

V. Estado y educación superior

A. Fundamentos de la intervención del Estado

Aunque parezca innecesario, considerando el mandato constitucional de que el estado debe promover y apoyar la educación en todos sus niveles, puede resultar conveniente fundamentar los motivos que debieran llevar a que el estado asuma o retome una tarea esencial propia de su responsabilidad. Estos se refieren esencialmente a la condición de bien público de las actividades correspondientes a la educación superior, a su condición de bienes meritorios, al componente retributivo o de equidad que asumen y, finalmente, a la necesidad de moderar el funcionamiento ineficiente de los espacios de mercado en el sector.

En primer lugar, desde el punto de vista de las externalidades y bienes públicos, es posible sostener que las actividades que desarrollan las entidades de educación superior tienen un fuerte componente público (en cuanto los beneficios son apropiados por la sociedad o por terceros, aparte de quien es el receptor directo), aun cuando hay también un componente de bien privado (los beneficios favorecen a un solo individuo o grupo). En las distintas actividades de educación superior –investigación científica y tecnológica, formación de posgrado y formación de pregrado– es posible encontrar beneficios tanto públicos como privados; el discurso preeminente a partir de los ochenta privilegia los beneficios privados, pero cada vez se hace más ineludible reconocer el componente público de cada una de estas actividades, aun cuando la evidencia del beneficio se obtiene luego de un largo período de latencia.

Las actividades que desarrollan los planteles de educación superior en la forma de asistencia técnica o consultorías a empresas o personas, son las que tienen características más propias de bienes puramente privados; sin embargo, muchas veces comprometen la credibilidad de las instituciones frente a la sociedad y, aunque esto puede no ser un argumento para que el estado las fomente, proteja o financie, hay un componente público que nuevamente, no es posible desconocer.

Es posible, también, reconocer los **bienes y servicios meritorios**, que la sociedad privilegia por motivos que no son económicos ni sociales, entre los que se cuentan la promoción del desarrollo artístico y el fomento a los procesos de creación, (orquestas, danza, pinturas, museos) o cultural (como son los estudios antropológicos), o el refuerzo de valores asociados a la identidad nacional.

Un tercer grupo de bienes públicos son aquellos centrados en promover la **igualdad de oportunidades**, asegurando que ningún estudiante que satisfaga las condiciones

mínimas requeridas, quede fuera de la educación superior porque no tiene ingresos familiares suficientes tanto para los costos directos (matrícula, arancel) como para aquellos relacionados con su mantención (alimentación, habitación, vestuario, textos, etc.). Hay aquí un rol central que corresponde al Estado, que debe asumirlo por la vía de becas, ayudas específicas u otro esquema que se diseñe, aun cuando el beneficio inmediato asociado a la obtención de un título sea para el estudiante. Esto, por supuesto, no invalida ni desconoce los esfuerzos desarrollados por instituciones privadas, que recogen aquí la función pública de la educación superior. Sin embargo, si bien para las IES privadas esta es una opción, en el caso del estado es una obligación ineludible, en resguardo del derecho a la educación.

Finalmente, hay un rol central para el estado asociado a la necesidad de regular el **funcionamiento ineficiente de los espacios en que el mercado opera**. Este se asocia a diversas características, entre las que se destaca el hecho que la educación superior es una actividad donde las asimetrías de información son particularmente significativas, y corresponde al estado, mediante una diversidad de medidas, reducir estas asimetrías y promover el acceso de los estudiantes, sus familias y el medio en general, a información pertinente, válida y confiable, así como proveerla de manera que sea fácilmente comprensible por una variedad de usuarios.

Un segundo elemento se relaciona con la necesidad de acceder a los recursos necesarios para financiar la educación superior. En Chile, el acceso a estos recursos se ha hecho principalmente mediante créditos, que se hacen exigibles luego del egreso. Si bien se han dado múltiples argumentos para justificar el hecho que los graduados de las IES paguen su educación con cargo a los mayores ingresos que reciben, precisamente porque han obtenido un título o un grado, es un hecho que el nivel de endeudamiento se ha hecho insostenible, de tal manera que afecta gravemente la situación laboral de los supuestos beneficiarios de esta ‘ayuda’ estudiantil.

Lo anterior es consecuencia del poder monopólico de las instituciones en cuanto a la fijación de aranceles. Por una parte, la demanda por educación superior es inelástica respecto del monto de los aranceles, por cuanto se supone que hay una correlación significativa entre el nivel de los aranceles y la calidad del programa. Por otra, el hecho que las instituciones se financien esencialmente mediante el cobro de aranceles hace que estos incluyan en el cálculo una serie de actividades que no están asociadas a la docencia de pregrado –que es la que provee a las instituciones de los recursos necesarios para su operación.

Ahora bien, con el objeto de poner los argumentos anteriores en perspectiva, resulta necesario destacar el panorama de los beneficios sociales y externos de la educación donde se forma el capital humano calificado y avanzado de la sociedad. Algunas

distinciones que vale la pena hacer se refieren al carácter privado o público de los beneficios y a su retorno monetario o no monetario (Mac Mahon, 2004; Ferreira, 2010).

En cuanto a los beneficios privados, hay claramente un retorno monetario, que se expresa en que las personas que tienen un mejor nivel educacional tienen mayor probabilidad de entrar y permanecer en la fuerza de trabajo, y de obtener mejores remuneraciones, a medida que alcanzan una mejor calificación, no solo al ingreso al mercado laboral, sino de manera creciente a lo largo de la trayectoria laboral. Este retorno privado de la educación superior depende, esencialmente, de los años de duración de la carrera, el tipo de institución, los grados o títulos obtenidos y el área de estudios. Hay también beneficios privados no monetarios, que se traducen principalmente en mejores condiciones de salud, mejor desarrollo cognitivo de los hijos, tamaño de la familia y reducción de la pobreza, menor obsolescencia del capital humano y mejores condiciones laborales, desarrollo personal y fortalecimiento de la cultura ciudadana y consumo eficiente y mayor rentabilidad de las inversiones.

Por su parte, existen también beneficios públicos o externalidades; estos refieren a bienes sociales o públicos derivados de la educación individual que benefician a otros en la sociedad, tanto en la generación actual como en las futuras, y que no son apropiados por los individuos que reciben la educación. Algunos de los beneficios públicos o externalidades de la educación superior son:

- Efectos de la educación en la salud, que se traducen en baja mortalidad infantil, mayor esperanza de vida, mejor salud pública.
- Mejoras en la calidad de vida, como resultado de una mayor profesionalización de las distintas actividades de la vida social.
- Efectos de la educación en una parentalidad más responsable en tamaño y protección y desarrollo de la familia.
- Mejores instituciones y conductas cívicas que contribuyen a la democratización y afianzan los derechos humanos.
- Reducción de la pobreza y de la desigualdad a través de una mayor cobertura educacional.
- Efectos positivos en el medio ambiente.
- Contribución de la educación a la investigación y desarrollo y difusión de nuevas tecnologías.

Los argumentos anteriores se sintetizan en el concepto de beneficios sociales, o tasa social de retorno de la educación superior. Este corresponde a la suma de los beneficios privados (monetarios y no monetarios) más los beneficios públicos o externos (monetarios y no monetarios). Este conjunto de beneficios conforma la tasa social de retorno que, en el caso de la educación, a diferencia de las tasas privadas de retorno, refleja la totalidad de los costos y beneficios de la inversión en educación, considerando tanto los beneficios individuales como las externalidades.

Generalmente, las estimaciones de las tasas de retorno que solo usan indicadores monetarios llegan al resultado sesgado de que las tasas sociales son más bajas que las privadas, con lo cual se agregan los costos de la oferta educacional que son cubiertos por los contribuyentes a los costos estrictamente individuales. Aun así, hay evidencias que en países como España, las tasas sociales de retorno de la inversión en grados universitarios se compara favorablemente con las tasas de retorno del capital físico tanto en ese país (en torno al 20%) como en los países de la OCDE en general (Oliver et al., 1999). Otros estudios analizan el efecto del aumento de la oferta de graduados universitarios en una ciudad sobre el nivel de ingreso de los trabajadores; uno de ellos concluyó que un aumento de 1% en la oferta de graduados en la ciudad produjo un aumento generalizado de los salarios (1,9% de aumento para trabajadores desiertos de la que educación media, 1,6% para graduados de la educación media, y 0,4% para graduados de la educación terciaria) (Moretti, 2004).

B. La educación superior como campo de la acción estatal

Esta digresión sobre los bienes públicos subraya el carácter de bien público característico de la educación superior o terciaria, y sirve de fundamento para sostener que la educación superior es un campo irrenunciable, aunque no exclusivo, para la acción del Estado. En este sentido, no hay argumento o principio razonable para suponer que el sistema de educación superior de un país pueda sostenerse sin un espacio educativo donde se desarrollen instituciones en las cuales la educación superior pueda ser efectivamente tratada como bien público.

Sostener que la educación superior es un campo irrenunciable para la acción del Estado, nos obliga a considerar el escenario político en que necesariamente se inscribe esa acción, escenario en el cual actúa una muy variada gama de actores involucrados que manifiestan, con distintos grados de explicitación y transparencia, los intereses específicos que los movilizan. Esta concurrencia de muy variados actores interesados muestra, con toda claridad, que la lógica de la acción estatal en el campo de la educación superior apunta a un escenario conflictivo donde se ponen en juego las visiones y aspiraciones de los actores respecto de la sociedad y, por tanto, las cosas nunca se resuelven solamente desde la racionalidad técnica de las políticas y sus instrumentos.

Adicionalmente, hay un contexto de cambios y tendencias de cambios en la educación superior que plantea la duda acerca de qué políticas e instrumentos que fueron apropiados y eficaces en épocas previas, sigan siendo tales a la luz de estos cambios estructurales. La acción del estado tiene que estar en sintonía con las nuevas realidades que se construyen con estas fuerzas de cambio, que redefinen los roles del mismo y configuran un panorama amplio de las políticas e instrumentos que es dable esperar y priorizar en el marco de esos roles.

Siguiendo a Brunner, se pueden identificar los principales problemas “políticos” que parecen afectar la acción del estado en la actualidad (Brunner, 2010) y respecto de los cuales los actores responsables de diseñar y aplicar las políticas nacionales deberán adoptar una mirada estratégica de largo aliento. Estos problemas políticos son, principalmente, los siguientes:

- Creciente confusión en cuanto al rol del estado y de las instituciones de educación superior que tienen baja capacidad de ajuste a los nuevos escenarios políticos y contextos de cambios estructurales.
- Dificultades para entender las diversas modalidades de gobernabilidad del sistema de educación superior, especialmente en lo que se refiere a las formas de coordinación y regulación;
- Desajustes de las modalidades de políticas e instrumentos de financiamiento a las instituciones, que muchas veces ponen de relieve incentivos perversos cuando se producen efectos disfuncionales y no anticipados de dichas políticas e instrumentos;
- Asimetrías y carencias de información sistémica que impiden la compatibilización de las lógicas de competencia y cooperación entre las instituciones de educación superior o terciaria;
- Tensión política entre una cierta nostalgia por el pasado y una paralización, no siempre explicitada, frente a los riesgos del futuro;
- Por último, el riesgo de que en este campo, América Latina y, en general, el espacio iberoamericano de la educación superior, queden firmemente instalados en la periferia del mundo globalizado del conocimiento.

C. Los roles del estado en la educación superior

El modelo que fundamenta las políticas públicas que actualmente se ponen en práctica en el sector de la educación superior en la región corresponde a un estado moderno “concebido como una multiplicidad institucional, esto es, un complejo conjunto de órganos centralizados y descentralizados que actúan coordinadamente, de carácter democrático, ágil y no burocrático, que estimula la creatividad, la diversidad y la innovación en las instituciones y en el sistema, con un espíritu de servicio” (Allard, 2000, p.6). Respecto de la educación superior, el Estado así entendido, respeta la dinámica y la autonomía propia del sector y, al mismo tiempo, promueve la calidad, resguarda la fe pública y provee el ordenamiento que el sistema requiere.

Inspiradas en ese modelo de Estado, las políticas y programas aplicados en el ámbito de la educación superior en América Latina a lo largo de las últimas tres o cuatro décadas, han tendido a distanciarse de un dirigismo centralizador que no se condice con las características de los sistemas de educación superior, pero también se alejan de la prescindencia absoluta del Estado que deja sujeto el desarrollo de tales sistemas exclusivamente a su propia dinámica interna o a las fuerzas del mercado (Allard, 2000). En esta perspectiva, pueden distinguirse las siguientes funciones o roles básicos para configurar un Estado proactivo, no centralista pero tampoco prescindente, en la educación superior:

- a. Formulación de la política pública y determinación de las bases institucionales del sistema de educación superior y su vinculación con el desarrollo nacional; Esto implica reconocer la validez de una provisión mixta, la importancia del desarrollo equilibrado de las distintas funciones de la educación superior y el fortalecimiento de la educación superior con otros sectores sociales. Para ello, es preciso mantener y profundizar una interacción con todo el sistema y sus instituciones, pero asociándose y articulándose de un modo más estrecho con las instituciones estatales.

La experiencia acumulada, y el conocimiento de los efectos no anticipados, y a veces perversos, de instrumentos de políticas que suelen diseñarse por agregación y sin una visión relativamente coherente de las partes y de sus relaciones con el conjunto del sistema, permite poner legítimamente en la mesa de debate la cuestión de las orientaciones explícitas que emanen del Estado respecto de qué se quiere promover y qué se quiere desincentivar³⁵.

³⁵ Por ejemplo, bien podría ser una de esas señales explícitas que hoy se echan de menos, el que se promueva derechamente la consolidación de la educación superior técnica y se desincentive, también derechamente, la apertura indiscriminada de carreras sin una adecuada vinculación territorial.

- b. Regulación, evaluación y aseguramiento de la calidad de las ofertas académicas y profesionales en los niveles de pre y posgrado y técnico de nivel superior, a la luz de las orientaciones estratégicas ya mencionadas, estimulando la capacidad de innovación de las instituciones y sus programas para alcanzar una formación superior actualizada.

Para la efectiva aplicación de un sistema de evaluación y regulación eficaz (incluyendo procesos de aseguramiento de la calidad), es necesario contar con un compromiso general y explícito del Estado de jugarse por la regulación, tanto en lo que se refiere a instalar efectivamente el sistema, como a incentivarlo y a financiarlo. En este sentido, la transición hacia un sistema de este tipo, siempre implicará mayores exigencias para el reconocimiento y funcionamiento de las instituciones, lo cual parece adecuado.

Las necesidades actuales de política no apuntan a una mayor desregulación del sistema sino que, por el contrario, hacia la legitimación de una nueva regulación. Si se reconoce la experiencia obtenida en América Latina en la materia, parecería lógico requerir de los organismos del sistema, un diseño de factibilidad de las funciones propuestas (regulación, evaluación, superintendencia e información pública) y de los mecanismos para transitar hacia un sistema evaluativo y regulatorio nacional de las instituciones de educación superior o terciaria.

- c. Financiamiento selectivo y priorizado de funciones e instituciones de la educación superior. Definido un proceso de regulación que respete la “autonomía responsable”³⁶ de las instituciones, deberá quedar en claro que esto no significa abdicar del derecho de la sociedad de obtener una cuenta pública del desempeño de todas las instituciones de educación superior. Regulación que respete la autonomía significa, de una u otra forma, el establecimiento de sistemas evaluativos para todas las instituciones, en los cuales se enfatice la preeminencia de la autorregulación. Respecto del ámbito de las instituciones nuevas, parece conveniente incrementar el tiempo mínimo bajo supervisión y que el status de autonomía responsable sea considerado luego de que, voluntariamente, la institución así lo solicite a partir del cumplimiento previo de ciertos requisitos incluido un lapso mínimo de tiempo que habilite para esta solicitud.

Se necesitan definiciones de compromisos específicos del Estado respecto de

³⁶ Entendemos por autonomía responsable el ejercicio de la capacidad de cada institución para decidir acerca de los resultados esperados, los recursos provistos y los procesos desarrollados para lograr dichos resultados en el marco de un concepto de responsabilidad social y de ajuste a las normas y regulaciones que velan por la calidad y pertinencia de la oferta educativa. Esta definición preliminar se profundiza más adelante.

qué se espera de ciertos tipos de instituciones, en una perspectiva de desarrollo de un sistema cuyo funcionamiento permita avanzar hacia el logro de los objetivos planteados en una perspectiva de mediano y largo plazo.

- d. Promoción de la equidad y la igualdad de oportunidades a lo largo del sistema, dimensionando y orientando en tal sentido el gasto social que se canaliza a través de las ayudas estudiantiles. Hay otros problemas, que se refieren a ciertas brechas que suelen presentarse en los sistemas de educación superior y que se agudizan con la dinámica de la masificación de estos sistemas y que implican a todas las instituciones, sean ellas públicas o privadas. Aminorada la presión demográfica de la demanda se nota tal vez con más claridad en las fases más avanzadas de masificación, el arrastre inercial que proviene de la educación media y que cuestiona gravemente la equidad efectiva en el acceso al sistema.

En los casos en que hay una alta correlación entre los resultados individuales de las pruebas de ingreso a la educación superior o terciaria y la condición socioeconómica del postulante, el sistema seguirá manteniendo una suerte de embudo de acceso discriminado que bien puede poner en entredicho la sostenibilidad social del sistema.

- e. Gestión directa de instituciones estatales de educación superior incluyendo no sólo a las universidades del Estado sino también a las instituciones de formación profesional y técnica de nivel superior que tengan una dependencia directa del Estado. Los instrumentos de política con los que se hace la gestión directa de instituciones estatales, están destinados a asegurar los ámbitos esenciales de la educación superior pública, para lo cual es central asegurar la presencia del Estado en todos los niveles institucionales y garantizar la calidad, subsistencia y desarrollo de las instituciones estatales.
- f. Registro, sistematización y amplia difusión de la información pública sobre el sistema de educación superior o terciaria y sus instituciones. El establecimiento de mecanismos de información pública completos, abiertos, actualizados y confiables, es imperioso para el buen funcionamiento del sistema en su conjunto. En las propuestas de políticas se deben incluir medidas para mejorar la función de superintendencia y de información pública, estableciéndose, respecto de lo último, la consagración legal de la obligatoriedad de la información pública y los efectos de irregularidades en la provisión de información, de acuerdo a los marcos legislativos de cada país.

D. Los desafíos de la educación superior pública³⁷

Actualmente hay en nuestra educación superior problemas pendientes que, a nuestro entender, adquieren cada vez mayor gravedad a medida que se consolida la fase de masificación avanzada de un sistema fuertemente privatizado. Desde una perspectiva más sustantiva que gerencial del sistema, la mayor parte de estos problemas se relacionan con la educación superior pública. Algunos de estos problemas urgentes son:

- **La equidad en el acceso.** Este problema se refiere a las brechas que suelen estar presentes en los sistemas de educación superior y que, en la fase de transición avanzada, implican a todas las instituciones, sean ellas públicas o privadas. Aminorada la presión poblacional de la demanda, debido a la dinámica de la transición demográfica, se nota tal vez con más claridad en esta fase avanzada, el arrastre inercial que proviene de la educación media, y que cuestiona gravemente la equidad efectiva en el acceso al sistema. Mientras persista la porfiada correlación entre el puntaje de la prueba nacional de ingreso (PSU) y la condición socioeconómica del postulante, que está ampliamente documentada en el caso chileno, el sistema seguirá con un embudo de acceso discriminado que bien puede poner en entredicho la sostenibilidad social del sistema. Es imperativo, a estas alturas, revisar a fondo los sistemas de admisión, permanencia y financiamiento estudiantil.
- **Las disparidades de calidad de las ofertas de programas de formación.** Este es un problema que inescapablemente se presenta en sistemas con instituciones altamente segmentadas y es particularmente serio en el nivel del pregrado. Instituciones que se encuentran en los segmentos más precarios del sistema se ven obligadas a abrir la matrícula a sectores de estudiantes con déficit de aprendizaje a los cuales no se le presentan alternativas de ingreso a otras instituciones, lo que a su vez les exige adoptar estrategias de sostenimiento y apoyo institucional, que resultan más caras y difíciles de implementar que una oferta tradicional a estudiantes de altas calificaciones. Se hace evidente una distribución desigual de la calidad en la oferta de programas de pregrado, que se esconde detrás de nombres iguales para carreras y títulos que reflejan una formación muy diferente. Los procesos de acreditación, que podrían dar

³⁷ En el contexto de este documento, educación superior pública es aquella cuyos procesos y resultados no son apropiables por un ente particular, sino que mantiene un compromiso prioritario con la generación de bienes públicos y que responde a las orientaciones emanadas de las políticas nacionales sobre educación superior. Toda institución estatal es, por definición, pública, y las características mencionadas son parte esencial de su funcionamiento. Sin embargo, el concepto no excluye la participación de instituciones privadas en el ámbito público, aunque para ello, estas instituciones deben operar de acuerdo a lo señalado más arriba.

cuenta de esta diferenciación, se encuentran cuestionados en la actualidad, pero una reflexión seria al respecto podría conducir al diseño de mecanismos de aseguramiento de la calidad capaces de dar cuenta de una diversidad responsable y pertinente y de apoyar a las IES para hacerse cargo de la diversidad de estudiantes que accede al sistema.

- **Aseguramiento de las tareas esenciales de la educación pública.** A pesar del debilitamiento de la educación superior pública, es de la esencia de esta última el hacerse cargo de las orientaciones fundamentales hacia el mérito y la equidad. En concreto, esto implica resolver la tensión entre la inversión en mérito y el gasto en equidad. Por otra parte, es también propio de esta educación hacerse cargo de modo preferente de la producción de bienes públicos lo cual también implica resolver la tensión entre programas con alta valoración en el mercado de las profesiones y actividades y programas con alto retorno social pero con bajo retorno económico, fuera de ese mercado. El estado debe proveer de reglas y recursos para el logro de esas orientaciones fundamentales.
- **Subsistencia y desarrollo de las universidades estatales.** Definir una política que asegure un espacio de existencia y pleno desarrollo de las universidades estatales en el contexto de un sistema altamente privatizado es un imperativo de gobierno, pues es preciso que el estado asuma la responsabilidad de estas instituciones que le son propias y que, al serlo, son de todos los chilenos. El estado debe hacerse cargo de establecer un adecuado marco de funcionamiento para las universidades estatales, definiendo una estrategia institucional que les permita cumplir cabalmente con su misión indisolublemente ligada a la producción de bienes públicos, fortaleciendo sus capacidades de gestión y delimitando claramente sus responsabilidades en los presupuestos y estados financieros de estas instituciones. Lo anterior requiere comenzar a construir y desarrollar un modelo universitario estatal, con funciones y responsabilidades claramente establecidas, asociadas a mecanismos de financiamiento acordes con dichas funciones; con una oferta extendida por todo el territorio nacional, con especificidades regionales; que promueva la flexibilidad curricular y la movilidad de estudiantes y académicos entre las instituciones. En nuestro medio, las universidades institucionalmente asimiladas a una lógica pública³⁸ no son todas estatales, pero una parte muy significativa de ellas sí lo son, de manera que un avance en el sentido de delinear con mayor nitidez un “modelo” apropiado de universidad estatal, tendría un impacto señero en cuanto a la

³⁸ Ello por razones históricas (el Estado reconoció tempranamente en el Siglo XX la labor de apoyo a las funciones de educación del Estado de las universidades privadas católicas y laicas-regionales), lo que se reflejó en la mantención de un mecanismo de financiamiento directo de uso discrecional tras la reforma de 1981.

evolución de todo el sistema de educación superior.

- **Revertir la cada vez más tenue distinción entre la educación superior pública y la privada.** En la fase de transición avanzada al estilo chileno, la distinción privado/público es, en este campo, cada vez más retórica que real; ya no se aprecian diferencias fundamentales en un sistema de educación terciaria con instituciones segmentadas donde todas ellas se adaptan –en una suerte de “neodarwinismo”, ahora de las instituciones (Boltanski & Chiapello, 2002)³⁹– de manera similar a un entorno altamente privatizado en el mercado académico y de las profesiones. En el caso chileno, el componente público de un sistema como el que se ha configurado en el país, está referido a las 16 universidades estatales y las nueve privadas con aporte público que existen dentro de un conjunto mucho más amplio de instituciones de educación superior; sin embargo, la mayoría de estas instituciones ‘públicas’ operan con una lógica privada, sin diferencias sustanciales respecto del resto del sistema. El problema crucial respecto de las instituciones públicas es cómo y en qué medida pueden darse las condiciones necesarias para la sustentabilidad académica, social y financiera de estas instituciones, y para permitir que en su gestión y desarrollo, ellas no se vean irremisiblemente empujadas a adoptar criterios propios de instituciones privadas. En este contexto, es indispensable una reafirmación contundente del carácter no lucrativo de las universidades –y del resto de las IES–, con una regulación clara, explícita, que prevea de manera inteligente los mecanismos elusivos de esta condición. Las corporaciones sin fines de lucro deben ser verdaderamente tales.
- **Las instituciones estatales: orientaciones de su misión.** Las instituciones estatales están llamadas a asumir plenamente la responsabilidad pública de la educación superior. En un contexto en que la distinción público – privada se ha desdibujado en desmedro del ámbito público, como se ha señalado más arriba, se requiere hacer explícitas las bases sobre las cuales estas instituciones existen, así como los marcos de deberes y prerrogativas que justifican su existencia. Al respecto, vale la pena destacar algunas ideas fundamentales respecto de las tareas que corresponden esencialmente a las instituciones estatales, con el fin de constituir una base de legitimidad de estas instituciones y definir el contrato social que las posibilita.

Una tarea prioritaria de las instituciones estatales es la necesidad de identificar y dar respuesta a las nuevas situaciones, demandas y exigencias de la transformación económica de la sociedad que se derivan de los cambios

³⁹Estas instituciones se han visto obligadas a adaptarse ante las lógicas del mercado; de lo contrario, quedan rezagadas en la férrea competencias por estudiantes y recursos de todo tipo.

técnicos, tecnológicos y organizacionales en el sistema productivo, expresados en nuevas áreas y actividades dinámicas regionalmente distribuidas en los territorios nacionales en el marco de economías crecientemente globalizadas. Otro propósito se refiere a su capacidad de respuesta a las transformaciones en la estructura ocupacional y a las nuevas modalidades de desempeño laboral que son efectos directos o indirectos de las transformaciones productivas señaladas. Esto es especialmente claro en las áreas donde se desarrollan las ocupaciones de servicios que plantean muy variadas exigencias de calificación y de desarrollo de capital educativo. Adicionalmente, se hace indispensable responder adecuadamente a las oportunidades y problemas que se derivan de una estructura social también sometida a una intensa dinámica de tensiones y de cambio, tanto en sus perfiles de estratificación social como en su composición (multi)cultural y en sus procesos de movilidad e inclusión, así como en el panorama de las aspiraciones, representaciones y expectativas que se construyen en ese marco. El contexto de transformación de las estructuras sociales, y la desigual distribución de oportunidades y recursos de todo orden – particularmente acentuados en una sociedad altamente desigual y diferenciada como es la chilena⁴⁰– plantea exigencias específicas en cuanto a los procesos de admisión, permanencia y pertinencia de las cuales las instituciones estatales no pueden desentenderse.

Una parte importante de estos desafíos se refiere a la necesidad de contar con una presencia estatal no solo en el nivel universitario, sino también en la formación profesional y técnica, de la cual en la actualidad el estado se encuentra conspicuamente ausente. Hay también exigencias de formación personal y ciudadana, así como otras demandas de desarrollo cultural, que deben formar parte central de la definición de misión de las instituciones estatales.

Estas tareas –que pueden ser asumidas voluntariamente por instituciones privadas en una perspectiva de servicio público– son ineludibles para las instituciones estatales. Adicionalmente, estas deben asumir un rol de liderazgo en cuanto a la responsabilidad pública en el sistema educacional, es decir, en indicar hacia dónde debe orientarse la educación de régimen público, la que es preciso entender en una lógica de servicio por el carácter de bien público que tiene la educación.

Las universidades estatales, tanto desde una perspectiva nacional como regional, tienen la responsabilidad de contribuir decididamente al desarrollo económico, social, cultural y político del país, aportando al fortalecimiento de

la democracia y al mejoramiento de la calidad y equidad educativa en todos sus niveles, contribuyendo así al desarrollo humano —entendido como la expansión de las capacidades y de las libertades— y potenciando el desarrollo productivo y económico de Chile. Esta responsabilidad, así como la respuesta que cada institución de a los desafíos sociales previamente señalados, se ejerce de manera consistente con la forma en que cada institución estatal defina su misión. Por consiguiente, si bien existe una misión genérica para el sector estatal, que se traduce en misiones específicas acordes con la realidad de cada institución, se hace indispensable construir un marco de articulación entre las instituciones estatales de educación terciaria (no solo universitaria) de manera tal que todas ellas se vean fortalecidas y que el desempeño del conjunto sea llevado al máximo posible de efectividad, marco en el cual habrá que incluir las formas de gestión y de gobierno de las instituciones.

El conjunto de universidades estatales conforma una vasta red de universidades con presencia en todas las regiones del país. Se trata de una red que es de alcance nacional, lo cual constituye un primer rasgo de significativa importancia en el sistema de educación superior del país, que podría reforzarse significativamente si se asume como una tarea de política pública relevante. Asimismo, la mayoría de las universidades estatales está localizada en regiones. Solo cuatro universidades (de dieciséis) se encuentran en la Región Metropolitana. Esta distribución en las regiones imprime un sello distintivo a las universidades estatales, lo que se expresa en dos rasgos significativos: en primer lugar, ellas tienen una fuerte vinculación con agentes locales y regionales, (incluyendo a las entidades públicas de los gobiernos regionales y municipales), lo que les da un activo nivel de participación en la vida regional. En segundo lugar, derivado de lo anterior, son instituciones que hacen contribuciones efectivas a los procesos de descentralización hasta el punto que muchos analistas han sostenido que las universidades públicas localizadas en las regiones son uno de los factores más decisivos para dar impulso sostenido a tales procesos. Este nexo regional ha facilitado el que estas instituciones hayan generado una oferta académica que está en general sintonizada con las necesidades de la población regional.

Un rasgo adicional, que vale la pena destacar como una característica generalizada de las universidades estatales, es su relativa apertura al ingreso de estudiantes de menores recursos, cuyas familias deben recibir subsidios para sostener el esfuerzo económico que demanda la educación superior de sus hijos. En un sistema altamente privatizado como el chileno, este rasgo muestra con claridad la contribución que hacen las universidades estatales para mejorar las condiciones de equidad en el acceso a la educación superior.

⁴⁰ Por ejemplo, el 1% más rico se queda con el 30% del ingreso total del país; el 0,1% más rico con el 17% y el 0,01% más rico con el 10% durante el periodo 2004-2010 (López, Figueroa & Gutiérrez, 2013).

E. Formación técnica profesional, una tarea pendiente

Una mirada histórica a la formación técnica profesional muestra que su desarrollo no ha estado exento de evoluciones significativas y, a la vez, de cambios que han marcado su geografía actual, particularmente su relación con el Estado.

La formación técnica profesional, en sus inicios, estaba conformada por una diversidad de Escuelas politécnicas que impartían cursos en sus respectivos campos ocupacionales. Para unificar las escuelas existentes, en 1947 estas se fusionaron en el marco de la creación de la Universidad Técnica del Estado (UTE). Así, antes de la reforma de 1981, la formación técnica profesional se concentraba esencialmente en Universidad Técnica del Estado, el Instituto Nacional de Capacitación Profesional (INACAP) y la Universidad Técnica Federico Santa María (UTSM); posteriormente, dicha reforma establece el marco constitucional para la entrada de las instituciones privadas.

En 1981 se dictaron decretos con fuerza de ley que dieron origen a la actual arquitectura del sistema; entre ellos, los más directamente relacionados con la formación profesional son el DFL N°2, que dio lugar a la creación de universidades e institutos profesionales derivados de la Universidad de Chile y la Universidad Técnica del Estado⁴¹; el DFL N° 5, que crea los Institutos Profesionales y el DFL N° 24, que crea los Centros de Formación Técnica.

A partir de esa legislación, toda la formación profesional y técnica (impartida por institutos profesionales y centros de formación técnica) quedó en manos del sector privado, sin que exista ningún IP o CFT de carácter público⁴². Esto se reforzó con el traspaso del control de INACAP a la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC), eliminando así una interesante alternativa de formación laboral y de capacitación desde el sector público.

En la práctica, por tanto, la responsabilidad del Estado se ha reducido al diseño de un marco regulatorio precario, asociado a los procesos de certificación de autonomía y acreditación, con escasos esfuerzos por hacerse cargo de la especificidad de este nivel de formación.

Por otra parte, durante las últimas dos décadas desde la DIVESUP se ha incentivado

⁴¹ Si bien inicialmente varias de estas instituciones derivadas eran institutos profesionales, en alrededor de una década todas las IES inicialmente constituidas como institutos se convirtieron en universidades (Garrido, 2011, p. 74).

⁴² La única excepción parcial a esta norma se encuentra en centros de formación técnica creados por algunas universidades estatales; sin embargo, aún en estos casos, se trata de corporaciones de derecho privado.

a las universidades, en particular del CRUCH, a organizar sus carreras técnicas por la vía de centros de formación técnica creados por ellas mismas (Allard, 2011, p. 58). Esto, sin embargo, ha sido fuertemente criticado por institutos profesionales y centros de formación técnica, que consideran que aquellos esfuerzos contradicen la definición de funciones y misiones de las instituciones.

Se hace indispensable considerar esta situación en el ámbito de las necesidades y requerimientos de los estudiantes y el sector productivo. Por una parte, se espera contar con una arquitectura de educación superior que sea capaz de absorber la creciente demanda a través del impulso de este tipo de formación, el que parece más apropiado a las necesidades de una población estudiantil de escasos recursos y bajo nivel de cualificaciones y, asimismo, de trabajadores que requieren actualizar sus competencias. Lo anterior sugiere la necesidad de una presencia activa del estado en este nivel para que entregue elementos regulatorios claros, y promueva una oferta de programas de corta duración (primer ciclo corto, como se denomina en Europa) articulados con los niveles siguientes, pensando en un espacio público de educación superior coherente y coordinado. Por otra parte, este sector no solo debiera responder a los vaivenes de la demanda y los requerimientos del mercado y del sector productivo, sino también analizar la viabilidad de potenciar la diversidad de la estructura productiva del país por medio de un permanente trabajo colaborativo con las estrategias nacionales de desarrollo y de innovación.

F. El concepto de autonomía en las instituciones de educación superior

Cuando se pone atención al rol de Estado en la educación superior, surge de inmediato el tema de la autonomía institucional, central en la tradición latinoamericana. El concepto de autonomía ha estado históricamente vinculado a la educación superior universitaria, pero será importante considerarlo para todos los niveles y formas de educación en cuanto alcanza y atañe a la independencia institucional en diversos aspectos y adquiere cada vez mayor vigencia y valor en las discusiones sobre el derecho a la educación, la libertad de enseñanza y conceptos afines.

Es claro que hay una estrecha relación entre la autonomía de las instituciones de educación superior y el contexto político en el cual se dan las relaciones entre las IES y el Estado. En relación a la autonomía y las libertades académicas, se extiende y generaliza a mediados de los años sesenta la idea del vínculo de la universidad con el Estado, que ya había sido introducida en Alemania en el siglo XIX. La progresiva democratización del acceso, así como las luchas por la autonomía en la primera mitad del siglo XX, y las demandas estudiantiles en la década de los sesenta, hacen que la autonomía y las libertades académicas se asocien a las ideas de libertad y participación insertas en una dimensión política democrática.

La autonomía de las instituciones de educación superior es un concepto que se ha entendido y aplicado siempre en una perspectiva multidimensional. En 1918, el Manifiesto de Córdoba entendía la autonomía universitaria como su capacidad de autogobernarse, con participación de los distintos estamentos pero sin injerencia del poder político; de darse sus propios estatutos y definir sus programas de estudio; de desarrollar la actividad científica sin interferencia de carácter político o religioso; de disponer de financiamiento público, garantizado legalmente y administrado de manera autónoma (Roth Deubel, 2011).

En 1965, la *International Association of Universities (IAU)*, reunida en Tokio, publicó *“University Autonomy. It’s meaning Today”*. En este texto se establecen, como comenta Miñana (2011) cinco dimensiones de la autonomía: (i) Selección e incorporación de estudiantes; (ii) Recursos académicos y administrativos; (iii) Programas académicos y pedagogía; (iv) Investigación; y (v) Autogestión financiera. Por su parte, Brunner y Peña (2011) han señalado que la autonomía se expresa, con intensidad variada, en cinco dimensiones que abarcan una gran variedad: legal, estratégica, organizacional, económica e intelectual.

- autonomía legal (inmunidad en todos los aspectos relevantes de la institución);

- autonomía estratégica (discrecionalidad para fijar planes y objetivos);
- autonomía organizacional (la institución decide por sí misma los procedimientos de reclutamiento, remuneración y selección de sus recursos humanos);
- autonomía económica (libre disposición de su patrimonio y sus activos, incluyendo la búsqueda de fuentes de financiamiento);
- autonomía intelectual (capacidad de determinar las disciplinas y programas que imparten, la orientación de sus programas de investigación y la libertad de cátedra en los procesos de enseñanza y formación).

Elaborando un campo de atributos que se desprende de las diferentes dimensiones de la autonomía, es posible proponer una conceptualización de la autonomía que enfatiza su vínculo indisoluble con la responsabilidad. De este modo, “autonomía institucional” puede entenderse como la capacidad normativamente reconocida que tiene una institución para adoptar decisiones significativas en cuanto a sus efectos prácticos, tanto internos como externos, con un margen de discrecionalidad suficiente para asegurar que la institución posee la independencia que le permite asumir la responsabilidad de los efectos de sus decisiones.

En este sentido, dado la multidimensionalidad de la autonomía y el inescapable marco político en que ella se concreta, el escenario complejo y diverso de los intereses de los actores involucrados y del rol que le cabe al Estado en el campo general de la educación, los sistemas de educación superior, están invariablemente sometidos a tensiones o demandas que surgen, por una parte, de la necesidad de velar por la autonomía institucional, en todas sus dimensiones y, por la otra, la de alinear a las instituciones con objetivos públicos.

En un contexto de creciente heterogeneidad institucional, cobran especial importancia los procesos de regulación que respeten la “autonomía responsable” de las instituciones.

Regulación que respete la autonomía significa, de una u otra forma, el establecimiento de sistemas evaluativos para todas las instituciones, en los cuales se enfatice la importancia de la autorregulación. Esto no significa abdicar del derecho de la sociedad de obtener una cuenta pública del desempeño de todas las instituciones de educación superior.

Desde el punto de vista de las políticas públicas para la educación superior, la clave está en articular estas demandas de modo que no se produzca una situación de predominio excluyente de unas en desmedro de las otras. El predominio de la autonomía puede

conducir a la exacerbación del corporativismo al interior de las instituciones, especialmente de aquellas de carácter estatal. El predominio de los objetivos públicos, que se sustenta en la centralización y la jerarquización en el gobierno del sistema, conduce a la pérdida de la independencia crítica de las comunidades académicas pero, a la vez, a su potenciación dentro del sistema como actor clave para la legitimación de dichos objetivos públicos.

De este modo, es preciso encontrar un punto de equilibrio entre la independencia de la toma de decisiones internas de las instituciones –en todas las dimensiones anteriormente señaladas y de propiedad estatal o privada– y como estas se ajustan a los objetivos comunes que el sistema en su conjunto se ha trazado de manera previa.

VI. La formación técnica profesional: un subsistema fundamental de la educación superior

A. Funciones relevantes y contexto

La formación técnica profesional⁴³ cumple funciones específicas en el sistema de educación superior que resultan fundamentales de relevar y consignar adecuadamente. En efecto, dichas funciones complementan al sistema en su conjunto y, al mismo tiempo, determinan la eficacia de su coordinación interna. Entre las funciones que realiza se destacan las siguientes:

- **Formación de técnicos y profesionales.** Ofrece carreras técnicas de una duración máxima de dos años cuyo objetivo es entregar principalmente herramientas técnicas para la inserción y permanencia en el mundo laboral. Asimismo, ofrece carreras conducentes a un título profesional pero sin licenciatura en un máximo de cuatro años; su objetivo es formar profesionales capaces de desenvolverse en el mundo laboral por medio de competencias técnicas y genéricas.
- **Capacitación y actualización de competencias de los trabajadores.** Bajo la modalidad de módulos formativos de distinta duración se capacitan a los trabajadores para actualizar sus competencias y contribuir a su desarrollo laboral.
- **Articulación con la Educación Media Técnico Profesional (EMTP) y el subsistema universitario.** La formación técnica profesional puede ser vista como un puente entre distintas opciones de formación. De este modo, es la extensión lógica de la EMTP y la fase previa para optar a una carrera universitaria o posgrado en el marco de trayectorias formativas dinámicas y virtuosas.
- **Articulación con el mercado laboral.** Este nivel formativo tiene una directa relación con el mundo laboral; por una parte, es especialmente relevante la influencia de los requerimientos del sector productivo para que el diseño de los planes de estudio sea pertinente a su desarrollo; y, por otra, la capacidad de responder adecuadamente a las demandas de las personas por acceder en menor tiempo al mundo laboral y, de ese modo, mejorar su empleabilidad.

Ahora bien, estas funciones que se dan en el ámbito del proceso formativo se relacionan, a su vez, con dos propósitos interdependientes: contribuir al desarrollo

⁴³ Entendida u denominada también como formación vocacional o primer ciclo corto en el concierto internacional. La Comisión que elaboró un informe con las “bases para una política de formación técnico profesional en Chile” propuso llamar a este nivel formativo “Formación Profesional” (FP).