

Resumen libro

“Observatorio de políticas en educación superior: contribución de AEQUALIS, Foro de Educación Superior”

Antecedentes

El observatorio de políticas se crea como un componente del Foro AEQUALIS, el que inició sus actividades en el año 2010 como un espacio de diálogo para diversos actores involucrados en la educación superior chilena, buscando con ello contribuir a su mejoramiento general. Su creación obedece al convencimiento de la necesidad de contribuir significativamente al diálogo, en un momento clave de desarrollo del sistema que requiere de definiciones urgentes. Las importantes transformaciones en nuestra educación superior han dejado en evidencia no solamente avances y logros, sino que un conjunto de tensiones y problemas, propios de una etapa de desarrollo de gran complejidad y nuevos desafíos.

Los principales temas abordados en el foro han sido los de acceso, calidad, equidad y eficiencia del sistema de educación superior chilena, considerando especialmente las necesidades de formación, desarrollo e investigación en el país.

El Foro AEQUALIS se organizó como una agrupación de instituciones convocantes, que integran su Directorio, responsable de orientar el trabajo, legitimidad y amplitud de pensamiento político. En un comienzo se sumaron el Banco Interamericano del Desarrollo BID y la Fundación Luksic, como socios estratégicos, y la UNESCO y el Ministerio de Educación de Chile como organismos patrocinadores.

El Foro es liderado por Mónica Jiménez, directora ejecutiva de AEQUALIS. Cuenta con una secretaría ejecutiva y un amplio conjunto de consultores expertos, provenientes de distintas instituciones de educación superior y otras organizaciones relacionadas.

En su primera etapa de trabajo (2010-2011), se organizaron seis unidades consultoras en temas estratégicos: equidad y acceso, aseguramiento de la calidad, articulación y movilidad, estructura de títulos y grados, institucionalidad de la educación superior, y financiamiento. Estas unidades levantaron un diagnóstico sobre las principales materias de interés y un conjunto de propuestas de cambio y políticas públicas. El Foro abrió amplios espacios de participación en estas materias, invitando a diversos actores a integrarse en actividades de trabajo organizadas en distintas partes del país. El trabajo realizado fue publicado en tres libros sobre la historia reciente de la educación superior chilena, su nueva geografía y propuestas para la educación superior chilena.

La segunda etapa de trabajo del Foro (2012-2013) organiza cuatro unidades de trabajo en una perspectiva de análisis y propuestas de mediano y largo plazo: el observatorio de políticas

públicas, la unidad de arquitectura y sistema de la educación superior, la unidad de desarrollo regional y educación superior, y la unidad de caracterización del estudiantado. Durante estos dos años, las unidades han generado estudios sobre temáticas de interés y hecho continuidad y enriquecido las propuestas de políticas planteadas durante la primera etapa de trabajo.

El trabajo durante la segunda etapa ha incluido seminarios y talleres sobre temáticas de interés, abriendo amplios espacios de participación y diálogo. El foro ha producido publicaciones de sus unidades de trabajo, entre las cuales se cuenta esta en particular, y un documento amplio sobre políticas públicas que fue presentado recientemente a los distintos candidatos que se presentan a la elección presidencial.

El observatorio

Al interior del foro existe una opinión generalizada de que **no hay un conjunto explícito, articulado y comprensivo de políticas en el campo de la educación superior que se haga cargo de los nuevos problemas y demandas generados en la actual etapa de desarrollo del sistema.** Las políticas no se han renovado en función de la emergencia de nuevas tensiones; tampoco se aprecia una visión y definiciones -lo suficientemente robustas- que permitan orientar prioridades e iniciativas.

La institucionalidad responsable de las políticas públicas en educación superior no parece muy coordinada, apreciándose en ocasiones políticas puntuales, muy atomizadas, que no necesariamente hacen sentido en un conjunto más amplio de instrumentos de políticas. Tampoco es claro que exista una clara autoridad que oriente iniciativas y permita articular el trabajo de las distintas instancias que participan de la institucionalidad actual.

Lo anterior es especialmente necesario en un contexto de rápidas transformaciones y gran efervescencia como la observada en Chile desde el 2011. En momentos de crisis y grandes presiones, se requiere de liderazgo, avanzar en diagnósticos compartidos y fijar prioridades con sentido de corto, mediano y largo plazo.

Adicionalmente, **se observa que la legislación y normativa aplicable al sector de educación superior no ha sido revisada de modo integral, sino que ha sido -más bien- objeto de diversos ajustes e iniciativas jurídicas que responden a diversas áreas de la actividad social, económica, educacional y cultural.** Se percibe que la suma de normas carece de suficiente articulación y en algunos casos, incluso, ciertas normas implican obstáculos para alcanzar determinados fines de políticas más amplias. De allí que se observe también como una prioridad, la necesidad de revisar el marco jurídico y normativa en educación superior.

En esta segunda etapa del Foro AEQUALIS, el observatorio de políticas se organizó con la finalidad de proveer conocimiento sobre las políticas públicas en educación superior y los instrumentos legislativos formulados para alcanzar su aplicación o cumplimiento, un conocimiento que nos permita formular una visión crítica de la situación y las propuestas de mejoría.

Objetivos del Observatorio

El objetivo general fue organizarnos como una unidad de observatorio, esto es, un conjunto de consultores asociados con la finalidad de desarrollar estudios sobre una selección de políticas públicas en educación superior e instrumentos legislativos, actualmente relevantes desde el punto de vista de la agenda de prioridades identificadas por AEQUALIS, Foro de la Educación Superior.

Los objetivos específicos del observatorio fueron:

- Reunir conocimiento sobre políticas públicas, en aspectos relacionados con los procesos de formulación, desarrollo e implementación de políticas, así como los criterios de calidad de las políticas, tales como legitimidad, claridad, coherencia, articulación, financiamiento, etc.
- Establecer un marco conceptual y definiciones básicas (modelo) que permitan aproximarse al análisis de políticas públicas y enriquecer las propuestas del equipo de trabajo.
- Identificar y seleccionar aquellos temas más relevantes para ser analizados por el equipo de trabajo, priorizando de acuerdo a la agenda del Foro AEQUALIS y el debate en la arena pública.
- Desarrollar análisis críticos sobre las políticas seleccionadas, procurando amplia participación y espacios de discusión.
- Difundir el resultado de este análisis, contribuyendo con diversas opiniones y propuestas de mejoría de las políticas públicas e iniciativas legales en educación superior.

En suma, el observatorio ha buscado promover espacios de diálogo en torno a los problemas de política en educación superior, facilitando consensos y clarificando diferencias, cuando existen. El observatorio es fundamentalmente una instancia que promueve el análisis de políticas en educación superior, contribuyendo al diálogo abierto en aquellas temáticas más relevantes desde el punto de vista de los desafíos actuales del sistema.

Metodología de Trabajo

El modo de trabajo del observatorio ha incluido diversas sesiones tendientes a acordar el marco de referencia para abordar los temas de interés. El observatorio dedicó sus primeras sesiones a recopilar y analizar la literatura existente sobre políticas, especialmente aquella más recurrente y que ha sido utilizada previamente en el campo del estudio de la educación superior.

Existen ciertamente múltiples perspectivas disponibles para abordar el trabajo de análisis de políticas, y en el equipo se discutió –ampliamente– sobre la riqueza de la variedad de aproximaciones. Aunque no se adoptó ninguna en particular, el equipo estableció acuerdos sobre conceptos y definiciones básicas para facilitar el entendimiento mutuo.

La primera contribución del observatorio consistió en el levantamiento de un compendio de normas y arquitectura jurídica del sistema de educación superior, cuyos contenidos se presentan en la Parte 1 de este libro. El compendio buscó recoger la amplia gama de leyes y normativas vigentes, organizándolas temáticamente y permitiendo un panorama amplio de lo que dice la ley sobre educación superior. Este sumario tiene por objetivo también permitir al lector formarse un

juicio sobre ciertos conflictos y vacíos en la legislación y normativa vigente. En efecto, la legislación y normas asociadas a educación superior tienen orígenes muy disímiles y objetivos variados. En ocasiones, es posible observar coherencia, especialmente respecto del proceso de reforma del 80. Sin embargo, muchas veces se aprecia poca coherencia y articulación entre las normas, toda vez que responden a iniciativas variadas que más que intentar regular el sistema en su conjunto, han abordado asuntos de un modo parcial y atomizado.

Luego de abordar el panorama sobre legislación y normas en educación superior en Chile, **el observatorio procedió a fijar ciertas prioridades en el análisis de temas para ser discutidos durante esta etapa de trabajo.** Se inició el trabajo analizando temas (dos de los cuales se exponen en la Parte 2 y Parte 3 de este documento), los que a juicio del observatorio no habían sido suficientemente abordados hasta la fecha y cuya importancia estaba en el centro del debate sobre educación superior.

La metodología para abordar los temas de interés consideró, en términos generales, cuatro pasos:

- Primero, identificación del tema y de los principales conceptos y definiciones en juego, buscando recoger de un modo amplio cómo la literatura y experiencia previa han entendido los asuntos seleccionados. La idea básica de este primer paso es enmarcar conceptualmente el tema.
- Segundo, un breve estudio y levantamiento de información sobre el tema seleccionado. Los estudios desarrollados por el observatorio fueron fundamentalmente de orden descriptivo, toda vez que los temas seleccionados no habían sido suficientemente estudiados previamente. Se privilegiaron estudios muy focalizados, descriptivos y especialmente dirigidos a promover amplia discusión entre los miembros del observatorio y demás invitados a las actividades que se organizaron.
- Tercero, discusión del tema, favoreciendo diversos análisis y enriquecimiento desde varias perspectivas. Para lo anterior, se le encomendó a miembros del foro abordar los temas, discutir los resultados de los estudios realizados y fijar posiciones de acuerdo y diferencias.
- Cuarto y final, abrir espacios de diálogo mediante talleres/seminarios en los que se presentaron los temas y los estudios, discutieron sus contenidos y –fundamentalmente- se generaron espacios de intercambio de ideas. Los talleres/seminarios realizados hasta la fecha han contado con gran interés y participación de especialistas en el medio y de diversos actores de la educación superior.

Este texto recoge dos de los temas trabajados por el observatorio durante este período de tiempo, siguiendo los pasos recién indicados. **Se trata del análisis de agenda de políticas en educación superior y de la ley de presupuestos como instrumento de política.** Estos temas fueron abordados en talleres/seminarios que contaron con el apoyo del Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación, CEPPE-UC. El contenido de los estudios y presentaciones realizadas se presenta en este documento.

Las principales conclusiones de los estudios y el debate realizado sugiere que:

- La agenda en educación superior presenta diversas dificultades, muy propias de nuestra institucionalidad política e historia reciente, que complican y condicionan las posibilidades y alternativas en disputa. **El análisis de la agenda de los primeros tres años de la administración del presidente Piñera muestra escasa priorización y gran variabilidad.** Se trata de un manejo de agenda problemático y muy a la deriva de consideraciones externas. La discusión realizada sugiere que existe poca participación en la determinación de la agenda y sus alternativas, más bien presiones y cierta improvisación. Con todo, se han asumido asuntos complejos, que venían siendo postergados. **La situación política actual demanda más integración y participación en las iniciativas de agenda.**

- **La ley de presupuesto ha sido el principal instrumento de política en el campo de la educación superior,** a falta de una regulación más completa/ compleja y acción directa del estado central. En efecto, es a través de la ley de presupuesto que se han regulado diversas materias, no siempre con una mirada de sistema, sino que más bien acumulando iniciativas a través de iniciativas de financiamiento que se suman unas a otras sin mucha claridad acerca de sus resultados y perspectivas futuras. **La ley de presupuesto es un instrumento demasiado importante y que requiere mucho más análisis, atención y debate.**

Gonzalo Zapata Larraín

Phd, profesor PUC

Octubre de 2013