



**ESTADO, MERCADO Y CONOCIMIENTO:
POLÍTICAS Y RESULTADOS EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR
CHILENA 1960-1990**

FORO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

**LA FORMULACIÓN DE UNA NUEVA POLÍTICA
DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE**

JOSÉ JOAQUIN BRUNNER

1. EL CAMPO DE DEFINICIÓN DE LAS POLÍTICAS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR: 1990

ANTECEDENTES

En octubre de 1988 se realizó, conforme a las normas de la Constitución de 1980, un plebiscito para decidir entre la mantención del General Pinochet en el gobierno por un período adicional de 8 años o dar paso a una elección con candidatos competitivos a fines de 1989. Triunfó esta última opción, postulada por una amplia coalición de partidos que se llamó Concentración de Partidos por el NO (a Pinochet), la que luego pasaría a conformar la Concertación de Partidos por la Democracia, que postuló al demócrata cristiano Patricio Aylwin como candidato a la Presidencia de la República.

En diciembre de 1989 se llevaron a cabo conjuntamente las elecciones de Presidente de la República y del Congreso bicameral; o sea, de diputados y senadores.

Patricio Aylwin fue elegido Presidente y asumió el gobierno en marzo de 1990.

Durante la campaña, los dos principales candidatos, el de la Oposición democrática (P. Aylwin) y el que reunió tras de sí a la mayoría de los partidos y electores que habían apoyado al régimen militar (H. Büchi) presentaron al país sus respectivos programas, los cuales en materias de ES fijaron las líneas gruesas de la posible acción gubernamental de ambos candidatos.

En el caso del candidato de las fuerzas que representaban la proyección del modelo de desarrollo implantado por el Gobierno Militar, la proposición en materias de ES se reducía a ofrecer un esquema de incentivos a la demanda estudiantil, mediante el fortalecimiento y ampliación del régimen del crédito fiscal universitario.

El programa del candidato opositor, que a la postre resultaría triunfador, dedicaba un extenso párrafo a la ES, dentro del capítulo más general, en el que aseguraba "un mayor acceso a las oportunidades básicas y modernización de los servicios públicos". En este capítulo, el documento denominado *Bases Programáticas de la Concertación de Partidos por la Democracia* incluye lo relativo a la "ampliación de la seguridad social y la previsión" y "una educación para la igualdad de oportunidades", dentro del cual se ubica el párrafo dedicado a la ES.

Este último contiene "principios orientadores" de la acción gubernamental en el ámbito de la ES, define la "misión y fines institucionales" de la ES, se refiere a la "coordinación de; sistema", a la "educación superior y el desarrollo científico" y propone algunas "medidas inmediatas" de acción.

Las bases programáticas de la Concertación fueron elaboradas mediante un amplio dispositivo de comisiones político-técnicas, integradas, en el caso del sector de la ES, por alrededor de 70 académicos, especialmente de Santiago y Valparaíso, representativos principalmente de los partidos ejes de la Concertación (el Partido Demócrata Cristiano y, combinadamente entre sí, los Partidos por la Democracia y Socialista), más un número de académicos independientes pero inscritos en la corriente democrática. Estas personas se reunieron y trabajaron durante un semestre en cuatro subcomisiones que abordaron, respectivamente, los siguientes temas: sistema y gobierno, desarrollo científico, financiamiento de la ES, y servicios de información científica, que estuvo a cargo de un grupo más especializado. Los resultados de trabajo de las subcomisiones eran procesados por los tres coordinadores del Programa en el área de la ES (un independiente, un demócrata cristiano, uno de las corriente PPD/socialista) y presentados al comité que tenía a su cargo la redacción del Programa global. Los materiales presentados fueron siempre más extensos y detallados que el párrafo finalmente incluido en el documento de Bases Programáticas, y un resumen público de ellos sirvió para efectos de la campaña electoral y para preparar algunos de los discursos y declaraciones del candidato sobre materias específicas relativas a la ES.

1. BASES PROGRAMATICAS DEL CANDIDATO TRIUNFANTE

Principios orientadores: se proclama que el futuro Gobierno garantizará la autonomía y la libertad académica de los establecimientos de enseñanza superior y que buscará promover la configuración de un sistema diversificado, integrado por universidades e institutos profesionales. Señala que dicho sistema deberá hacer posible la "necesaria competencia que es ineludible para la actividad intelectual y, a la vez, deberá asegurar la solidaridad, coordinación y programación que son necesarias para desarrollar (la) enseñanza superior...". Se agrega, además, que el futuro gobierno impulsará el establecimiento de mecanismos de acreditación y de evaluación de programas y actividades que respondan a los intereses de la sociedad, posean una sólida base técnica y cuenten con un amplio respaldo en la comunidad académica y científica nacional". En suma, los principios orientadores de la política ofrecida combinan algunos de los tópicos surgidos de la transformación experimentada por la ES durante el régimen militar (como el de la diversificación y el de la competencia) con nuevos tópicos tales como los de la coordinación, programación, acreditación y evaluación.

Misión y fines institucionales: se proclaman los fines habitualmente asignados a la universidad (de investigación, docencia avanzada y extensión) y se los pone en relación con las necesidades del desarrollo y de la modernización del país. Además, se introduce la idea de la "formación continua" y se enfatiza el papel que las instituciones de ES deben jugar en la repartición equitativa de oportunidades y en la consolidación de una cultura democrática. Por último, se contiene un acápite declarativo sobre el uso de nuevas tecnologías en relación a la ES.

Coordinación del sistema: se señala que el gobierno "promoverá la creación de un Consejo Nacional de ES integrado por académicos de prestigio y representantes del gobierno y de las diversas actividades nacionales relacionadas con el desarrollo del país". Se propone que dicho organismo deberá contribuir a la formulación de las políticas para el sector, a la

coordinación de sus varios niveles, intervendrá en la puesta en marcha de los procesos de acreditación de universidades e Institutos Profesionales (IP)", "velará por la gradual puesta en marcha de mecanismos técnicos de evaluación" y contribuirá a "orientar el financiamiento" de la ES.

Se reitera asimismo que la coordinación del sistema consagrará la autonomía de las instituciones y con ello la facultad de cada una de ellas para determinar su propia forma de gobierno, de administración y de organización "sujeta a un mínimo de reglas comunes".

Además, se reitera que cualquier normativa que se adopte "reconocerá el principio general de la diversidad del sistema de enseñanza superior.

Educación superior y desarrollo científico: se señala que el gobierno otorgará atención prioritaria al desarrollo científico en el marco de sus políticas para la ES. Se agrega que el esfuerzo científico nacional "no puede estar guiado exclusivamente por las indicaciones o estímulos provistos por el mercado. Debe comprometer al Estado, a las universidades y al sector productivo nacional".

Medidas inmediatas: el gobierno de los partidos de la Concertación por la Democracia se compromete "a poner fin a cualquier medida de intervención de las universidades, a reestablecer y garantizar el principio de la autonomía de las universidades, a regularizar el diálogo entre los organismos públicos y las universidades y demás instituciones de ES, y a estudiar y poner en práctica a la brevedad un mecanismo financiero de apoyo a los estudiantes de menores recursos".

Además se señala que el futuro gobierno procederá a "crear instancias técnicas -de representación académica y técnico-político plural- que (...) puedan sugerir medidas de amplio consenso y aceptación por parte de las propias instituciones para impulsar el futuro desarrollo de la ES".

Por último, se dice que en relación a la transición del régimen de gobierno actual de las universidades, cada una de ellas debería acordar, dentro del marco legal vigente y de las modificaciones que puedan introducirse, las formas que aseguren una mejor expresión del consenso de las respectivas comunidades".

El último punto era decisivo, pues significaba que el futuro gobierno dejaba entregado a cada universidad la autorregulación de su proceso de transición desde las autoridades elegidas bajo el Gobierno Militar hacia nuevas autoridades universitarias representativas de; consenso de sus comunidades. Además, se señalaba que ese proceso debería enmarcarse "dentro de; marco legal vigente y de las modificaciones que puedan introducirse", con lo cual se optaba por mantener en este terreno -igual que en todos los demás campos- una estricta continuidad de; marco legal, sujetando sus posibles modificaciones al juego de mayorías en el Congreso que resultara elegido.

En definitiva, puede decirse que el Programa de la Concertación de Partidos por la Democracia proponía en lo fundamental una línea de continuación respecto al diseño global

surgido de la transformación operada en la ES chilena a partir de 1980, comprometiéndose a introducir reformas en la dimensión de la regulación global del sistema, a través de un organismo superior que se crearía y de mecanismos de acreditación y evaluación que se propone introducir. En cuanto a la transición interna del gobierno de los establecimientos estatales se declara una actitud de prescindencia, aunque el candidato y demás voceros de la Concertación reiterarían durante la campaña que se esperaba que en cada universidad se procediera a elegir nuevas autoridades, con participación de los académicos y dentro del marco legal vigente.

Finalmente, el Programa de la Concertación ofrecía elaborar una política de desarrollo de la ES a través de instancias técnicas de representación plural, de modo de asegurar para las medidas que se propusieran un amplio consenso y el apoyo de las respectivas comunidades de los establecimientos de la ES. Esta forma de proceder respondía no sólo al espíritu general del Programa de la Concertación que se planteaba como un programa de transición hacia la democracia vía consensos, sino además al hecho que, efectivamente, cualquiera futura modificación a la legislación de la ES heredada del régimen militar requiere de un alto grado de acuerdo político para ser aprobada por el Congreso. En efecto, las bases de dicha legislación se hallan consagradas en la ley 18.962 de marzo de 1990 -ley orgánica constitucional de enseñanza- que sólo puede ser modificada mediante el voto favorable de 5/7 de los miembros de ambas Cámaras, dentro de las cuales el nuevo gobierno sólo cuenta con mayoría simple en la Cámara de Diputados, encontrándose en minoría dentro del Senado donde además de los senadores elegidos vota un número de senadores que fueron designados por el anterior gobierno.

2. *EL DIAGNOSTICO DE LA CONCENTRACIÓN SOBRE EL ESTADO DE LA ES EN 1990*

El programa que en materia de ES ofreció la Concertación de Partidos por la Democracia y su candidato fue el resultado de un diagnóstico político-técnico del sector que, sin embargo, no llegó a explicitarse en ningún documento común de la Concertación. En la práctica, dicho diagnóstico era ampliamente compartido, aunque ocasionalmente con matices, entre todos aquellos que colaboraron en la preparación del Programa, pudiendo decirse que surgía con naturalidad de un conjunto relativamente extenso de documentos técnicos y académicos preparados por diversos investigadores y centros de investigación independientes entre los años 1981 y 1990.

En lo básico, dicho diagnóstico concordaba en los siguientes aspectos (1):

- Aceptación del fenómeno de la diferenciación experimentada por la ES a partir de 1980, pero fuerte crítica al surgimiento de un sector de establecimientos privados de dudosa calidad y sujetos a un régimen fácil de aprobación;
- Constatación de la heterogeneidad del sistema institucional resultante de la nueva legislación impuesta en 1980;

- (1) Un desarrollo más extenso y relativamente representativo, se encuentra en el diagnóstico formulado por un grupo académico-técnico del Partido por la Democracia.
- Preocupación por la baja cobertura del sistema de ES y sus dinámicas inequitativas de crecimiento;
 - Constatación de un vacío de coordinación y de regulaciones públicas en la operación del sistema, y crítica a la indefinición de sus límites y componentes, especialmente respecto a la ubicación de los Centros de Formación Técnica (CFT);
 - Crítica frente a la ausencia de evaluación dentro de la ES chilena, que impactaría negativamente sobre la calidad y eficiencia con que operaban los establecimientos;
 - Preocupación frente a la disminución de los aportes fiscales a la ES, crítica a los mecanismos de transferencia de recursos, especialmente el aporte indirecto y al funcionamiento del crédito fiscal universitario;
 - Rechazo a la intervención político-administrativa de las universidades y de las modalidades autocráticas de gobierno interno;
 - Comprobación de las debilidades del sistema universitario en cuanto a su contribución esperada para el desarrollo científico y tecnológico del país y preocupación frente al atraso relativo en la evolución del nivel de estudios de postgrado;
 - Diagnóstico sobre el insuficiente desarrollo de la profesión académica;
 - Pérdida de prestigio del sistema de ES nacional en el contexto comparado regional;
 - Fraccionamiento de las comunidades académicas debido a los efectos legados por los procesos de "depuración", que impusieron la exclusión de un grupo significativo de académicos de sus universidades.

3. *LA LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE ENSEÑANZA*

Antes de su término, pero ya establecido tras el plebiscito del año 1988 que tendría que traspasar el mando de la Nación a un nuevo gobierno elegido democráticamente, el Gobierno Militar -impulsó en diversos sectores- leyes orgánicas de rango constitucional que obligarán al nuevo gobierno a actuar dentro de parámetros de continuidad y de difícil modificación.

En el sector de la educación superior, dicha operación político-legislativo se hizo mediante la aprobación de una Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), publicada en el Diario Oficial del 10 de marzo de 1990.

La LOCE regula el conjunto del sistema educacional chileno en todos sus niveles, y contiene, en su Título III, lo relativo a la ES.

En la práctica la LOCE significó para la ES consagrar, a nivel de una ley orgánica constitucional, la mayoría de las normas ya contenidas en la legislación aprobada en 1981 sobre la estructura del sistema y su funcionamiento, pero no sobre su financiamiento.

Las nuevas normas introducidas por la LOCE para la ES son básicamente tres:

- a) Se agrega al sistema de ES un cuarto sector de instituciones, además de las universidades, IP y CFT, que incluye a los establecimientos superiores de enseñanza de las FFAA y de Carabineros, pero sometiéndolos a un régimen especial de relaciones con el Estado a través del Ministerio de Defensa.
- b) Se introduce, lo que constituye la novedad mayor de la LOCE para la ES, un régimen más exigente de acreditación para las nuevas instituciones (universidades e IP) que deseen crearse en el futuro, consistente en procedimientos de aprobación del proyecto institucional y de verificación de su aplicación y desarrollo, hasta llegar al otorgamiento de la plena autonomía a las instituciones así formadas. Este régimen, sin embargo, queda como optativo por un plazo de dos años, pudiendo por tanto las nuevas instituciones que se creen a partir de 1990 optar entre someter su proyecto al régimen de acreditación establecido por la LOCE o acogerse al antiguo sistema de examinación por alguna universidad tradicional o derivada (2).
- c) Se crea un organismo de carácter público y autónomo, denominado Consejo Superior de Educación, el que tendrá a su cargo los procedimientos de acreditación establecidos por la LOCE. Este organismo es presidido por el Ministro de Educación y lo integra un académico elegido por las universidades estatales, uno elegido por las universidades privadas que gozan de plena autonomía, uno elegido por los IP que gozan de plena autonomía (que en la actualidad son sólo los dos estatales-derivados), dos designados por las Academias de Ciencias del Instituto de Chile, uno elegido por los consejos científico y tecnológico del FONDECYT, una persona elegida por la Corte Suprema de Justicia y una elegida por los Comandantes en Jefe de las FFAA y el Director General de Carabineros (3).

2) El nuevo gobierno, a través de una indicación de reforma de la LOCE, ha propuesto al Parlamento suprimir esa opción, forzando a las nuevas instituciones que deseen crearse a acogerse al régimen de acreditación establecido por la LOCE.

(3) Además de las facultades de acreditación ya señaladas, el Consejo Superior de Educación tiene carácter de órgano consultativo del Ministerio de Educación y debe aprobar los objetivos y requisitos

mínimos de los planes y programas de la enseñanza básica y media que deben ser presentados por el Ministerio de Educación.

La LOCE fue duramente criticada al momento de promulgarse, tanto por razones técnicas intrínsecas (4) COMO por el hecho que ella fue aprobada a "última hora" por un gobierno que ya estaba en proceso de término y mediante el procedimiento legislativo del régimen militar, esto es, el de tramitación y aprobación de las leyes por la Junta de Comandantes en Jefes de las FFAA y el Director General de Carabineros, asesorada por comisiones integradas exclusivamente por personeros afiliados ideológica y políticamente al régimen.

En la práctica, como se señaló más arriba, la LOCE significó una consagración del modelo de ES surgido de las reformas legislativas de los años 1980-1981, que ahora se encuentra "protegido" por una normativa de difícil modificación, obligando al nuevo gobierno a disponer de una amplia mayoría parlamentaria en caso que desee acometer la tarea de establecer nuevas bases legislativas para la ES.

II LA FORMULACIÓN DE UNA NUEVA POLÍTICA

1. GESTACIÓN DE LA COMISIÓN DE ESTUDIO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

A dos meses de iniciado el nuevo gobierno, el Presidente de la República dictó el Decreto Supremo N° 529 (de; 3 de mayo de 1990), mediante el cual crea una Comisión de Estudio de la Educación Superior, a la que otorga un doble mandato:

- i) debe colaborar en la "preparación y proposición de las bases de una política de desarrollo del sistema de educación superior", y
- ii) debe colaborar en el "estudio y proposición de las modificaciones que se estime necesario introducir a la legislación atinente a la educación superior".

Entre los considerandos del mencionado Decreto Supremo se señala que "se aspira a encontrar un amplio consenso respecto de esas políticas y cambios legislativos, de modo de asegurar en el futuro su estabilidad y dotar al sistema de educación superior de un adecuado marco de desarrollo que comprometa a la Nación entera".

Asimismo, se dice que las políticas de desarrollo a mediano y largo plazo de este sector, así como los necesarios cambios a ser introducidos en la legislación que la afectan, conviene que sean estudiados por un grupo de académicos y expertos con plena independencia de la gestión contingente de los asuntos que atañen a la educación".

(4) véase Squella, Agustín, Análisis del Proyecto de Ley Orgánica Constitucional de Educación para Chile, CPU, Santiago de Chile, 1989.

Además, el Decreto señala entre sus considerandos:

* que la educación superior atraviesa por un período crucial de definiciones, habiendo experimentado un desarrollo explosivo de su base institucional que no ha ido acompañado por un incremento de sus capacidades de gobierno, financiamiento, coordinación y evaluación de sus actividades";

* "que existen, en particular, asuntos relativos a la organización y regulación del sistema de enseñanza superior, la acreditación institucional, el gobierno de los establecimientos, la descentralización del sistema, sus relaciones con el sector productivo, el desarrollo de la docencia y la investigación, que necesitan ser abordados con rigor debido a su complejidad y con previsión para anticipar los desafíos del futuro".

El Decreto constitutivo establecía que para cumplir su cometido, la Comisión "consultará y escuchará opiniones de los diversos sectores y estamentos que participan de las tareas de la educación superior".

Por último, fijó a la Comisión un plazo de diez meses para presentar los respectivos informes al Presidente de la República.

Los 22 miembros de la Comisión fueron designados por el Presidente de la República.

Todos ellos, con excepción de un miembro nombrado en vinculación al mundo estudiantil y del secretario técnico de la Comisión, cargo que se encomendó al Director de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación, fueron elegidos en su calidad de académicos. De éstos, la mayoría se desempeñaba en alguna de las ocho universidades antiguas del país. Tres pertenecían a centros académicos independientes de ciencias sociales; uno se hallaba vinculado al mundo empresarial, y otro se desempeñaba como funcionario en un organismo internacional. Del total de los miembros académicos, 10 eran investigadores activos o docentes en el área de las ciencias sociales y la educación, 4 eran científicos naturales, y 6 se desempeñaban como académicos vinculados a alguna profesión (abogacía, ingeniería y agronomía).

Políticamente, la mayoría de los miembros (pero no todos) podían considerarse partidarios del nuevo gobierno. Ideológicamente la composición de la Comisión es más complicada de desentrañar. Entre sus integrantes había "estatistas" y "privatistas", "regulacionistas" y "libre-mercadistas", tradicionalistas y modernizantes. Además, tales líneas divisorias solían entrecruzarse con las afiliaciones disciplinarias, profesionales o corporativas, contribuyendo a que las separaciones se dieran eventualmente más en torno a temas o asuntos que en función de posiciones predeterminadas por la doctrina o ideología, con la consiguiente formación de cambiantes agrupaciones de opinión dentro de la Comisión.

2. RESULTADOS DE LA COMISIÓN

En noviembre de 1990 la Comisión entregó al gobierno e hizo pública su **Propuesta de un Proyecto de Ley General de Educación Superior**.

Posteriormente, en enero de 1991, la Comisión presentó al gobierno y publicitó el documento que contiene **Una Política para el Desarrollo de la Educación Superior en la Década de los Noventa**.

2.1 Consensos

Ambas propuestas contaron con amplio consenso entre los miembros de la Comisión. Sólo en unos pocos puntos se registraron opiniones o sugerencias alternativas (5).

Los propios documentos dados a conocer por la Comisión enfatizan el aspecto consensual de las proposiciones.

En el caso de la propuesta de ley se dice que ella "no refleja una opción político-ideológica excluyente". Los miembros de la Comisión declaran que "buscaron y lograron amplios consensos, de modo de reducir la diversidad de opiniones y posiciones a un texto aceptado por todos, con las excepciones que se consignan".

En el caso del otro documento se dice que la Comisión "ha buscado definir con el acuerdo de todos sus miembros dicha política y las recomendaciones que podrían facilitar su obtención. Espera así contribuir al debate sobre estas materias, y a la adopción de una política que, para ser eficaz, necesita aplicarse establemente en el tiempo y, por tanto, gozar de un amplio respaldo nacional", agrega el texto.

Sin embargo, la búsqueda de un acuerdo no se limitó a la esfera interna de la Comisión.

Conforme a lo indicado más arriba, el Decreto constitutivo encomendó a la Comisión consultar y escuchar opiniones de los diversos sectores y estamentos que participan de las tareas de la educación superior.

Con ese propósito la Comisión procedió a realizar una consulta escrita a un número seleccionado de autoridades institucionales, académicos, investigadores y personalidades del mundo empresarial; sostuvo más de sesenta reuniones de trabajo en diversos establecimientos de educación superior a lo largo del país, en que participaron más de 1500 autoridades

(5) Se trata, por lo general, de opiniones individuales frente a una u otra materia técnica y, en unos pocos casos, de alternativas que pueden llamarse de base doctrinal.

institucionales y académicos; se reunió en dos oportunidades con los Presidentes de las Federaciones de Estudiantes y escuchó a representantes de 15 asociaciones profesionales (6).

Según señaló el Presidente de la Comisión, al presentar el documento final al gobierno, dichas instancias de consulta y discusión habrían servido para extender el círculo de formulación de las proposiciones más allá de los límites de la Comisión, generándose así una verdadera red de conversaciones sobre los principales temas involucrados (7).

2.2 Consenso de formulación

Hasta aquí, el consenso producido ha sido un objetivo y un instrumento para avanzar en la fase de *formulación* de una nueva política y legislación para el sistema de educación superior. Falta saber si acaso un consenso similar puede lograrse en las etapas siguientes de adopción e implementación de esa política y legislación.

La distinción de fases -formulación, adopción e implementación- es importante para averiguar las condiciones de producción de una política de consenso pues, en cada etapa, los actores relevantes cambian y las posibilidades y obstáculos del consenso también se modifican.

El consenso buscado por el gobierno, durante la fase de formulación de la política, parece haber obedecido a una serie de consideraciones y se obtuvo mediante el empleo de ciertos recursos que interesa analizar.

2.3 Consideraciones

a) Exigencia de origen: malestar compartido

En el origen de la decisión para cambiar una política o reformar una legislación existe siempre un relativo malestar con el estado vigente de cosas. Ahora bien, dicho malestar debe ser relativamente compartido para que pueda formularse una política de consenso, cuyos objetivos sean percibidos por los diversos actores interesados como conducentes a superar ese estado de cosas.

Una formulación de consenso parecía posible en el caso que estamos analizando, justamente porque existía un clima relativamente generalizado de malestar con la situación existente en la educación superior, especialmente con la rápida proliferación de instituciones privadas, con las limitaciones -sobre todo de transparencia- del mercado de la enseñanza superior y con la estructura de gobierno de las universidades públicas heredada del período de su intervención.

(6) Extractado de diversas publicaciones de prensa y de las palabras del Presidente de la Comisión pronunciadas durante la presentación de; documento Una Política para el Desarrollo de la Educación Superior en la Década de los Noventa, 28 de marzo de 1991.

(7) *Idem ant.*

Sin embargo, para ser compartido y servir como base de un consenso posible, dicho malestar necesitaba expresarse en un lenguaje común y no mediante interpretaciones ideológico-partidistas. En tal sentido, como se verá, la Comisión apenas insistió en elementos de interpretación y buscó expresar sus consideraciones de diagnóstico a través de un lenguaje lo más "técnico" y "neutral" posible.

b) *Exigencia de adopción: mayoría calificada*

En este caso, arribar a una formulación de consenso no sólo era posible (por el malestar compartido) sino que era, además, una necesidad para poder producir una decisión de cambio legislativo.

En efecto, para modificar la legislación vigente en el ámbito de la educación superior se requiere cambiar la ley orgánica constitucional de enseñanza (número 18.962, de 1990), aprobada al final del período del Gobierno Militar. A tal efecto, se necesita reunir el voto favorable de una mayoría calificada en el Congreso Nacional, mayoría que no poseen por sí solos los partidos que apoyan al actual gobierno.

En otras palabras, el cambio de la legislación pertinente exige un acuerdo entre los partidos del gobierno y de la oposición.

El supuesto, bajo el cual se ha actuado, ha sido que la adopción de tal decisión se vería facilitada por la formulación consensual y suprapartidaria del proyecto de reforma legislativa.

c) *Exigencia de implementación: estabilidad y apoyo amplio*

Es sabido que cambios de alcance sistémico (o sea, que abarcan al sistema de educación superior en su conjunto) sólo pueden tener éxito si reúnen dos requisitos. (8):

- i) que el respectivo programa de cambios pueda ser aplicado establemente durante el tiempo necesario para su materialización,
- ii) que durante ese lapso de tiempo dicho programa mantenga el apoyo necesario para vencer las resistencias a que da lugar su aplicación.

Ambas condiciones de implementación pueden reunirse más fácilmente en un sistema político democrático, si la formulación y adopción previas de la respectiva propuesta han contado con una base relativamente amplia de consenso. Dicha base no asegura el éxito de la política, pero aparte de ser una condición necesaria para arribar a ella puede ser un elemento clave, incluso necesario, para hacer posible su posterior implementación.

(8) Ver sobre esto Cerych, Ladislav & Sabatier, Paul, *Great Expectations and Mixed Performance. The Implementation of Higher Education Reforms in Europe*, European Institute of Education & Social Policy and Trentham Books, Stoke on Trent, 1986, especialmente capítulos 2 y 10.

2.4 Recursos

Para facilitar una formulación de consenso, el gobierno puso en juego un limitado número de recursos.

a) *Entregó la formulación de la política a un grupo técnico, independiente del gobierno y sin ataduras corporativas*

Como se señaló más arriba, el gobierno consideró conveniente que las políticas de desarrollo, así como los necesarios cambios legislativos fueran estudiados "por un grupo de académicos y expertos con plena independencia de la gestión contingente de los asuntos que atañen a la educación superior. (Decreto N° 529 del 3 de mayo de 1991).

Es probable que al adoptar esta decisión el gobierno autolimitara (desde un punto de vista político) sus facultades de formulación de políticas, a cambio, precisamente, de facilitar la producción de un amplio consenso para la posterior adopción e implementación de esas políticas. Al mismo tiempo, el gobierno sorteaba así las presiones corporativas -de los establecimientos y las "oligarquías académicas"- durante la fase de gestación y proposición de la política, desplazando su intervención hacia la siguiente fase de adopción (decisión) de la respectiva política.

A través de la composición e independencia de la Comisión Presidencial, el gobierno buscó, adicionalmente, dotar de legitimidad técnica al proceso de formulación de la política. Al encomendarle, además, consultar con los actores interesados, especialmente los actores internos del sistema, se buscó vincular el proceso de formulación de la política a los establecimientos y los grupos de interés, filtrando su capacidad de presión corporativa a través del tamiz técnico y la independencia otorgada a la Comisión.

b) *Fijó los parámetros doctrinarios y políticos que hacían posible una formulación de consenso*

La voluntad del gobierno en orden a producir un consenso en estas materias, se expresó, antes que todo, en la decisión de crear la Comisión y en la selección de los miembros elegidos para llevar a cabo la tarea de formulación de la política.

Pero, además, fueron claves las señales mínimas emitidas para orientar el trabajo de la Comisión, consecuente con la independencia con que se quiso dotarla.

El Decreto constitutivo de la Comisión se limita a glosar algunos problemas existentes (el malestar compartido) los cuales llama a abordar consensualmente.

En seguida señala que los valores inspiradores de ese consenso podrían encontrarse "en la mejor tradición universitaria y en la propia cultura académica del país", tales como la libertad de enseñanza, la autonomía y responsabilidad social de las instituciones, su diversidad, la búsqueda de la mayor excelencia académica y el compromiso con la equidad, la naturaleza necesariamente libre y plural de la vida intelectual".

Es decir, el Decreto enuncia un núcleo doctrinal mínimo que explícitamente busca situarse en continuidad con la tradición académica y cultural del país, reafirmando de paso valores que son compartidos por todos, tales como libertad, autonomía, excelencia, equidad y responsabilidad social.

La segunda señal transmitida a la Comisión, al momento de iniciar su trabajo, consistió en la presentación por parte del Ministro de Educación de las ideas y preocupaciones del gobierno en este ámbito de materias⁽⁹⁾.

El "contenido doctrinal" de esa señal fue consistente con el Decreto que constituyó a la Comisión.

Dijo el Ministro en esa oportunidad:

"Esperamos que vuestra Comisión pueda sugerir las necesarias reformas que convendría introducir a la legislación, y queremos en estas materias -como en otras de igual trascendencia- animar un amplio consenso nacional. Dichas reformas habrán de inspirarse por eso mismo en los valores permanentes de la vida académica chilena que, además, constituyen hoy día la base de cualquier progreso en el ámbito de la educación superior: la libertad de enseñanza, la autonomía y la diversidad institucionales que son su corolario, y una efectiva regulación de; sistema en su conjunto, de modo que pueda desarrollarse armónicamente en función de las exigencias de la sociedad y del continuo progreso del conocimiento y sus aplicaciones"⁽¹⁰⁾.

c) *Encomendó a la Comisión que, en un plazo relativamente breve, abordara esos problemas y formulara una política y reformas legislativas para enfrentarlos*

Este aspecto, que a primera vista pudiera parecer como puramente procesal, es clave para entender cómo en el caso que analizamos pudo arribarse a la formulación de una política (y una reforma legislativa) de consenso.

Primero que todo, la Comisión no recibió un mandato vago. Debía abocarse a dos tareas precisas.

Segundo, debía cumplir sus cometidos en plazos fijos: 6 meses para presentar las modificaciones que estimase necesario introducir a la legislación vigente y 10 meses para presentar su proposición de una política para el desarrollo de la educación superior.

(9) Ver "Lineamientos para una Política de Educación Superior", Intervención del Ministro de Educación, Sr. Ricardo Lagos Escobar, ante la Comisión de Estudio de la Educación Superior, del 11 de mayo de 1990.

(10) *Idem ant.*

Tercero, como vimos, el gobierno hizo presente, a través del Ministro de Educación, cuáles eran los principales problemas que le preocupaban a la autoridad. En concreto, el Ministro manifestó su interés, porque la Comisión "pueda abocarse al estudio y formule proposiciones -de política o legislativas, según corresponda- en relación a temas como los siguientes": componentes institucionales de; sistema y relaciones que deben existir entre los varios niveles y sectores; modalidades de reconocimiento oficial para la acreditación de los nuevos establecimientos; conducción, coordinación y regulación del sistema; financiamiento de la educación superior; modalidad de apoyo a los estudiantes de escasos recursos; evaluación y autoevaluación institucionales como forma de asegurar una atención permanente hacia los aspectos de calidad y eficiencia de la educación superior" (11).

Cuarto, la Comisión se abocó a estudiar los problemas sugeridos y los demás tópicos que ella misma incluyó en su agenda de trabajo, sin detenerse en un exhaustivo ejercicio de diagnóstico y sin pretender tampoco explicitar un acuerdo doctrinal previo.

2.5 Procedimientos

Los parámetros descritos muestran que la Comisión abordó su trabajo con criterio pragmático.

En vez de iniciar su tarea con una fase de "estudios y diagnóstico" se dio por sentado que entre sus miembros existía un relativo acuerdo respecto a cuáles eran los problemas que debían abordarse. Asimismo, se dio por conocido el cúmulo de estudios, informes e interpretaciones sobre el desarrollo reciente de la educación superior chilena y se asumió que frente a esa evolución existían diversas posturas o juicios, cuya clarificación no era necesario hacer en la Comisión.

Los problemas fueron abordados en vena exclusivamente propositiva, discutiéndose sucesivos borradores que buscaban crear un lenguaje común para la formulación de las políticas y recomendaciones.

Con ese fin, la presidencia de la Comisión presentaba en cada sesión un borrador de discusión y posibles puntos de acuerdo, así como un acta de los puntos debatidos y acordados durante la sesión anterior.

Las ideas que iban surgiendo de; trabajo de la Comisión eran discutidas durante las visitas de consulta con las autoridades y miembros académicos de los establecimientos. A su vez, las sugerencias nacidas de esos contactos eran transmitidas a la Comisión, mediante informes de las reuniones o incorporadas directamente a los borradores de trabajo.

(11) Idem ant

Los puntos que lograban pleno acuerdo -esto es, frente a los cuales ninguno de los miembros expresaba un veto intenso- quedaban incorporados como tales en las redacciones sucesivas del respectivo documento, y se mantenían en discusión aquellos que no contaban con el respaldo de todos.

Los puntos en discusión no eran votados, salvo ocasionalmente, y sólo se hacía para identificar la alternativa preferida. Más bien, cada punto en debate era debatido hasta determinar cuáles aspectos podían alcanzar consenso y cuáles debían permanecer en la agenda de discusión.

Sólo al término del proceso, al momento de redactarse los informes finales que debían entregarse al gobierno, los miembros que aún mantenían opiniones alternativas las registraron por escrito.

Este método de trabajo permitió arribar a documentos de amplio consenso que expresaban la opinión de la Comisión como tal, sin perjuicio de consignar las sugerencias individuales de uno u otro miembro frente a aspectos específicos de los temas tratados.

2.6 Modelo mixto

Interesa finalmente ubicar las propuestas formuladas por la Comisión dentro de nuestro esquema sobre modos diversos de coordinar el cambio de los sistemas de educación superior.

La lectura de los documentos finales sugiere que la intención de los formuladores fue la de favorecer la adopción de un modelo de cambio del sistema con intervención simultánea y combinada de la profesión, la política y el mercado.

En tal sentido puede concluirse que se intenta modificar de dos maneras la evolución experimentada por los modos de coordinación del cambio de la educación superior en Chile.

Primero, se descarta el paso brusco de un modelo polarmente distinto a otro, como había ocurrido con la ruptura introducida al comienzo del Gobierno Militar en 1973 y luego, otra vez, en 1980. En vez de favorecerse el desplazamiento del modelo de cambio coordinado por el mercado y su sustitución por un modelo coordinado por la política, se busca, por el contrario, establecer una modalidad mixta, de mayor equilibrio.

Segundo, se descarta por igual la "vuelta atrás" (hacia el período anterior a la instauración del Gobierno Militar) y el mero "continuismo", respecto al estado de cosas

existente durante el Gobierno Militar. En efecto, no se pretende recrear un modelo donde el peso central radique en las .. oligarquías académicas" y los intereses corporativos, ni tampoco se desea entregar las dinámicas de cambio del sistema a la exclusiva coordinación por el mercado.

En suma, la Comisión propone un modelo de cambio donde se combinan especializada mente la intervención de la profesión académica, de la política y de los mercados.

2.7 Profesión

La profesión académica es reconocida como el actor clave en el nivel de los establecimientos y sus subunidades internas (facultades, escuelas, departamentos, carreras, etc.). Se aspira a que ejerza el autogobierno de las instituciones y se reconoce la autonomía de la profesión y de sus actividades y, por tanto, de las propias instituciones.

Se acepta que sólo la profesión debe evaluar los aspectos técnicos que comprende su ejercicio y la calidad intrínseca de sus productos. De allí que se propongan diversos mecanismos de evaluación académica por pares. Pero también las instituciones necesitan ser evaluadas en cuanto a su eficacia, de acuerdo a sus metas autónomamente definidas. En la evaluación institucional propuesta participan los pares pero intervienen, además, los mecanismos "anónimos" del mercado y los instrumentos propios de la esfera pública.

En los documentos presentados por la Comisión se reconoce que son los académicos los principales agentes de las innovaciones endógenas, aquellas -como vimos- ligadas a la generación y transmisión del conocimiento. De ellos depende, en gran medida, la calidad de las instituciones. Esta última no surge sólo ni principalmente de la coordinación competitiva provista por los mercados, ni tampoco puede producirse a través del fine tuning institucional provisto por intervenciones políticas o administrativas.

2.8 Mercado

Se espera que el mercado -es decir, los mercados pertinentes- coordine las principales interacciones entre los establecimientos y el medio externo, así como las dinámicas de cambio que surgen de esos intercambios.

De acuerdo con las propuestas de la Comisión, el mercado de oferta de servicios educacionales postsecundarios seguirá siendo diversificado (en niveles y sectores) y las instituciones determinarán libremente, dentro del marco de la ley, cuándo, cuáles y cuántos certificados educacionales, carreras y vacantes ofrecer. Las barreras (académico-institucionales) de entrada al mercado de oferta se elevan pero se reconoce que cualquier individuo o grupo de individuos puede crear un establecimiento de enseñanza superior, si cumple con los requisitos fijados por la ley.

El mercado de demandas estudiantiles seguirá igualmente operando sin mayores restricciones. Los mercados de usuarios -contratantes de proyectos, oferentes de ocupaciones

y otros- incrementarán probablemente su peso, debido a la necesidad de las instituciones de obtener recursos por la vía de contratos y donaciones y de colocar a sus egresados en un mercado laboral que se vuelve más competitivo.

Finalmente, la existencia de un sistema con numerosas instituciones hace que se incremente también progresivamente la significación del mercado en cuanto al prestigio o reputaciones institucionales, incluso si se acepta que se trata de un mercado segmentado donde no todos los establecimientos compiten con todos los demás.

En suma, los mercados son considerados vitales para mantener y profundizar la apertura de las instituciones a su medio y para incentivar formas innovativas de adaptación. El grado de competencia que de allí pueda surgir -competencia por profesores y alumnos, proyectos, reputaciones, recursos, etc.- es mirado como un positivo aliciente para el cambio institucional. Sin embargo, la regulación del sistema no se delega en la competencia ni se espera del mercado la provisión automática de la calidad, la eficiencia y la equidad.

2.9 Política

Los medios de la política juegan un importante rol en los documentos de la Comisión.

De hecho, se reserva a la esfera de las políticas públicas dos aspectos esenciales para el funcionamiento del sistema de educación superior: debe establecer cómo se regularán sus relaciones con el Estado, y debe incentivar el desarrollo de determinadas actividades y programas conducentes a objetivos que son considerados prioritarios para el país.

En cuanto al primer aspecto, el de la regulación de las relaciones del sistema con el Estado, se propone introducir dos reformas.

Primero, desplazar el eje de esas relaciones desde el uso de los instrumentos coercitivos (control burocrático-político) sin caer, en el otro extremo, en el *laissez faire* benevolente, donde el Estado paga sin atender a la eficiencia del gasto ni a la eficacia del sistema. Se busca, por el contrario, rearticular esa relación en torno al eje información-evaluación (acreditación) -incentivos. Es decir, que exista información suficiente para orientar a los actores y usuarios en los mercados pertinentes; que exista acreditación y evaluación de proyectos, de instituciones y desempeños; y que hayan incentivos -de recursos y de otro tipo- vinculados a la operación de esos esquemas de evaluación.

La Comisión sugiere que las regulaciones establecidas sean encomendadas a un órgano público pero independiente del gobierno y los establecimientos, compuesto por miembros académicos y miembros elegidos por los poderes con representación electoral. Propone, además, que los juicios técnico -evaluativos sean realizados siempre por pares de la comunidad académica y científica para así proteger la autonomía de la profesión.

En cuanto al segundo aspecto, se consagra un espacio para que mediante el uso de políticas se favorezca el desarrollo de determinadas actividades o programas conducentes a objetivos que interesan a los gobiernos.

A tal efecto, los documentos de la Comisión vinculan el empleo de los instrumentos de políticas con los esquemas de información, evaluación e incentivos.

Los medios principales con que contaría el Estado para realizar este tipo de políticas, dirigidas hacia objetivos preferentes de equidad, de calidad, de pertinencia de la investigación, de prioridad en la selección de objetivos, de desarrollo nacional, etc., son los medios del Tesoro Público. En efecto, el gobierno puede establecer contratos, citar recursos, hacer transferencias bajo la forma de subsidios, convocar a concursos a través de las agencias especializadas, incentivar transferencias del sector privado, crear fondos para fines especiales, etc.

3. *CONCLUSIÓN: ¿CONSENSO O TRANSACCIÓN?*

Cabe preguntarse si acaso la Comisión ha arribado a una proposición que, para dar satisfacción a todos, ha tenido que formularse de manera vaga, ecléctica e incluso admitiendo objetivos contradictorios.

En un estudio sobre varias reformas introducidas a los sistemas de educación europeos durante los años 1960 y 1970 se concluye que:

"la vaguedad de los objetivos es frecuentemente el precio que debe pagarse para alcanzar consenso durante la fase de formulación. (...) La ambigüedad aparece entonces como un resultado deliberado, ya sea porque definiciones más precisas habrían impedido el acuerdo de todas las partes interesadas o bien porque el legislador prefirió entregar la determinación detallada de objetivos a diversos tipos de comités de planificación y coordinación que debían establecerse como primera etapa de la implementación" (12).

En el caso que analizamos, las reformas propuestas, al poseer alcance sistémico, tenían que encontrar por necesidad un balance entre autonomía y regulación; competencia en los mercados y coordinación por políticas; prerrogativas de autocontrol de la profesión académica y evaluación de los desempeños institucionales; financiamiento de los establecimientos y de los estudiantes y entre selectividad y equidad.

Efectivamente, a nivel del sistema en su conjunto es imposible -incluso si no se buscan formulaciones de consenso- evitar esos balances. Estos últimos son parte de la naturaleza de un sistema complejo.

Ahora bien, adoptarlos no implica necesariamente establecer objetivos confusos o medios ambiguos para alcanzarlos.

En la propuesta de la Comisión el consenso de fondo se establece en torno a un diseño balanceado que fija sus espacios y cometidos a la profesión, los mercados y la política. Los demás objetivos -como fortalecer la autonomía profesional, regular la acción de los mercados, ligar el uso de los instrumentos de política a un nuevo esquema de relaciones entre el Estado y el sistema-, todos siguen de manera más o menos natural de acuerdo a la adopción del diseño de base.

(12) Cerych, Ladislav & Sabatier, Paul, op. cit., p. 243.

En tal diseño pueden concordar fácilmente -sobre la base de argumentos técnicos más que ideológicos- personas de diversas visiones doctrinales.

La preeminencia otorgada a la profesión y a la autonomía de las instituciones forma parte del núcleo de la propia cultura e ideología de los académicos.

Al reconocerse una función esencial a los mercados en la adaptación del sistema y sus unidades al entorno-sociedad, se mantiene un rasgo esencial de las reformas introducidas en 1980 y se acepta la idea, hoy día compartida en casi todos los países desarrollados o en vías de desarrollo acelerado, de que los sistemas de educación superior deben desburocratizarse, flexibilizarse y reconocer un papel importante a la competencia de proyectos y por profesores, alumnos, recursos y prestigios.

Finalmente, al redefinirse la relación entre el sistema y el Estado en torno al eje información-evaluación (acreditación)-incentivos se genera un punto de convergencia entre "libre-mercadistas" y "regulacionistas",. En efecto, la noción del Estado evaluativo y de un sistema autorregulado -y autogobernado- que interactúa con los mercados y crea espacios para una intervención liviana e indirecta de las políticas gubernamentales que buscan incentivar o desincentivar determinados desarrollos, parece formar parte de un "pensamiento postsocialista y postneo liberal", por decirlo de alguna forma (13).

Dicha concepción se apoya en una nueva ética y una nueva concepción de la educación superior donde pueden confluír cómodamente vertientes ideológicas diversas sin que ninguna abandone sus visiones doctrinales. De esta manera, quizá sea posible alcanzar un consenso más o menos sólido sin pagar el costo de la confusión, la ambigüedad o la banalidad.

A continuación profundizaremos en los fundamentos que sirven de base a los planteamientos formulados por la Comisión.

- (13) Sobre el Estado Evaluativo véase Brunner, José Joaquín, Educación Superior en América Latina, op. cit., capítulo final.

III. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA DE LA COMISIÓN DE ESTUDIO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Ante todo, cualquier sistema de educación superior necesita un marco adecuado de *condiciones de organización* para cumplir con sus funciones, que son principalmente tres:

- * formar personal científico, profesional y técnico para el ejercicio de variadas ocupaciones en el campo laboral,
- * contribuir al avance del conocimiento y su aplicación al desarrollo del país, y
- * ofrecer oportunidades permanentes de participación en la cultura superior.

Estas se realizan por intermedio de los establecimientos que integran el sistema, los cuales con ese fin desarrollan actividades de docencia, de investigación y de extensión.

Podemos decir que las condiciones de organización del sistema son adecuadas cuando cumple sus funciones propias de manera satisfactoria con respecto a determinados fines o valores socialmente aceptados.

Por tanto, debe postularse que no existe una sólo manera de organizar los sistemas de organización superior. De hecho, hay en el mundo diversos modelos para organizar la educación superior. Cada uno responde a fines y valores socialmente aceptados, los cuales se encarnan en una determinada tradición cultura; y organizacional y se modifican con el paso del tiempo,

Últimamente, sin embargo, se estaría produciendo una convergencia internacional en torno a los fines o valores que buscarían reflejar los sistemas de educación superior en su organización.

En efecto, en la mayoría de los países se postula hoy día que dichos sistemas deben responder a un conjunto limitado de valores y fines:

- * posibilitar y fomentar el ejercicio de las libertades intelectuales,
- * cumplir con sus funciones de una manera que sea relevante o pertinente para el desarrollo de cada país,
- * distribuir con equidad las oportunidades de formación a nivel superior,
- * cautelar la calidad de los procesos y productos que resultan de la actividad de los establecimientos, y
- * desempeñar con eficiencia sus cometidos.

El relativo universalismo que se observa en la aceptación de esos valores y fines es un resultado de la evolución cultural; de las sociedades y se expresa en la actualidad como una de las formas que adopta la autoconciencia de la modernidad.

La anterior no lleva, sin embargo, a que desaparezcan los modelos organizaciones existentes. Estos tienden en cambio a acercarse y puede ser que en el futuro se asemejen más entre sí que hace sólo cuatro o cinco décadas atrás.

Pero persistirán las diferencias debido a las diversas tradiciones socioculturales e intelectuales de los países, a los grados de desarrollo de su economía y aquellas derivadas de la posición que cada uno ocupa en la división internacional de la producción material, técnica y simbólica.

Uno de los efectos que resultan del proceso de convergencia mencionado es que progresivamente, las universidades, al menos, tienden a ser comparadas a nivel internacional. La excelencia académica deja de ser así un valor local.

1. VALORES Y FINES UNIVERSALISTAS

1.1 Libertades intelectuales

Es un principio aceptado por las sociedades democráticas que las actividades propias del campo cultural -como la enseñanza, la investigación, la difusión de ideas, la información, la comunicación masiva, la creación artística y, en general, la expresión por cualquier medio de argumentos, valores, ideologías y creencias religiosas- deben ejercerse, sea por los individuos, grupos o instituciones, con la mayor libertad posible y sin restricciones arbitradas de ninguna especie.

La vida intelectual de las naciones depende vitalmente de que esa libertad sea reconocida, ejercida y protegida. Cualquier proyecto intelectual que no vulnere los principios constitucionales debe poder manifestarse sin cortapisas.

1.2 Relevancia o pertinencia

Toda sociedad espera que su sistema de educación superior sirva al desarrollo del país. Es decir, que sus actividades contribuyan al crecimiento económico, a la solución de los problemas sociales, a mejorar la calidad de vida de la población, a reforzar las capacidades endógenas para competir en los mercados internacionales, a enriquecer la cultura, a ilustrar a la opinión pública y, en general, a profundizar el sentido de la vida individual y colectiva mediante el cultivo de los saberes, la reflexión crítica, el conocimiento de las cosas y la apreciación de lo sagrado.

1.3 Equidad

Los beneficios de la educación deben estar disponibles, en principio, para todos, con independencia de su sexo, origen social, riqueza o creencias.

La educación es uno de los derechos fundamentales de los tiempos modernos. De allí que se desee, asimismo, que la educación superior esté abierta para cualquiera con la sola condición de reunir los méritos y manifestar el interés necesario para cursar estudios superiores.

Tal principio se satisface sólo mínimamente asegurando iguales oportunidades de ingreso a la educación superior. Debe alcanzarse, además, un tratamiento de calidad semejante para todos los que acceden y resultados comparables entre quienes participan en procesos equivalente con grados similares de esfuerzo.

1.4 Calidad

En cualquier campo donde se ejerce, la vida intelectual necesita conducirse de acuerdo a criterios exigentes de excelencia. Su reconocimiento social depende, en última instancia, del juicio expresado a través de las preferencias del público.

En cambio, su reconocimiento, en algunos ámbitos especializados, proviene del juicio informado de los pares o de su directa relevancia práctica. En otros casos, como ocurre en el campo educativo, el Estado se reserva el derecho a reconocer a los establecimientos y fija por esta vía los estándares esperados de calidad de la educación. A su vez, la pertinencia de la educación superior y la equidad de sus resultados dependen, en medida importante, de la calidad de los procesos y productos que ofrecen los establecimientos.

1.5 Eficiencia

Igual como ocurre con los demás sistemas vitales de la sociedad -de enseñanza obligatoria, salud, justicia y transporte, por ejemplo- el de educación superior necesita operar con eficiencia para cumplir con sus objetivos, obtener el reconocimiento de la población y recibir el apoyo requerido para cubrir sus costos de funcionamiento.

El sistema y los establecimientos que lo conforman son responsables por su contribución al desarrollo, por la efectividad con que responden a las demandas de la sociedad y por la eficiencia con que se desempeñan y usan los recursos que reciben del público, sea directamente o a través del Estado.

2. CONFLICTOS DE VALORES

No es posible que los sistemas de educación superior puedan satisfacer -íntegra y simultáneamente- las exigencias que surgen de esos valores y fines. Incluso, suele ocurrir que al momento de especificarse en decisiones ellos conduzcan a resultados contradictorios o divergentes.

El siguiente cuadro muestra las encrucijadas que surgen cuando se busca combinar los valores y fines postulados, los que pueden dar lugar a tensiones o conflictos que son típicos al momento de adoptarse decisiones en el ámbito de la educación superior.

	L	R	Eq	C	Ef
Libertad	-	1	2	3	4
Relevancia	-	-	5	6	7
Equidad	-	-	-	8	9
Calidad	-	-	-	-	10

Celda 1: libertad vs relevancia; *el dilema del bien público*

Esta tensión suele adoptar diversas expresiones. La más típica es aquella que se presenta entre la autonomía de las instituciones y sus fines propios, por un lado, y las demandas de la autoridad pública expresadas mediante normas, reglamentaciones, exigencias administrativas o fijación de prioridades, metas y planes por el otro.

¿Cuánta latitud pueden tener los individuos para crear establecimientos de educación superior y hasta dónde pueden definir ellos mismos el perfil propio de su proyecto intelectual e institucional? ¿Debe la autoridad condicionar el financiamiento de las instituciones a la obtención de ciertos fines o al cumplimiento de exigencias determinadas? ¿Deciden las instituciones por sí mismas su organización y metas o conviene que respondan a directivas externas? ¿Deben autogobernarse o ser dirigidas por cuerpos externos? Para formar médicos, ingenieros o arquitectos, ¿deben adoptar planes y programas comunes o se entrega a cada institución la responsabilidad de fijarlos? El número de profesionales que forma el sistema, ¿puede quedar entregado a la libre decisión de las instituciones o debe ser planificado por la autoridad? Si todos son libres para crear instituciones educativas de nivel superior y para

ofrecer los servicios que encuentren aceptación en el mercado, ¿se asegura con ello que se emprenderán las actividades más pertinentes para el desarrollo del país?

Celda 2: libertad vs. equidad; *el dilema de las oportunidades*

Para asegurar el principio de equidad, ¿no es suficiente con que cada cual tenga libertad de elegir frente a una oferta variada de establecimientos y programas? ¿O es necesario subsidiar a los que no tienen recursos para que puedan estudiar? Si en virtud de la libertad para desarrollar proyectos intelectuales e institucional les se ve afectada la equidad, al aumentar la oferta de estudios pagados, o religiosamente orientados, o ideológicamente sesgados, ¿cabe al Estado intervenir y cómo?

¿Es contrario a la equidad que como resultado de la libre competencia entre las instituciones algunas terminen siendo mejores y otras peores, que unas tengan más prestigio y otras menos, que unas reciben más reconocimiento que otras o atraigan alumnos más calificados o más adinerados?

¿Debe en nombre de la equidad impedirse o no que surjan instituciones que proclaman un credo o se declaran militantes de una visión del mundo? ¿Es o no compatible con la equidad que las familias de mayores recursos puedan "comprar" la educación de sus hijos en instituciones que seleccionan a los postulantes por el dinero más que por el mérito?

Celda 3: libertad vs. calidad; *el dilema de la fe pública*

Si hay libertad para crear instituciones de educación superior, ¿no basta con dejar entregado el juicio sobre su calidad a la preferencia de los estudiantes? Incluso, ¿por qué deben las instituciones sujetarse a un reconocimiento provisto por el Estado para poder desempeñar sus funciones, examinar a los estudiantes y otorgarle los certificados educativos que corresponda a sus estudios?

¿A quién le corresponde decidir sobre la calidad de los procesos y productos de la enseñanza superior? ¿No basta acaso con las preferencias de los estudiantes y de los empleadores? ¿O es necesario, para asegurar la calidad, que las instituciones respeten un código ético y normas fijadas por la autoridad?

Si se puede "comprar" educación en un mercado, ¿por qué no podrían comprarse los títulos y grados?

Celda 4: libertad vs. eficiencia; *el dilema del servicio público*

Si una institución depende exclusivamente de aportes privados, ¿debe alguien preocuparse de su eficiencia o basta con la presión de los "consumidores" y la competencia entre establecimientos para asegurarla automáticamente?

Y en el caso de instituciones de educación superior con aportes fiscales asegurados por ley, ¿es legítimo exigirles eficiencia o hay que esperar que ella se produzca automáticamente por el sentido de responsabilidad de los beneficiados con dichos aportes?

¿Conviene asignar los recursos públicos de investigación en función de una competencia entre investigadores, donde cada cual presenta libremente su proyecto, o debe el Estado definir áreas prioritarias de investigación en nombre de un uso eficiente de sus limitados recursos?

Solicitar información de parte de las instituciones con el fin de aumentar su grado de responsabilidad pública por los resultados obtenidos, ¿es una práctica contraria a la libertad y autonomía de ellas?

Celda 5: relevancia vs. equidad; *el dilema de las prioridades*

Todo Gobierno tiene que elegir, en diversos momentos, si asigna recursos a la educación superior en función de metas de relevancia o de equidad.

Qué es más importante, ¿financiar programas de investigación aplicada en las regiones o un programa de becas para estudiantes de las universidades regionales?

¿Y cómo decidir si asignar fondos a carreras de mayor demanda o a carreras de menor demanda pero de mayor impacto en el desarrollo?

Desde el punto de vista de una institución, qué es mejor, ¿ampliar las vacantes en carreras de alta demanda o invertir en mejorar sus programas de postgrado?

Celda 6: relevancia vs. calidad; *el dilema de la excelencia*

Una institución de alta calidad, que pretendiera mantenerse en la frontera de conocimiento y producir para ser reconocida por la comunidad académica internacional dentro de su especialidad, ¿se justifica o es irrelevante para el desarrollo del país? ¿Podría el Estado contribuir a su financiamiento?

En general, ¿pueden los países en desarrollo invertir en áreas del saber que no tienen impacto directo e inmediato en la producción y el crecimiento económico, pero que se suponen necesarias, por ejemplo, para otorgar una formación equilibrada y de calidad?

Celda 7: relevancia vs. eficiencia; *el dilema de los costos de innovación*

No es infrecuente que una institución tenga que optar entre mantener la eficiencia de sus rutinas en programas que se han vuelto irrelevantes o innovar para hacerse más relevante perdiendo, al menos durante un tiempo, sus niveles de eficiencia.

Los cambios suelen ser ineficientes" a corto plazo. ¿Qué se debe elegir? Los recursos estatales, ¿deben incentivar la relevancia o más bien la eficiencia?

Las instituciones privadas de educación superior, ¿están condenadas a ser eficientes pero irrelevantes mientras las públicas estarían condenadas a ser relevantes e ineficientes?

Celda 8: equidad vs. calidad; *el dilema de la selectividad*

Es el conflicto que más atención ha recibido durante los últimos años en el mundo, ¿Es efectivo que no se pueden obtener conjunta y simultáneamente metas de calidad y equidad, producto de la enorme expansión experimentada por la educación superior?

Qué conviene más a un país, ¿ampliar la cobertura, hasta el límite de declarar el ingreso irrestricto a sus universidades, o preservar estándares de calidad y por tanto exigir condiciones selectivas de entrada?

Si ofrecer una educación de calidad tiene un costo mayor, ¿debe esto reflejarse en los aranceles?

¿Puede el Estado restringir su financiamiento o las becas solamente a instituciones que acreditan su calidad?

Celda 9: equidad vs. eficiencia; *el dilema de la solidaridad*

Las políticas basadas en exigencias de solidaridad, ¿pueden conducir a la eficiencia o están condenadas a provocar ineficiencias?

Si fuese racional, desde el punto de vista de un cálculo de eficiencia, cerrar una institución regional que no cumple bien con sus fines pero que ofrece oportunidades consideradas equitativas por la comunidad, ¿qué se debe hacer?

Si por empujar a las instituciones a ser más eficientes se las condujera, al mismo tiempo, a volverse más selectivas, ¿qué hacer?

Si resultara eficiente políticamente reservar las becas exclusivamente para los estudiantes universitarios, aunque no sean los más necesitados, ¿deben por eso postergarse consideraciones de equidad que pudiesen llevar a otorgar las becas a estudiantes no universitarios de la educación superior, incluso si poseen menor capacidad de presión?

Celda 10: calidad vs. eficiencia; *el dilema de la vocación académica*

Aunque no sea éste un conflicto que sólo perciben los académicos, tal vez sean ellos quienes más frecuentemente lo experimentan.

¿Conviene publicar mucho, aunque no sea en niveles exigentes de calidad, o poco con la pretensión de hacer algo de calidad y con valor "für ewig"? ¿Qué sirve más para la carrera profesional? ¿Qué es mejor para la institución?

Al establecerse un sistema de evaluación académica, ¿es mejor descansar en mediciones aparentemente objetivas de desempeño o, por el contrario, en juicios de calidad emitidos por pares, con su aparente carga de subjetividad?

Si para aumentar la eficiencia de una universidad pudiera convenir en un momento dado reducir su plantel académico, ¿conviene cortar primero al departamento de lingüística de calidad reconocida o al equipo del departamento de ingeniería que vende servicios rutinarios de control de calidad y con ello ingresa dinero a la universidad?

Si en términos de su mercado una institución privada pudiera ser eficiente con un nivel medio de calidad de sus profesores, ¿debería aspirar a más? ¿Por qué y para qué?

3. *EL CASO CHILENO: UN ESQUEMA DE ANÁLISIS*

La *específica* organización que adopta cada sistema de educación superior refleja las opciones de valores y fines que las propias instituciones, las autoridades públicas y la sociedad estiman más adecuadas, o logran negociar entre sí, a lo largo del tiempo.

Asimismo, las *políticas* que se impulsan frente a la educación superior representan siempre un inestable balance entre esos fines y valores, pues en torno a ellos existe una pugna continua cuyo resultado se expresa en las cambiantes políticas que se adoptan.

Cuando, como actualmente ocurre entre nosotros, se está ante la necesidad de definir las bases de organización del sistema es natural que aflore con mayor intensidad esa pugna. Todos los actores interesados -en la esfera política, en las instituciones y la propia opinión pública están puestos ante la encrucijada de tener que adoptar decisiones que respondan al tipo de preguntas enunciadas en la sección anterior.

Es efectivo que en el caso chileno se observa un consenso relativamente amplio en cuanto a que los valores y fines de la libertad, relevancia, equidad, calidad y eficiencia deben presidir la organización de su sistema de educación superior.

Pero, como vimos, tal situación no elimina la necesidad de hacer las opciones encaminadas a decidir la organización adecuada del sistema y los fines y valores que se desea encarnar en las instituciones, los mecanismos y las políticas de la educación superior.

En lo que sigue se intentará explicitar las opciones básicas que inspiran la propuesta formulada por la **Comisión de Estudio de la Educación Superior**, creada por Decreto Supremo N° 529, de 3 mayo de 1990, y que se halla contenida en los documentos entregados por dicha Comisión al gobierno.

Los documentos referidos son dos:

--

- * La Propuesta de un **Proyecto de Ley General de Educación Superior**, y
- * La **Proposición de una Política para el Desarrollo de la Educación Superior en la Década de los Noventa**

Para poder emprender el análisis resulta útil distinguir tres niveles distintos, aunque estrechamente interconectados entre sí, en que funciona la educación superior de un país.

- * El primer nivel es el de los **establecimientos** separadamente considerados,
- * el segundo nivel es el del sistema en su conjunto, y
- * el tercer nivel es el del país políticamente organizado.

Corresponde entonces preguntarse, ¿qué tipo de opciones son claves en cada uno de esos niveles, a la luz de los valores y fines antes enunciados, y cuáles son las decisiones propuestas por la Comisión? ¿Qué consecuencias se podría esperar de esas decisiones sugeridas y qué alternativas existen, con qué efectos previsibles?

Antes de pasar a contestar esas interrogantes, veamos rápidamente cuáles son las principales materias de decisión.

3.1 Nivel de los establecimientos

En este nivel, son dos los asuntos más importantes que deben definirse:

- * qué *categorías* de establecimientos se aceptan como parte integrante de la educación superior,
- * qué *grados* de autonomía o dependencia se consagra para cada categoría de establecimientos, al menos en relación a:
 - su gobierno,
 - su organización académica,
 - su gestión administrativa, y
 - la obtención de sus recursos.

3.2 Nivel del sistema

En este nivel deben decidirse básicamente los siguientes asuntos:

- * cómo *se crean* y reconocen oficialmente los nuevos establecimientos en cada categoría:
 - si por iniciativa y decisión de las autoridades públicas

- (cuáles y a qué nivel),
- si por iniciativa y decisión de los privados y, en este caso, bajo qué procedimiento de control:
 - un procedimiento público,
 - un procedimiento de control corporativo,
 - un procedimiento provisto por el mercado.

* cómo *se regula* al sistema de educación superior:

- si por medio de procedimientos administrativos,
- si por medio de procedimientos públicos descentralizados,
- si por medios corporativos,
- si por medios privados.

3.3 Nivel nacional

En este nivel, la cuestión decisiva a ser resuelta es en qué grado se desea orientar y coordinar el sistema de educación superior en función de metas y prioridades nacionales.

La coordinación de los sistemas de educación superior puede ser:

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">* de <i>carácter público</i> y, en ese caso,<ul style="list-style-type: none">-imperativa y directa- indicativa e indirecta.* de <i>carácter privado</i> y, en tal caso,<ul style="list-style-type: none">- asegurada por los establecimientos- provista por los mercados pertinentes |
|--|

En función de este sencillo esquema de análisis pueden estudiarse ahora las opciones sugeridas por la **Comisión de Estudio de la Educación Superior**, sus posibles efectos y las reacciones que ellas suscitan.

4. OPCIONES A NIVEL DE LOS ESTABLECIMIENTOS

A) ¿Qué categorías de establecimientos se definen y aceptan como parte integrante de la educación superior?

En Chile, hasta el año 1980, se reconoció el estatuto de establecimientos de educación superior sólo a las universidades. Además, no existió una ley general para el sistema.

Con todo, el año 1971, en virtud de la reforma constitucional aprobada por la ley N°17.398, del 9 de enero de ese año, se agregó al artículo 10 N°7 de la Constitución Política del Estado del año 1925, sobre libertad de enseñanza, un conjunto de disposiciones referidas a

las universidades estatales y a las universidades privadas reconocidas por el Estado, otorgándose de paso rango constitucional a ambas categorías de establecimientos.

La legislación aprobada por la Junta Militar el año 1981, y posteriormente la Ley N°18.962 de 1990, Orgánica Constitucional de Enseñanza, consagraron una definición más amplia de educación superior.

Dicha definición comprende a cualquier establecimiento de educación postsecundaria perteneciente a una de las categorías que determina la ley, constituido en conformidad con ella.

Para determinar las categorías de instituciones, el legislador empleó dos criterios: definió los *niveles* de la educación superior en que debían ubicarse los establecimientos y los sectores a los cuales estos pertenecerían, según su relación con el Estado.

Los *niveles* se refieren a las diferentes categorías de establecimientos que, dentro de una jerarquía funcional, son encargados de proporcionar educación superior.

Los *sectores* se refieren a las diferentes agrupaciones de establecimientos que pueden establecerse dentro de cada nivel, según algún tipo de características comunes que tienen que ver, en todos los casos, con la relación entre los establecimientos y el Estado.

En cuanto a los *niveles* institucionales, la legislación definió tres categorías de establecimientos:

- * las universidades,
- * los institutos profesionales, y
- * los centros de formación técnica

Como resultado de la aplicación de esta normativa se crearon entre 1981 y 1990:

- 52 nuevas universidades, que vienen a agregarse a las 8 previamente establecidas,
- 82 institutos profesionales, y
- 168 centros de formación técnica.

La propuesta de la Comisión no innova en esta materia. Mantiene inalterada la arquitectura básica de la educación superior, reconociendo la existencia de establecimientos de educación superior en los tres niveles.

Con esto no sólo acoge y consolida la evolución experimentada por el sistema de educación superior sino que, además, se hace cargo de un fenómeno de alcance internacional.

De hecho, se acepta hoy día en casi todos los países del mundo que la educación superior equivale a la educación postsecundaria, pudiéndose distinguir dentro de ella diversos niveles institucionales. El mismo criterio ha sido acogido por organismos internacionales tales como la UNESCO, la OECD, el Banco Mundial y otros.

En cuanto a los *sectores*, la legislación adoptada el año 1981 modificó sólo parcialmente la tradición que se había venido consagrando en Chile, según la cual existían tanto universidades del Estado como universidades particulares, reconocidas por el Estado.

En efecto, hasta la reforma constitucional del año 1971, a la que se hizo referencia más arriba, sólo las universidades estatales contaban con un financiamiento asegurado por ley. Las universidades particulares, en cambio, recibían el apoyo financiero del Estado en virtud de usos y costumbres que con el tiempo, en algunos casos, fueron incorporados a la legislación.

La reforma constitucional del año 1971 alteró esta situación al consagrar en el propio texto de la Constitución Política del Estado una norma que señala: "*Las universidades estatales y las particulares reconocidas por el Estado son personas jurídicas dotadas de autonomía académica, administrativa y económica. Corresponde al Estado proveer a su adecuado financiamiento para que puedan cumplir sus funciones plenamente, de acuerdo a los requerimientos educacionales, científicos y culturales del país*".

Por su parte, la legislación del año 1981 establece que las universidades existentes hasta ese momento, y aquellas que pudieran derivarse de su reorganización, recibirán aportes directos del Estado, en tanto que los demás establecimientos creados por iniciativa de los particulares -de cualquier nivel- no gozarán de ese beneficio.

En la práctica, entonces, la normativa aprobada el año 1981 resultó por la existencia de varios sectores dentro de cada nivel de establecimientos.

Así, en la actualidad existen:

* **Universidades estatales y privadas.** Entre las primeras cabe distinguir a las antiguas universidades estatales, existentes con antelación a 1981, y las nuevas universidades estatales que son de dos subtipos: regionales derivadas y universidades de ciencias de la educación. Todas las universidades estatales perciben un aporte directo del Estado.

Las universidades privadas se clasifican a su vez en dos subsectores: el subsector de las universidades privadas antiguas, que reciben un aporte directo del Estado, y el subsector de las universidades privadas nuevas (creadas con posterioridad al año 1980) que están al margen del financiamiento estatal directo.

* **Institutos profesionales estatales y privados.** Los primeros derivan de la reorganización de las antiguas universidades estatales y, al igual que las universidades estatales derivadas, reciben un aporte directo del Estado.

Los segundos son entidades particulares que no reciben aportes fiscales directos.

* **Centros de formación técnica.** Sólo existen, hasta ahora, bajo la forma de entidades privadas, sin beneficio del apoyo directo del Estado.

En suma, la legislación del año 1981 consagra dos grandes sectores: entidades (que pueden ser estatales o privadas) con aporte directo del Estado y entidades privadas sin aporte directo del Estado, división que se mantiene en la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza. El siguiente Cuadro muestra la distribución actual de establecimientos de educación superior según niveles, sectores y subsectores.

Niveles	SECTORES		
	Con aporte fiscal Estatal	Privado	Sin aporte Fiscal
Universidades	20	6	40
Institutos Profesionales	2	-	82
Centros de Formación Técnica	-	-	168

La propuesta de la Comisión no innova en la materia. Mantiene la definición de sectores con y sin aporte directo del Estado y reconoce a los establecimientos existentes según su actual clasificación de sector y subsector.

De hecho, la adscripción de los establecimientos a los diversos sectores y subsectores reconocidos por la ley es una dimensión clave de cualquier sistema de educación superior. Como vimos, sólo parcialmente es producto de definiciones legales. Intervienen, además, arreglos que van suscitándose a lo largo de la evolución histórica del sistema, los cuales conviene que sean respetados por la normativa o modificados sólo bajo condiciones de consenso.

En la práctica, los derechos de los establecimientos están frecuentemente asociados a su adscripción sectorial. De allí que introducir alteraciones en estos aspectos resulte extremadamente difícil, al menos dentro de las condiciones de un régimen democrático.

Pero la Comisión tuvo a la vista además, para no innovar drásticamente en cuanto a las categorías de establecimientos, el hecho de que los actuales niveles y sectores de instituciones han recibido el reconocimiento del público.

En efecto, no estamos frente a una creación artificial. Así, las nuevas instituciones privadas -en los tres niveles- agrupan hoy día alrededor de la mitad del total de la matrícula de educación superior.

Por su lado, las nuevas universidades regionales -que son también un producto de la legislación del año 1981-, parecen estar todas en camino de consolidarse. Sobre todo, las propias comunidades que las integran, así como las comunidades regionales, están satisfechas con la posibilidad de contar con instituciones universitarias asociadas al desarrollo regional, incluso si reclaman por la falta de recursos y el tradicional peso centralista que denotan las políticas gubernamentales.

En suma, no resultaba necesario, conveniente ni fácil innovar en esta materia. La arquitectura institucional del sistema debe desarrollarse con el tiempo y precisa estabilidad para hacerlo. Por eso lo Comisión procedió con pragmatismo, sujetándose en este punto crucial a los datos que surgían de la realidad.

B) ¿Qué grados de autonomía o dependencia se consagra para cada categoría de establecimientos?, al menos en relación a:

- * su gobierno,
- * su organización académica,
- * su gestión administrativa, y
- * la obtención de sus recursos

En la tradición chilena, la norma ha sido reconocer el máximo posible de autonomía a las instituciones respecto a las tres primeras dimensiones (gobierno, organización académica y gestión administrativa), sin perjuicio de que a las universidades estatales se les haya sujetado a normas especiales de control burocrático y financiero, a las que paradójicamente no se encuentran sujetas las universidades privadas financiadas por el Estado.

En cuanto a la obtención de los recursos, en cambio, como ya se señaló, todas las universidades existentes con anterioridad a 1980 llegaron a ser dependientes del financiamiento del Estado, bajo la forma de un aporte directo entregados anualmente por el gobierno en función de "porcentajes históricos" consagrados por los usos y costumbres del sistema.

La reforma constitucional de 1971 estableció la autonomía como un rasgo esencial de la organización y funcionamiento de las instituciones universitarias, con independencia de su estatuto jurídico y obligó al Estado a proveerles un "adecuado financiamiento".

En 1973 la situación de autonomía de las universidades se alteró drásticamente.

Las instituciones -tanto estatales como particulares- fueron intervenidas y pasaron a ser dependientes, desde el punto de vista de su administración interna, del gobierno nacional.

En virtud de esa medida se dotó a las autoridades interventoras de facultades extraordinarias para introducir reorganizaciones académicas y administrativas y para "depurar" al cuerpo académico, estudiantil y administrativo mediante exoneraciones política o ideológicamente motivadas.

Con posterioridad, la legislación de 1981 introdujo un principio de distinción en estas materias.

Así, mientras las instituciones que recibían un aporte fiscal directo quedaban sujetas al gobierno nacional por la vía de las juntas directivas y los rectores delegados en el caso de las instituciones estatales, y por la vía de los rectores- delegados en el caso de las universidades privadas con aporte fiscal, las demás instituciones (privadas sin aporte fiscal) se registrarían en cambio por sus propios estatutos, los que debían ser aprobados hasta 1987 por el Ministerio del Interior y el Ministerio de Educación y, posteriormente, sólo por el Ministerio de Educación.

Para las instituciones beneficiadas con el aporte directo del Estado se estableció, además, una norma que excluía taxativamente la participación de los estudiantes y del personal administrativo en el gobierno interno de las instituciones.

En la práctica, esto significó que las universidades y demás instituciones privadas (sin aporte del Estado) gozaron de mayor libertad para decidir sus asuntos de gobierno, académicos y administrativos.

En cuanto a su organización académica y gestión administrativa, la intervención del gobierno nacional fue especialmente intensa en el caso de las universidades estatales, al punto de llegar a imponérselas, por vía político- administrativa, una completa reorganización el año 1980. En cambio, se mantuvo un grado mayor de autonomía -en ese plano- para las universidades privadas financiadas por el Estado.

En relación a la obtención de sus recursos, la legislación de 1981 favorece una descentralización de las fuentes de recursos, limitando los aportes directos del Estado sólo a aquellas instituciones que lo venían percibiendo -y a aquellas derivadas de su reorganización- y favoreciendo la captación de recursos privados por parte de todos los establecimientos de educación superior.

Para tal efecto determina que incluso los establecimientos estatales deben cobrar aranceles de matrícula por un monto equivalente al costo de impartir las respectivas carreras. Junto con adoptarse esta medida, se crea por ley una línea de crédito fiscal para los estudiantes que no estén en condiciones de pagar sus aranceles.

La propuesta de la Comisión innova en las materias tocantes al *grado de autonomía de los establecimientos*.

Primero que todo, consagra un amplio margen de autonomía para que las instituciones -independientemente de su naturaleza jurídica y relación con el Estado- puedan

autodeterminar su gobierno, organizar sus actividades académicas, gestionar sus asuntos administrativos y procurar sus recursos.

En consecuencia, cada establecimiento estaría en condiciones de definir dichos asuntos a través de sus propios estatutos.

Se suprimen por tanto las Juntas Directivas en el caso de las universidades estatales y se elimina, asimismo, la prohibición que hasta ahora impide la participación de los estamentos estudiantil y administrativo en el gobierno de las instituciones que reciben aportes fiscales directos.

Con todo, se señala que en el caso de las universidades -reciban o no un aporte directo del Estado- las normas internas y los estatutos no podrán restringir las facultades de los académicos para calificar a los estudiantes; deberán asegurar procedimientos de consulta a los académicos en el manejo de los asuntos de su competencia, y garantizarán su participación en una carrera docente y en la selección y evaluación de sus pares.

Asimismo, todas las instituciones universitarias deberán establecer procedimientos públicos y equitativos para la selección de los estudiantes.

Sólo en el caso de las instituciones estatales, la propuesta de la Comisión agrega un mínimo de exigencias que deberán ser acogidas por sus estatutos.

En virtud de dicha disposición, los estatutos de las instituciones deberán establecer procedimientos que regulen:

- la participación determinante de los académicos en la elección del rector y en los órganos colegiados de gobierno de la respectiva institución;
- la naturaleza, extensión y oportunidad de la participación estudiantil, norma que podría hacerse extensiva al personal administrativo;
- la selección, promoción y remoción del personal académico y administrativo;
- una carrera académica basada en criterios objetivos de mérito;
- la forma de establecer los grados académicos y los títulos profesionales y técnicos que otorgue;
- un régimen público y equitativo de ingreso de los alumnos;
- la proposición de reforma de los estatutos.

Además, se establece que las relaciones entre las instituciones del Estado y su personal podrán regirse por el derecho laboral común o por las normas relativas a los funcionarios públicos, a elección de cada institución; y se sustrae a las instituciones estatales de la fiscalización de la Contraloría General de la República, de modo de hacer efectiva su autonomía administrativa.

En suma, la opción adoptada por la Comisión en relación al grado de autonomía de que deben gozar los establecimientos se inclina claramente en favor de dotar a éstas del mayor grado de libertad e iniciativa posible.

Por tanto, la tradición autonómica de las universidades chilenas es recuperada. Al mismo tiempo, se la profundiza en relación al gobierno y la administración de las entidades estatales.

Además, se la amplía a la esfera del financiamiento, como volveremos a ver más adelante con mayor detalle, pues se mantiene la idea de que ninguna institución debe depender exclusiva y completamente de aportes fiscales.

La idea de la autonomía se extiende hacia el sector privado de establecimientos, con las debidas salvaguardias. No habría resultado coherente restringir la autonomía de este último tipo de instituciones mientras se buscaba ampliar la de las instituciones que reciben el apoyo financiero del Estado. En cambio, se diseña un procedimiento, al que nos referiremos más adelante, para garantizar que las instituciones privadas que se creen en el futuro obtengan el reconocimiento de su plena autonomía sólo una vez que se hayan desarrollado sólidamente.

5. OPCIONES A NIVEL DEL SISTEMA

A) **¿Cómo se crean y reconocen oficialmente los nuevos establecimientos en cada categoría?**

Como vimos, interesa saber si esas resoluciones se adoptan por iniciativa y decisión de la autoridad pública (cuáles y a qué nivel); o por iniciativa y decisión de los privados y, en este caso, bajo qué procedimiento de control:

- * un procedimiento público,
- * un procedimiento de control corporativo, o
- * un procedimiento provisto por el mercado

Hasta el año 1980 esta materia no se encontraba reglamentada por la legislación chilena. Las universidades existentes hasta ese momento habían sido creadas o reconocidas por ley, o bien habían recibido el reconocimiento administrativo del Estado.

Es decir, la iniciativa para crear instituciones de educación superior podía provenir del Estado o de los privados y, en este segundo caso, existían procedimientos públicos para su reconocimiento que no se encontraban, sin embargo, establecidos en la legislación.

La reforma constitucional del año 1971 no se puso en el caso de que pudiesen crearse nuevas universidades.

La legislación del año 1981 -siguiendo en esta materia la tradición- radicó la iniciativa para la creación de nuevas instituciones de educación superior alternativamente en los poderes públicos o en la iniciativa de los particulares.

Los establecimientos estatales debían en adelante ser creados por ley.

Alternativamente, los particulares podían iniciar la creación de nuevos establecimientos. En este caso, apartándose de la tradición, los nuevos establecimientos quedarían sujetos a un procedimiento de control corporativo cuando se trata de universidades e institutos profesionales, y a un procedimiento de control público, de tipo administrativo, en el caso de los centros de formación técnica.

El procedimiento de control corporativo introducido por la legislación de 1981 para las universidades e institutos profesionales consistió en un *proceso de examinación* -de los planes y programas y de los alumnos y egresados durante un número de años y promociones, respectivamente- convenido entre la entidad en formación y una universidad o instituto profesional antiguos (o derivados).

Con posterioridad, la ley orgánica constitucional de enseñanza modificó parcialmente los procedimientos establecidos para controlar la creación de nuevas universidades e institutos profesionales, sujetando su aprobación a un procedimiento público y descentralizado de control, consistente en la acreditación de las nuevas instituciones ante un organismo autónomo denominado **Consejo Superior de Educación**. La acreditación consiste en un proceso de dos fases: primero, revisión y aprobación del proyecto institucional de la entidad en formación y, segundo, verificación del desarrollo de dicho proyecto durante un período determinado de tiempo.

Sin embargo, este procedimiento (de acreditación) no fue adoptado con carácter obligatorio para las instituciones que se hubiesen creado con posterioridad a 1981, pudiendo éstas optar entre acogerse a él o mantenerse dentro del procedimiento de examinación.

Tampoco se estableció el procedimiento de acreditación con carácter obligatorio para las nuevas instituciones que pudieran crearse con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley orgánica constitucional de enseñanza. En efecto, durante el período de dos años, las nuevas instituciones que se formen pueden optar entre el procedimiento público de acreditación o el procedimiento corporativo de examinación.

El proyecto propuesto por la Comisión mantiene la *iniciativa* para crear nuevas instituciones en los poderes públicos, mediante ley de la República, o en los privados, sin innovar por tanto en ese aspecto.

La anterior opción es consecuente con las demás que subyacen a la propuesta de la Comisión y refleja el deseo de mantener la capacidad de iniciativa para desarrollar proyectos intelectuales e institucionales en los individuos y grupos que conforman la sociedad civil, sin reservarla exclusivamente a los poderes públicos. Por lo demás, tal ha sido la tradición del país en esta materia.

Sin embargo, en el caso de las universidades e institutos profesionales generados por iniciativa de los particulares, la Comisión se ha inclinado en favor de un *procedimiento público, único y obligatorio*, semejante en general al contenido en la ley orgánica

constitucional de enseñanza (el cual sin embargo no es obligatorio ni único), para aprobar los respectivos proyectos institucionales y sujetarlos a supervisión o verificación durante un tiempo suficiente.

Además, propone que ese mismo *procedimiento sea extendido a las instituciones creadas con posterioridad al año 1981 y que aún no hubiesen alcanzado su plena autonomía*, por el tiempo que les falte para obtenerla.

En consecuencia, sugiere que se termine -por el solo imperio de la ley- con el procedimiento corporativo de examinación actualmente disponible.

Como en otras materias, la Comisión ha tratado de encontrar un equilibrio entre valores que se hallan en tensión: el de la libertad de los particulares para crear nuevas instituciones, por un lado, y el de la responsabilidad del Estado de cautelar debidamente la solidez de los establecimientos que se crean y la fe pública de los grados y títulos que las entidades autónomas otorgan.

Además, ha buscado resolver la situación de *duplicidad de procedimientos de control* que se generó con la puesta en vigencia de la ley orgánica constitucional de enseñanza. De hecho, hoy día coexisten dos procedimientos que son antagónicos entre sí; el de examinación y el que la ley orgánica llama de acreditación. Esta dualidad causa confusión y perjudica la estabilidad del sector privado de instituciones.

En efecto, no sólo estamos aquí frente a dos modalidades para acceder al sistema de educación superior y a la plena autonomía institucional, sino que se han introducido dos principios que son antagónicos entre sí para cautelar la fe pública, la seriedad del sistema y su solidez.

Uno, el de la examinación, radica la garantía de la fe pública en una transacción privada entre establecimientos, se dirige a saber cuanto han aprendido los alumnos y se desentiende de las características de la institución que está bajo examinación.

El otro, el de acreditación, radica la garantía en un organismo público de carácter autónomo, se dirige hacia la aprobación previa de un proyecto institucional y se completa mediante la verificación de su cumplimiento a lo largo del tiempo.

La propuesta de la Comisión consiste en este punto, lisa y llanamente, en extender este último procedimiento, de carácter público y ejercido por un órgano autónomo, a todas las instituciones que se creen en el futuro y a todas aquellas instituciones existentes que no hayan alcanzado todavía su plena autonomía.

B) ¿Cómo se regula al sistema de educación superior?

Vimos anteriormente que existen dos modalidades principales para establecer dicha regulación, una pública, la otra privada, cada una de las cuales admite diversas formas de concreción, como muestra el siguiente recuadro.

* *Modalidad pública:*

- por medio de procedimientos administrativos,
- por medio de procedimientos públicos descentralizados.

* *Modalidad privada:*

- por medios corporativos,
- por medios privados.

La *regulación* de un sistema de educación superior comprende los procedimientos que se adoptan para ajustar las actuaciones de los establecimientos integrantes en aquellos asuntos que corresponde cautelar al Estado.

El régimen de regulaciones responde, por lo general, a preguntas del siguiente tipo: ¿quién otorga y cómo se garantiza la fe pública de los grados académicos y títulos legalmente reconocidos? ¿Cómo se aprueban los planes y programas de las carreras y los procedimientos de evaluación de los estudiantes? ¿Cómo se garantiza y/o se incentiva la calidad de los servicios impartidos por los establecimientos? ¿Qué grados de información deben asegurarse en estas materias?

Tipológicamente, los regímenes de regulación pueden clasificarse en dos subgrupos. o bien dichos regímenes adoptan un carácter público o bien tienen un carácter privado.

En el primer caso los procedimientos de regulación podrán ser provistos por el gobierno directamente (procedimientos administrativos) o podrán radicarse en uno o más organismos de carácter público descentralizado (procedimientos públicos descentralizados).

En el segundo caso, cuando el régimen de regulaciones es de carácter privado, los procedimientos podrán estar radicados directamente en las instituciones (procedimientos corporativos) o podrán descansar en la operación de los mercados (procedimientos privados de mercado).

En términos esquemáticos y sólo para efectos de ilustración puede decirse que en Francia se ha adoptado una mezcla entre procedimientos administrativos y público descentralizados; y que en Estados Unidos tiende a predominar una mezcla entre procedimientos privados de origen corporativo y que descansan en el mercado. Gran Bretaña combina procedimientos públicos descentralizados con procedimientos privados corporativos. En los países del "socialismo real" tendían a predominar hasta hace poco los procedimientos de regulación administrativa.

En Chile, hasta 1973, la regulación de la educación superior estuvo radicada en los propios establecimientos universitarios y se ejerció directamente por ellas o por medio de su organismo asociativo, el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas. Predominó, por tanto, un procedimiento privado de naturaleza corporativa.

Después de 1981, con la legislación adoptada ese año, el sistema fue impulsado a regularse por una mezcla de procedimientos corporativos y de mercado. Así, por ejemplo, se mantenía dentro de la esfera de las corporaciones la definición de los títulos y grados que decidieran otorgar, y de los planes y programas conducentes a ellos, pero se postulaba que la calidad de la docencia impartida fuese regulada directamente por el mercado.

Sólo en un aspecto relativo a la regulación introdujo dicha legislación una novedad.

En efecto, la ley definió un rango de títulos profesionales que sólo podían ser otorgados por las universidades, a la vez que delimitó el tipo de títulos que podían ser otorgados por los institutos profesionales y por los centros de formación técnica.

La ley orgánica constitucional de enseñanza, en cambio, no innova en esta materia si no sólo -como vimos- en cuanto a la creación y obtención de su plena autonomía por parte de las nuevas universidades e institutos profesionales.

La propuesta de la Comisión se mantiene dentro de la tradición en ciertos aspectos, acoge algunas innovaciones del año 1981 y, en otros aspectos, se aparta del camino seguido hasta el presente.

En efecto, por un lado conserva la tradicional autorregulación corporativa en cuanto a decidir los títulos y grados otorgados y a fijar los planes y programas conducentes a dichos certificados.

Por el otro, propone que -para ciertos efectos determinados- se cree un régimen de regulaciones públicas del sistema de educación superior. Tal vez se halle aquí la contribución más importante de la propuesta de la Comisión.

Con el propósito de ejercer las funciones regulatorias, el Proyecto de Ley General de la Educación Superior propuesto por la Comisión crea un organismo, de carácter público y autónomo, que con el nombre de **Consejo Nacional de Educación Superior** estaría encargado de:

- * aprobar y supervisar a los nuevos establecimientos universitarios y profesionales que se creen, hasta que obtengan su plena autonomía;
- * ejercer la superintendencia de las universidades e institutos profesionales plenamente autónomos, función que cumplirá mediante la recolección, el análisis y la difusión de la información pertinente, con el fin de resguardar la estabilidad del sistema institucional y la transparencia de su funcionamiento, en beneficio de los estudiantes, demás usuarios y del público en general;
- * organizar y administrar el procedimiento de acreditación (evaluación) para las instituciones autónomas que voluntariamente se acojan a él, asignando los recursos

del Fondo de Desarrollo de la Educación Superior al cual podrán postular los establecimientos que se hayan acogido al procedimiento de evaluación;

* diseñar, organizar y poner en marcha un servicio de documentación, estudios e información sobre las actividades de la educación superior chilena, proporcionando a éste y a la sociedad "señales" para orientar el comportamiento de los actores institucionales y formulando las recomendaciones que estime del caso hacer.

La *composición* del Consejo asegura su independencia y debería otorgarle crédito público y confiabilidad frente al gobierno, el parlamento, las instituciones de educación superior, la opinión pública y los organismos asociativos de científicos, de las profesiones y, en general, de la sociedad.

En su integración participan académicos elegidos por los diversos tipos de universidades, por los institutos profesionales y por la comunidad científica nacional; un representante del Ministro de Educación y un número de personalidades destacadas de la vida nacional elegidas por el Presidente de la República con aprobación del Senado. Este mismo procedimiento se emplearía para la designación del Presidente del Consejo.

Como decíamos, la mayor novedad del proyecto propuesto por la Comisión consiste en establecer un *régimen de regulación pública descentralizada* para el sistema de educación superior, cuyos ejes son la función de superintendencia y el procedimiento voluntario de acreditación, cuya administración es entregada al Consejo Nacional de Educación Superior.

La *función de superintendencia* es encomendada al Consejo en relación a las universidades e institutos profesionales que gocen de plena autonomía, y al Ministerio de Educación en relación a los centros de formación técnica. Responde a la idea de que la educación superior necesita operar de la manera más transparente posible, debiendo para ello informarse al público sobre las características de cada institución, sus programas y cuerpo de profesores, así como de sus principales desarrollos. La Comisión ha propuesto que, en adelante, todas las instituciones de educación superior deben informar periódicamente de sus actividades, y que esa información, debidamente ordenada y procesada, debe ser puesta a disposición del público. Sólo de esta forma podría protegerse el derecho de los usuarios a optar entre múltiples ofertas institucionales, y podría asegurarse la fe pública que tan vitalmente se halla comprometida en este ámbito.

El *procedimiento de acreditación* propuesto, que nada tiene que ver con la "acreditación" a la que se refiere la ley orgánica constitucional de enseñanza en relación a las nuevas universidades e institutos profesionales en formación, se basa en el principio de la voluntariedad, supone la continua autoevaluación de las instituciones participantes, se ejercería mediante el juicio de pares y expertos y produciría efectos de dos tipos.

Primero, serviría a las propias instituciones como un estímulo para mejorar los niveles de calidad, efectividad y eficiencia de sus actividades. En términos técnicos se trata por tanto de un procedimiento de "evaluación de la obtención de metas", destinado a mejorar la efectividad institucional.

Segundo, serviría a la autoridad pública para orientar la asignación de recursos fiscales destinados tanto a programas de desarrollo institucional como a fines de equidad en el funcionamiento del sistema. Técnicamente, por tanto, el procedimiento de acreditación propuesto es uno que funciona mediante incentivos. De adoptarse este procedimiento, que combina la autoevaluación interna con modalidades de acreditación externa, se crearía un dispositivo balanceado, no burocrático y eficaz que podría contribuir poderosamente a la consolidación del sistema y a la obtención de sus metas.

En suma, la propuesta de la Comisión procura establecer un balance entre procedimientos corporativos y procedimientos públicos de regulación, apartándose parcialmente de la tradición predominantemente corporativa y de los intentos por delegar en el mercado la calidad de la educación superior.

6. OPCIONES A NIVEL NACIONAL

Dijimos más arriba que la cuestión decisiva a ser resuelta en este nivel es hasta dónde se desea orientar y coordinar el sistema de educación superior en función de metas y prioridades nacionales.

Así, mientras la regulación del sistema dice cómo se conducen las relaciones de éste con el Estado, en este otro nivel se necesita abordar la cuestión de cómo se puede producir una relación adecuada entre el sistema y los establecimientos con respecto a las necesidades del desarrollo y las demandas de la sociedad.

En la literatura especializada se engloba este segundo tipo de relaciones -aquellas entre el sistema y la sociedad- bajo el nombre de *coordinación* del sistema (con la sociedad y de los establecimientos entre sí y con la sociedad).

La coordinación de los sistemas de educación superior puede ser:

- * de *carácter público* y, en ese caso,
 - imperativa y directa,
 - indicativa e indirecta.

- * de *carácter privado* y, en tal caso,
 - asegurada por los establecimientos, o
 - provista por los mercados pertinentes

Así, por ejemplo, en el campo internacional comparado de los sistemas de educación superior, suele ofrecerse como ejemplo de una coordinación imperativa aquella con que se ha experimentado en la URSS (hasta hace poco) y que todavía se mantiene en Cuba; se pone como ejemplo de una coordinación indicativa aquella que se ha introducido en Holanda después de 1980; se podría ilustrar el caso de una coordinación asegurada por los establecimientos con la experiencia chilena previa a 1973, y se encuentra una coordinación predominantemente provista por los mercados pertinentes en el caso de los Estados Unidos.

Tal tipología sólo refleja, sin embargo, casos extremos. De hecho, países como Corea del Sur, Francia y Suecia tienen una mezcla de coordinación imperativa con coordinación de mercado; mientras que Gran Bretaña e Israel, por ejemplo, han descansado en formas mixtas donde se entrecruzan la coordinación imperativa con la indicativa, y la coordinación provista por los establecimientos con la coordinación de mercado.

En el caso chileno, hasta 1973, la coordinación del sistema con la sociedad y sus necesidades de desarrollo estuvo asegurada por la libre acción de los establecimientos. La coordinación era predominantemente *corporativa*. El Estado renunciaba a ejercer políticas de coordinación, sea imperativas o indicativas. Más bien, se limitaba a financiar las decisiones autónomamente adoptadas por las instituciones, las que definían qué hacer, cuándo, cómo y en qué volúmenes.

A partir de 1973 se introdujeron, de maneras más o menos erráticas, procedimientos imperativos de coordinación, para definir qué instituciones podían tener sedes regionales y cuáles no y, ocasionalmente, se emplearon las transferencias de recursos públicos para definir administrativamente (y de modo imperativo) algunos asuntos que tradicionalmente habían sido decididos por las instituciones (planes de racionalización, apertura de nuevas carreras, etc.).

La legislación de 1981, en cambio, echó las bases para una coordinación mixta, donde se mezclaban procedimientos imperativos de coordinación (por ejemplo, al asumir el Ministro de Educación la conducción del Consejo de Rectores, integrado a su vez por rectores-delegados) con mecanismos de mercado, especialmente en relación a la captación de alumnos (mercado de demandas estudiantiles y oferta de vacantes), la "producción" de graduados (en función del mercado de oferta ocupacional), la circulación de los académicos (mercado de posiciones académicas) y la obtención de recursos (mercado de financiamiento).

La propuesta de la Comisión apunta a un cambio de énfasis, tanto respecto a la evolución pre-1973 como respecto a las prácticas de coordinación favorecidas durante el régimen militar.

En efecto, se promueven formas de coordinación del sistema con las demandas y necesidades de la sociedad que descansarían, por un lado, en modalidades de carácter público, de tipo indicativas o indirectas y, por el otro, en modalidades de coordinación privadas, tanto proporcionadas por los establecimientos como por los mercados pertinentes.

En consecuencia, se estimula al gobierno a adoptar un papel más activo mediante la formulación de políticas que, por vía indirecta, incentiven determinados desarrollos del sistema o el cumplimiento de determinadas metas.

Dichas políticas indicativas o indirectas se realizarían, principalmente, a través de la formulación de metas o prioridades y mediante la asignación de los recursos públicos.

En este sentido cabe al gobierno establecer modalidades descentralizadas de regulación del sistema (como las que antes se analizó); fijar prioridades (por ejemplo, en el

área de la investigación); incentivar o desincentivar la oferta de vacantes en determinadas carreras mediante la asignación de las becas; favorecer metas de calidad asignando recursos al mecanismo de acreditación voluntaria propuesto por la Comisión; estimular la eficiencia de las instituciones, etc.

En materias sustantivas, propias por tanto del quehacer de los establecimientos, la propuesta de la Comisión se pronuncia decididamente por modalidades de coordinación delegadas en los propios establecimientos, lo cual viene a ser nada más que un corolario de la autonomía que se les reconoce. Qué tipos de abogados, médicos o ingenieros formar, cómo seleccionar a los estudiantes que ingresan a las universidades, etc., son materias que deciden las instituciones, bajo las modalidades de coordinación interinstitucional que ellas mismas decidan adoptar.

Por último, en relación a los demás asuntos -tales, por ejemplo, como cuántos profesionales formar, en qué campos, cuántas vacantes ofrecer cada año, qué aranceles cobrar, qué especializaciones institucionales adoptar, dónde y cómo obtener recursos, etc.-, la coordinación del sistema es delegada a la operación de los mercados pertinentes.

A su vez, el gobierno cuenta con los instrumentos para intervenir en dichas relaciones de mercado y así mejorar sus ajustes, suplir las cegueras del mercado, corregir las distorsiones que se producen y promover determinadas metas y prioridades, mediante las políticas indirectas, de carácter indicativo, que antes se señalaron.

Dentro de un esquema de organización de la educación superior, como el que ha sido propuesto por la Comisión, difícilmente podría impedirse a una institución -estatal o privada- que abra o cierre una determinada carrera o imponérsele que ofrezca un número administrativamente fijado de vacantes.

En cambio la autoridad pública puede, a través de los mecanismos de regulación propuestos, garantizar que todas las carreras ofrecidas posean un mínimo de calidad y que sobre cada una exista la suficiente información para que los estudiantes y los usuarios decidan racionalmente que hacer.

Puede el gobierno, además, incentivar o desincentivar temporalmente el crecimiento de determinadas carreras, por ejemplo mediante la asignación de las becas, y puede destinar recursos para promover la creación de programas de investigación que no tengan demanda de mercado y, sin embargo, pudieran justificarse desde el punto de vista de las necesidades de desarrollo del país.

En suma, lo que se busca mediante los mecanismos previstos en la propuesta de la Comisión es que las políticas gubernativas no incidan directa e imperativamente en los establecimientos. Para ser eficaces deben operar, en cambio, mediante modalidades indicativas y de manera indirecta, preservándose así el principio de la autonomía de la instituciones y una coordinación no imperativa del desarrollo del sistema.

CONCLUSIÓN

La **Comisión de Estudio de la Educación Superior** propone, en definitiva, una visión de la educación superior que se basa en unas pocas opciones fundamentales:

- * a *nivel de los establecimientos*, la máxima autonomía posible,
- * a *nivel del sistema*, introducir un régimen mínimo pero eficaz de regulaciones descentralizadas de carácter público, y
- * a *nivel nacional*, adoptar modalidades de coordinación que combinen adecuadamente intervenciones gubernativas de carácter indirecto e indicativo con iniciativas desplegadas por las propias instituciones en relación con los mercados pertinentes.

Con esta propuesta se ha buscado definir un marco organizacional para la educación superior que, en general, combina y enfatiza los valores de libertad y de relevancia, dentro de parámetros que harían posible perseguir, simultáneamente, metas de calidad, equidad y eficiencia.

Es evidente que la legislación que se adopte no podrá resolver por sí misma las inevitables tensiones que se producen entre esos valores.

Pero puede crear las condiciones que favorezcan su materialización través de adecuados dispositivos organizacionales y de funcionamiento.

En lo demás cabe a los propios establecimientos, en uso de la amplia utonomía que les reconoce la legislación, y a las políticas que adopte la autoridad pública, determinar las metas preferidas y hacer posible su obtención.

El esquema analizado apunta precisamente en esa dirección.