

**EXPOSICIÓN DE SR. JOSÉ JOAQUÍN BRUNNER, PROFESOR-INVESTIGADOR
DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS SOCIALES DE
LA UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES
Sofía, Jueves 17 de Enero de 2008¹**

Mi comentario se centrará en torno de algunas de las múltiples cosas que se han dicho en este Seminario, más que agregar otros tópicos al debate.

En realidad el diagnóstico de nuestra educación superior --sobre el cual aquí se ha hecho una serie de afirmaciones muy elocuentes y positivas-- a mí no me impresiona mayormente. En esencia, se dice que el sistema ha diversificado su plataforma institucional, que hay más oferta y diversidad de programas y que la matrícula ha crecido. Si alguien cita algún país que, bajo los más distintos modelos, no pueda decir exactamente lo mismo a lo largo de los últimos 20 años, me sorprendería. Estos son fenómenos absolutamente universales. Por cierto, vamos en distintas etapas y Chile, con sus cifras de cobertura, tiene un logro interesante que mostrar para su nivel de desarrollo e ingreso per cápita. Pero tampoco nada excepcional. Hay una serie de otros países, en Europa Central por ejemplo, que tienen tasas de cobertura mayores que la nuestra, con ingresos parecidos o menores en algunos casos, y en otros un poco superiores.

De modo que no estamos diciendo algo que agregue mucho valor cuando sostenemos que lo más importante es que el sistema se diversificó, creció en su matrícula y aumentó su plataforma diferenciada de instituciones. Lo interesante, en verdad, es que lo hemos hecho bajo un cierto modelo que lleva a que nuestro sistema tengo hoy día unas ciertas características que comparte con muy pocos países en el mundo.

En efecto, si uno mira hacia dentro de estos fenómenos de expansión y diferenciación bastante universales, de inmediato surge la pregunta de cuáles son los países en que más del 50% de su matrícula superior se halla concentrada en instituciones privadas y donde más del 50% del gasto total en educación superior proviene de fuentes privadas.

La respuesta con que nos encontraremos es que, efectivamente, son muy pocos países. Unos pocos en Asia, como Corea y Japón, ahora también Kazajstán e Indonesia; algunos en América Latina --Chile en primer lugar, Brasil, Colombia, El Salvador-- e Israel. Es un pequeño número de países que comparte un tipo similar, digamos, de economía política.

Para no usar un término que se presta para mucha polémica ideológica, en vez de decir una economía política 'altamente privatizada', diré con un alto grado de 'privatismo'. Es decir, donde efectivamente las instituciones compiten. Pero no en 'el mercado', porque esa es otra simplificación. Hay múltiples mercados que interactúan complejamente en el caso de la educación superior. Básicamente aquí nos hemos referido al mercado de pregrado, pero hay un mercado de posgrado, hay un mercado de posiciones académicas, hay un mercado de recursos y hay, adicionalmente, un mercado muy

¹ Versión transcrita de la exposición oral sólo con leves correcciones de edición.

fundamental que es el mercado del prestigio y la reputación de las instituciones, que en realidad es una de las principales monedas de cambio dentro del sistema de educación superior.

Estos son sistemas que, desde el punto de vista de las políticas públicas, presentan desafíos enormes.

A la luz de lo que aquí se ha dicho, diría que efectivamente no tenemos políticas públicas que sean --desde el punto de vista de la conducción del sistema-- coherentes con la naturaleza y las necesidades de este tipo de sistema que solamente tienen alrededor de diez países en el mundo.

¿Por qué?

Porque en realidad encontrar un enfoque adecuado de política pública para este tipo de sistemas presenta grandes dificultades. La tradición de políticas públicas de educación superior está fuertemente emparentada con modelos administrados centralmente, bajo el concepto que aquí se ha llamado 'napoleónico'. De ella han aprendido mucho los países durante largo tiempo. Nosotros, en cambio, no podemos apoyarnos en esa tradición. Debemos partir casi desde cero. Aún así, creo que también nosotros hemos hecho efectivamente aprendizajes importantes. Pero el conjunto de instrumentos que usamos no es coherente y lo voy a ejemplificar.

Probablemente, el instrumento más importante que tienen los Estados o los Gobiernos en este ámbito, son los subsidios fiscales. Tenemos ciertamente una utilización interesante de diversas nuevas modalidades para asignar dichos subsidios, llámense fórmulas, llámense contratos de desempeño, fondos competitivos, fondos concursables, etc.

Es decir, cuando ahora este tema se ha convertido en un gran tema de discusión en Europa continental, donde estas cosas son nuevas porque allá mantienen en lo básico el modelo tradicional de políticas públicas, uno dice: *bueno, pero nosotros vamos mucho más adelantados en la variedad de instrumentos y modalidades que usamos*, aunque probablemente no lo hagamos con el grado de sofisticación con que últimamente están empezando a ser utilizados en Holanda, en Finlandia, en Australia o en otros países.

El problema principal está en que el conjunto de los instrumentos de política que empleamos no es coherente. Y no puede serlo en la medida que partimos del supuesto --que es muy poderoso en cuanto a sus efectos-- de que las instituciones deben ser tratadas de manera diferente, según cuál sea su origen histórico.

Alguien decía esta mañana que la historia es una mala razón para las políticas públicas. Sin embargo, es una de las más poderosas justificaciones de las políticas públicas.

Esto explica que entre nosotros, por ejemplo, ni siquiera discutamos públicamente qué hacer con el aporte fiscal directo, el cual uno podría suponer es una de las partes

tradicionales, inerciales, de la política (y el sistema) que necesita ser cambiada. Pero, claro, hay una feroz resistencia de muchos lados para tratar este tema e innovar.

Probablemente uno no tendría cómo --si es realista-- plantearse el suprimir este aporte fiscal directo a las universidades del Consejo de Rectores y pasar completamente a otro régimen de financiamiento de ellas, sino que tendría que plantearse, en una primera etapa, cómo mejorar la efectividad de la asignación de estos recursos. Y seguramente --observando además la primera positiva experiencia todavía experimental que hay con los convenios de desempeño-- ir progresivamente hacia una asignación de estos recursos por la vía de convenios de desempeño entre el Gobierno y las privilegiadas universidades que reciben este aporte. ¡Ya sería un gran cambio!

En el largo plazo, obviamente, el ideal es que también los recursos del aporte fiscal directo sean asignados bajo esquemas más próximos al funcionamiento real --de mercado-- de nuestro sistema. Pero claro, llegar allá nos va costar un cierto tiempo y por eso habría que, al menos, empezar en una primera etapa a marchar por el lado de los convenios de desempeño.

Algo similar ocurre con los esquemas de créditos. No hace ningún sentido que los esquemas de créditos y becas discriminen entre jóvenes con las mismas características y las mismas necesidades socioeconómicas, como se hace actualmente entre el crédito solidario y el crédito con aval del Estado y entre becas que se dan a algunas universidades, nada más por el hecho de ser universidades que tienen una cierta tradición o que pertenecen a un cierto organismo que es el Consejo de Rectores.

Necesitamos ir hacia un esquema unificado, sobre todo ahora que resulta claro que los mayores recursos que el Gobierno pueda asignar a la educación superior, tenderán a canalizarse básicamente hacia la demanda, justamente bajo la forma de créditos estudiantiles y becas. Sobre todo si se consideran algunos de los datos que hemos visto aquí esta mañana, sobre cómo el crecimiento del sistema va a depender, cada vez más, del acceso de los jóvenes de los quintiles 1 y 2, es decir, los quintiles de menores ingresos. Para que ese crecimiento sea sustentable se requiere ampliar la base del esquema de créditos y, para eso, se impone unificarlo en función de las necesidades de los jóvenes. Y no de su adscripción a un tipo u otro de institución.

En particular, necesitamos unificar el esquema de créditos estudiantiles, también, en función de los institutos profesionales y centros de formación técnica.

Nosotros tendemos a reducir los problemas de nuestras políticas cuando conversamos como lo estamos haciendo aquí. En efecto, gran parte de la discusión se centra en las universidades, que es donde muchos de nosotros trabajamos y que están revestidas del prestigio tradicional que tienen. En cambio, decimos muy poco de la otra parte central de nuestro sistema, que se halla formada por los institutos y centros de formación técnica. Las políticas tienen ciertamente esta incoherencia. Todas ellas están pensadas en función y al servicio de las universidades y, en primerísimo lugar, de las universidades del Consejo de Rectores.

Entonces paso ahora a referirme a este t3pico brevemente.

¿D3nde est3 el problema? El problema est3 en que en el dise1o de las pol3ticas p3blicas el 3nico organismo de intereses institucionales que logra participar en la definici3n y decisi3n de las pol3ticas p3blicas es aquel que agrupa a las instituciones mayores --en realidad, ni siquiera a todas-- del Consejo de Rectores. Y esto no responde ya en absoluto al esquema organizacional y a la econom3a pol3tica de nuestro sistema. Y es un mal principio de elaboraci3n de las pol3ticas p3blicas el solamente escuchar y atender a los intereses corporativos y a las necesidades del grupo m3s fuerte de universidades dentro del Consejo de Rectores.

Sin duda, ellas son representativas de una tradici3n y tienen que tener participaci3n en las pol3ticas p3blicas. C3mo no podr3an tenerla la Universidad de Chile, la Universidad Cat3lica, la Universidad de Concepci3n, etc3tera. Pero son solo una parte, tan importante creo yo, como otras partes del sistema.

Y aqu3 las distinciones a usar no son las que habitualmente empleamos, y que en lo fundamental se basan en contraponer instituciones estatales versus privadas. Encuentro que esta distinci3n, si uno escarba un poco detr3s de ella, en realidad no se sostiene ni un momento m3s. Ya lo dec3a Carlos Pe1a: las universidades privadas son muy distintas entre s3; confesionales y no confesionales, con fines de lucro y sin fines de lucro, m3s orientada a los quintiles menos selectivos y otras orientadas a nichos de 3lite. En fin, hay una gran variedad de ellas, tal como la hay tambi3n entre las llamadas universidades estatales.

En cambio, si uno imagina un continuo p3blico-privado y luego arma una grilla donde mide propiedad y gesti3n, mide formas de financiamiento, mide normas de gobierno institucional, y otras dimensiones, ver3 de inmediato que en realidad --y este ejercicio est3 hecho-- las universidades son hoy todas, en distintos grados y combinaciones, entidades p3blico-privadas, con los m3s variados matices. El hecho de que algunas se llamen 'universidades del Estado', a estas alturas simplemente refleja una cierta pretensi3n de establecer una relaci3n privilegiada --en el plano del financiamiento-- con el Estado, pero no mucho m3s que eso. No es que el Gobierno realmente intervenga en estas universidades, en su estructura corporativa; no es que estas instituciones provean un servicio de bien p3blico docente distinto del que ofrecen otro tipo de universidades que pueden estar dentro del Consejo de Rectores y llamarse privadas o que pueden estar fuera del Consejo de Rectores.

Por lo tanto, algo que cabe hacer es, efectivamente, cambiar la representaci3n de intereses institucionales para hacerlos participar a todos --en su gran variedad-- en el dise1o y la definici3n de pol3ticas.

Ahora bien, en relaci3n al sistema de control de la calidad y, en general, en materias de control y supervisi3n del sistema, tambi3n hay grandes incoherencias en la pol3tica, partiendo por la falta de informaci3n.

Cómo alguien se explica, por ejemplo, que no tengamos estadísticas confiables sobre la matrícula total de los alumnos que cursan estudios superiores. La verdad es que si uno toma las cifras de Índices, del Consejo Superior de Educación, y toma las cifras del Ministerio de Educación, ambas son distintas, en algunos casos hasta en un 30% de la matrícula de una universidad estatal y, en el caso de las universidades privadas, también. ¿Por qué ocurre así? La explicación es que la información se pide de distintas maneras o se entregan con distintos horizontes de tiempo, etc. El hecho concreto es que un dato tan elemental como la matrícula del sistema no es claro.

Enseguida, cómo se explica que desde hace cinco o seis meses el compendio estadístico oficial del país para el sistema de educación superior ya no esté en el sitio del Ministerio de Educación. Está en reconstrucción desde hace varios meses. No hace sentido que una información de suyo escasa y de pobre calidad, además se pueda 'caer' del sitio oficial del Ministerio de Educación.

También tenemos un estatuto débil y difuso respecto de las obligaciones que el Gobierno y las instituciones tienen de informar. Esto ha sido resuelto en muchos países de una manera sencilla. En Inglaterra, por ejemplo, primero toda institución sabe de qué información tiene que disponer para efectos de control público y, enseguida, cuál debe hacer pública obligatoriamente. Los costos y procesos de producción de esta información están bien estudiados y cuentan con financiamiento público. Además, en los países europeos se aplica hoy, cada vez más extendidamente, la ley de acceso a la información también a las universidades cuando ellas reciben subsidios fiscales. No sé qué pasaría en Chile si uno va a una universidad pública o privada y alegando la aplicación de la Ley de Acceso a la Información, pidiera conocer las tasas de deserción de esa universidad en cada una de sus carreras. Si yo consigo hablar como investigador con rectores, decanos o directores, ellos me dicen en confidencia cuáles son las tasas de deserción de su institución. ¿Cómo puede ser? "*Te la voy a dar para que tengas un feeling pero no puedes usarla*", me dicen. ¿Cómo puede ser que no sepamos las tasas de deserción? Y éste no es más que un ejemplo de muchos que podría citar.

Otro tema que se ha mencionado varias veces esta mañana dice relación con el vínculo entre las instituciones y el mercado laboral. En realidad, este es un aspecto esencial, que para nada está bien resuelto en nuestro caso. Todo lo que aquí se dijo sobre la (supuesta) calidad de nuestros graduados --y ninguno lo hizo con la misma honestidad que Felipe Morandé-- me parece a mí puramente anecdótico. ¿Podemos meramente descansar en suposiciones para concluir que tenemos buenos graduados? Todos parecen tener esta idea. ¡Me sorprende! Porque lo afirman las mismas personas que tienen una pésima impresión --y así lo decían varios-- respecto de los resultados de nuestra enseñanza secundaria. No veo cómo podríamos estar produciendo en promedio muy buenos graduados si, al mismo tiempo, creemos estar obteniendo bajísimos resultados en la educación media y primaria. No entiendo cómo algunos resuelve esta contradicción.

Pero pronto podría llegar la hora de la verdad... La OCDE está preparando una suerte de examen PISA para estudiantes universitarios y de la enseñanza terciaria. Eso va a

ser una cosa interesante, siempre que sepamos usar los datos e investigar a partir de ellos, y no los utilicemos meramente para armar rankings y luego proclamar que somos el país con los peores graduados. Será, además, un interesante ejercicio de modestia para los académicos que tan fácilmente --desde la universidad-- hablan sobre los malos resultados de los colegios y declaran que somos el peor y último país en materia educacional, aunque nunca se hayan dado el trabajo de leer y estudiar con cuidado los datos del PISA.

Quiero ver qué ocurrirá el día que se aplique una prueba de este tipo a nuestros propios estudiantes e instituciones; a ver si vamos a decir tan fácilmente: "*tenemos los peores alumnos del mundo*". Porque de ser así: ¿en qué situación quedamos nosotros, los que enseñamos a esos alumnos?

En este punto conviene referirse rápidamente al sistema de acreditación, respecto del cual se han hecho diversas observaciones en el transcurso de esta mañana.

Por mi parte, no tengo dudas de que tenemos que ir hacia un sistema que mida resultados más que insumos y procesos. Tampoco tendría dudas de que debemos evitar la construcción de minuciosos estándares, a cuya definición yo aporté en la primera etapa experimental de nuestro esquema de aseguramiento de la calidad. Más bien, hay que ir revisando continuamente los estándares, de manera que se ajusten a las condiciones de operación del sistema y las instituciones, incentivándolas a mejorar en calidad pero no obligándolas a adoptar, todas, un mismo modelo uniforme de enseñanza.

Tenemos que medir resultados en el caso de los programas y a las instituciones aplicarles auditorías de sus mecanismos internos de gestión y control de la calidad. Al final, la única manera de controlar calidad en este tipo de sistemas, no centralizado, no 'napoleónico', es que las propias universidades dispongan de buenos mecanismos autocorrectivos de control interno. Yo lo que necesito saber de las universidades es cómo crean sus carreras, cómo éstas se comportan en el mercado laboral, de qué tipo de información disponen sobre sus graduados, cuántas veces y con qué efectos se autoevalúan, etc.

Si los programas y las instituciones tienen en operación este tipo de mecanismos y actúan a partir de la información que les entregan, bueno, quiere decir que la auditoría será positiva y entonces se acredita el programa o la institución. Se acredita --pienso yo-- por un período que debiera ser el mismo para todos, independientemente de que el órgano acreditador puede fijar un plazo distinto para cada entidad en orden a que entregue cierta información adicional, o revise ciertas situaciones, o mejore instancias defectuosas, etc. En aquellas instituciones que consistentemente aparecen sostenidas por buenos resultados y tienen instalados y funcionando sus mecanismos de auditoría interna, no me preocuparía por ponerle a ellas demasiada presión evaluativa.

O sea, haría como en muchos países una segunda acreditación cinco o seis años después un poco más liviana en estos casos y, allí donde la primera vez constaté severos problemas, entraría más en profundidad, pensando siempre en mecanismos de

autorregulación interna más que en insumos, procesos y conformidad con estándares minuciosos.

Es decir, trataría de salirme del juego de los estándares cada vez más detallados y burocratizados. Sobre todo, considerando que tenemos en el país hoy algo así como 7 mil u 8 mil programas en el sistema de educación superior. ¿Cuánto demoraríamos en pasar por la criba de la acreditación a todos ellos, una y otra vez? Acreditar 50 ó 60 universidades es algo realista si usamos un enfoque de auditoría de mecanismos internos. Pero acreditar 8.000 carreras es una tarea monstruosa, aunque tuviésemos funcionando bien cinco o seis agencias privadas de acreditación.

Tenemos que encontrar fórmulas distintas. Los brasileños inventaron su famoso "Probaos" en tiempos de la Presidencia de Fernando Henrique Cardoso. Y en poco tiempo disponían de un sistema mediante el cual tomaban exámenes a los alumnos de numerosas carreras o programas, antes de graduarse, tal como aquí lo hacen las facultades de medicina. Esto se puede hacer perfectamente. Y, de pronto, estos son mecanismos más directos y focalizados en los resultados y no generan aquel riesgo de quedarnos entrapados en una larguísima discusión sobre estándares.

Ahora, creo que el gran tema lo tocó aquí quien se declaró no-experto, José Pedro Undurraga. Cual es, cómo entender la calidad, cómo acreditar y sobre todo cómo apoyar a las instituciones universitarias --que no son muchas-- y centros de formación técnica e institutos profesionales --que sí son muchos-- que atienden a los alumnos de menores recursos y menor capital escolar y cultural Si a mí me dicen que acreditar instituciones como esas es lo mismo que acreditar a una universidad altamente selectiva, creo que estamos equivocados. No tiene nada que ver; son cosas muy distintas.

Por lo demás, hoy existen diversas iniciativas de gran interés en este ámbito; de instituciones que tratan de enfrentar el problema de la formación de aquellos jóvenes con programas y medios especiales. Que es como debe hacerse, pienso yo.

Por el contrario, la mayoría de nosotros aquí presentes tenemos una total fascinación con discutir sobre nuestras universidades complejas. Y está bien, porque ellas son importantes. Pero no son --como ya lo decía Felipe Morandé-- todo lo buenas que uno esperaría para la inversión histórica que el país ha hecho en ellas. Su productividad científica, cuando se compara con países desarrollados pequeños, es bastante regular; sus formas de gobierno son realmente bien atrasadas; sus procesos de decisión son extraordinariamente lentos; su rendición de cuentas está mal planteada, en parte por la legislación a través de la Contraloría y, en parte, por la resistencia de estas universidades a rendir cuentas claras respecto de esta inversión histórica y actual que el país sigue haciendo en ellas. En fin, son una pieza fundamental de nuestro sistema de conocimiento pero no les exigimos que rindan de manera proporcional a lo que han recibido del país.

De cualquier forma, lo que en verdad hoy deberíamos discutir con la misma pasión y fascinación es acerca del grupo de instituciones que proporciona la mayor parte de la

matrícula del sistema y que es el que más rápidamente crece: aquel que atiende a los alumnos con menos de 450 puntos. Allí reside el gran desafío que el país hereda de la rápida masificación de los últimos 20 años. De este sector institucional sabemos poco y, a veces, pareciera interesarnos menos.

A mí, por ejemplo, no me convence cuando se dice: *si tenemos tasas tan altas de retorno a la educación superior, esto es una muestra de que todo el mundo que egresa de las instituciones universitarias está teniendo éxito en el mercado laboral.*

¿Qué sabemos realmente? ¿Qué sabemos diferencialmente del valor de estatus y del valor económico de los títulos expedidos para alumnos con menos de 450 puntos o menos de 400 puntos? ¿Cuánto depende la inserción laboral de los graduados --en una sociedad segmentada y desigual como la nuestra-- del capital social y cultural de los jóvenes profesionales, más que de sus méritos y estudios?

Seguimos focalizados en la parte alta del sistema; en los mejores puntajes; en las instituciones selectivas. Al contrario, lo que hoy debiera preocuparnos son aquellos alumnos que, en realidad, da lo mismo que hayan dado o no la prueba de selección universitaria. Pues una vez que se masificó el sistema, la prueba de selección sólo sirve a un puñado de instituciones; al resto no le interesa y al país no debiera interesarle en el extremo que hoy reflejan los medios de comunicación, porque igual vamos por el camino que lleva hacia la cuasi-universalidad de la enseñanza superior o terciaria.

Quienes el año '67 decíamos --equivocándonos en el tiempo pero no en el fondo-- "universidad para todos", hoy día debiéramos sentirnos satisfechos, porque hacia allá nos movemos y nos movemos con celeridad. Ahora empezamos a tener educación superior para todos y ya nadie lo rechaza. Esto ha sido posible en virtud del sistema que tenemos, con su peculiar economía política.

Para llevar adelante este sistema masivo y mejorar gradualmente la calidad de sus resultados, necesitamos políticas coherentes con esa peculiar economía política. Lo que nos ocurre a veces es que no arribamos a esas políticas pues seguimos usando instrumentos tradicionales, mantenemos distinciones que ya no existen y discutimos sobre estrategias institucionales como si todavía tuviésemos un sistema que depende de una pequeña élite cuando ya no es así.