persona sea desplegada para lograr un fin público, que interesa al Estado; la iniciativa de su creación debe estar en las autoridades; estas personas deben gozar del atributo llamado “imperio” en virtud del cual pueden dictar normas de carácter obligatorio; sus recursos provienen de la generalidad de la nación y finalmente estas personas están sometidas a control administrativo.

Por otra parte, en nuestra lógica gramatical nosotros es un pronombre personal que parece tener un significado muy claro. De igual manera que cuando uso el *mi* estoy marcando fronteras a la socialización de algo, cuando decimos nosotros parece que estamos subrayando algo que es

incluyente, una dimensión compartida,... un espacio colectivo, público. El nosotros es una marca de identidad colectiva que parece afirmar un compromiso en la interrelación, pero sobre todo es un pronombre nada narcisista (como yo), nada distante (como tú o vosotros) y, desde luego, nada excluyente (para eso ya están él y ella o ellas y ellos). Y sin embargo a medida que abandonamos la gramática y nos situamos en el terreno del lenguaje como producto social, el *nosotros* se nos aparece como un concepto que quiere decir aquello que parece no estar afirmando. *Nosotros* es una de las condiciones de exclusión de los otros, de aquellas personas que no son de los *nuestros*. Debajo de los conceptos se esconden trampas y, al caer en ellas, los conceptos nos derrotan y nos ponen al servicio de ese patrón que ha regido la deriva semántica o ha gestado la construcción de “un” sentido. La tarea es: ¿cuál es el camino que nos conduce hacia un nosotros que no sea excluyente, esto es, que sea de verdad incluyente?

La sospecha sobre lo público y la apuesta por lo social podría explicarse desde diferentes miradas. Resulta altamente sospechoso que si un político usa el término público nadie se conmueve (por ejemplo, si habla de la necesidad de controlar el gasto público); pero si se le ocurre afirmar que hay que controlar el gasto público no para gastar menos en lo público sino para invertir más en gasto social, puede que su discurso genere polémica. Porque he ido intuyendo a lo largo de debates de leyes presupuestarias: no es lo mismo gasto público que gasto social. No es lo mismo lo público que lo social ¿y entonces?, la sospecha se convierte en acicate para intentar ir al fondo de los conceptos buscando la trampa.

El servicio público, tal y como ha ido siendo modelado por los poderes públicos, es un bien necesario socialmente, pero que está sujeto a la lógica de las mercancías. Hablamos de intercambio. Todo el mundo acaba explicándolo o entendiéndolo así: yo pago impuestos y a cambio de esos impuestos tengo acceso a... Pero, además, uno no puede dejar de pensar, como ya he señalado antes, en todo aquello que recibe la consideración de servicio público: desde el metro hasta esas otras cosas que el mercado en tiempos del liberalismo desatado, aún siendo consideradas servicios públicos, no se ha dudado en privatizar. Desde la electricidad a las aguas pasando por la educación pública superior... Los servicios públicos están sujetos a la lógica del mercado. El servicio público tiene un precio y esto, bien que lo sabemos, lo convierte en mercancía con todo lo que se deriva

de esta consideración. Podremos exigir que ese precio sea mínimo o que esté controlado por el Estado o, incluso, que el Estado haga negocio con ello. Lo público no ha estado en el lado opuesto a lo privado, aunque así haya sido presentado cuando interesaba (mi casa es mi castillo, dicen los ingleses; el ágora, el espacio abierto..., el espacio público donde sólo los poderes públicos pueden prohibir pisar el césped). Lo público era aquello que tenía dueño, tenía límites, venía marcado por un sentido de la propiedad: era un bien que pertenecía a la sociedad, llámense ciudadanos/as o simplemente quienes pagan impuestos. Si la soberanía nacional como principio de poder democrático tenía, y tiene, unos dueños y, por lo tanto, no es un bien compartido por toda persona más allá de su condición, los servicios públicos también son privativos de quienes tienen reconocido el estatus legal que les hace merecedores de tal bien. El servicio público está, en esta perspectiva, íntimamente ligado a otro término: contribuyente. Su universalización es, pues, negada, ya que ese servicio sólo se presta a cambio de... ¿O ya nos hemos olvidado de lo que significa que el valor de cambio sea el Valor con mayúsculas que define la condición o estatus de algo? Hacienda somos todos y cuando llega el momento de hacer balance la televisión se inunda de anuncios donde todos disfrutamos de algo que hemos pagado: mejores autopistas, mejores hospitales, mejores escuelas, etc. *Lo público tiene un precio*. El gasto público está sujeto, lo vivimos con más claridad desde que el déficit estructural es la norma, a recortes o a dilaciones en el tiempo. Es, pues, un gasto que, aunque necesario, puede aplazarse si la situación lo requiere (ya veremos qué tipos de recortes estará preparando el gobierno actual justificados desde la coyuntura de crisis económica o de ralentización del crecimiento que se derive de precios del petróleo y otras cuantas facturas más). Ciertamente, se nos dirá, los recortes en el gasto para evitar que el déficit se dispare nunca deberán afectar a los mínimos. No, nos dicen, no vamos a desmantelar la educación pública..., se garantizarán unos mínimos, pues los servicios públicos están sujetos a esta otra lógica: la de los mínimos. Lo público se comporta, pues, como una mercancía, está sujeto a mínimos, no es un derecho que todo el mundo pueda tener por el mero hecho de ser persona y, además, puede ser privatizado. En la lógica del sistema en el que vivimos el eje público / privado no sólo tiene sentido sino que está en boca de casi todo el mundo. ¿Se puede privatizar lo público? Y ahí llegan los

liberales, de este o del otro hemisferio político, a señalar que sí, cómo que no... Y si uno pone cara de estupor ante lo que puede parecer una contradicción flagrante, enseguida dicen que si un servicio público se privatiza y esto asegura que, bajo un riguroso control de los precios por aquella ley de la oferta y la demanda que es lo que rige nuestra vida política, la ciudadanía pueda alcanzar mejores prestaciones en manos privadas, ¿o no es la calidad lo que importa? ¿O no es la libre competencia lo que asegura mínimos precios y alta calidad? (Público / Privado). Ya no sé si son dos caras de la misma moneda o dos monedas que, al final, van a parar al mismo bolsillo.

En el fondo lo público y lo privado en cuanto conceptos que han sufrido un proceso de maquillaje que les ha convertido en indiferentes,

La educación, como la salud, como el aire que respiramos, o el derecho a la información o todos esos maravillosos derechos que son recogidos en la Constitución no son servicios públicos. Son bienes sociales. Y con lo social no se juega, de ahí que les moleste tanto a tantas personas que no cesan de pronunciar el término público que alguien se salga del coro y pronuncie lo social. Lo social no admite componendas de escala de grises como ocurre entre lo público y lo privado. Lo social es eso y nada más, su contrario no puede nunca ser su aliado. Lo social no está sujeto a un valor de cambio, no es algo que se dé a cambio de algo que a su vez se da. Lo social no admite recortes con coartadas, pues su lógica no le sitúa en el terreno de los mínimos exigibles sino que lo ubica en el territorio de los máximos irrenunciables. Lo social es una exigencia mientras que lo público nos lo vende como una compensación. La educación no es pública o privada, pues la educación es un bien social y, por lo tanto, ni privatizable ni dada a quienes cumplan con los requisitos del sistema. Y si miramos la escuela, entendida como edificio y espacio y conjunto de medios materiales y humanos, desde la educación entonces la escuela tampoco debe conformarse con mínimos o con compartir existencia con lo privado en aras de la libertad de enseñanza, de conciencia, de elección, etc.

Los bienes sociales lo son por principio y atañen a toda persona que, al menos, viva en sociedad. Cuando algo es un bien social no es una prestación, es un imperativo. No se puede privatizar lo social. No se le puede poner precio a lo social. No es una mercancía (aunque los economistas neoliberales están en ello).

No hay conceptos inocentes, pero sí que hay personas inocentes que usamos determinados conceptos sin darnos cuenta de que en cuanto empezamos a enunciarlos ya hemos abierto la brecha que desvitalizará nuestros argumentos. Creo que debemos abandonar el concepto de educación pública y hablar de educación a secas, sin que el término público autorice sin querer la necesidad de lo privado. Exigir máximos desde la base argumental de lo social, que tal como se ha dicho no es de lo público. Y tal vez sea más necesario de lo que parece, ser absolutamente (pos) moderno para entrar en la necesaria lucha por el control de los valores, por la vitalidad de ciertos conceptos que si son válidos y necesarios, no es por su condición de conceptos sino por su condición de estrategias para construir aquello que corresponde al horizonte de una utopía que no se avergüenza ni se excusa de ser eso. Al neoliberalismo sólo le queda lavarle la cara al egoísmo y la avaricia, y dar cuerpo de ley a la función social imprescindible y rectora de esa “mano invisible” que tanto le gustaba a Adam Smith.

En cuanto al acceso a bienes sociales, están ahí por “ciertas condiciones generales que son... de ventaja para todos. El bien social está siempre orientado hacia el progreso de las personas: ‘el orden social y su progreso deben subordinarse al bien de las personas y no al contrario’. Este orden tiene por base la verdad y la justicia. En tanto ciudadanos libres e iguales, las personas necesitan de bienes sociales para desarrollar sus planes de vida, independientemente de cuál sea el contenido sustantivo de sus preferencias. “La sociedad, los ciudadanos como cuerpo colectivo, acepta la responsabilidad de mantener la igualdad de las libertades básicas y la igualdad de oportunidades, así como la responsabilidad de llegar a una distribución equitativa de los bienes sociales para todos en ese marco; mientras que los ciudadanos, en cuanto individuos, o en cuanto miembros de asociaciones, aceptan la responsabilidad de revisar y ajustar sus objetivos y sus aspiraciones en razón de los medios multipropósito que puedan esperar, dada su situación presente y previsiblemente futura”. El derecho a la educación hace posible el ejercicio de otros derechos humanos fundamentales y, en consecuencia, de la ciudadanía. Difícilmente se podrá acceder a un empleo digno, o ejercer plenamente la libertad de expresión o de participación, si no se tiene educación. Esto supone que no puede ser considerada como un mero servicio o una mercancía negociable, sino

como un derecho que el Estado tiene la obligación de respetar, asegurar, proteger y promover. Los servicios pueden ser diferidos, pospuestos y hasta negados, mientras que un derecho es exigible y justiciable por las consecuencias que se derivan de su violación o irrespeto.

2 ¿Educación gratuita?

En el mundo entero, la educación superior se ve sacudida por importantes cambios. La explosión de las matrículas durante los últimos tres decenios somete a los sistemas de la educación superior públicas a fuertes tensiones financieras. Al mismo tiempo, las computadoras e Internet permiten un intercambio mundial de conocimientos hasta ahora inimaginable. Los centros educativos son cada vez más competitivos. Pelean por obtener recursos financieros cada vez más escasos y para atraer a los estudiantes, cada vez más numerosos, que desean matricularse. Las universidades privadas, cuyo número no cesa de aumentar, firman convenios internacionales y abren programas de estudios o filiales en el extranjero, a un ritmo nunca visto. Las preguntas son, a menudo, complejas y las respuestas controvertidas. Cuando los sistemas públicos de educación superior se ven desbordados por la cantidad de matrículas, caso en que el financiamiento es completamente provisto por presupuesto de la nación, ¿cómo encontrar fondos para responder a tal demanda de estudiantes para mantener o mejorar los estándares educativos?

¿La educación superior debe considerarse un bien común -social-, esencial para el desarrollo de un país y financiado por el erario público? ¿O es un bien privado -de consumo- que ayuda al progreso individual, y que sólo puede dar resultados si los estudiantes pagan?

¿El acceso a los estudios superiores puede depender de la riqueza más que de las capacidades y habilidades de los estudiantes? El sistema de ingreso a las universidades tradicionales en Chile, hasta ahora, ha sido regulado por Pruebas de Selección P.A.A. en su momento, ahora P.S.U., cuyos resultados, junto a las notas de enseñanza media determinan un ranking de postulación a las carreras en oferta del sistema. No más de doce carreras concentran el nivel superior de puntajes, sobre los 700 puntos en cinco universidades del Consejo de Rectores.

El paso hacia la economía postindustrial condujo a una demanda masiva de

enseñanza superior. Las matrículas progresan a una velocidad vertiginosa. Hace solamente medio siglo, en la mayoría de los países los estudios postsecundarios estaban reservados a una minoría, principalmente masculina. Pero hoy, índices de 40 a 50% de jóvenes estudiantes se consideran vitales para el crecimiento económico. En el plano mundial, el porcentaje de jóvenes en edad de ir a la universidad, inscritos en la enseñanza superior aumentó de un 19% en 2000 a un 26% en el año 2007. Las mujeres representan, actualmente, la mayoría de los estudiantes y se prevé que su predominio aumente.

Este promedio oculta sin embargo algunas discordancias regionales: 71% de los jóvenes en edad universitaria de América del Norte y Europa Occidental son estudiantes, 26% de los de la región de Asia Oriental y el Pacífico, 23% de los de los países árabes, 11% de los de Asia del Sur y del Oeste, y, a pesar de una alza rápida, solamente 6% de los de África. Dentro de un mismo país, algunos grupos de población no tienen las mismas oportunidades de acceso que otros a la educación superior. Las personas con ingresos bajos o las que viven en lugares alejados, las minorías étnicas, los inmigrantes, los adultos mayores, y los “minusválidos” están menos representadas en la educación superior. Algunos “responsables” de la educación introdujeron medidas para “mejorar” esta situación, tales como préstamos estudiantiles, becas para los estudiantes con bajos ingresos, programas culturalmente enfocados y cuotas reservadas para miembros de las minorías o de la población desfavorecida.

La enseñanza superior es cada vez más vista como un motor de desarrollo económico. Pero con la expansión del número de estudiantes, los ingresos fiscales de los Estados no consiguen estar a la altura, como es obvio por la lógica de los mínimos, de los presupuestos de operación de los sistemas públicos. Y el resultado frecuente es una falta de medios importante: aulas y salas de conferencias repletas, fondos de bibliotecas que no están al día, financiamientos para la investigación en decadencia y deterioro de las infraestructuras.

Las universidades “públicas”, en otros tiempos fuertemente dependientes del financiamiento estatal, se ven obligadas a compensar por sí mismas una parte cada vez más importante de sus presupuestos de operación. Para lograrlo, en numerosos países donde la enseñanza era gratuita o casi gratuita, se incorporaron algunos gastos de escolaridad, como por ejemplo

en China en 1997. Europa conoce el mismo proceso, a pesar de haber sido por mucho tiempo el bastión de la educación superior gratuita (en el Reino Unido comenzó a pagarse en 1998 y en Austria en 2001). Los centros educativos desarrollan cada vez más políticas empresariales. Realizan investigaciones pagadas para empresas o administraciones y desarrollan formaciones que se pagan para responder a las necesidades de las empresas locales. A veces es preocupante. Al poner tanto empeño en recaudar fondos, socavan las actividades universitarias tradicionales. Los programas y la investigación en ciencias humanas, por ejemplo, no necesariamente tienen aplicaciones comerciales. Los grupos de teatro, periódicos, radio y televisión, orquestas y coros, sellos editoriales de los campus, por lo general, no producen ningún ingreso. Pero tales actividades hacen de las universidades centros de la vida intelectual.

Los poderes públicos reemplazan cada vez más los financiamientos presupuestarios clásicos de la investigación por financiamientos sometidos a concursos. Todos estos desarrollos refuerzan la competencia y crean diferencias entre universidades. Muchas de ellas prestan mucha atención a su rango en las clasificaciones internacionales. El impacto es particularmente evidente en los sistemas públicos o hasta donde recientemente las universidades supuestamente eran más o menos equivalentes.

Ciertos establecimientos y ciertos sistemas nacionales introducen más programas técnicos y profesionales en su propuesta de enseñanza. Es una pregunta crucial en las economías en desarrollo que a la vez necesitan de diplomas en las disciplinas técnicas, pero también de profesionales dotados de una cultura general, de un espíritu y de un pensamiento crítico. Por otro lado, se vuelve urgente la necesidad de investigación centrada en las necesidades locales de desarrollo.

Las facultades de universidades, particularmente en los países industrializados, rivalizan fuertemente para llamar la atención de los estudiantes extranjeros que son cada vez más numerosos. Más de 2,8 millones de estudiantes eligieron estudiar en un país diferente al suyo en 2007. El mayor número procede de China (421.100), de India (153.300) y de la República de Corea (105.300). Escogieron como destinos principales los Estados Unidos (595.900), el Reino Unido (351.500) y Francia (246.600).

La mundialización afecta a la enseñanza terciaria de otras maneras también. El último decenio vio una verdadera explosión de programas y centros universitarios que operan a escala internacional. Surgen nuevos países que funcionan como importantes centros internacionales de enseñanza superior, tales como Qatar, Singapur o los Emiratos Árabes Unidos. Nacen también acuerdos regionales para la promoción de la cooperación y los intercambios en materia de enseñanza superior comienzan a ver el día. El Pacto de Bolonia, adoptado en esta ciudad italiana en 1999, armoniza la multitud de sistemas de diplomas diferentes de más de 40 países europeos mientras siguen pendientes esfuerzos similares en América Latina, África, el sureste asiático y la región de Asia-Pacífico.

Otro desarrollo: la rápida expansión de la educación superior privada. Las universidades privadas, que siempre han tenido un papel en Asia Oriental y en los Estados Unidos, absorben actualmente 30% de las matrículas a escala mundial, y cercana al 50% en Chile. Las instituciones privadas fueron la clave del alza rápida de la cobertura en países como Brasil, Chile y numerosos países africanos, donde la cobertura sobrepasa de lejos el número de plazas disponibles en los centros públicos. En Chile un detalle no menor es que, mientras aumentan aceleradamente las matrículas del sector privado, en el sector público estas no pueden crecer sino a tasas menores al 6% por restricciones impuestas.

Numerosos “proveedores privados” con fines lucrativos -no siempre explicitados- plantean el problema de la calidad de la enseñanza y de la emergencia de “emisores” de diplomas fraudulentos. El alza de la enseñanza a distancia se suma a la necesidad de una mayor regulación y fortalecimiento de la cooperación internacional, ya que Internet permite a estos programas cruzar fácilmente las fronteras.

Es evidente que las matriculas en la educación superior continuarán creciendo y que las poblaciones estudiantiles continuarán diversificándose, integrando a un mayor número de personas que trabajan, estudian a tiempo parcial o vienen del extranjero. Esta tendencia es ciertamente bienvenida, pero conlleva serios retos, particularmente en los países en vía de desarrollo con bajos ingresos o con brechas importantes de desigualdad. Las autoridades deberán responder a un acceso más equitativo por educación superior, cada vez más acuciante por asegurar que esta no esté

reservada sólo para los mas favorecidos, sino abierta a todos.

Uno de los lugares comunes más repetidos en la actual discusión sobre la educación superior, es que su gratuidad atenta contra la igualdad. Se dice que si el Estado decide financiar los aranceles de los estudiantes, entonces los pobres estarían subsidiando a los ricos, pues estos últimos se educan en una mayor proporción. El argumento no es nuevo, y de hecho fue popularizado por Milton Friedman en su libro “Libertad para Elegir” de 1979. Connotadas personalidades del mundo de la educación como José Joaquín Brunner y Carlos Peña, e incluso economistas como Joseph Ramos y Guillermo Le Fort, han indicado que subvencionar los estudios superiores sería una *medida regresiva*, es decir, que *aumentaría la desigualdad*. La afirmación parece tan obvia a primera vista que no ha merecido un análisis más cuidadoso. No obstante, este argumento es otra trampa. Contrario a la intuición, una propuesta extrema de financiamiento total del sistema – es decir, la gratuidad de la educación superior – tiene un efecto positivo sobre la igualdad, aun sin considerar los efectos futuros sobre la recaudación tributaria. En el caso particular de Chile, la gratuidad generaría una disminución no ambigua en el coeficiente de Gini.

A continuación, recordaremos el trabajo que tres economistas chilenos – Engel, Galetovic y Raddatz – publicaron en 1999. En dicho artículo, los autores señalan que la redistribución posee una “aritmética poco placentera”: se redistribuye poco cuando se le quita a los ricos, pero se redistribuye mucho cuando se le entrega a los pobres. Es decir, los impuestos y subsidios influyen sobre la desigualdad principalmente por su efecto sobre los sectores bajos, y este efecto se va acentuado en países de distribución desiguales como el nuestro. (En el concierto de países latinoamericanos, Chile se encuentra entre aquellos que exhiben mayor desigualdad, donde sólo es superado por Brasil, Colombia y Paraguay. Esta evidencia sitúa a Chile como una de las economías con mayor desigualdad en el mundo). Algo similar ocurre en el caso de la educación superior. Si bien es cierto que su eventual gratuidad entregaría más recursos a las familias acomodadas, el impacto porcentual es mayor en las familias pobres, por lo que la distribución mejora. Un sencillo ejemplo aritmético permite ilustrar el punto. Supongamos que el país se divide en ricos y pobres, y todos pagan su educación: los ricos tienen un ingreso de 100 y todos se educan; los pobres, un ingreso de 10 pero sólo la mitad de ellos se

educa. Imaginemos ahora que el costo de educarse es 10. Tendremos entonces que luego de costear su educación, el ingreso promedio de los ricos será 90, mientras que el de los pobres será de 5 (pues en nuestro ejemplo solo la mitad de los pobres se educa). Si medimos ahora la desigualdad entre los dos grupos vemos que después de pagar su educación esta aumentó de 10 a 18 veces. Podemos re-frasear lo anterior de manera alternativa: un subsidio completo a la educación superior disminuiría la desigualdad de 18 a 10 veces. Y esto, a pesar de que los pobres se educan menos y que las transferencias totales son mayores para los sectores de mayores ingresos.

Para entender mejor qué implica lo anterior hay que recordar que la regresividad o progresividad de un subsidio a la educación depende de dos factores: la desigualdad del ingreso inicial (100 de los ricos contra 10 de los pobres en el ejemplo anterior) y la desigualdad del gasto en ese tipo de educación (10 sobre 5, en el mismo ejemplo). Ocurre que si la desigualdad de ingresos es menor que la desigualdad en el gasto, entonces la gratuidad de la educación empeoraría la desigualdad y estaríamos en el caso de una política regresiva. Pero ese no es el caso de Chile. En este ejemplo la razón entre los ingresos iniciales es 10 veces a favor de los ricos (100 sobre 10), pero el gasto en educación es sólo dos veces mayor (10 sobre 5). En la práctica, este ejemplo constituye la regla general. Si bien quienes invierten más en educación son los sectores acomodados, lo hacen a tasas menores que quienes son más pobres, aun considerando las diferencias de acceso entre grupos. Una subvención completa de los costos de educación es, por lo tanto, progresiva en todos los niveles de educación. Veamos ahora los datos reales. Según la encuesta Casen 2009 en Chile hay alrededor de 850 mil estudiantes de educación superior, ya sea en IPs, CFTs o Universidades. Las tasas de cobertura (en relación a jóvenes de 18 a 25 años) va desde el 18% en el decil más pobre, hasta un 77% en el decil más rico: es decir en el 10% más pobre de la población solo 18 de cada 100 jóvenes llega a la educación superior, mientras que en el 10% más rico 77 de cada 100 jóvenes lo hacen.

La Casen nos dice también cuánto gastan estos 850 mil estudiantes mensualmente en sus carreras. El decil más pobre paga, en promedio, \$146.416 mientras que el más rico cancela \$238.495, lo cual indica que los costos declarados son relativamente homogéneos entre estos grupos. La

desigualdad del gasto en educación es un Gini de 0.36. Por otra parte, el promedio de ingresos per cápita de los hogares de estos mismos estudiantes es muy desigual. En el decil 1 el promedio es de \$23.907; en el decil 2 es de

\$53.219; en el decil 9 de \$370.709, y en el 10, el más rico, el ingreso per cápita salta a \$929.850. La desigualdad del ingreso es un Gini 0.54. Dado que este valor es mayor que el Gini del gasto educacional, el subsidio completo del gasto en educación mejoraría la desigualdad del ingreso.

En el análisis redistributivo, el factor relevante es el peso que tiene el costo de educarse sobre el ingreso total. El promedio nacional de este costo es de un 13% del ingreso de los hogares con estudiantes en educación superior. Sin embargo, esta proporción exhibe grandes variaciones por decil de ingreso. En el 10% más pobre (con un ingreso per cápita de poco más de 20 mil pesos promedio) los costos de la educación superior (de más de 100 mil pesos promedio) corresponden al 109% de los ingresos de los hogares con algún asistente a la educación superior, lo cual se financia vía endeudamiento. Al pasar del decil 2 al 9, los costos porcentuales decrecen de un 47% a un 12% de los ingresos, y en el 10% más rico estos costos corresponden a sólo un 6% del ingreso promedio. Por lo tanto, librar del costo educativo tiene un efecto mucho más fuerte en sectores de menores ingresos que en los de mayores. Supongamos ahora, una situación extrema de subsidio – gratuidad a todos los estudiantes de educación – y analicemos su impacto redistributivo. Para ello es necesario saber qué proporción del ingreso representa el “subsidio” para cada grupo.

Para el 10% más pobre este subsidio es el 9% del total de los ingresos de todos los hogares de ese decil, entre los deciles 2 y 9 varía entre 6% y 4% de los ingresos, y para el 10% más rico corresponde al 2% de los ingresos. Es decir, un subsidio a la educación superior es progresivo: beneficia porcentualmente más a los pobres. Por lo tanto, mejora la distribución del ingreso: el 10% más pobre pasa de tener el 1,5% de los ingresos a tener el 1,6% de los ingresos, y el 10% más rico pasa de tener el 39,3% a tener el 38,7%. Este pequeño efecto se traduce en una baja de casi un punto en el índice Gini.

Por cierto que este subsidio, aunque progresivo, está mal focalizado. El 10% más pobre recibiría el 3% del gasto en dicho subsidio y el 10% más

rico el 24% del gasto. Esta negativa compensación total es un buen contra argumento en términos de igualdad, pero no implica regresividad distributiva. Antecedentes para focalizar se dan en el informe de la OCDE que indica que el 83% de los chilenos que trabajan, no ganan más de 450.000 pesos. Solo el 2,4% gana sobre un millón de pesos. (Sin dejar de mencionar, que las fortunas de cuatro familias equivalen al ingreso que percibe en todo un año el 80% de los chilenos). Los “ricos” tienen mucho, pero son muy pocos. Entonces el efecto redistributivo esperado debe estar por la vía de una mejora progresiva del empleo y los salarios, un aumento del gasto social y un cambio en la estructura tributaria, en ese orden. La educación aparece como una de las variables de mayor incidencia en explicar la desigualdad y sus cambios. A su vez, dichos cambios han sido provocados por movimientos de la demanda por trabajo. En particular, los períodos de aumento de desigualdad coinciden con los aumentos de demanda por trabajo calificado, lo que eleva su retorno. Esta conclusión es de gran importancia para las políticas públicas. La educación determina la distribución del ingreso a través del cambio en su retorno, el cual a su vez es explicado por cambios en la demanda por trabajo calificado en relación al trabajo no calificado. Esto indica que, para reducir la desigualdad se requiere invertir en educación en los grupos de menores ingresos, lo que aumentaría la oferta de trabajo calificado, y de paso no sólo generaría aumentos de ingresos para los beneficiarios de esta mayor educación, sino también reduciría el retorno de este grupo y los niveles de desigualdad. Sin embargo, es importante señalar que dicho efecto sólo puede ser observado en el largo plazo. Con todo, la educación explica alrededor de 40% de la desigualdad de los ingresos del trabajo y cerca de 80% de sus cambios.

¿Qué impacto tiene esta gratuidad de la educación sobre los contribuyentes, que son finalmente los que aportan los ingresos al Estado, vía impuestos, en sus distintas categorías? ¿De qué modo se entregarán estos recursos a las instituciones del sistema?

Este es el tema central de la discusión de hoy en día. El sector empresarial ha anunciado que estaría dispuesto a un aumento en algunos puntos de los impuestos “siempre que sepan exactamente sus destinos”; otra trampa conceptual. En general, la ciudadanía apoya un aumento en la tributación, particularmente de aquellos referidos a grandes empresas, sin que ello afecte el nivel del empleo y la estabilidad de los mismos, postura que no se

condice con lo que han venido planteando los empresarios en torno a un marco de “mayor flexibilidad laboral“. De todas formas este tema, que es técnico pero también político, debe ser resuelto desde una perspectiva social: ¿Qué queremos como modelo de sociedad? Con cierto grado de consenso lo que se estaría proponiendo en ciertos círculos políticos es un aumento en la tributación en tres puntos sobre el 17% establecido, anterior al aumento por el Plan de Reconstrucción, y un mayor control sobre la evasión; cuestión que, según expertos, no permitiría alcanzar el nivel total de gratuidad en el sistema educacional. Este costo sería de 3 mil 280 millones anuales, de los cuales 600 millones serían destinados a institutos profesionales y centros de formación técnica, según Claudia Sanhueza, académica del Instituto de Políticas Públicas de la Universidad Diego Portales. La investigadora del Instituto Libertad y Desarrollo, María Paz Arzola, estima que el costo llegaría a 4 mil 431 millones de dólares anuales por los alumnos matriculados, pero si se llenaran todas las vacantes ofrecidas en la educación superior, la cifra llegaría a 5 mil 976 millones. Un cálculo que se hizo sobre la base de los aranceles cobrados este año por las instituciones educacionales. (Tema este último, el de los aranceles, que debe analizarse sobre la base de lo que efectivamente está considerado en el costeo de las carreras).

Para José J. Brunner, experto del Centro de Políticas Comparadas en Educación de la UDP, el costo alcanzaría los 4 mil 500 millones anuales, acercándose a la estimación hecha por el académico Patricio Meller. J. Brunner señaló que el “monto es simplemente no financiable. Sobre todo sabiendo que las necesidades de financiamiento prioritarias, desde cualquier punto de vista que se mire, están en la *preprimaria*, la *primaria* y la *secundaria*”. Esto es una falsa confrontación, puesto que estamos hoy frente a dos modelos de financiamiento de la educación, entonces lo que hay que resolver no es que financiar sino como financiarlo; para la educación superior sería del orden del 1,8% más del PIB total. Esto implicaría ir del actual 3,4% a un 5,2% del PIB como aporte fiscal a la educación superior en su conjunto. Las estimaciones se distancian de los cálculos de la Confech y de los economistas que los asesoran. La cifra de mil 800 millones de pesos que plantean responde a un beneficio que sólo alcanzaría a los estudiantes de las 25 universidades tradicionales, correspondientes a un tercio aproximadamente del total de estudiantes del

sistema de educación superior.

En cuanto la forma de entrega de estos aportes al sistema de educación superior existen distintas modalidades que van: desde el aporte directo a las instituciones hasta la portabilidad del mismo por parte de los estudiantes (boucher). Son evidentemente extremos, uno a la oferta y otro a la demanda, respectivamente. En los últimos diez años el Estado chileno ha diversificado e incrementado el financiamiento a la educación superior, manteniendo los aportes basales a las universidades tradicionales del Cruch, Ley permanente; estableciéndose instrumentos concursables que buscan “estimular la calidad y eficiencia de las instituciones” por Ley de presupuesto. Además, se “subsidia” la investigación científica y tecnológica, promoviendo el posgrado y la formación de científicos de alto nivel en áreas prioritarias, y promoviendo la vinculación entre la educación superior y el sector productivo. A su vez, para “mejorar” la equidad, se ha focalizado la ayuda, tanto de créditos y becas, según necesidad socioeconómica, entre otros con el Crédito con Aval del Estado (CAE), de administración de instituciones financieras. Este último a cambio del Fondo Solidario de Crédito Universitario, de administración de las universidades, que además tenía una tasa de interés muy inferior al actual CAE. Dicho sea de paso: todavía existen 110 mil deudores del Fondo Solidario lo que afecta a las instituciones que lo administraron al no recuperarla; y, la tasa de interés del CAE es, hasta ahora, de UF+6% anual, situación que genera que la mayoría de los estudiantes que lo reciban tengan que cancelar al final del menor periodo -diez años-, a lo menos tres veces lo “prestado”. ¿Qué quintiles resultan ser los más endeudados? Los de siempre. Esta política de financiamiento de la educación superior en Chile ha llevado a un deterioro de las condiciones de operación de varias universidades, particularmente las “del Estado” cuyos aportes basales (Aporte Fiscal) no superan el 17%, en promedio, de sus actuales presupuestos de operación. El actual gobierno reconoce el abandono histórico de estas universidades, ante lo cual ha planteado implementar un fondo de revitalización. (Estos aportes también apuntarían a la reducción de los aranceles en las universidades miembros del Consejo). El país debe evitar que se genere una brecha entre la situación financiera de las universidades - particularmente del punto de vista de la inversión- y la situación económica general. *(Toda la educación privada goza de exenciones*

tributarias. Hace un par de años el Servicio de Impuestos Internos estimó en más de 150 millones de dólares la exención de IVA a los establecimientos de educación). Esta última dependerá hacia el futuro, en forma primordial, de la primera, haciendo aconsejable que los ajustes presupuestarios sobre el AF se formulen sobre la base del crecimiento económico observado. Cuatro parecen ser los elementos más importantes para asignar el AF en forma direccionada, en término de diversos componentes: (i) Componente Base que se entregaría en función del tamaño académico/estudiantil de las entidades educacionales, y sobre una evaluación institucional que ha de basarse en resultados de las actividades docentes, tales como: tasas de retención, tasas de titulación, niveles de empleabilidad, certificaciones de la calidad de la docencia, etc.; (ii) Componente de Investigación y Posgrados, destinado a apoyar líneas específicas en términos de programas y actividades; (iii) Componente Proyectos Prioritarios, en que el Estado asignaría recursos para apoyar áreas preferenciales en relación a su política, como las artes, las humanidades o ciertas disciplinas científicas y técnicas que ameritan apoyo especial por constituir tareas de Estado; y, (iv) Componente de Desarrollo Institucional, que debería consistir en un Fondo concursable que aliente la formulación de proyectos destinados a consolidar instituciones o programas.

3 ¿Una Educación de calidad?

En la discusión que se generó durante el año 2006, se planteó una tensión entre el derecho a la educación y la libertad de enseñanza. Sostenemos al respecto que se trata de dos principios que se complementan entre sí, fortaleciéndose uno al otro. Así lo ha demostrado, por lo demás, la historia de la educación chilena, que desde inicios de la República ha combinado exitosamente la enseñanza pública con la privada. Por eso mismo, bajo el principio de la libertad de enseñanza no es posible amparar el lucro indebido que deja de lado el objetivo esencial de la educación, esto es, el pleno desarrollo de la persona. Normar mayores exigencias al sistema en su conjunto, que apunten a garantizar una educación de calidad a los estudiantes chilenos, será la mejor garantía para asegurar la libertad de

enseñanza. Con frecuencia se afirma que “calidad” en educación es un concepto relativo, por varias razones. Es relativo para quien usa el término y las circunstancias en las cuales lo invoca. De igual manera, el relativismo tiene otra perspectiva, ya que la calidad es de naturaleza similar a la verdad y la belleza, y constituye un ideal difícil de comprometer. Lo anterior lleva a la conclusión de que “calidad” es, además, un término que conlleva los valores del usuario, siendo así altamente subjetivo. De ahí que en la literatura especializada se encuentren diversas concepciones de calidad que trasmanan los procesos de evaluación en las instituciones de educación superior.

Desde otra perspectiva, para las normas ISO 9000 la calidad se ha definido como “el grado en que un conjunto de características inherentes cumple con unos requisitos”. La UNESCO define calidad en la educación superior como un concepto multidimensional de múltiples niveles, dinámico, que se relaciona con los elementos contextuales de un modelo educacional, con la misión y fines institucionales, y con estándares específicos dentro de un sistema, institución, programa o disciplina determinados. La calidad, por tanto, puede adquirir significados diferentes dependiendo de: (i) la comprensión de los diversos intereses de distintos grupos comprometidos o actores en la educación superior; (ii) sus referencias: Insumos, procesos, productos, misiones, objetivos, etc.; (iii) los atributos o características del mundo académico que se considera necesario evaluar; y (iv) el período histórico en el desarrollo de la educación superior.

Dado que existen diferentes conceptos y definiciones de calidad cualquier intervención que se realice para asegurarla implica tener la capacidad para integrar armónica y diferencialmente los distintos componentes involucrados en toda acción educativa, es decir, considerar tanto las orientaciones como los procesos y resultados.

Para efectos del presente texto se puede considerar la calidad como “el valor que determinado o determinados actores asignan a ciertas características de una entidad dada, a través de la aplicación de un conjunto de criterios preestablecidos”. Esta definición puede ser excesivamente autoreferente, razón por la cual consideramos necesario establecer ciertas apreciaciones previas para la definición de la misión y propósitos de una institución de educación. Para ello, planteamos que la definición de propósitos institucionales debe necesariamente contemplar dos

dimensiones:

- *Consistencia externa*, es decir, ajuste a las exigencias del medio externo (entendiendo por éste el grupo de referencia institucional, disciplinario, profesional o tecnológico correspondiente), que se materializan en demandas provenientes del mercado laboral, la comunidad académica, o el entorno socio económico particular de cada institución. La consistencia externa asegura la pertinencia de los propósitos y permite la comparabilidad entre instituciones y programas; y
- *Consistencia interna*, es decir, la traducción de dichas exigencias en función de las prioridades y principios propios de la institución. Esta dimensión permite desplegar la capacidad propositiva de la universidad, y ampliar el rango de ofertas posibles en el sistema de educación superior, asegurando así una oferta diversa, que busque dar una respuesta amplia a las necesidades sociales.

Una vez definidos los propósitos y fines institucionales en esta forma amplia, se puede entender la calidad como la coherencia entre dichos fines institucionales, los objetivos estratégicos y las actividades que se realizan para cumplir con esos determinados objetivos, considerando los medios que se emplean; finalmente, a través de una evaluación de estas acciones, se determinará el grado de avance en el cumplimiento de los propósitos u objetivos institucionales, y por ende, la calidad de una determinada institución.

Como se señaló en un principio, la preocupación por la calidad en el ambiente universitario es un tema de creciente interés. Surge como respuesta a una serie de transformaciones y demandas sociales, políticas y económicas, que han afectado a todos los países en las últimas décadas, obligando a las instituciones de educación superior a replantear su figura institucional, su rol académico y por ende, a enfrentar nuevos desafíos de adecuación. Un componente central de los nuevos desafíos es el aumento en la demanda por educación terciaria. En 13 años se ha aumentado de un 4% a un 15% la cobertura en los jóvenes del sector de más bajos ingresos. En el sector de más altos ingresos hace 13 años la cobertura era de 40%, hoy alcanza niveles de 70% y más. En el quintil más alto, la cobertura ha pasado de 5 a 7 por cada 10 jóvenes. Los jóvenes que se incorporan a la educación superior provienen crecientemente de familias de ingresos medios y bajos, lo que se incrementará aún más en los próximos años. El

Estado deberá realizar mayores esfuerzos financieros para cumplir con el compromiso de garantizar a los jóvenes el derecho a acceder a la educación superior. Asegurar el derecho de todos a una educación de calidad requiere asegurar el derecho a la no discriminación. Todas las personas se desarrollan mejor como seres humanos si tienen la oportunidad de participar junto con los demás en cualquier actividad de la vida humana. Por esta razón, nadie debería sufrir restricciones que limiten dicha participación debido a su origen social y cultural, su género, edad, su pensamiento político o creencias religiosas.

Esta tiene como resultado que los estudiantes que acceden a la educación superior no sólo son más, sino que configuran también una población amplia y heterogénea, que plantea nuevas demandas a la educación superior. En efecto, la matrícula de educación superior que estaba constituida principalmente por estudiantes egresados de la educación secundaria, provenientes de sectores sociales privilegiados, con altos niveles de capital social, en lo que se podría denominar un grupo de “élite”, se amplió a una variedad de personas en términos de edad, conductas de entrada, dedicación, intereses y aspiraciones. Por otro lado, la apertura y diversificación del sistema no sólo estuvo referida al número de estudiantes. Surgieron nuevos tipos de institución, (institutos profesionales y centros de formación técnica) ofreciendo niveles diferenciados de formación y nuevos “proveedores” privados. La mayor movilidad transfronteriza de estudiantes, profesores, profesionales, programas y proveedores de educación plantea problemas a los marcos y organismos nacionales existentes de garantía de calidad y convalidación de diplomas, así como a los sistemas de reconocimiento de títulos extranjeros.

Dentro de este contexto, la organización del sistema operó con el supuesto de que la información y transparencia del mercado serían elementos necesarios y suficientes para la regulación de la oferta y la demanda académica, y ocupacional. En este sentido, se plantea la necesidad de información para tomar decisiones, en un contexto caracterizado por asimetrías significativas en este respecto, lo cual demanda que “alguien” dé cuenta de la calidad de la formación en distintos programas e instituciones. La calidad de la educación superior de un país, así como su evaluación y supervisión, son esenciales para su bienestar social y económico y constituyen además un factor determinante de la apreciación

del sistema de enseñanza superior a nivel internacional. Se ha vuelto necesario establecer sistemas de garantía de calidad, no sólo para supervisar la calidad de la enseñanza superior impartida dentro del país, sino además para que se imparta educación superior a nivel internacional. En consecuencia, en los dos últimos decenios ha aumentado considerablemente el número de organismos expertos en garantía de calidad y convalidación de diplomas de enseñanza superior. Sin embargo, los organismos nacionales competentes suelen centrar su labor exclusivamente en la enseñanza de las instituciones nacionales de su propio país.

El aseguramiento de la calidad en el sistema terciario conlleva la acción colaborativa y permanente entre el Estado y las propias entidades de educación superior, tendiente a lograr un desarrollo óptimo y armónico del sistema y de cada una de las instituciones que lo componen, en función de dar adecuado cumplimiento a la misión que la sociedad les ha encomendado, esto es, el desarrollo cultural de la sociedad, el desarrollo científico tecnológico y la formación de los cuadros científicos, profesionales y técnicos que la misma sociedad requiere. En definitiva, a través del aseguramiento de la calidad se pretende satisfacer adecuadamente las necesidades del país, ser más eficientes en el uso de los recursos disponibles y entregar un servicio satisfactorio que dé garantías a la ciudadanía toda.

Le compete al Estado, entre otros aspectos: apoyar el desarrollo de estas instituciones para lograr el macro equilibrio del sistema, con una visión integradora de largo plazo; velar por el bien común por sobre los intereses de los particulares y ser garante del cumplimiento de todas las acciones que propendan a este fin. A las instituciones de la educación superior les corresponde estar en permanente proceso de evaluación de su quehacer, en docencia, investigación y extensión, generando opciones creativas e innovadoras de sus propios quehaceres a futuro. Los principios básicos que orientan la educación han de ser los mismos para todas las personas, sea cual sea su origen y condición; pero también es preciso considerar algunos derechos diferenciados o recomendaciones específicas para ciertos colectivos en especial situación de exclusión y discriminación.

Según la declaración de Porto Alegre se debe garantizar el derecho, acceso y la calidad social de la educación superior, en sus dimensiones de

enseñanza, investigación y extensión a todos y a todas que la demanden; mientras que en el foro mundial de Dakar (2000) se asumió el compromiso de fomentar políticas de educación para todos en el marco de una actividad sectorial sostenible y bien integrada, que este explícitamente vinculada con la eliminación de la pobreza y las estrategias de desarrollo, a lo que debemos agregar lo estipulado en la declaración mundial para la educación superior (UNESCO 1997) donde se señala que la gestión y el financiamiento de la enseñanza superior exigen la elaboración de capacidades y estrategias apropiadas de planificación y análisis de las políticas. Por otro lado se debe tener presente que “los desafíos que convocan a la educación, no pueden definir a la reforma solo como un intento de mejoramiento de calidad sino como propuesta de cambio de calidad”. Es en este contexto que la reforma educacional debe fortalecer la calidad de la educación superior y esto implica necesariamente abordar tres áreas primordiales -según Pilar Armanet P-: una reforma curricular que genere nuevas capacidades y habilidades, un sistema de aseguramiento de la calidad y la evaluación del desempeño docente. Lo que se pretende conseguir a través de la educación está condicionado, tanto por las expectativas de la sociedad como por la concepción que se tenga de la educación misma. Ésta puede entenderse como elemento de transformación o como reproductora de la estructura social, como homogeneizadora de las diferencias o respetuosa de la diversidad, y la concepción que se adopte influirá, a su vez, en que se conceda mayor énfasis a ciertos aprendizajes en detrimento de otros. Un debate fundamental relacionado con la relevancia tiene que ver con la forma de expresar los aprendizajes: ¿por contenidos, competencias, o estándares? Es posible observar en Chile una tendencia creciente a definir los currículos por competencias e incluso, en algunos casos, a establecer simplemente estándares de aprendizaje. Al respecto, es importante señalar que tanto los contenidos como las competencias y estándares definen, de distinta manera, los resultados esperados de aprendizaje, aunque los estándares definen, además, niveles de logro respecto de dichos aprendizajes. La construcción de competencias supone la articulación entre la apropiación del saber y el desarrollo de habilidades cognitivas. Tradicionalmente la pedagogía se ha preocupado de los conocimientos entendidos como información o conceptos, más que del desarrollo de los procedimientos

intelectuales para operar y producir nuevos conocimientos. La definición de los aprendizajes en términos de competencias es vista como una alternativa para hacer frente a la sobrecarga de contenidos, aunque es preciso aclarar que esta opción por sí sola no resuelve el problema. La entrada simultánea por *competencias claves* y por *contenidos fundamentales*, asociados al dominio de las mismas, puede resultar una vía de gran utilidad a la hora de definir los aprendizajes en los diferentes niveles educativos.

La formación profesional debe ser repensada para resolver qué es lo que efectivamente se debe enseñar en pregrado y ser capaces de separar lo importante de lo accesorio, lo que sin duda redundará en una reformulación de la organización de los estudios superiores. Una sociedad (pos) moderna necesita: en primer término, ciudadanos responsables ante sus deberes y sus derechos, democráticos, cultos y practicantes de un conjunto de valores sociales; y, segundo, trabajadores con una elevada educación general (capacidad de establecer relaciones sociales y laborales en su puesto de trabajo, flexibilidad, disposición a trabajar en equipo, creatividad, disposición de aprender continuamente) además de los conocimientos, capacidades y habilidades requeridas para el ejercicio de la profesión. Hoy en día, la capacidad de liderazgo, comunicación, creatividad y emprendimiento son habilidades esenciales de cualquier carrera, así como la empatía, comunicación y motivación lo son también. Estas habilidades, muy ligadas a la personalidad, pueden ser desarrolladas con una formación adecuada aunque para ello primero, deben valorarse y más tarde concretarse su incorporación en los programas de muchas carreras que así lo requieran, sin que ello se traduzca en una extensión del plan de estudios, como ya ha ocurrido tradicionalmente. La tendencia sobre esa reflexión está comenzando, que implica cambios muy significativos al interior de las Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica.

En síntesis, las políticas educativas que asumen una mirada más comprensiva sobre la calidad de la educación -incorporando en ella las dimensiones de equidad, relevancia, pertinencia, eficacia y eficiencia- y que se diseñan a partir de este enfoque de derechos, pueden ayudar a responder a los desafíos que en el campo de la educación enfrenta Chile y otros países de la región. Son los Estados quienes tienen la responsabilidad de asegurar que todos sus habitantes puedan hacer exigible su derecho a

una educación de calidad. Es con más y mejor educación que las personas pueden ampliar el ejercicio de su libertad; y los países aumentar su productividad, abatir la pobreza, combatir las desigualdades y consolidar comunidades más cohesionadas, transparentes y democráticas.

4 Conclusiones

La conclusión es que el modelo de gobernabilidad de la reforma educacional de 1981, que ha tenido pocas modificaciones en las décadas siguientes, no tiene las capacidades para enfrentar con éxito los nuevos desafíos de la educación superior. Es posible hacer avances parciales de diversos ámbitos, pero ninguno de estos cambios logrará aprovechar todo el potencial que tiene el aporte de la educación superior al desarrollo del país. Los cambios en la arquitectura de los productos o en su calidad no surgirán de forma espontánea con el actual modelo de gobernabilidad. La estrategia del cambio debe considerar que la regulación de la educación superior tiene un costo, por lo que se debe indagar en el fortalecimiento de los incentivos hasta el punto en que el sistema se mueva en la dirección deseada, pero evitando generar una regulación que limite la innovación de las instituciones. Para hacer esta indagación es importante generar una visión compartida del punto de llegada hacia el cual se orientan los incentivos. Los nuevos desafíos y la experiencia internacional están contenidos en un conjunto de informes especializados, pero todavía no están presentes en las estrategias de las instituciones o del gobierno. Una visión compartida necesita de nuevos liderazgos en el gobierno y en las instituciones educacionales, que ayuden a generar una visión de futuro que permita identificar los objetivos que debemos alcanzar.

Una visión de largo plazo requiere de altos niveles de confianza, los que debemos construir. Por otra parte, la visibilidad de la estrategia precisa definir un conjunto de incentivos que aseguren que las acciones de cada una de las instituciones y de los demás actores relevantes están alineadas. El actual sistema tiene una descentralización excesiva, que hace difícil trabajar con objetivos de interés social.

El nuevo modelo de gobernabilidad debe tener una descentralización balanceada con responsabilidades hacia los objetivos sociales. Esto

significa un sistema más estricto de acreditación; que ésta tenga consecuencias visibles en las decisiones estratégicas de las instituciones; mecanismos de coordinación con los sectores productivos; sistemas más sofisticados de información; asignaciones más eficientes para la provisión de bienes; financiamiento de convenios de desempeño para mejorar el acceso, la permanencia y la titulación de estudiantes; y normas de transparencia y rendición de cuentas en la utilización de los recursos públicos. Estas reformas requieren fortalecer la capacidad institucional del sector público de conducir el proceso, incluyendo una separación de las funciones de diseño de las políticas y de los organismos encargados de su implementación. La gestión de las instituciones se debe mantener descentralizada y flexible, dejando a éstas sujetas a reglas que “nivelen la cancha” entre todos los actores.

En este panorama, la propuesta de educación de calidad para todos en Chile y América Latina enfrenta, al menos, cuatro desafíos importantes y estrechamente vinculados entre sí:

El primero, se refiere a cómo la educación puede ayudar a la superación de la pobreza mediante una contribución efectiva al crecimiento económico sostenido como un factor clave que aporta al bienestar de las personas. Los niveles de crecimiento han sido insuficientes en los últimos años y éste, en la sociedad del conocimiento, depende cada vez más de la incorporación de valor agregado a la producción y a los sistemas de intercambio global. Para ello se necesita mejorar masivamente el nivel de formación de las nuevas generaciones que entran al mercado laboral, en un momento en que la región va quedando rezagada en el ritmo de avance de la educación secundaria y terciaria, y en el nivel de aprendizaje efectivo y actualizado de toda la población.

El segundo consiste en cómo la educación puede contribuir a la reducción de las desigualdades sociales. Existe una estrecha relación entre ingresos de los hogares, logros educacionales de los hijos y tipo de trabajo al que acceden según logros educativos, lo que en gran medida determina el ingreso de los hogares de la siguiente generación, con lo cual las desigualdades tienden a reproducirse intergeneracionalmente. El fortalecimiento de una escuela, cuya calidad debe ser debidamente garantizada por el Estado, debiera contribuir en forma eficaz a disminuir

las brechas educativas existentes entre los sectores de menores y mayores ingresos, entre la población rural y urbana, entre los indígenas y no indígenas, y convertirse en un verdadero canal de movilidad social.

El tercer desafío se relaciona con la forma en que la educación puede combatir la corrupción y la violencia, y promover una mayor inclusión social e integración cultural, situando a las personas en el centro de un proceso de desarrollo humano sostenible, expandiendo sus capacidades y ampliándoles sus opciones para vivir con dignidad, valorando la diversidad y respetando los derechos de todos los seres humanos.

El cuarto desafío consiste en cómo la educación puede contribuir a consolidar los procesos democráticos. La educación para la paz y la democracia debiera ayudar en el futuro a tener un sustrato humano más favorable para favorecer la transparencia y la rendición de cuentas, exigir los derechos sociales y culturales de la población, fortalecer la participación social y consolidar una cultura de la igualdad, elemento básico para alcanzar sociedades más solidarias.