

Introducción

¿Qué desafíos enfrentan hoy las políticas de educación superior y cuáles son sus tópicos y áreas prioritarias?

En las sociedades contemporáneas, la educación superior o terciaria es un sector prioritario de la política pública. Los países esperan de ella que forme su capital humano profesional, técnico y avanzado (para labores de I+D+i); amplíe sus bases de conocimiento a través de la investigación; difunda el conocimiento vinculándose con las empresas; preserve y transmita intergeneracionalmente el saber acumulado; apoye con conocimiento experto la solución de problemas y ofrezca un espacio para el debate pluralista e informado sobre los asuntos públicos.

¿Qué orientaciones y procedimientos emplean de preferencia las políticas?

Durante las últimas décadas, la importancia de la educación superior ha aumentado significativamente. Esto se debe a su continua expansión hasta transformarse en una empresa masiva; a su creciente involucramiento con la economía de las naciones cuya competitividad depende ahora de la utilización del conocimiento; al lugar estratégico que ella ocupa en las redes globales de información y en los intercambios de personal y servicios intensivos en conocimiento, y a los recursos que demanda del presupuesto nacional y de las familias.

¿Cómo se estructuran los mercados y qué papel juegan las regulaciones públicas?

Al mismo tiempo, la educación superior se ha visto forzada a adaptarse a las nuevas circunstancias de su entorno, diferenciado su base institucional y diversificando su oferta de programas; atendiendo a una variedad de clientelas y partes interesadas; invirtiendo en costosas obras de infraestructura, equipamiento de investigación y tecnologías de información; sujetándose a nuevos marcos de política y regulaciones gubernamentales; tornándose más emprendedora, procurándose nuevas fuentes de financiamiento y ajustando sus estructuras de gobierno con estos fines.

¿Cuáles políticas se emplean para el financiamiento de la educación terciaria?

Los gobiernos, por su parte, se ven obligados a asumir nuevas y mayores responsabilidades. Deben alinear los objetivos de la educación superior con las prioridades del desarrollo nacional; financiar a estudiantes e instituciones; invertir en actividades de I+D+i; estimular a los privados a compartir los costos de esta empresa; asegurar la calidad de las ofertas educacionales; proveer información a los usuarios y empleadores; favorecer una distribución igualitaria de oportunidades de estudio y velar por el uso eficiente de los recursos públicos destinados al sistema.

¿Cómo se adapta el gobierno de las instituciones?

¿Cuáles lecciones pueden resultar de interés en Chile?

EL PRESENTE BOLETÍN DESCRIBE Y ANALIZA LA FORMA COMO LAS POLÍTICAS GUBERNAMENTALES ABORDAN ESTOS DESAFÍOS Y LAS DIRECCIONES QUE CARACTERIZAN CONTEMPORÁNEAMENTE SU EVOLUCIÓN.

¿Qué objetivos persiguen hoy las políticas de educación superior y cuáles son sus tópicos y áreas prioritarias?

Según una reciente revisión de la OCDE, basada en estudios de casos de 24 países de diferentes características económicas y sociales, las políticas de educación superior enfrentan actualmente un conjunto de desafíos que resume en ocho áreas.

1. **Conducción del sistema:** Articulación de las expectativas de la sociedad con vistas a definir una visión común de la estrategia de mediano largo plazo para este sector. Alineamiento de las instituciones con las metas económicas y sociales del país. Creación de un sistema coherente a partir de la diversidad de misiones y prioridades de las instituciones. Y dotarlo de una efectiva gobernabilidad.
2. **Financiamiento de la educación terciaria:** Asegurar la sustentabilidad de largo plazo del sistema atendiendo al aumento de la demanda y los límites del presupuesto nacional. Diseñar una estrategia consistente con las metas del sistema. Empleo eficiente de los recursos públicos y responsabilidad en su uso.
3. **Calidad de la educación superior:** Desarrollar mecanismos de aseguramiento de la calidad que permitan un efectivo mejoramiento sin lesionar la diversidad del sistema. Estimular una cultura de calidad y transparencia, incluyendo información suficiente para los usuarios y empleadores.
4. **Equidad en la educación terciaria:** Garantizar iguales oportunidades de participación para las y los jóvenes, con independencia de su género, etnia y estatus socio-económico de las familias. Crear esquemas de costos compartidos y de apoyo estudiantil que no lesionen la equidad. Mejorar el acceso de los grupos menos representados.
5. **Rol de la educación superior en I+D+i:** Financiamiento de la investigación dirigido a elevar su impacto en la economía y la sociedad. Estimular la colaboración de las universidades con otros organismos de investigación, el sector privado y la industria. Mejorar la capacidad de las instituciones para transferir el conocimiento y las tecnologías de manera tal de aprovechar todos sus beneficios económicos y sociales.
6. **Carrera académica:** Diseño y aplicación de políticas que aseguren una adecuada oferta de académicos. Incrementar la flexibilidad de las instituciones para el manejo de los recursos humanos. Apoyar a los docentes e investigadores para abordar las nuevas demandas provenientes de la internacionalización, requerimientos de informar, la interdisciplinariedad, preparación de proyectos, enseñanza a distancia o apoyada en la red.
7. **Relación con el mercado laboral:** Inclusión de representantes del mercado laboral en la formulación de políticas para el sector. Estímulo a las instituciones para el seguimiento de las trayectorias laborales de sus graduados. Impulso del aprendizaje a lo largo de la vida.
8. **Internacionalización de la educación terciaria:** Diseño de una estrategia acorde con las necesidades del país. Asegurar la calidad de las ofertas transnacionales. Fomento de la movilidad estudiantil y el reconocimiento de estudios y diplomas.

¿Qué orientaciones y procedimientos emplean de preferencia las políticas?

¹ Ver J. J. Brunner y D. Uribe, *Mercados Universitarios: El nuevo Escenario de la Educación Superior*. Ediciones Universidad Diego Portales, 2007

El mayor cambio observado en el campo internacional de las políticas de educación terciaria tiene que ver con la progresiva inclusión de elementos de mercado en el gobierno y coordinación de dichos sistemas. La abundante literatura sobre este fenómeno da cuenta, en efecto, de una tendencia global.¹

Ella se expresa mediante múltiples nuevas combinaciones entre la intervención de las políticas y regulaciones gubernamentales, las fuerzas del mercado y los intereses de las instituciones. Se trata, en consecuencia, de la aparición de nuevas formas de equilibrio (inestable) entre estos elementos que, habitualmente, se expresan como una serie de desplazamientos:

- Desde el 'estado controlador' (que actúa bajo un modelo de planificación racional) hacia el 'estado supervisor' (que descansa, principalmente, en la autorregulación del sistema).
- Desde el control directo y próximo de las instituciones mediante comandos administrativos al 'control a distancia' ejercido mediante mecanismos de tipo mercado.
- Desde el gobierno jerárquico de la educación terciaria, que opera a través de una cadena de organismos burocráticos, hacia el gobierno de redes más o menos planas que se coordinan a partir de la iniciativa de las propias instituciones.
- Desde la provisión exclusivamente pública hacia formas mixtas de provisión con participación de variados proveedores nacionales y extranjeros.
- Desde el patronazgo estatal de la educación superior pública hacia su conducción bajo las reglas de mercados administrados o cuasi mercados.

Como resultado de estos desplazamientos hoy se discute intensamente sobre:

- El carácter de bien público de la educación superior y su alineamiento con el interés público y el bienestar social.
- El rol del estado en sistemas que tienden a la autorregulación.
- El papel de las regulaciones públicas en sistemas crecientemente privatizados y los efectos de los procesos de mercadización en la educación terciaria.
- La posibilidad de arribar a diseños coherentes de los sistemas allí donde estos actúan bajo la presión de la competencia y las instituciones diversifican sus misiones, objetivos y estrategias.

En este contexto dos asuntos adquieren especial importancia. Primero, la naturaleza de los mercados en la educación superior y las condiciones de actuación (las ‘libertades’) de los agentes: consumidores y proveedores. Aquí lo decisivo es cómo se regulan en diferentes países estas libertades (Jongbloed, 2004, 2003):

Libertades de los consumidores	Libertades de los proveedores
Libertad de elegir un proveedor	Libertad de entrada al mercado
Libertad de elegir el producto	Libertad de especificar el producto
Información adecuada sobre precios y calidad	Libertad de determinar el uso de los recursos
Precios que inciden en la elección	Libertad para determinar precios

¿Cómo se estructuran los mercados y qué papel juegan las regulaciones públicas?

Enseguida, la naturaleza y alcance de las regulaciones públicas, entre las cuales comúnmente se incluyen:

- El liderazgo gubernamental en la definición de las políticas y el planeamiento ejercido mediante comandos y/o incentivos.
- La asignación de subsidios y la utilización de modalidades de financiamiento aptas para moldear el comportamiento de las instituciones.
- El uso de medios indirectos de control y supervisión como mecanismos de aseguramiento de la calidad, exigencias de informar, rendición de cuentas públicas, evaluaciones de desempeño, etc.

Las aproximaciones conceptuales a las regulaciones varían de maneras importantes, como muestra el Cuadro 1.

Cuadro 1
Tipos y características de regulaciones

Tipos	Características
Comando y control	Relativamente inflexibles; habitualmente nacidas de la desconfianza hacia los agentes regulados; en riesgo de quedar superadas por obsolescencia debido a cambios en las circunstancias del entorno.
Autoregulación	Por asociación u organización de los agentes regulados. Crearían un mayor compromiso con el regulador. Corrientemente basadas en información y conocimiento tácito de agentes más que en reglas de autoridad.
Meta-regulaciones	Basadas en auditorías de los mecanismos de regulación de los propios agentes. Se estima tienen ventajas de costo y pueden resultar más eficientes por compromiso de los agentes regulados.
Basadas en el riesgo	Recursos del regulador se focalizan principalmente en agentes recalcitrantes o con un record de baja conformación a las expectativas regulatorias.

Fuente: King (2007), OECD (2008).

¿Cuáles políticas se emplean para el financiamiento de la educación terciaria?

¹Nicholas Barr and Iain Crawford, *Financing Higher Education: Answers from the UK*. Routledge, London, 2004

²D. B. Johnstone, "Higher Educational Accessibility and Financial viability: The Role of Student Loans", 2005. Disponible en: http://www.bc.edu/bc_org/avp/soe/cihe/ihec/policy/StudentLoans.pdf

³D. B. Johnstone, "The economics and politics of cost sharing in higher education: comparative perspectives", *Economics of Education Review*, 23 (2004), 403-419.

⁴F. van der Ploeg and R. Veugelers, "Towards Evidence-based Reform of European Universities", *CESifo Economic Studies*, Vol. 54, 2/2008, 99-120

Sin duda, las preguntas relativas al financiamiento de la educación terciaria --qué financiar, cómo, cuánto, cuándo y con qué fines y justificaciones-- son las que mayormente preocupan a los formuladores y decidores de políticas. Como señala el informe de revisión temática de la OECD (2008: 151), "los mecanismos de financiamiento son especialmente importantes pues condicionan los resultados de la educación terciaria en áreas como la calidad, eficiencia, equidad y capacidad de respuesta de los sistemas".

La justificación para que los gobiernos participen en el financiamiento de la educación superior está bien establecida en la teoría económica.¹ Tiene que ver con: (i) Fallas de mercado (externalidades, imperfecciones del mercado para financiar gastos en capital humano y fuertes asimetrías de información); (ii) Objetivos de equidad, esto es, la distribución equitativa de oportunidades de estudios superiores entre los individuos y estratos de la sociedad, y con (iii) Otros objetivos de bienestar, tales como mayores niveles de movilidad social entre generaciones y de cohesión social, propósitos de desarrollo regional, preservación del idioma y la cultura de minorías, profesionalización del servicio civil, objetivos de estrategia internacional, etc.

Algo similar ocurre con la idea --hoy amplia pero no universalmente aceptada-- de que los estudiantes deben compartir el costo de adquirir un capital educativo, el cual les reportará beneficios a lo largo de la vida (retorno privado a la educación superior), lo que justifica que ellos o sus familias contribuyan, directamente o contrayendo un crédito, subsidiados o no, al gasto en su formación superior.²

De hecho, un número cada vez mayor de gobiernos ha introducido esquemas de financiamiento compartido para solventar su educación superior, con niveles variables de participación de los privados, y reglas cada vez más exigentes para forzar a las instituciones a diversificar sus fuentes de ingresos.³ Simultáneamente los gobiernos comienzan a emplear una variedad de instrumentos de financiación con el propósito de alinear el comportamiento de las universidades con objetivos de bienestar social e interés público, incentivar un uso eficiente de los recursos públicos y elevar la calidad y productividad del trabajo académico.³

Como resultado, los sistemas y las instituciones adoptan una matriz diversificada de ingresos, compuesta por: (i) Contribuciones del presupuesto nacional bajo la forma de asignaciones directas, en función de resultados o mediante la aplicación de fórmulas como el pago por número de graduados en tiempo oportuno; (ii) Cobro de aranceles y tasas cuyo pago recae en los estudiantes y sus familias; (iii) Venta de servicios y productos de conocimiento, consultorías, licencias y patentes; (iv) Donaciones directas o indirectas, y (v) Ingresos provenientes de la enajenación de bienes y la administración de portafolios financieros.

Las nuevas condiciones en que se desenvuelven las instituciones públicas de educación terciaria las fuerzan a ajustar y renovar sus estructuras de gobierno. Las principales tendencias observadas en la experiencia y la literatura internacionales son:

- Mayor autonomía reconocida a las instituciones dentro de una malla más sutil e intrincada de regulaciones y exigencias de desempeño y financiamiento vinculado a resultados.
- Reforzamiento de los órganos directivos superiores (*boards* o consejos corporativos) con presencia, a veces mayoritaria, de miembros externos a la institución (Cuadro 2).
- Nuevas formas de designación y competencias requeridas para ocupar cargos ejecutivos, en la línea de una mayor profesionalización y una reducción del poder colegiado de los académicos.
- Procesos más rápidos de decisión con menos instancias deliberativas y menor intermediación de los grupos internos de influencia.
- Surgimiento de una capa de administradores universitarios al margen de la representación de los cuerpos colegiados académicos.
- Adopción de estilos de gestión empresariales bajo el influjo de las doctrinas del *New Public Management*, con consecuencias para la organización del trabajo académico que pasa a ser evaluado según criterios de productividad, eficiencia y generación de recursos.¹
- Énfasis en una cultura del emprendimiento como característica de las organizaciones universitarias con escalas diferenciadas de remuneraciones para el personal y el consiguiente debilitamiento de las solidaridades corporativas tradicionales.

¿Cómo se adapta el gobierno de las instituciones?

¹ E. Ferlie, C. Musselin and G. Andresani, "The steering of higher education systems: a public management perspective", *Higher Education*, Volume 56, Number 3 / September 2008, 325-348.

Cuadro 2 Modalidades de selección de los Rectores en algunos países europeos

País	Modalidad de selección del Rector
Alemania	Elección indirecta por la asamblea de autoridades
Austria	Designado por el Consejo Universitario con mayoría de miembros externos de una lista corta de tres candidatos nominados por el Senado Académico
Dinamarca	Designado por un Comité directivo con mayoría de miembros externos
Finlandia	Elección indirecta por un colegio electoral con minoría de representantes externos
Francia	Elección indirecta por una asamblea de tres consejos: de administración, científico y de estudios
Italia	Elección directa
Irlanda	Designado por el órgano superior con participación de un 50% de miembros externos
Ps. Bajos	Designado por un comité de supervisores compuesto por 5 miembros externos elegidos por el Ministerio
Reino Unido	Designado por el órgano de gobierno compuesto con mayoría de miembros externos que suscriben un contrato con la persona elegida
Suecia	Designados por el Gobierno conforme a nominación realizada consultivamente por el comité directivo de la universidad.

Fuente: Samoilovich (2008)

¿Cuáles lecciones pueden resultar de interés para Chile?

¹Informe de la Comisión Asesora Presidencial de Educación Superior, 2008.

Informes del Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad, 2007 y 2008.

Planteamiento del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas sobre Políticas Nacionales de Ciencia, Tecnología e Innovación, 2008.

Revisión Temática de la Educación Superior de Chile, de la OECD y el Banco Mundial, 2008.

Chile se halla abocado a una intensa discusión sobre el futuro de su sistema educacional. Si bien el debate de políticas sobre la educación superior ocupa un lugar secundario en este debate --y lo mismo ocurre con la agenda de prioridades del Gobierno-- los temas en discusión, y los cursos de acción que eventualmente se adopten, son cruciales para el futuro de nuestra sociedad. La experiencia y el debate internacionales arrojan una serie de lecciones que pueden ser útiles para Chile.

1. Es imprescindible contar con una visión que articule las expectativas de la sociedad sobre la educación terciaria y expresarla en una estrategia sustentable para su desarrollo a mediano y largo plazo. Chile carece de una y otra. Sin embargo, hay elementos de base que sirven para elaborar esta visión estratégica.¹
2. La principal dificultad y el mayor desafío que enfrenta Chile para definir esta visión estratégica radican en la naturaleza de su sistema mixto caracterizada por un alto grado de privatismo. Esto es, en el hecho de que una alta proporción de la matrícula se registra en instituciones privadas (antiguas, derivadas y nuevas) y que la mayor parte del gasto en instituciones de educación superior proviene de fuentes privadas. Se trata, por lo mismo, de un sistema que se halla en una avanzada fase de mercadización, el cual requiere de una nueva generación de políticas adaptadas a las características de su peculiar economía política.
3. En estas condiciones, el sistema necesita urgentemente definir:
 - a. Un marco institucional, normativo, regulatorio y de políticas que establezca con claridad las condiciones bajo las cuales deben actuar los agentes en el mercado de la educación terciaria.
 - b. El rol del estado en la educación superior, particularmente en la provisión de una 'cancha de juego nivelada' para los agentes institucionales y en cuanto a los objetivos de equidad, calidad y eficiencia que se esperan del sistema.
 - c. El nivel y las modalidades del financiamiento público del sistema para los próximos años, en especial su incremento desde su actual nivel, uno de los más bajos de la historia y en términos comparativos internacionales; la sustitución de los subsidios directos y discriminatorios por contribuciones vinculadas al desempeño y resultados; la ampliación y unificación de los actuales esquemas de crédito estudiantil de modo de usar estos recursos en función de las necesidades de los jóvenes y no como cuotas adscritas a ciertas instituciones, y la provisión de recursos para programas de fomento abiertos competitivamente a todas las instituciones.
4. Por último, parece conveniente que las instituciones (públicas) asuman la experiencia internacional para una revisión de sus estructuras de gobierno.

Referencias

- Jongbloed, B. (2004) "Regulation and competition in higher education". En Teixeira, B. Jongbloed, D. Dill and A. Amaral (eds.) *Markets in higher education. Rhetoric or reality?* Dodrecht: Kluwer Academic Publishing, 87-111.
- Jongbloed, B. (2003) "Marketisation in higher education, Clark's triangle and the essential ingredients of markets", *Higher Education Quarterly*, Vol. 57, Issue 2, 110-135.
- King, R. P. (2007) "Governance and accountability in the higher education regulatory state", *Higher Education*, 53, 411-430.
- OECD (2008) *Tertiary Education for the Knowledge Society (Vols. 1 & 2)*. Paris: *Organisation for Economic Co-operation and Development*.
- Samoilovich, D. (2007) *Escenarios de Gobierno en las Universidades Europeas*. Barcelona: Fundación C y D.

Información adicional

- Clark, B. R., *Creating Entrepreneurial Universities. Organizational Pathways of Transformation*. Oxford: IAU Press – Pergamon, 1998
- Clark, B. R., *The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective*. Berkeley and Los Angeles, California: California University Press, 1983.
- Johnstone, D. B., *Financing Higher Education. Cost-sharing in International Perspective*. University of Buffalo: International Comparative Higher Education Finance and Accesibility Project (ICHEFAP), 2006.
- Fileden, J. "Global Trends in University Governance; The World Bank, Working Paper Series, Number 9, 2008.
- Forest, J. J. F. y P. G. Altbach (Eds.) *International Handbook of Higher Education*. Dordrecht, The Netherlands: Springer, 2006.
- Slaughter, S. and G. Rhoades, *Academic capitalism and the new economy. Markets, state, and higher education*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 2004.

BOLETÍN DE POLÍTICAS – PPES es producido por el Programa Anillo de Ciencias Sociales (SOC-01) sobre Políticas de Educación Superior que tiene su sede en la Universidad Diego Portales y en el cual participan asimismo las Universidades Alberto Hurtado, de Talca y Nacional Andrés Bello.

COMITÉ EDITORIAL: Andrés Bernasconi, José Joaquín Brunner, Oscar Espinoza, Enrique Fernández, Manuel Krauskopf, Juan Pablo Prieto y Felipe Salazar.

EDITOR OCTUBRE 2008: José Joaquín Brunner. Este número cuenta además con el patrocinio de la Cátedra Unesco sobre Políticas Comparadas de Educación Superior establecida en la Universidad Diego Portales.

ADVERTENCIA: Las opiniones y los análisis contenidos en el Boletín son de exclusiva responsabilidad del editor de cada número.