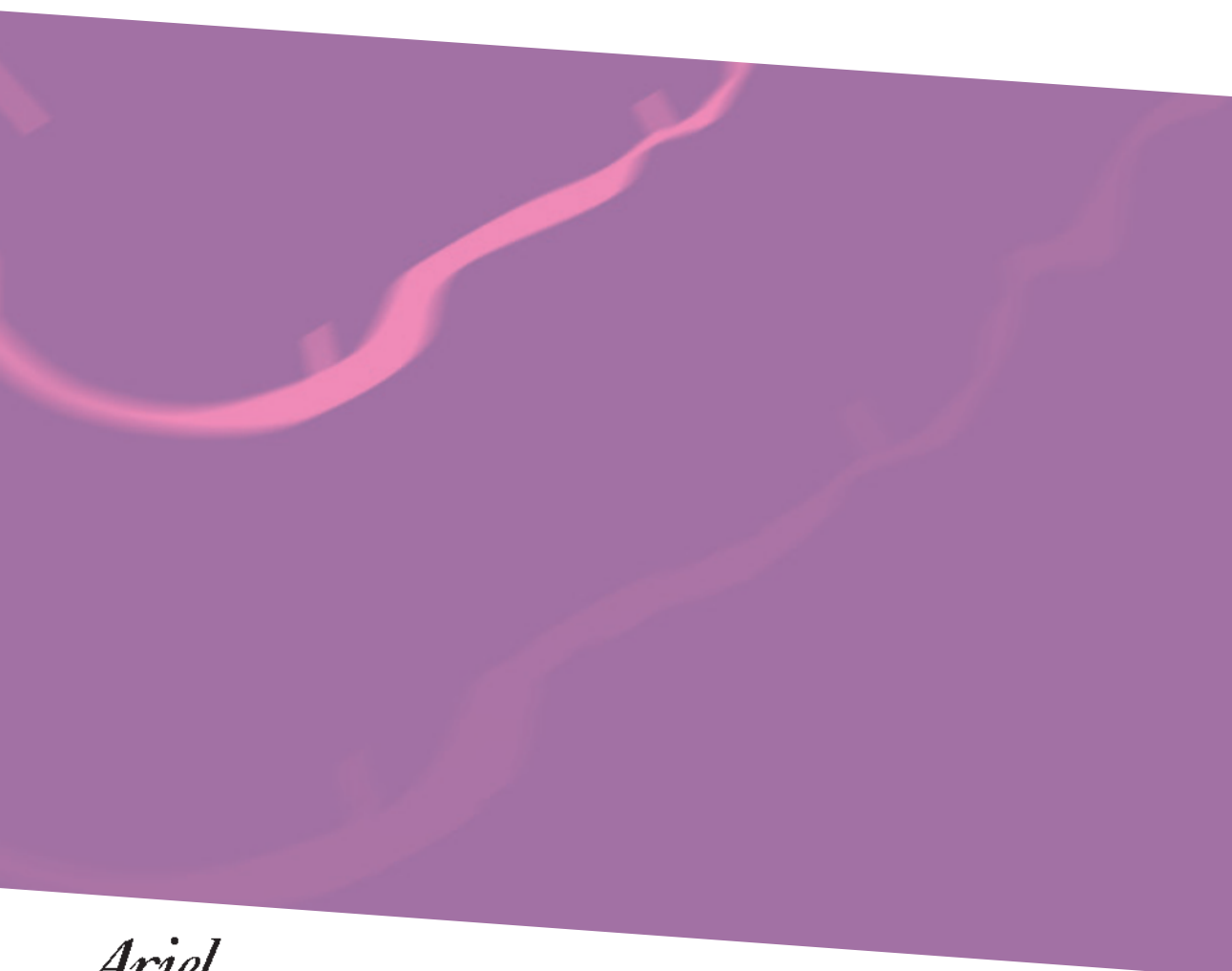


La Educación en la Sociedad de la Información y del Conocimiento

II Foro internacional Valparaíso



Ariel

Fundación Telefónica

Telefónica

**LA EDUCACIÓN EN LA SOCIEDAD
DE LA INFORMACIÓN Y DEL CONOCIMIENTO
II FORO INTERNACIONAL VALPARAÍSO 2010**

Ariel

COLECCIÓN
Fundación Telefónica

LA EDUCACIÓN EN LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN Y DEL CONOCIMIENTO

II FORO INTERNACIONAL VALPARAÍSO 2010

Editor:

Crisóstomo Pizarro Contador

Con la colaboración de:



Ariel

COLECCIÓN
Fundación Telefónica

Esta obra ha sido editada por Ariel y Fundación Telefónica, en colaboración con Editorial Planeta, que no comparten necesariamente los contenidos expresados en ella. Dichos contenidos son responsabilidad exclusiva de sus autores.

© **Fundación Telefónica, 2012**

Gran Vía, 28
28013 Madrid (España)

© **Editorial Ariel, S.A., 2012**

Avda. Diagonal, 662-664
08034, Barcelona (España)

© de los textos: Fundación Telefónica

© de la ilustración de cubierta: Nicolás Espinoza Filippi

Coordinación editorial Fundación Telefónica: Rosa María Sáinz Peña

Coordinación editorial Foro Valparaíso y Pontificia Universidad Católica de Valparaíso: Sergio García Aguilar

Diseño de la fotografía de cubierta: Nicolás Espinoza Filippi

El papel utilizado para la impresión de este libro es cien por cien libre de cloro y está calificado como **papel ecológico**.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (Art. 270 y siguientes del Código Penal).

Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra. Puede contactar con CEDRO a través de la web www.conlicencia.com o por teléfono en el 91 702 19 70 / 93 272 04 47.

Expositores, comentaristas y moderadores

RAÚL ALLARD*	Presidente del Foro de Altos Estudios Sociales Valparaíso
EDUARDO ARAYA	Director del Instituto de Historia Pontificia Universidad Católica Valparaíso
JOSÉ JOAQUÍN BRUNNER	Director del Centro de Políticas Comparadas de Educación de la Universidad Diego Portales
FERNANDO CALDERÓN	Profesor invitado del Centro de Estudios Superiores Universitario, Cochabamba – Bolivia e Integrante del Consejo Asesor Internacional del Foro Valparaíso
MARTÍN CARNOY	Profesor de Educación en la Universidad de Stanford e Integrante del Consejo Asesor Internacional del Foro Valparaíso
MANUEL CASTELLS	Catedrático de Comunicación y Sociología en la Universidad del Sur de California, Los Ángeles y presidente del Consejo Asesor Internacional del Foro Valparaíso
JORGE CASTRO	Alcalde de la Ilustre Municipalidad de Valparaíso
RAÚL CELIS	Intendente Región de Valparaíso
CRISTIÁN COX	Director del Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación, Pontificia Universidad Católica de Chile
EUGENIO DÍAZ	Presidente (I) de la Comisión Nacional de Acreditación
CLAUDIO ELÓRTEGUI	Profesor de la Escuela de Periodismo de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso
JUAN E. GARCÍA-HUIDOBRO	Decano de la Facultad de Educación de la Universidad Alberto Hurtado y expresidente del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación

* Cargo en ejercicio hasta octubre del 2010. El presidente del Foro de Altos Estudios Sociales Valparaíso es actualmente Alfonso Muga.

La Educación en la Sociedad de la Información y del Conocimiento

PATRICIO MELLER	Director de Proyectos de CIEPLAN
ENRIQUE MONTENEGRO	Miembro de la Comisión Nacional de Acreditación
ALFONSO MUGA**	Rector de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso
JAVIER NADAL	Vicepresidente ejecutivo Fundación Telefónica
ERNESTO OTTONE	Director Foro Valparaíso
CARLOS PEÑA	Rector de la Universidad Diego Portales y expresidente del Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior
CRISÓSTOMO PIZARRO	Director ejecutivo Foro Valparaíso
RAÚL RIVERA	Presidente Foro Innovación
PATRICIO SANHUEZA	Rector Universidad de Playa Ancha
JORGE SEQUEIRA	Director de la Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y El Caribe
AGUSTÍN SQUELLA	Expresidente Foro Valparaíso
MARINA SUBIRATS	Profesora de Sociología de la Universidad Autónoma de Barcelona, Integrante del Consejo Asesor Internacional del Foro Valparaíso
MARIO WAISSBLUTH	Coordinador Nacional Educación 2020

** Cargo en ejercicio hasta julio del 2010. El Rector de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso es actualmente Claudio Elórtégui.

Índice

Expositores, comentaristas y moderadores	V
Presentación.....	XI
1. Ceremonia de apertura.....	1
1.1 Discurso de apertura del presidente del Foro de Altos Estudios Sociales Valparaíso, <i>por Raúl Allard.....</i>	1
1.2 Discurso de apertura del rector de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, <i>por Alfonso Muga</i>	4
1.3 Discurso de apertura del intendente Región de Valparaíso, <i>por Raúl Celis</i>	5
1.4 Discurso de apertura del alcalde de la ilustre municipalidad de Valparaíso, <i>por Jorge Castro</i>	7
1.5 Discurso de apertura del vicepresidente ejecutivo de Fundación Telefónica <i>por Javier Nadal</i>	8
2. Conferencia inaugural.....	9
2.1 La Universidad y el Estado en la economía global del conocimiento: el caso de América Latina, <i>por Martín Carnoy, traducción de Óscar Luis Molina</i>	9
2.1.1 Los antecedentes empíricos.....	11
2.1.2 ¿Cómo se han analizado las tendencias en educación superior? ¿tiene sentido el análisis?.....	17
2.1.3 La calidad de la reserva de estudiantes que asiste a las universidades latinoamericanas.....	22
2.1.4 ¿Qué podemos decir del compromiso estatal con la calidad de la educación en América Latina?	24
2.1.5 El impacto distributivo de una educación superior desigual.....	27
2.1.6 Resumiendo.....	29
Referencias bibliográficas	31
Anexo 1: tablas y gráficos	33

3. Desarrollo, aplicación de las TIC en la educación general y educación superior. Moderador: Eduardo Araya	37
3.1 La institución universitaria en la era de la información, <i>por Manuel Castells</i>	37
3.2 Nuestras diez claves para la innovación educativa a través de las TIC <i>por Javier Nadal</i>	42
3.3 Comentarios a las presentaciones de Manuel Castells y Javier Nadal <i>por Fernando Calderón</i>	47
3.3.1 La universidad red en las sociedades latinoamericanas. Algunas reflexiones sobre las tesis de Manuel Castells	47
3.4 Comentarios a las presentaciones de Manuel Castells y Javier Nadal <i>por Raúl Rivera</i>	50
3.4.1 Innovacien: desarrollando la educación del futuro a través de los PID	50
3.5 Comentarios a las presentaciones de Manuel Castells y Javier Nadal <i>por Crisóstomo Pizarro</i>	54
3.5.1 Sobre las relaciones entre educación superior y sociedad del conocimiento y la información	54
3.6 Respuestas de Manuel Castells y Javier Nadal	56
4. La educación superior frente a los desafíos globales. Moderador: Claudio Elórtégui	59
4.1 La educación de las mujeres en el mundo globalizado, <i>por Marina Subirats</i>	59
4.1.1 Introducción	59
4.1.2 Las dimensiones de una desigualdad	60
4.1.3 El valor económico de la educación en el caso de las mujeres	63
4.1.4 El androcentrismo de la cultura académica: el aprendizaje de la subordinación	64
Referencias bibliográficas	70
Anexo 1: tablas y gráficos	71
4.2 Desafíos de la educación superior en Chile, <i>por Jorge Sequeira</i>	76
4.2.1 Introducción	76
4.2.2 Propuestas	76
4.3 Globalización de la educación superior: crítica de su figura ideológica, <i>por José Joaquín Brunner</i>	78
4.4 Comentarios a las presentaciones de Marina Subirats, Jorge Sequeira y José Joaquín Brunner, <i>por Ernesto Ottone</i>	83
4.5 Comentarios a las presentaciones de Marina Subirats, Jorge Sequeira y José Joaquín Brunner, <i>por Agustín Squella</i>	86
4.6 Respuestas de Marina Subirats, Jorge Sequeira y José Joaquín Brunner	91
5. Regulación de la calidad, la equidad y el financiamiento de la educación superior. Moderador: Enrique Montenegro	93
5.1 Provisión de educación superior, <i>por Carlos Peña</i>	93
5.2 Rentabilidad de las carreras universitarias, <i>por Patricio Meller</i>	97
5.3 La acreditación de la educación superior en Chile, <i>por Eugenio Díaz</i>	101
5.3.1 La educación superior en la sociedad del conocimiento	102
5.3.2 Sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior	103

5.3.3 Cobertura y resultados de acreditación.....	106
5.3.4 Impacto de los procesos de acreditación institucional.....	109
5.3.5 Desafíos y proyecciones	111
Referencias bibliográficas	112
5.4 Comentarios a las presentaciones de Carlos Peña, Patricio Meller y Eugenio Díaz, <i>por Patricio Sanhueza</i>	113
5.5 Comentarios a las presentaciones de Carlos Peña, Patricio Meller y Eugenio Díaz, <i>por Alfonso Muga</i>	116
5.6 Respuestas de Carlos Peña y Eugenio Díaz	118
 6. Desafíos de la educación general, la calidad y las políticas. Moderador: Raúl Allard	 119
6.1 Desafíos del sistema escolar chileno en el bicentenario: menos segregación y más democracia, por Juan Eduardo García-Huidobro.....	119
6.1.1 El discurso educacional republicano.....	119
6.1.2 El primado de la perspectiva económica en los discursos sobre educación.....	122
6.1.3 Desigualdad y segregación de la educación chilena actual.....	124
6.1.4 A modo de conclusión: hacia un nuevo horizonte normativo.....	126
Referencias bibliográficas	127
6.2 Formación inicial de docentes: mercados, instituciones y políticas, por Cristián Cox ...	128
6.2.1 Movilidad social y mercado: expansión radical de matrículas y programas.....	129
6.2.2 Política: evolución de las ideas públicas y de las acciones gubernamentales sobre formación inicial de profesores	134
6.2.3 Urgencia, evidencia e ideologías: el dilema en el 2010.....	144
Referencias bibliográficas	146
6.3 Comentarios a las presentaciones de Juan Eduardo García-Huidobro y Cristián Cox, <i>por Mario Waissbluth.....</i>	147
 7. Clausura	 151
7.1 Palabras de clausura, por Manuel Castells.....	151
7.2 Palabras de clausura, por Martín Carnoy.....	152
7.3 Palabras de clausura, por Raúl Allard	153

Presentación

Los días 24 y 25 de junio se celebró el II Foro Internacional Valparaíso 2010 en el salón de honor de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (PUCV), Chile. En esta ocasión, el Foro de Altos Estudios Sociales Valparaíso y Fundación Telefónica convocaron a veintisiete especialistas procedentes de una decena de universidades nacionales y extranjeras, el Consejo Asesor Internacional del Foro Internacional de Valparaíso, cuatro fundaciones y Unesco, para reflexionar acerca del papel de la educación en la sociedad del conocimiento y la información. En este foro también participaron cerca de trescientos profesores y estudiantes, profesionales de diferentes reparticiones públicas, empresarios, trabajadores y organizaciones civiles de distinta índole.

Este libro da cuenta del desarrollo de este encuentro internacional estructurado en siete partes. En la ceremonia de apertura, Raúl Allard, presidente del Foro de Altos Estudios Sociales; Alfonso Muga, rector de la PUCV; Raúl Celis, intendente regional; Jorge Castro, alcalde de la Ilustre Municipalidad de Valparaíso, y Javier Nadal, vicepresidente de Fundación Telefónica, resaltaron la trascendencia de este evento para la consecución de los fines del Foro de Altos Estudios Sociales Valparaíso: el impulso a actividades intelectuales de esta naturaleza por parte de la Universidad, el desarrollo de la ciudad de Valparaíso y el compromiso de Fundación Telefónica con el apoyo al progreso de la educación en Chile y el mundo, respectivamente.

En la conferencia inaugural, Martín Carnoy examinó la transformación de los sistemas universitarios en América Latina, China, India, Rusia, Europa y Estados Unidos. A esta conferencia le siguió una discusión sobre el desarrollo, aplicación y difusión de las TIC en la educación general y superior. En ella, Manuel Castells analizó la institución universitaria en la era de la información y Javier Nadal expuso las diez claves observadas por Fundación Telefónica para la innovación educativa a través de las TIC. El moderador de esta sesión, Eduardo Araya, abrió seguidamente el turno para comentarios a cargo de Raúl Rivera, Fernando Calderón y Crisóstomo Pizarro.

Posteriormente se abordaron los desafíos globales que afronta hoy la educación superior. Al respecto, Marina Subirat destacó los problemas relacionados con la educación de la mujer y el multiculturalismo; Jorge Sequeira se refirió en especial a los desafíos de la educación superior en Chile, y José Joaquín Brunner presentó un análisis comparado de los sistemas educacionales en países con distintos grados de desarrollo. Ernesto Ottone y Agustín Squella comentaron las exposiciones anteriores bajo la coordinación del moderador Claudio Elórtegui.

La parte siguiente del foro estuvo dedicada al estudio de la regulación de la calidad, equidad y financiamiento de la educación superior. Sobre el particular, Carlos Peña discutió los principales aspectos relativos a la provi-

sión pública y privada de los servicios educacionales; Patricio Meller ofreció los resultados de su investigación sobre la rentabilidad de las carreras universitarias, y Eugenio Díaz caracterizó el proceso de acreditación de la educación superior en Chile. Patricio Sanhueza y Alfonso Muga comentaron las presentaciones anteriores bajo la coordinación del moderador Enrique Montenegro.

La última parte del foro se concentró en los desafíos de la educación general. En este sentido, Juan Eduardo García Huidobro planteó los problemas de segregación educativa y desarrollo de la democracia, y Cristián Cox se refirió al proceso de formación del profesorado. Raúl Allard, coordinador de esta parte invitó posteriormente al comentarista Mario Waissbluth

a formular sus respectivos comentarios. Allard, al mismo tiempo, destacó algunas de las conclusiones más importantes que pudieron extraerse de este foro, y dió por concluida esta sesión. Finalmente, Manuel Castells y Martín Carnoy cerraron el foro resaltando los problemas relacionados con la educación y el avance de la igualdad, y la necesidad de considerar en los próximos foros internacionales un mayor uso de las TIC y tiempos de discusión más prolongados.

Raúl Allard Neumann

Presidente

Crisóstomo Pizarro Contador

Director ejecutivo

1. Ceremonia de apertura

1.1 Discurso de apertura del presidente del Foro de Altos Estudios Sociales Valparaíso, por Raúl Allard

Autoridades presentes, directivos integrantes del Foro de Altos Estudios Sociales Valparaíso, académicos y académicas.

Esta es la tercera conferencia internacional que convoca el Foro Valparaíso y el II Foro Internacional que coorganizamos con Fundación Telefónica de España, a la que una vez más agradecemos su valioso apoyo y confianza. Sin su respaldo –y el apoyo de su vicepresidente, Javier Nadal, que ha viajado hasta aquí especialmente para participar–, un evento de estas características y con especialistas de fama internacional simplemente no sería posible. Igualmente, el tema de la educación en la sociedad del conocimiento y la información es uno que nos hermana con la Fundación, que tiene un vínculo intelectual y sustantivo –además de empresarial– con estas materias y responde a la vocación e inquietudes profundas de ambas instituciones.

La presencia de más de quinientas personas, entre académicos, profesionales, estudiantes e intelectuales inscritos, viene a demostrar que el sueño compartido, hace poco más de un lustro, por un grupo de académicos y cultivadores de las ciencias sociales se está haciendo realidad: el instalar en Valparaíso un espacio, un centro de reflexión independien-

te, pluralista, crítico, abierto al mundo y a la indagación sobre el desarrollo social y la globalización y sus efectos en nuestros pueblos, era necesario, era posible, había que intentarlo. Las cosas nunca han sido fáciles en Valparaíso, y aun así se ha mantenido un espíritu pionero.

Fue una apuesta arriesgada porque las entidades no gubernamentales con vocación intelectual en nuestro país suelen estar en el centro metropolitano; y, a la vez, fue una apuesta con base sólida. Porque creemos en Valparaíso, en su sustrato cultural y patrimonial, cívico, comercial y turístico, marítimo-portuario y, particularmente, en su carácter de ciudad universitaria, de gran centro académico, con universidades de primer nivel y toda una serie de instituciones de educación superior, con más de noventa mil estudiantes, que atraen a un número creciente, selecto y masivo de alumnos extranjeros. Una «ciudad de ideas», como dijo Agustín Squella, presidente de nuestra corporación en la inauguración del Foro 2008.

En este contexto nos propusimos ser un elemento de confluencia de todas estas fuerzas y capacidades para proyectarlas en actividades de calidad con proyección externa. Como nos dijo Manuel Castells, nuestro mentor y apoyo, en una reunión hace algunos años: «reflexionar sobre la globalización desde Valparaíso a una escala mayor». Y tenía que ser de un modo serio e influyente. En el

Foro del 2008, Manuel nos aconsejó entender el mundo actual, y si es posible, transformarlo, pero primero entenderlo.

En esa confluencia tiene un rol central el Gobierno regional y municipal, presentes hoy aquí con sus máximas autoridades, el intendente regional y el alcalde de Valparaíso, a quienes agradecemos particularmente su presencia y participación. El vínculo es sustantivo. Estamos realizando un proyecto con el Gobierno regional que ha permitido llevar adelante nuestra política de publicaciones y reflexión, así como avanzar en el establecimiento de modo permanente de un observatorio para hacer el seguimiento por Internet de temáticas cruciales para el foro, pero fundamentalmente para la región y el país.

Con la municipalidad la interacción ha sido fluida y permanente.

Constituye también para nosotros un deber de gratitud reconocer el apoyo de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, donde nos encontramos, en particular de su rector, nuestro colega en el directorio del foro, su fundador y permanente animador de nuestras actividades. Al rector Muga, próximo a completar un período especialmente fructífero en el cargo, le manifestamos nuestro reconocimiento y nuestro apoyo para que permanezca trabajando estrechamente con el Foro en el cumplimiento de nuestros objetivos institucionales.

Además, podemos anunciar formalmente que hace pocos días ampliamos nuestra base de relaciones interinstitucionales al firmar un Convenio Marco de Cooperación con el Consejo de Rectores de Valparaíso y con los rectores Patricio Sanhueza, de la Universidad Playa Ancha, que lo preside; Alfonso Muga; José Rodríguez, de la Universidad Técnica Federico Santa María, y Aldo Valle, de la Universidad de Valparaíso. Este acuerdo simboliza una nueva fase de desarrollo del foro, más representativa aún de la vocación académica e intelectual de la ciudad y la región. Nos proponemos, como reza el acuerdo, establecer con el con-

sejo y con cada una de las universidades un programa operativo de acción de acuerdo a sus intereses en materias de globalización y sus efectos en el bienestar social y democratización a escala local, regional, nacional e internacional. La participación de sus académicos engrosará nuestros seminarios, jornadas y publicaciones.

Como reflejo de esta base ampliada, hemos decidido establecer, además de nuestro directorio y consejo asesor internacional, un consejo asesor de programación en el que solicitaremos la colaboración de todas las instituciones asociadas. Queremos que todos los académicos de Valparaíso y amigos en general se sientan colaboradores del foro en la medida de sus disponibilidades, algo fundamental en una institución que tiene como característica la apertura.

Durante esta conferencia y durante este mes lanzaremos tres nuevas publicaciones: dos cuadernos y un libro, con lo que completaremos una programación de una docena de publicaciones. El cuaderno n.º 8 sobre *Cultura de igualdad, deliberación y desarrollo humano*, del destacado académico y sociólogo boliviano Fernando Calderón, aborda el tema de la cultura política de la desigualdad que impera en América Latina, el cual incide de modo negativo en la consolidación de la democracia y sus instituciones, así como en los procesos de desarrollo humanos de nuestras sociedades.

El cuaderno n.º 9, que trata de reflexiones sobre la encíclica *Caridad en la verdad* del papa Benedicto XVI, coordinado por el padre Dieter Lorenz, vice gran canciller de esta universidad, recoge seis trabajos de académicos de diversas universidades, dirigentes sindicales y de las pymes, que comentan con una gran variedad de puntos de vista la perspectiva amplia y ambiciosa de la encíclica que aboga, entre otras materias, por la justicia a nivel internacional y la necesidad de una autoridad política mundial.

El libro, sobre libre comercio, democracia y pobreza, recoge las propuestas de la confe-

rencia internacional del año pasado, que contó con el apoyo del BID, y experiencias concretas de desarrollo descentralizado y participativo llevadas a cabo en diversos países latinoamericanos.

Queremos, como siempre, que sirvan de base para el pensamiento y la discusión, y sean elementos de análisis y consulta para los jóvenes y los estudiantes que siempre han respaldado las actividades del foro con su presencia. Nuestros actos tienen el sello de ser concurridos y masivos, como el memorable diálogo sobre América Latina del escritor mexicano Carlos Fuentes, que contó con más de mil alumnos en el gimnasio de esta casa central, dando lugar a un cuaderno de mucha difusión.

Creemos que esta producción intelectual no tiene parangón, en estos momentos, en instituciones de este carácter fuera de la región metropolitana, y el compromiso debe ser, por lo tanto, mantenerla y profundizarla, lo cual no es fácil.

Próximos al bicentenario y tras salir de la experiencia de un sismo que ha dejado fuertes huellas (humanas, materiales...) en otras regiones y en esta, nos aprestamos también a participar en el Foro Internacional de las Culturas que tendrá su sede en Valparaíso.

Como siempre en estos casos, este evento mayor movilizará y conmoverá a nuestra comunidad. Nuestro reconocimiento al Fórum, que ha apoyado esta conferencia nuestra que hoy se inicia, un anticipo, un preámbulo, un anuncio concreto de esa magna fiesta de la cultura de todos los pueblos, incluidos por cierto a España y el mundo iberoamericano, los pueblos originarios y múltiples aportes e influencias recibidas, con sus riquezas y diversidades culturales.

Los doscientos años de la aventura de la vida en común, como sociedad y como Estado, son el telón de fondo de este momento histórico: el esfuerzo colectivo de vivir juntos, producir juntos. A pesar de los difíciles momentos vividos, a partir del 27 de febrero, y la ímproba

tarea de reconstrucción que nos queda por delante, nos aproximamos a esta efeméride con la conciencia de un presente y futuro promisorios, con oportunidades cuyo aprovechamiento depende de nosotros mismos.

Justamente, estos son temas fundamentales para concretar un camino hacia el desarrollo, con justicia para todos.

Sabemos que la educación satisface, primeramente, las necesidades formativas de las personas, de todos, hombres y mujeres, en su desarrollo autónomo, personal y cultural.

Constituye también el soporte necesario para un acceso equitativo, igualitario, a las oportunidades que se ofrecen en la vida actual.

Y, desde el punto de vista social y económico, es esencial para la inserción activa y consciente en el mundo del trabajo, así como para la productividad en la elaboración y prestación de bienes y servicios. Y, finalmente, para insertar creatividad, tecnología, innovación o capacidad de adaptación en dichos procesos.

Por eso, la educación es esencial en cualquier estrategia de desarrollo; y en particular en la seguida por Chile, que se inserta a nivel global con una apertura comercial muy radical que le impone la responsabilidad de ser competitivo. En el mundo actual, los países compiten en muchos factores, y uno esencial es la calidad de sus sistemas educativos. A pesar de las falencias, que son evidentes, también quede claro que nuestro país, nuestra sociedad ha hecho un esfuerzo considerable en este aspecto.

Actualmente, nuestros éxitos relativos en las distintas mediciones del desarrollo y en la reducción de la pobreza, unidos a reconocimientos externos que implican también responsabilidades, como el ingreso reciente en la OCDE, coexisten con los desafíos pendientes en la distribución del ingreso y en sectores como la educación –en el que se ha llevado a cabo un esfuerzo significativo–, el desarrollo técnico y la innovación. Con voluntad de coo-

perar, desde nuestra realidad latinoamericana, para perfeccionar la convivencia internacional. América Latina, a pesar de las limitaciones de sus esfuerzos integracionistas, es participante cada vez más activa en el sistema internacional. Hay recriminaciones, desencuentros, y también signos alentadores. El desafío está en que coexista la mayor diversidad que se advierte actualmente, con mayor madurez en el aprovechamiento de oportunidades de cooperación. A pesar de que hay mayor variedad en los roles del Estado, la sociedad civil, los mercados, el comercio internacional, las relaciones con las grandes potencias.

Este tipo de consideraciones llevó a que coincidiéramos absolutamente con Fundación Telefónica en concentrar en estas temáticas nuestras deliberaciones de hoy y de mañana.

Diez años en funciones superiores en el Ministerio de Educación me enseñaron que las políticas públicas adecuadas en esta materia debían mirar visionariamente al futuro, pero nutrirse de un cabal conocimiento de las experiencias y realidades, pasadas y presentes, y de un apoyo articulado político y social, público y privado.

También pude comprender que la calidad de la educación, elemento central del debate y de los esfuerzos del país —y del esfuerzo mayor al que ha llamado el presidente Piñera—, es un concepto amplio, multidimensional en los factores que confluyen en ella. Los profesores, las motivaciones de los propios alumnos, el clima y el entorno de la escuela o liceo, los textos, planes y programas, dirección, influyen en la calidad, como asimismo lo hacen la infraestructura, la capacidad de gestión y otros elementos. Son importantes para considerarlos en los resultados de las mediciones —necesarias—, pero que difícilmente pueden abordar esta diversidad de elementos de influencia.

Además, a diferencia de otras áreas científicas y técnicas, lo educacional y lo académico constituyen una esfera en la que la coope-

ración internacional, el *benchmarking* y compartir experiencias exitosas y efectivas es algo transversal; independientemente del nivel de desarrollo, las experiencias valiosas surgen en cualquier latitud. Sin duda, en el plano de la educación general interesan aquellas en las que se generan los aprendizajes y las competencias que se requieren en el mundo actual, participando, como guías de aprendizaje, profesores motivados e imbuidos de estas ideas en una formación inicial prestigiada, que sea el preámbulo de una carrera académica acorde con la dignidad de la función.

La Universidad Latinoamericana, así como los centros de pensamiento autónomo y crítica, constituyen el lugar de formación y también el foro para el debate y la experimentación. Sin duda requieren de capacidad para sus funciones propias: crear y formar los cuadros profesionales, científicos y dirigentes.

La sociedad del conocimiento es parte de la adecuada «lectura» que se requiere de la realidad internacional de hoy. La sociedad del conocimiento y la información es, en cierta forma, una dimensión de la realidad de la globalización, que implica comercio, finanzas internacionales, nuevas tecnologías, etcétera.

1.2 Discurso de apertura del rector de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, por Alfonso Muga

Autoridades presentes, directivos integrantes del Foro de Altos Estudios Sociales Valparaíso, académicos y académicas.

Tan solo unas breves palabras, primero, en mi condición de representante de esta universidad anfitriona en este importante evento internacional y, en segundo lugar, en mi condición de integrante fundador del foro.

En cuanto rector, quiero manifestar que desde un comienzo nos ha parecido de extraordinaria relevancia propiciar iniciativas

como la que hoy nos convoca. A la vez, deseo expresarles que ha sido motivo de gran satisfacción personal contribuir a albergarlas. Apoyar las iniciativas del Foro Valparaíso es una manifestación explícita del compromiso de esta universidad con el desarrollo cultural e intelectual de la ciudad que nos vio nacer y en la que estamos situados: Valparaíso es sede y centro de la universidad, el lugar en el cual lleva a cabo, preferentemente, su quehacer reflexivo. Últimamente, las estrategias regionales han valorado el impacto que tienen sobre el desarrollo presente y futuro de este territorio las tareas universitarias. Así, todos los actores involucrados comparten un concepto de ciudad universitaria que tiene una faceta multidimensional, la cual realza el carácter dinamizador de este sector considerado como una actividad productiva.

Ahora bien, y como miembro fundador del Foro Valparaíso e integrante de su directorio, quiero valorar el hecho de que este se ha ido robusteciendo con el tiempo. Ya lleva un lustro en sus actividades. Es fruto del compromiso de personas que han creído en el foro, como Manuel Castells, y de todos quienes nos han acompañado, como la Fundación Telefónica, en el ámbito internacional, y el Gobierno Regional de Valparaíso, además de un conjunto de académicos y académicas de especial relieve. Sin duda, es ya una realidad que vale la pena proyectar en el tiempo, profundizándola. No es fácil hacerlo y es bueno decirlo ante ustedes. El futuro del foro tendrá que ser proyectado conforme a una serie de referencias y mediante las vías y oportunidades que se nos ofrezcan para poder consolidar las ideas que le dieron origen.

Un modo de apreciar los orígenes del foro es mediante el uso de dos imágenes. En la primera hallamos un Valparaíso conceptualizado como una antena. Un lugar de atracción y de confluencia de ideas provenientes de todo el mundo: y en el siglo XIX eran traídas por personas, que ahora se interpretan a través de la red. Y segunda, Valparaíso fue imaginado como

puerta de entrada y como puerta de salida. Valparaíso ha sido la apertura de nuestro país hacia el mundo, y el lugar por el cual el mundo ingresa en nuestra sociedad. Estas dos imágenes, antena y puerta, que conceptualmente tienen una gran densidad, acompañan al foro en cada uno de sus pasos y deben permitir que en el futuro podamos continuar consolidándolo y logrando que cobre la anhelada madurez. No debemos descansar, ya que nuestra responsabilidad hacia él es permanente.

Sepan que la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso está detrás de esto y que, por lo tanto, es una institución que da base y soporte para proyectar en el futuro iniciativas incluso de mayor envergadura.

Muchas gracias.

1.3 Discurso de apertura del intendente de la región de Valparaíso, *por Raúl Celis*

Situar a Valparaíso, como sucede hoy, como centro de reflexión y análisis sobre la educación y sobre la educación superior, constituye, verdaderamente, un privilegio.

Se desplaza, desde la capital del país a una región, lo que usualmente es foco de inquietud intelectual, casi una exclusiva de la capital.

Hay que agradecer, entonces y antes que nada, el papel motivador que realiza en este sentido la entidad Foro Valparaíso, en cuanto manifiesta, con esta clase de actividades, su reconocimiento a las capacidades humanas y profesionales que existen, más allá de las fronteras de Santiago.

No tanto por la cantidad de centros de estudio de educación superior de que disponemos en esta región, sino que, por el reconocimiento de las cualidades de la masa crítica existente aquí, esta iniciativa representa un estímulo a la tarea que realizan nuestros educadores y nuestras universidades.

Desde luego, debo agradecer que se den cita acá prestigiosos académicos extranjeros y nacionales porque nos aportarán perspectivas de análisis que serán una contribución a la consolidación de criterios, a la revisión de las propias visiones, a la apertura a los conceptos, que desde hace algunas décadas se han manifestado como parte de una nueva cultura y que son constituyentes de lo que se ha denominado la Sociedad del Conocimiento; denominación caracterizadora de estos tiempos, y que es expresión de una nueva época en medio de la cual vivimos cotidianamente.

Los avances ya incontrarrestables de la tecnología transformaron la sociedad de ayer. Y a ese fenómeno no escapa, ni puede escapar, la educación, que vive en la era global y cuyos contenidos imponen desafíos, otras formas de análisis y pensamientos, otros códigos de entendimiento y de las formas de relacionarse. Impone nuevos lenguajes.

Estamos desde hace un tiempo frente a un cambio de época que tenemos la obligación de comprender y asimilar con prontitud. Lo que recién constituía un avance, prontamente deja de serlo, porque la velocidad del cambio genera nuevas señales y crea otras herramientas de uso.

La violenta rapidez de este proceso de cambios también tiene a la rápida obsolescencia como uno de sus rasgos caracterizadores.

En este ambiente, ¿cómo reacciona el sistema educacional? ¿Cómo se pone al día? ¿Cómo modifica sus estructuras para adecuarlas a los desafíos nuevos? ¿De qué manera los sistemas de enseñanza expresan su capacidad de reacción? ¿Cómo es posible formar a los educadores de acuerdo con esos signos y demandas? ¿Debemos adaptar los viejos criterios a lo que exigen las tecnologías de la información y la comunicación? ¿Cómo hacerlo? ¿Tenemos capacidad y condiciones para hacerlo? Y si no las tenemos, ¿qué hacemos para procurar adquirirlas?

Pues bien, creo que con la iniciativa que inauguramos hoy, con el concurso de los ex-

pertos extranjeros y nacionales que nos visitan, con las preguntas de los participantes, con las respuestas que surjan a esos interrogantes podremos, al concluir esta jornada, disponer de nuevas miradas susceptibles de aplicación. Si así sucede, y estoy seguro de que sucederá, habrá ganado y avanzado nuestro sistema regional de educación superior.

Esta es razón, entonces, para reiterar los agradecimientos de quien tiene que dirigir, con responsabilidad y decoro, como es mi caso, los destinos y el futuro de nuestra región.

Valoro la manifestación de conocimiento e inteligencia que se pondrá en marcha con este trabajo de reflexión intensa y extensa a la que ha convocado el Foro Valparaíso. Aprecio que ocurra en nuestra región.

Doy las gracias también a los rectores de las universidades chilenas y a los representantes del mundo del pensamiento, que aceptaron llegar hasta aquí para aportarnos sus ideas.

Creo, estimados amigos, que la educación renovada desde sus bases y con conciencia de futuro es el único y verdadero motor que puede poner en marcha un proceso de transformación social y cultural en Chile.

Necesitamos sus ideas, tanto como necesitamos nuestras propias iniciativas y creatividad para ser sujetos activos del proceso de cambio, y para no ser solo observadores del ritmo de desafíos y adecuaciones que impone, inapelablemente, este fenómeno cultural ya universal al que me he referido.

Mi firme aspiración, después de todo lo dicho, es que mi región, nuestra región, resulte beneficiaria de sus aportes, y que este día marque, en una mezcla de lo que ya sabemos y lo que podamos saber mañana, nuevos caminos de emprendimiento en lo que debe ser el principal tema de Chile: la educación en esta era global.

Gracias por estar en esta casa universitaria. Y gracias por concurrir a esta casa optimista y estimulante que es la región de Valparaíso.

Muchas gracias.

1.4 Discurso de apertura del alcalde de la ilustre municipalidad de Valparaíso, por Jorge Castro

Es un alto honor para este alcalde saludar a todos y cada uno de los integrantes y participantes de este II Foro Internacional Valparaíso.

Este foro confirma la importancia de nuestro puerto como sede cultural y muy especialmente de reflexión.

Académicos, estudiosos y pensadores nos entregarán en este foro internacional su pensamiento en cuanto al candente tema de la educación.

No podemos dejar de recordar que en pocos meses más será el Fórum Universal de las Culturas el que se celebrará, en su tercera versión, en este puerto.

En uno y otro evento será la comunidad porteña la que dedicará su quehacer a la reflexión en torno a los más importantes temas de nuestro tiempo.

Porque queremos a Valparaíso creemos que se trata de dos inmejorables oportunidades para debatir acerca de lo que nos concierne. En el caso de este foro, la educación es, ciertamente, un tema capital.

La realidad de nuestros días nos habla de globalización; hay una incontenible sensación de uniformidad en las exigencias productivas que lleva a las comunidades más avanzadas a tomar distancia de aquellas que permanecen en la retaguardia, es una carrera de estímulos perversos. El desafío de la enseñanza, y más especialmente «del aprendizaje», aparece como urgencia impostergable.

No todas las sociedades alcanzan esa excelencia. Algunas progresan, pero otras se quedan rezagadas.

Chile no escapa a esta urgente demanda universal.

Los recientes indicadores nos hablan de una educación pública que requiere de importantes cambios que la lleven a cumplir con plenitud su rol social.

Urgencias presupuestarias o de infraestructura no alcanzan a opacar las deficiencias de un proceso educativo claramente cuestionado por toda la sociedad.

Mientras tanto, los países desarrollados generan más y más contingentes de jóvenes que salen a competir al mundo productivo con potentes fortalezas.

Chile debate hoy con más fuerza que nunca sobre ese tema. Valparaíso no es la excepción. A nosotros nos inquieta sobremanera el desafío educativo.

Como ciudad hemos definido dos ejes fundamentales a modo de estrategia de desarrollo: el turismo patrimonial, y la economía del conocimiento. Queremos hacer de esta ciudad el verdadero centro de gravedad de la ciencia y la tecnología. Queremos aprovechar nuestras fortalezas para impulsar comunidades científico-tecnológicas que tengan toda la disposición de la ciudad a la hora de desarrollar su quehacer. Nuestra meta es lograr la instalación de múltiples emprendimientos de ciencia y tecnología. Queremos que Valparaíso destaque por albergar a investigadores y científicos de alto nivel.

Tenemos todas las ventajas comparativas para impulsar esas estrategias, pero precisamos de caminos bien delineados para alcanzar las metas propuestas.

Valparaíso debe ser centro turístico –no solo de distracción y entretenimiento–, y también centro de comunidades universitarias y estudiosas que lleguen desde todo el mundo a especializarse entre nosotros.

Queremos que el centro tecnológico de Cu-rauma no sea al único, sino uno de entre muchos otros que aprovechen nuestras capacidades urbanas.

Lograr estas metas pasa necesariamente por un debate profundo sobre nuestra realidad educativa actual: hay decisiones que tomar y procesos definidos que deben iniciarse con la mayor brevedad. Tenemos que mostrarnos conscientes de que cada egresado chileno sale a competir abiertamente con otros jóvenes del resto del mundo.

En esta competencia, la educación recibida será el factor que marque la diferencia. De-seamos, por lo tanto, el mayor de los éxitos a esta jornada del Foro de Altos Estudios Sociales Valparaíso que se inicia hoy.

Es una reflexión impostergerable que tiene que ver directamente con el futuro que nos hemos propuesto como ciudad.

Y, nuevamente, en nombre de la ciudad y de sus habitantes, les doy la más cordial bienvenida a Valparaíso, ciudad patrimonio de la humanidad y capital cultural y legislativa de nuestro país; desde este momento y para siempre, vuestra ciudad.

Muchas gracias.

1.5 Discurso de apertura del vicepresidente ejecutivo de Fundación Telefónica

por Javier Nadal

Autoridades, académicos, participantes, me corresponde como vicepresidente ejecutivo de Fundación Telefónica dirigirles unas breves palabras en esta sesión inaugural. Van a ser muy breves porque luego tengo la oportunidad de hacer una ponencia en la que podré

exponer más mis ideas. No obstante, en este momento querría decir dos cosas. Primero, agradecerles a todos las amables palabras que han tenido para Fundación Telefónica y, después, decirles una vez más por qué Fundación Telefónica se siente tan comprometida con el Foro de Valparaíso. En primer lugar, por la temática siempre relacionada con la sociedad de la información y los cambios que ha producido, punto focal para Fundación Telefónica. Después, por la calidad de los trabajos que se hacen y por la magnífica experiencia que tuvimos en el Foro anterior.

Querría añadir que Fundación Telefónica cuenta doce años de actividad enfocada, sobre todo, en la educación y las nuevas tecnologías. Además, en su metodología, la fundación tiene como divisa principal la acción. Nosotros queremos contribuir al cambio social a través de las nuevas tecnologías y la educación. Para eso hay que ser actores y para serlo hay que pensarlo previamente, es decir, nosotros queremos pensar para actuar. Por ello, pensamos que el Foro de Valparaíso es una demostración clarísima de cómo se deben abordar estos temas. Por este motivo nos sentimos tan identificados con este foro y orgullosos de participar en él.

Muchas gracias a todos.

2. Conferencia inaugural

2.1 La Universidad y el Estado en la Economía Global del Conocimiento: El caso de América Latina¹, por Martín Carnoy, traducción de Óscar Luis Molina

La expansión de la educación superior y la mejora de su calidad pueden desempeñar un papel fundamental en la actual economía de la información. Más graduados universitarios mejor entrenados son el capital necesario para una innovación y productividad más altas. La expansión de la educación superior también puede facilitar o dificultar la movilidad social. En consecuencia, el futuro económico y social de América Latina dependerá, por lo menos en parte, de lo bien que se desarrolle su sistema educacional. En la cima de este sistema están las universidades y otras instituciones de educación superior.

¿Cuánto éxito ha obtenido América Latina en el logro de este desarrollo educacional? Tengo buenas noticias y otras no tanto. La buena noticia es que en los últimos treinta años América Latina ha dado pasos enormes en el acceso a la educación secundaria y terciaria. Su gran población joven cuenta con más y más posibilidades de completar la edu-

cación secundaria y alcanzar la universitaria. Esto es un buen augurio de aumento de productividad y crecimiento económico.

La noticia no tan optimista es que, en general, la calidad de la educación secundaria y de la educación superior no es muy buena en América Latina y que, a medida que se expande la educación superior, lo hace absorbiendo una cantidad creciente de estudiantes en instituciones de baja calidad, tanto privadas como públicas. Además, puede que esté aumentando con el tiempo la brecha entre las instituciones masivas y las de la elite, tanto en gasto por estudiante como en preparación del cuerpo de profesores.

El contexto para nuestro análisis de la educación superior en América Latina es una economía internacional más y más competitiva y una tendencia a mantener una gran desigualdad social. El éxito económico futuro de las naciones va a depender, en parte, de que sean capaces de crear exitosamente educación superior de calidad que sitúe a su fuerza laboral en la punta de la sociedad de la información y produzca culturas sociopolíticas democráticas, tolerantes y con conciencia medioambiental. No es fácil imaginar economías que logren etapas más avanzadas de desarrollo en el siglo *xxi* sin que posean un alto nivel de pro-

1. Esta conferencia se presentó en el III Foro Internacional de Valparaíso, el 24 de junio del 2010. Doy las gracias a los organizadores de este encuentro, especialmente a Crisóstomo Pizarro, que me invitó, y a mi amigo Manuel Castells, por su apoyo intelectual.

fesionales innovadores, bien entrenados y políticamente perspicaces. Si a la ecuación del desarrollo le agregamos los nuevos requisitos de sustentabilidad medioambiental, se torna más apremiante la necesidad de contar con una población innovadora y socialmente sofisticada.

Pero el éxito eventual de los países latinoamericanos en la producción de profesionales altamente calificados no es la única razón para estudiar su educación superior. La manera en que los gobiernos organizan la educación superior nos puede decir mucho acerca de sus metas implícitas en economía, política y sociedad, y sobre su capacidad para alcanzarlas.

Cuando los economistas estudian el papel de la educación en el crecimiento económico y la equidad, en escasas ocasiones, si es que alguna vez lo hacen, se ocupan de las «condiciones necesarias» que requieren los trabajadores educados para utilizar eficazmente sus conocimientos e incrementar la productividad, a saber: una forma de gobierno bien organizada, con normas consecuentes y que se puedan cumplir, y una normativa macroeconómica eficaz. Estas condiciones dependen de una forma de gobierno del Estado coherente y consistente, y, en este sentido, un indicador razonable de buen gobierno es la eficacia con que las naciones desarrollan y administran sus sistemas educacionales.

¿Los países latinoamericanos están transformando sus universidades para lograr crecimiento económico con equidad social? Mi conclusión es que, en general, los resultados son desiguales. Aunque la expansión de la educación superior está contribuyendo casi con certeza al crecimiento económico y posiblemente a cierta igualación del ingreso en las sociedades latinoamericanas, la manera en que los sistemas de educación superior se están expandiendo sugiere una creciente divergencia de calidad entre las universidades masivas y unas pocas de elite. Esto, a su vez, puede conducir a una expansión universitaria

que contribuya a una mayor desigualdad, en unas sociedades ya muy desiguales, y a una menor contribución de la educación superior al crecimiento económico.

En mi análisis hago mucho énfasis en el papel del Estado, es decir, en el sistema político y en cómo se refleja en la organización y en las medidas políticas. Considero que el Estado es crucial en cómo se desarrolla la educación superior. La política tiene mucho que ver con la construcción de instituciones públicas y privadas eficaces, y las instituciones eficaces tienen mucho que ver con el aumento de la productividad, el crecimiento económico y los resultados equitativos. Centrarse en cómo los estados desarrollan sus sistemas de educación superior significa que necesitamos contar con una noción bastante detallada (una «teoría» subyacente) del sistema político en cada país, y de cómo actúa en el desarrollo de la educación superior.

Esto aparta mi punto de vista de la mayoría de los análisis de la educación y su contribución a la productividad y el crecimiento. Sitúo la expansión y la calidad de la educación superior en el contexto de una política de educación que a su vez refleja una pugna mucho más amplia sobre metas sociales y distribución de los recursos nacionales. Hay una notoria escasez de investigación en cómo los estados intentan reorganizar el acceso a, y el ejercicio de, la educación universitaria para crear nuevos conocimientos. Sabemos poco acerca de la presunta eficacia con que los países están desarrollando los cuadros científicos y administrativos que conducirán la economía hacia un desarrollo con base científica. Por otra parte, mucho de cuanto sucede hoy en la educación superior está influido por lo acontecido en un período anterior. La manera en que se ha desarrollado la educación en el pasado afecta al presente y, muy profundamente, a las posibilidades de efectuar un cambio.

Me apoyaré en los datos generalmente disponibles para presentar un cuadro estilizado

de los cambios en los sistemas de educación superior de América Latina, y para discernir si estos cambios pueden lograr las metas deseadas de futuro crecimiento y equidad.

2.1.1 Los antecedentes empíricos

Expansión

La educación superior en los países de América Latina se expandió de distintos modos en el siglo xx, pero en la actualidad los países más grandes han incorporado una proporción de jóvenes por lo menos comparable a la que había hace veinticinco años en los países de Europa occidental, y algunos, como Argentina y posiblemente Chile, igualan hoy a Europa occidental (véase tabla 2.1 en el anexo). Aunque los datos que proporciona la Unesco suelen estar inflados, informan de que en el 2007 el 35% del grupo etario de educación terciaria de América Latina estaba matriculado en algún tipo de educación postsecundaria. Por otra parte, en muchos países es más probable que las mujeres latinoamericanas asistan a la educación superior y se titulen más que los hombres, una veloz inversión de lo que sucedía una generación antes, cuando era mucho más probable que más hombres llegaran a la universidad.

El crecimiento de la matrícula universitaria ha sido impresionante. Y si bien muchos estudiantes repiten cursos durante la educación secundaria y muchos todavía la abandonan, Unesco informa de que, globalmente, esta tasa neta (la matrícula neta de repetidores) ha aumentado del 60% del total de esa edad, en 1999, al 71%, en el 2007. En los países más grandes, la tasa neta en el 2007 era alrededor del 70% en México y Colombia, del 77% en Brasil (en este caso puede que se incluya la escuela secundaria básica), 80% en Argentina y 85% en Chile. Las tasas de titulación en la escuela secundaria superior también llegaban a altos niveles en algunos países latinoamericanos. En el período 2003-2005, en Brasil, Chile y Perú, alrededor del

73% de los estudiantes de la secundaria superior se titularon con la típica edad del caso. Argentina, México y Paraguay titularon a muchos menos, entre el 40 y el 43%. En todos estos países, menos en Perú, es más probable que se titulen más mujeres jóvenes que hombres jóvenes. Muchos de los países más pequeños sin duda tienen una tasa menor de titulación.

La tasa de titulación en las universidades latinoamericanas (la cantidad de titulados como porcentaje del típico grupo etario de titulación) y la proporción de población joven con educación universitaria completa, son, por cierto, menores que en los países desarrollados. Argentina solo tituló en el 2004 a alrededor del 12% del grupo etario correspondiente en universidades que otorgan título. La cifra fue de 17% en Brasil, y 11% en Uruguay. Y otra vez las tasas son mayores en el caso de las mujeres. Visto de otra manera, el porcentaje de la población joven entre 25 y 35 años de edad que ha completado estudios en instituciones que otorgaron un grado universitario en el período 2004-2005 fue de solo el 17% en México, 14% en Chile, 4% en Paraguay y 9% en Perú. El porcentaje en ese grupo etario que ha completado algún tipo de educación terciaria era solo del 15% en Argentina, 8% en Brasil, 18% en Chile, 15% en México, 10% en Paraguay, 20% en Perú y 9% en Uruguay. Las cifras de Argentina, Chile y Perú no son muy bajas, incluso comparadas con las de algunos países europeos, pero Brasil y Uruguay tienen bajos niveles de capital humano si se mide de este modo. Muchos países de América Latina tienen un porcentaje bastante menor de graduados terciarios incluso en los grupos de menor edad (véase figura 2.1 en el anexo).

Así pues, en lo que concierne al porcentaje de la población con educación superior en la fuerza laboral, algunos países latinoamericanos, Chile y México por ejemplo, lo están haciendo razonablemente bien. Sin embargo, hay algunas nubes que penden sobre este

proceso de expansión terciaria, particularmente en lo que concierne a la cantidad efectiva de jóvenes en la fuerza laboral con educación superior que podrán contribuir a un más alto crecimiento económico y a una mayor igualdad en la distribución de los ingresos y la riqueza.

A comienzos de la década de 1990, Manuel Castells y yo escribimos sobre educación superior e identificábamos el desplazamiento de los roles de formación «política» y de formación de elites en las universidades latinoamericanas hacia un objetivo más «técnico-científico» como una reforma decisiva para el éxito futuro (Castells, 1993; Carnoy, 1993). En la mayoría de los países latinoamericanos, las universidades se han movido en esta dirección, y las universidades que no son de elite y las instituciones postsecundarias se han convertido en extensiones de la escolaridad secundaria superior. Creo que las amenazas clave a la calidad y relevancia del sistema superior de educación continúan estando en la falta de capacidad para entregar capacidades científico-técnicas a los estudiantes que asisten a universidades. Pero estas amenazas ahora provienen menos de la tendencia a politizar las universidades y más de la ineficacia estatal y de la falta de voluntad política para elevar la calidad educacional en el sistema.

En primer lugar, el gasto público por estudiante en el nivel terciario varía en gran manera entre los países y por lo general está menguando en la región (véase figura 2.2 en el anexo). Una razón del menor gasto en algunos países es la mayor proporción de estudiantes que asiste a universidades privadas y paga sus estudios con ayuda pública parcial o sin esta ayuda. Es el caso de Colombia, donde cerca del 70% de los estudiantes está inscrito en instituciones privadas, o de Chile, donde entre el 70 y 80% del gasto en educación superior corre a cuenta de las familias chilenas, y donde más de la mitad de los estudiantes asiste a instituciones privadas de educación superior. Pero no es así en Perú o en Argenti-

na, países que gastan poco y tienen una alta proporción de estudiantes en instituciones públicas. Brasil es un caso distinto: la proporción de estudiantes que asiste a instituciones privadas y paga todos los estudios ha crecido sin pausa desde comienzos de la década del 2000: en el 2008, el 75% de la matrícula pertenecía a la educación superior privada. Esto explica la mengua del gasto público por estudiante, pero la figura 2.2 también indica que, incluso con esta mengua, el Gobierno brasileño gasta más en educación superior que la mayoría de los demás gobiernos latinoamericanos. Los gobiernos de México y Costa Rica gastan aún más que el de Brasil.

El segundo factor que afecta negativamente sobre la educación superior latinoamericana en expansión es la, por lo general, baja calidad de la educación primaria y secundaria según indican distintos test internacionales. De este modo, a medida que una creciente proporción de jóvenes pasa de la educación secundaria inferior a la superior, y de allí a la terciaria, la calidad deficiente de los niveles inferiores se traspasa hacia arriba. La combinación de ingreso de estudiantes de baja preparación con menguante gasto público por estudiante puede crear en la educación superior un amplio sector de «fábricas de diplomas» que tendrá un impacto relativamente bajo en el resultado económico y en la movilidad social de los estudiantes que obtengan esos títulos. Sin embargo, este no es el único problema. Incluso el 10% de estudiantes latinoamericanos de mayor rendimiento en las escuelas secundarias tiene un desempeño en los test internacionales equivalente al de los franceses o canadienses de menor nivel. Esto no se puede atribuir a la falta local de apoyo de capital económico y humano a estas elites latinoamericanas. Más bien sucede que las exigencias académicas, e incluso las escuelas privadas a las que asisten, están muy por debajo de aquello que los colegios de clase media de los países desarrollados requieren de sus estudiantes.

La tercera inquietud por la educación superior de América Latina es la provisión de profesores calificados para el sistema de educación superior. Sin un rápido aumento del financiamiento para investigación y desarrollo, para investigación en universidades y programas de entrenamiento de graduados de alta calidad, será difícil o imposible la expansión de doctores bien entrenados que trabajen en las universidades latinoamericanas. Hay muy pocos indicios de que los sistemas universitarios de América Latina tengan la capacidad para expandir el reclutamiento y mantener un mínimo de calidad de entrenamiento, salvo en la cima del sistema, en las universidades de elite. El éxito del crecimiento económico impulsado tecnológicamente en los países desarrollados no solo se ha sustentado en la calidad de las universidades de elite, sino más bien en una «profundidad» de calidad en todo el sistema. Esto no se puede conseguir en América Latina si no hay una concepción muy distinta de las metas del sistema de educación superior.

Contribución al crecimiento económico

Con el desplazamiento hacia una economía de la información, la globalización y la organización flexible de la producción, los economistas han avanzado un paso más en sus argumentos sobre el capital humano en el proceso de producción. Las teorías del desarrollo sostienen ahora que las naciones en desarrollo tienen mejores oportunidades de alcanzar a las economías más avanzadas si disponen de un *stock* de trabajadores capacitados para desarrollar nuevas tecnologías por sí mismos o adoptar y utilizar tecnología extranjera.

La afirmación de que los trabajadores educados se ajustan más eficazmente a los rápidos cambios de oportunidades y tecnología implica que aumentará el rendimiento económico de la educación en los actuales mercados rápidamente cambiantes y competitivos. El crecimiento de industrias basadas en la ciencia—químicas, biotecnológicas, de teleco-

municaciones y sistemas informáticos—significa también que el desarrollo económico depende cada vez más de trabajadores educados y entrenados científicamente. Sin embargo, más que un simple aumento de la demanda de una fuerza de trabajo con entrenamiento científico, los economistas sostienen que los nuevos tipos de producción recompensan la innovación y el aprendizaje por la acción a una escala más amplia, incluso entre trabajadores que no están orientados científicamente.

En esta clase de modelo, más educación en la fuerza de trabajo aumenta los resultados de dos modos distintos: a) la educación agrega capacidades a la fuerza de trabajo, aumentando su capacidad para producir un resultado mayor, y b) la educación aumenta la capacidad de innovar del trabajador (aprender nuevos modos de utilizar la tecnología y de crear tecnología nueva) de una manera que aumenta su propia productividad y la de otros trabajadores.

El primero destaca el aspecto de capital humano de la educación (la educación mejora la calidad de la fuerza de trabajo como factor de producción y permite desarrollo tecnológico); el segundo sitúa el capital humano en el núcleo del proceso y supone que las externalidades que genera el capital humano son la fuente de un proceso de crecimiento económico autosostenido —el capital humano no solo produce mayor productividad para más trabajadores educados, sino también para la mayor parte del resto de la fuerza laboral.

Este segundo modelo ve la innovación y el aprendizaje por la acción como *endógeno* en el proceso mismo de producción. Supone que los aumentos de productividad son un proceso que se autogenera en el interior de las empresas y las economías (Lucas, 1988; Romer, 1990). Este aprender por la acción y la innovación como parte del proceso del trabajo se facilita en empresas y sociedades que promueven una mayor participación y toma de decisiones por parte de los trabajadores, ya que

se trata de empresas y sociedades donde trabajadores mejor educados tendrán mayores oportunidades de expresar su capacidad creadora.

El modelo de innovación y aprendizaje por la acción endógeno tiene importantes consecuencias para el valor económico de la educación. El valor de la fuerza de trabajo altamente educada, especialmente de la muy bien capacitada en términos científicos y gerenciales —la más capaz de crear la innovación más valiosa— aumenta en relación con otros niveles y tipos de fuerza laboral educada. Más importante: el valor económico de la educación se genera por un conjunto mucho más complejo de relaciones entre el potencial de capacidad humana para producir más rendimiento económico y su realización mediante organizaciones de trabajo que están dirigidas tanto a concretar esa capacidad como a innovar utilizando su capacidad humana. Así entonces, el valor de la educación no solo es una función de los trabajos que pueden obtener en el mercado los trabajadores con más educación. En realidad, la información, la ideología, el poder político, los derechos de propiedad, los derechos ciudadanos en el lugar de trabajo y la disposición de las organizaciones a innovar condicionan el valor económico de la educación.

En un nivel teórico parece haber un consenso acerca de que la educación aumenta la productividad económica, la innovación y otros factores económicos y sociales que contribuyen positivamente al crecimiento económico. Sin embargo, diversos cálculos empíricos de la relación educación-crecimiento económico exhiben resultados dispares y suelen propender a rechazar la hipótesis de que la inversión en capital humano promueve el crecimiento económico.

El intento de calcular la relación macroeconómica entre inversión en educación y rendimiento produce las principales contradicciones. Si nos centramos solamente en investigaciones realizadas en la década de 1990, la

mayoría de los análisis muestran que los países que inicialmente contaban con niveles más altos de educación terciaria alcanzaron un nivel más sostenido de crecimiento económico. Barro (1990) fue el primero que mostró que para un nivel determinado de riqueza, la tasa de crecimiento económico se vinculaba positivamente con el nivel inicial de capital humano de un país; mientras que para un nivel determinado de capital humano, la tasa de crecimiento se vinculaba negativamente con el nivel inicial del producto per cápita. La convergencia macroeconómica parece, por lo tanto, estar condicionada fuertemente por el nivel inicial de educación.

Los economistas también han mostrado que la correlación entre educación y crecimiento económico es más débil cuando se mide la variable educación como inversión en educación (y no el *stock* de educación en la fuerza de trabajo), o cuando el test econométrico incluye mediciones de cambio educacional en el tiempo (*panel data*) (Islam, 1995). Estos análisis propenden a mostrar que no hay una relación significativa entre inversión en educación y crecimiento económico. Utilizando el mismo modelo de Barro (1990), Barro y Lee (1994) mostraron que el aumento de los que asisten a educación secundaria en el lapso 1965-1985 tuvo un efecto positivo en el crecimiento. Pero cálculos realizados por otros no confirmaron estos resultados. Utilizando una función de producción agregada, Benhabib y Spiegel (1994) y Pritchett (1996) midieron el impacto de la inversión en capital humano en la tasa de crecimiento económico. Utilizaron varias mediciones de capital humano, incluyendo la cantidad de años de educación como calculó Kyriacou (1991) o, como en Barro y Lee (1994), la tasa de alfabetización y la tasa de matrícula secundaria. Cualquiera que fuera la variable escogida de educación, el coeficiente asociado, o bien parece insignificante, o bien tiene signo negativo. En pocas palabras: el nivel inicial de educación puede ser un correlato fuerte de posterior desarrollo econó-

mico (los países que tenían mayor nivel de educación en 1960 experimentaron fuertes tasas de crecimiento). Pero es mucho menos seguro que a la tasa de inversión en educación siga (después de un tiempo) un aumento de la tasa de crecimiento económico.

Krueger y Lindahl (2001) intentaron resolver esta contradicción enfocándose en el error de medición en la variable educación. Concluyeron que «al revés de las conclusiones de Benhabib y Spiegel (1994) y de Barro y Sala-i-Martin (1995), las regresiones comparando países indicaban que el cambio en educación se asocia positivamente con el crecimiento económico si se toma en consideración los errores de medición en educación. De hecho, una vez realizados los ajustes por error de medición, el cambio en el promedio de años de escolaridad suele tener un efecto mayor en regresiones comparando países que en microregresiones dentro de un país» (Krueger y Lindahl, 2001, p. 1130).

Más recientemente, la discusión acerca de la contribución de la educación al crecimiento económico ha incluido el papel de la calidad de la educación, medida por el resultado por estudiante en los test internacionales, y su influjo en el rendimiento económico. Hanushek y Kimbo (2000) utilizaron datos de los test internacionales de logro estudiantil en 1991 para medir la calidad educacional y hallaron que esta medida se vinculaba de manera significativa y positiva con el crecimiento económico en el período 1960-1990 y que es mucho mayor que la asociación entre cantidad de educación y crecimiento. Hanushek y Wößmann (2007) utilizaron datos de test de matemáticas de un grupo más amplio de países y hallaron que una desviación más alta en un punto en el resultado del test se asocia con un 2% de mayor promedio anual de tasa de crecimiento en el período 1960-2000. Una vez que esta medición de calidad educacional se incluía en las regresiones de crecimiento, la asistencia a escuelas (años de escolaridad de la fuerza laboral) parecía tener un efecto me-

nor o inexistente en el crecimiento económico. La importancia de la calidad educacional en el crecimiento seguía siendo considerable incluso cuando se incluyeron variables que potencian instituciones económicas, como la apertura de la economía y la fortaleza de los derechos de propiedad. Por otra parte, calcularon que el efecto de la calidad en el crecimiento es aún mayor en los países de menores ingresos. Por ejemplo, Hanushek y Wößmann (2007) estiman que el efecto del aumento de un punto de desviación estándar en los resultados del test (100 puntos en el test PISA) significa que si Estados Unidos pudiera alzar el resultado de sus estudiantes de matemáticas al nivel de los estudiantes promedio de Corea (medio punto de desviación estándar), esto podría aumentar la tasa de crecimiento de Estados Unidos en un 1% anual. No está claro el costo que tendría aumentar los resultados de matemáticas en esta magnitud en cualquier país, aunque contamos con algunos indicios: podría requerirse profesores mucho mejor calificados, y esto sería bastante caro (Carnoy *et al.*, 2009).

El hecho de que individuos con mejor educación tengan ingresos mayores es otra indicación de que la educación contribuye al crecimiento. La conexión educación-mejores ingresos refleja un *acercamiento microeconómico* a la relación entre educación y crecimiento económico. En este planteamiento, los mayores ingresos para los mejor educados representan mayor productividad, y, en consecuencia, un aumento en la economía de fuerza de trabajo educada se asocia con un aumento del rendimiento económico y más altas tasas de crecimiento. Los mayores ingresos para los mejor educados puede que solo representen una recompensa política que otorgan las elites a sus miembros, un pago por ser parte de la clase social dominante. Sin embargo, sería difícil sostener un sistema económico por mucho tiempo si los que realmente producen más no fueran recompensados por su mayor productividad, y

aquellos que solo tienen poder político obtuvieran todos los beneficios. Una de las razones por las cuales los sistemas socialistas de Europa oriental no fueron capaces de sostener el crecimiento económico fue casi con seguridad, en parte, por su falta de disposición para recompensar económicamente a los individuos basándose en la productividad y, en cambio, recompensar con privilegios económicos a los políticamente poderosos.

Las tasas privadas de retorno de la educación suelen ser muy altas en América Latina. En Chile, por ejemplo, la tasa de retorno por inversión en educación fue, globalmente, de entre un 12 y un 14% en la década de 1990, y en la educación superior era de más de un 20% por año de universidad. En Brasil, en el 2008, a pesar de la rápida expansión de la matrícula en la educación superior, la tasa privada de retorno por educación superior era de entre el 20 y el 25%. En Argentina, las tasas son algo menores (alrededor del 12-15% en 1996), y en México también están en el rango del 15%. Sin embargo, en Perú, las tasas privadas y sociales de retorno por educación universitaria eran bastante menores en 1997, entre el 11 y 14% (Benavides *et al.*, 2005). Una tasa positiva de retorno por educación indica que invertir en educación contribuye al crecimiento. Y aquellos niveles de educación asociados con las más altas tasas de retorno debieran ser los niveles en los cuales la inversión adicional produce la mayor contribución al crecimiento económico².

Hay muchos que se muestran escépticos acerca de la contribución de la educación al crecimiento. Argumentan que muchos países han invertido intensamente en educación, pero no han aumentado su crecimiento incluso después de muchos años de aumento del *stock* de capital humano en la fuerza laboral. Easterly (2001), por ejemplo, cita el África

subsahariana de la década de 1990 como un caso destacado, aunque en la década siguiente, después del período que expone, y con el aumento del precio de las *commodities*, el África subsahariana ha tenido tasas de crecimiento relativamente altas. Otro argumento en contrario, de Hanushek y Wößmann (2007), como ya hemos mencionado, es que la calidad de la educación en las regiones de bajos ingresos es también baja, y entonces los años adicionales de educación agregan muy poco a la productividad del trabajador y, por lo tanto, al crecimiento económico.

Como es poco probable que esta controversia se resuelva en el futuro inmediato, la mayoría de los políticos, e incluso de los economistas, acepta el argumento general de que más y mejor educación contribuyen a mayor productividad del trabajo y, por lo tanto, al crecimiento económico. Como hemos comentado, hay algunos indicios de que la fracción de la fuerza laboral con educación universitaria puede contribuir más al crecimiento que el *stock* de menor nivel de escolaridad (quizá por las mayores externalidades asociadas con la educación superior, especialmente en los países de ingresos medios y más desarrollados), y de que las tasas de retorno por educación superior se están elevando en relación con las tasas por inversión en los niveles más bajos de escolaridad. Esto podría ser verdadero especialmente en la era de la información.

Así entonces, el constante incremento de matrícula de educación superior en América Latina, combinado con las altas tasas de retorno medidas según las diferencias de ingreso entre los que completan la universidad y los que solo completan la educación secundaria, debiera ser, por lo menos en teoría, un buen augurio de futuro crecimiento económico. Pero debemos tener presente varios recaudos al establecer esta conclusión:

2. La tasa interna de retorno (TIR) por educación superior fue menor en la década de 1990 para las mujeres de muchos de los países de los que tenemos mediciones, como Argentina, Chile y Uruguay, pero esto puede estar cambiando.

- Las altas tasas de retorno que observamos en los graduados universitarios de América Latina se basan en los ingresos de quienes ya están en la fuerza laboral y terminaron la universidad en el pasado. Incluso los que tenían entre 25 y 34 años a comienzos de la década del 2000 completaron la universidad antes de la gran expansión de la educación superior en los países más grandes de la región. Las recompensas que hoy observamos pueden ser entonces sobrestimaciones del «verdadero» rendimiento económico de los estudiantes que hoy se gradúan en las universidades.
- También debemos tener presente que estas altas tasas de retorno son para quienes completan la universidad, no para quienes no completan sus estudios, y para quienes completan formas no universitarias de educación terciaria (como escuelas técnicas o escuelas vocacionales postsecundarias). La recompensa para estas otras formas de educación terciaria suelen ser menores, y los retornos aún menores para quienes no la completan.
- Asimismo, podemos observar una recompensa menguante por la inversión en educación superior a medida que se expande la cantidad de titulados, porque su «calidad» promedio puede declinar a medida que el sistema de educación superior acepta más y más estudiantes del total de la «reserva de capacidades» estudiantiles.
- Finalmente, si decae el gasto promedio por estudiante (incluidos los pagos de los estudios por las familias) y la calidad marginal y promedio de los profesores de educación superior, la calidad promedio de los titulados también puede decaer, y no porque los estudiantes aceptados tengan niveles inferiores de capacidad, sino más bien porque el valor agregado en el nivel terciario decae con la

expansión. Si creemos que un mayor gasto por estudiante aumenta la calidad y que la calidad educacional aumenta la productividad, la manera en que el Estado asigna los recursos a la educación superior puede producir una diferencia considerable de impacto económico en el camino.

Todo esto indica que para comprender el impacto potencial de la expansión de la educación superior en el crecimiento es decisivo analizar lo que los estados latinoamericanos están haciendo en educación superior.

2.1.2 ¿Cómo se han analizado las tendencias en educación superior? ¿tiene sentido el análisis?

Recientemente ha habido un torrente de publicaciones acerca de la «revolución» en educación superior a nivel global (especialmente: Altbach, 2008; Banco Mundial, 2000). Esta literatura se centra en una serie de asuntos importantes. El primero es que ha habido una enorme expansión de la educación superior en todo el mundo en los últimos treinta años, y que gran parte de esta expansión ha ocurrido en los países en desarrollo. Se han esgrimido muchas razones para el rápido crecimiento de la matrícula en la educación superior. El aumento de la población y la veloz expansión de la escolaridad primaria y secundaria han incrementado, per se, la demanda de plazas en la educación superior; pero también la sensación en todo el mundo de que se necesitan más graduados de educación superior en unas economías que quieren pasar de la manufactura tradicional a una producción de alta tecnología y servicios más intensivos en capital humano. La señal de que esto puede ser efectivamente así es el creciente retorno privado a quienes completan su carrera universitaria (Carnoy, 1995; Murphy y Welch, 1991; Banco Mundial, 2000). El pensamiento domi-

nante en la década de 1970 era que el más alto rendimiento por inversión en educación se daba en la escolaridad primaria (Psacharopoulos, 1993). Sea o no sea correcta esta apreciación (véase Bennell, 1996, para una fuerte crítica de la metodología y resultados empíricos de Psacharopoulos), en la actualidad resulta claro que a medida que se ha universalizado la educación primaria y secundaria en los países altamente industrializados y posindustriales, la recompensa por la educación superior ha aumentado en términos absolutos, y específicamente si se la compara con la tasa de retorno de la inversión en niveles inferiores de escolaridad. Los altos retornos por educación universitaria han aumentado la demanda de plazas en las universidades y en otras instituciones educacionales postsecundarias.

El segundo asunto que destaca la literatura es el cambio fundamental en la concepción tradicional de la educación superior como un bien público enteramente subsidiado por financiamiento gubernamental. Altbach y otros afirman que es más probable que actualmente los gobiernos consideren la educación superior como un bien privado, cuyos beneficios aprovechan principalmente quienes la reciben. Esto implica que gran parte de su costo debiera ser asumido por los estudiantes, y no por los contribuyentes.

La tercera «revolución» en educación superior que pregona la literatura es la internacionalización y globalización de los sistemas universitarios. Hoy son millones los estudiantes que estudian fuera de su propio país y que a menudo permanecen en la economía que los ha acogido y allí trabajan después de terminar sus estudios. El inglés se ha convertido en la lengua dominante de la educación superior, especialmente en ciencias y otros campos técnicos. La universidad estadounidense de investigación se ha convertido en el modelo de la noción de universidad de «clase mundial». La investigación –publicada o inédita– se torna rápidamente disponible a través de

Internet, y los investigadores en todo el mundo se comunican en tiempo real por medio de correos electrónicos, *blogs* e intercambio de textos. Los currículos universitarios están disponibles en *software* de fuentes abiertas, de modo que los instructores universitarios de cualquier lugar del mundo pueden emplear las ideas más recientes para dictar sus cursos. Por otra parte, diversas universidades de los países desarrollados están abriendo sucursales en los países en desarrollo, utilizando básicamente «marcas» del país desarrollado y a menudo facultades para atraer a estudiantes que pagan en los países en desarrollo. Por último, la Unión Europea ha iniciado el proceso de Bolonia, que intenta uniformar más los sistemas universitarios de la Unión. El propósito de esta forma de «internacionalización» es facilitar que los estudiantes puedan estudiar fuera de las instituciones postsecundarias de su propio país y obtener, no obstante, un título común. El proceso de Bolonia ilustra el concepto de la credencial universal, según el cual los estudiantes pueden estudiar en países diferentes y obtener un crédito reconocido en todas las economías que participan.

La cuarta tendencia «revolucionaria» que se anuncia para la nueva educación superior es el creciente uso de la tecnología de la información para llegar a esta clientela más amplia. Esta la forman básicamente adultos que trabajan y quieren mantener sus trabajos y estudiar al mismo tiempo, pero también incluye a una nueva generación de jóvenes más dispuesta al aprendizaje flexible en línea. El potencial de la universidad abierta o de las escuelas por correspondencia está con nosotros desde hace tiempo (Nelson Mandela obtuvo sus títulos por intermedio de UNISA, la universidad por correspondencia de Sudáfrica, y en el programa externo de la Universidad de Londres); pero con la llegada de Internet, las posibilidades de asistir por vídeo a conferencias y participar en intensiva interacción con tutores y pares, por medio de correos electrónicos y *blogs*, se ha abierto todo un

campo nuevo en los métodos de la enseñanza a distancia. Un informe reciente de la Rand Corporation (RAND, 2009) indica que los estudiantes aprenden el material del curso tan eficazmente en la educación superior virtual como en las universidades tradicionales. A pesar de sus promesas y a pesar de la gran expansión de la enseñanza superior virtual a distancia, ninguna universidad virtual ha conseguido el estatus de institución de primer rango, aunque algunas, como la Universitat Oberta de Catalunya, también insistan en la investigación.

No hay duda de que estas cuatro tendencias principales de educación superior existen, ni de que son importantes. Sin embargo, como trataremos de mostrar en este estudio, puede que tengan una imagen equivocada de sí mismas como verdaderos quiebres con el pasado, y puede que no sean las tendencias más importantes en que enfocarse, por lo menos en términos de la definición de cómo los más grandes países en desarrollo se están moviendo para desarrollar sus sistemas universitarios en el nuevo entorno global.

Creo que el cambio clave que está ocurriendo en la educación superior es la creciente diferenciación de recursos entre las universidades «masivas», que absorben a la gran mayoría de estudiantes, y las universidades «de elite», que están siendo mantenidas como universidades de investigación «de clase mundial», pero incorporan a relativamente pocos estudiantes. Mi hipótesis es que está creciendo la distancia entre los dos tipos de instituciones de educación superior, y no solo en términos de la cantidad de recursos públicos y privados por estudiante, sino también en la calidad de los cursos, las expectativas de los estudiantes y las oportunidades del mercado de trabajo para estudiantes que se gradúan en instituciones crecientemente diferenciadas.

Este no es un mero detalle en el proceso de expansión de la matrícula en la educación superior. Y no es solo un resultado de la «dife-

renciación natural» entre instituciones terciarias (y, por lo común, también entre las de nivel secundario) que caracteriza a la mayoría de los sistemas educacionales de los países (OECD, 2008). Los países desarrollados, en general, han expandido sus sistemas de educación superior en la segunda mitad del siglo xx consagrandos simultáneamente más recursos por estudiante en cada nivel de sus sistemas diferenciados. Burton Clark (1983) incluso argumentó que la misión de diferenciación en las instituciones estadounidenses, desde los *colleges* de acceso abierto hasta las universidades más selectivas, ha sido la clave para lograr acceso y excelencia en el sistema nacional. Es verdad que una proporción creciente de los recursos ha provenido finalmente de los estudiantes y sus familias, pero no hay nada que demuestre que haya aumentado la distancia de recursos entre los niveles más altos y más bajos del sistema. En gran parte del período, la creciente disponibilidad de profesores jóvenes altamente preparados y los recursos para contratarlos en Europa, Estados Unidos, Japón y la ex Unión Soviética, casi con seguridad ha mantenido constante la brecha de calidad entre los diferentes segmentos del sistema. Y cuando efectivamente ocurrió un problema de costos, se pidió a los estudiantes de las universidades públicas de elite que contribuyeran con una cantidad absoluta mucho mayor y más proporcional al costo total de su escolaridad que la que se solicita a los estudiantes de instituciones del segmento más bajo. Así entonces, el desplazamiento desde bien «público» a bien «privado» se ha efectuado en una medida mucho mayor en las instituciones de educación superior de elite que en las masivas.

El otro rasgo clave de la educación superior en todos los países es el potente rol del Estado en la conformación de lo que ocurre en la educación superior. ¿Es una tendencia nueva? No, pero el hecho mismo de que la influencia del Estado siga siendo un rasgo dominante de la educación superior significa que el análisis

no debe ser distraído por la llamada «revolución» de cargar a los estudiantes con el costo de su escolaridad en universidades públicas o privadas.

Sí, hoy es mucho más probable que el Estado considere que la educación superior es un bien «privado», en el sentido de que el Estado está solicitando a las familias que colaboren en los costos directos de la educación superior. Sin embargo, la investigación de este asunto ha sido influida con fuerza en los últimos veinticinco años por la noción de que el sector público es de suyo ineficiente en los países en desarrollo (la capacidad del Estado es particularmente baja) para proveer de servicios sociales, y de que privatizar la educación superior (desregulándola para que más agentes privados puedan ingresar en el «mercado» de la educación superior) es más eficaz, en términos técnicos y de asignaciones, que aferrarse a las universidades de administración pública. Esto sugeriría que una nación con la mayor parte de su sistema de educación superior gobernado por agentes privados sería una nación con perspectivas altamente positivas de crecimiento económico en la era del conocimiento y la información.

Hay dos razones para reconsiderar esta perspectiva. Por una parte, la provisión privada rápidamente creciente de educación superior puede ser el resultado, en realidad, de la baja capacidad estatal para entregar educación de calidad (y otros servicios sociales) en cualquier nivel, no solo en la educación superior. Esto podría indicar que las naciones-estado con una fracción creciente de estudiantes en instituciones de educación superior gobernadas privadamente tienen peores, no mejores, perspectivas de futuro desarrollo económico.

Por otra parte —y esta es la perspectiva que creemos más válida—, el aumento de la provisión privada de educación superior puede no reflejar una capacidad inadecuada del Estado para entregar servicios públicos, sino más bien una opción estratégica del Estado, con

metas particulares de eficiencia y equidad, que le permitirían destinar más recursos a las universidades públicas de elite. Una razón principal para las posibilidades del Estado de expandir la educación privada o de implementar la participación en los costos en las universidades públicas es el gran incremento de la recompensa por títulos universitarios en muchos países. El aumento de la recompensa ha sido especialmente importante por la inversión en algunos campos de estudio, como economía y negocios, derecho, medicina, ingeniería y computación. Los gobiernos han podido disminuir el financiamiento público directo de la expansión universitaria porque la recompensa ha sido lo bastante alta como para inducir la contribución de muchos más estudiantes y sus familias, especialmente por estudios en campos de alta recompensa. El cobro de la tuición en las universidades públicas también permite que el Estado pueda influir más en qué profesiones promover por medio de subsidios directos y becas a estudiantes (aquellas con altas externalidades), y en cuáles dejar «solas» (aquellas con altas tasas privadas de retorno y bajas externalidades), permitiendo que prevalezcan los precios del mercado y (en algunos países) ofreciendo préstamos a los estudiantes para invertir a precios de mercado.

Se puede argumentar fácilmente que los países donde la recompensa privada por la inversión en educación superior es relativamente baja, como los de Europa occidental, tienen dificultades para cobrar por la tuición y lograr que las familias participen en los costos de entregar educación superior. Una de las razones por las cuales esas recompensas por la educación superior son relativamente bajas puede ser, a su vez, el relativamente alto nivel de los impuestos y del gasto social para igualar los ingresos después de impuestos y gastos sociales. De este modo, los países con mayor igualdad de ingresos son menos capaces de inducir a las familias a participar en la financiación de los estudios universitarios de

sus hijos; de hecho, es probable que las familias vean la educación superior como uno de los beneficios sociales derivados de los altos impuestos que pagan.

Por otra parte, la educación superior privada está estrechamente controlada en los países desarrollados. Algunos aspectos de la conducta organizacional pueden ser, por cierto, muy diferentes en *colleges* y universidades dirigidos privadamente, que en el sistema público de educación superior. Aun así, las instituciones privadas altamente reguladas o el ámbito altamente regulado de estudiantes que pagan tuición en las universidades públicas se pueden considerar con la misma facilidad como un reflejo del énfasis estatal en la naturaleza altamente pública (regulada) de la educación superior, aunque el financiamiento provenga cada día más desde los estudiantes y sus familias.

También se puede argumentar que incluso cuando el Estado cobra una tuición menor o no cobra nada por la educación superior pública, y cuando la gran mayoría de los estudiantes asiste a universidades públicas, como aún es el caso en muchos países, el Estado puede no considerar que la educación sea un bien público en el sentido económico estricto de bien público. El Estado, más bien, por motivos políticos, puede entregar un subsidio general a familias de clase media o clase media alta para que inviertan en la educación universitaria de sus hijos, de un modo semejante a como entrega subsidios a los agricultores para sostener la producción agrícola (o el modo de vida agrícola). Este también puede ser el caso en Europa occidental, donde una importante fracción de gente joven asiste a instituciones de educación terciaria, ya que el gasto por estudiante varía mucho según el tipo de instituciones de educación secundaria a las que asisten.

Sí, hay un argumento de «externalidades» para entregar esos subsidios (en el caso de los agrícolas, la producción local de alimentos y la importancia de la granja familiar, o, en el caso

de la educación, el valor que tiene para la sociedad contar con una fuerza laboral y una ciudadanía altamente educadas). Sin embargo, hay también razones evidentemente políticas, en especial el poderoso papel político de la clase media o de un determinado grupo étnico que aspiran a mantener o mejorar la posición de sus hijos por medio del acceso a una educación superior de bajo costo, sobre todo en las instituciones de costo más alto. Así entonces, el Estado puede estar usando el gasto en la educación pública para recompensar a determinados grupos por apoyar la agenda política de una determinada clase política/económica. El Estado, en este sentido, está utilizando ingresos públicos generales sobre todo para incrementar las recompensas privadas de los grupos políticos que lo apoyan, y esto difícilmente se puede considerar un bien «público». En este caso, el Estado más bien está permitiendo que su base política clave *reprivatice* ingresos públicos bajo la forma de retorno privado de la inversión en su capital humano y social. Las «externalidades» se pueden utilizar como cobertura política de tales reprivatizaciones, pero los estados hacen pocas distinciones entre diversos programas de estudio al entregar educación superior pública gratuita a la clase media, y en cambio las externalidades varían mucho según las distintas profesiones e incluso entre regiones.

Por todas estas razones, centrarse en la dicotomía bien privado/bien público y, de hecho, en la discusión administración privada/administración pública, quizá no sea el mejor modo de indagar en el proceso de cambio de los sistemas de educación superior. Creemos que resulta más útil considerar que el Estado es el *locus* de cambio en el sistema de educación superior de un país, y que el asunto público/privado es parte de un análisis más amplio acerca de la estrategia financiera del Estado para lograr metas de crecimiento económico, distribución del ingreso y legitimación política. Si el aumento de la participación en el costo de la educación superior pública o el permi-

so para que la cantidad relativa de plazas universitarias privadas aumente bajo condiciones gubernamentales de regulación o desregulación son políticamente viables y cumplen con esas metas, entonces es probable que el Estado continúe con esas estrategias político-financieras.

Un importante elemento probatorio que apoya nuestro análisis centrado en el Estado es la gran variación que observamos entre los países según los mecanismos que el Estado utiliza para configurar la educación superior. Esto indica que los mecanismos político-financieros dependen en gran medida de condiciones nacionales que incluyen la historia política e institucional de cada sociedad, es decir, los conjuntos previos de estrategias político-financieras del Estado que han formado el sistema actual.

Dicho esto, ¿no está disminuyendo la importancia del Estado nacional a medida que cobra fuerza la economía global? (Castells, 2000, vol. 2) ¿Y eso no se traducirá en sistemas de educación superior más influidos por factores globales que por condiciones políticas y financieras nacionales? La globalización económica y cultural es fuerte, y algunos creen que «globalización» es un eufemismo para nombrar la creciente hegemonía del poder cultural y económico de Estados Unidos. Por esto, para aquellos analistas, las universidades son un espacio primordial de producción cultural nacional, pero en la actual economía global la producción cultural nacional está sumamente influida por la cultura de Estados Unidos. Y, a su vez, la forma en que las principales universidades estadounidenses organizan y configuran la preparación de estudiantes estructura de manera creciente, y casi en todas partes, las principales universidades nacionales (Marginson y Ordorika, 2009; Cantwell y Maldonado-Maldonado, 2009).

Estados Unidos, por medio de la enorme cantidad que ha gastado en investigación básica en universidades durante los últimos se-

senta años, ha llegado a dominar la academia en una gran variedad de campos, especialmente técnicos, donde la investigación es cara. Esto incluye ciencias físicas, naturales y sociales, medicina e incluso otros campos, menos caros, de investigación, como la educación. El modelo estadounidense de alta inversión estatal en investigación básica en universidades no ha sido típico de otros países hasta hace pocos años, y entonces solo en Europa, pero ha sido una forma primordial en la definición de la universidad post-1945 estadounidense investigadora de elite, la forma institucional «hegemónica» que destacan los que favorecen este tipo de análisis.

Al centrar la investigación básica en las universidades, Estados Unidos ha conseguido atraer a estudiantes de todo el mundo —especialmente en los campos técnicos— para trabajar en proyectos de investigación y obtener grados superiores. Y debido a la disponibilidad de financiamiento para investigación en las universidades y, por lo tanto, de más altos salarios que en cualquier otro lugar, Estados Unidos también ha podido contratar personal universitario extranjero que quiere centrarse en la investigación y trabajar con estudiantes de doctorado en un ambiente universitario de investigación. Un interesante efecto colateral de este proceso es que muchos de los doctores formados en investigación en las grandes y prestigiosas universidades estadounidenses, y conformados por su cultura, terminan enseñando en Estados Unidos.

2.1.3 La calidad de la reserva de estudiantes que asiste a las universidades latinoamericanas

¿Cuán bien preparados están los estudiantes latinoamericanos que ingresan en la universidad? No podemos estimar los niveles de conocimiento de los estudiantes de las universidades latinoamericanas (ni de casi cualquier otro lugar) en términos comparativos interna-

cionales, pero podemos efectuar algunas estimaciones comparativas utilizando los test que se han realizado a estudiantes cuando tienen 15 años, y ajustándolos por el porcentaje de población en edad de *college* que se ha matriculado.

El test PISA de la OECD, del 2006, se efectuó a un conjunto elegido al azar de jóvenes de 15 años de seis países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay. Los resultados promedio variaron y fueron más bajos que en Italia, España y Portugal, tres países europeos con algunos de los resultados más bajos en la OECD. Uno de los problemas al comparar resultados es que no todos los estudiantes continúan en la escuela a los 15 años en América Latina; en Europa, en cambio, incluso en España y Portugal, hay más de un 90% de asistencia a la escuela a esa edad. Los resultados en los países latinoamericanos que efectuaron el test PISA, con la excepción de Chile, probablemente no cumplen con el criterio del 90%. Las tasas netas de matrícula en Argentina, Brasil, Colombia, México y Uruguay oscilan entre el 67 y el 79%. Esto indicaría que los resultados PISA corresponden a una muestra que no representa el rendimiento de los estudiantes si la población completa de esa edad efectuara el test. En otros países, como Chile, cerca del 90% del grupo etario asiste a la escuela en noveno o décimo grado y, por lo tanto, debería haber participado en el test PISA. Ajustamos entonces el resultado PISA informado en los otros países³.

La figura 2.3 (véase anexo) muestra el resultado actual de la escala PISA en matemáticas para los tres países europeos y los seis latinoamericanos, ajustando los resultados por el hecho que los estudiantes que rindieron el

test en cinco de los países no eran una muestra representativa de todos los jóvenes de 15 años de la población, y, finalmente, una estimación de lo que habrían sido los resultados PISA para el reducido porcentaje del grupo etario en educación terciaria, en el supuesto de que los estudiantes terciarios provienen del extremo de mayor capacidad de la distribución de resultados del test PISA.

Los resultados plasmados en la figura indican que los estudiantes promedio de educación terciaria en estos países latinoamericanos más grandes deben contar con aproximadamente el mismo conocimiento matemático que los estudiantes terciarios promedio de los países del sur de Europa, ya que una fracción etaria mayor que en los países latinoamericanos asiste a educación terciaria en Italia, España y Portugal. Los estudiantes argentinos de nivel terciario se sitúan algo más abajo que los peores de la OECD de 15 años (500 puntos), pero los de otros países latinoamericanos están aproximadamente en el mínimo de la OECD (Brasil y Colombia); y los estudiantes de nivel terciario de Chile, México y Uruguay tienen aproximadamente el mismo conocimiento matemático que los estudiantes terciarios del sur de Europa.

Todas estas son estimaciones y se las debe considerar aproximativas, pero indican que el sistema de educación superior de América Latina, en los países más grandes, *en este momento y en este momento de la expansión de sus sistemas de educación superior*, está dotándose de un conjunto de estudiantes que no es diferente, en cuanto a saber matemático, de aquellos situados en los niveles inferiores de los resultados del test en Europa. Sin embargo, a menos que mejore la calidad de la educación primaria y secundaria de América

3. Suponemos que el porcentaje de jóvenes de 15 años que rindieron el test representa la tasa neta de matrícula en el 2006, más un 5%, ya que el test PISA se efectúa normalmente a quienes están en décimo grado y cerca del comienzo de la educación secundaria superior. Suponemos que quienes no están en la escuela habrían rendido dentro del percentil 25. Esto significa que situamos el resultado PISA promedio ajustado bajo el percentil 50 en esos cinco países según el porcentaje de estudiantes que no estaban en la escuela en ese momento.

Latina, a medida que la secundaria se expande y más estudiantes asisten a las universidades y a otras instituciones terciarias, va a decaer el nivel de matemáticas y de otros conocimientos con que los estudiantes llegan a la educación terciaria.

2.1.4 ¿Qué podemos decir del compromiso estatal con la calidad de la educación en América Latina?

Una medida del compromiso que tiene el Estado con la calidad de la educación superior es cuánto están dispuestos a gastar en ella los gobiernos. Más gasto no garantiza necesariamente mejor calidad, pero más recursos, en efecto, compran más insumos por estudiante y, en efecto, entregan más opciones a las instituciones de educación superior para tratar de ofrecer mejor calidad. Una de las dificultades cuando se trata de comprender el compromiso del Estado con la educación superior, como ya hemos mencionado, es que el Estado puede ser perfectamente racional al extraer más recursos directamente de las familias, cobrando la tuición, o bien por medio de la participación en el costo en instituciones públicas (Chile), o bien promoviendo la expansión de la educación superior privada (Brasil, Chile, Colombia y, en menor medida, México), o ambas opciones (Chile). Cuando son altas las tasas de retorno por inversión en educación terciaria, la aplicación de un impuesto al usuario –hacer que las familias soporten una fracción del costo de la educación superior– es lógico y más barato que intentar aplicar impuestos generales a todas las familias y después subsidiar a aquellas cuyos hijos asisten a instituciones terciarias. Cobrar a los usuarios también puede ser más equitativo que recurrir a subsidios generales.

La figura 2.4 (véase anexo) muestra múltiples medidas del gasto por estudiante de educación superior. También muestra cuán complejo es obtener datos exactos del gasto en

educación superior. La primera columna para cada país es una estimación del gasto total por estudiante terciario, y es la suma de las estimaciones de las contribuciones privadas y las contribuciones públicas. Es importante observar que no estamos utilizando mediciones de la cantidad de estudiantes en instituciones privadas y públicas para calcular los costos privados y públicos por estudiante, sino más bien el mismo denominador del total de todos los estudiantes de educación superior (públicos más privados) para el gasto público por estudiante y para el gasto privado por estudiante.

En dos países, Brasil y Uruguay, los únicos datos informados se refieren al gasto público. En Uruguay, el gasto público es una fracción relativamente alta del gasto total en educación superior; pero en Brasil no es así. Como ya mencionamos, cerca del 75% de los estudiantes brasileños asisten a instituciones privadas. Si la cifra del gasto público se aplica solamente a los estudiantes de instituciones públicas, el gasto por estudiante en el 2006 (en dólares según poder de compra del 2005) era de alrededor de 8.000, el más alto en América Latina, y comparable en dólares según poder de compra a lo que España, Italia y Portugal gastan en sus estudiantes. Pero existe una gran brecha entre el gasto estatal en el 25% de estudiantes universitarios que asisten a universidades públicas (selectivas), pagando una tuición muy baja, y la tuición mucho más baja (y gasto por estudiante) en la gran mayoría de instituciones terciarias privadas que cobran tuición. Algunas universidades privadas e instituciones terciarias especializadas cobran una tuición relativamente alta, pero menor que los costos por estudiante en las universidades públicas. Recurriendo a estimaciones de la tuición promedio que se paga en Brasil a instituciones privadas, conseguimos estimar que la contribución privada total por cada estudiante terciario fue de alrededor de 3.000 dólares y la contribución pública de alrededor de 2.000 en el curso 2006-2007.

Desde un punto de vista financiero, podemos dividir en tres grupos a los países mostrados:

- En los países del sur de Europa, Argentina, México y Uruguay, el gasto público representa una alta fracción del total del gasto por estudiante en la educación superior, y una alta fracción de estudiantes asiste a instituciones públicas y paga una tuición muy baja en las instituciones públicas e incluso en algunas privadas (subsidiadas por el Estado). Entre estos, México tiene probablemente la mayor fracción de estudiantes que asiste a instituciones terciarias privadas.
- En Colombia, Paraguay y Perú el gasto privado y público por estudiante en la educación terciaria es prácticamente igual.
- En Chile y Brasil, muchos estudiantes, o la mayoría, asisten a instituciones privadas; pero en Chile, la mayoría de los estudiantes asiste a universidades públicas y paga una tuición que cubre alrededor del 70% de los costos por estudiante. Sin embargo, una parte importante de los estudiantes asiste a instituciones terciarias privadas y paga una tuición que, por lo general, tiene que cubrir los costos completos de la institución. En Brasil, los estudiantes que asisten a instituciones públicas casi no pagan una tuición, y los estudiantes de instituciones privadas pagan una tuición que cubre básicamente los costos de la institución. Así pues, el gasto público por estudiante de educación terciaria es mucho más bajo en Chile que en Brasil, y la contribución privada por estudiantes es mucho mayor en Chile que en Brasil.

La segunda columna para cada país de la figura 2.4 representa el gasto público en todos los estudiantes terciarios; es una combinación de estrategias estatales para el finan-

ciamiento de la educación superior y el «esfuerzo» directo del Estado, o compromiso, en la educación superior. Como todas las estimaciones están hechas en dólares según poder de compra de los años 2004-2006, las columnas segundas indican que los estados de América Latina gastan mucho menos que el sur de Europa por estudiante en educación superior, con la posible excepción de México, y que la cantidad que gastan los gobiernos latinoamericanos es pequeña en términos absolutos. Tal es el caso de la gran disparidad de recursos por estudiante público o privado en Brasil, donde las universidades federales y estatales gastan mucho más recursos por estudiante que las instituciones privadas, a excepción de algunas privadas de elite (la ratio del gasto en universidades públicas y privadas era 2:1 en el 2006, y aumentó a 2,6:1 en el 2008). También es el caso de las familias de Chile que en conjunto gastan en educación superior más de sus propios recursos que en cualquier otro país latinoamericano, aunque el Gobierno chileno ofrece un programa de préstamos a los mejores estudiantes para ayudar a cubrir estos costos privados. En el otro extremo del espectro, entre los países mayores está México, el país que más gasta en recursos públicos por estudiante.

La figura 2.4 indica que con la excepción de Chile, México y de las universidades públicas de Brasil, el total de recursos que se dirige a los estudiantes terciarios de América Latina, ajustados por la diferencia de poder de compra entre los países, es más bien bajo. También es importante recordar que Italia, España y Portugal, los países que nos sirven para comparar, están entre los que menos gastan por estudiante en Europa y cuentan, como alguien podría argüir, con las universidades públicas de menor calidad relativa, a diferencia de Suecia, los Países Bajos y el Reino Unido, países que gastan mucho más por estudiante en dólares ajustados por poder de compra.

Otro e importante modo de evaluar el compromiso del Estado con la calidad de la educa-

ción superior en América Latina consiste en comparar el financiamiento de la investigación y ver cuánto de ese financiamiento va a las universidades. En Europa, Italia, España y Portugal gastan relativamente poco en investigación y desarrollo como proporción de su producto bruto interno (entre 1 y 1,2%), aproximadamente la mitad de la proporción de Francia y Alemania, y un tercio de la de Suecia (3,6%). Sin embargo, en el sur de Europa las universidades reciben una proporción mayor del gasto en investigación y desarrollo que en otros países europeos, así que el gasto por estudiante universitario en investigación y desarrollo en las universidades, si bien menor que en Alemania, Francia y Suecia, es razonablemente alto, sobre todo en Italia y España.

Según este telón de fondo, el financiamiento para investigación y desarrollo en América Latina es muy bajo. Las universidades latinoamericanas ocupan una gran parte del total nacional de investigación y desarrollo en términos de gasto —en los países incluidos, desde el 27% en México al 53% en Colombia, comparable con el 28 a 35% en nuestros tres países del sur de Europa. El problema es que las sociedades latinoamericanas—incluidos a los Gobiernos latinoamericanos—dedican una parte muy pequeña de sus gastos a investigación y desarrollo. Entre los países que hemos seleccionado, Brasil dedica el porcentaje más alto, 0,83, justo bajo las cifras del sur de Europa, y Chile el 0,67%; pero los otros están en el 0,5 y más abajo, con Perú en el 0,15%. La participación del Gobierno en el gasto en investigación y desarrollo está en estos países en el rango 40-50%, semejante a las proporciones en el sur de Europa.

La figura 2.5 (véase anexo) muestra lo que esto significa en recursos universitarios de investigación y desarrollo por estudiante terciario que estudia en instituciones que otorgan el título de licenciado (definición 5ª de terciario, Unesco). Solamente los recursos para investigación y desarrollo de las universidades

brasileñas se aproximan al más bajo de los países europeos, Portugal. Si esto sirve como compensación, digamos que las universidades brasileñas cuentan casi con los mismos recursos de investigación y desarrollo por estudiante que Corea, pero hay que señalar que en Corea casi el 90% del grupo etario del caso asiste a la universidad; en Brasil, en cambio, solo lo hace entre el 20 y 25%.

El gasto en investigación y desarrollo no está distribuido equilibradamente entre las distintas instituciones, y muchas no participan en esta competencia. La figura 2.5 muestra el gasto en investigación y desarrollo considerando la totalidad de los estudiantes universitarios, pero la mayoría de los estudiantes no está en universidades donde se haga alguna investigación. Sin embargo, las figuras muestran la poca expectativa que hay en los países latinoamericanos (especialmente fuera de Brasil) sobre que los profesores emprendan investigaciones. Y esto tiene que reflejarse en la calidad de la enseñanza que ocurre en las salas de clase.

Aunque cada país intenta mejorar la calidad en algunos departamentos y algunas universidades, la gran mayoría de las universidades y *colleges* de los países latinoamericanos se ven obligados a absorber grandes cantidades de estudiantes, muchos de los cuales provienen cada día más de familias de clase media baja y con una educación media menos que adecuada; por otra parte, cuentan con limitados recursos públicos para lograr la expansión que se les requiere. La expansión del acceso masivo a la universidad puede ser tan fundamental para las metas de crecimiento económico del Estado mediante la mejoría del capital humano como el fortalecimiento de las instituciones de elite bien financiadas. Pero el acceso masivo puede ser aún más importante para el Estado por razones de legitimación. La pregunta es si la simple oferta de un costo relativamente bajo, y posiblemente de una mengua del costo por estudiante de educación superior financiado de manera cre-

ciente en algunos países por las mismas familias, cumplirá con esas metas de crecimiento económico y legitimación.

2.1.5 El impacto distributivo de una educación superior desigual

No todos los programas de estudio están afectados igualmente por la creciente demanda de universitarios más que de estudiantes secundarios que se está generando en la economía global de la información. En la mayoría de los países, la recompensa por la educación en economía y negocios se ha incrementado considerablemente desde la década de 1980. En muchos, la nueva estructura del crecimiento económico también ha afectado positivamente a las ganancias de ingenieros, técnicos computacionales y físicos (Carnoy *et al*, 2009). El resultado ha sido que la demanda por plazas universitarias para estudiar estos temas ha aumentado con mayor rapidez incluso que por plazas universitarias en general, y muchos de los mejores estudiantes eligen estudiar esas carreras. Sin embargo, esto no es así en todas partes. Un ejemplo es que, a pesar de la muy alta tasa de retorno por estudiar ingeniería en Brasil, la cantidad de ingenieros titulados es semejante a la de México, un país con un 40% menos de población. Esto puede deberse a una restricción de la provisión: el alto costo de ofrecer educación en ingeniería puede impedir que la mayoría de las instituciones privadas (que atienden al 75% de los estudiantes terciarios de Brasil) ofrezca esos programas.

Las altas tasas de retorno (privadas y sociales) por educación superior tienen efectos importantes en el resto del sistema educacional y en la desigualdad de ingresos. El alza de las tasas según niveles más altos de escolaridad significa que quienes obtienen esa educación se benefician relativamente más por su inversión en educación que quienes la interrumpen en niveles inferiores de escolaridad.

Los que obtienen más altos niveles de escolaridad son también los que provienen de una clase social más alta. Puede que esto no sea un asunto tan decisivo en países como Perú y Uruguay, porque las tasas de retorno por la educación superior pueden que no sean tan altas. Pero incluso si son así, pueden ser más altas que para los niveles inferiores de escolaridad, y la diferenciación ocurre en todos los programas de estudio. Los estudiantes de clases sociales altas son los que prosiguen las especializaciones de mayor retorno, ya que académicamente son los más competitivos.

Así que las familias de clase social más alta no solo tienen un capital mayor, sino que, en estas circunstancias, también obtienen un retorno más alto por sus inversiones. Esto es una fórmula segura para una mayor desigualdad en sociedades que ya son desiguales. Por otra parte, los estudiantes de más alto estatus socioeconómico (ESE) son los que tienen acceso a «mejores» escuelas en regiones donde es más probable que gasten más por alumno en la educación, especialmente en aquellas escuelas donde asisten más alumnos ESE, e ingresan a programas con recompensas mayores como ingeniería, economía y negocios y medicina. La competencia por esa educación de mayor recompensa posterior también aumenta a medida que se incrementa la recompensa por educación superior, pues hay mucho más en juego. Los padres de mayor ESE son más y más conscientes de a qué escuela asisten sus hijos, de cómo son esas escuelas y de si, efectivamente, otorgan acceso a niveles más altos de educación. El resultado final es, por lo tanto, que la escolaridad se torna más estratificada en los niveles inferiores en lugar de menos estratificada, especialmente en condiciones de escasez de recursos públicos. La competencia económica nacional a una escala global se traduce, entonces, en una competencia subnacional de acceso de clase social a recursos educacionales.

Si las tasas de retorno por estudios universitarios son empujadas al alza por la globaliza-

ción, intensificando la competencia por el acceso a la educación superior, los padres de altos ingresos tienden a incrementar la cantidad que gastan en la educación primaria y secundaria para asegurar que sus hijos consigan matrícula universitaria. Incluso en el sistema público, cada vez que es posible, los padres con más motivación y recursos buscarán las escuelas públicas «selectivas» que atienden a una clientela de clase social más alta. Estos mismos padres, que gastan en las «mejores» (a menudo privadas) escuelas primarias y secundarias para sus hijos, terminan luchando por universidades públicas de alta calidad, altamente subsidiadas (o básicamente gratuitas), y muchos de ellos hacen cuanto está a su alcance por que sus hijos ingresen en el sector más subsidiado del sistema.

De este modo, las estrategias del Estado para la educación superior debieran estar influidas (y lo están) por la recompensa relativa por la educación y por la recompensa relativa de distintas profesiones. Por otra parte, el Estado necesita ocuparse de la distribución del acceso a la educación superior de diferentes grupos socioeconómicos tanto por razones de eficiencia como de equidad. A quiénes escoja representar políticamente el Estado y cómo evalúe las transacciones entre «eficiencia» y equidad son factores que afectan al sistema de financiamiento de la educación superior, y a quienes consiguen los mayores beneficios del gasto estatal.

Los subsidios diferenciados a estudiantes de distintas clases sociales que asisten a la educación superior se tornan más y más importantes para la equidad a medida que una fracción mayor de jóvenes tiene acceso al sistema de educación superior. Las instituciones de educación superior siempre han sido diferenciadas con algunas instituciones de elite recurriendo a estudiantes de clase social más alta, en promedio, que las instituciones «masivas». Las instituciones de elite gastan mucho más por estudiante (invierten más en ellos) que las instituciones masivas del seg-

mento más bajo. En la mayoría de los países latinoamericanos, el Estado subsidia a los estudiantes de clase más alta, de mejor rendimiento académico en la educación superior, más que a los estudiantes de clase media baja, debido a la tuición relativamente baja que se paga en todas las instituciones públicas, y debido a la tendencia de la mayoría de los estudiantes de clase social más alta a matricularse en instituciones altamente subsidiadas.

Históricamente ha sido esta la situación, pero puede que las cosas estén cambiando y es posible que para peor. Estamos observando una tendencia, mundial, a que los Estados aumenten el gasto público en instituciones de elite para crear o mantener universidades «de clase mundial», manteniendo o incluso reduciendo el gasto por estudiante en instituciones «masivas» de educación superior cuyo papel principal es absorber la creciente demanda por educación superior y mantener la «legitimidad» del Estado. Así, incluso en China, donde todos los estudiantes pagan tuición en las universidades, el gasto por estudiante en relación con los pagos por tuición es mucho más alto en la Universidad de Pekín, altamente subsidiada y de alto costo, que en instituciones de segundo nivel que dependen en gran medida del pago de la tuición para financiar su presupuesto. Lo mismo ocurre en India, donde el 92% de los estudiantes de ingeniería y de técnicas computacionales asiste a *colleges* privados que tienen un costo relativamente bajo y dependen por completo de los pagos de la tuición; las instituciones públicas, más de elite, en cambio, como el Instituto Indio de Tecnología, tienen un costo por estudiante cuatro veces superior y cobran una tuición relativamente baja. De este modo, la recompensa privada a estudiantes que asisten a instituciones públicas subsidiadas es más alta, automáticamente, aunque tengan una capacidad y una motivación semejantes, porque en ellos se invierte relativamente más y pagan una fracción mucho menor del costo.

Los mayores subsidios para estudiantes de clase social más alta (y más «capaces») que asisten a instituciones de elite, ¿son una buena estrategia para promover el crecimiento económico aunque esto promueva mayor desigualdad? La respuesta depende en gran medida de si existen «externalidades» significativas que estén asociadas con el trabajo que harán estos estudiantes más «capaces» cuando se titulen en sus instituciones de elite, y con el trabajo que harán los estudiantes que asisten a instituciones «masivas». Puedo pensar muchos casos en que tendría más sentido que el Estado aumentara la inversión pública en, digamos, estudiantes que estudian en instituciones «masivas» para convertirse en ingenieros, profesores primarios o profesores universitarios, en lugar de subsidiar abundantemente a estudiantes de universidades de elite que serán economistas. Una de las razones del éxito de Estados Unidos en innovaciones tecnológicas ha sido, no solo los ingenieros y técnicos computacionales entrenados en los MIT o Stanford, sino también los muchos y bien entrenados ingenieros en la estatal San José y en el Politécnico de California, instituciones de alta calidad del segmento secundario que han sido, hasta ahora, bien financiadas por el Estado para «producir masivamente» profesionales de alta calidad destinados al desarrollo de tecnología punta en California. El peligro de la estrategia de universidades «de clase mundial» es que puede reducir la calidad del entrenamiento entre el 80-90% de los estudiantes que asisten a instituciones que no son de elite, lo que tiene un correspondiente impacto negativo en la contribución de la educación superior al desarrollo económico.

2.1.6 Resumiendo

Los economistas y políticos están convencidos de que la cantidad y calidad de la educación de la fuerza de trabajo contribuye a una mayor productividad laboral. Aunque la evi-

dencia es discutible y diversa, también parecen creer que la educación es un factor decisivo en el crecimiento económico de una nación, y que parte considerable de su papel en el crecimiento económico se debe a la mayor productividad laboral y a las externalidades asociadas con una población educada.

En la mayoría de los países latinoamericanos, la educación superior es hoy el nivel de educación que más preocupa en la ecuación productividad y crecimiento, aunque solo sea porque una proporción rápidamente creciente de jóvenes latinoamericanos completa la educación secundaria y ahora asiste a instituciones de educación terciaria. Si la cantidad y la calidad de la educación superior contribuyen al crecimiento económico, cómo el Estado financie a los estudiantes de educación terciaria e invierta en ellos puede diferenciar el papel que tal inversión desempeña en el bienestar de la nación. Es importante observar que hay una gran variación entre los países latinoamericanos en cómo los Estados financian la educación superior, con algunos, como Chile, que emplean una combinación de financiamiento público, participación en el costo, préstamos y becas a estudiantes, y universidades decididamente privadas; y otros, como Argentina, que se apoyan mayoritariamente en el financiamiento público tradicional; y otros, como Brasil y México, que entregan subsidios directos a quienes asisten a instituciones públicas y básicamente nada a los que asisten a instituciones privadas.

He sostenido aquí que la capacidad promedio, según miden los test internacionales, de los estudiantes que hoy asisten a las instituciones latinoamericanas de educación superior, es aproximadamente igual al rendimiento académico promedio de los europeos de 15 años que realizaron el test PISA. Esto indica dos cosas: primera, a medida que la educación terciaria latinoamericana se expande desde el actual 20-30% del grupo etario, caerá la preparación académica promedio de los estudiantes que asisten a educación superior,

a menos que mejore el sistema de educación primaria y secundaria. Y segunda, aunque el rendimiento académico de los actuales estudiantes terciarios de América Latina no es estelar, debido fundamentalmente a la pobre preparación que reciben en los niveles anteriores de escolaridad, es lo bastante alto como para que la calidad de su sistema de educación superior no se pueda identificar claramente según el rendimiento más alto o más bajo de los estudiantes en el sistema.

Así pues, tenemos que atender a otras tres posibles mediciones de la calidad de la educación superior para evaluar cuán «buena» es la educación superior de América Latina en este momento. La primera medición es cuánto gasta América Latina por estudiante terciario. Mostramos que, con la excepción de Chile, México y posiblemente Brasil (por cierto en términos de cuanto más gasta el Estado en estudiantes de universidades públicas), América Latina gasta pocos recursos en sus estudiantes de educación superior, incluso cuando a esto se agrega el financiamiento privado. Como he hecho una comparación con tres países europeos que no son los que más gastan en educación terciaria, y la hicimos corrigiendo el dólar por su poder de compra, los resultados son categóricos. Es difícil imaginar que el estudiante promedio de educación superior en América Latina esté recibiendo un entrenamiento de alta calidad con tan escasos recursos disponibles para pagar a profesores y otros ítems.

La segunda medición es el nivel de financiamiento de la investigación y desarrollo disponible para universidades latinoamericanas. Y una vez más, una comparación con tres países europeos no conocidos por su alto nivel de gasto en investigación y desarrollo indica que las universidades latinoamericanas cuentan con muy pocos recursos cuando se trata de investigación y desarrollo. La investigación está estrechamente relacionada con la calidad del entrenamiento que han recibido incluso los estudiantes universitarios, pues signifi-

ca que estos reciben una enseñanza por parte de profesores que quieren y son capaces de ser investigadores tanto como profesores. Entonces, estos resultados señalan un nivel relativamente bajo de la calidad de la educación superior del estudiante latinoamericano promedio. Los recursos para investigación se distribuyen de manera muy desigual, y es probable que los estudiantes de algunas universidades latinoamericanas estén bien entrenados. Sin embargo, la calidad de la educación, medida por el financiamiento de la investigación y desarrollo, no puede penetrar mucho en el sistema cuando globalmente hay tan poco recurso disponible.

Es más difícil desarrollar la tercera medición utilizando los datos disponibles, porque se refiere a la eficiencia y equidad del sistema de financiamiento, lo que requiere estimar la recompensa por distintos programas de estudio y la clase social de los estudiantes que estudian en esos campos y en varios «niveles» del sistema. Actualmente estamos intentando este tipo de estudio en los países BRIC –Brasil, China, India y Rusia–, y el modelo de este estudio se muestra en la figura 2.6 (véase anexo). Dados los retornos privados y sociales por la inversión en diferentes programas de estudio y tipos de institución de educación superior, ¿qué combinación de financiamiento público y participación en los costos producirá la combinación correcta de inversión privada y pública que maximice las ganancias de productividad y también garantice el acceso a los estudiantes meritorios sin considerar su capacidad de pago? La figura 2.6 propone un conjunto posible de criterios para un esquema de financiamiento público con participación en los costos. Aquellos programas con alta tasa social y baja tasa privada de retorno podrían financiarse con una combinación de becas y financiamiento público directo, y el Estado podría financiar los programas con altas externalidades privadas y bajas externalidades sociales, empleando una sustancial participación privada en los costos

y préstamos a los estudiantes a fin de asegurar que quienes no cuentan con los recursos para ingresar en esos programas con alta recompensa no se vean impedidos de hacerlo.

Desgraciadamente, la discusión en torno a estos asuntos es casi enteramente política. En lugar de producir un sistema eficiente y justo de financiamiento para la educación superior, prevalecen las condiciones históricas, y el Estado suele acabar subsidiando los retornos privados a jóvenes de familias pudientes, no obtiene el mayor retorno por la inversión en educación y contribuye a aumentar la creciente desigualdad de ingresos.

He planteado el problema siguiente: aunque siempre ha existido la actual diferenciación en el sistema de educación superior entre instituciones de elite e instituciones de segundo rango, existe el peligro de que los Estados, en todo el mundo, pero especialmente en países en desarrollo con escasez de recursos, se estén enfocando en invertir en universidades de elite «de clase mundial» a expensas de una mejoría de sus instituciones masivas de educación superior. Esta «pauperización» estatal de la gran mayoría de instituciones, incluso cuando el Estado las empuja a absorber cantidades crecientes de estudiantes (que posiblemente acuden a ellas con niveles aún más bajos de preparación académica), puede llevar a una rápida decadencia de la recompensa por inversión en educación superior, a una caída de las tasas de titulación y a una creciente desigualdad de resultados para los titulados de la educación superior.

Hacer las cosas bien requiere de buenas políticas por parte del Estado. Algunos analistas afirman que la simple privatización del sistema de educación superior o la mera promoción de una competencia creciente entre universidades mejorará la calidad sin que haga falta aumentar los recursos. Sin embargo, este no puede ser el caso en vista de la necesaria combinación de objetivos de eficiencia y equidad y del papel ya principal que desempeña el Estado (las condiciones iniciales) en la

totalidad del sistema de educación. Incluso si el Estado se convirtiera sobre todo en un financista (no en un gestor) del sistema de educación superior (incluida la investigación), la manera en que ocurra el financiamiento estatal puede establecer una diferencia considerable en la recompensa global por la educación superior y, aún con mayor claridad, en cómo se distribuyen los beneficios de la educación superior. También puede establecer una diferencia importante en la posibilidad de que mejore la calidad de la educación superior, y en cómo esta mejoría se distribuye por los distintos niveles del sistema de educación superior.

Referencias bibliográficas

- Altbach, P. Reisberg y Rumbley, L. (2009). *Trends in Global Higher Education: Tracking an Academic Revolution*. Chestnut Hill, MA: Boston College Center for International Higher Education.
- Banco Mundial, Task Force on Higher Education and Society (2000). *Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Bennell, P. (1996). «Rates of return to education: Does the conventional pattern prevail in Sub-Saharan Africa?». *World Development*, vol. 24, I: 183-199.
- Barro, R. J. (1990). «Government spending in a simple model of endogenous growth». *Journal of Political Economy*, 98 (5): S103-S125.
- Barro, R. J. y Lee, J. W. (1994). «Sources of economic growth». *Carnegie Rochester Conference Series on Public Policy*, 40: 1-46.
- Benhabib, J. y Spiegel, M. (1994). «The role of human capital in economic development: evidence for aggregate cross-country data». *Journal of Monetary Economics*, 34: 143-173.
- (1993). *Universities, Economic Development, and Information Systems*. Washington, D.C.: World Bank.

- Carnoy, M. (1995a). «Rates of return to education». En Carnoy, M. (ed.), *The International Encyclopaedia of the Economics of Education*. Oxford, Reino Unido, Pergamon.
- Carnoy, M., Beteille, T., Brodziak, I., Loyalka, P. y Luschei, T. (2009). *Do Countries Paying Teachers Higher Relative Salaries Have Higher Student Mathematics Achievement?* Amsterdam: IEA.
- Castells, M. et al. (1993). *Improving higher Education in Developing Countries*. Washington D.C.: World Bank.
- Castells, M. (1997). *The Power of Identity*. Vol. 2: *The Information Age: Economy, Society, and Culture*. Londres: Blackwell.
- Clark, Burton R. (1983). *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-national Perspective*. University of California Press.
- Easterly, W. (2001). *The Elusive Quest for Growth*. Cambridge, Ma: MIT Press.
- Hanushek, E.A. y Kimko, D.D. (2000). «Schooling, labour force quality, and the growth of nations». *American Economic Review*, 90 (5): 1184-1208.
- Hanushek, E.A. y Wößmann, L. (2006). «The role of school improvement in economic development». Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research, documento de trabajo n.º 12832.
- Islam, N. (1995). «Growth empirics: a panel data approach». *Quarterly Journal of Economics*, 110: 1127-1170.
- Kyriacou, G. (1991). *Level and growth effects of human capital*. Documento de trabajo, 91-26, C.V. Starr Center.
- Krueger, A.B. y Lindahl, M. (2001). «Education for growth: Why and for whom?». *Journal of Economic Literature*, 29 (4): 1101-1136.
- Lucas, R. (1998). «On the mechanics of economic development». *Journal of Monetary Economics*, 22 (1): 3-42.
- Marginson, S. y Ordorika, I. (2009). *Global hegemony in higher education and research*. Nueva York: Social Science Research Council.
- (2007). *Education at a Glance*, París: OECD.
- (2008). *Education at a Glance*, París: OECD.
- (2008a). *Higher Education to 2030*, vol. 1: *Demography*. París: OECD.
- (2009). *Main Science and Technology Indicators*. París: OECD.
- Pritchett, L. (1996). *Where has all the education gone?* Washington, D.C. Documento del Banco Mundial, n.º 1.581.
- Psacharopoulos, G. (1993). *Returns to investment in education: a global update*. World Bank Policy Research Working Paper, n.º 1.067.
- Romer, P. (1990). «Endogenous technological change», *Journal of Political Economy*, 98 (5): S71-S102.

Anexo 1: tablas y gráficos

Tabla 2.1 América Latina: Tasas de matrícula secundaria y terciaria, por país, 1980-2007 (porcentaje)

País	1980	1991	1999	2001	2003	2005	2007
<i>Argentina</i>							
Matrícula secundaria	56,2	73,6	85,5	88,9	87,6	85,6	
Matrícula terciaria		38,6	48,8	57,9	64,4	64,6	
<i>Brasil</i>							
Matrícula secundaria	47,2	61,0	99,1	106,6	102,0	105,6	100,0
Matrícula terciaria			14,4	17,8	22,3	25,5	30,0
<i>Bolivia</i>							
Matrícula secundaria	40,6	44,0	77,5	82,3	88,5	82,5	81,8
Matrícula terciaria			32,9	37,9	40,6	38,3	38,3
<i>Chile</i>							
Matrícula secundaria	51,4	72,6	79,5	85,6	87,8	90,8	90,6
Matrícula terciaria		21,3	37,6	41,0	43,2	47,8	52,1
<i>Colombia</i>							
Matrícula secundaria	39,2	52,7	72,8	67,2	73,9	82,5	89,1
Matrícula terciaria		14,8	22,9	24,8	24,6	30,0	33,0
<i>Costa Rica</i>							
Matrícula secundaria	46,0	44,6	57,1	65,2	69,8	79,2	87,5
Matrícula terciaria		27,9	16,0	20,1	19,0	25,3	
<i>Guatemala</i>							
Matrícula secundaria	18,5	23,2	33,4	40,4	46,3	51,1	55,6
Matrícula terciaria				9,5	9,5	8,7	17,7
<i>México</i>							
Matrícula secundaria	44,4	53,6	70,4	75,2	81,2	83,4	87,4
Matrícula terciaria		14,7	18,2	20,5	22,8	24,7	26,3
<i>Ecuador</i>							
Matrícula secundaria	50,2	55,3	56,5	58,0	59,9	64,6	69,6
Matrícula terciaria		20,0					35,3
<i>Paraguay</i>							
Matrícula secundaria	26,5	31,0	57,8	65,2	65,3	66,5	
Matrícula terciaria			13,0	17,6	24,7	25,5	
<i>Perú</i>							
Matrícula secundaria	58,8	66,8	82,1	87,8	90,4	92,2	97,6
Matrícula terciaria		31,8		31,2	31,2	33,2	

La Educación en la Sociedad de la Información y del Conocimiento

Uruguay

Matrícula secundaria	61,5	84,0	91,6	101,9	109,2	101,3	92,0
Matrícula terciaria		30,1	34,0			46,3	64,3

Venezuela

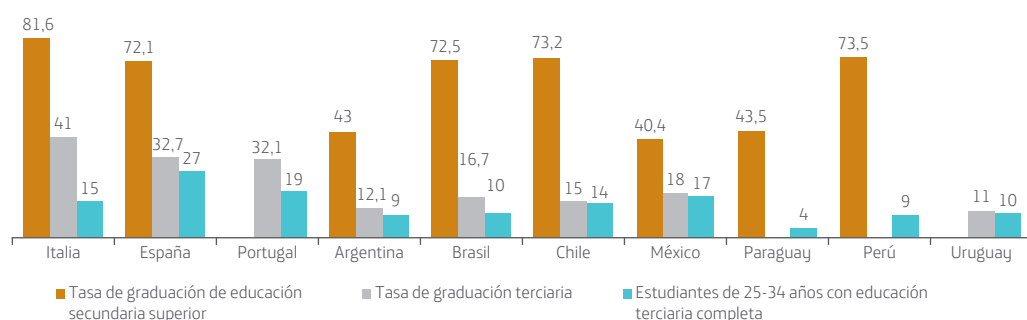
Matrícula secundaria	53,5	53,4	56,2	63,5	69,3	74,4	79,4
Matrícula terciaria			28,4		39,3		78,1

América Latina y El Caribe

Matrícula secundaria		57	80	85	86	89	88
Matrícula terciaria			22	24	27	31	35

Fuente: Banco Mundial (sin fecha). World Bank Indicators.

Figura 2.1 América Latina y Europa del sur: Tasas de titulación como porcentaje de grupo etario y la proporción de personas de 25-34 años con educación terciaria completa (educación superior de tipo A), por país, 2005-2006



Fuente: OECD, 2008a, Tabla 2.8; Unesco Instituto de Estadística.

Figura 2.2 América Latina: Gasto público por todos los estudiantes de educación superior, por país, 1998-2008 (en dólares ajustados por poder de compra)

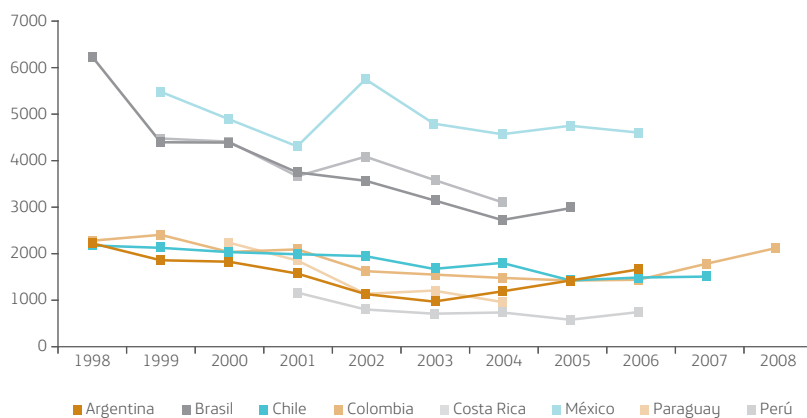
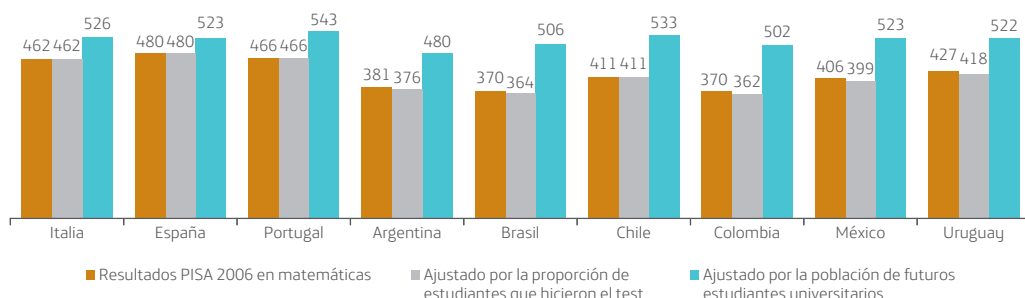
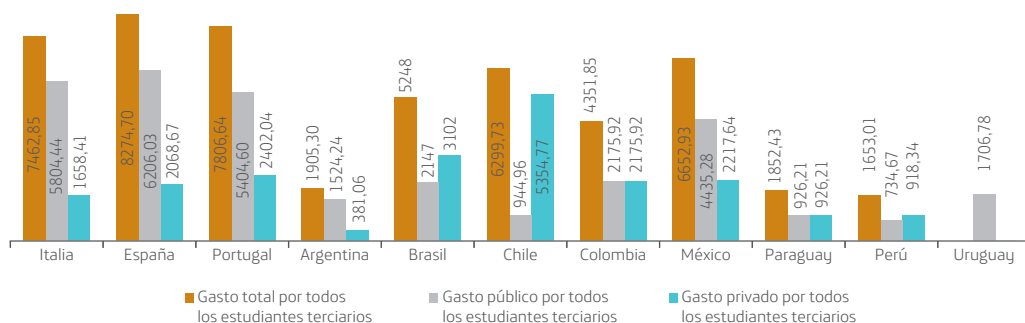


Figura 2.3 América Latina y Europa del sur: Resultados en matemáticas PISA 2006, ajustados por la proporción de estudiantes en escuela y proyectados a la población de estudiantes universitarios



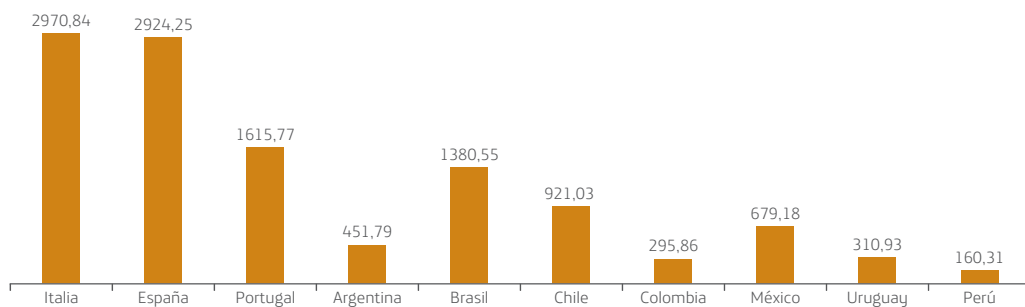
OECD, PISA, 2007.

Figura 2.4 América Latina y Europa del sur: Gasto total, público y privado por todos los estudiantes terciarios, por país, 2006-2007 (dólares, 2005, ajustados por poder de compra)



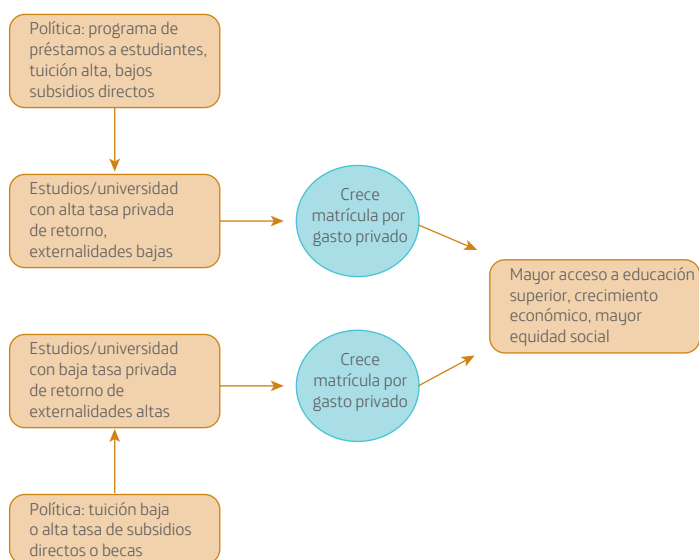
Fuente: Unesco, Instituto de Estadística.

Figura 2.5 América Latina y Europa del sur: Gasto en investigación y desarrollo en universidades por estudiante en educación terciaria, por país, 2004-2008 (dólar ajustado por poder de compra)



Fuente: OECD, 2009, Key Figures; Unesco, Instituto de Estadística.

Figura 2.6 Políticas financieras óptimas para promover aumentos de matrícula en diversas facultades y universidades para aumentar el crecimiento económico y mantener la equidad social



3. Desarrollo, aplicación y difusión de las TIC en la educación general y educación superior

3.1 La institución universitaria en la era de la información, *por Manuel Castells*

Desde hace algún tiempo estamos experimentando el paso a la llamada era de la información. Es decir, una sociedad y una economía globalizadas en donde las tecnologías de la comunicación y la información desempeñan un papel esencial como estructura de cualquier forma de organización o actividad humana. Hoy el conocimiento y la información son, más que nunca, fuentes principales de riqueza, poder y calidad de vida en nuestros tipos de sociedades. En este contexto, la universidad además de ser la principal organización generadora de conocimiento, es el actor central de descubrimiento científico e innovación tecnológica sobre los que se basa el conjunto de procesos constitutivos de nuestras sociedades. Por consiguiente, la institución universitaria es clave para el desarrollo e innovación tecnológica, el crecimiento económico, formación de profesionales y trabajadores que son fundamentales en la economía de la información.

También la universidad es el factor clave en la movilidad social y en la igualación de oportunidades. Podemos decir que hay tres aspectos que concurren en la institución universitaria: es fuerza productiva y de crecimiento económico, elemento formador de la fuerza de trabajo, y motor para la igualación de oportunidades en la sociedad.

La universidad es también una institución frecuentemente burocrática y corporativa no adaptada a la nueva sociedad y su nuevo entorno tecnológico. Está encasillada en sus privilegios profesionales y no brinda respuestas a las demandas de la sociedad, a los intereses de los estudiantes y se empeña en servir, primero, a los profesores, y lo que queda es para los demás. Esto lo dice alguien que siempre ha sido y será un universitario.

Sin una renovación interna, la universidad irá siendo dismantelada por el mercado y por las «pirañas» de la enseñanza que abundan, especialmente, en América Latina. Porque, si no la renovamos, perderá la legitimidad para que el Estado la defienda en nombre de los ciudadanos.

Para una mejor caracterización del sistema universitario conviene hacer un breve histórico y apreciar así su especificidad en la era de la información. El desarrollo de las funciones de la universidad corresponde a lo que yo llamaría la «larga marcha de la teología a la tecnología». En primer lugar, todas las universidades modernas, o sea de origen medieval, nacen fundamentalmente como instituciones de producción de valores y legitimación social. Primeramente, las universidades modernas –Bologna, Sorbone, Leuven, Salamanca, Cambridge, Oxford, Harvard y, desde luego, todas las primeras universidades latinoamericanas– son ante todo escuelas teológicas para asegurar que las personas piensen como deben hacerlo.

Como segunda función, está la selección de elites y creación de núcleos dirigentes, a lo que Martín Carnoy se refirió anteriormente. Por ejemplo, este es el caso de la Ivy League en Estados Unidos, de Oxbridge en Inglaterra, de la Grande École en Francia —que es el sistema más hipócrita del mundo, ya que todo es igual excepto que Grande École concentra el 70% de los cuadros dirigentes—, de la Unam en México —hay que ser de la Unam y especialmente abogado para estar en los altos niveles del Estado mexicano—, de la Universidad de San Pablo de donde salen todas las elites políticas y empresariales de Brasil. En Chile hay que mencionar la Universidad de Chile y la Pontificia Universidad Católica de Chile como los lugares de donde proceden las elites. Esto ocurre en todas estas sociedades.

Agregaría que, en el caso de América Latina, la formación de las elites se hace, en verdad, en las grandes universidades del mundo, especialmente en Estados Unidos e Inglaterra. En Europa podemos decir que ha existido una división de funciones, ya que quienes querían hacer carrera iban a Inglaterra, y quienes deseaban hacer la revolución iban a Francia. En el caso de las universidades que han formado a las elites de América Latina están Chicago, Stanford, Harvard, MIT (Massachusetts Institute of Technology). Podemos decir que la formación de elites en América Latina es extralatinamericana.

En tercer lugar tenemos lo que es la formación de profesionales, en particular de ingenieros, facultades de medicina y de derecho y, posteriormente, las escuelas de negocio. Estas últimas cada vez más ligadas a universidades religiosas que cuentan con algunas de las mejores escuelas de negocios. En España tenemos el caso del Instituto de Estudios Superiores de la Empresa Business School de la Universidad de Navarra (IESE), y la Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas de la Universidad Ramón Llull (ESADE), que se hallan entre las diez mejores del mundo. Curiosamente, en estas facultades ense-

ñan que no solo hay que considerar los valores bursátiles, sino también el resto de valores.

La cuarta función es la universidad como fuerza productiva directa, la universidad científica. Este es un tipo de universidad reciente en la historia. Data desde la segunda mitad del siglo XIX y la primera gran universidad científica fue Humboldt, en Berlín, donde la ciencia estaba en el centro. En Estados Unidos, la importación de este tipo de universidades se dio a partir de la Universidad John Hopkins, que fue la primera en centrarse en la ciencia más que en otras disciplinas. A partir de esta, rápidamente surgen otras universidades como el California Technology (Caltech), en California, el MIT, en la costa este. Más adelante hay que señalar las universidades llamadas *land-grant*, que son universidades públicas creadas para combinar ciencia y desarrollo tecnológico al servicio de la sociedad.

También hubo universidades, como Berkeley en California, que eran una combinación entre universidad científica aplicada al desarrollo tecnológico y universidad productora de valores imperiales. La Universidad de Berkeley fue la que marcó la idea del destino manifiesto de Estados Unidos hacia el Pacífico; no hacia Latinoamérica que era lo que decían las universidades del este. De hecho, el edificio de Ciencias Sociales en la Universidad de Berkeley se llama Barrows Hall, y el coronel Barrows era el jefe de la Guardia Nacional de California que dirigió la fuerza expedicionaria a Filipinas y que combinaba su actividad en la Guardia Nacional y el departamento de Ciencias Políticas de Berkeley.

Tiempo después se desarrolla la universidad de masas, la universidad generalista que trata de desarrollar el nivel general de educación. Por ejemplo, en la posguerra las universidades francesas, italianas, españolas, trataron de absorber masas de estudiantes. Las universidades latinoamericanas, después de la reforma de Córdoba, tuvieron como objetivo elevar el nivel de educación absorbiendo a las clases medias, es decir, a una minoría.

Un nuevo tipo de universidad que se fue desarrollando poco a poco es lo que yo llamo la universidad emprendedora. Esta es la universidad que combina el desarrollo científico y tecnológico con la creación de empresas y proyectos empresariales. Los dos modelos en este ámbito son Stanford, que ayudó a generar Silicon Valley, y el MIT, que también contribuyó a generar desarrollo innovador y tecnológico. En América Latina se han replicado este tipo de modelos. El más conocido es el Tecnológico de Monterrey, que tiene como misión no solamente desarrollar formación tecnológica, sino también transformarla en empresa de negocios. Esta universidad emprendedora tiene una derivación militar. Es decir, una parte de los proyectos de innovación se dirigían a programas militares con un alto nivel de recursos. Cuando la Unión Europea estaba intentando crear el European Institute of Innovation & Technology (EIT), algunos preguntaron si era factible crear un MIT en Europa. La respuesta del MIT fue que debían pasar dos guerras mundiales para crear otro MIT, ya que esa había sido la base para su consolidación.

El sistema universitario en su conjunto asume todas estas funciones, a la vez, que se han ido creando y acumulando a lo largo de la historia en distintas formas y en distintas combinaciones. Lo primero que hay que considerar es que cualquier sistema universitario no puede limitarse a la reproducción de las mismas funciones; tiene que ser una articulación de distintas funciones. Por esto debe existir una política educativa. Es necesario tener una geometría variable que articule las distintas funciones del sistema, no necesariamente todas en la misma universidad. Si algo destaca en el sistema de Estados Unidos —que para mí es el sistema universitario más avanzado del mundo—, es la diferenciación, distintos niveles, funciones y formas de paso entre unos niveles y otros.

¿En qué sentido la universidad en la era de la información se transforma basándose en la combinación de estas funciones que han sido históricamente producidas?

Primero, en este momento las universidades combinan, como punto clave, la producción de conocimiento y la innovación tecnológica, porque esto justifica la universidad y hace que los países y empresas se vuelquen en la universidad científica y emprendedora.

Segundo, una fuerza de trabajo que debe ser autoprogramable. Esta es la gran novedad del sistema de producción de fuerza de trabajo. Es decir, lo importante no es producir habilidades técnicas, sino la capacidad de adaptarse constantemente a los cambios tecnológicos y organizativos que se desarrollan a gran velocidad en todo el mundo. Esta es la base; por lo tanto, lo más importante no es saber mucho, sino aprender a aprender, porque lo que sabemos queda obsoleto en un corto número de años. Esto requiere enormes cambios en los procesos educativos, y muchas universidades no son capaces de aceptar esto, ya que cambiar significa perder los sistemas de poder y pequeños privilegios sobre los cuales se funda cada universidad.

En tercer lugar, un sistema universitario, en la economía social actual, requiere la capacidad para asumir el reciclaje necesario de todas las personas a lo largo de su vida profesional, y no simplemente la formación inicial y, luego, olvidarse de lo que ocurre en el mercado del trabajo o en la vida cotidiana.

Teniendo en cuenta el proceso de globalización, una universidad hoy en día nunca existe en sí misma ni en su país, siempre existe en red con un conjunto de redes globales de aprendizaje, innovación y conocimiento; por consiguiente, lo importante no es que cada universidad llegue al máximo nivel de excelencia, sino que tenga algo que le permita entrar en las redes de intercambio globales que pueda añadir valor a esa red y, por lo tanto, obtener la posibilidad de estar donde se producen los conocimientos: en el intercambio entre las redes.

Las universidades en la era de la información tienen, por consiguiente, que adaptarse a las nuevas necesidades. Entre estas cabe destacar las exigencias relacionadas con la

función de educación de valores. La educación como formación de la personalidad sigue manteniéndose. Pero ¿qué tipo de formación y qué tipo de valores? Lo esencial es ser capaces de producir personalidades flexibles y adaptables a lo largo de la vida. Los cambios culturales y sociales —por ejemplo, la crisis del patriarcado, la crisis de los valores tradicionales, el hecho de que los individuos se consideren portadores de proyectos y no simplemente reproductores de lo que existe en la sociedad— llevan a que a lo largo de nuestra vida las circunstancias personales, profesionales y políticas vayan a cambiar de manera constante. Estamos siempre sometidos a diferencias culturales, a un multiculturalismo estructural de la sociedad y del mundo global.

Todo esto requiere ser capaces de adaptarse a las distintas formas de vida. Cuando acaba el matrimonio, pasan muchas cosas, y no pasa nada ya que la vida continúa y debemos ser capaces de manejar esa transición. Cuando nos llenamos de inmigrantes, ya sean chilenos en Barcelona o peruanos en Santiago, debemos saber que para coexistir y no exterminar a los que no son como nosotros, hay que cambiar las formas de personalidad. Debe darse la idea de que la religión no es una obligación, pero no necesariamente darse la idea de que el anticlericalismo representa el progresismo. Lo que importa es el respeto y la tolerancia hacia cambios culturales profundos; y también la capacidad de poder desarrollar herramientas tecnológicas que no estaban en nuestra infancia entre aquellos que llegan a una edad más avanzada.

La capacidad de adaptación completa a las circunstancias culturales requiere de una formación que permita generar personalidades flexibles, pero no tan flexibles como para desintegrar los cambios. Flexibles no quiere decir hojas al viento, quiere decir tener anclas a partir de las cuales se pueden hacer las transiciones culturales, personales y tecnológicas. Estas anclas se llaman «valores». Por lo tanto, es esencial que en la educación universitaria

se mantenga la idea de valores. Al menos que exista una formación ética. Esto no se traduce en cursos de ética para universitarios. Quiere decir que en la práctica pedagógica, didáctica y en la organización de la universidad deben existir algunos principios básicos que se integren en la transmisión de algo como es, por ejemplo, la decencia humana.

Hay que tener en cuenta que las transformaciones personales se dan en un contexto donde hay un cambio extraordinario en el conjunto del mundo, como, por ejemplo, la feminización de la universidad. Naturalmente, con las desigualdades de género se feminiza por abajo y se supermasculiniza por arriba. Aun así hay un cambio masivo. El hecho de que la mayor parte de los estudiantes universitarios en el mundo sean hoy día mujeres está cambiando la cultura y la realidad. Hace tres años estaba impartiendo una conferencia similar a esta en la Universidad de Teherán, que estaba llena de jóvenes estudiantes, mujeres, naturalmente todas con *chador* integral. Me preguntaron si creía que su país podía cambiar de alguna manera. Mi respuesta fue que se miraran entre ellas mismas, que miraran la sala y el hecho de que el 56% de los estudiantes universitarios en Irán, hoy, son mujeres. Ustedes lo van a cambiar. Entonces todas aquellas sumisas mujeres, con sus *chador*, se pusieron en pie y comenzaron a gritar: «Sí, sí, sí».

La universidad de la era de la información se debe basar —y las más avanzadas ya lo hacen— en la interdisciplinariedad. Porque las disciplinas no son construcciones científicas, son construcciones políticas. Son tratados de paz entre distintas disciplinas tras largos períodos de guerra. Hay que crear constantemente nuevos puentes y nuevas formas para combinar las distintas disciplinas. Más aun, porque en las universidades basadas en la innovación intelectual, científica o tecnológica, las innovaciones siempre se producen en las brechas del sistema donde nadie sabe exactamente qué pasa; y por eso se puede innovar. En ese sentido, las disciplinas no dejan espacio para la in-

novación. En las ciencias sociales, yo nunca he entendido la diferencia entre sociología, antropología y ciencia política. Pero si tienen un doctorado en antropología y quieren que los contraten en ciencias políticas, verán las dificultades que encuentran. El problema podría abordarse si las políticas de la universidad llegaran a favorecer la interdisciplinariedad, las transiciones y las colaboraciones.

La ruptura de la universidad corporativa exige la evaluación sistemática de universidades y profesores, externa e interna, con consecuencias concretas, presupuestarias, de promoción y de salarios. Si queremos defender la autonomía universitaria, necesitamos que esa autonomía se base en resultados medibles y medidos con respecto a la sociedad. El atrincheramiento universitario (con grandes palabras que dicen que somos autónomos) será simplemente ir achicando y restringiendo el espacio de la universidad clásica, de la universidad tradicional y viendo cómo, poco a poco, alrededor de la universidad, se forman universidades privadas sin control, ligadas totalmente al mercado, que coexisten solo durante un tiempo, y la decadencia histórica de la universidad autónoma encerrada en su vieja gloria y en sus reflejos corporativos.

Estamos en la época en que las tecnologías de la información y comunicación son esenciales para todos, pero sobre todo para el conocimiento de la información, y eso son las universidades.

Quisiera destacar ahora dos ideas básicas. Primero, no hay universidades presenciales y universidades virtuales. Hay universidades que son puramente virtuales y universidades híbridas. Porque hoy todas las universidades tienen un enorme componente de uso de la tecnología de la información y comunicación. Los profesores pasamos mucho más tiempo interactuando entre nosotros y con los estudiantes por Internet que en relaciones presenciales. La mayor parte de la interacción es por Internet, por este medio se realiza el trabajo, se accede a documentación. Todo esto

se hace espontáneamente. No ha habido una transformación de la organización ni de la pedagogía universitaria para darnos cuenta de que estamos constantemente interactuando por la red. En Estados Unidos, algunas universidades están prohibiendo el uso de computadoras y de accesos móviles a Internet en las clases porque los profesores se encuentran intimidados. En mis clases, por ejemplo, mis alumnos me «googlean» todo el tiempo. Hay que sentirse seguro para que los alumnos no nos rebatan diciendo que la información que entregamos está obsoleta y que no tiene relación con lo que dice otro académico en otro lugar del mundo. Eso es interacción ligada a las nuevas tecnologías. Hay una enorme expansión de las universidades puramente virtuales, y esto es esencial para la función que ya señalé anteriormente sobre el reciclaje a lo largo de la vida profesional. La universidad virtual es la única forma para reenseñar, recualificar al conjunto de la sociedad. Hablábamos antes con Martín Carnoy de la necesidad absoluta de formar a los maestros. Bueno, los maestros que ya están trabajando y que tienen sus vidas familiares formadas no se pueden reciclar simplemente con un cursillo de tres semanas, una vez al año. Necesitan formación virtual, no solo los estudiantes de primaria, sino también los maestros de esos estudiantes de primaria.

Segundo, y para terminar, la calidad de la universidad depende de la calidad de sus profesores y de sus estudiantes. Por lo tanto, depende de la calidad del mismo sistema de enseñanza y de la importancia que se le dé al sistema de enseñanza, a su valorización social por parte de la misma universidad. Martín Carnoy ha mostrado cómo la valorización social de la educación en Cuba ha sido clave para la excelencia académica cubana. Yo he analizado cómo el mejor sistema de educación de Europa, incluida la educación universitaria, es el de Finlandia. Este sistema atribuye gran importancia al respeto de los maestros. La idea es que la universidad para poder mantener su

función y autonomía debe integrarse en el proceso de transformación, mejoría y valoración del sistema de educación en su conjunto.

Gracias por su atención.

3.2 Nuestras diez claves para la innovación educativa a través de las TIC

por Javier Nadal

Antes de nada, quisiera hacer unas observaciones previas. La primera, me voy a referir a la educación primaria y secundaria para completar la aproximación realizada por el profesor Castells. La segunda es que resulta muy importante saber empezar una charla, lo cual se resuelve con una buena metáfora que explique mejor los conceptos.

La mejor metáfora para lo que quiero explicar es la del quirófano, que yo escuché por primera vez al expresidente de la Comunidad de Extremadura. Dice que si trajéramos a un quirófano moderno al más eminente cirujano del siglo XIX sería incapaz de hacer la operación más elemental que podamos imaginarnos. En cambio, si trajéramos un profesor del siglo XIX a un aula actual, al minuto tomaría la tiza y se pondría a explicar. Esta diferencia de la relación con la tecnología entre estos dos sectores dice mucho de lo que, en el fondo, nos preocupa a todos. Sabemos que el mundo está cambiando, no solo por las tecnologías de la información, aunque estas sí que se encuentran en la base de esta transformación.

La educación siempre ha sido el elemento clave de socialización y, por tanto, de socialización del conocimiento hacia las nuevas generaciones. Y si la educación, que es la clave de la transmisión de los valores a las nuevas generaciones, no está imbuida de esta tecnología, tiene un problema.

Aceptado que el cambio viene, la naturaleza humana tiende a pensar que este cambio se produce como si uno se pasara por un lago apacible del sur de Chile, de las Torres del

Paine, donde están los maravillosos glaciares, y va viendo desde el catamarán como van cayendo pedazos de hielo. Es maravilloso y uno lo pasa muy bien. Sin embargo, lo que ocurre, según otra metáfora de Tony Linfiel, profesor norteamericano dedicado al impacto de las TIC en los medios de comunicación, es que el glacial se está derritiendo y lo que viene es una gran inundación que va a arrastrar todo lo existente. Y, en buena parte, eso es lo que estamos viviendo.

Voy a hacer mi presentación a partir de la experiencia de Fundación Telefónica. Hace más de diez años entendimos la importancia de este cambio en los métodos educativos y decidimos actuar en el terreno. Creamos en primer lugar un portal, que todavía existe, que fue pionero y que fue orientado a los profesores pioneros, fundamentalmente. El problema en aquel momento era que había muy poca tecnología en las escuelas, con lo cual era un trabajo casi en vacío. Sin embargo, parecía importante trabajar sobre esos profesores pioneros para cuando fuera llegando la tecnología, y preparar el terreno para que la escuela siguiese siendo quien primero incorporara la tecnología y de ahí trasladarla a los alumnos, y fuera el foco de irradiación social a través del que socializar no solo a las nuevas generaciones en las nuevas tecnologías, sino también al resto de la sociedad. Actuamos como pioneros, generamos pioneros y pensamos que ellos iban a impulsar el carro de la innovación.

La realidad es que cuando la tecnología llegó a las escuelas unos años después, el problema que vimos es que los profesores estaban desamparados ante esa tecnología, que no bastaba con aquellos pioneros, sino que había un problema que todavía no está suficientemente resuelto, que es la formación de los profesores. Por ello, nos hemos dedicado a formar profesores y a contribuir con las autoridades educativas para entender y encontrar fórmulas para mejorar esa formación. Después, hemos evolucionado hacia otras activi-

dades que nos parecían más importantes, como actuar en centros concretos.

Todo esto lo digo porque es la experiencia que ha tenido Fundación Telefónica en los últimos diez años. La tercera matización es que, aunque se llamaba «Nuestras diez claves...», la he querido corregir por «Algunas claves para la innovación educativa a través de las TIC». Es así porque en absoluto considero que tengamos el conocimiento para saber ni las diez, ni las ocho, ni las treinta y cinco claves. Lo que sí puedo decir es que, de nuestra experiencia, sí he podido extraer diez enseñanzas que me parecen relevantes.

Diez claves para la innovación educativa a través de las TIC:

1. Tenemos que aceptar que hay un nuevo paradigma en la educación en el que el profesor ya no es el único depositario del conocimiento y el alumno no es el receptor pasivo de ese mensaje. En cambio, el conocimiento se construye entre profesores y alumnos, se construye socialmente y más allá de profesores y alumnos pero, al menos, entre ellos. Los alumnos son constructores activos, descubridores de la realidad, creadores de su propio conocimiento. El aprendizaje es dialógico e individual, y no repetitivo como antes. Por tanto, coincidiendo con algunas de las observaciones que ha hecho el profesor Castells, el sistema educativo tiene que preparar alumnos que sean más autónomos en un entorno colaborativo, competitivo y flexible. La escuela aún no entiende este nuevo paradigma y continúa con el viejo. Este nuevo paradigma no se debe necesariamente a la tecnología. Es verdad que se debe al cambio tecnológico, pero podría no haber tecnología nueva en la escuela y se podría llegar a él. Se puede alcanzar el cambio si se tiene claro el camino, es decir, si se tiene claro que

queremos alumnos más autónomos en un entorno colaborativo, competitivo y flexible. No hace falta tener ordenadores para que eso sea así.

2. La segunda clave también es evidente si se observa lo que está pasando. La tecnología sola no hace nada, es más, incluso diría que la tecnología sola puede ser contraproducente. En este sentido, la Universitat Oberta de Catalunya, a petición de Fundación Telefónica, realizó hace ya tres años un análisis del uso de Internet y las nuevas tecnologías en la escuela en España con una muestra amplísima, con más de ochocientos centros y dieciocho mil escuelas; es decir, una muestra muy representativa del sector educativo en España desde todos los puntos de vista.

Las conclusiones que se obtuvieron de este estudio es que hay bastante tecnología, y desde entonces hay mucha más. También que los alumnos y los profesores son mejores usuarios que la media del país; en cambio, los usos que se hacen de la tecnología no son mejores que los que realiza la mayoría, como veremos ahora.

Estos datos muestran el equipamiento de los domicilios en España hace dos años aproximadamente. Un 66% de los hogares españoles tenía ordenador, un 54% tenía acceso a Internet en aquel momento y un 35% tenía portátil. En cambio, en los hogares que tenían hijos de 6 a 9 años, esas cifras pasaban a ser un 95% de hogares con ordenador, un 71% con acceso Internet y un 53% tenía portátil. Y si pensamos en los hogares con hijos de 10 a 18, que están en una edad ya más avanzada en la formación, el 97% tenía ordenador, el 82% tenía Internet y 57% tenía portátil. Lo que quiere decir es que las familias se preocupan de que los hijos estén incorporados a las nuevas tecnologías y los hijos son bue-

nos usuarios, están acostumbrados a las nuevas tecnologías y son nativos digitales. Es interesante comprobar que la brecha digital no la salvan las políticas de los gobiernos, sino la natalidad y tener hijos en edad escolar.

El uso de las nuevas tecnologías por los profesores es similar. En sus domicilios casi todos tienen tecnologías, tienen Internet y los usan. En cambio, cuando se ve el uso profesional que los profesores hacen de Internet resulta que la mayor parte es como apoyo a explicaciones orales, a formación, a preparar sus clases o apoyo a las conversaciones con los alumnos; es decir, son usos convencionales. Es un apoyo a lo que siempre se ha hecho, pero con nuevas tecnologías. Sin embargo, cuando uno observa lo que tiene que ver con aplicaciones metodológicas modernas ve que solo las emplea un porcentaje del 18, 19 o 20 % de los profesores, 25 en algunos casos que son los más avanzados. Es decir, hay tecnología pero se usa, en general (afortunadamente hay un 25 % que no), para los viejos usos.

En el caso de los alumnos es igual. Cuando vemos el uso de la tecnología en clase, normalmente es para hacer las mismas cosas que se hacían antes. En muy pocos casos se trabaja cooperativamente y en muy pocos casos se hacen nuevas actividades que tendrían que ver con ese nuevo paradigma. Está muy claro que, aún teniendo tecnología, el nuevo paradigma no ha entrado en el conjunto de la actividad.

Hay también otro trabajo que solo voy a citar un poco porque está en curso. Es el *Conference Board* donde personas muy cualificadas, como el profesor Bart van Ark, están analizando cuantitativamente cómo las nuevas tecnologías afectan a la productividad de los países. Desde Fundación Telefónica les hemos pedido

que analizaran algunas actividades sociales como la educación. Para ello están usando una base estadística muy fuerte, relacionando la composición de datos de uso y equipamiento de tecnologías en muchos países del mundo comparándolas con otros estudios como el PISA, y alguno más de este tipo que se elaboran sobre todo en Estados Unidos y en otros países, y que permiten correlacionar muchos aspectos con una base de datos muy potente. Los resultados son aparentemente muy robustos y en algunos casos un poco sorprendentes a primera vista.

Han comparado los resultados PISA sobre los países con mejores resultados en matemáticas o en lectura con determinados equipamientos, con el equipamiento y uso de TIC en casa y en la escuela. Aparentemente las TIC tienen muy poca influencia directa en los resultados de matemáticas o de lectura que aparecen en el estudio PISA y otros similares. Digo aparentemente porque también se hace un análisis indirecto a través de la actitud y la predisposición, las cuales mejoran con el uso de las TIC y esta actitud sí que tiene correlación positiva con los resultados. Por tanto, sí que hay una medida indirecta.

No obstante, ocurre lo mismo que cuando se comenzaron a hacer los primeros estudios sobre productividad. Durante muchos años, el residuo de Solow apuntaba que la tecnología no mejoraba los resultados de producción. Y no dio resultados hasta que verdaderamente cambió la estructura, la organización y la mentalidad. Y ahora estamos en esta misma fase. Por tanto, hay que predisponerse y que estos estudios no nos lleven a la desesperación. No tenemos que dejar la tecnología, sino seguir con ella y cambiemos lo que hay que cambiar, que son las estructuras.

3. La tercera clave, a la que nos lleva lo anterior, es la necesidad de formación del profesorado. Conocemos la experiencia de la angustia de los profesores al encontrarse solos en una clase en la que los alumnos manejan con soltura los ordenadores y ellos tienen una dificultad grande y tienen miedo de perder la autoridad. Esta experiencia nos dice que es muy importante acompañar a los profesores, pero no solo darles cursos. Como decía el profesor Manuel Castells, tenemos que acompañarles no solo vía *e-learning*, a distancia, sino que es importante un acompañamiento interno. No únicamente por el manejo tecnológico, sino por el uso pedagógico, es importante que haya una atención casi permanente en el centro.

Ya en la legislación española sobre las competencias que deben tener los profesores se incluye la competencia en nuevas tecnologías. Se acepta legalmente, el sistema lo acepta como una necesidad. Sin embargo, cuando estudiamos cómo se autoperceben los profesores en el uso de las tecnologías, vemos que saben hacer muchas cosas porque han ido aprendiendo en su casa ya que son buenos usuarios de Internet. No obstante, cuando hablamos de cuestiones tan elementales para la educación como crear un *blog*, solo un 26% sabe crear uno. Tenemos ya definido que hace falta tener esa competencia, pero esa competencia está lejos de ser asumida por los profesores. Nosotros vemos que ahí hay una necesidad evidente que es urgente, sobre todo cuando entra la tecnología de manera masiva. El profesor acompañado puede atender estas posibilidades aunque no tenga la competencia totalmente desarrollada.

4. Esta clave es más técnica. Entre las competencias que deben tener los profesos-

res no basta con que sepan mucho de su asignatura, sino que también tienen que saber mucho de pedagogía y sus nuevos métodos, y tienen que saber de tecnología. Necesitamos profesores formados en la intersección entre esas tres materias. Tienen que ser muy flexibles y, si me apuran, lo de menos es el conocimiento disciplinario, que lo pueden cambiar fácilmente. Sin embargo, la metodología y algo de tecnología son esenciales porque los alumnos son nativos digitales.

5. La evaluación en dos sentidos. A lo mejor esos análisis de PISA tienen que ver con estos. Muchas veces se incluye la tecnología, se maneja, incluso se hacen trabajos colaborativos con la tecnología, pero llega el examen en que hay que calificar, por ejemplo, para el acceso a la Universidad, y es en un aula, varias horas escribiendo, con un papel en el que se plantean unas preguntas. Si la evaluación es esta, el alumno inteligente dice: "No me hagas perder el tiempo ahora con trabajos colaborativos que dentro de un mes me examino del acceso a la Universidad y va a caer esto o esto porque siempre cae" y lo que hace es estudiar lo necesario porque es como le van a evaluar. Tan importante como la evaluación de los alumnos es la evaluación de los profesores sobre sus competencias en la intersección de las tres cuestiones de las que hemos hablado antes.

6. El proyecto del centro me parece una clave muy importante. En el entorno de la educación pública, la formación de profesores ha sido al estilo de la sociedad industrial en la que todos los profesores son intercambiables unos con otros y, por tanto, cualquiera puede irse de un centro y ser sustituido por otro. Eso hace que la carrera personal de cada

profesor predomine sobre cualquier otro interés, ya que para el centro es lo mismo. Si este profesor tiene todo el derecho, ha acumulado sus puntos y quiere irse a otra escuela que esté más en el centro de la ciudad o irse a otra ciudad que sea más próxima a donde ha nacido no importa, porque llegará otro profesor que le sustituya, que sea una pieza prácticamente igual que el anterior.

Sin embargo, eso hoy no es así. La experiencia que tenemos cuando nos aproximamos a los centros es que la heterogeneidad de los profesores es un problema muy grave. Unos están más motivados, unos saben más que otros del uso de la tecnología, etcétera. La posibilidad de tener equipos homogéneos es muy importante. No digo que todos sepan mucho, es mejor que todos sepan un poquito a que unos sepan mucho y no comuniquen a los demás o que otros sean reacios a la tecnología. Por tanto, la homogeneidad es muy importante. El proyecto de centro es muy importante. Y el liderazgo del director es también muy importante.

En general, la escuela pública española no potencia el proyecto del centro ni el liderazgo. Creo que sería bueno encontrar una manera de calificar la ocupación de los puestos por proyectos de centro. Sé que se dice muy pronto y que es muy difícil, pero creo que es uno de los aspectos clave.

En España, con la aplicación de PISA se han hecho comparaciones entre comunidades autónomas entre las cuales hay diferencias. Las diferencias no están claras, ya que no están relacionadas ni con el PIB de las comunidades autónomas, ni con el gasto por alumno, ni están relacionadas con casi nada. Por eso me produjo una gran satisfacción hace una semana encontrar en la prensa un resumen de un estudio que ha hecho el Ministerio. Han

hecho un análisis y la conclusión a la que llegan es que la diferencia está en los centros. Me alegró mucho ver que su conclusión coincidía con nuestra experiencia. Es decir, hay lugares donde hay muchos centros singulares que han ido bien y eso ha subido la media si la comunidad es pequeña. Al final no hay que verlo por comunidades autónomas sino por centros, ya que son estos la clave del cambio.

7. La innovación disruptiva aplicada a la educación. La pongo con interrogación porque creo que es importante generar centros que son innovadores donde aplican cosas que parecen un poco extravagantes o diferentes. No hay que exagerar pero sí potenciar la observación y sacar conclusiones.

Digo que no hay que exagerar porque, por ejemplo, el Gobierno holandés ha llevado a cabo una acción muy decidida en línea con este nuevo paradigma y hay casos, como el Instituto Amadeus, donde se ha optado por cambiar la relación entre profesores y alumnos mediante la desaparición de las clases. Se trata de algo parecido al Método Fontan en Colombia, en el que el alumno es más autónomo, negocia con los profesores sus conocimientos e Internet es un elemento clave.

Aparentemente, el caso de Holanda parece el modelo ideal de acuerdo con el nuevo paradigma. Sin embargo, cuando han estudiado los resultados después de unos años de experiencia se han encontrado que en lenguas extranjeras tienen mejor resultado los del Instituto Amadeus respecto a la media de Holanda, pero en cambio, en lengua propia, economía y matemáticas los resultados son un poquito peores. Es decir, que no hay una diferencia muy notable y en algunos casos es negativa. Entonces, lo que hay que hacer es ajustar la experiencia. Pero,

evidentemente, lo importante es tener una actitud innovadora en la generación de proyectos novedosos y ser capaces de rectificarlos.

8. En esta clave estamos ahora trabajando.

Es la importancia del trabajo en red. Hemos actuado sobre centros concretos para mejorar la educación, pero ahora vemos que lo que da muy buenos resultados es que un centro pionero trabaje en red con otros centros. No me voy a entretener en esto pero creo que es una clave fundamental.

9. Los proyectos en red pueden ayudar a

reducir la brecha social y la brecha digital. Esta es una experiencia que con mucho orgullo tengo que contar porque creo que es esclarecedora. Fundación Telefónica lleva a cabo en América Latina el proyecto Proniño, que consiste en contribuir a la erradicación del trabajo infantil y escolarizar niños. Es un trabajo que llevamos adelante con más de ciento setenta mil niños escolarizados y estamos avanzando en todos los países. Los niños se escolarizan en centros escolares próximos a sus domicilios, que normalmente son precarios. Por tanto, si los centros escolares donde se los escolariza son precarios, nos parecía importante actuar en ellos y actualmente hemos instalado ordenadores y todo el material didáctico necesario en doscientos setenta y cinco de estos cuatro mil centros de América Latina.

Pero como la tecnología no es suficiente, le hemos añadido el trabajo en red. Un equipo de pedagogos dinamiza y hace que los profesores de estos centros precarios se comuniquen en red entre sí, aprendan en red e intercambien experiencias en red entre los trece países de América Latina donde tenemos el proyecto. Desde que empezamos hace tres

años el avance en la formación de los profesores ha sido espectacular, aunque nos queda medir si este avance va a tener repercusiones en la capacidad y formación de los niños, pero lo vamos a analizar en los próximos años.

Por tanto, no hay que esperar a que las nuevas tecnologías entren en las escuelas de los sectores más ricos para que luego lleguen a otros segmentos. Se puede actuar en otro entorno y saltar la brecha social porque los resultados son espectaculares y muy positivos.

10. No hay que quedarse parados y hay que actuar.

3.3 Comentarios a las presentaciones de Manuel Castells y Javier Nadal

por Fernando Calderón

3.3.1 La universidad red en las sociedades latinoamericanas. Algunas reflexiones sobre las tesis de Manuel Castells

Las universidades en las sociedades modernas han desempeñado un rol importante, tanto en la reproducción del orden social, como también en el cambio. Sin embargo, en la era de la información y de la sociedad del conocimiento, como bien argumenta Manuel Castells, la universidad se reconvierte en un actor estratégico global y crucial para el desarrollo de las sociedades. Se trata de un actor decisivo en las fuerzas productivas de una sociedad, en la competitividad, en la formación de los recursos humanos, en la expansión de oportunidades y en la producción de valores y subjetividades de una renovada modernidad.

La gran cuestión radica no solamente en las demandas de la sociedad y la economía

de una universidad permanentemente innovadora, sino en los límites que le imprimen sus estructuras burocráticas y corporativas. Probablemente, si no se logra una articulación en el nuevo orden institucional universitario, en función de las necesidades de la investigación científica y tecnológica en la actual era de la información, no solo terminarán perdiendo las mismas universidades, sino también las sociedades y sus economías. El asunto es aún más complicado y grave en los casos de las universidades latinoamericanas donde el divorcio, con algunas excepciones, entre universidad y tecnoeconomía de la información es mayor. Todo esto replantea la cuestión del cambio de la sociedad de la información bajo nuevos parámetros, como también las formas de articulación entre los valores de una nueva politicidad sociocultural y la modernización.

Manuel Castells ha realizado un breve balance de las situaciones, experiencias y tipos de universidades, particularmente en los países desarrollados. Me gustaría, en lo que sigue, plantear algunos temas en el caso de las universidades de América Latina; más aún, me gustaría preguntarme por las condiciones sociológicas del cambio universitario en la región sin pretender, empero, pronunciarme sobre el tipo de universidad o de cambio universitario que necesitaría impulsar Latinoamérica. Los diversos procesos de integración regional tendrían que ampliar su trabajo en red, particularmente en el campo universitario.

Vale la pena insistir en que el desafío es enorme pues, a pesar de importantes experiencias, en general la situación de las universidades y de la capacidad de conocimiento científico y tecnológico que ellas tienen, más o menos, refleja el mismo estado de desarrollo precario de nuestras sociedades y economías.

Hace tiempo argumentábamos, tanto con Manuel Castells⁴, que las economías latinoamericanas necesitaban introducir cambios sustantivos en sus estructuras productivas, sociales y culturales para poder hacerse sostenibles en la globalización, y, además, que los rezagos en la tecnoeconomía de la información eran enormes.

Si la región aspira a tener un lugar proactivo en el mundo moderno necesita, independientemente de sus orientaciones políticas, vincular sus procesos productivos y de organización social con la investigación científica y tecnológica de manera pertinente y de acuerdo con los patrones y potencialidades socioeconómicas y culturales internas. Es la única manera de convivir decentemente en un mundo global marcado por nuevas formas de poder asociadas a las tecnoeconomías de la información.

Trabajamos, por ejemplo, para el caso boliviano sobre la necesidad de combinar un modelo político que coordine la interculturalidad con el «informacionalismo» del gas⁵. Resulta crucial para ese país un desarrollo informacional en función de sus chances en la economía mundial a partir de su propias necesidades de conocimiento. Todo ello supone verdaderas revoluciones en el campo universitario en una perspectiva interdisciplinaria. Parece que no habrá cambio histórico sostenible sin cambio en los sistemas de conocimiento. Este es uno de los principales desafíos de América Latina.

Hay tres elementos que me gustaría subrayar para que el cambio universitario tenga un sentido de acción, es decir, para que pueda transformar sus nuevas posibilidades en resultados concretos de investigación y conocimiento. Me refiero a la memoria, a los límites y a las potencialidades de los actores estratégicos: elites-Estado y jóvenes y a las chances

4. Calderón, Fernando, coord. (2003), *¿Es sostenible la globalización en América Latina? Diálogos con Manuel Castells*. Vol. I y II. Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.

5. PNUD Bolivia (2004), *Informe de desarrollo humano de Bolivia 2004. Interculturalidad e informacionalismo*. La Paz, PNUD.

de una expansión de lo que CEPAL denominó los «códigos de modernidad»

Para empezar, la idea misma de independencia y de república en América Latina es inseparable del rol cumplido por célebres universidades en la región, como por ejemplo el caso de la Universidad de San Francisco Xavier en Charcas. En la modernización chilena, el proyecto iluminista de Andrés Bello en la Universidad de Chile fue central, así como lo fue el impacto modernizador y libertario de la Reforma Universitaria de Córdoba. Estos son solo tres ejemplos clave donde la universidad y el movimiento universitario incidieron en cambios políticos y culturales importantes. En este sentido, parece necesario rescatar de la memoria histórica el papel transformador que tuvo la universidad en la región. Por otro lado, ¿por qué no mencionar un contraejemplo?: la expulsión de la inteligencia argentina de la Universidad de Buenos Aires, en la llamada «Noche de los bastones largos» durante la dictadura de Onganía. Parafraseando a Vargas Llosa podríamos decir que: «Allí se jodió la Argentina».

Las experiencias y los modelos universitarios fueron varios. En la mayoría de los países se construyeron, ligadas a procesos desarrollistas o populistas, universidades de masas que progresivamente han venido perdiendo capacidad de investigación. Bajo el período neoliberal y de las reformas estructurales proliferaron universidades privadas más orientadas a ganancias de corto plazo, que al logro de verdaderas empresas universitarias, o se reformularon universidades de elite en función de los modelos en boga, como el caso de la vinculación entre la Escuela de Chicago y la Universidad Católica en Chile, o de la Universidad de Harvard y la Universidad Católica de La Paz. En realidad, el campo universitario se amplió, pero la calidad universitaria se restringió. Claro que existen excepciones en varias partes, principalmente en Brasil y en México. Empero, la dinámica fundamental fue la creciente distancia entre las universidades, su pro-

ducción en conocimiento científico y tecnológico y las necesidades del desarrollo en la región.

La orientación cultural «extrovertida» de las elites frente a los procesos endógenos de desarrollo incidió en el bajo perfil de las universidades en la región. Como se ha venido demostrando en varios estudios sociológicos, la débil cultura institucional, la falta de austeridad y solidaridad y la excesiva valoración de las culturas y experiencias universitarias en los países desarrollados, donde por lo general las elites se formaron, incidió en el menosprecio del rol que las universidades nacionales pueden desempeñar en el desarrollo científico y tecnológico de los propios países. Fenómeno seguramente asociado con la desconfianza de la opinión pública hacia las elites, como lo demuestran varios estudios del *Latinobarómetro*. La gente piensa que se gobierna para el beneficio personal.

Empero, recientes estudios demuestran que nuevas elites empresariales en la región serían más sensibles a la necesidad de universidades más modernas técnicamente hablando, pero quizá también más conservadoras en el plano de los valores.

Por otro lado, el carácter históricamente corporativo y burocrático de las prácticas estatales, incluso bajo los regímenes que buscaban el «Estado mínimo», ha incidido en reproducir una relación clientelar o de subordinación política de las universidades, fenómeno a su vez retroalimentado por las pesadas estructuras burocráticas, sobre todo de las universidades públicas. Hoy el distanciamiento entre Estado, universidad y desarrollo es ya un rasgo estructural en estos países.

En una lógica distinta viven los jóvenes, y en gran medida reproducen el rol transformador que analizó Enzo Faletto en sus estudios sobre la juventud en Latinoamérica durante el siglo xx. No obstante, ahora su lógica y su perfil cultural son radicalmente distintos. Los jóvenes están construyendo una nueva politicidad, otorgando un nuevo sentido subjetivo a

la política en función, y a partir, de su relación con las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

Se les ha denominado como la «generación de la tecnosociabilidad», y desde allí valoran la educación y el conocimiento, priorizan la búsqueda de un mejor ambiente, construyen un espíritu práctico y optan por una participación en proyectos a escala local. Sus reivindicaciones sociales están cruzadas con demandas de reconocimiento de identidades culturales diversas. Y lo más interesante de todo es que las mujeres jóvenes, a pesar de las condiciones socioeconómicas desventajosas que viven, están desarrollando una importante capacidad de acción, tanto en términos objetivos como subjetivos, en sus orientaciones para desarrollar una ciudadanía activa e integrada en función del reconocimiento, participación y distribución. También resalta su capacidad de articular lo individual con lo colectivo y el presente con el pasado. Ciertamente, todo esto en un contexto donde se reproducen las diferenciaciones de las sociedades nacionales; pero existe en los jóvenes una alta disposición a un cambio vinculado con la sociedad de la información. Posiblemente en la juventud radique el mejor recurso cultural de estas sociedades para impulsar cambios en el sistema universitario⁶.

Para terminar desearía referirme a lo que la CEPAL denominó hace tiempo como «códigos de modernidad». La idea es que dichos códigos suponen el manejo de elementos reflexivos básicos, que se sustentan y expanden gracias a la educación y el conocimiento. La educación y el conocimiento mismo constituirían los ejes de una transformación productiva moderna asociada con equidad social de calidad. Se trató de una propuesta elaborada por Fernando Fajnzylber y su equipo de colaboradores, que constituye un importante re-

ferente aun hoy día sobre las chances de la región en la era de la información. Con ello, tan solo deseo ejemplificar que intelectuales latinoamericanos están conscientes de, y muy a menudo desesperados por, la necesidad de avanzar en los campos del conocimiento donde la universidad deberá desempeñar el rol estratégico que todos esperamos de ella.

3.4 Comentarios a las presentaciones de Manuel Castells y Javier Nadal

por Raúl Rivera

3.4.1 Innovacien: desarrollando la educación del futuro a través de los PID

ForoInnovación es un emprendimiento social puesto en marcha en el 2005 por un conjunto de instituciones chilenas, líderes en materia de innovación, con el objeto de impulsar nuestra transformación en una sociedad desarrollada cuya prosperidad se base principalmente en la creatividad individual y en la iniciativa empresarial en todos los ámbitos, incluido la resolución de muchos problemas públicos. Uno de sus programas más emblemáticos es Innovacien, una red de colegios innovadores puesta en marcha por ForoInnovación en el 2008 con capital semilla de Aprimin, la asociación de proveedores a la minería en Chile, y una donación de trescientos mil dólares realizada por Cisco a lo largo de tres años. El proyecto apunta a generar una red de cien colegios altamente innovadores, que trabajarán en red para desarrollar innovadores métodos de aprendizaje apoyados en las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

6. PNUD (2009), *Informe sobre desarrollo humano para Mercosur 2009-2010. Innovar para incluir: los jóvenes y el desarrollo humano*. Buenos Aires, PNUD.

El proyecto está inspirado en tres consideraciones básicas. En primer lugar, la urgencia con que Chile debe desarrollar los recursos humanos requeridos para incorporarse plenamente a la sociedad del conocimiento y la información. Segundo, la disponibilidad de una infraestructura de TIC relativamente sofisticada en un gran número de colegios –producto de una inversión pública que supera los quinientos millones de dólares en años recientes– que abre la oportunidad de transformar los modelos y procesos de aprendizaje, pero que hasta ahora ha tenido una rentabilidad social decepcionante, en parte porque los colegios no están usando estos recursos de manera creativa y tienden a trabajar aislados unos de otros. Por último, el hecho de que un número importante de escuelas chilenas ya están usando estos recursos digitales de maneras muy innovadoras y merecen ser apoyadas, ya que deberían convertirse en polos de desarrollo de mejores prácticas y, más ampliamente, en fuentes de inspiración para el resto del sistema escolar. Si apoyamos a nuestras escuelas más innovadoras, documentamos apropiadamente sus innovaciones con mayor impacto y aprendemos a replicarlas con éxito desde un colegio a otro, habremos sentado las bases para el desarrollo de las nuevas prácticas pedagógicas con el potencial de transformar la educación en Chile (y más allá de Chile).

Esta es, precisamente, la misión de Innovacien: desarrollar desde la práctica, a través de un proceso de prueba y error en nuestros colegios más innovadores, nuevos modelos educativos que nos permitan formar alumnos capaces de insertarse con éxito en la sociedad del conocimiento y la información, y poner estos nuevos modelos a disposición del resto del sistema escolar. Estamos enfocados prioritariamente en nuevas prácticas y procesos desarrollados con el apoyo de las tecnologías de información, debido al potencial que estas ofrecen para originar innovaciones educativas de alto impacto en un plazo relativamente

acotado y facilitar su replicabilidad al resto del sistema escolar.

Nuestra primera tarea fue, por lo tanto, generar un catálogo de los mejores recursos TIC disponibles a nivel mundial para uso escolar y ponerlos a disposición de los colegios de la red Innovacien. Estos recursos hoy incluyen Scratch, Google SketchUp, Spore y otros casi cien recursos de clase mundial desarrollados por MIT y otros polos mundiales de innovación educativa.

Los colegios participantes pueden elegir del catálogo aquellos recursos que les parezcan más interesantes y pilotar su aplicación práctica en el aula. Para ello, un profesor innovador debe formular y liderar la realización de un PID, un Proyecto de Innovación Docente. El PID representa el corazón del proyecto. ¿A qué apuntan los PID? Por supuesto, a potenciar las habilidades: las lectoescritoras y las habilidades matemáticas. Pero también a desarrollar habilidades del siglo XXI, tales como el pensamiento crítico (en vez de aprender de memoria), colaborar en red (en vez de trabajar solos), iniciativa, emprendimiento, adaptabilidad, comunicación, curiosidad, imaginación, y otros.

Un ejemplo del uso de Google SketchUp en un PID apunta a que niños de séptimo básico aprendan a calcular y usar fracciones, perímetros, áreas, superficies y volúmenes de una manera que los divierta y les muestre la utilidad práctica de estos conceptos. Los estudiantes fueron invitados a diseñar con apoyo de Google SketchUp una vivienda social en la cual los cuartos deben tener una cierta proporción respecto al *living*, al igual que el baño con el dormitorio, etcétera. Ello les permite aprender y aplicar conceptos como área, superficie y volumen. Aunque imaginamos que sería interesante para ellos diseñar una vivienda social, les pareció una idea aburrida («ya vivimos en una») y propusieron diseñar un complejo vacacional en Isla de Pascua, que fue lo que efectivamente hicieron. En el proceso aprendieron, no solo los conceptos ma-

temáticos en cuestión, sino también a trabajar en equipo y a usar herramientas informáticas relativamente sofisticadas. La capacidad del proceso Innovacien para adaptarse a sus intereses potenció significativamente el aprendizaje en este exitoso PID.

Otro PID (ganó un premio de Microsoft) se realizó en el colegio Erasmo Escala de Peñalolén, que presenta un grave problema de conflictividad social. De la mano de un estudiante de posgrado en Pedagogía de la Universidad Católica de Chile, que estaba haciendo su tesis doctoral sobre el uso de videojuegos en los colegios, ofrecimos a los niños la oportunidad, no de usar un videojuego, sino de crear un videojuego. Ellos decidieron desarrollar un videojuego sobre matonaje, dado que este es un problema serio en el colegio. En el juego, los matones («los malos») luchan contra el resto de los alumnos («los buenos») basándose en ciertas reglas sociales definidas por los alumnos para permitir derrotar a los matones al menos ocasionalmente. Empezamos con un curso, y fue tal el entusiasmo entre los alumnos, que terminamos el año con el PID implementado en tres cursos, algo no previsto originalmente.

Un tercer PID usa Spore en la enseñanza de ciencias para que los estudiantes entiendan cómo evoluciona la vida. En total pilotamos una docena de PID durante el 2009, la mayoría exitosos.

Los PID son evaluados en función de su impacto en el aprendizaje y adquisición de las habilidades indicadas. Si un PID tiene impacto, el siguiente paso es aprender a transferirlo a otro colegio. Una vez que logremos escalar los PID al resto de la red de colegios Innovacien, estaremos encaminados para generar soluciones aplicables en el resto del sistema escolar chileno –y más allá de él.

¿Cómo está estructurado el proceso Innovacien en la práctica? Todo empieza con una auditoría formal de la capacidad de innovación del colegio, un riguroso proceso desarrollado por el equipo Innovacien con apoyo de

Microsoft, que permite evaluar si el colegio está preparado para encarar un reto de este tipo. La auditoría compara, en una serie de dimensiones, cómo está el colegio comparado con lo que nosotros consideramos que sería el colegio ideal y con respecto al promedio de la red. De esta manera podemos establecer dónde están las principales brechas y definir un mapa de acción acorde con las posibilidades reales del colegio.

En función del resultado de esa auditoría, de la naturaleza del proyecto educativo del colegio y de aquellos elementos del catálogo Innovacien que sean de interés para el o los profesores innovadores del colegio, se diseña una *hoja de ruta* de innovación escolar, que define adónde apunta llegar el colegio a medio plazo y establece un plan de acción muy concreto para lograrlo a partir del siguiente año escolar. Ese plan de acción naturalmente está centrado en la realización de los PID, cada uno de ellos liderado por un profesor con alta vocación de innovación en su ámbito. Para ello cuentan con el apoyo de un ambiente web en el que compartir experiencias e inquietudes y de EdTech Forums, donde formamos a profesores y participantes en las «patrullas digitales».

¿Quiénes son los «patrulleros digitales»? Son los *nerds*: los chicos que más saben de computación en el colegio. Ellos trabajan con el profesor, ayudándolo a preparar sus clases y a manejar a los alumnos durante la clase, y también ayudan a sus compañeros de manera que todos estén en sintonía. Esto último es clave ya que, como dijeron Manuel Castells y Javier Nadal, en el nuevo paradigma los niños no son receptores, sino protagonistas del proceso. Nuestra experiencia práctica en Innovacien ha validado el cien por cien de esta perspectiva.

¿Quiénes participan en esta experiencia? Los chilenos presentes en la sala van a reconocer algunos nombres. Los doce colegios con los que arrancamos el año –ahora estamos en unos quince o veinte– incluyen cole-

gios de elite como el Colegio Villa María, el Colegio Dunalastair o –en un estilo más liberal– el Colegio Altamira. Estos colegios de elite representan más o menos un tercio del total. Otro tercio está compuesto por colegios privados subvencionados, la mayoría de los colegios chilenos, por lo que son muy importantes en la red Innovacien. Pero también la red incorpora colegios muy empobrecidos como el Municipal de Lampa y el Erasmo Escala. Este último es el colegio del que salió «Cisarro», uno de los más destacados delincuentes juveniles de la última generación, por ejemplo. De esta manera, en Innovacien entornos empobrecidos trabajan junto con entornos privilegiados. Inesperadamente, muchas innovaciones que han surgido en colegios de bajos recursos están siendo adoptadas con gran éxito por colegios de elite. A su vez, colegios como el Dunalastair han expresado un interés en «adoptar» a un colegio de bajos recursos, «como una experiencia de aprendizaje para mis profesores y mis alumnos». El flujo de transferencia de mejores prácticas e innovaciones opera en ambos sentidos, no solo en uno. Esa interacción es clave para el éxito del proyecto y está empezando a ocurrir.

Este es un proceso en red, no solamente entre los colegios, sino también entre diversas instituciones activas en este ámbito. Aunque el Gobierno está siguiendo de cerca el proyecto, esta es –hasta ahora– una iniciativa estrictamente privada. Más allá de quienes están ayudándonos con herramientas o dinero, contamos con el apoyo activo de instituciones universitarias como el MIT, que nos viene apoyando en la formación de los profesores, por ejemplo. En otras palabras, este es un esfuerzo conjunto que va mucho más allá de los colegios.

Claramente, el objetivo del proyecto es ambicioso y cuenta con un cronograma acorde. Sabemos que este no es un proyecto que va a estar terminado a fines de año. Por el contrario: este es un proyecto que busca poco a poco ir

ganando velocidad y alcanzar sus objetivos a lo largo del período 2008-2018. Arrancamos hace dos años con una visión a diez años. El año 2008 fue el de dar forma concreta a la idea, formar el equipo y empezar a contactar con distintos colegios. El año 2009 fue el del arranque. Aunque «salió humito cuando la llanta topó la pista», terminamos el año con doce colegios trabajando exitosamente en red bajo el modelo Innovacien. Ese año validó que el modelo funciona –y es potente.

Este proceso está dando origen a nuevas prácticas y procesos pedagógicos, que están nutriendo el catálogo y constituyendo posibles fuentes de propiedad intelectual que a la larga permitirán que la red sea sustentable (o algo más que sustentable). A partir de los PID realizados, estamos generando una malla de recursos pedagógicos para estudiantes, desde *kinder* hasta cuarto medio.

Los colegios están muy entusiasmados, y ello se está reflejando en que este año la mitad de los colegios participantes ya están pagando una cifra cercana a cinco mil dólares al año por participar en la red y realizar un PID, un pago que es clave para el desarrollo de un consorcio sustentable a largo plazo.

El costo por colegio es actualmente alrededor de diez mil dólares al año, dado que solo contamos con entre quince y veinte colegios. A medida que el número se acerque al objetivo de cien colegios, el costo debe caer hasta los 5.000 dólares al año por colegio. Para un proyecto de este tipo es un costo muy asequible.

Como respuesta al terremoto enviamos a la zona más damnificada un bus escuela, que durante dos días estuvo mostrando este tipo de recursos a los niños, profesores, directivos y autoridades públicas. Resultado: cuatro colegios de la zona se estarán incorporando a Innovacien antes de fin de año.

Resultados: profesores, colegios y alumnos muy contentos y entusiasmados con los logros anotados hasta la fecha y con el potencial transformacional del proyecto.

Para mayor información, consúltese con Cristóbal García (cristobal@foroinnovacion.cl), director del proyecto Innovacien (www.innovacion.org).

3.5 Comentarios a las presentaciones de Manuel Castells y Javier Nadal

por Crisóstomo Pizarro

3.5.1 Sobre las relaciones entre educación superior y sociedad del conocimiento y la información

Quisiera referirme a algunos de los temas planteados por Manuel Castells. Como conocedor de una parte de la gran obra de Manuel quise imaginar de qué iba a hablar en el día de hoy. Para no improvisar demasiado preparé algunas notas cuya lectura, según mi asistente Sergio García, no debería demorar más de siete minutos. Lo que yo hago es una especie de divagación intelectual que consiste en un grupo de conjeturas relativas a la función de la universidad en la producción y socialización del conocimiento. Entiendo por conjetura la formación de una apreciación crítica acerca de un objeto de reflexión intelectual basada en algunos antecedentes sujetos a un permanente enriquecimiento y revisión.

Aun a riesgo de simplificar demasiado la tarea propuesta me propongo distinguir las funciones de la universidad relativas a la producción de conocimiento instrumental de aquellas dirigidas a la generación de conocimiento crítico.

El instrumental comprende dos dimensiones: la formación de profesionales competentes capaces de generar el tipo de ciencia y tecnología funcionales al desarrollo económico, y la elaboración filosófica de valores e intereses que pretenden legitimar el orden político existente. Es evidente que si la universidad

cumple adecuadamente estas funciones, asegurará las fuentes de financiamiento que permitirán su propio desarrollo, el cual será tanto mayor cuanto más sea la capacidad de la universidad para adaptarse a las demandas del mercado.

A diferencia de las funciones anteriores, quienes han ejercido una función crítica en el ámbito universitario han otorgado especial importancia al examen del alcance de la realización histórica de los ideales emancipatorios propuestos por la Ilustración y la sociedad moderna, tales como la liberación de la ignorancia y del pensamiento ideológico, la pobreza material, opresión socioeconómica, política y cultural y plena libertad para la realización de los proyectos de individuación. Entre las prácticas de investigación y docencia críticas de algunas de las más destacadas universidades del mundo figuran, entre otras, las siguientes temáticas: a) la autonomización del crecimiento económico de la «economía-mundo capitalista» de las necesidades de uso de la población y sus efectos en la evolución de la pobreza y desigualdad, b) las enormes dificultades financieras para asumir el costo de la reparación de los daños causados a la naturaleza y la renuencia o fuerte oposición para desacelerar la tasa de crecimiento económico y sus negativos efectos en la biosfera, c) las dificultades para responder a la creciente ola democratizadora mediante la apertura a nuevas inclusiones y mantenimiento del Estado de bienestar. Estas exigencias colinden con el agotamiento de las fuentes de acumulación de capital de un sistema que ya ha sobrevivido por más de cinco siglos, y d) la crisis de la sociedad capitalista madura en las estructuras culturales, sociales y en la personalidad.

Las fallas constatadas en la realización de los ideales emancipatorios buscados por la modernidad también han dado pábulo para un cuestionamiento de los supuestos contenidos unívocos de la noción de progreso y la existencia de vías y sujetos privilegiados para

lograrlo. De esta crítica no estarían exentos los principales movimientos políticos conocidos, independientemente de sus orígenes declarados, marxistas o liberales.

Otro campo de reflexión crítica –y en el cual Manuel Castells ocupa un lugar sobresaliente– son las investigaciones sobre las profundas transformaciones que la revolución informática está generando en la economía, política, cultura y sociedad. Solo destaco aquí los análisis de Castells sobre el infocapitalismo global, los estados-red y las nuevas relaciones entre comunicación y poder y su re-conceptualización del espacio público y su función cultural y política.

Este tipo de investigaciones podría develar los argumentos ideológicos que pretenden legitimar la dominación política y la inequidad existentes en nuestras sociedades e incluso contribuir a la formación de una nueva racionalidad cultural comprometida con los valores universales de la democracia y la justicia.

Queda claro que debido a estas razones no resulta fácil la generación y socialización del pensamiento crítico en el ámbito universitario, así como tampoco su compatibilización con las funciones que he llamado instrumentales.

Para que la universidad asuma su función crítica debería resolver varios problemas de diversa índole: financieros, epistemológicos e institucionales.

En cuanto al primer tipo de problemas es necesario reconocer que las mayores posibilidades de obtener financiamiento para la investigación se concentran en la investigación científica y tecnológica directamente relacionadas con las exigencias más apremiantes del desarrollo económico. Aun en este campo, la investigación que no es susceptible de una aplicación inmediata carece de financiamiento. En el ámbito de las ciencias sociales, la disponibilidad de recursos financieros también

está condicionada a la capacidad de dar respuestas inmediatas a los conflictos sociales, las estrategias electorales o las necesidades de legitimación del sistema político. Aún más, los partidos políticos han creado sus propios institutos de estudio capaces de apoyarlos en sus objetivos políticos, siempre dirigidos a la mantención, ampliación o conquista del poder.

Con respecto a los problemas epistemológicos e institucionales hay que señalar que ellos surgen de las mismas presiones políticas y económicas por simplificar y reducir la unidad de análisis objeto de investigación y concentrar el esfuerzo en la coyuntura. Se asume, sin fundamento alguno, que este tipo de acotamiento permitiría la obtención de resultados inmediatos y de gran utilidad⁷. Esas restricciones analíticas y temporales no han generado los resultados esperados. Un caso paradigmático son las recomendaciones de políticas económicas derivadas de esos estudios. Sus magros resultados pueden explicarse por dos razones. Por una parte, por la ignorancia de las intrínsecas relaciones que existen entre los sistemas económicos y políticos y las estructuras culturales, sociales y la personalidad. Y por otra parte, por el abandono de la visión histórica de larga duración capaz de ofrecer una comprensión de la génesis y evolución de los problemas que se desean resolver. Estos problemas –que son claramente de un orden epistemológico– tienden a perpetuarse debido a la separación de los estudios sociales en disciplinas estancas. Un ejemplo muy ilustrativo es la institucionalización de la economía, la sociología y la ciencia política en carreras separadas.

Además, estas disciplinas se han desacoplado de la reflexión filosófica relacionada con la definición de valores, bajo el pretexto o ingenuidad que consiste en la búsqueda de una

7. Los formularios para la presentación de proyectos en el campo de las ciencias sociales son la mejor muestra de este tipo de supuestos.

supuesta neutralidad científica. Aquí yace el origen de la llamada conciencia tecnocrática, asunto que no podemos tratar aquí.

Nuestro desafío consiste en la reunificación del saber para comprender mejor los logros, fallas y paradojas de la sociedad en procura de la realización de los ideales emancipatorios de la modernidad. No caben dudas de que esto puede derivar en una demanda de cambios culturales que reclaman la instauración de nuevos valores e intereses afines con la concepción de una moral y justicia de alcance universal. Por lo tanto, esta discusión no se agota en el ajuste superficial de las estrategias de desarrollo conocidas hasta ahora. Tiene que ver con los esfuerzos por definir otra manera de vivir. Si la universidad da lugar a este tipo de discusión, podría calificarse, en la terminología de Manuel Castells, como un agente insurgente cuya tarea solo podría ser cumplida si sitúa su mensaje en el espacio público, esto es, el lugar donde acontece la interacción social significativa y mediante la cual se construyen y debaten las nuevas ideas y valores. Hoy día, ese espacio está constituido por las redes de comunicación multimodal.

El Foro de Altos Estudios Sociales, cuyas iniciativas han sido generosamente apoyadas por esta universidad, ha querido contribuir en el desarrollo del análisis crítico de nuestra sociedad. En este sentido resalto ahora las aportaciones de Anthony Giddens, David Held, Manuel Castells y Carlos Fuentes, publicadas en los Cuadernos del Foro. Quiero decir, por último, que todos nuestros esfuerzos han contado con el extraordinario apoyo del profesor Castells, presidente de nuestro Consejo Asesor Internacional. Su sobresaliente obra, sobre los rasgos más distintivos de nuestro tiempo, es un ejemplo del tipo de investigación que debemos emprender. Tiene razón mi amigo y colega Ernesto Ottone cuando define a Manuel Castells como un clásico contemporáneo de las ciencias sociales.

3.6 Respuestas de Manuel Castells y Javier Nadal

por Manuel Castells

Quisiera referirme a la primera pregunta que se centra en la posibilidad de incidir, desde la sociedad civil, en políticas de cambio universitario o modernización por la vía de la demanda.

En primer lugar quisiera agradecer a Crisóstomo Pizarro el interés que ha mostrado por mi obra. Sus comentarios los asimilo totalmente, me estimulan a precisar algunas cosas y a corregir otras. Pero, ahora, no me concentraré en mi obra, sino en los temas que hemos planteado. El pensamiento crítico es parte de lo que llamo la función universitaria de producción de valores que consiste en la innovación de valores, actividad que no puede ser vertical. En las grandes universidades teológicas había una gran discusión teológico-científica en la que se cuestionaron una serie de aspectos relativos al mismo proceso de producción de valores. Por lo tanto, esto no es algo externo a la función universitaria, sino que es algo que está en el corazón de la función universitaria.

Ahora bien, los énfasis debemos ponerlos en función de los contextos históricos. Soy muy crítico con las formas de utilización del pensamiento crítico en las universidades latinoamericanas. Estas consisten en poner «patas arriba» las tareas serias de docencia, investigación, producción científica y formación profesional en nombre de un pensamiento crítico mal entendido, y en utilizar la universidad como trinchera de la revolución. Esto ha hecho un daño muy grande a las universidades latinoamericanas. Es fundamental saber unir la seriedad de la enseñanza y la pedagogía con la seriedad de la investigación científica. Hace tiempo que la epistemología ha demostrado que la ciencia siempre trabaja dentro y con la ideología, pero esto no debe obstar a la generación de conocimiento. Esto se puede asociar con un pensamiento crítico que permita avanzar a condición de que eso no sea considerado como la tarea única o principal de la universi-

dad. Esa tensión entre la producción y la crítica de lo que uno hace es fundamental.

Respecto a la intervención de la sociedad civil, yo prefiero hablar de sociedad, porque no hay sociedades civiles y sociedades militares. Gramsci, cuando hablaba de sociedad civil quería decir que eran las sociedades ligadas a los canales de participación en el Estado. No hay sociedad civil contra el Estado. El concepto gramsciano de sociedad civil es en relación con el Estado, por eso le interesaba, ya que era su alternativa para hacer el asalto frontal al Estado y ser transformado a partir de la misma conexión entre sociedad civil y Estado. Pero ahora debemos hablar de sociedad, y cómo esta puede relacionarse con los cambios de las políticas educativas universitarias. Debe existir un debate social y ciudadano, sobre las opciones de la universidad, que debe involucrar al conjunto de la sociedad. Esto constituye también un debate político. La participación social en este debate cobra gran relevancia en la medida en que los partidos políticos pierden capacidad de organi-

zación y liderazgo en los grandes debates de la sociedad. Por otra parte, hay que tener en cuenta también que es en el espacio de la comunicación el lugar donde más directamente se actúa.

Lo que he dicho es distinto a pensar que debe ser la sociedad quien deba manejar la institución universitaria, ya que esto podría atentar seriamente contra la autonomía de la universidad. La capacidad de gestión, decisión y organización debe ser de la institución universitaria como agente autónomo y social. La universidad debe mantener su capacidad decisoria. La ciencia y la educación no pueden ser las materias de una asamblea popular. Si esto ocurriera, asistiríamos a una verdadera catástrofe intelectual, científica y social. La primera función de la universidad es ser útil a la sociedad y, por lo tanto, oír las demandas de la sociedad, pero no para plegarse a quien sea más capaz de movilizar, sino para acoger esas demandas y traducirlas en un proceso de análisis y decisión.

Javier Nadal

4. La educación superior frente a los desafíos globales

4.1 La educación de las mujeres en un mundo globalizado, *por Marina Subirats*

4.1.1 Introducción

La división sexual del trabajo que ha imperado en la humanidad durante milenios condujo, en el albor de la modernidad cuando comenzó a desarrollarse en el mundo occidental la idea de que la educación debía ponerse al alcance de toda la población, a excluir a las mujeres de esta posibilidad. De modo que el desarrollo de los sistemas educativos modernos, desde la escuela primaria hasta la universidad, estuvo centrado en la educación de los hombres. La educación de las mujeres constituyó en los siglos XVIII y XIX una cuestión marginal, aunque paulatinamente fue adquiriendo importancia hasta convertirse en uno de los debates clásicos en relación a los derechos de las mujeres y a sus posibilidades y condiciones de acceso al conocimiento. Existe así una forma de entender la educación escolar de las niñas, siempre como una imitación recortada y limitada

de la educación masculina, que estuvo en la base del modelo cultural transmitido a las mujeres y que es posible rastrear, todavía hoy, en la estructura y la cultura de muchos de los sistemas educativos actuales⁸.

Sin embargo, la situación de la educación de las mujeres ha dado un vuelco impresionante en los últimos años, hasta el punto de que, en la mayoría de países occidentales, el número de mujeres estudiantes es superior al de hombres en las universidades, que el éxito escolar de las mujeres está siendo superior al de los hombres y que este «sorpasso» femenino en la educación parece destinado a generalizarse e incluso a seguir creciendo. Y, dada la rapidez con la que se ha producido este cambio, coexisten una serie de situaciones contradictorias, puesto que tenemos al mismo tiempo grupos de mujeres analfabetas —que en determinados países constituyen la mayoría de la población— y grupos de mujeres que están sobrepasando la educación de los hombres, y ambas situaciones pueden producirse simultáneamente en un mismo lugar y tiempo.

Ello nos sitúa, por lo tanto, ante dos tipos de problemas, a la hora de analizar cuál es la

8 Más allá de las peculiaridades de la legislación educativa de cada país, la clave más explícita de los principios que debían presidir —y que presidieron— la educación de las niñas se encuentra en Emilio de Rousseau, cuando, al hablar de la educación de Sofía, explica literalmente que su educación debe consistir en contrariarla sistemáticamente, para que en ningún momento crea que tiene criterios propios para decidir sobre lo que es o no adecuado, cosa que dañaría el papel social al que está destinada, que es el de ser guiada por los hombres y asumir la superioridad de estos. Dada la gran influencia de Rousseau en la educación durante muchos años, hay que recordar este punto de vista porque nos proporciona un hilo conductor para entender fenómenos educativos todavía vigentes hoy.

situación educativa de las mujeres. Por una parte, una problemática tradicional: la del nivel de analfabetismo femenino, de su acceso a la educación primaria, de sus posibilidades de acceder a la universidad, en comparación con los hombres. Estos son los aspectos que analizaremos en primer lugar, puesto que siguen siendo de gran importancia a la hora de comprender cómo se enfrentan las mujeres del mundo a las situaciones derivadas de la globalización, y cuál es la función que pueden desempeñar en el ámbito laboral en una etapa de migraciones amplias y persistentes.

Pero esta problemática de tipo tradicional, bien conocida, no agota las cuestiones relativas a la educación, antes al contrario. El rapidísimo avance educativo de las mujeres plantea nuevas preguntas: si las mujeres alcanzan niveles educativos superiores a los hombres, ¿cuál es la razón? ¿Se debe a características de las mujeres? ¿Supone ello que se ha producido ya la igualdad o incluso que se está produciendo una desigualdad en el sentido opuesto a la tradicional? ¿Ha quedado superada la segregación histórica de las mujeres en relación a la educación? Preguntas que trataremos también de abordar en la segunda parte de esta ponencia, porque nos permiten plantear las cuestiones que pueden ser relevantes en las sociedades actuales.

4.1.2 Las dimensiones de una desigualdad

Así pues, veremos en primer lugar cuáles son las dimensiones de la desigualdad educativa que reflejan la marginación secular de las mujeres en relación a la educación escolar. Hay tres indicadores básicos que hay que considerar:

- Las tasas de alfabetización femenina en comparación con la masculina
- Las tasas de escolarización primaria y secundaria de las mujeres en comparación con los hombres.
- El acceso de las mujeres a la educación superior, en comparación con los hombres.

Veamos la situación en cada uno de estos apartados

Las tasas de alfabetización femenina en comparación con la masculina

Tal como indica la tabla 4.1 en el anexo⁹, las tasas de alfabetismo femenino son enormemente diversas según países: mientras en el mundo occidental se encuentran ya cercanas al cien por cien –y probablemente llegarán a él en pocos años, puesto que las carencias se deben básicamente a generaciones ya muy mayores, que difícilmente mejorarán su nivel–, hay otros países en los que se encuentran todavía por debajo del 30%, y aun del 20%. En general, se trata de países con un bajo nivel de desarrollo humano, en los que la escolarización masculina es también deficitaria; sin embargo, el hecho de ser mujer agrava enormemente la situación, especialmente en los países musulmanes, en los que la tasa de alfabetismo femenino se muestra muy por debajo de la posición alcanzada en relación al índice de desarrollo humano. Así, países como Libia, Irán o Egipto muestran una especial carencia en relación a la alfabetización de las mujeres, si se tiene en cuenta el lugar que ocupan en el ranking relativo al desarrollo humano tomado en su conjunto. Por el contrario, América Latina no parece especialmente mal situada en este aspecto: los grandes países se encuentran por encima del 90% de al-

9. Por supuesto, la fiabilidad de los datos está sujeta a dudas, especialmente en los casos de países en vías de desarrollo con grandes dificultades para registrar regularmente datos sobre su población. Pero son los datos de que disponemos, y con los que trabaja el PNUD para elaborar los Informes sobre Desarrollo Humano, de modo que no entraremos aquí en la consideración de su calidad.

fabetismo femenino, y el peor situado, Haití, con un 64% de mujeres alfabetizadas, corresponde, efectivamente, a uno de los países más pobres del continente.

Las tasas de escolarización primaria y secundaria de las mujeres en comparación con los hombres

Las tasas de alfabetización nos dan una imagen de los niveles de educación que han recibido las mujeres del mundo a lo largo de sus vidas. Ahora bien, para saber si existe un progreso en la alfabetización y en la escolarización de las mujeres, hay que ver cuál es la dinámica según edades, puesto que hasta aquí se consideraban mujeres de todas las edades a partir de 15 años, por lo tanto, pertenecientes a diversas etapas históricas. Pero ¿qué ocurre con las niñas? ¿Está progresando la escolarización primaria, que es la que nos indica si ha habido acceso a la escuela en los últimos años?

Para responder a esta pregunta es posible consultar los datos de Naciones Unidas que muestran la evolución en la matrícula de niñas en la educación primaria, en comparación con los niños, para tres momentos del período que va de 1990 al 2006 y para las grandes regiones del mundo. El mundo desarrollado ha alcanzado la igualdad entre los sexos en cuanto al acceso a la educación primaria: la matrícula de niñas representa el cien por cien de la de niños, o se acerca mucho a él¹⁰. No así en las zonas que consideramos en desarrollo, que en el 2006 alcanzaban tan solo el 94% de escolarización de niñas en primaria en comparación con los niños. El progreso, sin embargo, en el transcurso de los 15 años analizados, es evidente: la matrícula de las niñas en primaria aumentó más rápida-

mente que la de los varones en todas las áreas entre 2000 y 2006, y se considera que dos de cada tres países han logrado la igualdad entre los sexos en este tramo de la educación. Ahora bien, quedan todavía muchas situaciones de marcada desigualdad y exclusión de las niñas: si para el conjunto de los países en desarrollo se ha alcanzado el 94% de matrícula femenina en primaria, en el África subsahariana la matrícula era solo del 89% en el 2006, en Asia occidental no alcanza el 90%, y en Oceanía se observa un ligero retroceso. Estamos, pues, lejos de la paridad, de modo que el objetivo número 3 dentro de los Objetivos del Milenio de Naciones Unidas, «Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer», que se fijaba, entre otras metas, «Eliminar las desigualdades entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente hacia el año 2005 y en todos los niveles de la enseñanza hacia el año 2015», no ha sido cumplido. El 2006 mostraba ciertamente avances, pero también importantísimos déficits en las zonas del mundo más atrasadas, de modo que el objetivo no se había logrado.

Algo semejante ocurre en la enseñanza secundaria, pero en ella las diferencias entre zonas del mundo son algo más acusadas. Globalmente se observa la misma situación: cien por cien o superior de matrícula de niñas en la secundaria en el mundo desarrollado, con tendencia incluso a superar la matrícula de niños, puesto que en bastantes casos los niños comienzan a trabajar antes; 94% de matrícula de niños en relación a la de niñas en los países en desarrollo, con tan solo un 80% en el África subsahariana, y, lo que es más grave, una cierta tendencia a la disminución, que se observa también en Oceanía.

10. Hay que recordar que pueden existir pequeñas diferencias debidas al distinto número de nacimientos entre hombres y mujeres, con una superioridad numérica masculina que suele estar en torno a un 2%, aunque posteriormente quede rápidamente reducida como consecuencia del mayor número de muertes de niños. Sin embargo, a la edad del ingreso en la escuela primaria, el tanto por ciento de niños suele superar al de niñas y puede explicar cierta desviación en las cifras.

En el resto de partes del mundo, el progreso entre 1990-1991 y 2005-2006 ha sido evidente, respecto del crecimiento de la matrícula femenina en comparación con la masculina.

No hay que olvidar, sin embargo, que en muchos de estos países tanto la enseñanza primaria como la secundaria siguen siendo reducidas también entre los varones, de modo que no estamos hablando de una escolarización masiva entre las niñas, sino tan solo de un déficit comparativo. El gráfico 4.3 nos muestra los niveles de escolarización primaria de niños y niñas según la riqueza de los países: la relación entre tanto por ciento escolarizado y nivel de riqueza es muy evidente, así como también la menor escolarización de las niñas en todos los quintiles. La discriminación de género sigue vigente, aunque esté matizada por los niveles de riqueza y, de modo general, podamos afirmar que se produce un progreso de las mujeres en la escolarización primaria y secundaria en casi todo el planeta. Las diferencias entre los ámbitos rural y urbano son asimismo muy evidentes: téngase en cuenta que, en los llamados ámbitos rurales, trasladarse a la escuela puede significar caminar durante varias horas en condiciones que pueden ser muy inseguras, de modo que no siempre las niñas pueden trasladarse sin correr riesgos importantes.

El acceso de las mujeres a la educación superior, en comparación con los hombres

Hasta aquí los datos muestran, sobre todo, las diferencias entre países pobres y países ricos, y el retraso de la escolarización primaria y secundaria en algunas zonas del mundo, agravado todavía para las mujeres, en comparación con los hombres. Pero la gran novedad que se plantea en el siglo **xxi** está vinculada al extraordinario avance de las mujeres en la educación superior que se ha producido en los países que el IDH (Informe de Desarrollo Humano) clasifica como de desarrollo alto, e incluso en bastantes países con una tasa de

desarrollo medio. En efecto, en los países de desarrollo alto la situación generalizada es la de una tasa de matriculación femenina en la educación terciaria superior a la masculina para datos del 2005, según el IDH de 2007-2008. Como al mismo tiempo se trata de países en los que los porcentajes de población joven que se inscriben en la educación superior —aunque no todos terminen con un título académico— son ya muy elevados, ello nos indica que las mujeres jóvenes están llegando en proporciones muy elevadas a la educación terciaria y que han sobrepasado a los hombres en número de estudiantes universitarias.

Esta tendencia parece ir generalizándose, aunque por supuesto encontremos distancias enormes cuando comparamos entre países según su nivel de desarrollo. También en muchos países clasificados como de desarrollo humano medio se observa el mayor aumento de las estudiantes universitarias, incluso cuando la tasa bruta de matriculación en la enseñanza terciaria sigue siendo todavía baja, como en los casos de Colombia, Armenia, Perú, Filipinas, etcétera, que con tasas de matriculación femenina situadas en torno a un tercio de la población de la edad correspondiente, sobrepasan ya el índice de matriculación masculina. Otros países, en cambio, y de nuevo hay que referirse a aquellos vinculados al islam, mantienen tasas de matriculación universitaria femenina más bajas, como en el caso de Turquía. A medida que disminuye la posición de un país en el ranking de desarrollo humano, disminuye drásticamente el porcentaje de población que llega a la educación superior, y ello contribuye a mantener a las mujeres en una posición de casi exclusión de las universidades; en efecto, los países con IDH bajo, que como hemos visto experimentan aún fuertes dificultades para la escolarización primaria, tienen tasas bajísimas de matriculación de las mujeres en la educación superior: del orden del 1% en países como Togo, Tanzania, Gui-

nea, etcétera, en los que el porcentaje de estudiantes universitarias es apenas un 20% del de los universitarios.

Así pues, el objetivo para los países en desarrollo que experimentan más dificultades es conseguir el cien por cien de alfabetización y escolarización primaria y secundaria. Pero en los países desarrollados está surgiendo una situación nueva: aquella en la que las mujeres jóvenes tienen, en su conjunto, un mayor nivel educativo que los hombres de sus mismas generaciones. Este fenómeno crece con rapidez, vinculado sobre todo a las clases medias urbanas, de modo tal que en algunos países no se ha completado aún la escolarización primaria de las niñas y, al mismo tiempo, ha aparecido el fenómeno de su mayor nivel educativo en educación superior. Pero es sumamente importante subrayar que, frente a una marginación secular de las mujeres en relación a la educación, y en especial a la educación universitaria, se ha producido un avance extraordinario, que ha desmentido todas las teorías que atribuían una menor inteligencia a las mujeres, y que ha transformado por completo el panorama educativo de los países avanzados, al establecer una innegable superioridad numérica –y a menudo no solo numérica– de las mujeres en las aulas universitarias y en algunos estudios que siempre fueron vistos como típicamente masculinos, como por ejemplo la medicina o la abogacía.

Cabe, por lo tanto, seguir preguntando: ¿ha desaparecido ya en los países avanzados la discriminación de las mujeres en relación al sistema educativo? Una vez establecido el panorama general de la educación de las mujeres en el mundo, veamos con algo más de detalle otros aspectos de la educación: en primer lugar, su valor en el mercado de trabajo, cuando las mujeres son las portadoras de títulos superiores. En segundo lugar, los efectos de la socialización educativa sobre las mujeres, como consecuencia de la transmisión de una cultura androcéntrica.

4.1.3 El valor económico de la educación en el caso de las mujeres

La primera pregunta que hay que formularse, a partir de la constatación del creciente acceso de las mujeres a la educación, es la de cuáles son las consecuencias que este acceso tiene para ellas. Por supuesto, los efectos de la educación son múltiples, y no voy a entrar aquí en esta discusión que ha sido ampliamente realizada en otros contextos; tendré en cuenta solamente dos aspectos. El primero se refiere al valor económico de la educación, es decir, a las diferentes posibilidades que tiene una persona en el mercado de trabajo según sea su nivel educativo, dado el diferente trato económico que asumimos que reciben quienes trabajan en función de su calificación académica. El segundo, que veremos en el apartado siguiente, se refiere a los aspectos socializadores y de formación de la personalidad, la mentalidad y los hábitos que supone cada nivel educativo.

La educación formal implica un aumento del valor de la fuerza de trabajo en el mercado laboral; esto es algo bien sabido, que ha sido ampliamente demostrado en todo el debate sobre el capital humano y los rendimientos de las inversiones realizadas en educación. Sin embargo, el grueso de la demostración se llevó a cabo con trabajadores varones; cabe, pues, preguntarse si el valor de la educación, para un país y un momento dados, se mantiene para todas las personas, independientemente de sus características personales. Y cuando se trata de mujeres, en qué medida se mantiene la misma diferencia salarial entre mujeres educadas o no educadas a un determinado nivel que entre los hombres con las mismas características, para unas circunstancias similares.

Pues bien, la evidencia empírica que poseemos hasta el momento muestra dos cosas: en primer lugar, que las posiciones de las mujeres en el mercado de trabajo mejoran notablemente cuando tienen educación de cualquier nivel,

y especialmente educación universitaria; de hecho, la educación parece ser la variable clave para conseguir la autonomía económica de las mujeres y, por lo tanto, suele ser, cuando se analiza la historia de la evolución de las mujeres en los años recientes en países con circunstancias muy diversas, la condición indispensable y primera para generar el proceso que fue designado como «liberación de la mujer», o, lo que viene a ser lo mismo, capacidad de autonomía respecto de las decisiones que afectan a su propia vida. Dado que la autonomía tiene como base la existencia de ingresos propios, requiere habitualmente de un trabajo pagado; pueden existir dificultades para este trabajo, pero en cualquier caso el tipo de puesto de trabajo y su nivel de remuneración dependen en gran parte del nivel de educación formal adquirido. El gráfico 4.4 muestra los datos de la participación de las mujeres en el trabajo remunerado en el sector no agrícola, y su evolución entre 1990 y el 2006. El crecimiento de la participación de las mujeres en el empleo remunerado es innegable, como también las carencias todavía tan visibles en Asia meridional y occidental y en África septentrional y subsahariana que, como hemos visto, son las áreas en las que las mujeres han alcanzado un menor nivel educativo. La educación es, pues, la condición necesaria –aunque no suficiente– y habitualmente primera para iniciar los procesos de liberación de la mujer y su salida de las situaciones tradicionales de sumisión y confinamiento al ámbito familiar.

Así pues, hay que afirmar como primera conclusión el altísimo valor económico que la educación ha tenido y sigue teniendo para las mujeres, como condición comprobada empíricamente de su posibilidad de acceso al trabajo pagado, y por lo tanto a su autonomía. Dicho esto, cabe constatar también el hecho de la devaluación de los títulos académicos en el mercado cuando sus portadoras son mujeres, en comparación con los mismos títulos en las mismas situaciones cuando sus portadores son hombres. La gran mayoría de estudios realiza-

dos recientemente en el mundo occidental sobre posiciones relativas de hombres y mujeres en los distintos niveles socio-profesionales y en las escalas salariales siguen mostrando la devaluación de la posición de las mujeres, incluso para aquellas generaciones en las que los niveles educativos masculinos han sido superados; los niveles de ingresos de las mujeres son todavía en promedio inferiores a los de los hombres en distancias que suelen estar en torno al 30%; los puestos profesionales de niveles más alto son ejercidos por hombres en unos porcentajes muy superiores al 50%, etcétera. Es decir, por el momento, la igualdad en el nivel de estudios universitarios entre hombres y mujeres, allí donde ha sido alcanzada, ha supuesto una mejora en la situación económica y profesional de estas, pero no la igualdad respecto de los hombres. Podría pensarse que se trata de una cuestión de tiempo, y tal vez el tiempo nos muestre que es así, pero no es lo que muestra la evidencia empírica actual. Al contrario, hay muestras de un cierto estancamiento de las posiciones de las mujeres en los países en los que se inició el proceso de cambio, como los países nórdicos europeos. Especialmente en el caso del profesorado universitario, que ha sido estudiado con bastante detalle, muchos informes nacionales han tendido a mostrar un estancamiento en el progreso de los porcentajes de catedráticas, después de una entrada y un impulso inicial que se produjeron hace ya algunos años. Y este es solo un caso, aunque simbólico, dado el alto número de mujeres en el mundo académico; no parece tratarse de una pauta específica, sino de una tendencia comprobable en este momento en ámbitos profesionales muy diversos.

4.1.4 El androcentrismo de la cultura académica: el aprendizaje de la subordinación

La educación no es solamente el instrumento más eficaz para entrar en buenas condiciones

en el mercado de trabajo y conseguir la autonomía personal. Es también el medio a través del cual se produce la socialización secundaria de las personas, se adquieren hábitos, autoestima, formas de relación, se moldea la personalidad humana y sus formas de actuar en relación al grupo. Y se adquieren las nociones básicas de lo que es el grupo humano al que se pertenece en la forma codificada de la cultura legítima.

En el momento actual se tiende a olvidar esta dimensión de la educación. El absoluto dominio de la ideología capitalista como ideología dominante ha conducido a situaciones grotescas: la consideración de los individuos únicamente desde el punto de vista de su capacidad de producir riqueza —o incluso, para ser más exacta, de producir beneficio— ha supuesto una focalización de las cuestiones educativas centrada de forma cada vez más exclusiva en los rendimientos académicos, medidos a través de exámenes y calificaciones referidas básicamente al control de la capacidad de manejo de determinados saberes instrumentales. Este punto de vista, que puede ser considerado adecuado en la enseñanza terciaria e incluso en la enseñanza secundaria no obligatoria, puesto que se trata de adquirir capacidades que posteriormente suponen el manejo de ámbitos profesionales en una situación de especialista, en general sometida a escasos controles, se ha extendido, en tanto forma parte de la manera dominante de entender la educación, la primaria y la secundaria, provocando que, de modo creciente, el debate sobre los rendimientos, medido ya por indicadores considerados comparables a nivel mundial, ocupe el centro de la atención de políticos y gestores de la educación y, en consecuencia, también, cada vez más, del propio

profesorado y de las familias, grupos que saben que en gran parte serán juzgados en función de los resultados académicos obtenidos por el alumnado.

A partir de esta consideración, el problema de la desigualdad de hombres y mujeres en la educación parece haber desaparecido; y, por otra parte, es hoy mucho menos tratado que hace veinte años, en sus aspectos analíticos, puesto que aparece como uno de los temas que, si bien no han sido totalmente resueltos tal como hemos visto en el apartado 2, se halla en vías de resolución, condicionado sobre todo por razones económicas más que por consideraciones de carácter machista. El que las mujeres superen a los hombres en éxito educativo en los países avanzados ha llevado incluso a algunos autores a plantear si lo que se está produciendo no es una discriminación de los niños, atribuida en algunos casos a la feminización del profesorado en los niveles de primaria y secundaria o incluso a la escuela mixta¹¹.

Pues bien, el problema no ha desaparecido, sino que se ha tornado invisible. Como suele ocurrir en tantos aspectos de nuestra sociedad, las normas que rigen las desigualdades han dejado de ser visibles: sobre la base de una igualdad formal, se asume que las desigualdades proceden de características individuales, no de una organización social que reproduzca la desigualdad. Y sin embargo, esa organización sigue vigente, solo que en lugar de ser manifiesta y legitimada, ha pasado a ser negada e invisible.

Ahora bien, los comportamientos sociales son los que son, y nos muestran la persistencia de la inferioridad de las mujeres en la vida social, incluso en aquellas condiciones en las que su nivel educativo, en comparación con el de sus compañeros similares en edad y posi-

11. Es conocida la ofensiva que se ha producido en los últimos años en relación a la escuela mixta, dentro del mundo occidental y, notablemente, en Estados Unidos en la etapa Bush; pero no solo en Estados Unidos. También en países como España se está produciendo desde hace algún tiempo una campaña sistemática contra la escuela mixta, impulsada por los sectores más conservadores de la Iglesia católica. He expuesto en otro lugar los argumentos principales usados en España, así como los contrargumentos opuestos. Subirats, M. (2010).

ción social, son superiores. Así que habrá que buscar alguna explicación para saber por qué razón el capital cultural es devaluado cuando sus portadoras son mujeres, y por qué supone un menor rendimiento económico y un menor prestigio social.

Esta explicación hay que buscarla, por una parte, en la devaluación sistemática de las mujeres en el mundo público. Incluso en casos de actuación individual relativamente competitiva y agresiva, comportamiento considerado correcto para un hombre, una mujer suele obtener menor rendimiento o a veces rechazo, puesto que tales comportamientos son considerados inadecuados para las mujeres. Pero, además de los límites sociales que imponen incluso una devaluación de su fuerza de trabajo y de su calificación a las mujeres, hay también límites psíquicos. Límites derivados de una socialización de las mujeres que hacen que, todavía hoy, configuren una personalidad adaptada a ocupar puestos secundarios en la sociedad, a temer el protagonismo como algo inadecuado y que puede comportar castigos, y a no exigir el tipo de gratificaciones económicas, de prestigio, etcétera, que podrían esperar recibir según los estándares masculinos para sus mismas calificaciones.

La configuración de este «segundo sexo» que señalara ya Simone de Beauvoir exige un largo trabajo social, igual que la configuración de individuos masculinos dispuestos a la confrontación en cualquier momento; y una parte de este trabajo social es realizado por la educación formal, a todos los niveles. En los países en que niños y niñas acuden a escuelas diferentes, el mayor prestigio de las escuelas masculinas es ya una forma de diferenciación en la interiorización del papel social futuro por parte de hombres y mujeres. Acudir a una escuela mixta fue un primer paso de aumento de la autoestima para las mujeres; también la unificación curricular, en los casos

en que se ha producido. Sin embargo, un gran número de investigaciones empíricas han seguido demostrando el carácter androcéntrico de la cultura académica, en cualquiera de los niveles educativos. Las niñas tienen éxito escolar a pesar de ser sometidas a una cultura androcéntrica; pero esta cultura las excluye, y por lo tanto afecta a la construcción de su personalidad haciendo que adquieran conciencia de su «ser para otro», por una parte, y de su insignificancia social, por otra. De modo que, a pesar de sus éxitos en la obtención de títulos académicos, sus posiciones sociales siguen siendo inferiores a las de los hombres de su misma generación y nivel educativo.

Este fenómeno comienza a ser ampliamente señalado, aunque su constatación no es directamente visible en los resultados académicos obtenidos, sino en el mantenimiento de distintas actitudes entre mujeres y hombres con similares niveles educativos. Santos Guerra, un profesor e investigador que se ha ocupado largamente del estudio de la educación de hombres y mujeres, lo ha señalado en diversos textos: «A través de las prácticas cotidianas de la escuela se van aprendiendo y transmitiendo los estereotipos de la cultura, una cultura en la que la mujer ha sido y sigue siendo una perdedora. La escuela es un eslabón más de esta cadena que nos sujeta a los mitos y a los errores sociales»¹².

Ahora bien, el androcentrismo de la cultura académica es tan exacerbado que solamente a través del análisis se muestra como tal. Normalmente es invisible, porque tenemos el hábito de considerar la cultura existente como «saber universal». Recordemos de nuevo que el «sufragio universal» excluyó durante muchos años a las mujeres sin que ello supusiera, aparentemente, ninguna contradicción, y que lo mismo sucede en el lenguaje con el empleo del masculino como universal, etcétera. De modo que habitualmente no podemos obser-

12. Santos Guerra, M.A. «Las niñas primero», en Arenas, G. *Triunfantes perdedoras: la vida de las niñas en la escuela*. Grao, 2006.

var el androcentrismo en la cultura ni sus consecuencias. La investigación, sin embargo, aun con dispositivos muy sencillos, nos permite identificarlo con toda claridad.

Mencionaré simplemente algunas de las dimensiones en las que el androcentrismo del conocimiento y el sexismo de los hábitos escolares han sido ampliamente comprobados:

- Comenzando por los niveles más altos de la cultura y la elaboración cultural: toda la cultura occidental, generalizada como «cultura universal», tiene un profundo sesgo androcéntrico. Es probable que ocurra lo mismo con culturas no occidentales, pero no las conozco lo suficientemente bien como para opinar sobre ellas. En cualquier caso, el androcentrismo y el sexismo se inician ya en el ámbito de la filosofía griega clásica¹³ y han seguido vigentes en la construcción del conocimiento filosófico y científico en el mundo occidental, hasta nuestros días.

Dado que los esquemas culturales académicos y legitimados como tales están en la base de los conocimientos que figuran en el currículum abierto, que son trasladados y adaptados a los diversos niveles escolares manteniendo el concepto inicial —aunque sea enormemente simplificado—, solo si es posible hacer en su totalidad la crítica al androcentrismo de la cultura legítima podemos tener la seguridad de operar una modificación de

fondo en las formas culturales transmitidas en el sistema educativo.

Por supuesto, esta pretensión puede parecer excesiva, pero el trabajo se ha iniciado ya. En España, Celia Amorós fue una de las pioneras, con un libro temprano sobre el androcentrismo en la filosofía. Otros libros y otras autoras la han seguido, y hoy hay muchas investigadoras en el mundo que están trabajando sobre distintos ámbitos científicos para rastrear, detectar y modificar el gran número de estereotipos sexistas que a lo largo de milenios han ido impregnando el conocimiento y que distorsionan los conceptos y las ideas que siguen transmitiéndose a las nuevas generaciones. Por supuesto, se trata de un trabajo ingente, que necesitará mucho esfuerzo y mucho tiempo, pero lo esencial es que se comprenda su necesidad y que se haya iniciado su corrección, en algo que la Unión Europea está contribuyendo con un notable esfuerzo de financiación de la investigación. En cualquier caso, hay que avanzar coordinando los diversos trabajos que van en este sentido para hacer más efectivos los hallazgos de las diversas investigadoras en cada ámbito científico y extender su conocimiento a las materias que se imparten en las universidades. Y, paralelamente, hay que comenzar a trasladar las modificaciones propuestas a los textos y a los currículum usados en la enseñanza primaria y secundaria¹⁴.

13. No puedo consignar aquí el conjunto de la crítica androcéntrica a diversos aspectos de la filosofía o de otros saberes que ha podido completarse ya, y que comienza a constituir un notable corpus. Para dar un ejemplo del tipo de crítica al que me refiero pueden verse, por ejemplo, los trabajos de Celia Amorós sobre Aristóteles, Kierkegaard, Nietzsche, etcétera, que constituyen un muy valioso ejemplo de relecturas críticas de la filosofía clásica desde una visión no androcéntrica, que pone de inmediato al descubierto el gran número de prejuicios sexistas que durante siglos han pasado como pensamiento puro.

14. Lamentablemente está resultando muy difícil avanzar en el cambio de los libros de texto de primaria y secundaria. Las editoriales que se ocupan de este tipo de materiales son enormemente conservadoras y renuentes a cambios, sea por razones económicas, sea por las rutinas que suelen acompañar la preparación de textos escolares. Mi experiencia en España ha sido precisamente esta: la gran dificultad para motivar a la mayoría de las editoriales. La política del Instituto de la Mujer fue desde los años 1980 incentivar estos cambios con diversas medidas, y veinticinco años después constatamos que se sigue manteniendo un elevado nivel de androcentrismo en los textos, con muy escasas excepciones. Y ello parece ser no solo una característica española, sino muy generalizada. Madeleine Arnot explica ampliamente en un texto reciente como en la materia de «Educación para la ciudadanía» diseñada en el Reino Unido no se ha incluido ninguna referencia a las desigualdades de género ni a las diferencias culturales entre hombres y mujeres. Arnot (2009).

– Un segundo aspecto que hay que considerar es el del ejercicio del protagonismo y el poder, inscritos no solo en los contenidos académicos, sino también en los hábitos, desde los niveles macro a los niveles micro. En este sentido hay varias dimensiones para considerar y corregir. Una primera dimensión es la del poder explícito, expresado a través de las jerarquías visibles en el sistema educativo: la distribución de cargos directivos entre hombres y mujeres, la resolución de pequeñas tareas, la toma de decisiones, etcétera. A medida que aumentan los observatorios que permiten conocer las distribuciones jerárquicas entre hombres y mujeres en los distintos niveles educativos y en distintos países, se confirma la misma pauta: en los niveles primeros del sistema educativo predominan las mujeres, a veces en proporciones superiores al 90%, sobre todo cuando se trata de tramos de preescolar. Pero aun en estos casos, si hay algún hombre en el centro, ocupa el cargo de director. A medida que nos acercamos a la educación superior disminuye el porcentaje de mujeres docentes, hasta llegar a la universidad, en la que estas suelen ser minoritarias, cuando, no se olvide, en muchos países las estudiantes son ya una mayoría del alumnado. Y cuando se contempla la distribución de cargos y niveles docentes en la educación superior entre hombres y mujeres, se constata la gran dificultad de las mujeres para llegar a la paridad, incluso en los países que fueron pioneros en el avance de las mujeres en el mundo público. Ello constituye un ejemplo evidente para niños y niñas, de modo que aun cuando los contenidos curriculares incluyeran conoci-

mientos sobre la igualdad de sexos, la realidad les enseñaría que los hombres están en posiciones de mayor poder que las mujeres, no solo en el conjunto del mundo público, sino también en el propio sistema educativo.

Pero el ejercicio del protagonismo y el poder no se agota en la ocupación de cargos y de posiciones decisorias, de hecho, impregna todos los aspectos de la vida cotidiana, incluso aquellos en los que difícilmente lo detectaríamos si no fuera a través de la investigación. Existe, por ejemplo, una serie de diferencias en la forma de uso de espacio y tiempo en los centros educativos por parte de hombres y de mujeres. El manejo de espacio y tiempo, dimensiones básicas en las que se inscribe nuestra vida, implica también niveles de poder habitualmente no conscientes, de modo que los hábitos diferenciales son considerados como «naturales», aun cuando supongan desigualdades notables en cuanto al uso de estas dos dimensiones. Los hombres –o los niños– tienden a monopolizar estos recursos, mientras que las niñas, por el contrario, tienden a usarlos con tal discreción que suelen minimizar su presencia. Los análisis que hemos realizado durante años relativos al uso del espacio y el tiempo en el ámbito educativo nos han mostrado de manera indiscutible el uso extensivo que hacen de ellos los hombres, frente a la inhibición de las mujeres. Ello es patente a través del microanálisis, por ejemplo en el caso de la medición de la atención del profesorado (el tiempo dedicado a atender a los niños y a las niñas, medido en cantidad de palabras dirigidas a individuos de uno u otro sexo)¹⁵. Lo mismo

15. Subirats, M. y Brullet, C. (1988).

ocurre en relación al espacio: la observación en las aulas y en los patios nos ha mostrado la diferencia de comportamientos de niños y niñas, y como aquellos tienden a monopolizar el espacio común, dado que son empujados e incluso forzados a actuar como protagonistas, mientras que las niñas minimizan su presencia, se mueven con finalidades explícitas y no como una necesidad de protagonismo, y aprenden su «no lugar» en el espacio público¹⁶.

- El uso del lenguaje, marcado también por el androcentrismo. No voy a extenderme acerca de esta dimensión sobre la que tanto se ha escrito ya. El masculino universal constituye un espacio de ambigüedades en el que las mujeres nunca saben si deben reconocerse o no, y que, en cualquier caso, oculta su identidad y su diferencia. Constituyendo, en consecuencia, un elemento más de construcción de una identidad siempre centrada en el otro, en un punto de referencia externo, que niega al sujeto como protagonista, y establece constantemente la duda sobre si debe o no considerarse incluida en cualquier predicado que se presente con pretensiones de universalidad. Los análisis del sistema educativo, cuando se realizan de modo pormenorizado y atendiendo a lo que Foucault llamó la «microfísica del poder», revelan el carácter androcéntrico que mantiene la educación, así como la reproducción diferencial de las posiciones de hombre y mujer, como posiciones diferenciales, para las nuevas generaciones. Si bien las mujeres hemos sido «autorizadas» a acceder a la educación, y a partir de aquí a muchos de los

puestos que una educación superior abre, la cultura no ha cambiado, y lo que transmite el sistema educativo es una cultura que enfatiza la posición de los hombres, los valores, intereses y hábitos de los hombres y los hechos de los hombres en la historia. Las mujeres los aprenden, los adquieren, los usan. Pero sintiéndose todavía como unas convidadas de piedra en el mundo público. Probablemente es esta sensación de ser «el segundo sexo» lo que explica el mayor éxito actual de las mujeres en la educación: en un mundo cultural hostil, o trabajas duro o eres excluida, en un movimiento similar al que ha llevado a menudo a los hijos de familias pobres a convertirse en «empollones» y buenos alumnos cuando han podido acceder a instituciones educativas que hasta aquel momento los habían excluido. Desde este punto de vista, ser «el segundo sexo» podría constituir una ventaja. Desde otros, sigue siendo un gran inconveniente: impide el pleno desarrollo de las aportaciones intelectuales y científicas de las mujeres, modera sus ambiciones personales hasta limitar sus posibilidades de acceso a puestos de decisión y, sobre todo, las lleva a internalizar posiciones de subordinación que siguen constituyendo un problema social, al admitir situaciones de maltrato, de desamparo, de dominación.

Frente a esta situación es necesario desarrollar, como he dicho, la crítica al androcentrismo de la ciencia y el impulso a la coeducación, entendida como un modelo cultural que va mucho más allá de la escuela mixta.

16. Subirats, M. y Tomé, A. (2007).

Referencias bibliográficas

- Amorós, C. (1985). *Hacia una crítica de la razón patriarcal*. Barcelona: Anthropos.
- Arenas, G. (2006). *Triunfantes perdedoras. La vida de las niñas en la escuela*. Barcelona: Graó.
- Arnot, M. y Dillabough, J. A. (eds.) (2000). *Challenging Democracy: International Perspectives on Gender, Education and Citizenship*. Londres: Roudledge Falmer.
- Arnot, M. (2009). *Coeducando para una ciudadanía en igualdad*. Madrid: Morata.
- Lomas, C. (comp.) (1999). *¿Iguales o diferentes? Género, diferencia sexual, lenguaje y educación*. Barcelona: Paidós educador.
- Marrero, E. y Mallada, N. (2009). *La Universidad transformadora. Elementos para una teoría de Educación y género*. Montevideo: FCS-UR-CSIC.
- NN.UU. Informe sobre desarrollo humano, 2007-2008 y 2009.
- NN.UU. Informe sobre los objetivos del Milenio.
- Santos Guerra, M.A. (1990). *Hacer visible lo cotidiano*. Madrid: Akal.
- Spender, S. (1979). *Man made Language*. Londres: Roudledge and Kegan Paul.
- Subirats, M. y Brullet, C (1988). *Rosa y Azul. La transmisión de los géneros en la escuela mixta*. Madrid: Instituto de la Mujer.
- Subirats, M. y Tomé, A. (2007). *Balones fuera. Reconstruir los espacios a partir de la coeducación*. Barcelona: Octaedro.
- Subirats, M. (2009): «¿Coeducación o escuela segregada? Un viejo y persistente debate» [RASE vol. 3, núm. 1: 143-158] *rase Revista de la Asociación de Sociología...* www.ase.es:81/navegacion/subido/numeros-Rase/0301/0301_Subirats.pdf

Anexo 1: tablas y gráficos

Tabla 4.1 Tasas de alfabetización para las mujeres mayores de 15 años según orden de posición en el índice de desarrollo humano por países y niveles de alfabetización. (1997-2007)

Países con tasas de alfabetización superiores al 90,1% de las mujeres de 15 años y más					
Noruega	Kuwait	93,1	Montenegro	94,1	
Australia	Chipre	96,6	Serbia	94,1	
Canadá	Portugal	93,3	Bielorrusia	99,7	
Irlanda	Emiratos Árabes	91,5	Albania	98,5	
Países Bajos	República Checa		Rusia	99,4	
Suecia	Barbados		Macedonia	95,4	
Francia	Malta	93,5	Brasil	90,2	
Suiza	Estonia	99,8	Bosnia Herzegovina	94,4	
Japón	Polonia	99	Colombia	92,8	
Luxemburgo	Eslovaquia		Kazajistán	99,5	
Finlandia	Hungría	98,8	Armenia	99,3	
Estados Unidos	Chile	96,5	Ucrania	99,6	
Austria	Croacia	98	Tailandia	92,6	
España	97,3	Lituania	99,7	Samoa	98,4
Dinamarca	Antigua y Barbados	99,4	Maldivas	97,1	
Bélgica	Letonia	99,8	Tonga	99,3	
Italia	98,6	Argentina	97,7	Jamaica	91,1
Liechtenstein	Uruguay	98,2	Paraguay	93,5	
Nueva Zelanda	Cuba	99,8	Filipinas	93,7	
Reino Unido	Bahamas		Turkmenistán	99,3	
Alemania	México	91,4	Palestina	90,3	
Singapur	91,6	Costa Rica	96,2	Mongolia	97,7
Hong Kong	Seychelles	92,3	Moldavia	98,9	
Grecia	96	Venezuela	94,9	Uzbekistán	95,8
Corea		Panamá	92,8	Kirgizstan	99,1
Andorra		Bulgaria	97,9	Tajukistán	99,5
Eslovenia	99,6	Rumania	96,9	Lesoto	99,3
Brunei	93,1	Trinidad Tobago	98,3	Palau	90,5

La Educación en la Sociedad de la Información y del Conocimiento

Países con tasas de alfabetización entre el 70,1 y 90% de las mujeres de 15 años y más					
Israel	88,7	Jordania	87	Botsuana	82,9
Bahrein	86,4	Rep. Dominicana	89,5	Vainatu	76,1
Libia	78,4	China	90	Namibia	87,4
Oman	77,5	El Salvador	79,7	Sudáfrica	87,2
Arabia Saudí	79,4	Siria	76,5	Santo Tomé	82,7
Malasia	89,6	Indonesia	88,8	Congo	71,8
Perú	84,6	Honduras	83,5	Myanmar	86,4
Turquía	81,3	Bolivia	86	Suazilandia	78,3
Ecuador	89,7	Vietnam	86,9	Kenia	70,2
Mauritania	84,7	Guinea Ecuatorial	80,5	Zimbaue	88,3
Líbano	86	Cabo Verde	78,8		
Irán	77,2	Nicaragua	77,9		

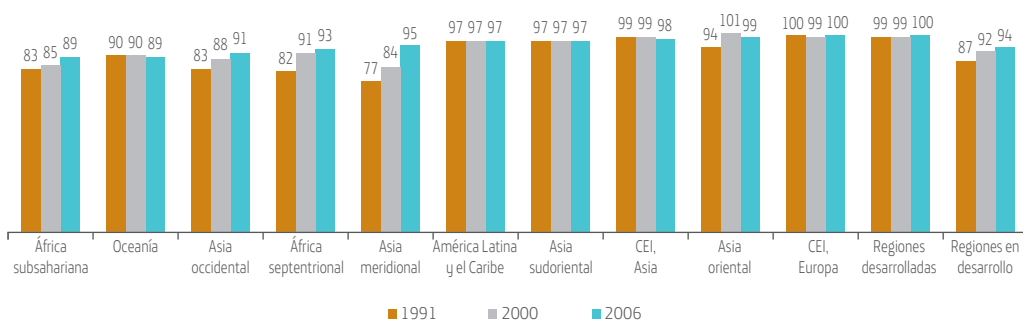
Países con tasas de alfabetización entre el 50,1 y 70% de las mujeres de 15 años y más					
Túnez	69	Madagascar	65,3	Malawi	64,6
Argelia	66,4	Papúa N. Guinea	53,4	Zambia	60,7
Guatemala	68	Haití	64	Eritrea	53
Egipto	57,8	Sudán	51,8	Ruanda	59,8
Laos	63,6	Tanzania	65,9	Liberia	50,9
India	54,5	Ghana	58,3	Guinea Bissau	54,4
Camboya	67,7	Camerún	59,8	Burundi	52,2
Comores	69,8	Uganda	65,5	Congo	54,1
Angola	54,2	Nigeria	64,1	Irak	64

Países con tasas de alfabetización entre el 30,1 y 50% de las mujeres de 15 años y más			
Marruecos	43,2	Pakistán	39,6
Bután	38,7	Togo	38,5
Nepal	43,6	Costa de Marfil	38,6
Yemen	40,5	Senegal	33

Países con tasas de alfabetización entre el 10,1 y 30% de las mujeres de 15 años y más			
Benín	27,9	Chad	20,8
Guinea	18,1	Burkina Faso	21,6
Etiopía	22,8	Mali	18,2

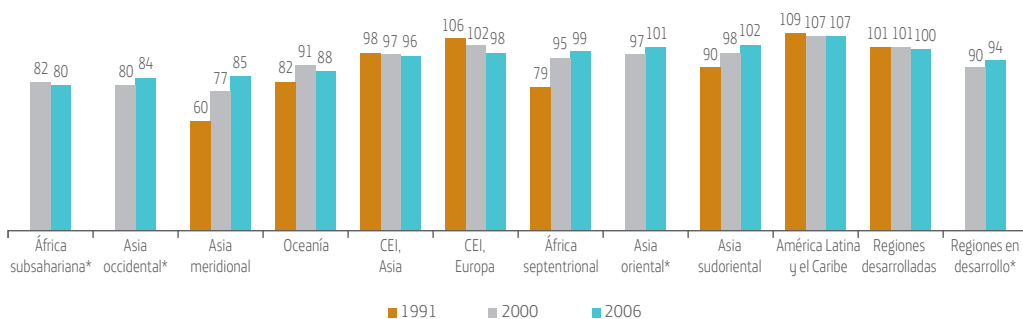
Fuente: NN.UU. Informe sobre Desarrollo Humano 2009 y elaboración propia.

Gráfico 4.1 Matrícula de niñas en la enseñanza primaria en comparación con la de niños, 1990/1991, 1999/2000 y 2005/2006 (niñas por cada 100 niños)



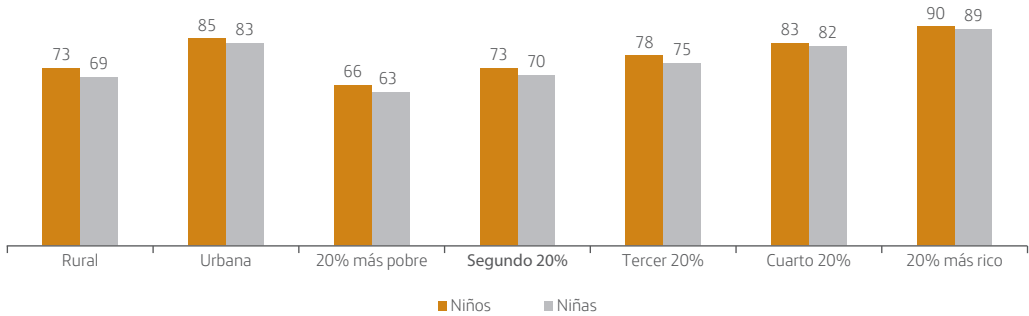
Fuente: NN.UU. Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2008.

Gráfico 4.2 Matrícula de niñas en la enseñanza secundaria en comparación con la de niños, 1990/1991, 1999/2000 y 2005/2006 (niñas por cada 100 niños)



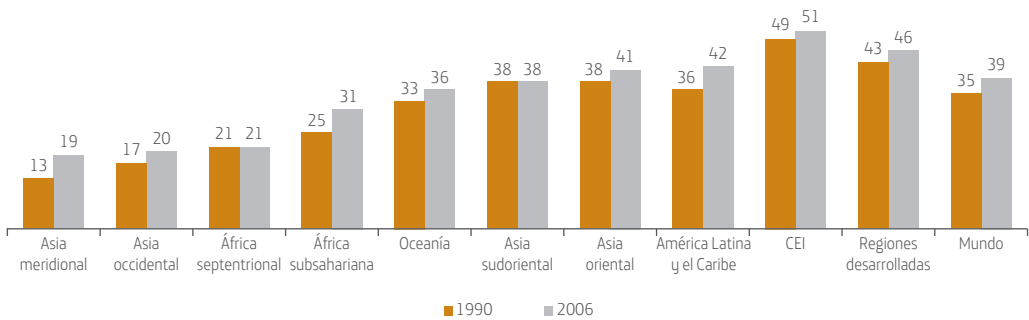
Fuente: NN.UU. Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2008.

Gráfico 4.3 Tasa neta de asistencia a la escuela primaria de niños y niñas en las regiones de desarrollo, por lugar de residencia y nivel económico del hogar, 2000/2006 (porcentaje)



Fuente: NN.UU. Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2008.

Gráfico 4.4 Proporción de mujeres entre empleados remunerados en el sector no agrícola, 1990 y 2006 (porcentaje)



Fuente: NN.UU. Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2008.

4.2 Desafíos de la educación superior en Chile, *por Jorge Sequeira*

4.2.1 Introducción

En San Felipe, Chile, entre el 7 y 8 de agosto del 2009 se llevó a cabo la «Reunión de Expertos en Educación Superior», organizada conjuntamente por la División de Educación Superior del Ministerio de Educación y la Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe –Unesco Santiago.

El objetivo de la reunión fue «aportar a la discusión sobre los desafíos y escenarios que la educación superior está llamada a enfrentar en Chile, para desarrollarse con calidad y pertinencia». El encuentro contó con la participación de expertos nacionales e internacionales, así como con la de dirigentes estudiantiles.

El presente informe fue elaborado en conjunto por la Cátedra Unesco de Educación Inclusiva de la USACH y la Oficina Regional de Educación.

Como producto de las discusiones sostenidas en el encuentro, el presente documento se propone «mostrar una ruta de continuidad hacia políticas cada vez mejores en Educación Superior en Chile». Con ese objetivo, el texto desarrolla propuestas emanadas de las ideas y sugerencias que surgieron en las discusiones sostenidas por los participantes.

4.2.2 Propuestas

Arquitectura del sistema

La arquitectura del sistema debería:

1. Avanzar en la oferta de programas académicos que se hagan cargo de la heterogeneidad del estudiantado que hoy ingresa a primer año (ciclos básicos, planes comunes, bachilleratos y *colleges*), con miras a mejorar el acceso, la retención (progresión) y titulación.

2. Fomentar programas de cooperación entre la educación secundaria y terciaria (programas articuladores, puentes, propedéuticos), especialmente diseñados para hacerse cargo de las deficiencias educacionales de manera eficaz: el tránsito de la educación secundaria a la terciaria.
3. Aumentar la oferta de programas de educación a lo largo de la vida con miras a lograr un continuo de educación permanente. Potenciando las trayectorias educativas desde el sistema escolar, pasando por la educación superior técnica y profesional y la formación permanente.
4. Avanzar en la trazabilidad (convalidación, reconocimiento) interna y externa, nacional e internacional de los productos (asignaturas, número de créditos aprobados, grados intermedios), logrando puentes que permitan un camino continuo.

Financiamiento

Un sistema de financiamiento adecuado debería:

1. Eliminar el aporte fiscal indirecto (AFI) o modificarlo en su esencia (un nuevo AFI que no discrimine por puntaje en la PSU).
2. Tomar conciencia social de la necesidad de aumentar la inversión pública en ES.
3. Duplicar en los próximos (cinco) años dicha inversión.
4. Destinar la nueva inversión al financiamiento de convenios de desempeño plurianuales para fines públicos y que tengan como objetivo principal (requisito de elegibilidad) mejorar el acceso, permanencia (progresión) y titulación de estudiantes provenientes de sectores de la población tradicionalmente excluidos (primer y segundo quintil).
5. Becar en un cien por cien a los estudiantes de los dos primeros quintiles y que muestren mérito académico.

6. Otorgar crédito a todos los estudiantes que lo soliciten y que muestren mérito académico.
7. Transitar desde un paradigma de mérito académico (por ejemplo para acceder a las ayudas estudiantiles), que discrimina por puntaje en la PSU, a un modelo multidimensional, que incorpora el rendimiento escolar referido al establecimiento. Incorporar la trayectoria de la enseñanza media al concepto de «mejor estudiante».
8. Perseverar y acelerar el desarrollo de sus programas y proyectos de formación de recurso humano avanzado (posgrados y doctorado), y de investigación en áreas de prioridad nacional.

Transparencia y rendición de cuentas

Un sistema que cuente con transparencia y rendición de cuentas debería:

1. Crear las confianzas, la institucionalidad y los incentivos e instrumentos (legales, técnicos y administrativos) que hagan posible un justo equilibrio entre autonomía, transparencia y rendición de cuentas.
2. Perseverar en la elaboración de indicadores normalizados y concordados.
3. Entregar fondos públicos únicamente (requisito de elegibilidad) a instituciones que sean transparentes y rindan cuentas.
4. Alcanzar, en los próximos cinco años, tasas de titulación superiores al 85%.

El Estado y sus instituciones

El Estado y sus instituciones deberían:

1. Fortalecer el diálogo entre el Estado y sus instituciones a través de los representantes de la presidencia de la República en las juntas directivas (o equivalentes).
2. Profesionalizar el rol de los miembros de las Juntas Directivas designados por la

Presidencia de la República, aumentando sus atribuciones y responsabilidades.

3. Permitir que las universidades del Estado hagan rendiciones de cuentas ex post.
4. Limitar a dos los períodos de las autoridades unipersonales de las universidades (rectores, decanos y directores).

Institucionalidad

Una institucionalidad adecuada debería:

1. Crear impostergablemente una institucionalidad que diferencie entre quien diseña la política, quien la aplica y quien supervigila el sistema. Esto es, el poder legislativo (generador de políticas de Estado, como una superintendencia), poder ejecutivo (ejecutor y coordinador de las políticas, por ejemplo juntas directivas más fuertes) y poder judicial (rol supervisor, controlador, acreditador y vinculante ex post, por ejemplo una CNA vinculante).
2. Incorporar en el organismo generador de las políticas de Estado a representantes de instituciones y sectores externos a la educación superior, nombrados por el Parlamento.

Debate nacional sobre educación superior

El debate nacional sobre Educación Superior debería:

1. Comunicar eficazmente a la ciudadanía, especialmente a los futuros estudiantes y sus familias, las oportunidades y avances en educación superior.
2. Alcanzar acuerdos respecto del Estado como garante:
 - a. del acceso de los estudiantes con mérito en una educación superior de calidad,
 - b. del desarrollo de capital humano para el crecimiento del país, y
 - c. de un financiamiento responsable.

3. Invitar a la mesa de debate a representantes y actores de la Presidencia, de los ministerios de Hacienda y de Educación, de la academia, del Parlamento, de la sociedad civil, de la familia, de los estudiantes, de la comunidad y de los empleadores del sector productivo.
4. Construir las confianzas que permitan que los actores se sientan y sean partícipes proactivos, comprometidos y responsables del debate.
5. Conducir el debate con una perspectiva política y de largo plazo.

4.3 Globalización de la educación superior: crítica de su figura ideológica, *por José Joaquín Brunner*

1. Hoy predomina una ideología—en el sentido de «falsa conciencia»— que exalta hasta el límite de lo inverosímil la importancia clave, el valor estratégico y, sobre todo, las enormes oportunidades y beneficios que la educación superior traería consigo. Se sostiene que ella es una pieza vital para la competitividad de las economías; la movilidad social entre generaciones y la cohesión de las sociedades; la racionalización sustantiva (de fines) y técnica (de medios) de la acción social; la clarificación argumentativa de las opciones en la esfera pública; la elaboración de políticas y programas basados en la evidencia proporcionada por la investigación científica; la gobernanza de las naciones y la comunidad internacional; la reflexividad de las sociedades posmodernas y la producción de bienes públicos globales que permitirían enfrentar los graves problemas de la humanidad en su conjunto, como el calentamiento global, la pobreza, las crisis financieras, las oleadas migratorias y otros «riesgos manufacturados» por nuestra civilización.

Se postula que su explosivo crecimiento—de 28,5 millones de estudiantes en 1970 a 67 millones en 1990 y a 152,5 millones en el 2007— sería imparable porque responde, simultáneamente, a necesidades públicas, de la industria y las personas. Sobre todo estas últimas se beneficiarían del alto retorno que les reporta la inversión en educación, pues como ya había observado Adam Smith en su tiempo: «Los salarios generados por el trabajo varían según la facilidad y lo asequible, o la dificultad y el costo, de aprender un negocio».

También las sociedades obtendrían provecho de un mayor número de personas con educación terciaria: una fuerza de trabajo más educada permite elevar la productividad de la economía y facilita la transferencia y difusión de tecnologías empujando el crecimiento del producto y el bienestar de la población. Los beneficios no monetarios de la educación superior serían igualmente decisivos, incluyendo—entre otros— menores tasas de criminalidad, impactos sobre la fertilidad y sobre el cuidado temprano y educación de los hijos, mayor y más informada participación cívica y un mejor desempeño de las instituciones.

No debe sorprender, por lo tanto, que las universidades—las instituciones que a lo largo de los siglos se han identificado con la educación superior— ocupen un lugar prominente en el imaginario social, ya no solo de las elites y los grupos acomodados, sino también del «hombre medio» y las masas, como Ortega y Gasset previó que ocurriría hace casi un siglo. Más aún, la conciencia contemporánea deposita su fe—por secularizada que se encuentre— en la información, el conocimiento y las ciencias, bienes que identifica con la institución universitaria como proveedora de estos servicios y como formadora del personal encargado de su administración.

Sobre todas las cosas, la globalización en curso reconoce en las universidades a uno de sus principales prototipos. No solo porque en su origen ella fue una institución internacional y sus maestros más reputados gozaban de licencia para enseñar hasta los confines de la cristiandad, sino porque en la actualidad su rol –al menos en el caso de las denominadas *emerging global universities* (EGU)– sería esencial para expandir un capitalismo cuyo dinamismo productivo se alimenta del uso intensivo de la información y el conocimiento avanzado. «Sin duda –comenta un analista– en casi todos los países las universidades de investigación se cuentan entre los sectores más globalmente conectados. El conocimiento, la moneda libre de las universidades, fluye en cualquier parte y en todas las direcciones, como el azogue sobre una superficie de metal. Al mismo tiempo, las conexiones globales, las comparaciones y rankings mundiales, y los flujos globales de personas, ideas, conocimiento y capital están transformando la educación superior.»

2. La pregunta que surge de inmediato es si acaso las nuevas condiciones están creando efectivamente un mundo de información y conocimiento más igualitario; si acaso los flujos de ideas y publicaciones se han vuelto más simétricos; si las instituciones de rango mundial están realmente al alcance de todos los países y si, en este cuadro, América Latina comienza a emerger como una región dinámica de cara a la sociedad del conocimiento.

La tabla 4.1 comienza a dar respuesta a estas inquietudes. Muestra que la geopolítica global de las funciones e instituciones del conocimiento se halla fuertemente concentrada. En efecto, en su conjunto los países de *alto ingreso* producen un 79% de las publicaciones internacionalmente registradas, y un 99% de las pa-

tentes concedidas por la Oficina de Patentes y Comercio de Estados Unidos (USPTO); captan 8 de cada 10 alumnos de educación superior internacionalmente móviles; y albergan 99 de las 100 primeras universidades según el ranking de Shanghái, y un 90% de las 500 primeras. Dentro de este cuadro de extraordinaria concentración, América Latina participa solo débilmente. En efecto, si bien la región representa alrededor de un 9% de la población mundial y su producto alcanza un 8% del PIB global, en cambio produce apenas un 3% de las publicaciones mundialmente registradas, y un minúsculo 0,19% de las patentes concedidas en Estados Unidos; atrae menos de un 2% de los estudiantes terciarios internacionalmente móviles, y no cuenta con ninguna universidad entre las cien primeras del ranking de Shanghái.

La primera universidad latinoamericana en esta lista, la de Sao Paulo, ocupa una posición entre los lugares 101 y 150, por debajo de las universidades de Hawai, Miami y Pisa, considerando solo instituciones en el mismo rango de posiciones. En el conjunto de la región aparecen incluidas otras nueve universidades: cinco brasileñas, dos chilenas, una mexicana y una argentina. Ninguna puede considerarse de *clase mundial*, pero todas ellas operan, sin duda, como referentes dentro del ámbito regional y en el espacio iberoamericano, junto a un grupo adicional de once universidades españolas y dos portuguesas clasificadas asimismo entre las 500 de Shanghái.

3. La débil participación latinoamericana en el emergente escenario global de la educación superior tiene que ver con diversos factores, entre los cuales destaco uno: el contexto adverso en que aquí se desenvuelven las funciones de conocimiento. Como vimos, uno de los pivotes de la ideología que exalta el valor clave de la edu-

cación superior tiene que ver con la idea de que el capitalismo global funciona hoy, en sus sectores más dinámicos, en torno al uso intensivo y la aplicación innovadora del conocimiento. Para medir el avance de los países hacia esta economía basada en el conocimiento, el Banco Mundial ha diseñado un «Índice» que evalúa cuatro factores considerados esenciales para la participación de los países en dicha economía: su régimen de incentivos económicos; las capacidades de innovación; la educación, y la penetración y uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación.

Los datos disponibles muestran que América Latina se halla en la parte inferior de este Índice (gráfico 4.1), solo por encima de las dos regiones más pobres del mundo –Asia del Sur y el África subsahariana–. Naturalmente, hay significativas diferencias entre los países de la región (gráfico 4.2).

Una razón de este rezago latinoamericano es el escaso peso que en la región tienen las industrias y servicios más relacionados con la ciencia y la tecnología, conocidos también como *intensivos en tecnología y conocimiento*. Entre las *manufacturas* de este tipo se cuentan aquellas de la industria aeroespacial, farmacéutica, de computadoras, equipamiento de comunicaciones e instrumentos científicos. Entre los *servicios* avanzados se incluyen los financieros, comerciales y de comunicaciones.

Pues bien, el 86% del valor agregado a nivel mundial por las industrias y servicios intensivos en conocimiento es producido por los países desarrollados (tabla 4.2); solo un 14% corresponde a las economías de los países en desarrollo. En este último grupo, China, India, Rusia, Brasil y México dan cuenta de cerca de dos terceras partes del valor agregado en ambos sectores. América Latina, en su conjunto, contribuye apenas con un 4%.

4. A partir de los datos de esta geopolítica altamente concentrada del conocimiento, y de la actuación de las cien universidades *top* –cuyo estatus produce una verdadera fascinación, cuando se piensa que en el mundo hay más de veinte mil IES–, algunos analistas del norte plantean la hipótesis de que en la actualidad se encontraría en desarrollo un *mercado global* para servicios de educación superior; que este mercado se segmenta con la estratificación de las instituciones proveedoras del servicio, combinada con la diversidad de públicos consumidores, y que los mercados nacionales se hallan subordinados al mercado global, al tiempo que van perdiendo, comparativamente, su capacidad de conferir certificados de valor y estatus a sus clientelas locales. Mirado desde el sur, el panorama emergente se ve diferente, sin embargo. Por lo pronto, si bien el número absoluto de alumnos internacionalmente móviles ha aumentado de 1,1 millón a 3 millones entre 1980 y el 2007, como porcentaje de la matrícula mundial ha permanecido invariable, en torno a un 2%. Es probable que un fenómeno similar ocurra con la movilidad internacional de académicos, aunque en este caso no se cuenta con información consistente. Sea como sea, las cifras involucradas son ciertamente inferiores a aquellas envueltas en la *perigrinatio academica* a la cual se refieren los historiadores; peregrinación de académicos y estudiantes viajeros que se desplazaban por una Europa cuyas universidades, hasta el siglo xvii, enseñaban en latín un mismo currículo y otorgaban grados comunes. No por casualidad los estudiantes medievales –famosos por sus tropelías y temidos por las autoridades y burgueses de las ciudades universitarias– estaban organizados en *nationes*: corporaciones independientes compuestas por jóvenes de un mismo origen geográfico.

Hoy día, en cambio, cuando la educación superior se ha vuelto masiva dentro de las fronteras de cada país, también su carácter y el alcance de sus funciones, el tono cultural de las instituciones que la proveen y su anclaje en la sociedad, la composición de sus cuerpos académico y estudiantil, todo esto expresa un claro *vínculo nacional*. En efecto, la mayoría de las instituciones de enseñanza terciaria alrededor del mundo, incluidas las del norte, responden a las condiciones locales del país, la provincia o ciudad donde se hallan emplazadas. Son tributarias del Estado-nación, a cuyo amparo se nacionalizaron y con cuyo apoyo se convirtieron en instituciones típicamente modernas.

Estas instituciones, las 19.900 que no se hallan entre las 100 *top* del *ránking* de Shanghái, no se ven afectadas por el mercado global. Sus autoridades, profesores y estudiantes apenas escuchan hablar de él. Ni se ve por qué podría interesarles, a menos que se trate de miembros de una universidad nacional altamente selectiva, donde un porcentaje de los académicos son investigadores que participan en las redes internacionales de su tribu disciplinaria y donde una fracción de los estudiantes se prepara para cursar posteriormente estudios de doctorado en el extranjero.

5. Como cabe suponer, uno de los factores más gravitantes que mantiene atada la educación superior de los países en desarrollo a sus contextos nacionales es el factor económico. En efecto, el presupuesto que los países dedican a sus sistemas nacionales de educación terciaria fija también las fronteras de estos. En circunstancias de capitalismo global, los límites trazados por el dinero suelen ser tan, o tanto más, irremontables que aquellos determinados por la geografía. Considérense los siguientes datos ilustrativos. El presupuesto *público* total en

educación superior de Chile del año 2008, incluido el gasto en I+D, fue de alrededor de 803 millones de dólares, un monto inferior en un 21% al presupuesto de la Universidad de Cincinnati, Ohio (clasificada en el *ránking* de Shanghái entre los lugares 151 y 200), que asciende a 1.020 millones de dólares.

Por su lado, el gasto *total* chileno en educación superior, de fuentes *públicas* y *privadas*, se estima en aproximadamente 3.100 millones de dólares ese mismo año 2008. Esta cifra equivale a un 54% del presupuesto de la Universidad de Pennsylvania, una de las veinte *top* mundiales de acuerdo con el *ránking* de Shanghái.

Estos desequilibrios y, en general, la relativa parquedad del gasto latinoamericano constituyen una verdadera barrera para incorporarse al mercado global de la educación terciaria, tanto del lado de la competencia por atraer estudiantes internacionales móviles como, sobre todo, del lado de la posibilidad de reclutar y retener académicos altamente productivos. Para tener universidades de *clase mundial* habría que gastar en ellas, como mínimo, al nivel promedio de los países de la OCDE, y también pagar salarios de clase mundial a los académicos más productivos.

6. La emergencia por doquier de las redes —así como los discursos e ideologías que suelen acompañarlas— no suprimen estas brechas, como se postula a veces. Más bien sucede lo contrario. Pues aquellos sistemas de educación superior que por su posición periférica en la geopolítica del conocimiento se ven forzados a actuar exclusivamente dentro de los límites de su espacio nacional, debido a su ubicación periférica, carecen de los medios de poder que más cuentan en la *sociedad red*. Siguiendo a Manuel Castells es necesario concluir que también en las redes de conocimiento avanzado y edu-

cación superior, los nodos centrales controlan los procesos de producción, comunicación y creación de valor; determinan los programas y protocolos que rigen los flujos y actividades de los participantes y, lo más importante, tienen el *poder para crear redes*, ya sea mediante la capacidad de programarlas o reprogramarlas o de conectar entre sí diferentes redes, organizar su cooperación y evitar la competencia.

Dicho en otras palabras, las redes globales de la educación superior tienen unas modalidades específicas de expresar la hegemonía de sus nodos centrales, sin que estos necesiten integrar a las redes periféricas las que permanecen por lo mismo ancladas a lo nacional-local.

7. De hecho, la educación superior latinoamericana ha experimentado la mayor parte de sus principales transformaciones —es decir, intensa diferenciación institucional, multiplicación de las instituciones privadas con y sin fines de lucro, privatización de los procesos de masificación de la matrícula, profesionalización académica irregular, surgimiento de megauniversidades, diversificación de las fuentes de financiamiento— antes del surgimiento de un mercado global de la educación superior. Y, contemporáneamente, sus dinámicas de cambio siguen desarrollándose, en lo fundamental, con independencia de la evolución de aquel. Al contrario, en cada coyuntura decisiva de nuestra educación superior, lo realmente determinante han sido el contexto nacional, la trayectoria institucional previa de los sistemas, las políticas decididas por los gobiernos, las leyes adoptadas, las regulaciones y disposiciones acordadas por las burocracias, el comportamiento del mercado interno y las actuaciones de las principales partes interesadas. Lo local ha predominado, pues, sin contrapeso.

8. Por lo mismo, vistas las cosas desde los márgenes del mundo globalizado, o la parte baja de los rankings internacionales, las ideologías que exaltan la educación superior como pieza clave para el futuro de las sociedades, y al conocimiento como un bien libre que fluye horizontalmente por las redes globales, no pasan de ser una quimera.

Pues hoy, como ha ocurrido siempre a lo largo de la historia del capitalismo mundial, y lo recuerda Braudel, los nodos más dinámicos de la economía del mundo están radicados en el norte —en Amberes, Ámsterdam, Londres o Nueva York—, relacionándose con el resto del sistema por medio de un entramado de redes dispuestas en círculos concéntricos, hasta llegar a la más lejana periferia. En aquellos centros, dice nuestro autor: «... es donde el sol de la historia da brillo a los más vivos colores». Y agrega: «Las técnicas avanzadas también se encuentran, por lo general, allí, y la ciencia fundamental que las acompaña está con ellas».

El capitalismo actual —mundial, de redes, conocimiento e innovaciones— funciona de la misma manera.

Dentro de él, en círculos progresivamente cada vez más apartados del centro, la educación superior continúa articulándose como una serie de procesos esencialmente nacionales. Los segmentos globalizados son escasos y se hallan concentrados en un reducido grupo de países, donde se encuentran los nodos centrales y más dinámicos. En cambio, lo que se llama *mercado global* no es más que una doble articulación de jerarquías: del lado de la oferta, una cascada jerárquica de universidades que desciende de norte a sur desde las universidades de clase mundial hasta las modestas universidades locales que a veces encontramos en nuestros países. Y, del lado de la demanda, una escalera jerárquica por

donde ascienden los estudiantes y académicos del sur en su búsqueda de las certificaciones y experiencias más prestigiosas que solo pueden dispensar los lugares donde brilla el sol con los más vivos colores.

9. En suma, si trazamos un balance de lo expuesto, podrá apreciarse que –según los parámetros de la economía global del conocimiento– América Latina pierde gravitación a medida que aumenta la complejidad de las tareas de conocimiento que los países deben abordar para lograr una integración competitiva en la economía global. Mientras más exigentes son dichas tareas, menor resulta el peso relativo de América Latina (gráfico 4.3).

Por cuanto toca a los obstáculos que en el campo de la educación superior explican esta situación, existen varios que se mencionan con frecuencia: una todavía exigua consolidación de la profesión académica; brechas sociales de acceso y graduación; ineficiencia interna como se revela en las altas tasas de deserción y bajas tasas de conclusión oportuna de los programas; mallas curriculares recargadas y excesivamente especializadas desde el comienzo; arquitectura de grados y títulos –y de la enseñanza en su conjunto– demasiado rígida que impide la movilidad estudiantil dentro y entre instituciones; financiamiento de las carreras profesionales y técnicas mal repartido desde el punto de vista del interés social; débil vínculo, en el caso de las universidades estatales, entre resultados del desempeño y subsidios públicos; poca profundidad y difusión de las actividades de I+D+i; insuficientes interfaces entre la investigación y la industria; gobiernos universitarios bloqueados y, por

ende, con baja capacidad de promover cambios; débil gobernanza de los sistemas e insuficiente gasto público en la educación superior.

Como se ve, también las dificultades y problemas que enfrentan nuestros sistemas están *dentro* de cada país –tienen por consiguiente un contexto primordialmente nacional– y se expresan tanto a nivel macro y de políticas como a nivel micro e institucional. Solo de una manera débil y ocasional ellos conectan con *cuestiones globales*, las cuales, sin embargo, suelen invocarse y servir como excusa para no actuar y resolver los asuntos que están a nuestro alcance.

4.4 Comentarios a las presentaciones de Marina Subirats, Jorge Sequeira y José Joaquín Brunner, por Ernesto Ottone

No sé si alcanzaré a superar la depresión que me ha provocado José Joaquín, pero es una depresión antigua porque si miramos las cifras y las comparamos con aquellas contenidas en un libro que preparamos hace casi veinte años, «Educación y conocimiento: ejes de la transformación productiva con equidad»¹⁷, hay muchas cifras que se mantienen en la relación de América Latina con el mundo.

Haré un par de comentarios que parten con algunos elementos que señalaba Martín Carnoy y que han sido complementados ahora. A América Latina, en los últimos años no le ha ido mal, por el contrario, le ha ido bastante bien. Antes de la crisis global tuvo, entre el 2003 y el 2008, un proceso de crecimiento como no se había dado en los últimos cuarenta años. Pero la diferencia radica en que este crecimiento tuvo una mejor calidad en inver-

17. CEPAL y Unesco (Agosto, 1992) «Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad», Santiago de Chile.

sión y ahorro y disminuyó la volatilidad de las economías latinoamericanas. No solo tuvo elementos de una mejor calidad en el crecimiento económico, sino también elementos interesantes en cuanto a los temas sociales.

Consideremos al respecto que América Latina en este período logró disminuir considerablemente la pobreza e incluso la distribución del ingreso y la desigualdad—que los latinoamericanos, con un perverso orgullo, decimos que somos los mejores del mundo—, también se produjo una pequeña y muy moderada disminución. Sin duda hubo diferencias entre países, pero se produjo una tendencia que es mejor que la tendencia histórica.

A pesar de la crisis global que ha afectado al mundo, América Latina ha logrado resistirla, naturalmente con problemas, pero con poca contaminación del sistema financiero. Se han producido caídas en los niveles de desempleo más medidas de lo que se podía esperar. Y parece que el proceso de recuperación será bastante rápido. Esto gracias al comercio con los dos grandes países emergentes, India y, especialmente, China.

No solo podemos afirmar que a América Latina le ha ido mejor en los últimos años, sino que ha mostrado una mayor capacidad de defensa frente a una crisis global. Recordemos que anteriormente las crisis se amplificaban en América Latina. Ahora se ha adquirido una capacidad de rápida recuperación económica y posterior al momento más álgido de la crisis. Podemos decir que se sigue un patrón que es, en alguna medida, contracíclico y que nunca había tenido antes, sino que, por el contrario, seguía un patrón acrecentado del ciclo.

Considerando estos elementos positivos cabe preguntarse cuál es el problema central de América Latina. Su problema es que, a pesar de estos índices de mejor desempeño económico y social, sigue teniendo sus grandes problemas estratégicos completamente abiertos. Lo que nos señalaba José Joaquín Brunner, respecto de la educación superior, nos muestra uno de los problemas estratégi-

cos más fuertes, porque está en el corazón de la sociedad de la información. En este sentido, yo quiero destacar tres líneas estratégicas que presentan serios problemas. Primero, como ya se ha dicho, son sociedades altamente desiguales. Los niveles de desigualdad en América Latina son muy fuertes y profundos y, pese a la leve mejoría del período 2003-2008, son persistentes y tienen una historia muy larga. Segundo: bajo nivel de productividad que repercute en bajo desarrollo científico, tecnológico e innovación. Tercero: sistemas políticos frágiles. América Latina aún presenta sistemas políticos muy débiles con algunas democracias todavía muy polarizadas y con una capacidad inclusiva muy mediocre. Hay otras que tienen serios problemas en el funcionamiento de sus sistemas políticos.

Cuando hacemos el análisis de cómo se inserta América Latina en este proceso de globalización que estamos viviendo y que es desigual y ambivalente, pero que a la vez es irreversible en sus bases de sustentación, el tema de la educación superior adquiere un valor estratégico muy fuerte. Sobre este asunto hay un discurso político estructurado, pero si vemos los presupuestos nacionales, el discurso no se traduce en una práctica política en los países latinoamericanos. Tampoco vemos un financiamiento fiscal que debe ser mayor y mejor y que debe construirse dejando las visiones ideológicas o ideologizadas como ya señaló Martín Carnoy. Pero insisto en la grave dificultad que surge de la distancia entre el discurso retórico y la práctica política. Frente a esto tenemos un mundo globalizado que quizá, producto de la crisis global, sufrirá cambios profundos en el cuadro que nos presenta José Joaquín Brunner. El mundo que nos mostró la crisis, y la perspectiva hacia el 2050, muestran una situación en la que este cuadro va a cambiar fuertemente, porque el impacto político de la crisis ha significado un cambio geopolítico muy fuerte y solo vemos algunos pequeños síntomas de un proceso que va a ser mucho más profundo. Está cambiando la correlación

de fuerzas entre China, India y, en general, los países de Asia. En América Latina tenemos, por primera vez, un actor global como es Brasil.

Creo que en la educación, y no solo en la educación superior, intervienen tres elementos que difícilmente se conjugan en otras políticas públicas. El primer elemento es la ciudadanía, o lo que Manuel Castells llama los valores en el sentido del tipo de orientación que queremos para la sociedad, y no solo la formación de habilidades o capacidades. El segundo elemento que está en juego es la igualdad y cómo se pueden ir desarrollando sociedades más igualitarias. Hay una suerte de prefiguración de la sociedad futura. El tercer elemento es cómo nos vamos a insertar en la era de la información desde un punto de vista productivo. Es decir, el tema de la autoprogramación o capacidad de adaptabilidad. Esto es más que el tema de la competitividad. Estos tres elementos se conjugan en la acción educativa, y es una de sus particularidades más fuertes.

Para terminar quiero señalar cuatro temas respecto al sistema de educación superior.

Primero, la discusión sobre el sistema de educación superior no se puede realizar sin una discusión sobre el sistema de educación en su conjunto. Cuando Martín Carnoy establece la relación tan fuerte entre la calidad de educación primaria y secundaria, por una parte, y la educación superior, por la otra, tiene toda la razón. El tema de la educación superior, la deserción y calidad docente, entre otros, tienen su base en la educación primaria y secundaria, y ahí todos sabemos que hay un nudo central que es el de los profesores. Eso significa un nuevo contrato de la sociedad en su conjunto con la docencia. Un contrato distinto respecto a medición, evaluación, prestigio y dignidad, entre muchos otros elementos.

Segundo: es importante terminar con el tema de la nostalgia. Es decir, la visión de

aquella universidad que históricamente desempeñó un rol en América Latina hasta guardar en nuestra memoria una especie de ídolo que nunca existió. Cuando los estudiantes de Córdoba hablaban a nombre de toda la nación, eran un puñado¹⁸. En nuestra generación éramos 60.000, hoy estamos cerca de los 800.000 estudiantes en Chile. Una visión nostálgica puede transformarse en una posición aristocratizante si se ignoran los avances logrados en educación, aun cuando se admite que su calidad es todavía muy insuficiente.

Tercero, el espíritu corporativo me parece otro obstáculo muy grande en las universidades. Es un espíritu que a costa de grandes valores defiende intereses menos aconsejables.

Cuarto: hay un esfuerzo —ya destacado por Martín Carnoy— que se visualiza desde hace 20 años atrás; es el tema de la discusión de la educación y la contingencia política. Pensar que la contingencia política no va a estar presente o no va a influir es angelismo, como señalaba Pascal. Hay una hiperinfluencia de la contingencia política en la discusión educativa. Esto contrasta con los cambios observados en las economías latinoamericanas, que han permitido un fortalecimiento contracíclico en países con sistemas políticos y orientaciones políticas diferentes. Y ello no habría sido posible si no se hubiera dejado de lado la contingencia política y concordado en la importancia de los equilibrios macroeconómicos. Eso no sucede con la educación; esta es extraordinariamente central, como se dice retóricamente, para la inserción de América Latina en el mundo globalizado. No digo que se deba prescindir de la contingencia política en esta discusión, pero es necesario desarrollar una visión de más larga duración, y en la cual se procure la búsqueda de un equilibrio entre los temas estratégicos y los temas más tácticos.

18. Movimiento estudiantil iniciado en 1918 en la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, que rápidamente se extendió por el resto de América Latina y que reclamaba una mayor democratización de la educación. (Nota del editor.)

Estos elementos me parecen importantes para retomar el debate en torno al tema de la educación superior que está ligado al tema de la educación primaria y secundaria. Es decir, cómo ir mejorando la situación actual. A pesar de que a América Latina le ha ido bien, su inserción internacional no ha mejorado. Ha ido mucho más rápido Asia. Las conquistas que se han alcanzado en los últimos años pueden ser muy débiles si no existe una focalización en las tareas estratégicas que son la educación y la educación superior.

Muchas gracias.

4.5 Comentarios a las presentaciones de Marina Subirats, Jorge Sequeira y José Joaquín Brunner, *por Agustín Squella**

Quiero comenzar mi intervención congratulando a quienes han estado a la cabeza del Foro de Altos Estudios Sociales Valparaíso en los últimos años. Me refiero a quienes desde su dirección superior y desde las tareas y acciones ejecutivas del foro consiguieron llevar a cabo esta segunda versión del Foro Internacional, transcurrido dos años desde el primero, lo cual augura un buen destino para una institución en la que todos ciframos muchas esperanzas, pero respecto de la cual no teníamos en el momento de su fundación un alto grado de certeza en cuanto al éxito que podíamos lograr con ella. De manera que mis primeras palabras son de felicitación para quienes hicieron posible la institución Foro de Altos Estudios Sociales Valparaíso y las dos versiones de la reunión bianual llamada Foro Internacional Valparaíso, como también para las instituciones nacionales y extranjeras que han colaborado para que esta tarea fructificara.

Como tengo una mirada corta y soy escasamente ocurrente, no alcanzo a darme cuenta qué ocurrirá con América Latina en el futuro. No sé siquiera qué ocurrirá con Chile, ni tampoco con mi ciudad, ni siquiera con el barrio donde vivo, y apenas si consigo tener una relativa seguridad sobre lo que ocurrirá conmigo en el futuro. Esto no quiere ser una expresión irónica sobre las intervenciones precedentes, las cuales han tratado, precisamente, del futuro de la educación en América Latina, sino una confesión sincera para que ustedes acepten que mi comentario vaya a plegarse simplemente a las intervenciones de los expositores principales. No para reseñarlas, sino para, a partir de ellas, hacer algunos alcances donde sí, posiblemente, consiga una mirada más general y prospectiva, aunque las miradas prospectivas, tengo que reiterarlo, no se me han dado nunca bien.

Marina Subirats combinó en su exposición agudeza, compromiso y medida. Lo que escuché de ella, al margen del atractivo contenido, que hago mío en una alta proporción, pone de manifiesto tales atributos, algo que destaco porque no pocas veces el compromiso excluye a la medida. Es decir, lo corriente es que se asuman compromisos al precio de la medida, mientras que, a la inversa, a veces el precio de la medida es la ausencia de compromiso. Creo ver en ella, una vez más, una feliz combinación de un compromiso fuerte, en este caso con la educación de la mujer y con el multiculturalismo, pero sin incurrir en las tentaciones desmesuradas en que a veces caen quienes se apuntan a estas causas. Me permitiría decir que ella acertó cuando, a propósito de la educación de las mujeres, relativizó la importancia de los crecientes márgenes de titulación femenina en educación superior y, particularmente, en universidades. Acertó también cuando señaló que la educación no solo

* Profesor de Filosofía del Derecho en la Universidad de Valparaíso y Universidad Diego Portales. Exrector de la Universidad de Valparaíso. Expresidente del Foro de Altos Estudios Sociales Valparaíso. Premio Nacional de Humanidades y Ciencias Sociales 2009.

habilita para el trabajo, sino asimismo para muchas otras cosas, tal vez más importantes. Y volvió a acertar cuando mencionó que no obstante el alto porcentaje de mujeres tituladas, estas todavía se encuentran en abierta desventaja.

A veces incurrimos en el defecto de trazar una línea demasiado directa entre vida y educación, entre educación y trabajo, y entre trabajo y riqueza. La educación continua, además de ser una realidad y un bien, llevada a extremos parecería sugerirnos que solo viviríamos para educarnos. Esto constituiría, a mi juicio, una vida humana muy pobre, porque, como es evidente para cualquiera, vivimos para mucho más que para educarnos. También trazamos una relación demasiado directa entre educación y trabajo, como si todo el sentido de la educación se agotara en cuanto habilitación para conseguir buenas plazas de trabajo. Con esto se reduce la educación a capacitación, a una especie de simple precalentamiento laboral. La educación, si nos tomamos esta palabra en serio, es algo a lo que accedemos, algo que buscamos constantemente en la vida como una manera de realizarnos mejor. Nos permite aumentar las posibilidades de desplegar nuestra personalidad en múltiples, y hasta en contrapuestas, direcciones: tener una vida más rica y diversa y, desde luego, también más complicada. El énfasis exagerado en la relación entre trabajo y riqueza me parece asimismo un empobrecimiento de los actuales discursos sobre el tema, porque sugiere que todo el sentido del trabajo estaría dado por la obtención de recursos para el que trabaja, y por el crecimiento del producto del país. Esto también lo considero un empobrecimiento, ya que trabajamos para mucho más que para percibir un sueldo y hacer más rico el país donde vivimos.

En relación al multiculturalismo, a pesar de que Marina Subirats refirió poco de aquello, un comentario bastante obvio es que el multiculturalismo es un fenómeno, un hecho. Manuel Castells dijo que el multiculturalismo es

un hecho estructural. Por fortuna vivimos en un planeta multicultural. Lo que debemos intentar ahora es tener, frente a un hecho como ese, una actitud positiva. Es decir, tener la actitud de quienes ven en ese hecho un bien, no un mal, y ni siquiera una amenaza. Algo similar es lo que sucede en el terreno de las ideas, en torno a la pluralidad y al pluralismo. La pluralidad es un hecho instalado en cualquier sociedad democrática y abierta. El pluralismo es una determinada actitud del espíritu que podemos desarrollar o no frente a la pluralidad. Igualmente, la tolerancia es una virtud que podemos o no practicar. Más allá del pluralismo que puede ver la pluralidad como un bien, la tolerancia es una virtud. Es decir, un hábito de bien que nos lleva a convivir y a aceptar la pluralidad y la diversidad. Pero está la tolerancia pasiva, es decir, la mera resignación a convivir en paz con ideas y modos de vida que reprobamos y con los que incluso no quisiéramos tener mayor contacto. No desvalorizo la tolerancia en ese sentido pasivo, porque nos permite vivir en paz con quienes tienen creencias y modos de vida que reprobamos, y eso ya es algo, aunque es menester pasar de esa tolerancia pasiva, es decir, de no usar la fuerza contra el que vive o piensa distinto, a una tolerancia más activa que exige entrar en diálogo con quien piensa o vive de manera diferente a la nuestra, en darle razones y en escuchar las que él pueda darnos a su vez, y en mostrarnos dispuestos a cambiar nuestros puntos de vista propios como resultado de ese encuentro y diálogo.

El multiculturalismo tiene un límite en los derechos fundamentales. No se puede aceptar cualquier comportamiento en nombre de las especificidades culturales o tradiciones de naciones o colectivos de cualquier orden. Debemos tener conciencia de que el límite se encuentra en los derechos fundamentales de las personas. Estos están declarados a partir de la Declaración Universal de 1948, en una buena cantidad de posteriores tratados internacionales en materia de derechos humanos

y en las constituciones políticas de los estados democráticos. Todo ello forma un auténtico derecho positivo de los derechos fundamentales, de manera que hoy no podemos dudar a la hora de identificar cuáles son los derechos fundamentales de las personas, puesto que se encuentran consagrados y garantizados de manera explícita en textos normativos que todos podemos identificar y comprender si es que actuamos lealmente y con buena fe.

A propósito del multiculturalismo, y como homenaje al recientemente fallecido José Saramago, digamos, con él, que un mundo justo será un mundo mestizo. Esta idea de Saramago la comparto plenamente y espero que el epílogo de la globalización no sea la hegemonía de una cultura sobre las restantes ni el atrincheramiento defensivo de cada cultura en sí misma y en su propia especificidad, sino un desordenado y, en cierta forma, imprevisible mestizaje cultural.

Jorge Sequeira nos ha hecho una exposición esclarecedora sobre las actividades que la Unesco está desarrollando en el marco de la educación superior, en general, y también en Chile. Incluye en el título de su presentación la palabra «desafíos», que en el caso de la educación superior va muy de la mano con la palabra «diagnósticos». En materia educativa, si no en todas, vivimos entre los desafíos y los diagnósticos. En el caso de Chile, lo que nos ha faltado en los últimos veinte años en materia de educación superior —y no me hago ninguna ilusión de que en los próximos cuatro años esto vaya a cambiar— son decisiones. Muchos desafíos, muchos diagnósticos, pero pocas decisiones. Ejemplo de esto es el informe del Consejo Asesor Presidencial sobre Educación Superior que trabajó el año 2007, y cuyo informe final es una muy buena pieza orientadora respecto a decisiones que se deberían tomar en Chile. Ese informe está fechado en marzo del 2008, lo cual quiere decir que han transcurrido ya más de dos años sin que nada de ese informe fuera realmente imple-

mentado, lo cual me permite hacer una crítica al Gobierno anterior respecto a esta materia. Tampoco me ilusiono con que las propuestas vayan a ser recogidas en los próximos años. Se utilizarán los mismos pretextos de los últimos dos años para postergar indefinidamente la toma de decisiones relevantes en el campo de la educación superior, en especial el de que no hay acuerdo político suficiente para ello, como si para legislar sobre una materia importante todos tuvieran que estar de acuerdo. Los desacuerdos son propios de las sociedades abiertas y, lejos de constituir un peligro o una amenaza para la democracia, activan los mecanismos de esta en busca de soluciones que todos, o como mínimo la mayoría, puedan compartir. Y cuando no es posible acordar soluciones, no queda entonces más que recurrir a la regla de oro de la democracia —la regla de la mayoría— y proceder a votar entre las alternativas en pugna que no han conseguido ponerse de acuerdo. La democracia es búsqueda de acuerdos, es cierto, pero no al precio de renunciar a la regla de la mayoría cuando los acuerdos no son posibles.

Otro tema que preocupa es la forma en que el Estado se relaciona con sus universidades. Chile tiene dieciséis universidades estatales que constituyen un subsector de la educación universitaria muy importante. Extraño un diálogo mayor entre el Estado y sus universidades. Estas se encuentran reclamando, desde hace ya algún tiempo, un nuevo trato, un trato preferente, con lo cual me declaro completamente de acuerdo. La falta de ese diálogo es una responsabilidad compartida entre el Estado y sus universidades; y es la ausencia de un diálogo constante y leal lo que ha retardado la definición de ese nuevo trato que reclaman los planteles estatales de educación superior. Un nuevo trato que no significa solo beneficios para esos planteles, sino también nuevas responsabilidades.

En la espléndida intervención de Manuel Castells, «adaptarse» fue el verbo más utilizado. Adaptarse, decía él, como flexibilidad, no

como capitulación. Adaptarse como un edificio antisísmico que sigue los movimientos telúricos sin oponer una resistencia que lo haga caer y destruirse. Adaptarse como avenirse a diferentes circunstancias o condiciones. El mundo va a cambiar, y lo harán el país, la ciudad, el barrio, la familia, uno mismo incluso, y hay que adaptarse a los cambios. Manuel Castells lo exponía de manera muy lúcida. Pero me permitiría decir que a veces no hay que adaptarse, sino que hay que resistirse a las tendencias en curso y ser lo suficientemente lúcidos y firmes como para oponer opciones a la dirección que puedan llevar en un momento dado esas tendencias. ¿Cuándo debemos adaptarnos y cuándo resistir? ¿En qué medida hay que seguir las tendencias en boga y en cuál levantar opciones que puedan ir a contrapelo? No lo podemos decir a priori, pero existe una permanente tensión entre adaptación y resistencia, entre tendencias y opciones, una tensión que todos, tanto individual como colectivamente, debemos administrar con la mayor inteligencia.

La exposición de José Joaquín Brunner, siempre versada y con datos claramente presentados, se exhibió con una cuota de realismo que celebro y, asimismo, mostró un toque de escepticismo aún más digno de elogio, porque no fue para producir depresión, sino para constituir más bien un llamado de alerta respecto a lo que él llamó «la ideología del ensalzamiento desmedido de la educación superior y sus posibilidades». Ideología utilizada como falsa conciencia que él acreditó a través de una suerte de geopolítica del conocimiento y que compartió lúcidamente con nosotros. Concluyó José Joaquín con una identificación de las principales debilidades de la educación superior en América Latina, y quiero detenerme, finalmente, en dos de ellas.

La primera es la que él llamó la insuficiente profesionalización de la actividad académica. Esto es un hecho, y lo es también en Chile. Quienes trabajamos en las universidades no hemos asumido plenamente la profesionali-

zación de esta actividad, y continuamos haciendo las cosas artesanalmente, al menos en el campo de la formación jurídica.

La segunda es un debilitamiento de la conciencia de los deberes. No solamente por parte de los académicos, sino también de los estudiantes. Como se ha dicho, la calidad de una universidad va a depender de cuán buenos sean sus maestros y sus estudiantes. En este sentido, y a partir de mi experiencia en el aula con estudiantes de pregrado, aprecio un debilitamiento de la noción de los deberes que conlleva un exitoso ejercicio del derecho a la educación. Hay un derecho a la educación, y me parece muy bien que los jóvenes lo hagan efectivo y consigan acceder a la universidad en nombre de ese derecho, pero, una vez ejercido ese derecho, deben tomar plena conciencia de los deberes que conlleva encontrarse en una institución de educación superior y formarse en una determinada disciplina o área del conocimiento. Sé que este discurso no es simpático a los oídos de los jóvenes, pero desde hace rato ya dejé de decir cosas que agradaran a sus oídos y solo digo aquellas que observo, o en las que creo firmemente, aunque pueda estar equivocado. Percibo en la juventud universitaria chilena —y este puede ser un fenómeno que trasciende a nuestras fronteras— una suerte de conspiración contra la dificultad. Todo debe resultar sencillo y fácil, como si el derecho a educarse conllevara algo así como un derecho a aprobar las asignaturas. La expresión más grosera o divertida de lo que digo la vi hace algunos años en una pintada en uno de los muros de la Universidad Complutense de Madrid, donde habían escrito: «Aprobar es un derecho humano». Aprobar no es un derecho humano, y ni siquiera es un derecho. Aprobar es el resultado de la dedicación disciplinada y esforzada en el trabajo académico con la complicidad de profesores idóneos y comprometidos. Nada resulta en la actividad académica si no es sobre la base de la disciplina, el rigor y el esfuerzo personal, aunque estos puedan sonar como invocacio-

nes conservadoras en los oídos de jóvenes a los que se ha acostumbrado a la idea de que es posible y hasta justo conseguir metas educativas sin mayor esfuerzo. La juventud cree hoy, y a veces también los docentes, que la educación es un juego. La educación no es un juego ni un entretenimiento, y se lo dice un jugador. Yo juego a los caballos y enseño en la universidad, y difícilmente puedo encontrar dos lugares más distintos que el hipódromo y la sala de clases, y dos actividades más diferentes que jugar y aprender. Al hipódromo voy a divertirme, y lo que experimento en la sala de clases en nada se parece a eso, aunque allí tampoco tengamos por qué aburrirnos. Presentarles a los niños y a los jóvenes la educación con la lógica del parvulario —donde la educación sí puede ser un juego inteligente— y pretender llevar esa misma lógica a primaria, secundaria, e incluso a la educación superior, es algo que produce resultados negativos. Los profesores que impartimos clases en primer año de pregrado deberíamos transformar nuestras primeras clases en una conversación franca con nuestros estudiantes acerca del esfuerzo que les espera y de los deberes que deben cumplir una vez que han ejercido con éxito el derecho a la educación que les permitió acceder a la universidad. Debemos llamarles la atención sobre hábitos de bien y virtudes como la perseverancia, aunque esta parezca una práctica anacrónica frente a las constantes invocaciones a la innovación. No digo que la perseverancia sea opuesta a la innovación, pero hay un énfasis exacerbado en innovar, como si todos los días tuviéramos que despertarnos pensando en qué nuevo clavo vamos a golpear, en vez de continuar golpeando el mismo clavo con el que trabajábamos ayer, hasta conseguir que este hienda bien en la madera.

Sobre América Latina concuerdo con los análisis de Ernesto Ottone. De todas las debilidades que él anotó, a mí me preocupa la fragilidad de las instituciones. Estamos eufóricos porque dejamos atrás algunas décadas

de gobiernos no democráticos y dictaduras militares y hemos repuesto plenamente —aunque diría que con distintos grados de plenitud— la democracia como forma de gobierno en prácticamente todos los países de América Latina. No obstante, me preocupa la evidente fragilidad de las instituciones democráticas, la cual se expresa, en no pocos de nuestros países, en que las reglas de la democracia solo parecen valer para conquistar el poder y no para ejercerlo, incrementarlo y conservarlo. La política es la actividad humana que concierne a la búsqueda, el ejercicio, el incremento y la conservación del poder. Para todo eso, y no solo para el acceso al poder, la democracia fija reglas, y veo con preocupación que en América Latina las reglas de la democracia se observan a la hora de las elecciones, pero, una vez instalado un gobernante en el poder, las estrategias que utiliza para ejercerlo, incrementarlo y conservarlo no se ciñen ya a las reglas de la democracia. En nombre de una democracia participativa —me provoca desconfianza cada vez que veo un adjetivo vinculado a la palabra «democracia»— se busca por ese tipo de gobernante la aprobación clamorosa, súbita e inmediata de la masa, sin sujeción a las reglas ni a los procedimientos democráticos.

Algunos amigos europeos provenientes del área de la teoría del derecho han hablado de «constitucionalismo latinoamericano», y hasta de «neoconstitucionalismo latinoamericano», como si América Latina fuera ahora a dar clase de todo ello vía constituciones que se reforman al gusto de gobernantes que no se satisfacen con un solo período presidencial, ni tampoco con dos, y que persiguen reelecciones indefinidas, todas las que sean necesarias para realizar sus sueños mesiánicos. Por esa vía, sin embargo, América Latina no hará ninguna contribución al constitucionalismo, ni menos al neoconstitucionalismo, derivando otra vez hacia modalidades de gobierno escasamente democráticas.

Muchas gracias.

4.6 Respuestas de Marina Subirats, Jorge Sequeira y José Joaquín Brunner

Marina Subirats

Aprovecharé esta oportunidad para referirme al multiculturalismo. Es un tema muy complejo, por eso no me he referido a él en profundidad. En España, el multiculturalismo en relación a la educación se ha planteado en el momento en que hemos tenido un fuerte fenómeno de inmigración. En las escuelas hemos tenido que abordar este asunto, lo cual nos demanda atender a problemas sencillos y a otros muy complejos.

Es necesario avanzar hacia una cultura mundial que integre elementos de diversas culturas. Me temo que las prácticas que prevalecerán no serán aquellas que tengan un mayor interés para la humanidad y universalidad, sino aquellas que sean impuestas por los que tienen más poder. No estaría mal que alguien comenzara a hacer un gran diccionario de las prácticas culturales que existen en el mundo y que hiciéramos una crítica para ver cuáles son las cosas dignas de universalizar. Esto me parece más útil que ir generalizando prácticas en función de las imposiciones, mandatos, ejercicios de poder y fuerza, entre otros.

En relación a los inmigrantes hay cuestiones que a nadie se le ocurriría discutir. En cambio, hay otras que sí son censurables y que, curiosamente, siempre atañen a las mujeres. A veces no se trata de especificidades culturales, sino de formas de opresión que han mantenido ciertas culturas. Por lo tanto, vamos a discutir mucho más acerca de si se trata de respeto o de una connivencia respecto a las autoridades.

José Sequeira

Me ha gustado mucho lo que ha planteado Agustín Squella en el sentido de que uno debe

decir lo que piensa con convicción, y hacerlo sin pensar en las consecuencias. Llevo poco tiempo en Chile y en América Latina. Me he pasado los últimos veinte años en Asia, he vivido doce años en países musulmanes, como Pakistán e Indonesia, y he visto in situ los problemas del multiculturalismo.

Por otra parte, cabe señalar que, en términos del desarrollo económico y social, Asia ha mostrado una muy rápida transformación. En este sentido, la pregunta que debemos hacernos es qué ha ocurrido en esta región y qué en otras que ha significado una evolución diferente en términos educativos y de desarrollo. Mi respuesta tiene que ver con la forma en que el Estado interviene. La percepción que hay entre democracia y desarrollo y, sobre todo, el hecho de mirar más hacia el futuro y menos hacia el pasado. Esta es la gran diferencia que he visto en países como Tailandia, Malasia y otros donde se ha avanzado más en la búsqueda de una solución a los problemas de crecimiento socioeconómico, inequidad y otros.

José Joaquín Brunner

No me parece que el cuadro que mostré sea para entrar en un estado de pesimismo. El mensaje que debemos deducir es que la teoría de la dependencia externa que se utilizaba para explicar el rezago de América Latina ha variado hacia factores internos como el rol del Estado a la hora de definir el proyecto de las universidades, o un trato preferencial a las universidades privadas para que sean mejores, entre otros. La mayor parte de nuestras instituciones dependen de su capacidad de adaptarse y emprender en medio de las turbulencias: capacidad de conseguir recursos. El objetivo es no usar la dependencia externa como excusa, ni creer que internamente habrá alguien que pueda solucionar los problemas de la educación superior que no sean, finalmente, las propias instituciones.

5. Regulación de la calidad, la equidad y el financiamiento de la educación superior

5.1 Provisión de educación superior, por Carlos Peña

La pregunta que, en lo que sigue, intentaré responder es la de quién debe estar autorizado, y bajo qué condiciones, para proveer educación superior. Aunque todo lo que diré se aplica, en especial, al caso de Chile, no cabe duda de que, sin mucho esfuerzo, podría generalizarse a otros sistemas de educación superior.

Un primer aspecto de ese problema consiste en saber si debe proveer educación superior solo el Estado o si, en cambio, pueden hacerlo también entidades extraestatales o privadas. ¿Quién, en suma, debe proveer educación superior? ¿Solo el Estado o alguien más?

Desde el punto de vista histórico no cabe duda de que la provisión de educación superior debe ser mixta, es decir, incluir a entes estatales y privados.

Para probarlo baste señalar que la educación universitaria, en sentido estricto, es anterior al Estado, a tal extremo que algunos autores, como Huizinga, por ejemplo, sugieren la hipótesis de que lo que hoy día llamamos nación surgió al amparo de las comunidades estudiantiles durante la Edad Media. Si, como sabemos, hubo universidades antes de que existiera Estado, no cabe duda de que, desde el punto de

vista histórico, resultaría casi ridículo pretender que solo el Estado pudiera tener universidades.

Pero no solo hay razones históricas para sostener que las entidades extraestatales pueden sostener universidades. También hay razones que voy a llamar políticas.

Las universidades son instituciones de transmisión cultural y también, por decirlo así, fábricas de intelectuales y de profesionales. Ahora bien, una sociedad abierta debe permitir que los diversos grupos que la conforman, especialmente en las sociedades modernas, transmitan sus puntos de vista y formen a sus intelectuales conforme a sus propios puntos de vista. El caso de la Pontificia Universidad Católica de Chile, junto a la Universidad de Chile, es un buen ejemplo de lo que digo. Ambas expresan un *ethos* particular que forma parte de la cultura pública de Chile: ¿por qué vamos a ahogar, o tolerar que se ahogue, uno de esos *ethos* a favor del otro? ¿Por qué la diversidad que es posible apreciar en diversos aspectos de la vida nacional, especialmente bajo condiciones modernas, no podría expresarse también en las universidades?

En fin, agregaría que aún hay razones de bienestar social a favor de la provisión privada, y no exclusivamente estatal, de educación superior.

Como sabemos, lo que los economistas llaman bienes públicos (es decir, bienes que pro-

ducen beneficios indiscriminados para la población, tanto para la que paga directamente por ellos, como para la que no) pueden ser producidos por todo tipo de instituciones, tanto por las estatales como por las que no pertenecen al Estado. El caso paradigmático de esta producción de bienes públicos es la investigación o el alza en el nivel general de conocimiento disponible en la sociedad. Si usted impidiera que las instituciones privadas realizaran provisión educativa, es probable que la producción de esos bienes quedara por debajo de lo óptimo.

Entonces, la respuesta frente a esa primera pregunta que formulé –¿deben las entidades privadas proveer educación superior o solo han de hacerlo las estatales?– está, me parece, más que clara: no cabe duda de que por razones históricas, políticas y económicas se encuentra plenamente justificado que las entidades privadas provean educación superior.

¿Deben hacerlo, sin embargo, en iguales condiciones que los proveedores estatales o, en otras palabras, tienen derecho las instituciones privadas a ser tratadas igual, o de la misma manera, que las estatales?

No lo creo. Yo no creo que las entidades privadas deban tener exactamente el *mismo trato* que las universidades estatales. Del hecho de que deba haber entidades privadas no se colige que, en principio, deban ser tratadas igual que las estatales.

En mi opinión, una de las tareas del Estado es asegurar que exista un puñado de instituciones de educación superior de alta calidad que impidan que el espacio público, por decirlo así, sea capturado por intereses puramente privados. Si bien, desde el punto de vista conceptual, es posible imaginar un mercado de instituciones privadas dedicadas a formar profesionales, ello, en la práctica, supondría que los intereses parciales de la sociedad civil anegarían el espacio público sin que existiera la garantía de que ciertos bienes que son propios de la democracia

–como el trato neutral a todas las formas de vida, por ejemplo, o la independencia crítica– fueran cultivados. Proveer esa garantía al interior de instituciones abiertas y reflexivas, como deben ser las universidades, le corresponde, según creo, al Estado, y ello es una justificación más que suficiente para que en sociedades como las nuestras el Estado se preocupe de contar con universidades vigorosas y prestigiadas.

Por supuesto, este tipo de instituciones estatales en Chile es más un desafío que hay que realizar que una realidad que debemos defender. En estas materias, desgraciadamente la respuesta a la *quaestio iuris* (¿qué tipo de universidades estatales deben existir?) no coincide con la respuesta a la *quaestio factis* (¿cuáles existen en los hechos?). En otras palabras: lo que tenemos no es lo que debiéramos tener.

Pues bien, establecido lo anterior –que debe haber provisión privada aunque no en las mismas condiciones que la estatal– no acaba el problema que tenemos entre manos.

Todavía resta responder otra pregunta: ¿qué tipo de instituciones privadas deberían ser permitidas a la hora de proveer educación superior? La pregunta se reduce, en el debate de la literatura, y en el caso de Chile, a decidir si acaso debería permitirse proveer educación a las instituciones que persiguen fines de lucro o si, en cambio, solo debería permitirse a las que lo hagan con fines benéficos, filantrópicos o ideológicos.

En la legislación chilena, como ustedes recuerdan, se admite desde antiguo (1920, para ser más precisos) la provisión educativa con fines de lucro, en la escolaridad obligatoria y en la formación vocacional. Se prohíbe, sin embargo, en materia universitaria.

La educación superior proveída por instituciones con fines de lucro se encuentra, en cambio, autorizada en la legislación de varios países de América –por ejemplo, Estados Unidos (donde la mitad de las 9.000 IES que existen son lucrativas), Brasil (dos tercios), Boli-

via, Costa Rica, Perú y México— y en varios países de otras regiones del mundo como Filipinas, Malasia, Ucrania, Sudáfrica, Nueva Zelanda, Jordania, China y Japón, desde el 2004.

Hay varias razones que suelen esgrimirse a favor de la provisión con fines de lucro, y no solo la provisión privada con motivos ideológicos o filantrópicos.

Hay una razón meramente conceptual: si un puñado de particulares decide proveer educación apropiándose parte del precio y otro grupo en la sociedad decide comprarlo, ¿qué razón habría para prohibirlo? Si dos personas se ponen de acuerdo en un intercambio pacífico que no daña, en principio, a terceros, ¿por qué lo habríamos de prohibir?, ¿por qué va a ser peor un grupo de comerciantes preocupados de cuidar a sus clientes y de ampliar su negocio que un grupo ideológico o religioso preocupado por adoctrinar adolescentes?

La otra razón a favor de este tipo de provisión es de bienestar: en Chile, un amplio grupo de proveedores puede favorecer que la educación superior se masifique con muy bajo costo para las rentas generales (que pueden dedicarse así a otros objetivos socialmente más urgentes, por ejemplo, al sistema escolar que parece ser una fuente más relevante de inequidad).

Ahora bien, una vez que se alcanza la conclusión precedente —que no solo debe haber provisión privada, sino también provisión privada con fines de lucro— lo que cabe preguntarse es bajo qué condiciones institucionales debe existir: en particular, si acaso debe ser financiada estrictamente con recursos privados o si, en cambio, ese tipo de instituciones podrían recibir subsidios públicos¹⁹.

La respuesta a ese problema exige atender a las diversas formas de financiamiento público que en el sistema de educación superior chileno es posible advertir. Como ustedes recuerdan, en Chile hay financiamiento a la demanda (bajo un sistema de subsidios al crédito) y financiamiento a la oferta (y este último bajo la forma de aporte fiscal directo y bajo la modalidad de fondos concursables para proyectos de investigación científica).

Ahora bien, parece obvio que el financiamiento a la demanda debe permitir que el estudiante escoja la institución que prefiera a condición de que el programa esté suficientemente acreditado y dentro de ciertos límites (esos límites pueden ser similares al arancel de referencia o, como se ha sugerido en Estados Unidos, equivaler a un porcentaje del primer salario)²⁰. Si reconocemos el derecho de un es-

19. En los sistemas educativos comparados, por regla general, se prohíbe, en el sistema escolar, la provisión educacional con financiamiento público y con fines de lucro (*for profit*). El caso más conspicuo es el de los Países Bajos, que exige que las escuelas que reciben financiamiento público sean sin fines de lucro. También cabría citar el caso de Dinamarca, y lo mismo ocurre en Alemania para los efectos de recibir financiamiento público y brindar educación obligatoria. En fin, todavía es posible citar el caso de Hong Kong desde 1991 que impide recibir subsidios públicos directos si el centro educativo persigue fines de lucro. Véase cfr. James Tooley *Market Approaches to Education: Examples and Evidence*, 2002, p. 67.

En el caso opuesto —es decir, países que permiten la provisión con fines de lucro y financiamiento público— se encuentran, por ejemplo, Suecia y Estados Unidos con las Charters Schools. Véase cfr. Lamdin, D. *Can PS 27 turn a profit? Provision of Public Education by For Profit Suppliers*, en: *Contemporary Economic Policy*, vol. 19, número 3, julio 2001, pp. 280-290. Las legislaciones estatales permiten en algunos casos que sean *for profit* y reciban financiamiento público.

Tratándose de la educación superior, y en aquellos países que permiten la provisión con fines de lucro, se permite que los estudiantes usen el subsidio para ir a ese tipo de universidades. El caso paradigmático es el de Estados Unidos.

20. Véase al respecto Korry, «For-profit colleges draw attention from regulators and millions of students», *The Washington Post*, junio 14, 2010; Gorki, *Rules Would Cut Federal Aid to for-Profit Colleges*, *ABC News*, May 20 2010. El financiamiento indirecto de instituciones con fines de lucro (por ejemplo, University of Phoenix, DeVry University and Kaplan University que atienden sobre todo a minorías, pobres y estudiantes de primera generación que pagan sus estudios con créditos fiscales) es motivo de amplio debate en Estados Unidos. Cfr. The Career Education Corporation, a publicly traded global giant, last year reported revenue of \$1.84 billion. Roughly 80 percent came from federal loans and grants, according to BMO Capital Markets, a research and trading firm. That was up from 63 percent in 2007. The Apollo Group—which owns the for-profit University of Phoenix— derived 86 percent of its revenue from federal student aid last fiscal year, according to BMO. Two years earlier, it was 69 percent. The New Poor In Hard Times, Lured Into Trade School and Debt, *The New York Times*, March 13 2010. Las propuestas de modificación pueden consultarse en *Federal Register* Vol. 75, No. 117 Friday, June 18, 2010.

tudiante rico a escoger lo que le plazca, ¿por qué prohibiríamos a un estudiante pobre que use el subsidio en la institución acreditada de su preferencia, tenga o no fines de lucro? Así pues, no parece haber obstáculos para que el financiamiento a la demanda—el subsidio al estudiante— pueda ser destinado a instituciones con o sin fines de lucro de manera indistinta, a condición de que estén acreditadas.

En el caso, por su parte, de financiamiento a las instituciones, habría nuevamente que distinguir; tratándose de financiamiento o aporte directo, me parece que las instituciones con fines de lucro no deben recibir ningún financiamiento de esa índole.

Pero ¿qué decir ahora del financiamiento de proyectos científicos concursables? Aquí no parece estar tan claro que haya razones para prohibirlo: si una institución con fines de lucro presenta un buen proyecto de investigación, que satisface los estándares de la comunidad científica, con objetivos mensurables y bajo un sistema de licitación, ¿por qué habríamos de negarle el financiamiento?

Como ustedes ven, no hay razones muy poderosas para restringir la provisión de educación superior y, por el contrario, parece haber buenas razones para ampliar el tipo de proveedores. Con todo, y en cualquier caso, me parece a mí, y descendiendo ahora de cerca al plano de la realidad en Chile, esa amplia admisión de proveedores requeriría algunas mejoras en el entorno institucional. Las más urgentes, según creo, serían las que siguen.

En primer lugar es imprescindible mejorar los niveles de *accountability* de todo el sistema privado, tanto el que existen antes de 1981 como el que existe después de ese año. Se suele pensar que las organizaciones sin fines de lucro (como dicen ser todas las universidades) se encuentran mejor alineadas con fines públicos o de interés social que las organizaciones de índole comercial. La verdad, sin embargo, es que ese tipo de organizaciones pueden estar expuestas a tomas de control y a ineficiencias que la estructura de propiedad —que es propia

de las organizaciones comerciales— evita mejor. En la práctica nacional, las corporaciones o fundaciones (como son las universidades) poseen un umbral de *accountability* menor que algunos tipos de sociedades comerciales, como, por ejemplo, las sociedades anónimas abiertas. Mientras los estados financieros de estas instituciones son públicos, los de las universidades privadas, no; mientras los directores de sociedades anónimas responden con su patrimonio a las decisiones que adoptan, los miembros de las juntas directivas de las universidades, no; mientras las sociedades anónimas están sujetas al control de una superintendencia, las universidades privadas carecen virtualmente de todo control.

Así entonces, es urgente hacer más exigentes los niveles de información y transparencia del sistema, eludiendo el prejuicio de que basta que algo sea sin fines de lucro para que esté alineado con el interés general. Los problemas del sistema privado en Chile no derivan del tipo de proveedor, sino de la insuficiencia del entorno institucional.

En segundo lugar es imprescindible que cada institución sea fiel a la naturaleza que comunican al público y no, en cambio, como ocurre hoy día, que las instituciones privadas eludan el carácter que declaran mediante múltiples estratagemas y artimañas que desprestigian el sistema de educación superior y el sistema legal.

En tercer lugar es necesario mejorar los sistemas de acreditación que son todavía muy débiles, y su nivel de rendición de cuentas, muy bajo. Como vimos, el umbral del sistema debe ser la acreditación ante pares más que la índole pública o privada de la universidad. Desgraciadamente, todavía tenemos un sistema de acreditación débil, desprovisto de armas para verificar aspectos tan importantes de una institución como su sistema de control o propiedad, la fidelidad o no a su naturaleza jurídica, o la independencia de su gobierno corporativo.

En cuarto lugar es imprescindible asegurar que todas las instituciones que aspiran, no

solo a proveer educación, sino a acceder a financiamiento público, sea directo o indirecto, se ciñan con esmero a los valores y virtudes que son tradicionales en el sistema universitario, más que a los valores y virtudes de sus controladores. Una universidad confesional, por ejemplo, y fuere cual fuere la confesión de que se trata, tiene derecho a promover su punto de vista y su visión, de eso no cabe duda; pero si aspira al financiamiento público, debe hacerlo respetando los valores que son propios de todo el sistema –como la independencia crítica de sus miembros y la estricta meritocracia en la selección de sus profesores–, sin esgrimir su punto de vista confesional para relativizar esos valores²¹.

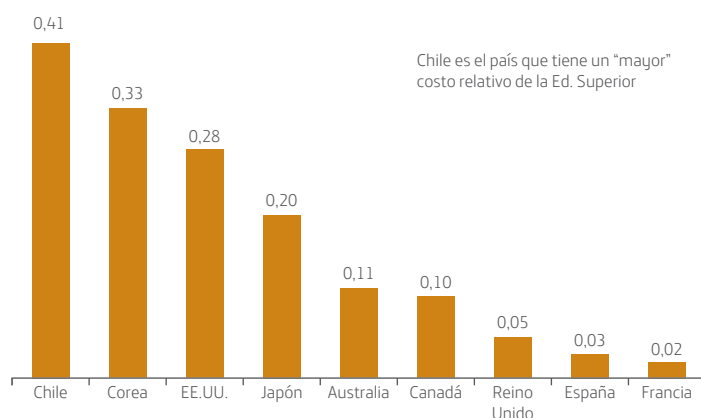
Como ven ustedes no es tanto la índole de las instituciones aquello de lo cual debemos preocuparnos. Es posible que el centro de nuestras preocupaciones deba ser el entorno institucional, el cual, hasta hoy, se parece mucho a un tigre de papel que simula controlar las instituciones, pero que, la verdad sea dicha, deja simplemente hacer más allá de lo que, teniendo en cuenta la experiencia, resulta aconsejable.

5.2 Rentabilidad de las carreras universitarias, por Patricio Meller

Lo que plantearé explícitamente es que el costo de la educación superior en Chile es el mayor del mundo. Lo primero es preguntarse por qué esto es así. La respuesta que da una académica norteamericana es que el costo de la ignorancia es aún mayor, y esto justificaría que fuera tan alto el costo de la educación superior. Segundo, voy a dar algunas hipótesis explicativas. Tercero, mostraré qué es lo que ha pasado con el incremento de aranceles en términos reales a través del tiempo. Cuarto, analizaré el problema del financiamiento de la educación superior. Quinto, y último, voy a cuestionar el marco conceptual en el cual opera la educación superior chilena.

En relación al alto costo de la educación superior en Chile, los datos que nos entrega la OCDE en el 2009 (gráfico 5.1) señalan que el costo relativo de la educación en Chile es superior al de países como Corea, Estados Unidos y Japón, que se caracterizan por el alto costo privado de la educación superior.

Gráfico 5.1 Relación aranceles ES/PIB per cápita (2007)

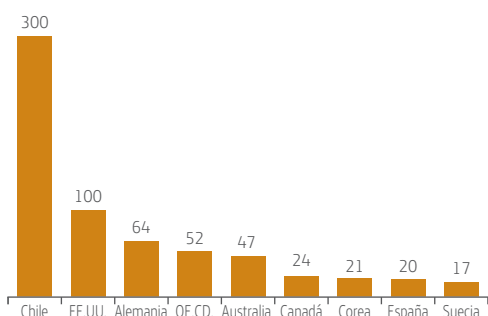


Fuente: OECD.

21. Cfr. Bob Jones University v. United States 461 U.S. 574.

La primera hipótesis para explicar el costo de la educación superior es la que yo llamaría factor educacional. Esto es, la educación superior es cara porque las universidades chilenas son las que tienen mayor valor agregado. En el gráfico 5.2 se aprecia que el valor agregado de las universidades chilenas es muy superior al de los países de la OCDE, incluso llega a triplicar a las universidades de Estados Unidos.

Gráfico 5.2 VPN de la educación superior en países desarrollados y Chile (miles de US\$)

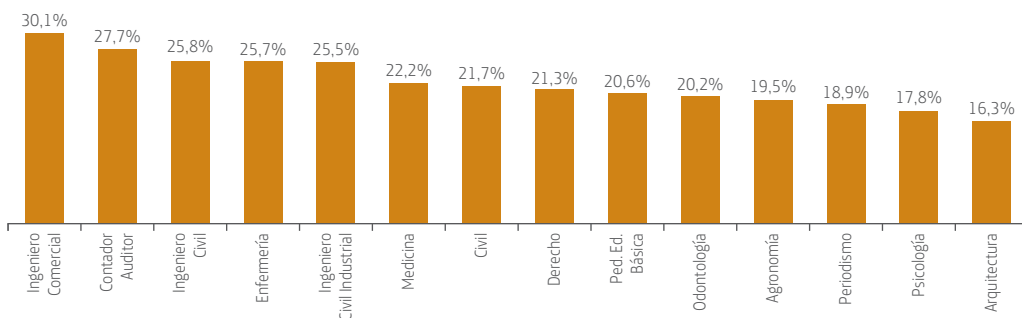


Fuente: OECD (2009). Education at a Glance, valor promedio. Datos para Chile: Lara, Meller y Valdés (2010), valor mediana carreras.

En efecto, a partir de este gráfico podemos inferir que el valor agregado de las universidades chilenas es mayor que el de otros países desarrollados. Pero esto nos obliga a plantearnos varias preguntas: ¿Por qué las universidades chilenas no están entre las cincuenta o cien mejores universidades del mundo? ¿Por qué no vienen los estudiantes de Estados Unidos, Europa o Asia a estudiar y graduarse en Chile?, ¿será por problemas de información, de idioma, distancia? La metodología de cálculo del valor agregado de las universidades se hace con respecto a la educación media o secundaria. Por lo tanto, el valor agregado de la educación superior chilena es alto respecto al valor agregado de la educación media chilena el cual es muy bajo. Entonces, esta explicación no nos da una respuesta a la razón del elevado costo de la educación superior.

La segunda explicación es la que tradicionalmente dan los economistas. La tasa de retorno para las carreras universitarias a través del ciclo de vida en términos reales es muy alta (gráfico 5.3). Esto considera los cuarenta años de vida útil de un profesional, desde los 25 hasta los 65 años. Lo que dicen los economistas es que, si la tasa de retorno es tan alta, entonces se justifica el costo que tiene la educación.

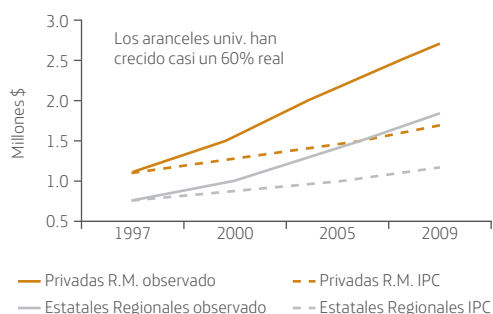
Gráfico 5.3 Tasa de retorno para carreras universitarias seleccionadas a través del ciclo de vida



Fuente: Lara, Meller y Valdés (2010).

Lo que resulta menos claro es por qué el costo de la educación ha ido incrementándose en el tiempo. Lo que se ve en el gráfico 5.4 es que los aranceles universitarios, en promedio, desde 1997 hasta hoy, han crecido casi un 60% real. El reajuste de los aranceles universitarios para este período ha sido extraordinariamente elevado. La teoría conspirativa dice que las universidades tratan de capturar parte de la alta tasa de retorno que genera la educación entregada. Una tesis más realista analizaría los costos que están involucrados en la educación, tales como infraestructura, actualización tecnológica, informática, perfeccionamiento académico, entre otros. Pero hay carreras que tienen un aumento real superior al 120%, como odontología y medicina. Incluso las pedagogías o trabajo social sufren aumentos significativos en términos reales superiores al 40%.

Gráfico 5.4 Evolución efectiva de los aranceles ES vs Evolución según IPC (1997-2009)



Fuente: Consejo Superior de Educación y Banco Central.

Los elevados costos de la educación superior tienen que ver con el financiamiento. En Chile, el gasto de los hogares por estudiante universitario es, de lejos, el mayor del mundo. Otra forma de verlo es por quintiles: cuánto es el gasto de educación de un hijo. En los quintiles 3 y 4, representativos de la clase media, el gasto de educación para un hijo es extraordinariamente elevado respecto al ingreso familiar. Si la clase me-

dia no accede a becas, se ve seriamente afectada su factibilidad de ingresar a la universidad.

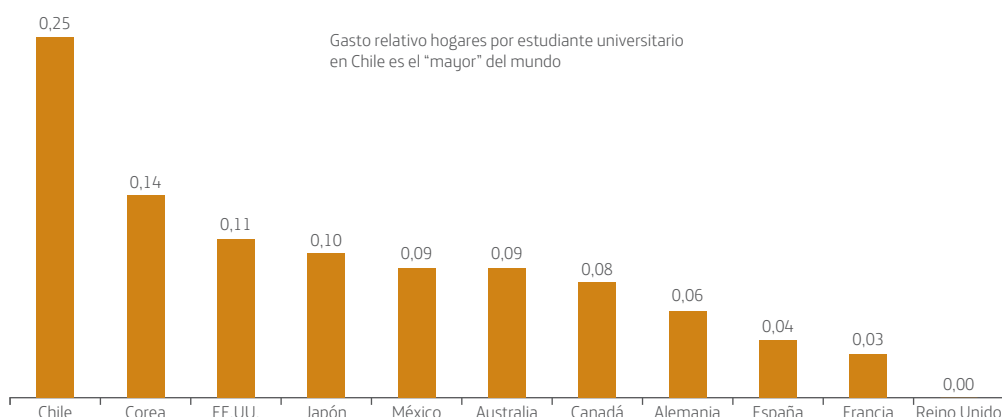
En relación a cuál es el gasto público en educación superior en Chile como porcentaje del PIB, este es el menor del mundo. Ocupamos una posición extrema que está, en términos relativos, por debajo de Corea y Japón. En cuanto al gasto público por estudiante en relación al PIB, Chile está entre los tres países con menor gasto público junto a Corea y Japón.

Quien asume el costo de la educación superior en Chile es básicamente la familia. El indicador de gasto privado sobre gasto público es el más alto del mundo (gráfico 5.4).

El problema de fondo es quién debería asumir el financiamiento de la educación superior y cuál debe ser la mezcla. ¿Deben ser los contribuyentes o deben ser los estudiantes y sus familias? Me refiero solamente a la docencia, y no a la investigación. Para esto voy a revisar cuál es el marco conceptual que rige en las universidades chilenas a partir de 1981. Primero, las universidades operan en un contexto altamente competitivo. Segundo, predominan las universidades privadas, y el 70% de las matrículas está en estas instituciones. Tercero, el financiamiento de la educación universitaria es fundamentalmente privado. En mi opinión, corresponde separar estos tres elementos. El problema central es cuál debería ser el rol del financiamiento privado de la educación superior.

En cuanto al rol del mercado competitivo en el cual operan las universidades, las universidades compiten en la oferta sin mayores restricciones, salvo mínimas regulaciones. Hay condiciones que garantizan la libre competencia. Por el lado de la demanda, los estudiantes pueden escoger libremente universidades, sujetos a tener el puntaje de PSU (Prueba de Selección Universitaria) requerido. Uno podría decir que el mercado universitario funciona de acuerdo a las leyes de la oferta y la demanda. Como tiene la característica de mercado competitivo, atómico y de libre entrada y salida, la teoría diría que se autorregula solo. Si se autorregula solo, la teoría también diría que el Estado no tiene

Gráfico 5.5 Gasto de los hogares por estudiante univ. como proporción del PIB per cápita (2006)



Fuente: OECD (2009).

por qué intervenir para fijar aranceles. El problema que hay en este mercado competitivo es que la competencia entre universidades no es vía precios ni aranceles, ya que estos no bajan, al contrario, solo suben.

La competencia entre las universidades es vía prestigio académico. Lo que tratan las universidades de hacer es atraer a los estudiantes con mayor puntaje de PSU. Al mismo tiempo tratan de atraer a los profesionales con mayor prestigio.

Hoy las publicaciones ISI (Institute for Scientific Information) parecen estar asociadas a ese prestigio. Otro mecanismo a través del cual compiten las universidades es vía marketing. El gasto universitario en marketing está en segundo o tercer lugar entre los distintos sectores. No hay cooperación entre las universidades respecto a lo que gastan en marketing, y los únicos que ganan son los medios de comunicación. Un tercer elemento tiene que ver con que en el mercado de educación superior existe información asimétrica. Lo que se desconoce es cuál es el valor agregado por universidad. Obviamente, aquí debe haber un rol regulador del Estado para asegurar la calidad.

Centrémonos en el financiamiento privado de la educación superior. Aquí se da una paradoja. Treinta años atrás, cuando la educación superior era gratuita, solo accedía a ella una elite: principalmente, los grupos de altos ingresos. Ahora, cuando la educación superior es masiva y siete de cada diez estudiantes de primera generación ingresan en la universidad, su costo es privado y el más alto del mundo. Desde 1981 en adelante se ha considerado la educación superior como un bien similar a los bienes de consumo. Ha pasado a ser esencialmente de naturaleza privada y tiene que ser pagada por quien la consume. En este esquema, el Estado no tiene nada que aportar al financiamiento de la educación superior. Por otra parte, si existen estudiantes y familias que no pueden pagar aranceles universitarios y el mercado de capitales, al no ser perfecto, no les presta a todos los que van a solicitar un préstamo, el rol del Estado pasa a ser el de proporcionar créditos para los que no puedan financiar la educación.

Otro elemento que quiero cuestionar es el de que en los mercados prevalece la ley de un solo precio. Esto es, todos los bienes deben te-

ner un solo precio, y todos los estudiantes deberían pagar el mismo arancel. El resto del mundo no considera la educación superior como un bien de exclusivo consumo privado. Como se aprecia en el gráfico 5.5, la mayoría de los países considera que debe existir un subsidio para la educación superior. Le asignan la característica de ser un bien público que genera una serie de beneficios públicos y sociales que van más allá de los que internalizan y captan los estudiantes. En cuanto a los aranceles diferenciados, no es efectivo que los aranceles sean parejos. Existe discriminación de precios. Las universidades que quieren atraer a estudiantes con mejor puntaje PSU les otorgan aranceles gratuitos durante varios años. En la Universidad de Chile, de la cual provengo, solo el 50% de los estudiantes paga la matrícula total, el 30% paga el 65%, y el 20% restante tiene un subsidio completo o casi completo. La sugerencia es terminar con la idea de los aranceles parejos. Si existen aranceles dispares en la educación media, por qué no replicar esto en la educación superior. Que los jóvenes paguen en aranceles lo mismo que pagan en educación media.

Quiero señalar un problema que existe con la intervención del Estado en el otorgamiento de créditos y que haya aval estatal al crédito de la educación superior. El incremento de créditos o becas del Estado para los estudiantes de bajos ingresos estimula e incentiva el incremento de aranceles, y esto genera presiones para el incremento del monto que tiene que proporcionar el Estado. Y está generando una burbuja del crédito de la educación superior. Las universidades y sus autoridades no tienen ningún incentivo para pinchar la burbuja y frenar el incremento de aranceles. El Estado tampoco quiere poner fin a este círculo vicioso y quiere que lo haga el gobierno siguiente.

Para terminar, el problema de fondo de la educación superior no es el contexto competitivo de mercado en el cual opera. El problema

no está en que existan universidades privadas, sino que radica en cómo se financia la educación superior. Debería haber una mezcla público-privada. Chile no tiene por qué ser el caso extremo en el que cargamos el grueso del financiamiento a los privados; especialmente cuando Chile constituye una sociedad con un alto grado de inequidad. La educación superior es el principal mecanismo de movilidad social y cumple el rol de un bien público. Dada la situación inequitativa, los aranceles tienen que ser diferenciados. Esto corrige la existente distorsión. Los aranceles de educación superior deberían ser igual a los de educación media, estar a la altura de cada estudiante y que el alumno pague lo mismo. Es un criterio simple de implementar y simple de fiscalizar. Por otra parte, hay que regular el incremento de aranceles. Las universidades no tienen incentivos para autorregularse. Durante la última crisis económica mundial hemos visto numerosos ejemplos del fracaso de la autorregulación. Hay que frenar la burbuja de expansión del crédito de educación superior. Sugiero que el Estado solo proporcione crédito con aval estatal a alumnos que van a universidades que aplican criterios de incremento de aranceles según lo establecido en los sistemas de regulación.

Respecto al control de la calidad de la educación superior, el sistema de acreditación cumple un rol importante. Yo aplicaría, al igual que en educación y medicina, un test final para todos los profesionales.

5.3 La acreditación de la educación superior en Chile, por Eugenio Díaz*

«Los chilenos valoran la educación; la ven como el camino más importante y seguro hacia una continua prosperidad y hacen grandes esfuerzos, como individuos y como so-

* Este trabajo fue preparado con la colaboración de Nicolás Fleet, jefe de estudios de la CNA-Chile.

ciudad, para tener acceso a una educación de calidad y aprovechar las ventajas de las oportunidades que esta brinda. El número de jóvenes chilenos que continúan sus estudios en la educación superior ha crecido constantemente en las últimas cuatro décadas y seguramente continuará creciendo por muchas décadas más. Los beneficios económicos, sociales y personales de tener más y mejor educación siguen acumulándose en Chile, junto con el deseo de mantener un sistema de educación nacional en expansión y de mejor calidad». «La Educación superior en Chile». Informe de Políticas Nacionales de Educación, OCDE-Banco Mundial, 2008.

5.3.1 La educación superior en la sociedad del conocimiento

Chile transita sostenidamente hacia la sociedad del conocimiento. Prueba de ello es la creciente importancia que la educación, en general, y la educación superior, en particular, adquieren para las personas como fuente privilegiada de valor y prosperidad. En efecto, la educación superior tiene mayor retorno privado que la educación escolar, de manera que se constituye en una condición relevante para una exitosa incorporación al mundo del trabajo. Desde un punto de vista agregado, la educación superior contribuye a la formación e institucionalización de competencias fundamentales para la gestión del conocimiento y la información, lo cual constituye un requisito fundamental de cara al desarrollo de los países en el contexto planteado por la sociedad del conocimiento. No es extraño, entonces, que los gobiernos dediquen más preocupación y recursos a la educación superior, que las familias estén dispuestas a sacrificar medios económicos inmediatos por un título profesional capaz de proveer de prosperidad futura y que los debates acerca de cambios dentro del sistema de educación superior generen gran interés en la opinión pública.

Las oportunidades de desarrollo del país

están fuertemente vinculadas a la solidez del sistema de educación superior y su capacidad de enfrentar las crecientes demandas de la sociedad con pertinencia y calidad.

En este sentido, se puede plantear que el sistema de educación superior chileno ha estado sometido a una sobrecarga de demandas y expectativas: por mayor cobertura, por mayor calidad, por mayor pertinencia, por más investigación e innovación, por más eficiencia, entre otras, las cuales no siempre se han podido satisfacer plenamente. Es relevante el creciente incremento que ha experimentado el número de estudiantes en la educación superior: en 1990 había 245.000 alumnos, mientras que en la actualidad hay 876.243, que se distribuyen en un 65,7% en universidades, un 21,6% en institutos profesionales y un 12,7% en centros de formación técnica. Se trata de un logro notable en términos de cobertura, pero debe destacarse el notorio sesgo de nuestro sistema de educación superior hacia las instituciones universitarias.

Este grupo de estudiantes corresponde a aproximadamente el 40% de la población de entre 18 y 24 años. En la nomenclatura especializada, esta cobertura de la educación superior se denomina «masiva», como un estadio que media entre la educación superior de «elite» (Chile en 1990) y aquella de acceso universal (Finlandia). Transitar desde la educación superior de elite a una masiva comporta un conjunto de desafíos y, en el fondo, nuevas demandas al sistema. En primer lugar, se trata de personas que acceden a la educación superior siendo la primera generación en sus familias que lo hace. Ello siempre implica un elemento significativo de movilidad social, a la vez que obliga a la educación superior a hacerse cargo de nuevos contextos y nuevos intereses, probablemente menos ligados a los valores académicos y más orientados hacia la práctica y la búsqueda de una fluida inserción en el mercado laboral. También significa que la educación superior debe hacerse cargo de un conjunto de déficits que provienen de la

educación escolar. En segundo lugar, en contextos de educación superior masiva, donde se produce una diversificación de la oferta para satisfacer los requerimientos por estudios terciarios, crecen considerablemente las demandas para asegurar un mínimo de pertinencia, equidad y calidad de la formación impartida en el país. Ello representa una dimensión aún no resuelta de desafíos pendientes para el desarrollo del sistema de educación superior en Chile.

El problema de la pertinencia se expresa en que no se están formando los profesionales y técnicos que el país requiere. Ello se refleja en que en los últimos años la productividad laboral, y como consecuencia la productividad total de factores, ha sido muy baja, lo que impacta negativamente en nuestra capacidad para mantener altos niveles de crecimiento económico de manera sostenida. El problema de la pertinencia también se puede ver en que, como planteamos, en Chile existen más profesionales que técnicos, lo cual sugiere justamente una relación inversa a la que es necesaria para generar las competencias que el mercado laboral requiere a fin de imprimirle mayor dinamismo a la economía en su conjunto. Por último, la pertinencia aparece como un problema cuando hay carreras y programas de educación superior que no tienen capacidad de autorregulación, que logran matricular un cierto número de estudiantes, pero sin que existan opciones efectivas de empleabilidad para ellos una vez que están egresados.

En relación a la equidad, el sistema de educación superior chileno ha impulsado progresos notables, principalmente a partir de la expansión de la cobertura a sectores de la sociedad que nunca antes habían tenido acceso a la educación terciaria. Sin embargo, persisten hoy aspectos que son regresivos del sistema de educación superior, y que se trata de una oferta segmentada, que frecuentemente consagra las desigualdades más que resolverlas, todo lo cual se ve reforzado a través de esque-

mas de financiamiento que tienden a privilegiar a la elite. Tres de cada cuatro estudiantes son primera generación en la educación superior, pero aproximadamente la mitad deserta en los primeros años.

Por último, el desafío de la calidad es crucial. Como hemos planteado, la educación superior es un activo económico y social tan importante para la sociedad del conocimiento como lo era el capital físico en el anterior modelo de desarrollo «fordista». Si como país no somos capaces de asegurar la calidad de la educación superior, estaríamos generando trabas significativas a nuestras opciones de desarrollo colectivo. La calidad de la educación superior se orienta a que las instituciones y su oferta de programas aseguren estándares mínimos, los cuales sean garantía de la formación de profesionales acordes al estado del arte de las disciplinas y a los requerimientos del país. Al mismo tiempo, la calidad de la educación superior es una condición básica para que nuestras instituciones, programas y profesionales estén a la altura de los desafíos de la sociedad del conocimiento, con la capacidad de gestionar conocimiento e innovar y de ser competitivos a nivel internacional.

5.3.2 Sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior

La instalación del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, en virtud de la Ley n.º 20.129, de noviembre del 2006, obedece a la consolidación de un amplio consenso político y social acerca de la necesidad de contar con un instrumento que permita a nuestro país garantizar una educación superior sólida de cara a un mundo globalizado y cada vez más competitivo, donde la principal fuente de ventaja comparativa proviene de la capacidad de generar conocimiento e innovación. La tramitación de la Ley fue azarosa, debido a la existencia de diferencias en cuanto a las formas de llevarla a cabo.

La Ley 20.129 fue elaborada a partir de la experiencia piloto en procesos de acreditación conducida por las agencias Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado CNAP y Comisión Nacional de Acreditación de Postgrado CONAP, que hicieron un trabajo muy valioso en la instalación de procedimientos y criterios para la acreditación, considerando especialmente la perspectiva de las instituciones de educación superior y tomando en cuenta la experiencia internacional en la materia. En este sentido, es necesario reconocer el significativo aporte de Iván Lavados, recientemente fallecido, en la implementación de las bases del aseguramiento de la calidad de la educación superior en el país.

La Ley 20.129 crea un comité coordinador del sistema de aseguramiento de la calidad, que está integrado por la División de Educación Superior del Ministerio de Educación, el Consejo Nacional de Educación (anterior Consejo Superior de Educación) y la Comisión Nacional de Acreditación, este último organismo creado específicamente con la nueva Ley y que recoge las funciones que cumplían la CNAP y la CONAP.

La Comisión Nacional de Acreditación es una institución pública autónoma, en el sentido de que no es parte del aparato de gobierno. Esta característica tiene el propósito de asegurar la independencia técnica necesaria en el desempeño de sus funciones y en la adopción de sus juicios. Su composición corresponde principalmente a representantes de las instituciones de educación superior, que son mayoría en relación a los miembros elegidos por el Poder Ejecutivo. Integran la Comisión Nacional de Acreditación: el presidente, que es elegido por la Presidencia de la República; tres comisionados, elegidos por las universidades del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH); dos seleccionados por las universidades privadas autónomas; uno elegido por los institutos profesionales autónomos; uno elegido por los centros de formación técnica autónomos; dos integrantes de-

signados por la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica CONICYT; el jefe de la División de Educación Superior; una persona representativa del sector productivo nacional y otra de las asociaciones profesionales y disciplinarias del país, ambas elegidas por la CNA en pleno; dos dirigentes estudiantiles, y el secretario ejecutivo, solo con derecho a voz, que es elegido por la CNA en pleno. La Comisión en pleno elige, entre sus miembros, a un vicepresidente cuya función es subrogar al presidente en caso de ausencia o impedimento de este.

Como puede observarse, la composición de la Comisión asegura su autonomía y también su diversidad al estar integrada por personas que expresan las distintas perspectivas de la educación superior del país. Esta diversidad constituye un activo desde el punto de vista del rigor técnico necesario para emprender la evaluación de la calidad de la educación superior del país.

La Ley aludida señala que la misión de la Comisión Nacional de Acreditación es verificar y promover la calidad de las instituciones de educación superior autónomas y de sus carreras y programas. Sin embargo, en mi opinión el sentido lógico es el inverso: promover y verificar la calidad de la educación superior. La acreditación en Chile es un proceso que no tiene una larga tradición. El quehacer académico no suele asociarse a los temas de gestión y aseguramiento de la calidad, que están más vinculados al mundo empresarial. Por lo mismo, muchas veces el aseguramiento de la calidad, en términos de la formalización de procesos y seguimiento de resultados, es visto como una carga ajena a las actividades propiamente académicas, que más bien están orientadas, no por criterios de optimización, sino por principios como la búsqueda de la verdad o el reconocimiento de los pares. No obstante, el desarrollo de la educación superior a nivel masivo, que en la actualidad es una característica insoslayable de la educación superior, tal como señalamos al comienzo,

exige enfrentar nuevas demandas y atender a un público bastante más extenso, lo cual requiere necesariamente de un nivel de objetivación de prácticas que permita asegurar que los servicios prestados por una institución, incluida la docencia, sean de calidad. En el fondo, la necesidad de asegurar la calidad emerge porque las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica están hoy mucho más sujetos a exigencias por rendición de cuentas, en la medida en que la sociedad quiere conocer el efectivo valor aportado por la educación superior a cambio de las inversiones particulares y colectivas que se realizan para obtenerla. Las exigencias que se le formulan a la educación superior son la lógica contraparte de la alta valoración que se le asigna en el presente. Con todo, la incorporación de modelos de gestión de la calidad en el quehacer académico puede representar la oportunidad de una síntesis orientada a fortalecer el desarrollo académico de la educación superior, y no ser una carga ajena a su naturaleza. Es justamente esta síntesis la que la Comisión Nacional de Acreditación debe promover con todo proceso de acreditación: la calidad es hoy una variable fundamental e irremplazable del desarrollo organizacional de las instituciones de educación superior.

Las funciones de la Comisión Nacional de Acreditación incluyen conducir procesos de acreditación a nivel institucional (universidades, institutos profesionales, centros de formación técnica e instituciones de educación superior de las Fuerzas Armadas), de carreras de pregrado (profesionales, licenciaturas y técnicas) y de programas de posgrado (doctorado, magíster y especialidades del área de la salud). Adicionalmente, y esta es una de las innovaciones a la acreditación incorporadas con la Ley 20.129, la CNA tiene la función de autorizar y supervisar las agencias acreditadoras que se incorporan como nuevos actores en el sistema de aseguramiento de la calidad con la facultad de conducir procesos de acreditación en las carreras, magíster y programas

de especialidad en el área de la salud. El rol de las agencias acreditadoras es particularmente sensible por cuanto el volumen de procesos que estarán a su cargo es 4 o 5 veces superior al que tendrá la CNA, por lo cual es fundamental asegurar el rigor técnico y controlar los conflictos de interés, a fin de validar socialmente el sistema.

Los estándares utilizados en el proceso de acreditación recogen una perspectiva de consistencia interna orientada a evaluar el cumplimiento de los propósitos que con autonomía asumen las instituciones y programas, y una perspectiva de consistencia externa, que viene dada por las buenas prácticas y los criterios objetivos expresivos del estado del arte del sector de la educación superior (en caso de acreditación institucional) o de la disciplina de que se trate (en caso de acreditación de carreras o programas de posgrado).

El objetivo de los estándares de acreditación es evaluar la capacidad de instituciones y programas de instalar mecanismos de autorregulación, de manera tal que orienten su desarrollo hacia el mejoramiento continuo de la calidad. En los términos utilizados por la Ley 20.129 para los procesos de acreditación institucional, los criterios de evaluación buscan identificar el grado en que las instituciones definen formalmente políticas y mecanismos de la calidad, los aplican de manera sistemática, obtienen resultados de esta aplicación y usan la información emanada de los resultados para el mejoramiento continuo de la calidad.

Entonces, se pueden encontrar cuatro variables o dimensiones fundamentales de los estándares de la acreditación:

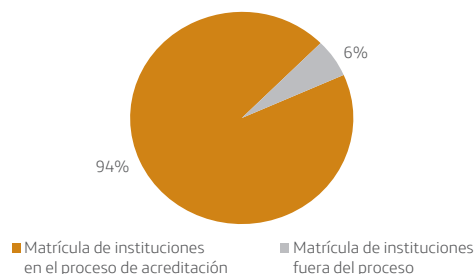
- La formalización de prácticas orientadas al aseguramiento de la calidad dentro de instituciones y programas. Ello implica articular los procesos de autoevaluación con requerimientos de la CNA (oportunidad, cumplimiento de normas, etapas y procedimientos definidos) a través de la implementación de buenas prácticas.

- La profesionalización de la gestión, en el sentido de instalar una infraestructura de gestión que permita llevar a cabo las prácticas formalizadas que aseguren la calidad de manera sistemática y continua. En la acreditación ha sido relevante el desarrollo profesional en términos de la planeación estratégica y la evaluación de la efectividad institucional.
- Las instituciones y programas deben instalar cierta capacidad de gestionar información, lo que incluye mecanismos válidos y confiables, a fin de recoger evidencia de resultados asociados a las prácticas que aseguren la calidad. Como dice un conocido aforismo: «Lo que no se mide no se gestiona». Asimismo, es importante la capacidad de análisis crítico de la información.
- Los procesos de acreditación evalúan la capacidad de autorregulación entendida como la aptitud de instituciones y programas de mejorar basándose en la información emanada por el seguimiento de los resultados de los procesos de gestión de la calidad. Ello implica la instalación de mecanismos de análisis institucional que sustenten procesos de cambio en el marco del aseguramiento de la calidad.

5.3.3 Cobertura y resultados de acreditación

Pese a tratarse de un proceso que es voluntario para las instituciones de educación superior autónomas, que desde sus inicios ha enfrentado considerables resistencias, se ha logrado una alta participación en la acreditación institucional, como se evidencia en el gráfico que se acompaña, lo que permite plantear que, por un lado, se trata de un proceso que está crecientemente validado por parte de las instituciones y que, por el otro, la acreditación institucional se ha transformado en una certificación relevante para la sociedad en general como representación de calidad o prestigio institucional.

Gráfico 5.6 Matrícula de instituciones autónomas dentro del proceso de acreditación

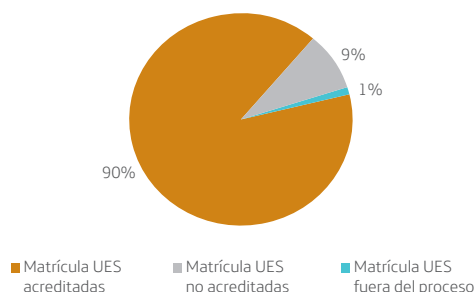


Matrícula en el proceso de acreditación:
804.718 correspondientes a 83 instituciones.
Matrícula fuera del proceso: 48.476
correspondientes a 39 instituciones.

Fuente: CNA-Chile 2010, SIES Mineduc 2009.

Actualmente, la matrícula de instituciones de educación superior que están dentro del proceso de acreditación institucional, esto es, que tienen una decisión de acreditación (acreditada / no acreditada), corresponde al 94%. Esto habla de una cobertura casi universal, que en el caso de las universidades, como muestra el gráfico 5.7, alcanza al 99%. El 1% restante corresponde a la matrícula de solo tres universidades que actualmente están fuera del proceso.

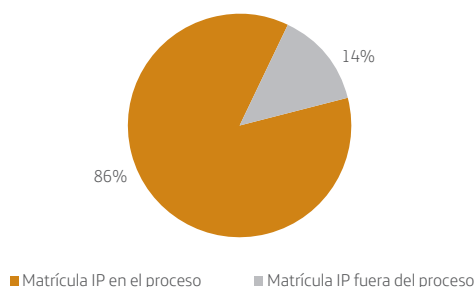
Gráfico 5.7 Cobertura de matrícula universidades con decisión de acreditación



Matrícula en universidades dentro del proceso:
519.340 correspondientes a 55 universidades.
Matrícula en universidades fuera del proceso:
49.006 correspondientes a tres universidades.
Fuente: CNA-Chile 2010, SIES Mineduc 2009.

El caso de los institutos profesionales es diferente, tal como muestra el gráfico 5.8, ya que la matrícula que está dentro del proceso de acreditación es del 86% *versus* un 14% que está fuera. Sin embargo, ese 14% corresponde a 16 institutos profesionales, número similar a los que están dentro del proceso, los cuales son de mayor tamaño.

Gráfico 5.8 Cobertura de matrícula de IP en el proceso de acreditación



Matrícula IP dentro del proceso:
161.584 correspondientes a 16 IP.

Matrícula IP fuera del proceso:
26.249 correspondientes a 16 IP.

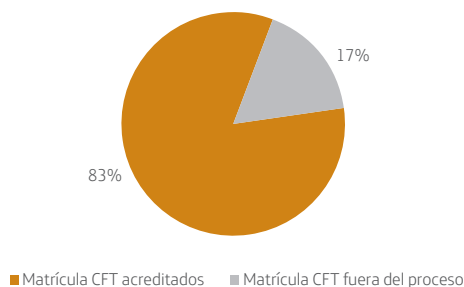
Fuente: CNA-Chile 2010, SIES Mineduc 2009.

El caso de los centros de formación técnica es análogo al de los institutos profesionales. Mientras la matrícula en este nivel que está dentro del sistema de acreditación alcanza el 83%, contra el 17% que está fuera, el número de instituciones que no participa en la acreditación es de 20, superior a los 13 CFT que están dentro. Desde luego, estos 13 son de mayor tamaño, acarreando una cobertura superior de matrícula de centros de formación técnica que participan en la acreditación institucional.

En la acreditación de carreras de pregrado hay mayor rezago, como muestra la tabla 5.1.

Como se observa, solamente el 19,7% de las carreras están acreditadas, proporción que ha tendido a ser ligeramente superior si se cuenta desde el punto de vista de la matrícula. Existe un desafío en cuanto a incrementar

Gráfico 5.9 Cobertura de matrícula de CFT en el proceso de acreditación



Matrícula CFT dentro del proceso: 74.788 correspondientes a 13 CFT.

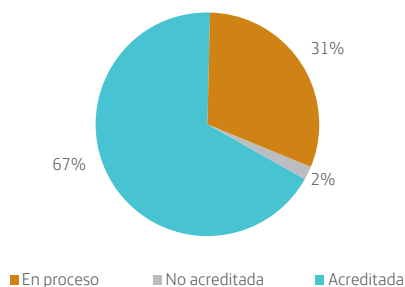
Matrícula CFT fuera del proceso: 14.803 correspondientes a 20 CFT.

Fuente: CNA-Chile 2010, SIES Mineduc 2009.

la cobertura en las carreras, pero a la vez entendemos que para una institución de educación superior no es un proceso fácil ampliar la participación de sus carreras en el proceso de acreditación, ya que ello exige un despliegue importante de recursos financieros, académicos, de gestión, entre otros.

En el caso de las carreras que por ley deben participar obligatoriamente en el proceso de acreditación, actualmente el cien por cien de las carreras de Pedagogía y Medicina están dentro del sistema.

Gráfico 5.10 Carreras de Pedagogía en el proceso de acreditación



Fuente: CNA-Chile 2010, SIES 2009.

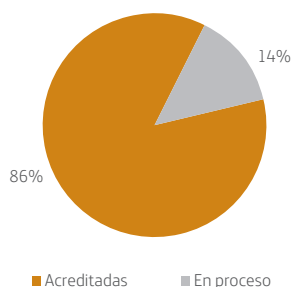
Tabla 5.1 Cobertura de carreras acreditadas

Área del conocimiento	Total carreras	Carreras acreditadas	% de carreras acreditadas
Administración y comercio	484	48	9,9%
Arte y arquitectura	303	23	7,6%
Ciencias	99	27	27,2%
Ciencias sociales	358	47	13,1%
Derecho	108	11	10,1%
Educación	512	294	57,4%
Humanidades	103	8	7,8%
Recursos naturales	146	41	28,1%
Salud	274	62	22,6%
Tecnología	958	97	10,1%
Total	3.345	658	19,7%

Fuente: CNA-Chile 2010, SIES 2009.

El gráfico 5.10 muestra las carreras de Pedagogía, que en total son 403, de acuerdo a su distribución en las distintas etapas del proceso de acreditación: la mayoría (un 67% correspondiente a 268 carreras) están acreditadas.

Gráfico 5.11 Cobertura de carreras de Medicina en el proceso de acreditación



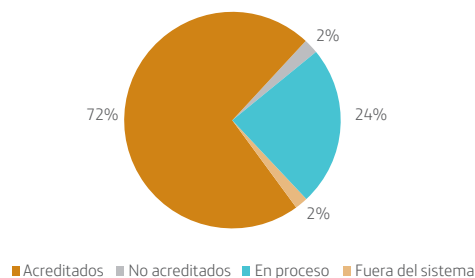
Fuente: CNA-Chile 2010, SIES 2009.

En el caso de las carreras de Medicina, que en total suman 22, la mayoría de ellas ya se encuentran acreditadas, tal como muestra el gráfico 5.11. Incluso entre aquellas que figu-

ran en proceso, dos corresponden a casos de carreras que se encontraban previamente acreditadas y que en la actualidad están en proceso de renovar su acreditación. En Chile, las carreras de Medicina han tenido larga tradición en la acreditación y aseguramiento de la calidad y, de hecho, han sido las principales agentes que han impulsado el desarrollo de los procesos de acreditación en el país.

Por último, en posgrado los gráficos 5.12 y 5.13 muestran la cobertura de acreditación de doctorados y magíster, respectivamente.

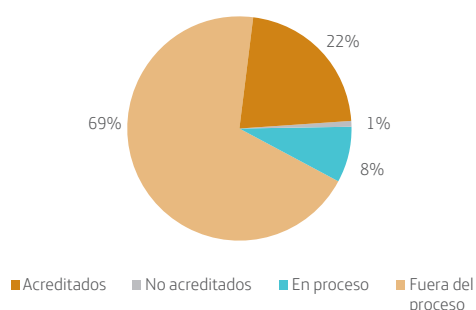
Gráfico 5.12 Cobertura de acreditación de doctorado



Fuente: CNA-Chile 2010, SIES 2009.

El gráfico 5.12 muestra que la proporción de doctorados que están dentro del proceso de acreditación es casi total, dentro de la totalidad de programas de doctorados informados por SIES: 172. La mayoría de los programas de doctorado están acreditados: 123.

Gráfico 5.13 Cobertura de acreditación de programas de magíster



Fuente: CNA-Chile 2010, SIES 2009.

El gráfico 5.13 muestra una realidad diferente a la de los programas de doctorado. En los magísteres, que en total suman 837 programas según SIES, la mayoría de los programas, el 69%, no participa en el proceso de acreditación. El 22% está acreditado, correspondiente a 184 programas. Ello deja una proporción más que significativa de los magísteres sin rendir cuenta pública acerca de su calidad, de manera que no existe mucha información en este nivel de formación para la toma de decisiones de los postulantes. Para la Comisión, este es un tema crítico, que esperamos se irá resolviendo en la medida en que se despeje, en los criterios de evaluación utilizados en la acreditación, la dicotomía entre magísteres profesionales y académicos.

5.3.4 Impacto de los procesos de acreditación institucional

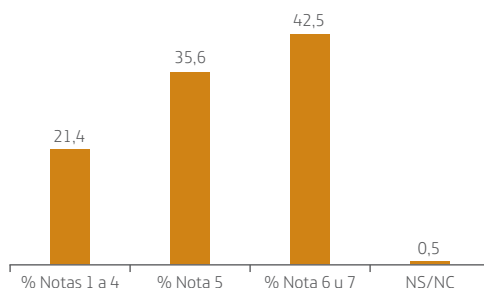
Para la Comisión Nacional de Acreditación es relevante conocer los alcances o efectos de los procesos de acreditación sobre el mejoramiento de la calidad de la educación superior. Como he-

mos planteado, el propósito de la acreditación (o su efecto esperado) es promover la autorregulación de las instituciones, entendida como la orientación al desarrollo organizacional con calidad, pero existe poca evidencia empírica, no solo en Chile, sino en el mundo, en relación a que este objetivo se esté efectivamente logrando.

De esta manera, la Comisión encargó a la consultora internacional IPSOS que llevara a cabo una medición de los efectos de la acreditación institucional sobre las instituciones de educación superior. El propósito final de los procesos de acreditación es ayudar a las instituciones a mejorar su gestión de calidad y, como consecuencia, a elevar el nivel de los servicios que brindan. La calidad se produce (o no) en las instituciones, no en las instancias burocráticas que están encargadas de la regulación u organización de los procesos de acreditación. Por ello tiene sentido preguntarles a las mismas instituciones sobre la efectividad de la acreditación y escuchar sus juicios sobre los hallazgos de este estudio, el cual se encuentra disponible en www.cnachile.cl.

En primer lugar, los resultados del estudio dan cuenta de una opinión generalizada (78,1%), entre autoridades, académicos y funcionarios de las instituciones de educación superior, que es favorable a percibir los procesos de acreditación como un instrumento efectivo para mejorar la calidad.

Gráfico 5.14 Contribución de la acreditación al aseguramiento de la calidad de la educación superior



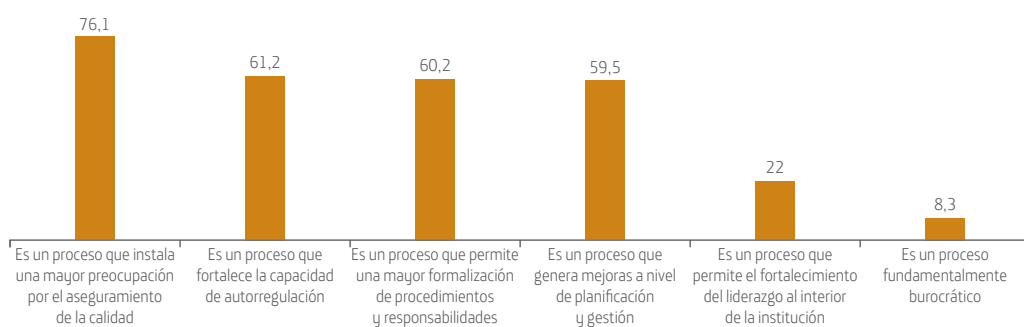
Fuente: IPSOS-Chile 2010.

Un aspecto que resulta valioso de los antecedentes empíricos aportados por el estudio es que, para los principales actores de la educación superior (autoridades, académicos y funcionarios de las instituciones de educación superior), la acreditación viene caracterizada como un proceso que consigue instalar una mayor preocupación por la calidad en el desarrollo de las instituciones. En segundo lu-

gar, se considera un proceso que fortalece la capacidad de autorregulación institucional.

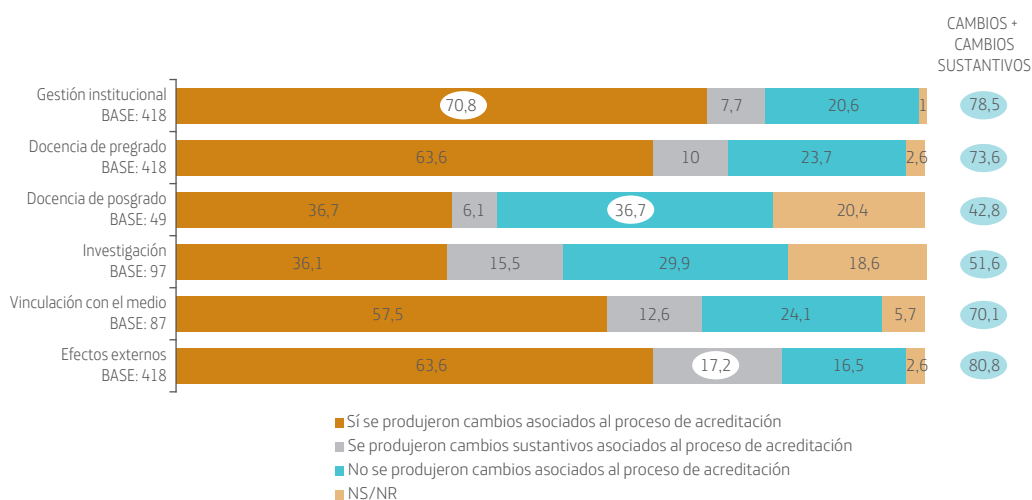
Al revisar los efectos diferenciados por área de acreditación, tal como muestra el gráfico 5.16, existe una percepción de mayor efectividad de la acreditación sobre el ámbito de la gestión institucional, más que lo que impacta sobre la calidad de la docencia, investigación o vinculación con el medio.

Gráfico 5.15 Alternativas que mejor representan el proceso de acreditación institucional



Fuente: IPSOS-Chile 2010.

Gráfico 5.16 Indicadores de efectos de la acreditación



Fuente: IPSOS-Chile, 2010.

Las investigaciones a nivel internacional (Stensaker, 1999) también han demostrado que los efectos de la acreditación son más fáciles de identificar en la gestión institucional, ya sea porque se crean estructuras e instancias, que son inmediatamente percibidas, para el trabajo en el ámbito del aseguramiento de la calidad, o porque la acreditación como tal tiene un fuerte énfasis en el fortalecimiento de la capacidad de gestión estratégica de las instituciones de educación superior, como una base para sustentar el mejoramiento continuo de la calidad.

Adicionalmente, la acreditación ha venido reforzando una serie de cambios que son beneficiosos para el desarrollo de las instituciones de educación superior, tales como:

- Desarrollo de políticas y mecanismos de aseguramiento de la calidad
- Implementación y perfeccionamiento de los sistemas de información
- Cambios en la estructura organizacional
- Fortalecimiento de la capacidad de diagnóstico y planificación institucional
- Desarrollo de iniciativas de seguimiento a egresados
- Generación de modelos y orientaciones generales para la docencia

Para los estudiantes, la acreditación institucional es un factor relevante a la hora de decidir dónde estudiar. Para un 86,9% de los estudiantes es muy importante estudiar en una institución acreditada, mientras que un 81,7% no estudiaría en una institución no acreditada.

En consecuencia, podemos compartir que la acreditación ha tenido efectos positivos. Naturalmente, los impactos no son homogéneos: hay instituciones de educación superior que se han tomado muy en serio el proceso, y otras lo han hecho de una manera más formal o burocrática a fin de obtener el sello de la acreditación. Aun así, se perciben efectos transversales en la medida en que se han instalado temas relevantes como la gestión es-

tratégica, gestión por resultados, la preocupación por la deserción, empleabilidad, vinculación con el medio, seguimiento de egresados, adecuación de la infraestructura, entre otros. De alguna manera, el éxito de la acreditación como instrumento de política viene dado porque se constituye como un factor relevante para la definición de los criterios y parámetros de calidad de las propias instituciones. Con todo, es fundamental que sean estas las que sigan desarrollando investigaciones y estudios sobre los efectos y el valor agregado por las políticas y mecanismos de aseguramiento de la calidad que implementan.

5.3.5 Desafíos y proyecciones

El sistema de acreditación está instalado en el país, en plena forma y funcionamiento; sin embargo, todavía debe dar pasos hacia su consolidación. El trabajo de la Comisión Nacional de Acreditación reconoce seis ámbitos estratégicos de acción, que representan desafíos para la consolidación del sistema de acreditación en el país.

- Consolidar el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, lo cual exige incrementar la coordinación entre las agencias públicas DIVESUP, el Consejo Nacional de Educación y la Comisión Nacional de Acreditación, que constituyen la dirección del sistema y un eje para el desarrollo de políticas que contribuyan, desde la perspectiva de la calidad, al desarrollo de la educación superior chilena.
- Ampliar la cobertura de acreditación de carreras y programas de magíster, ya que actualmente la mayor parte de este nivel de formación está fuera del proceso de acreditación, con lo cual el país pierde información relevante sobre la calidad efectiva de su oferta de formación, y las carreras y programas pierden una oportunidad de dar cuenta pública acerca de

su calidad y sus compromisos de mejoramiento continuo. Para avanzar en este ámbito, sin embargo, es importante apoyar a las instituciones de educación superior, dado que implica un despliegue considerable de recursos.

- Ampliar la cobertura de acreditación de institutos profesionales y centros de formación técnica. Si bien, como vimos, la mayor parte de los estudiantes de este nivel de educación superior se encuentran estudiando en una institución acreditada, es fundamental que las instituciones con menor matrícula también se incorporen a la acreditación, pues la formación profesional y técnica es clave para el desarrollo del país, especialmente en contextos locales específicos. La Comisión Nacional de Acreditación se encuentra trabajando en la generación de criterios de evaluación específicos para este tipo de instituciones.
- Garantizar el adecuado funcionamiento del recientemente creado sistema de agencias de acreditación. Es un tema complejo. Se trata de instituciones privadas, pero que producen un valor público. En consecuencia, los esquemas de autorización y supervisión siempre deben estar afinándose y sofisticándose para recoger esta complejidad. Lo fundamental es que existan mecanismos efectivos destinados a asegurar la rigurosidad técnica de los procesos de acreditación, así como a despejar todo conflicto de interés. También es altamente relevante la constante formación de pares evaluadores idóneos y bien preparados. Para que el sistema opere y sea útil al país debe mantener su credibilidad, y esto debemos cuidarlo entre todos.
- Los estándares de acreditación son permanentemente revisados y actualizados. Ello es parte de la tarea cotidiana de la Comisión, que se realiza con el apoyo de comités consultivos. Pero es crucial

que en este trabajo también se incorpore la perspectiva internacional (lo que ha sido planteado por la OCDE), de tal manera que exista un diálogo entre los sistemas de acreditación entre Chile y otros países. De alguna forma, uno de los propósitos de la acreditación es el de favorecer el reconocimiento entre sistemas de educación superior y la movilidad estudiantil y laboral, realidades emergentes en la nueva sociedad globalizada del conocimiento y la información.

- Apoyar, a partir de los procesos de acreditación, el desarrollo de mecanismos de autorregulación en las instituciones. Lo fundamental es que la acreditación y su componente autoevaluativo no se superponga al quehacer de las instituciones, a sus emprendimientos cotidianos, sino que se constituya como un *input* para su desarrollo estratégico.

La acreditación es un instrumento de política cuyo fin último es beneficiar, a través de la educación de calidad, a la sociedad en su conjunto, para que esta sea más integrada, más equitativa y con más oportunidades para todos. En la sociedad del conocimiento, la educación superior es uno de los principales caminos hacia el desarrollo personal y colectivo, de manera que la acreditación funciona como un estímulo relevante para fortalecer las organizaciones que la proveen: las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica. Así, la acreditación cumple su misión en la medida en que, cada vez más, la calidad es incorporada y públicamente asumida como una variable central en el desarrollo organizacional de las instituciones de educación superior del país.

Referencias bibliográficas

OCDE/Banco Mundial (2009): La educación superior en Chile: Revisión de Políticas Nacionales de Educación.

Stensaker, Bjorn. *External Quality auditing in Sweden: are departments affected?* Higher Education Quarterly, vol. 53, n.º. 4, 1999.

5.4 Comentarios a las presentaciones de Carlos Peña, Patricio Meller y Eugenio Díaz, por Patricio Sanhueza

Felicito al Foro Valparaíso por la iniciativa de abordar la «educación superior» como tema central.

Quisiera, también, agregar mis puntos de vista a las exposiciones que se han hecho en el tema de análisis, refiriéndome especialmente a la relación universidad, estado y mercado. Creo que, para realizar este análisis, hay que recordar parte de la historia de lo que ha ocurrido en Chile respecto a la educación superior y su evolución a partir de 1981, fecha clave, considerando que allí surge una nueva etapa para la educación superior chilena.

Se ha dicho mucho acerca de cuál era la provisión que la educación superior tenía antes de 1981; y como señalé, esa es una fecha que bien podríamos denominar «de nacimiento» de un nuevo modelo de sociedad para Chile, lo que se manifiesta en muchos aspectos, no solamente en la educación superior, sino en otros temas de la vida nacional, particularmente aquella que tenía que ver con la provisión de ciertos servicios públicos, entre los cuales estaba la educación, la salud y la previsión.

En ese nuevo contexto surge la posibilidad de que, a través de un procedimiento bastante simple, los particulares creen o funden universidades privadas. Existían, entonces, las universidades clásicas y tradicionales, que eran ocho, la mayoría de naturaleza jurídica privada; las estatales eran dos. Y se produce lo que podríamos denominar la regionalización de la educación superior estatal, lo que da origen a universidades derivadas de la Universi-

dad de Chile y la Universidad Técnica del Estado, que se emplazan a lo largo del territorio nacional.

Las primeras universidades privadas que se crean surgen por la necesidad de ampliar la cobertura de la educación superior, lo que se traduce en Chile en la liberalización del sistema de educación superior a través del emprendimiento privado.

Todos sabemos que el primer decenio de esos emprendimientos fue bastante modesto, con escasa infraestructura, equipamiento y donde los profesores que realizaban docencia en esos planteles provenían en gran número de las universidades tradicionales. Se trató de universidades docentes, que crearon carreras de bajo costo y que no investigaban ni hacían extensión. Las primeras universidades de ese nuevo carácter se concentran en las grandes ciudades como Santiago y, luego, en Valparaíso y Concepción; posteriormente siguieron emplazándose en aquellas ciudades del país en las que hubiera demanda.

Es un sistema que nace muy débil y con costos muy bajos. Esos costos eran los profesores contratados por horas, lo que permitió que esas entidades siguieran avanzando y acumulando utilidades, bajo leyes que las obligaban a ser sin fines de lucro, pero sin controles adecuados, lo que nos ha llevado a afirmar que varias de ellas tienen claramente fines de lucro a través de formas oblicuas de retiro de utilidades.

Nadie puede desconocer hoy el desarrollo de ese conjunto de universidades privadas. Sin embargo, ¿qué pasó con el sistema? En particular, me refiero a las universidades del Estado que se transformaron en entidades con dos miradas. La propia universidad pública, la estatal, se empezó a dar cuenta de la necesidad de aplicar una perspectiva de mercado en lo que estaba haciendo; entonces, por una parte, actuaba como una universidad del Estado cumpliendo sus también clásicos fines superiores, pero, por otra, también actuó mirando al mercado. Y al mirar al mercado, algunas de las uni-

versidades comenzaron a eliminar carreras que eran poco rentables, a fin de adecuarse a ese mercado, y, en otros casos, a incorporar carreras que pudieran generar ingresos a través de los aranceles para que, al menos, subsidiara aquello no rentable que estaba haciendo, porque entendían que era estratégico para el país, o que tenía alta rentabilidad social. La universidad pública cumplió el rol subsidiario del Estado sin subsidios del Estado.

Si el modelo había cambiado tan radicalmente, en la universidad estatal se produce una transformación aunque no fue completa. Le faltó mucho a esa transformación, y mucho acompañamiento estatal, particularmente en lo que se refiere a sus estructuras orgánicas y a su marco normativo, que se mantuvo en términos generales como un órgano del Estado que debe cumplir los mismos requisitos que se cumplen en la administración central del Estado (en cuanto a su gestión administrativa y el cumplimiento de ciertas leyes que burocratizan sus procedimientos y la lentifica); y esos aspectos también la diferencian de las universidades tradicionales del Consejo de Rectores, creadas antes de 1981 y que sí son públicas en cuanto a sus fines, aunque son privadas en cuanto a su gestión, y eso permite hacer diferenciaciones muy marcadas entre este grupo de instituciones.

Ahora bien, qué es lo que ha primado en todo este proceso. Ha primado el mercado, en un sistema poco regulado. El único grupo de universidades reguladas por leyes muy formales es el de las universidades estatales; el resto es extraordinariamente desregulado.

Hoy se plantea una duda y un debate: si el Estado debe o no subsidiar a determinadas universidades y ello depende de los fines de esas universidades. Si el fin es de lucro, entonces no debería subvencionar la oferta, pero si el fin no es de lucro, podría subvencionar la oferta, sin perjuicio de lo cual debe siempre subvencionar o subsidiar a los estudiantes por la demanda que ellos hacen al sistema de educación superior.

A nosotros nos parece que el Estado debe tener un trato preferente con las universidades públicas por los fines que cumplen, por estar comprometida, con el respeto a determinados valores, porque tienen obligaciones ineludibles, porque están llamadas a asumir funciones que en estricto rigor corresponden al Estado. Por todo ello, el Estado debe mantener y acrecentar estas subvenciones a la oferta en las universidades del sistema del Consejo de Rectores y debe revisar con mucho cuidado lo que ocurre con algunas instituciones que no tienen fines de lucro en el sistema privado, porque entendemos que están cumpliendo un rol que es público y el rol público o rol privado debe determinarse por sus fines; vale decir, el fin es público o el fin es privado. Cuando el fin es de lucro, es indudablemente privado.

Ahora bien, respecto a lo que ocurre con los aranceles que pagan los estudiantes en Chile, los más altos del mundo, el problema no es del costo de la carrera, sino que es un tema de mercado; eso significa que el precio lo determina el mercado de acuerdo con el prestigio de la carrera, por una parte, y el estatus que supone para el estudiante, por otra, y no tiene que ver con los costos.

En relación a esto, hay una distorsión inmensa en Chile entre el costo y el precio que se cobra. Hemos puesto como ejemplo una carrera de Derecho, que es más económica que una carrera de pedagogía en Física; sin embargo, existen muchas carreras de Derecho en Chile, más de cuarenta, y existen muy pocas carreras de pedagogía en Física en Chile que, según creo, son cuatro.

La demanda por la carrera de Derecho es mucho más alta que la demanda por la carrera de pedagogía en Física. Los puntajes son más altos en Derecho y son más bajos en pedagogía en Física. El costo de esta es dos veces y medio más alto que el costo de la carrera de Derecho. Entonces, cuánto se puede cobrar en una y en otra. El precio no depende del costo, sino que depende de la demanda y el estatus que esa carrera tiene para el estudiante.

Respecto al mismo punto, la apropiación privada o pública que hace el estudiante y la sociedad en relación a la formación profesional es un tema que en Chile se ha tratado mal; y se ha tratado mal porque se dice que el beneficio final lo tiene quien estudia, quien se forma, porque él va a recibir una mejor remuneración al ejercer su profesión. Se trata de una visión equivocada, que distorsiona todo el planteamiento del financiamiento de la educación superior. Se dice que el financiamiento debe ser fundamentalmente privado porque quien se beneficia de esto es el estudiante, o sea, existe una apropiación privada de la educación.

Cuando uno mira la relación servicio-beneficio puede observarse lo siguiente: un alumno que ingresa hoy, año 2010, a estudiar Pedagogía básica, un gran tema que en Chile está siendo tremendamente cuestionado, obsérvese que se va a formar entre el 2010 y 2015, y si va a trabajar por lo menos 40 años, vale decir que la última persona que va a formar probablemente lo haga en el 2055, y esa persona formada ese año tendrá una actuación importante por lo menos hasta el 2110.

Así, la persona que ingresa hoy día está influyendo en la sociedad chilena hasta el año 2110. Sin embargo, nosotros estamos debatiendo sobre quién se beneficia con la formación de un alumno universitario, y si ese beneficio es de apropiación pública o privada. ¿Cuánto más público puede ser el beneficio de una persona que se forma y que estará afectando al desarrollo de la sociedad y del país hasta el año 2110, aproximadamente?

Por lo tanto, es urgente revisar lo que estamos haciendo en materia de educación superior porque, analizando el tema de las pedagogías, todos sabemos que las carreras pedagógicas reciben a los alumnos con más bajos puntajes de la PSU en el sistema de las universidades tradicionales.

Como se examinaba hace un tiempo, los alumnos que ingresan con menos de 400 puntos de la PSU van a estudiar Pedagogía en

algunas universidades privadas, tienen el mismo título profesional, con las mismas características de validez y de reconocimiento del Estado que cualquier estudiante de pedagogía en una universidad tradicional. A esa persona que ingresa con bajo puntaje, la universidad, por razones simplemente de mercado, no le puede cobrar más allá del valor que el mercado determina.

Ahora bien, si es así, la pregunta es: ¿qué profesores deberían hacer clases en pedagogía y cuánto deberían ganar esos maestros de maestros? Estos profesores están trabajando en la formación de quienes van a ser los constructores, en gran parte, de la sociedad.

En este punto nos encontramos también con otro problema: si los aranceles de Pedagogía son los más bajos, entonces el sistema de costos de esa carrera va a tener que ajustarse a esos aranceles, que no serán los mismos que para una carrera de ingeniería comercial u otra que también esté de moda. Entonces, el mercado no es un mercado regular; lo que tenemos hoy es un mercado absolutamente irregular, donde carreras que, probablemente, no hagan tanta falta existen en demasía, y carreras que hacen mucha falta están subvaloradas y, por lo tanto, existen muy pocas en el país.

Entonces, el sistema de mercado no regula bien el modelo, no regula bien el sistema de educación superior y, como aquí se ha dicho, quizá es uno de los sistemas más desregulados de todos.

Como ha señalado Alfonso Muga, en un país donde los precios por la educación superior son los más altos del mundo, la universidad además tiene que subsidiar con estos mismos recursos toda la actividad que realiza (incluida la investigación, la innovación y todo lo que significa el perfeccionamiento). Quien soporta el gasto es el estudiante de pregrado, fundamentalmente.

Creo que el sistema de acreditación debe adecuarse, debe revisarse en primer lugar. En un tiempo prudente, el sistema de acredita-

ción debe incorporarse a una autoevaluación y adecuarse con una mirada distinta de desarrollo del país. El sistema de acreditación podría corregir las distorsiones que tiene el mercado y, desde allí o desde un sistema más regulatorio del Estado, crear una fuerte subsecretaría de Educación y una Superintendencia de Educación Superior. Con tales decisiones podríamos corregir mejor aquellas distorsiones que actualmente tiene el sistema de educación superior de Chile.

5.5 Comentarios a las presentaciones de Carlos Peña, Patricio Meller y Eugenio Díaz, *por Alfonso Muga*

Manuel Castells planteaba, en su exposición de ayer, que el sistema universitario es uno de geometría variable y que las políticas públicas deberían alentar o estimular el hecho de que la diferenciación en la educación superior esté presente, no solamente en los tres niveles que existen en Chile y que han sido mencionados muy claramente por Eugenio Díaz—universitario, institutos profesionales y centros de formación técnica—, sino también en cada segmento.

Así pues, es posible constatar que en el sistema de institutos profesionales y centros de formación técnica existe una mayor diferenciación; mientras que, dadas las expectativas que existen en el mundo universitario, la tendencia es la de replicar modelos preexistentes, con lo cual las instituciones de este nivel definen tareas que se sitúan, no solamente en el plano de la formación de profesionales, sino que también realizan tareas de difusión cultural y procuran otras asociadas a la investigación y el desarrollo tecnológico.

Una característica como la descrita debería tener resonancia en las modalidades y procesos de aseguramiento de la calidad. Sin em-

bargo, se observa una tendencia hacia la estandarización de los lineamientos que guían el quehacer de las distintas instituciones. Así, se conforman ciertos modelos implícitos y ciertas características que, hipotéticamente, no son solo el producto del trabajo de las agencias de acreditación o de la Comisión Nacional de Acreditación, puesto que también inciden los particulares puntos de vista y biografías de los pares evaluadores.

En consecuencia, los mecanismos de evaluación por pares externos no discurren en la dirección requerida por un sistema diferenciado en el plano universitario. Parece, por lo mismo, que el aseguramiento de la calidad persigue, además, que las instituciones de educación superior, en especial las universidades, respondan a un modelo predeterminado y que lleven hacia delante todas las funciones que se requieren de ellas conforme a tal modelo.

Comparto con Patricio Meller que la competencia se está dando por prestigio académico, y las asimetrías que existen de información se suplen con un gasto en publicidad de tal envergadura que la excelencia pasa a ser un *commodity* y su expresión en las distintas funciones universitarias, un componente que hay que adquirir a cualquier precio.

Un segundo elemento guarda relación con algo que expuso ayer Javier Nadal: con la innovación en los aspectos metodológicos para la enseñanza, en especial para la interacción entre los procesos educativos y el uso de las tecnologías de la información en la comunicación. La innovación es un asunto vinculado también a los mecanismos de aseguramiento de la calidad en la línea de una autorregulación que persigue mejoras sustantivas en el desempeño formativo.

Hay que tener en cuenta, no obstante, que cuando se introducen innovaciones en los medios universitarios, se produce una disminución natural en los resultados y tienden, por algún tiempo, a situarse en un punto relativo de inflexión. Cuando uno mira los

sistemas que aseguran la calidad, se percibe que la innovación no se premia, no se incentiva, no se motiva. Al mezclar los estándares con la búsqueda y medición de resultados, no se visualiza si la innovación pudo provocar una disminución relativa de la tendencia observada con anterioridad. Entonces es importante entender –y tomo otra referencia expresada por Javier Nadal– que los temas de evaluación en la educación están situados necesariamente en un nuevo contexto, con cambios que deben ser apreciados cabalmente por las agencias externas de aseguramiento de la calidad.

Un tercer aspecto muestra una relación con la capacidad de adaptación de la institución universitaria. Muchas veces coexisten en una universidad varias almas. Por ejemplo, en las universidades de mayor tradición y mayor trayectoria hay un alma modernizadora proclive a avanzar y progresar conforme a ciertos cánones, y hay un alma que persigue apropiarse de la universidad en un intento de capturar el sentido último de la institución, para beneficio de estos grupos que forman parte de esta alma más burocrática y más corporativa.

Al respecto conviene considerar el análisis hecho por Carlos Peña sobre el derecho de las universidades estatales a percibir recursos bajo condiciones especiales en determinadas circunstancias. Analizo un ejemplo que tiene que ver con la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Hacia fines de 1970 y comienzos de 1971, el presidente Salvador Allende planteó que la educación superior chilena tenía que atender a todo estudiante que egresara de enseñanza media, sector cuya cobertura alcanzaba en ese entonces el 35% del grupo de edad correspondiente. Solicitó el presidente a las universidades, que en ese momento eran solo ocho, que ampliaran la matrícula de acceso y que el Estado respaldaría dicha acción a fin de solventar los mayores requerimientos de infraestructura. Las únicas universidades que tuvieron capacidad de res-

puesta, fueron las universidades no estatales: la Católica de Valparaíso, de Concepción, Austral, Católica del Norte. Ellas pudieron responder con mucha rapidez porque había un nivel de cohesión muy alto y no existía una disputa interna ideológica derivada de la relación de las universidades con un Gobierno socialista. En cambio, las universidades estatales no fueron capaces de superar las tensiones internas derivadas de las pugnas ideológicas.

Este es un ejemplo, entre muchos, de cómo las presiones corporativas internas terminan por capturar a las instituciones impidiéndoles dar respuesta oportuna a las políticas públicas. En cierta forma, ello significó en Chile que, a partir de 1971, instituciones como la Universidad Católica de Valparaíso, y las antes mencionadas, comenzaran a percibir recursos del Estado casi en igualdad de condiciones que las universidades estatales. Nótese la paradoja que brinda este ejemplo si se considera que el poder ejecutivo estaba en manos de sectores socialistas.

Comparto, en buena medida, los aspectos destacados por Carlos Peña sobre la provisión pública y privada de servicios educacionales. La idea acerca de las mejoras en el entorno institucional se complementa muy bien con lo que Patricio Meller esgrimió al respecto. Convendría destacar, no obstante, un aspecto que no deja de ser relevante si se quiere considerar apropiadamente cómo el Estado debe financiar la educación superior. A partir de sistemas universitarios de geometría variable se deberían distinguir mecanismos de financiamiento –como bien sugiere Carlos Peña– dirigidos a la docencia de entre aquellos dirigidos a la investigación. Un tema que está poco estudiado en la literatura chilena es: ¿de qué manera existen subsidios cruzados que obligan a las universidades a captar recursos a través del mercado para poder financiar con los aranceles de los estudiantes de pregrado el posgrado y la investigación?

Muchas gracias.

5.6 Respuestas de Carlos Peña y Eugenio Díaz

Carlos Peña

Se ha hecho referencia a que yo planteé que podría financiarse la demanda y transferir el subsidio a los estudiantes para que ellos opten libremente entre la oferta existente. Se me cita, ya que la competencia no sería libre entre las universidades estatales y privadas, pues las estatales tienen las mismas limitaciones que las entidades públicas. En cambio, las privadas aprovecharían el no equitativo sistema para obtener las ventajas que le genera el Estado, como la formación de investigadores, que luego son aprovechados por empresas privadas «sin fines de lucro».

En este sentido, lo que sostuve es que la entrega de subsidio a la demanda y el reconocimiento del estudiante a transferir ese subsidio a la institución que él prefiriese estaban subordinados a un conjunto de mejoras institucionales, como: dar un trato preferente a las universidades estatales, establecer condiciones de acreditación muchísimo más exigentes que las que actualmente provee el sistema legal, discriminar con total claridad entre universidades con y sin fines de lucro. Me parece que si se cumplen estas condiciones institucionales, no tendríamos un mercado tan asimétrico como el que hoy existe. Hay que reformar el marco institucional y, sobre esa base, proveer subsidios a la demanda de libre elección.

Eugenio Díaz

Los resultados de la prueba «Inicia» aplicada a 2.340 profesores jóvenes arrojaron una triste realidad. Los profesores examinados no dominan contenidos de matemáticas. A partir de ellos se me pide mi opinión respecto a la

aparente paradoja que implica que el 96% de las universidades que formaron a esos profesionales docentes, están acreditadas. Se me invita a referirme sobre la seriedad, calidad y confiabilidad de los procesos de acreditación y sobre quién evalúa a los entes evaluadores, es decir, a las agencias acreditadoras.

Este tema lo hemos tratado en profusión en la comisión, y también hemos invitado a las agencias que han acreditado carreras de pedagogía. El tema es muy complejo. La prueba «Inicia» y el sistema de acreditación miden cosas distintas y, por consiguiente, no son comparables los dos sistemas de evaluación. La acreditación mide procesos, sistemas y resultados en función de los propósitos declarados, pero no hace medición como planteaba Patricio Meller en el sentido de establecer mediciones. Por consiguiente, es razonable que haya resultados distintos, pero es algo que nos inquieta igualmente. Tenemos que preguntarnos cuáles son las causas, y si debemos observar más elementos en los procesos de acreditación. Debemos conversar y revisar el sistema de acreditación.

Mi manera de concebir la acreditación no siempre es compartida por mis colegas: tenemos que estimular la innovación y, cuando haya innovación, flexibilizar las exigencias de resultados finales y observar cómo se instalan los procesos de innovación. Si se instalan de una manera razonable y adecuada, uno puede esperar resultados adecuados. La evaluación debe limpiarse de paradigmas y debemos ser más rigurosos a la hora de mirar los modelos institucionales. No es de nuestra incumbencia el tema del lucro, pero tampoco podemos eludirlo porque está en las misiones declaradas y en la consistencia entre las acciones que se realizan y lo que se declara.

6. Desafíos de la educación general, la calidad y las políticas

6.1 Desafíos del sistema escolar chileno en el bicentenario: menos segregación y más democracia, *por Juan Eduardo García-Huidobro*

Problemática

Chile es un país profundamente desigual. Pese a que la riqueza ha aumentado, y aunque ha disminuido significativamente la pobreza durante las últimas dos décadas, se mantiene un nivel de desigualdad que es de los mayores de América Latina que, a su vez, es el continente más desigual.

Los chilenos consideran injusta esta situación, los políticos de todos los partidos la denuncian; sin embargo, Chile no afronta su desigualdad. Posee una carga tributaria más baja que la gran mayoría de los países de igual ingreso per cápita, y tampoco ha sido capaz de avanzar políticas igualitarias en el campo de la educación, pese a un consenso aparentemente amplio acerca de la capacidad de la educación para promover un país más integrado e igualitario.

En este contexto, esta presentación propone que para encauzar el mejoramiento de la educación chilena por un camino conducente a la igualdad, lo que supone obviamente una educación más igualitaria y menos segregada, se requiere concordar un «horizonte normativo» de la educación chilena que valore esa

educación igualitaria e integrada. Por «horizonte normativo» se entiende la referencia necesaria de toda educación a una perspectiva de sentido, que, por una parte, le ofrece un referente utópico que permite tensar la lectura de la realidad presente con la perspectiva de un mejor futuro, y, por otra parte, apela a una energía moral compartida que enriquece la acción individual en la perspectiva de la construcción solidaria de un bien común.

Para avanzar en la temática se recurrirá a la historia de las ideas en educación y se propondrá que en el desarrollo de la educación chilena han sobresalido dos horizontes normativos que han orientado sus políticas y han servido de fundamento: uno que tiene como base un principio político republicano que cubrió el primer centenario (1810-1910), y un segundo de base económica, que se despliega en diversas manifestaciones durante el siglo xx. Por último, se hará una somera descripción de la situación actual de desigualdad y segregación de la educación chilena y se propondrán, a modo de conclusión, las exigencias de un acuerdo capaz de dar lugar a un nuevo horizonte normativo que sirva de base a políticas más igualitarias.

6.1.1 El discurso educacional republicano

El primer discurso sobre educación es el republicano, que acompaña la formación del Chile

independiente y que, en diversas formulaciones, se extiende durante todo el siglo ^{xix} alcanzando los comienzos del siglo ^{xx}²². Como su nombre indica, la base de esta interpretación es ligar educación y democracia, postulando que el Estado, a través de la educación, es el encargado de formar la virtud cívica de los ciudadanos (Ruiz, 2010:15).

Ya en el Proyecto Constitucional de Egaña (1811) se afirma que:

«Los Gobiernos deben cuidar de la educación e instrucción pública, como una de las primeras condiciones del pacto social. Todos los Estados dejeneran, i perecen a proporción que se descuida la educación.» [Citado en Ruiz, 2010:16].]

Ha habido en Chile diversas tendencias republicanas: unas más conservadoras que apelan muy potentemente a la idea de orden y que privilegiaron la formación de las elites, por ejemplo Andrés Bello e Ignacio Domeyko; otras más democráticas, como las de Domingo Faustino Sarmiento y José Victorino Lastarria, quienes propusieron expandir la ciudadanía suprimiendo los requisitos de ser propietarios para participar de ella, lo que implica ampliar la educación para, en palabras de Sarmiento, «educar al soberano», esto es, educar al pueblo y no solo a las elites.

La referencia constante es la vinculación educación y democracia. Así, Sarmiento expresa:

«La empresa gloriosa de nuestro siglo es la de difundir en toda la masa de habitantes de un país cierto grado de instrucción, para que cada uno pueda abrirse honorablemente acceso a la participación de las ventajas sociales y tomar parte en el gobierno,

de todos y para todos. No hay República sino bajo esta condición. La palabra democracia es una burla, donde el gobierno que en ella se funda, pospone o descuida formar al ciudadano moral e inteligente.» [En un mensaje de 1870.]

En la misma vena, los hermanos Miguel Luis y Gregorio Víctor Amunátegui expresan que la república

«... es el gobierno de todos para todos, todos deben ser instruidos para que todos puedan gobernar [...] es preciso que la instrucción no sea un privilegio de las clases acomodadas sino que se derrame sin restricción alguna por todo el ámbito del territorio.» [1853, La instrucción primaria en Chile.]

Esta tensión entre un republicanismo que postulaba una democracia más censitaria, restringida a los propietarios, y otra posición de una ampliación democrática tuvo un doble correlato en relación a la educación. Por una parte, como se advierte en los textos citados, un énfasis en la educación y formación de las elites *versus* una educación amplia que debía abarcarlos a todos, ya que todos serían electores. Por otra parte, se planteaba y aceptaba largamente la idea de «dos» educaciones, una para la elite y otra restringida para los sectores populares. En palabras de Andrés Bello:

«El círculo de conocimiento que se adquiere en estas escuelas erigidas para las clases menesterosas, no debe tener más extensión que la que le exigen las necesidades de ellas [...] lo demás no solo sería inútil, sino hasta perjudicial, porque [...] se alejaría a la juventud demasiado de los trabajos pro-

22. En el desarrollo que sigue recorro fundamentalmente al libro reciente de Carlos Ruiz (2010), *De la República al mercado*, y al estudio de Loreto Egaña (1995) sobre la educación primaria a fines del siglo ^{xix} y comienzos del ^{xx}.

ductivos.» [Andrés Bello *Educación, El Araucano* 1836²³.]

El discurso anterior con sus diferencias y tensiones cubre el siglo XIX. Pese a la valoración de la educación que se expresa en él, su resultado práctico fue un impulso discreto a más educación. Al terminar el siglo, solo el 9,47% de la población sabía leer y escribir, y la cobertura de educación primaria era de alrededor el 20%, con más de 540.000 niños en edad escolar marginados del sistema (Datos censo de 1895, citados por Soto, 2000).

El Centenario encuentra a la educación chilena sumida en el debate de la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria²⁴. Fue un debate prolongado: entre la primera ley presentada en 1900 y la ley aprobada en 1920 hubo alrededor de 10 proyectos y 20 años de discusión.

El concepto de «obligatoriedad» traía de la mano la discusión sobre la preeminencia de la familia o el Estado en la educación. Para el pensamiento católico conservador, la proyectada educación obligatoria ponía al Estado por encima de la familia, única entidad que podía imponer deberes a la prole. Para el pensamiento laico y progresista, la educación obligatoria era una consecuencia normal de la democracia y era necesaria para el aumento de la productividad. Se discutía también sobre los eventuales males que se podrían seguir de la educación obligatoria. Males sociales, ya que si todos se educaban, nadie querría trabajar en los oficios más humildes. Males ideológicos, enseguida, ya que al aceptar la «obligatoriedad» se le estaba concediendo al Esta-

do la posibilidad de «educar», lo que era debilitar la educación religiosa, única capaz de preservar la honestidad y las buenas costumbres.

Así, la *Revista católica* (1902) planteaba que:

«Hacer que el niño concurra a la escuela porque la sociedad cree que va a sacar provecho de ella, es sustituir el derecho del padre de familia por el derecho de la sociedad, es hacer del hijo de familia [...] un esclavo de la sociedad. [...] Es entrar en el terreno del socialismo, que no reconoce límites.»

El senador conservador Blanco, el mismo año, señalaba que:

«Tras esa ley que sus sostenedores llaman de libertad, veo yo la persecución; tras la instrucción obligatoria diviso la enseñanza laica; i con la enseñanza laica veo al pueblo sin religión i sin freno i esta perspectiva es lo que me aterra.»

En el bando contrario, el senador Mac-Iver (1903) hace presentes los argumentos republicanos:

«I más estrechamente se relaciona la instrucción con el interés político [...], cuando el estado se halla constituido sobre la base de la igualdad i de la participación de todos [...] No se comprende una organización constitucional de esta clase [...] sin un pueblo educado. Una república democrática i representativa cuyos ciudadanos viven en

23. Los textos de Sarmiento, hermanos Amunátegui y Bello se citan a partir de Ruiz (2010), quien también cita un texto de Ignacio Domeyko particularmente explícito en el privilegio de la educación de las clases dirigentes:

«Habiendo en Chile, como en todas las naciones del mundo dos clases... que son:

1° La clase pobre que vive del trabajo mecánico de sus manos i a la cual ni el tiempo, ni el retiro en que vive, ni sus hábitos, costumbres i ocupaciones permiten tomar parte efectiva en los negocios públicos, aunque la Constitución les diese facultad para esto.

2° La clase que desde la infancia se destina para formar el Cuerpo Gubernativo de la República i que por eso influye directamente en todo lo que puede suceder de bueno y de malo a la Nación.

La instrucción pública debe también dividirse en dos ramos que son: Instrucción primaria para la primera; Instrucción superior para la segunda clase». [citado en p. 23.]

24. Sobre el tema puede verse García-Huidobro, J.E. (2007).

la ignorancia, es sencillamente una ficción i un peligro.»²⁵

En el contexto de esta discusión se retoma el aspecto «institucional». La dualidad de la educación: una para las clases dirigentes y otra para las subalternas habían dado lugar a un sistema educacional para los sectores acomodados, que comenzaban en las preparatorias, seguían en el liceo, para culminar en la universidad, que era la encargada de regir todo este subsistema. El punto de conflicto era si, al crearse la educación primaria obligatoria para todos, iba a persistir incólume el sistema anterior, o si se suprimirían las preparatorias y se crearía una sola educación primaria, la misma para todos. Unos argumentaban que tener dos canales de educación (uno abierto a todos y otro solo para la clase más acomodada) era a todas luces antidemocrático. En contraposición, para otros transformar las preparatorias en educación primaria era rebajar su calidad, y proponían que se suprimieran más adelante, cuando la nueva educación primaria fuese de tan buena calidad como lo era la educación de las elites.

En la solución de esta tensión primó el pragmatismo. Una posición muy decidora es la que exhibe Darío Salas en *El problema nacional* (1917). Salas acusa a la ley de 1860 de haber sido

«Un primer paso decisivo en el sentido de desintegrar el sistema único, desligando a la instrucción primaria de la enseñanza secundaria general.»

Y alerta sobre la situación que le es contemporánea:

«Hoy, el liceo tiene escuelas preparatorias propias i mira solo hacia la universidad; la

escuela primaria no mira hacia el liceo ni hacia ninguna otra institución, i cada una de las ramas nuevas pretende formar sistema aparte.»

Sin embargo, pese a la claridad de su diagnóstico gana el realismo político. En efecto, el texto continúa resignadamente:

«Será difícil ya volver atrás [...] i mientras el país no haya pasado mediante una más amplia difusión de la cultura precisamente esta tormentosa etapa doctrinaria, en que la educación es considerada arma religiosa o política, será mejor dejar tranquilo este problema de la dirección única»²⁶.

Resultado: por fin, la ley se aprobó. Con ella ganó carta de ciudadanía el universalismo republicano, que fue el horizonte normativo de la educación chilena hasta la primera mitad del siglo xx. La sociedad chilena logró consensuar la ampliación de la educación a todos como un bien, pero manteniendo una educación claramente desintegrada y dividida según clases sociales.

6.1.2 El primado de la perspectiva económica en los discursos sobre educación

Si el discurso anterior ubicaba la educación como parte de un proyecto político (crear el Estado y fundar la República, en el siglo xx, de forma progresiva, el horizonte normativo de la educación se traslada a la economía.

Como lo muestra bien Ruiz (2010), los primeros en producir este cambio de eje fueron los autores nacionalistas: Galdames y, sobre todo, Encina (1912). En ellos, la «república» entendida como finalidad política abandona la educación y emerge con fuerza una finali-

25. Cito estos textos desde el trabajo de Egaña.

26. En la p. 120 de *El Problema Nacional*, citado por Ruiz (2010: 80).

dad económica. Ruiz, refiriéndose a Galdames, da cuenta de este cambio que se produce a través de la transformación de uno

«... de los conceptos básicos de la tradición republicana, el concepto de patria y de patriotismo. Para la tradición republicana [...] el concepto de patriotismo (conlleva) la identificación de un individuo con las leyes y el interés general de su comunidad y es, por lo tanto, un concepto de orientación en cierto sentido universal [...]. Para Galdames patriotismo es sinónimo de un nacionalismo de tipo local, alimentado por todo tipo de desconfianzas frente a las comunidades políticas vecinas, centrado en el instinto de conservación y en un modelo darwinista de las relaciones internacionales, cuya esencia es una lucha económica permanente. Es fácil entender que desde esta perspectiva, la contribución de la educación a la formación de ciudadanos quede completamente postergada, en función de un privilegio en la formación de productores para el engrandecimiento económico de la nación.» [2010:67.]

Esta ligazón estrecha y prioritaria entre educación y productividad económica no abandona más a la educación chilena. El foco orientador de la educación deja de ser político y pasa a ser su aporte al desarrollo económico.

En los años sesenta, en América Latina (y Chile no es la excepción) se impone el desarrollismo, que descansa en la teoría de la modernización, la cual pregonaba la necesidad de pasar de la sociedad tradicional a la industrial. En este nuevo contexto se produce una subordinación de la educación al crecimiento económico: lo urgente es el desarrollo económico, el resto puede esperar. En las visiones «republicanas», cuando se está discutiendo de educación se está discutiendo de política, esto es, del tipo de sociedad que se piensa y

se quiere. Las visiones de educación se ligan a la construcción de la sociedad. Posteriormente, desde «el desarrollismo» han sido hegemónicas concepciones instrumentales de la educación: la sociedad se ha naturalizado, está definida, es un dato que requiere insumos, entre ellos la educación.

Un momento fundamental de la aplicación del pensamiento desarrollista a la educación fue la Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social en América Latina, organizada por CEPAL, Unesco, OIT, OEA y FAO, en marzo de 1962. En el discurso inaugural, Raúl Prebisch pone en claro la óptica prioritaria:

«Hay formas de educación –las de adiestramiento técnico– que van a contribuir directamente al aumento de la producción, y hay otras que solo podrán abordarse plenamente cuando el crecimiento del ingreso por habitante permita disponer de los recursos necesarios para hacerlo.. [Citado por Ruiz, 2010: 86]

La teoría del capital humano, que destaca el valor económico de los conocimientos, sobre todo técnicos, que poseen los trabajadores, es central en esta óptica.

La mirada económica a la educación no nos abandonará jamás. Y se exacerba durante el Gobierno militar. Es clásico el texto de la Directiva presidencial de Pinochet, que el 5 de marzo de 1979 le anuncia al país que, en adelante, el Estado

«... centrará el énfasis en la educación básica y, a cualquier costo, cumplirá su deber histórico y legal de que todos los chilenos, no solo tengan acceso a ella, sino que efectivamente la adquieran y así queden capacitados para ser buenos trabajadores, buenos ciudadanos y buenos patriotas.»

Hasta aquí la gratuidad, la educación restante hay que poder pagarla:

«... alcanzar la educación media, y en especial, la superior, constituye una situación de excepción para la juventud, y quienes disfruten de ella deben ganarla con esfuerzo [...] y además debe pagarse o devolverse a la comunidad nacional por quien pueda hacerlo ahora o en el futuro [...]»

En la práctica, la Directiva no llegó nunca a aplicarse en su radicalidad y se siguió manteniendo en enseñanza media una oferta gratuita. Sin embargo, la Reforma de los ochenta, que sumó la educación al resto de las «modernizaciones» neoliberales, incorporó el pago a la demanda mediante el sistema de subvenciones y generó una competencia mercantil en educación con la idea de que esto iba a eliminar a los malos proveedores y beneficiar a aquellos que lo hicieran bien. Además municipalizó la educación pública y estableció que los centros municipales debían competir en «igualdad de trato» con los privados.

La política o reforma educacional chilena de los noventa trae nuevos aires: de una parte, se toma en serio la «prioridad» de la educación y se enfatiza esta ella debe ser de «calidad para todos»²⁷. Detrás de esta afirmación hay un hecho: desde la reforma de Frei Montalva (1965), la educación básica de ocho años, creada entonces, ha logrado universalizarse, pero las metas de calidad están lejos. Se populariza el diagnóstico que sigue siendo certero: «Todos están en la escuela, pero no todos aprenden en la escuela».

Esta priorización se produce en un mundo que ha cambiado. El amplio desarrollo de las nuevas tecnologías de la información acompaña y potencia un gran desarrollo del conocimiento, y surge a nivel planetario una gran valorización de la educación, la cual vista desde las personas responde a una necesidad impos-

tergable²⁸ y es más valorada que antes desde la sociedad (y la economía), ya que se arguye que el conocimiento es —en esta nueva época— la verdadera riqueza de las naciones. Esta perspectiva llegó a ser el discurso prevalente y fue bien expresada por la CEPAL en su texto «Educación y conocimiento, eje de la transformación productiva con equidad» (1992), que plantea el doble efecto de la educación: aumenta la productividad de las economías y, como lo hace invirtiendo en las personas, tiene un efecto de redistribución de la riqueza.

En relación a las características de las políticas, la Concertación intenta una política de consensos y términos medios. Cambia el discurso, cambia radicalmente el nivel de inversión en la educación (el que en el 2008 había más que quintuplicado lo invertido en 1990) y se propicia un Estado activo y de fomento de la educación que debería reemplazar la visión del Estado subsidiario de las políticas de los ochenta. Sin embargo, no se echa atrás en ninguna de las medidas. Sigue intacta la municipalización, lo que provoca que hacia el fin de los Gobiernos de la Concertación la educación pública municipal pasa a ser menor que la privada (en 1990, el 58,4% de la matrícula escolar era municipal, y en el 2008 había bajado al 48,0%).

En suma, mejores propósitos, mas insertos en una mirada de la educación donde se incorpora la búsqueda de la equidad, pero en la que sigue prevaleciendo la racionalidad económica mercantil, que borra con el codo lo que se escribe con la mano.

6.1.3 Desigualdad y segregación de la educación chilena actual

Es importante comenzar por reconocer que ha habido un aumento sustancial de oportu-

27. De hecho, el lema de las sucesivas políticas de los Gobiernos de la Concertación (1990-2010) fue «una educación de calidad para todos», y los conceptos centrales de las políticas fueron «equidad» y «calidad».

28. La Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (1990) habla de satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de las personas.

nidades educativas en Chile. El promedio de años de escolaridad pasó, entre el 1990 y el año 2009, de 9 a 10,4 años, llegando en la población más joven (18 a 24 años) a 12,3. Entre los más pobres (primer decil de ingreso autónomo), el porcentaje de población de 20 a 24 años con enseñanza media completa pasó de 26,6% en 1990, a 60,7, en 2009. La tasa de asistencia bruta a educación superior de los y las jóvenes más pobres (primer decil) subió de un 4,1%, en 1990, a un 19,1, en 2009²⁹.

Enseguida hay que constatar que este progreso se da con fuerte mantención de la desigualdad. Así por ejemplo, la escolaridad de la población rural es sensiblemente más baja: logran solo 7,8 años de escuela, frente a un 10,8 de la población urbana; mientras que el 26,6% de los jóvenes más pobres (primer decil) cursó educación media completa, un 97,5 de los más ricos (decil 10) lo hizo. Algo semejante se observa en la tasa de asistencia a educación superior: si bien el progreso de los más pobres fue importante, la distancia con los más ricos creció (era de 43,8 puntos porcentuales en 1990 y es ahora de 74,2: un 19,1% contra un 93,3%).

En general se ha instalado en el país la idea de un estancamiento de los aprendizajes escolares. Los datos dicen algo más matizado: en el SIMCE de cuarto básico, los resultados del 2008 muestran un avance significativo en lenguaje; en 2009 se mantiene este logro y se agrega un avance igualmente significativo en matemáticas y ciencias naturales. En la prueba PISA (Programme for International Student Assessment) realizada por la OCDE cada 3 años, se examina a estudiantes de 15 años en lectura, matemáticas y ciencias naturales, y Chile es el país que más sube en la prueba de lenguaje (33 puntos) entre cerca de 60 países participantes. Sin embargo, en los resultados de aprendizaje también es muy fuerte la desigualdad. Mientras el 72% de los estudiantes

más acomodados logra el nivel avanzado de comprensión lectora, solo el 22% de los más pobres lo logra; en el otro extremo solo un 10% de los acomodados está en un nivel «inicial» (el más bajo) de comprensión lectora, frente a la mitad de los más pobres: un 50% (Simce, cuarto básico, 2008).

El aumento de la educación particular subvencionada, y sobre todo del financiamiento compartido, ha hecho que la desigualdad de la educación chilena haya ido a la par con una fuerte separación de los estudiantes en escuelas distintas, según sea su capacidad de pago y sus características familiares. Recientes comparaciones internacionales muestran que Chile es, entre los casi 60 países que rindieron la prueba PISA, el que tiene el mayor índice de segregación social (un 53%), entendido como las mayores diferencias sociales entre escuelas, y uno de los más altos en segregación académica (un 56,3%), entendido como las diferencias de rendimiento entre escuelas. Además, hay países más desiguales que Chile, como Colombia, Brasil, México y Túnez, pero que muestran menos segregación social entre escuelas que Chile (Dupriez, 2010).

Al buscar una explicación de la segregación escolar que afecta a la educación chilena es posible destacar la rápida expansión del financiamiento compartido, a partir de la modificación de su regulación en 1993 (Ley n.º 19.247), como el factor que mejor explica este hecho. Así, en 1993 había 232 escuelas y 142.700 estudiantes en el sistema; y en 2009, el financiamiento compartido había llegado a 2.211 establecimientos y a 1.200.625 estudiantes. Si se le agrega la educación pagada, tenemos que entre 1993 y el presente Chile pasó de tener el 11% de su matrícula en un régimen de pago a tener hoy al 44% de los estudiantes pagando por su educación.

La segregación escolar transforma muy radicalmente la experiencia escolar de los es-

29. Datos de Casen 2009.

tudiantes. La escuela deja de ser el lugar donde los niños y jóvenes se encuentran con otros niños y jóvenes de otros grupos sociales y aprenden a respetarlos como iguales pese a esa diferencia y pasa a ser una extensión de la experiencia familiar. Con ello se mellaba considerablemente la contribución de la educación a la integración social: un sistema educativo segregado limita severamente su capacidad de «enseñar» la igualdad y la democracia. La segregación también restringe las posibilidades de aprendizaje en las escuelas, ya que el mayor condicionamiento social sobre logros educativos no proviene del origen social individual de los estudiantes, sino de la agregación de estudiantes de similar origen social en una misma escuela (Ravela, 2007).

6.1.4 A modo de conclusión: hacia un nuevo horizonte normativo

La movilización estudiantil del 2006, recordada como «Revolución de los Pingüinos», puso el debate y la reflexión sobre la educación chilena en otro pie³⁰. Los jóvenes declaran la educación chilena en crisis y señalan como señal de esta crisis su profunda desigualdad, que requiere refundar el sistema educativo y lograr un nuevo acuerdo que dé sustento a políticas más igualitarias, a una educación mejor y más justa. Así, por ejemplo, uno de los dirigentes declaraba:

«La educación chilena está en crisis. Que esté en crisis significa que la desigualdad que existe en la educación chilena es abismante. [...] Un número muy reducido de estudiantes de colegios municipales ingresa a la Universidad.» [Sanhueza, 2006.]

Como consecuencia de la movilización de los estudiantes secundarios y de la reflexión posterior, los últimos años han sido un tiempo de conversación y debate sobre educación. Algunos trazos de este debate nacional y de las distintas perspectivas que se han expresado pueden verse en el documento final del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (Consejo, 2006). También estas perspectivas han estado presentes en la discusión de la nueva Ley General de Educación (LGE), aprobada en el 2009, y en la ley que propicia un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad, actualmente en el Congreso.

Sin embargo, y pese a que, indudablemente, este debate y el nuevo ordenamiento jurídico de la educación al que está dando lugar tienen aspectos positivos, es posible señalar que no se ha abordado con claridad y profundidad las temáticas ligadas a la desigualdad y a la segregación.

La segregación, en el sistema escolar chileno, es consecuencia «agregada» de tres particularidades de la educación nacional: 1) la elección de escuelas por parte de las familias; 2) la selección de estudiantes por parte de las escuelas, y 3) el financiamiento compartido. Si, para materializar el derecho de los padres a elegir la educación de sus hijos, se quiere mantener un sistema de elección de escuelas por parte de las familias, la política debe propiciar la total gratuidad y la no selección en la educación financiada por fondos públicos. Si se quiere ir más allá, y propender hacia un sistema educativo genuinamente democrático se debería prohibir también la educación pagada.

La LGE no se ocupa del tema: no solo no suprime ni regula el régimen de financiamiento compartido de la educación, sino que es muy débil en lo que prescribe sobre no selección³¹. Tampoco incorpora en la redefinición del rol del Estado su deber de evitar la segre-

30. Sobre las características de esta movilización, que recibió un significativo apoyo ciudadano, véase García-Huidobro (2007a).

31. Se prohíbe, pero con excepciones, la selección en el ingreso hasta sexto básico y se permite de ahí para arriba.

gación escolar o de propiciar la mixtura social en el sistema escolar.

Pese a lo anterior puede plantearse que el debate nacional que se inició en el 2006 no está cerrado y debe continuar, ya que los logros alcanzados son todavía mezquinos, de cara a los anhelos de una mejor sociedad, según una amplia mayoría. Como ya se señaló, hoy está generalizado el diagnóstico acerca de la insostenible desigualdad de la sociedad chilena. Hay asimismo un acuerdo amplio en torno a propiciar una sociedad democrática que, además de apreciar las diferencias, también reconozca y valore la dignidad de todos. La economía abierta y de mercado llegó para quedarse. Todo esto es auspicioso. Lo que falta ahora es que la sociedad chilena analice y discuta con profundidad la educación que necesita para hacer realidad la sociedad que dice querer.

A fin de establecer este interés compartido en un nuevo horizonte normativo para la educación es preciso pensar las características de la educación desde las exigencias de una sociedad que logre concretar los valores que profesamos: el convencimiento de que todos los seres humanos comparten una misma dignidad, lo que exige una efectiva solidaridad social, esto es, obrar con respeto y decencia con los otros. Igualdad de dignidad que funda y exige también una sociedad democrática. Y la democracia, como horizonte normativo de la educación, reclama una educación crecientemente inclusiva; demanda escuelas socialmente integradas donde, para formar ciudadanos, se pueda vivir y practicar la igualdad. Los nuevos ciudadanos a través de la escuela deben poder expandir su mundo doméstico y privado e ingresar en el mundo público, en el mundo de todos. En este sentido, la experiencia escolar es «performativa» en relación a la democracia.

Referencias bibliográficas

Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (1990). *Satisfacción de las necesida-*

des básicas de aprendizaje: Una visión para el decenio de 1990. Documento de referencia, publicado por Unicef, Nueva York, 1990.

Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006). *Informe Final*, Presidencia de la República, Santiago, 252 páginas. (más anexos). En: <http://www.consejoeducacion.cl/articulos/Informefinal.pdf>

Dupriez, Vincent (2010). *Séparer pour réunir? Les modalités de groupement des élèves*. París, IIEP, Unesco.

Egaña, Loreto (2000). *La educación primaria popular en el siglo XIX en Chile. Una práctica de política estatal*, Dibam, Piee, Lom Centro de Investigación Barros Arana. Santiago.

—, *La educación primaria popular en Chile 1890-1920*, PIIE, 1995 (manuscrito).

García-Huidobro, J. E. (2007a). *¿Qué nos dicen las movilizaciones estudiantiles del 2006 de la visión de los estudiantes sobre la educación secundaria?* Ponencia en Seminario sobre Docentes y Estudiantes de Educación Secundaria, organizado por Fundación Santillana. Buenos Aires, mayo 2007. En: <http://biblioteca.uahurtado.cl/cgi-bin/wxis.exe?IsisScript=/ujah/cide/bdos.xis&base=cide&rango=1&mfn=000228>

— (2008). «Desafío de la educación chilena de cara al bicentenario». En: Figueroa, M. y Manuel Vicuña (coord.) (2008). *El Chile del Bicentenario*, Ed. Universidad Diego Portales. Santiago, pp. 95 a 147.

— (2007b). «Informe Final del Consejo Asesor Presidencial. Énfasis y disensos de política educacional». En: Mensaje, enero-febrero, pp. 8-11.

Ravela, Pedro (2007). «Desigualdades sociales y logros educativos». En: SITEAL (2007) *Tendencias sociales y educativas en América Latina*, pp. 108-111. En: <http://www.siteal.iipe-oei.org/informetendencias/informetendencias.asp>

Ruiz, Carlos (2010). *De la República al mercado. Ideas educacionales y política en Chile*. LOM, Santiago, 169 páginas.

Sanhueza, María Jesús (2006). *Entrevista a María Jesús Sanhueza, vocera de la ACES*. En: <http://www.archivochile.com/edu/secund.html>

Silva, Eduardo (2010). «El Bicentenario: un país, varias tradiciones». *Mensaje*, septiembre 2010, pp. 34-39.

Soto Roa, Fredy (2000). *Historia de la educación chilena*, CPEIP, Santiago.

6.2 Formación inicial de docentes: mercados, instituciones y políticas, por Cristián Cox

Introducción

No hay probablemente un tema donde coincidan más la visión experta y el sentido común que el de las capacidades docentes y la calidad de un sistema educativo: este no podrá ser superior, ni la textura de las oportunidades de aprendizaje que ofrece distintas, que las capacidades de sus profesoras y profesores. Esta trivialidad cobró, sin embargo, relevancia mundial cuando Michael Barber—conductor de la reforma educacional del primer Gobierno de Tony Blair— publicó, a través de la mundialmente influyente consultora McKinsey y la revista *The Economist*, un informe acerca de las características distintivas de los diez mejores sistemas escolares del mundo en términos de sus resultados de aprendizaje: estas tenían que ver con cómo seleccionaban, preparaban y apoyaban a sus docentes (Barber, Mourshed, 2007). La temática pasa a tener también en nuestro país otro significado que el de una discusión entre especialistas, desde el momento en que involucra a iniciativas de la sociedad civil con alto impacto mediático, como el Movimiento 2020 y Enseña Chile.

La profesión docente en Chile experimenta una doble transición: una secular, propia de los sistemas educativos de comienzos del siglo xxi, que tienen que responder a las nuevas

y crecientemente complejas demandas de la sociedad del conocimiento y los fenómenos de la globalización (OECD, 2005); otra nacional, propia de las circunstancias de reforma en que se desarrolla el sistema escolar desde mediados de la década de 1990, y sus requerimientos de cambio de las prácticas docentes para el logro de objetivos de aprendizaje más complejos y ambiciosos que en el pasado (Cox, 2007). Ambos órdenes de factores apuntan a las capacidades del profesorado y la institucionalidad especializada en su formación como núcleo estratégico que hay que abordar y resolver en los esfuerzos del país por transformar la calidad y equidad de su sistema escolar.

Sobre la formación de profesores existe en la actualidad una presión contradictoria y creciente. Desde la elite, una denuncia de su precariedad y esfuerzos por encontrar alternativas de mejoramiento; desde las familias de las nuevas cohortes de postulantes a la educación terciaria, una demanda creciente por carreras y matrículas en educación.

Desde el campo político y las universidades de elite se ha plasmado en los últimos años un cuestionamiento consistente y radical de la calidad de la formación de profesores. El campo político, al discutir y aprobar como artículo de la nueva Ley General de Educación (2009) el que cualquier egresado de una carrera de ocho semestres puede enseñar en la educación secundaria (artículo 46 G) declaró implícitamente que la formación de los profesionales de la educación no tenía especificidad distinguible ni evaluable; ni era necesario, para adquirir las competencias del caso, una preparación universitaria especial. Asimismo, es un supuesto de la nueva norma el que profesionales de distintas carreras portan el potencial de mejorar la docencia en los colegios y liceos del país.

Por otro lado, desde las universidades de elite, y específicamente desde las escuelas de ingeniería, tanto de la Universidad de Chile

como de la Pontificia Universidad Católica, han surgido dos movimientos que buscan responder al diagnóstico de la pobreza de la formación de los docentes: el Movimiento 2020, y el proyecto Enseña Chile. El primero es un movimiento de creación de opinión e influencia; el segundo es un proyecto de reclutamiento y preparación para la enseñanza de profesionales altamente seleccionados dispuestos a enseñar en escuelas vulnerables por un período determinado³². Ambos presionan por distintos medios sobre la formación de profesores en el país, coincidiendo en que este es el nudo estratégico no resuelto en la educación chilena.

Frente a este cuadro de crítica y respuestas innovadoras, que contribuye a la atención de los medios sobre el tema y a su prioridad política actual, contrasta la evolución de la demanda por matrículas en carreras de educación y la oferta de instituciones y programas. En efecto, lejos de las condenaciones explícitas o implícitas de la elite política y de otras profesiones, los nuevos grupos que están accediendo a la educación superior tienen otra perspectiva e intereses: consideran las carreras de educación como su avenida preferida de ingreso al mundo de las profesiones, generando una demanda que se ha expandido radicalmente en los últimos diez años. Esta ha encontrado un conjunto de instituciones formadoras capaces de ofrecer centenares de carreras en educación, de bajo costo, y que operan en un contexto institucional en el que no hay prácticamente barreras de entrada y donde la acreditación establecida recientemente no es de mayores consecuencias en los casos (pocos) de no lograrse.

Hace casi tres décadas, un sociólogo de la educación superior, Burton Clark, postuló que los sistemas de educación terciaria pro-

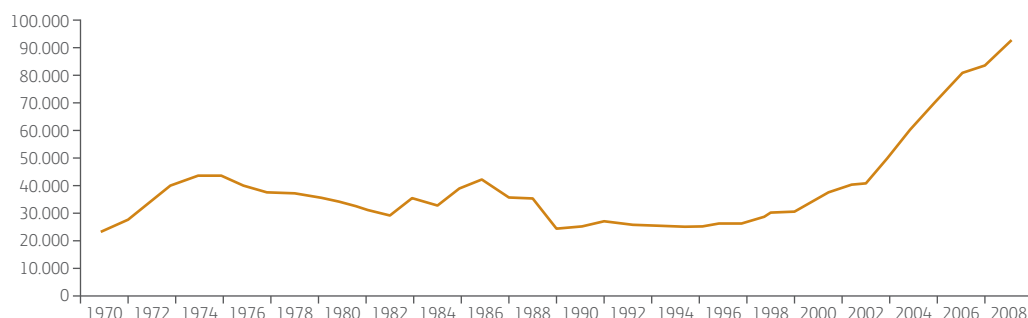
ducían su integración, a través del «estado, mercado y oligarquía», es decir, se regulaban y variaban de acuerdo con tres tipos de fuerzas y sus lógicas fundamentales: regulación estatal o pública, regulación por el mercado, y regulación por el sistema profesional o académico (Clark, 1983). El esfuerzo descriptivo que sigue intenta caracterizar las fuerzas de nivel macro que están modelando las respuestas de la institucionalidad de formación de profesores a la doble transición de la profesión docente. Tales fuerzas son hoy en día, principalmente, las del mercado y las de las políticas públicas. El trabajo caracterizará, en primer término, las dinámicas de movilidad social y de respuestas de mercado por parte de las instituciones de la educación terciaria, que han determinado que en poco más de una década el sector haya triplicado su matrícula y su oferta de carreras, sin relación con los requerimientos del sistema escolar al que sirve. Luego se abordará el accionar del Estado a través de las políticas públicas referidas a la formación inicial de profesores, describiendo la evolución de las ideas y propuestas articuladas por sucesivas comisiones plurales convocadas por el Gobierno, como las sucesivas políticas de este. En la sección de cierre se abordarán los dilemas de la política y las instituciones formadoras en la fase presente del desarrollo del sector.

6.2.1 Movilidad social y mercado: expansión radical de matrículas y programas

Como se muestra en el gráfico siguiente, durante las tres décadas que van de 1970 al año 2000, la matrícula total de las carreras de educación osciló entre 20.000 y 40.000 alumnos; pero, a todo lo largo de la década de

32. Sobre el Movimiento 2020, véase el sitio www.educacion2020.cl. Sobre Enseña Chile, versión nacional del programa estadounidense Teach for America, véase el sitio www.ensenachile.cl

Gráfico 6.1 Evolución de la matrícula de carreras de educación



Fuente: Estudio CEPPE, 2010.

Cuadro 6.1 Aumento matrícula carreras de educación 1996-2008, por tipos de instituciones y comparación con evolución de la matrícula escolar

Años	Universidades tradicionales	Universidades privadas	Institutos profesionales	Total Estudiantes Educación	Total Matrícula Escolar (millones)
1996	16.140	5.510	5.144	26.794	3.27
2002	21.490	14.470	5.021	40.981	3.60
2008	38.521	45.201	8.220	91.942	3.57

Fuente: Elaboración CEPPE, 2010, sobre base de datos Consejo Superior de Educación.

los noventa, cuando las cifras de matrícula del sistema escolar no experimentan cambios significativos, las matrículas de las carreras de educación oscilan en torno a los 25.000 alumnos. A partir del año 2000 se aprecia un cambio de tendencia, que experimenta una aceleración aún mayor a partir del 2002, cuando una serie de universidades privadas, creadas durante la década de los noventa, obtiene su autonomía del Consejo Superior de Educación y deja de tener restricciones para abrir nuevas carreras en cualquier parte del territorio nacional.

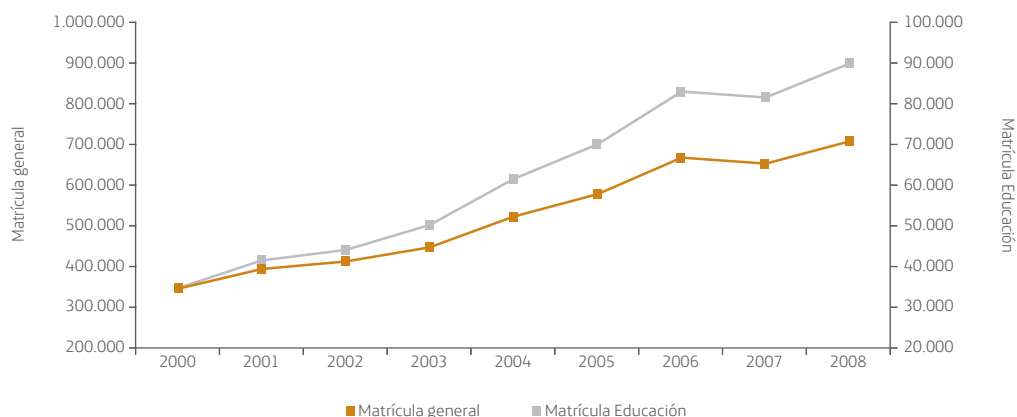
El carácter explosivo del aumento de matrículas en la última década se puede observar con más precisión en el cuadro 6.1, que

permite verificar que entre los años 1996 y 2008, además de triplicarse la matrícula de estudiantes de Pedagogía (de poco menos de 27.000 a prácticamente 92.000 estudiantes), la matrícula total del sistema escolar se mantuvo casi estable, subiendo entre 1996 y el 2002, y luego disminuyendo, por razones demográficas, entre los años 2002 y 2008.

La expansión de las carreras de educación ha sido mayor que el crecimiento general y marcado por la matrícula de la educación superior, como se puede observar comparando las pendientes en el gráfico 6.2.

Entre 2000-2008, la matrícula en carreras de Pedagogía se triplicó, mientras que en el

Gráfico 6.2 Evolución matrícula carreras de educación vs la matrícula total de la educación superior



Fuente: Elaboración CEPPE 2010 INDICES del Consejo Superior de Educación.

Cuadro 6.2 Evolución de la oferta de carreras de educación (parvularia, básica y media) por tipos de institución, 1996-2008

Año	Universidades tradicionales	Universidades privadas	Institutos profesionales	Total
1996	123	42	38	203
2002	131	104	30	265
2008	220	399	79	698

Fuente: Estudio CEPPE, basado en Índices CSE.

resto del sistema de educación superior la matrícula tan solo se duplicó.

Para el período 1996-2008, la evolución de la oferta de programas de educación pasa de un total de 203 carreras a 698, como ilustran las cifras del cuadro 6.2. Si esta oferta se desagrega por tipos de instituciones, se ve que las universidades privadas aumentaron su oferta de carreras por un factor de casi cuatro, mientras que las universidades tradicionales y los institutos profesionales aproximadamente duplicaron su oferta.

Expansión, selectividad y resultados

Las principales estrategias de las instituciones formadoras para expandir, en la forma descrita, la oferta de formación de profesores han sido bajar los requisitos de ingreso y otorgar facilidades de financiamiento a los estudiantes.

Si se clasifican los programas de formación de docentes de Pedagogía básica según su grado de selectividad y según las facilidades de financiamiento ofrecidas a sus estudian-

Cuadro 6.3 Tipificación de las instituciones formadoras de profesores de educación básica de acuerdo a la selectividad y oportunidades de crédito para financiamiento de la carrera

Tipo (*)	N.º de instituciones			N.º de programas			Matrícula total		
	2000	2008	Variación (%)	2000	2008	Variación (%)	2000	2008	Variación (%)
AS-AC	5	6	20,0	7	10	42,9	1.662	2.793	68,1
AS-BC	3	6	100,0	3	6	100,0	208	748	259,6
BS-AC	9	17	88,9	14	97	592,9	1.531	10.201	566,3
BS-BC	13	21	61,5	20	64	220,0	2.471	9.282	275,6
Total	30	50	66,6	44	177	302,2	5.872	23.024	292,1

(*) AS-AC = «alta selectividad-alto crédito»; AS-BC = «alta selectividad-bajo crédito»; BS-AC = «baja selectividad-alto crédito»; BS-BC = «baja selectividad-bajo crédito».

Fuente: Meckes, Bascopé (2010).

tes³³, el cuadro que emerge del conjunto de las instituciones de formación de profesores de este nivel en el país es el 6.3.

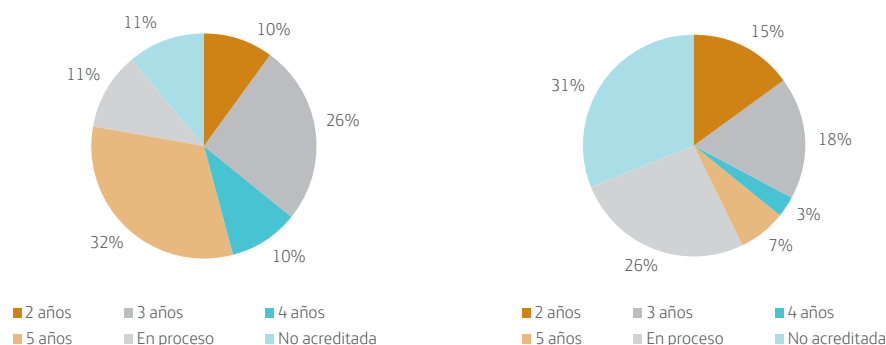
El mayor crecimiento de la matrícula en el período 2000-2008 se verifica en las instituciones de escasa o nula selectividad y de mayores oportunidades de crédito («baja selectividad-alto crédito»): 566,3% de incremento como puede observarse en la última columna del cuadro. Asimismo, es en esta misma categoría de instituciones (fila BS-AC en el cuadro) donde se observa el mayor crecimiento del número de programas (592,9%). Un análisis del número de alumnos por programa y su distribución territorial (Meckes, Bascopé, 2010) evidencia la estrategia de este tipo de instituciones de formación de profesores para elevar su matrícula: apertura de programas de for-

mación de profesores escaso en cada punto del país donde haya una demanda (aunque sea menor) por este tipo de oportunidad de acceso a la educación superior.

Características de las instituciones que titulan a la mayoría de los futuros profesores de educación básica

Las universidades en las cuales se titulan el 80% de los nuevos profesores de educación básica (programas de escasa o nula selectividad) poseen una serie de características que las distinguen en cuanto a antigüedad y acreditación. Vale decir además de no demandar un nivel mínimo de requisitos a sus estudiantes, exhiben otras características relacionadas con la trayectoria de las carreras y la calidad de sus programas. En efecto, el 90% de

33. Se clasificaron los programas de formación de docentes de básica de cada institución considerando el promedio de ingreso PSU de los años 2005, 2007 y 2008 y, luego, ponderando este puntaje por el número de matriculados de cada programa para obtener así un indicador de selectividad por institución. Se consideraron selectivas las instituciones que para al menos uno de los tres años habían obtenido un promedio igual o superior a 550 puntos, teniendo en cuenta que esto implica que sus estudiantes en promedio provienen del 30% superior de aquellos que realizaron la PSU. Las instituciones también fueron clasificadas según las oportunidades de financiamiento ofrecidas a sus estudiantes; esta clasificación se realizó considerando las posibilidades de acceder a distintos tipos de crédito y descuentos por pertenecer a una institución en concreto (Meckes, Bascopé, 2010).

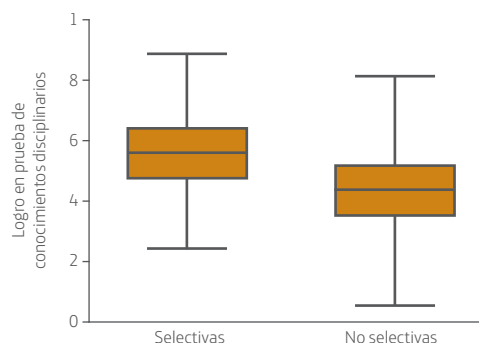
Gráfico 6.3 Acreditación al año 2010 instituciones selectivas y no selectivas


Fuente: Meckes, Bascope, CEPPE, 2010.

las carreras de instituciones no selectivas están acreditadas por 3 o menos años, y el 57% se encuentran en proceso o simplemente no acreditadas. En cambio, el 42% de las carreras de instituciones selectivas están acreditadas por 4 o más años, como se observa en el gráfico 6.3.

Adicionalmente, las carreras de instituciones selectivas tienen en promedio más años de funcionamiento, lo que está relacionado con su trayectoria y tradición. En promedio, las carreras de universidades selectivas presentan 17 años de funcionamiento y las no selectivas, 8, lo cual es coherente con que la expansión de la matrícula a partir del 2002 se ha dado principalmente a través de la creación de nuevos programas en instituciones no selectivas. Lo más relevante, sin embargo, es cómo se diferencian este tipo de instituciones en los resultados de sus egresados, como ilustra el gráfico 6.4.

En promedio, los alumnos egresados de instituciones selectivas obtienen mayores puntajes en las pruebas de conocimientos disciplinarios (de las asignaturas que deberán enseñar) que los que provienen de instituciones no selectivas, en las cuales se titula a la mayoría de los futuros profesores de educación básica. Si bien el conocimiento de las dis-

Gráfico 6.4 Distribución de los puntajes en la prueba INICIA de los egresados el 2008 por tipo de institución


ciplinas que se han de enseñar no es garantía de efectividad en el aula, sí se puede afirmar que es condición necesaria para ello.

En suma, el crecimiento de los programas, los titulados y la matrícula ha sido mayor en instituciones de menor nivel de selectividad y con un gran número de carreras no acreditadas, o con pocos años de acreditación, y con más bajos resultados evaluados a través de las pruebas INICIA.

Todo lo cual es transparente en su fundamento de movilidad social y educativa de

nuevos grupos que acceden a la educación terciaria: las carreras de educación ofrecen una puerta de entrada cada vez más ancha y sin «barreras» en términos de habilidades mínimas exigidas, como lo atestiguan los datos de crecimiento de las instituciones no selectivas. La elección de educación como vía de ingreso en la educación superior por parte de los nuevos egresados (principalmente egresadas) de la educación media provenientes de los dos quintiles de menores ingresos, por lo demás, una ruta clásica de acceso de estos grupos al mundo de las profesiones, como lo demuestra, para el caso de Chile, la historia de las escuelas normales (Nuñez, 2010) o, y desde una perspectiva sociológica general, lo explica el impacto del *habitus* de jóvenes de distinto capital cultural sobre expectativas y elecciones en el momento de elegir carreras (Bourdieu, Passeron, 1964; Bourdieu, 1979)³⁴. Económicamente, las ventajas de estudiar, incluso las carreras menos selectivas de la educación superior, comparadas con la alternativa de permanecer como egresado de la educación media, son claras (Meller, 2010).

El conjunto de la evolución señalada tiene signos de marcada contradicción con los requerimientos del sistema escolar y su demanda de más robustas capacidades en la profesión que lo sostiene. La explosión de los números y la bajada de los requisitos de ingreso a los estudios de docencia van en dirección opuesta a la presión de la sociedad por aprendizajes en las mayorías de mejor nivel y mayor complejidad, y, por lo tanto, un sistema escolar renovado que sea capaz de producir tales resultados. Esta contradicción está en la base de los intentos de respuesta por parte de la política en los últimos 15 años.

6.2.2 Política: evolución de las ideas públicas y de las acciones gubernamentales sobre formación inicial de profesores

Las políticas gubernamentales tras la transición a la democracia intervienen desde muy temprano en el ámbito de la formación inicial de profesores, invitando en 1996 a las principales instituciones formadoras a formar parte de un proyecto de fortalecimiento de su quehacer. Desde la perspectiva que ofrecen los casi tres lustros transcurridos resulta evidente un patrón evolutivo en las diversas instancias públicas de elaboración de diagnósticos y deliberación acerca de propuestas de cambio del sector, como, aún con mayor claridad, en las sucesivas políticas. Tal patrón exhibe un doble movimiento: *de los márgenes al centro de la discusión de políticas educativas, y de incentivos a regulaciones como instrumento privilegiado por las políticas*.

En lo que sigue se abordará primero la evolución de los diagnósticos y las ideas de cambio del sector, para dar cuenta luego de las políticas.

Evolución de diagnósticos e ideas de cambio acerca de la institucionalidad de formación de profesores

OCDE, 2004

En 2004, la OCDE, en su informe sobre la educación chilena y las políticas de los noventa, diagnosticó que el país no estaba preparando a sus docentes como para enseñar el nuevo currículum, y que este era un problema estratégico que había que resolver. El núcleo del problema fue definido en térmi-

34. Los datos de la Encuesta Longitudinal Docente de la Facultad de Economía de la Universidad de Chile (2005) muestran que la gran mayoría de los profesores chilenos proviene de familias cuya madre posee educación primaria (41%) o educación secundaria (46%). Menos del 10% de los profesores proviene de familias en las cuales la madre tiene educación terciaria completa. Citado en De los Ríos, Valenzuela et. al (2009).

nos de una *brecha de capacidad*, cargada de implicancias:

«El débil nexo entre las reformas y la formación inicial de profesores ayuda a crear una “brecha de capacidad” mayor en la fuerza docente. Esto pone a la mayoría de los estudiantes del país en clases con profesores que, no por culpa propia, han sido preparados inadecuadamente para enseñar matemáticas, lenguaje, y otras materias, al nivel requerido por el currículo chileno. Los considerables aumentos de sueldo a los profesores en los años 1990 han empezado a atraer alumnos de rendimiento mucho más alto a las facultades de educación. Pero el currículo de formación de profesores en las universidades no parece estar avanzando al mismo ritmo para proveer una preparación más fuerte en materias específicas o vincular los cursos de pedagogía al nuevo currículo». [OCDE, 2004: 291.]

El diagnóstico de la OCDE destapó una desconexión institucional —entre políticas de reforma del sistema escolar y la formación de su base profesional— que tenía efectos curriculares, el más importante de los cuales sería el déficit de formación en conocimientos disciplinarios del profesorado del nivel básico.

Comisión sobre Formación Inicial de Docentes, 2005

En junio del 2005, el Ministerio de Educación convocó a una Comisión sobre Formación Inicial de Docentes para que propusiera las bases de una política nacional sobre el área. La constitución de la Comisión tiene un fuerte componente «intra-campo de la formación

inicial de profesores»³⁵. En su informe final concuerda con el diagnóstico OCDE sobre las debilidades de la formación disciplinaria en la formación de profesores de educación básica, así como con el déficit de vinculaciones con el sistema escolar; valora dos contribuciones del programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial Docente (FFID) —el establecimiento de la práctica progresiva y la definición de estándares para la formación inicial de docentes— y propone un conjunto de medidas políticas entre las que destacan:

- Formación especializada disciplinaria en el segundo ciclo de la educación básica y una posible especialización para el primer ciclo básico («para el caso de las carreras de Pedagogía básica es altamente recomendable la formación con menciones disciplinarias y didácticas para un determinado sector o subsector del currículo» [Comisión 2005, p. 69]).
- Estrechar vínculos y establecer redes entre universidades y escuelas, para la mejora de las prácticas en el proceso formativo inicial, como el fortalecimiento de la relevancia de la formación continua.
- Apoyo a las iniciativas en curso en las políticas tendientes a asegurar los procesos de autoevaluación de las instituciones; un sistema nacional de acreditación obligatoria de carreras de pedagogía; y la utilización de los «Estándares para la Formación Inicial Docente y el Marco de la Buena Enseñanza», como referentes para orientar el currículum de formación.

35. Constituyeron la Comisión tres rectores de universidades (UMCE, Universidad Católica de Temuco y Universidad Cardenal Silva Henríquez), varios decanos de educación, el director del CPEIP y representantes del Colegio de Profesores y del Ministro de Educación. El informe de la Comisión fue respaldado en sus conclusiones por el compromiso de 46 autoridades educacionales, en el marco del «Encuentro Nacional: Propuestas de Políticas para la Formación Docente en Chile», realizado el 6 y 7 de octubre del 2005 en la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación (Mineduc, 2005).

Sobre el crítico tema de la aceptación o no de un mecanismo nacional de habilitación o certificación de los egresados, la Comisión declara en forma elocuentemente tímida que es necesario:

«Abrir una discusión sobre la posibilidad de crear un mecanismo de habilitación o certificación de las competencias de los nuevos docentes como requisito para su contratación en el sistema escolar subvencionado».
[Comisión 2005, p. 79.]

La Comisión considera la habilitación como un mecanismo especialmente adecuado para evaluar a los egresados de *programas especiales* de formación de profesores (es decir, de pocas horas presenciales y sin mayores requisitos de ingreso), los cuales recomienda terminar³⁶.

Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, 2006

Una tercera instancia de diagnóstico, deliberación y propuesta sobre la formación inicial de docentes se lleva a cabo entre junio y diciembre del 2006, en el marco del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, convocado con ocasión de las protestas del estudiantado secundario. En su informe final, el Consejo hace un diagnóstico acabado del sector y propone tres ejes de medidas, que especifica en grado alto, y sobre los

cuales no logra el acuerdo de todos sus miembros³⁷:

- Una institucionalidad reguladora que contribuya a conectar de manera coherente y efectiva la institucionalidad formadora de profesores con los requerimientos docentes del sistema escolar. Y que debe formular políticas orientadoras, autorizar la apertura de nuevas carreras de pedagogía, acreditarlas y establecer los requisitos de entrada al ejercicio de la profesión docente (habilitación) y determinar los apoyos necesarios al comienzo de tal ejercicio (inducción).
- Un sistema de exámenes de habilitación para el título profesional y el ejercicio de la docencia.
- Reorganizar la formación inicial de los profesores de básica especializando su currículum, preparando a profesores especialistas para los primeros seis grados, ofreciendo formación en tres o cuatro áreas hasta 4° grado, y en un máximo de dos en los grados 5° y 6°. Establecer programas de formación de profesores con especialización disciplinaria en un máximo de dos menciones, desde el grado 7° al 12°; y formar profesores especialistas en toda la secuencia escolar para las áreas curriculares de inglés, educación física, artes musicales y artes plásticas.

36. El único estudio que existe sobre la realidad de estos programas, encargado por el Ministerio de Educación a la Universidad Alberto Hurtado (Rufinelli y Sepúlveda, 2005), analizó, en el 2005, 21 programas que sumaban una matrícula de 16.000 alumnos. Cifra subestimada en proporción importante, aclara el estudio, porque los datos de los tres programas de mayor matrícula no fueron aportados por las instituciones. Los programas especiales se caracterizan por: contar con requisitos de ingreso mínimos, que no incluyen rendición de la PSU, ni tampoco experiencia en educación escolar previa –que los programas de regularización para personal del sector, tenían como principio exigir–. Los programas a distancia tienen más cobertura que los semipresenciales. Su costo es el 50% del costo promedio de una carrera de pedagogía cursada de manera tradicional; las horas lectivas totales son muy inferiores a la carga horaria de un programa impartido de manera presencial; y los requisitos de egreso y titulación son bajos: no se llevan a cabo prácticas profesionales, ni tampoco trabajo de titulación.

37. El Consejo Asesor Presidencial lo conformaron 82 integrantes, de todo el espectro político y de una gran pluralidad en términos institucionales: rectores universitarios, parlamentarios, un obispo de la Iglesia católica, dirigentes del Colegio de Profesores, expertos, dirigentes estudiantiles universitarios y secundarios, dirigentes de organizaciones de padres y representantes de pueblos originarios (Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación, 2006).

El Consejo llegó a un acuerdo sobre la última medida; también –con el voto contrario de uno de sus miembros– sobre la primera; y no obtuvo acuerdo sobre los exámenes de habilitación. Queremos referir los argumentos de ambas posiciones, por seguir vigentes en el debate actual de políticas.

Los argumentos a favor del examen de habilitación del Informe del Consejo Asesor Presidencial del 2006 plantean que:

«Los exámenes de habilitación contribuirían decisivamente a asegurar:

i. cambios efectivos en las instituciones de formación docente, para adecuarse a los estándares que establecerían los exámenes, sin dejar de valorar el saber pedagógico como núcleo esencial de la formación de profesores.

ii. cierre de programas especiales y regulares que no califiquen a sus alumnos para los exámenes nacionales del caso.

iii. vinculación estrecha de la formación inicial con los requerimientos del sistema escolar (currículum y docencia), porque este sería un criterio de construcción de los exámenes.

iv. clara y visible rendición de cuenta pública acerca de su función formadora por las universidades». [Consejo Asesor Presidencial, 2006, p. 201.]

Para los contrarios a la medida, un examen de habilitación:

«Tiene el riesgo de reducir la formación del profesor y su desarrollo profesional al control del cumplimiento de todo tipo de estándares, poniendo en jaque una formación más integral. Por otra parte ya existen

distintos mecanismos que deben articularse, varios de los cuales son propuestas del Consejo, como la prueba de selección para entrar a la carrera de pedagogía, la Ley de Acreditación Obligatoria de las carreras de pedagogía, la institucionalidad reguladora para la formación inicial docente, la inducción de docentes, el sistema de evaluación del desempeño docente y la Carrera Profesional: 20»³⁸. [Consejo Asesor, 2006: 201.]

En suma, el Consejo Asesor Presidencial, en propuestas que no logran acuerdo unánime, propone regulaciones sobre la apertura de nuevas carreras, exámenes de habilitación y especialización disciplinaria de la formación de los profesores para el nivel de la educación básica. Como se verá más adelante, nada de esto fue parte de la Ley General de Educación, que se elaboró y aprobó durante los años 2008 y 2009.

Panel experto 2010

El Gobierno del presidente Piñera convocó en mayo del 2010 a un panel de expertos y exautoridades gubernamentales en educación con la misión específica de elaborar un diagnóstico y propuestas sobre una carrera docente, así como sobre la educación municipal.³⁹ En su primer informe, esta tercera instancia pública, en cinco años de deliberación y acuerdo sobre cambios en la formación de profesores, explicita un conjunto de propuestas sobre formación inicial de docentes, que condensan los consensos alcanzados en el campo educativo sobre la materia. Las propuestas definen lo que equivale al marco regulatorio para la formación de profesores demandado por la mayoría del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación del 2006, con ins-

38. Una consejera está de acuerdo con el concepto de examen de habilitación, pero plantea que este no debe ser nacional, ni menos estatal: deben existir varias opciones de exámenes y cada empleador de profesores decidir qué examen exigir para contratar a sus profesores. (Consejo Asesor, 2006: p. 202).

39. El panel convocado por el ministro de Educación Joaquín Lavín en mayo del 2010 lo conforma un conjunto políticamente plural de expertos y autoridades de educación: José Joaquín Brunner, Sergio Molina, José Pablo Arellano, Mariana Aylwin, Pilar Romaguera, Jaime Pávez, Pablo Zalaquett, Pedro Pablo Rosso, Patricia Matte, Julia Alvarado, Andrea Krebs y Harald Beyer, que preside el panel.

trumentos de carácter nacional de «altas consecuencias». Formulación que completa el ciclo aludido (de cinco años) de elaboración de una visión políticamente transversal, sobre los principales desafíos y respuestas de políticas requeridas en este ámbito.

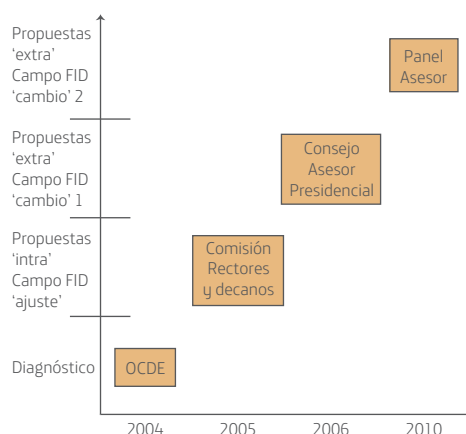
Se proponen, entre otras, las siguientes medidas sobre formación inicial de docentes:

- Altas consecuencias para el programa de estudios que obtenga menos de cuatro años de acreditación: no tendrá financiamiento del Estado. La segunda vez que un programa no obtenga su acreditación, la carrera queda impedida de impartirse.
- Obligatoriedad de aprobar un examen de habilitación para poder enseñar en la educación subvencionada por el Estado.
- Las instituciones formadoras deberán hacerse cargo de la nivelación de sus egresados que, tras haber reprobado el examen de habilitación, aspiren a rendirlo por una segunda vez.
- El examen de habilitación deberá estar a cargo de un Consejo que otorgue garantías de imparcialidad y calidad del instrumento a todos los actores relevantes.
- Apoyos para las facultades con cuatro o más años de acreditación, con:
 - Financiamiento para la renovación de las plantas docentes;
 - Recursos destinados a la consolidación de redes de escuelas, liceos y colegios como «campos de práctica profesional». La existencia efectiva de estas redes será requisito para la acreditación de los programas.
 - Fomento de los cambios curriculares que puedan ser necesarios como consecuencia de los estándares obligatorios que el Estado exigirá de los programas de pedagogía⁴⁰.

Patrón de evolución de ideas y propuestas sobre FFID

El siguiente gráfico permite visualizar la progresión que va desde el diagnóstico de la OCDE en el 2004 hasta las propuestas del Panel Experto del 2010.

Gráfico 6.5 Instancias e ideas de cambio sobre institucionalidad FID: progresión de «bajas» a «altas» consecuencias



El eje vertical dimensiona «intensidad» de los cambios propuestos: desde una posición que puede equivaler a «0», correspondiente a «diagnóstico», a propuestas que se ordenan de menor a mayor impacto en términos de consecuencias. El juego con el eje temporal produce la diagonal que ordena las cuatro instancias públicas de diagnóstico y propuesta que se dan entre 2004-2010. El *crescendo* en términos de «consecuencias» de las propuestas es claro: la OCDE diagnostica problemas sin proponer cursos de acción; la Comisión de 2005 es «interna» a la institucionalidad formadora de profesores y explicablemente tímida en sus propuestas, que no pueden calificarse de «cambio» sino «ajuste»; el Consejo Asesor Pre-

40. Panel de expertos para una educación de calidad (2010), Informe final. Propuestas para fortalecer la profesión docente en el sistema escolar chileno. Santiago.

sidencial del 2006, que reúne a actores externos al campo de las instituciones formadoras con internos a estas, propone cambios con consecuencias –la habilitación obligatoria de egresados–; estas se agudizan en las propuestas, cuatro años después y un cambio de gobierno mediante, del Panel Asesor, que agrega a la obligatoriedad de la habilitación, el cierre de carreras que no obtengan su acreditación.

Evolución de las políticas

En la literatura sobre el ciclo que sigue, el proceso de las políticas en contextos democráticos, *agenda*, corresponde a los asuntos a los que el Gobierno y el sistema político le prestan atención seria en un momento dado. Esto se distingue de la *especificación de alternativas*, o diseño y deliberación acerca de cursos posibles de acción y sus fundamentos. El conjunto de los diagnósticos, deliberaciones y propuestas sobre las instituciones y los currículum de la formación de profesores examinados hasta aquí corresponde a discursos expertos de *especificación de alternativas*. El tercer paso en el ciclo de las políticas es la *decisión política* (el Gobierno envía un proyecto de ley o elabora un programa de acción, el Parlamento lo vota). Paso que, siguiendo el ejemplo, supone el traslado del «juego», desde la arena experta a la arena política, de los elaboradores de alternativas a los que deciden (Grindle, Thomas 1991; Kingdon, 2003). Desde esta perspectiva, se describirá a continuación la secuencia de las decisiones del Gobierno sobre las instituciones de formación de profesores desde los noventa hasta el presente, procurando mostrar el patrón de su evolución.

Programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial de Docentes, 1997-2001

Entre 1997 y el 2001, un conjunto de 17 instituciones universitarias formadoras de pro-

fesores (14 universidades del Consejo de Rectores y 3 privadas, que equivalían en ese momento al 78% de la matrícula de las carreras de pedagogía) trabajaron en la implementación de proyectos integrales de reforma definidos por ellas mismas, que ganaron concursando con otras 15 instituciones. Los proyectos fueron elaborados dentro de parámetros y orientaciones amplios definidos por el Ministerio de Educación. Por ejemplo, en sus redefiniciones curriculares debían otorgar un lugar privilegiado a las prácticas de los alumnos; en el ámbito del robustecimiento institucional, los proyectos debían exhibir compromisos y estrategias de vinculación con facultades disciplinarias o centros de investigación, por un lado, así como con el sistema escolar, por otro.

El programa tuvo un financiamiento de 30 millones de dólares y se implementó entre los años 1998 y 2002. En su implementación, los proyectos variaron de acuerdo a las especificidades institucionales de cada caso. Dos resultados destacan de esta estrategia de fortalecimiento de la formación inicial ejecutada en los años noventa. Curricularmente se logró un cambio de posición e importancia de la práctica en el proceso de formación inicial de los profesores: de estar ubicada al final del proceso formativo, a ser parte de este desde el inicio, y de ser un ejercicio formal y pobremente supervisado, a ser un elemento articulador en la formación. Segundo: elaboración conjunta (universidades y Ministerio de Educación) de estándares de egreso para los profesores, considerados por las instituciones en su momento como un instrumento orientador clave para la reforma de sus currículum (Avalos, 2002)⁴¹. Al concluir, sin embargo, su conductora, por parte del Ministerio, evaluó que:

41 El programa además ofreció becas y apoyos a estudiantes de altos puntajes en la PAA, lo que contribuyó efectivamente a atraer mejores estudiantes a educación; mejoró sustancialmente los recursos para el aprendizaje (bibliotecas y las TIC); y un número relevante de académicos salió a realizar doctorados al extranjero (Avalos, 2002).

«[A]unque el cambio producido en los programas de formación docente de las 17 universidades participantes en el Programa FFID es muy grande, en cierta medida se tiene la sensación de haber modificado solo el cascarón y de tener mucho que hacer todavía para mejorar la médula de estos programas.» [Avalos, 2002, p. 168.]

Más tarde, esta visión se complementa con la evidencia de la transformación del sector por la multiplicación de programas y matrículas referida al inicio de este trabajo, que hace concluir que los efectos del programa FFID se han diluido, al crecer las matrículas sin armonía con las capacidades para atenderla, y desaparecer una conducción nacional que apoyaba el desarrollo en las instituciones de las capacidades requeridas:

«... el crecimiento no regulado de nuevos programas de formación docente ofrecido por las universidades privadas, modificó el escenario de logros producidos por el programa FFID. Por una parte, los exprogrmas FFID se han visto presionados por demandas de aumento de matrícula para contribuir a su financiamiento, sin contar necesariamente con la capacidad académica requerida para su expansión. Por otra parte, la falta de una coordinación a nivel nacional como la que existió durante el programa FFID le ha restado al desarrollo académico y profesional de los programas y al monitoreo de sus logros y dificultades.» [Avalos, 2010: 268.]

Mece-Superior, 2004-2007

El siguiente esfuerzo de las políticas –dos años después del fin del FFID, hay que destacar– es a través del programa MECE-SUP, que genera en el 2004 un concurso de proyectos para que las facultades de educación aborden el problema estructural de la falta de especialización disciplinaria en la formación de profesores de 5° a 8° grados, recomendando

el establecimiento de menciones en las cuatro áreas principales del currículum (lenguaje, matemáticas, ciencias sociales y ciencias naturales). Los proyectos de 15 universidades del Consejo de Rectores, agrupadas en 4 consorcios, se realizan entre 2005-2007. Sin embargo, los resultados no alcanzaron los objetivos buscados: definiciones de las nuevas competencias que hay que formar, debatidas durante dos años, y acordes con un eje de acción consensual planteado por el Consejo Asesor Presidencial, se concretan en cambios curriculares, solo en algunas instituciones de 1 de los 4 consorcios. La situación general de los planes de estudio de las instituciones formadoras del profesorado de la educación básica sigue sin resolver una carencia seria de especialización en conocimiento disciplinario.

Si se compara el esfuerzo público tras los programas FFID y MECE-SUP, se observa un giro que fue en dirección contraria a lo que, con posterioridad a la implementación de ambos, ha sido el juicio y propuesta de las instancias de deliberación públicas sobre la materia. El cambio fue hacia una disminución del empeño estatal en el cambio buscado, en vez de a su intensificación. Así, se pasó de la idea ambiciosa de una reforma integral de las facultades de educación «por invitación» a un cambio curricular acotado; y de recursos importantes por facultad (aproximadamente 1,7 millón de dólares por institución en cinco años) a recursos limitados (un promedio de 160.000 dólares por institución en dos años).

Acreditación de carreras, 2006

Un tercer tipo de políticas que impactan a las instituciones formadoras de profesores son los propios a procesos de acreditación que se comienzan a implementar en el conjunto de la educación superior en 1999 con el establecimiento por parte del Ministerio de Educación de la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP). La CNAP tuvo como funciones: conducir procesos experimentales de

acreditación en las carreras e instituciones, y diseñar un sistema nacional de aseguramiento permanente de la calidad de la educación superior, que se oficializaría finalmente en una ley sobre acreditación⁴². Los procesos de acreditación que inicia la CNAP son de naturaleza voluntaria y configuran un importante aprendizaje para el conjunto del sistema de educación terciaria, que es decisivo luego en el prolongado, e ideológicamente marcado, proceso de negociación de la ley sobre acreditación que se produjo en el Parlamento entre el 2002 y el 2006.⁴³ La ley n.º 20.129 de marzo del 2006 establece una nueva agencia –la Comisión Nacional de Acreditación (CNA)–, con funciones de acreditación de instituciones y programas. Y estos últimos, a ser acreditados por una nueva figura, la de «agencias acreditadoras» privadas.

La ley determina que la acreditación es obligatoria para las carreras de Medicina y Educación. El proceso descansa en agencias acreditadoras privadas, en reemplazo de una agencia central –como había sido la experiencia con la CNAP–. La nueva agencia –CNA– es responsable de la autorización y supervisión de las diferentes agencias acreditadoras, además de ser responsable de la conducción de los procesos de acreditación de los programas de posgrado.

El sistema establecido ha estado operando por breve tiempo y puede ser prematuro hacer un juicio crítico sobre su impacto. Con todo, los siguientes son rasgos del sistema que limitan el impacto sobre las instituciones y carreras, y sobre los cuales parece haber un consenso crítico:

- La principal limitante es que la evaluación para la acreditación es de procesos, los cuales no se vinculan con resultados. La interrogante sobre la calidad de los egresados y sus capacidades para producir aprendizaje entre sus alumnos, no es parte del sistema de acreditación, que en su lugar examina la consistencia de la misión declarada, el currículum, recursos humanos e instalaciones.
- El sistema de acreditación vincula sus dictámenes con el financiamiento estatal de los programas de estudio, quedando el otorgamiento del crédito con aval del Estado condicionado a la situación de acreditación del programa en el que el estudiante esté inscrito. Esta es la única consecuencia objetiva de no acreditarse; un programa no acreditado puede seguir ofreciéndose.
- Un aspecto crítico, compartido por el grupo de expertos entrevistado por Contrucci y Jeldes (2009), es la heterogeneidad que introducen las agencias privadas en los procesos de acreditación, en comparación con aquellos conducidos por la desaparecida CNAP, lo cual iría en desmedro de la confiabilidad y calidad de los procesos.
- Por último, hay dudas también sobre el volumen de los procesos de acreditación en juego –dada la obligatoriedad de estos en las carreras de educación– y las capacidades del campo educacional del país respecto a «pares evaluadores» calificados para su labor, así como sobre los riesgos de colusión entre agencias e instituciones (Contrucci y Jeldes, 2009).

42. La creación de la CNAP se financió y estuvo apoyada por medio del programa de Mejoramiento de la calidad y la equidad de la Educación Superior (MECE-SUP).

43. A pesar del nivel de apoyo en las comunidades académicas al proyecto de ley, la discusión política legislativa se polarizó tempranamente, entre las visiones «estatista» prorregulación y la «liberal» defensora de la autonomía de las instituciones –lo que llevó a su prolongada tramitación–. El proyecto avanzó, sin embargo, cuando se constató en el Congreso que en la comunidad académica existía efectivamente interés y apoyo para la iniciativa: «Cuando los mismos parlamentarios fueron entrevistando a gente que pertenecía a las universidades y que estaba a favor, entonces todo ese cuestionamiento que estaba instalado por los medios de prensa perdió sentido, y ahí la cosa comenzó a avanzar más fluidamente» (Daniela Torres, Consejo Superior de Educación, en, I. Contrucci, M.I. Jeldes (2009), Acreditación de Carreras de Educación General Básica, Informe de práctica. Instituto de Sociología-CEPPE, PUC).

Entre los logros de la acreditación en el sistema está el desarrollo de las capacidades de autoevaluación de las unidades sometidas a sus procesos, y las ventajas que derivan para cada institución de la visión, interna como externa, de sus orientaciones, recursos y procesos.

La formación inicial de los docentes en la Ley General de Educación

El proceso clave de decisión de políticas en educación tras el Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (diciembre 2006), es el prolongado proceso de elaboración y negociación de la Ley General de Educación⁴⁴, que tiene lugar a lo largo de los años 2007-2009. El *policy-making* gubernamental no le da prioridad en tal proceso al tema de la formación de los profesores, y como he dicho al inicio, este es abordado solo en un inciso del art. 46, para definir que en la enseñanza del nivel medio no es necesaria una preparación profesional específica a la hora de ejercer la docencia: basta ser egresado de una carrera de ocho semestres de duración en «un área afín»⁴⁵.

Nada de lo diagnosticado por la OCDE, o aprendido en la implementación de los programas FFID y MECE-SUP, como discutido y propuesto por el Consejo Asesor Presidencial, logra ser parte de la agenda del Ejecutivo. Al contrario, lo que entra, y termina siendo sancionado por una ley orgánica, es el sentido común del resto de las profesiones sobre la enseñanza escolar –sentido común necesariamente basado en un momento anterior del sistema escolar, el correspondiente al de las

experiencias escolares de los legisladores⁴⁶. El episodio no encaja en el patrón evolutivo que este ámbito de políticas venía manifestando, como tampoco con lo que, en el mismo período, el Ministerio de Educación elaboraba como programa INICIA, y hay que buscar su explicación en factores políticos, como los de liderazgo y gestión gubernamental, sobre los que no hay aún reportes ni análisis.

Programa INICIA, 2008

A fines del 2008 el Ministerio de Educación formula una estrategia para el mejoramiento de las instituciones de formación de profesores que, fundándose en los diagnósticos y propuestas de instancias de deliberación, como la Comisión Nacional sobre formación de docentes del 2005 y el Consejo Asesor Presidencial del 2006, así como en las experiencias de las políticas FFID y MECE-SUP, apunta a impactar de forma sistémica sobre la institucionalidad de la formación inicial de profesores. Un dato central sobre el marco político del diseño y puesta en marcha de este programa es la participación en él del Consejo de Decanos de las Facultades de Educación del Consejo de Rectores, que contribuye a su diseño y cuyas instituciones colaboran después decisivamente en la ejecución de los componentes que parten su implementación en el 2008 y el 2009.

La estrategia del programa «Inicia» consta de tres componentes:

- uno curricular, consistente en la elaboración de estándares cuya función es la de

44. Ley 20.370, Diario Oficial del 12 de septiembre del 2009.

45. «En la educación media, se entenderá por docente idóneo al que cuente con el título de profesional de la educación del respectivo nivel y especialidad cuando corresponda, o esté habilitado para ejercer la función docente según las normas legales vigentes, o esté en posesión de un título profesional o licenciatura de al menos 8 semestres, de una universidad acreditada, en un área afín a la especialidad que imparta, para lo cual estará autorizado a ejercer la docencia por un período máximo de tres años renovables por otros dos, de manera continua o discontinua y a la sola petición del director del establecimiento. Después de los cinco años, para continuar ejerciendo la docencia deberá poseer el título profesional de la educación respectivo, o estar cursando estudios conducentes a dicho grado o acreditar competencias docentes de acuerdo a lo que establezca el reglamento» (Ley 20.370, art. 46, letra g).

46. Se trata del «efecto Quijote» (histéresis del *habitus*): aplicación de principios de visión y juicio fundados en experiencias pasadas, que no se ajustan a las condiciones de la situación presente (Bourdieu, 1979).

servir a las instituciones como orientaciones sobre las oportunidades de formación que hay que ofrecer y sus características en términos de los niveles mínimos que hay que cautelar;

- uno evaluativo de los resultados de la formación, consistente en pruebas de conocimiento disciplinar y pedagógico rendidas por egresados, elemento central para que las instituciones formadoras cuenten con información que les permita dirigir y focalizar sus acciones de mejoramiento, y
- uno de apoyo financiero a las instituciones para llevar a cabo procesos de renovación y desarrollo de su quehacer en términos de renovación de las plantas académicas, nuevos currículum de formación y una manera renovada de relacionarse de modo sistemático con escuelas y colegios.

El programa implementa el mismo año 2008 el segundo de los componentes, al aplicar en diciembre, por primera vez, una prueba de conocimientos disciplinarios que es voluntaria para instituciones y egresados de carre-

ras de educación básica. La misma que se vuelve a aplicar en el 2009, también de forma voluntaria, a un conjunto ligeramente más amplio de egresados e instituciones, como ilustra el cuadro 6.4.

En su primer mensaje (21 de mayo de 2010), el presidente Piñera declaró sobre la prueba de diagnóstico al egreso: «Queremos que la prueba Inicia, que se da al egresar de la carrera docente, deje de ser voluntaria y sus resultados sean conocidos y tengan consecuencias». Que es lo que el panel de expertos, en su informe de julio del mismo año, reitera al definir la aprobación de tal prueba como una condición necesaria para enseñar en la educación subvencionada.

Asimismo, durante el año 2009 la estrategia encarga la elaboración de estándares a grupos expertos de la Universidad de Chile y de la Universidad Católica de Chile, para la formación de profesores, de primer a sexto grado de educación básica, en las áreas curriculares de lenguaje, matemáticas, ciencias sociales y ciencias naturales⁴⁷.

El tercer componente de la estrategia, un fondo de apoyo a las instituciones que operará bajo la fórmula de convenios de desempe-

Cuadro 6.4 Participación en las pruebas de diagnóstico INICIA, 2008 y 2009

	N.º de instituciones	N.º de inscritos	N.º de evaluados	% de evaluados
2008 (solo EB)	39 (80% del total de instituciones)	3.006	1.994	66
2009 (solo EB)	41 (83% del total de instituciones)	3.047	2.146	70

Fuente: Mineduc, en www.pruebainicia.cl (octubre 2010).

47. Al Centro de Investigaciones Avanzadas en Educación (CIAE), de la Universidad de Chile, se le encargan los estándares de formación de profesores de básica en las áreas de lenguaje y matemáticas; al Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE), de la Universidad Católica de Chile, los correspondientes a ciencias sociales y ciencias naturales.

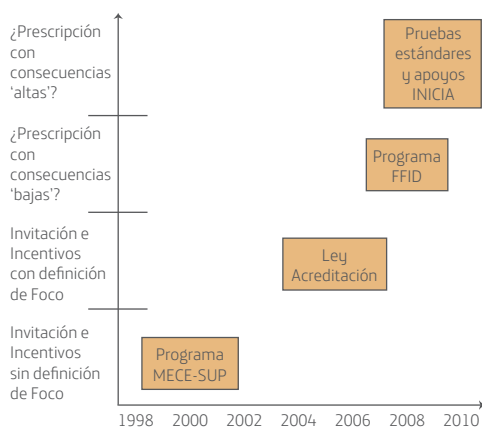
ño, es un ítem del presupuesto sectorial del año 2010, que aún no ha comenzado su implementación. Los recursos del Programa de Apoyo, de acuerdo con el Ministerio de Educación, se destinarán prioritariamente a: fortalecimiento y renovación de plantas en las facultades y escuelas de educación; implementación de nuevos currículum de formación que consideren las orientaciones curriculares provistas por el propio Ministerio; renovación y fortalecimiento de las prácticas profesionales y en torno a estas, el establecimiento de relaciones sistemáticas de cooperación con escuelas y colegios. El programa tendrá un carácter concursable al que podrán postular instituciones de educación superior.

Patrón de evolución de las políticas

El gráfico 6.6 replica el esquema de ordenamiento de las ideas y propuestas sobre FFID.

El eje vertical dimensiona en niveles de menor a mayor «prescripción» estatal las iniciativas del caso, que se ordenan en la diagonal de acuerdo con su ubicación temporal (eje horizontal) y el carácter de sus contenidos.

Gráfico 6.6 Evolución de las políticas de incentivos a ¿regulación con consecuencias?



En el primer nivel del eje vertical, correspondiente al programa FFID, se trata de «invitación a incentivos» sin mayor definición de foco para lo que tenían que realizar las instituciones formadoras; en el segundo, donde se ubica el programa Mece-Sup, sigue tratándose de «incentivos», pero ahora referidos a un foco preciso: especialización disciplinaria de la formación de profesores de 5° a 8° grados; en el tercer nivel se trata de una «prescripción» o regulación, de bajas consecuencias, como se argumentó al describir la ley y los procesos de acreditación; por último, en el nivel superior del eje, donde se ubican las acciones del programa Inicia, se trata de «prescripción con altas consecuencias», como sería si se institucionalizasen los exámenes de habilitación, y estos estuvieran referidos a estándares con mínimos que hay que lograr, y bajo los cuales se estaría inhabilitado para la enseñanza. Este conjunto, sin embargo, está con signo de interrogación, porque el estatus normativo y la modalidad específica de aplicación de estas medidas no han sido decididos aún por el Gobierno. Este ha declarado que las pruebas al egreso serán obligatorias, pero no queda claro si estas tendrán consecuencias para los que no obtengan un nivel mínimo; ni es asunto decidido cuál será la modalidad de utilización de estándares nacionales de formación, los que pueden o no ser el referente de las pruebas de certificación al egreso —así como de los mínimos que hay que cautelar.

6.2.3 Urgencia, evidencia e ideologías: el dilema en el 2010

Lo fundamental que revela la doble evolución examinada hasta ahora (expansión sin precedentes de programas y matrículas de formación de profesores, y políticas que pasan de invitación e incentivos, a prescripciones «blandas», primero, y ensayos de prescripciones, luego) es la gran asincronía entre ambas. Dinamismo acelerado en una, fruto

del encuentro, de entre una demanda por movilidad socioeducativa, de nuevos grupos que acceden a la educación superior, con condiciones de mercado e institucionales que no plantean barreras, ni de costos ni normativas, a fin de ofertar carreras de educación crecientemente demandadas, a lo largo del territorio. Lenta maduración en otra, mientras unas ideas que rompen con el statu quo de completa desregulación del sector van ampliando su influencia, y diferentes ámbitos de la elite y de la propia institucionalidad formadora de docentes concluyen convergiendo acerca de la necesidad imperiosa de actuar sobre un ámbito que se visualiza como estratégico y nodal para el desarrollo del país. Mientras esta convergencia del campo político maduraba, el problema, fruto del dinamismo del mercado en este sector, se amplió en complejidad, al multiplicarse el número de alumnos, programas, instituciones y recursos comprometidos⁴⁸.

Considerada la doble evolución referida desde el sistema escolar, así como los requerimientos de la sociedad de producir unos aprendizajes para todos más altos y más complejos, se revela como urgente la intervención de políticas gubernamentales. Cada año que pasa sin actuar en este plano, se *garantiza* que nacionalmente se posterga el logro de la calidad en los aprendizajes que el sistema escolar debe producir. Esta certeza se funda en que es el docente el factor más influyente –intraescolar– en los resultados de aprendizaje, y que es en su selección y preparación donde descansa la ventaja distintiva de los mejores sistemas escolares del mundo, como se dijo al inicio.

Usualmente, la referencia a la «evidencia comparada» –al ser el ancho mundo tan ancho– da para todos los actores y sus perspectivas en las disputas sobre políticas. No en

este caso, sin embargo. No es posible encontrar un solo sistema educativo con buenos resultados, en términos de calidad y equidad, que no procure por medios normativos –esto es, regulaciones políticamente establecidas– asegurarse de la calidad de sus profesores. Los sistemas varían respecto a los medios utilizados, y según enfaticen selección o preparación, o ambas, pero ninguno deja de tener medios efectivos de control sobre una profesión que, de hecho, consideran estratégica.

En el gráfico 6.7 se ordena la «evidencia comparada» y los sistemas de aseguramiento de la calidad de la formación docente. Tales sistemas tienen respuestas para tres interrogantes clave: ¿cómo se regula, si es que se regula, la selección de quienes entran a prepararse para la docencia? Una vez dentro del proceso de formación, ¿cómo se aseguran los

Gráfico 6.7 Controles a la entrada, durante y/o a la salida... evidencia internacional

	Ingreso a Formación Inicial	Salida de la Formación Inicial	Certificación	Contratación	Evaluación de Inducción
Australia	●	●	●	●	●
Nueva Zelanda	●	●	●	●	●
Estados Unidos	●	●	●	●	●
Inglaterra	●	●	●	●	●
Finlandia	●	●	●	●	●
Singapur	●	●	●	●	●
Corea	●	●	●	●	●

● Filtro de altas consecuencias
 ● Filtro de intensidad media
 ● Ausencia de filtro o filtro de bajas consecuencias

Fuente: CEPPE, 2009.

48. Dependiendo de supuestos sobre aranceles promedio por alumno, el sector de la Formación Inicial de Profesores (sin considerar la «caja negra» de los «programas especiales») representa ingresos para las instituciones de entre 150 y 200 millones de dólares al año por aranceles.

estándares de calidad de este? Al egreso, ¿cómo se verifica que lo que debía producir el proceso de formación efectivamente es portado como competencias por el recién egresado de la universidad o recién ingresado a la profesión? Como se puede apreciar, en el conjunto de países, *todos ellos* tienen controles con consecuencias sobre alguno o la totalidad de los eslabones clave mencionados.

La evolución, de las ideas como de las políticas, acerca de la formación de profesores, sistematizadas en este trabajo, muestra que ambos ámbitos confluyen en la institucionalización de exámenes o pruebas de habilitación con consecuencias y referidas a estándares, como medida estratégica, en la que se deposita un importante potencial de efectos positivos sistémicos. Con esto, el país dejaría de ser excepcional en su falta de regulación pública de un ámbito clave y pasaría a regularla de forma efectiva a través de evaluaciones con consecuencias.

Va a ser una fuerte prueba de la calidad de la política en Chile, si el Gobierno actual actúa relativizando los criterios ideológicos promercado de la alianza política que lo sustenta, y utiliza, en su lugar, los instrumentos de la política para impulsar el conjunto de la institucionalidad formadora de profesores en la dirección de lo que el problema de las capacidades docentes demanda, tal y como ha sido interpretado y largamente madurado por el campo de políticas públicas en educación del país, y como lo refrenda la evidencia internacional comparada.

Referencias bibliográficas

- Avalos, B. (2002). *Profesores para Chile. Historia de un Proyecto*. Santiago: Ministerio de Educación.
- . (2010). «Formación Inicial Docente en Chile: calidad y políticas», en C. Bellei, D. Contreras, P. Valenzuela (editores). *Ecos de la Revolución Pingüina. Avances, debates y silencios en la reforma educacional*. Santiago: Universidad de Chile, Unicef.
- Barber, M., Mourshed, M. (2008). *Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño para alcanzar sus objetivos*. PREAL.
- Bourdieu, P. y Passeron, J. C. (1964). *Les héritiers. Les étudiants et la culture*. París: Ed. de Minuit.
- Bourdieu, P. (1979). *La Distinction. Critique sociale de jugement*. París: Ed. De Minuit.
- CEPPE (2009). *Estado del Arte y Antecedentes Nacionales e Internacionales sobre formulación de estándares*. Santiago: P. Universidad Católica de Chile.
- Clark, B. (1983). *The Higher Education System*. University of California Press.
- Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación (2006). *Informe Final*. Santiago.
- Contrucci, I. y Jeldes, M.I. (2009). *Acreditación de carreras de educación general básica. Informe de Práctica*. Santiago: Instituto de Sociología –CEPPE, PUC.
- Cox, C. (2007). «Educación en el Bicentenario: dos agendas y calidad de la política». *Revista Pensamiento Educativo*, vol. 40, Facultad de Educación, P. Universidad Católica de Chile.
- De los Ríos, D., Valenzuela, J.P. y C. Bellei y A. Sevilla (2009). *Datos cuantitativos sobre la Profesión Docente en Chile*, Documentos de Orientación para Políticas Públicas, Centro de Investigación Avanzada en Educación, Universidad de Chile.
- Grindle, M. y Thomas, J. W. (1991). *Public Choice and Policy Change. The Political economy of Reform in Developing countries*. John Hopkins University Press.
- Kingdon, J. (2003). *Agendas, alternatives, and public policies*. Second Edition. Nueva York: Longman.
- Manzi, J. (2010). «Programa INICIA: fundamentos y primeros avances», en C. Bellei, D. Contreras, P. Valenzuela (editores). *Ecos de la Revolución Pingüina. Avances, debates y silencios en la reforma educacional*. Santiago: Universidad de Chile, Unicef.

- Meckes, L. y Bascopé, M. (2010). «Distribución inequitativa de los nuevos profesores mejor preparados: características de origen y destino laboral de los egresados de pedagogía básica». Trabajo presentado en el Primer Congreso Interdisciplinario de Investigación en Educación. Santiago. www.ciie2010.cl.
- Meller, P. (2010). *Carreras universitarias. Rentabilidad, selectividad y discriminación*. Santiago: Uqbar Editores.
- MINEDUC (2005). *Informe Comisión sobre Formación Inicial Docente*. Serie Bicentenario. Santiago.
- Núñez, I. (2010). «Las Escuelas Normales: una historia de fortalezas y debilidades, 1842-1973», en *Revista Docencia*. Santiago.
- OCDE (2004). *Revisión de políticas nacionales de educación: Chile*. París.
- Panel de expertos para una educación de calidad (2010). *Informe final. Propuestas para fortalecer la profesión docente en el sistema escolar chileno*. Santiago.
- Ruffinelli A., Sepúlveda, L. (2005). *Sistematización de la Oferta de Programas Especiales de Pedagogía en Educación Básica de las Instituciones de Educación Superior Chilenas*. Santiago: CIDE, Universidad Alberto Hurtado.

6.3 Comentarios a las presentaciones de Juan Eduardo García-Huidobro y Cristián Cox, por Mario Waissbluth

Voy a concentrarme básicamente en la ponencia de Juan Eduardo García-Huidobro, pero antes quisiera hacer algunas observaciones a lo señalado por Cristián Cox. Las cosas hay que decirlas sin eufemismos. Estamos ante un negocio que es asqueroso. Hoy hay 92.000 alumnos de Pedagogía que en promedio pagan 3 millones de pesos por sus carreras. Esto da lugar a un negocio que mueve al-

rededor de 500 millones de dólares. Así las cosas, la próxima revolución no será de escolares, sino de egresados de Pedagogía. El sistema universitario chileno desregulado es un escándalo intolerable. Me gustaría que alguien explicara cómo corporaciones sin fines de lucro –al menos eso dice la ley que son–, como son las universidades, se tasan en el mercado en varios millones de dólares. Somos testigos de un escándalo nacional que la elite chilena deja transcurrir de una manera grotesca.

Juan Eduardo planteó cinco temas básicos con los cuales estoy absolutamente de acuerdo. Voy a exponer por qué es tan difícil que las propuestas básicas se puedan materializar y formular algunas consideraciones de economía política del problema. Lo haré en cuatro puntos centrales.

En primer lugar, quiero resaltar la gravedad del problema. El primer problema que visualizamos en Educación 2020 es el de la regla del 40%: el 40% de los egresados de educación básica no entiende lo que lee, el 40% de los egresados de secundaria no entiende lo que lee, el 40% de los egresados de educación superior no entiende lo que lee, y el 40% de los pedagogos no entiende lo que lee. El segundo problema es que la segregación de resultados escolares no solo es segregación escolar, sino que también es una segregación de ingresos, geográfica, racial, comunal, entre otros. En definitiva, somos un país enormemente segregado. La discusión gira en torno a qué es primero, si la segregación social o la educativa. Obviamente, en sistemas complejos ambas van de la mano. Nuestro planteamiento es que la educación debe ser la locomotora que tire de los vagones de la equidad, y no el vagón de cola. Y esto no se está cumpliendo.

En segundo lugar, Chile ha cometido graves errores de política pública en materia de educación. Los voy a sintetizar en dos. Uno es la creencia mítica de que primero había que mejorar la cobertura para luego mejorar la calidad. Creo que eso es un grave error que ha

generado irreversibilidades sistémicas; como la destrucción de la carrera docente. Y el otro error es la también absurda creencia mítica de creer que haciendo competir a las escuelas se obtendrán buenos resultados escolares. No estoy haciendo una afirmación ideológica con esto. Lo fundamental es que los niños entiendan lo que lean, y si alguien me demuestra que con un sistema de competencia entre escuelas se logra este objetivo, yo acepto que las hagamos competir, pero no existe ningún caso en el mundo que lo demuestre. Entonces, este invento chileno, de que creando un mercado educativo obtendremos resultados educativos, me resulta una perversión sin límites.

En tercer lugar, en Chile hoy se están dando todos los elementos para poner fin a la educación pública. Basta con que subamos la subvención normal en 20.000 o 30.000 pesos para que la migración al sistema privado sea total. Nuevamente no hago reflexiones ideológicas. Si alguien me dice que con la educación particular subvencionada vamos a lograr educar a los niños, fantástico. El problema es que se da un grave mito, esto es, creer que la educación particular subvencionada es mejor que la municipal. Esto es un mito que instaló la prensa en Chile; y así lo demuestran todas las publicaciones e investigaciones disponibles. Si uno toma el estrato de escuelas con el 90% de vulnerabilidad y le mide el promedio Simce, tanto a las escuelas municipales como a las subvencionadas, el promedio es idéntico. Lo mismo ocurre si se toma el estrato con el 80% de vulnerabilidad, donde el promedio Simce también es idéntico. Hay una especie de conspiración periodística destinada a querer demostrar que la educación particular subvencionada es mejor. El gran problema radica en que la destrucción de la educación pública —cuestión que veo como inminente— contiene dos amenazas graves para la República: a) las escuelas públicas solían ser el único mecanismo de integración social. Yo estudié en el liceo José Victorino Lastarria, era un lugar de convi-

vencia de todas las clases sociales; ese lugar de convivencia, hoy ya no existe, ha desaparecido, y b) en este sistema de mercado particular subvencionado podría aparecer cualquier grupo ideológico o religioso y adquirir todas o una parte importante de las escuelas del país. Tendríamos a este grupo manejando la educación chilena. Entonces, detener la caída de la educación pública, que está en el 37% de la matrícula, no puede seguir siendo un tema secundario y debe ser tratado como un tema central para la estabilidad de la República.

En cuarto lugar, en Educación 2020 somos bastante pragmáticos. Nosotros no creemos que la disputa en torno al lucro sea políticamente viable. Lo que estamos tratando de plantear es un programa de medidas para atender a la catástrofe que tenemos en el país. La primera medida es tener buenos directivos en las escuelas vulnerables. La evidencia empírica nos dice que un directivo con liderazgo hace diferencias. Tenemos escuelas en la región metropolitana con el 90% de vulnerabilidad, donde todas las condiciones son iguales y los resultados del Simce en una son decentes, y en la otra, indecentes. Frente a esto, el único factor que lo explica es que hay directivos que son capaces de motivar a sus profesores. Entonces, como primera medida, hay que inyectar dentro del sistema directivos escolares con liderazgo a los que no solo hay que formarlos, sino que también mejorar el sistema de remuneraciones, de concursabilidad, de retiro, entre otros. La segunda medida es disponer de una mejor y mayor subvención preferencial. La medida más equitativa es que a las escuelas más vulnerables se las dote de más y mejores profesores. La tercera medida es que se ofrezca una carrera docente dual, ya que la actual está destruida social y económicamente. Esto quiere decir que los que quieran continuar con la carrera docente antigua lo hagan, y quienes quieran acceder a una nueva modalidad, lo puedan hacer. Esta nueva modalidad debe tener altas exigencias para el ingreso y remuneraciones que sean

coherentes con las exigencias. No vemos otro mecanismo de transición hacia la anhelada carrera de buenos profesores, sino esta. La cuarta medida es la habilitación docente y directiva rigurosa. Si el sistema sigue –todos los días– inyectando malos directivos y malos profesores, vamos a estar pagando esta cuenta durante treinta años más. Cada mal profesor que hoy ingresa en el sistema, en promedio va a mal educar a dos mil alumnos a lo largo de su carrera profesional. La habilitación que buscamos no solo consiste en rendir exá-

menes, sino también en tener las competencias necesarias para pararse frente a un curso y ser capaces de poner fuego en la mirada de los alumnos. La quinta medida es centrarse en la lectoescritura. Estamos convencidos de que la batalla se libra en la capacidad de la lectoescritura de los niños antes de cuarto básico. La gran epopeya que debemos plantearnos en Chile es que en 3 o 4 años no haya ningún niño que no entienda lo que lee. Esto es factible si existe la voluntad política para hacerlo.

Muchas gracias.

7. Clausura

7.1 Palabras de clausura, *por Manuel Castells*

En estas palabras finales quisiera decir aquello de que no se ha discutido en estas jornadas. Hemos tenido ponencias de un alto contenido, pero carentes de discusión. Sin embargo, ha habido un contraste de pareceres y opiniones muy fecundo. Esto mantiene en el nivel más alto la calidad intelectual y la relevancia social y política de este foro.

En primer lugar, creo que con la excepción notable de la excelente presentación de Javier Nadal, hemos hablado muy poco sobre las tecnologías de la información y la comunicación en la enseñanza. Esto es una carencia importante dado que es la gran transformación que se está dando en la enseñanza: uso de métodos de *e-learning* y los métodos de educación a distancia, especialmente en las aulas y escuelas. Respecto a esto hay reflexiones y experiencias muy importantes en el mundo, y apenas se han visto reflejadas en este Foro. Si el Foro Valparaíso va a seguir trabajando sobre temas de educación, es fundamental considerar estos temas en el futuro. Entre otras cosas, porque hay que conectarlo con la transformación de la cultura juvenil. Es necesario superar la brecha que existe entre nativos digitales y la falta de alfabetización digital que tienen, curiosamente, aquellos que se suponen que son sus maestros. Cuando los niños y los jóvenes entran en la escuela

deben desconectarse del mundo en el que viven, cargar sus mochilas con libros y olvidarse de cómo funcionan digitalmente. Debemos realizar una reflexión profunda basándonos en análisis empíricos.

En segundo lugar, en el análisis de la universidad no se ha articulado suficientemente cómo se conecta la investigación con la educación y la innovación, y con el mundo empresarial y la innovación en la empresa. Esto es fundamental. No se puede hablar de la universidad si no se habla de la conexión investigación-innovación-enseñanza. Existe una experiencia en el mundo, en la cual estoy directamente implicado, que es la gran apuesta de la Unión Europea por resolver esta articulación que llamamos el triángulo del conocimiento entre investigación aplicada y básica, por una parte, e innovación en la empresa y universidad, por la otra: me refiero al European Institute of Innovation & Technology. En su página web hay una explicación detallada de un modelo innovador sobre esta materia, que no existe en ninguna otra parte del mundo.

Tercero, se ha hablado mucho de la relación entre la crisis del sistema educativo y la desigualdad. Y desde hace tiempo mantengo una batalla perdida en este sentido. Creo que lo que hay que relacionar es desigualdad, crecimiento y pobreza. En este sentido, es evidente que el aumento cuantitativo, sin un aumento cualitativo de la cobertura educativa, incrementa la desigualdad. Pero, al mismo

tiempo, disminuye la pobreza. En Chile, como en otros países, ha habido una reducción sustancial de la pobreza a la vez que no se ha reducido significativamente la desigualdad social. Al respecto, creo que la desigualdad es menos importante que los cambios en la forma en que la gente vive y la disminución del número de pobres. El aumento de la riqueza es un problema de equidad social que debe compensarse por otros medios. Recordemos que la desigualdad se mide, inadecuadamente, por el índice de Gini, que no incluye las transferencias sociales, las subvenciones en educación, salud, vivienda, transporte, entre otros. Solo si consideramos todas estas transferencias, sabremos cuánta desigualdad existe. Esto se lo hemos realizado en Chile, y hemos obtenido resultados sobre desigualdad muy diferentes a los convencionales. Es muy fácil y hasta demagógico decir que aumenta la desigualdad basándose en el índice de Gini. La desigualdad aumentará conforme aumente la desigualdad en la calidad de la educación. Lo realmente importante es que se reduzca la pobreza, y eso ha sucedido en Chile, América Latina y en gran parte del mundo. En China, esa es la gran transformación, ha aumentado enormemente la desigualdad, pero la pobreza ha disminuido desde el 50 al 20% en los últimos años.

Antes de mi última observación, quiero decir que estoy impresionado por el altísimo nivel del panel y la discusión que hemos presenciado a lo largo de esta mañana. Quiero decir que hay consenso sobre una paradoja. Por un lado se reconoce la importancia crucial que todo el mundo le atribuye a la educación en todos sus niveles. Además se le han destinado bastantes recursos en Chile y otros países. Se conocen muy bien los mecanismos de los procesos educativos y los procesos de organización y desarrollo de la educación. Sin embargo, por otra parte, apreciamos los resultados positivos pero insuficientes y de mala calidad, y la falta de progreso en los procesos de transformación pedagógica, entre otros. Es

evidente que existe un problema intelectual y político porque, conociendo la prioridad del problema y habiendo inversión de recursos, se siguen obteniendo resultados mediocres. Al respecto tengo dos hipótesis. Primera, cuando las cosas no se pueden entender directamente y hay una disonancia cognitiva entre resultados y todo lo que se invierte, yo apunto a intereses sociales, económicos y políticos que bloquean el proceso de transformación. Y se me ocurre que la educación, por encima de todas las cosas, es un negocio gigantesco sobre el que se ciernen toda clase de intereses empresariales y especulativos que intentan capturar uno de los mercados más importantes. Debemos analizar y ver quiénes son y de qué manera desvían los fondos destinados a educación para poder resolver los problemas. La otra hipótesis es la resistencia corporativa de las instituciones y de los profesores, especialmente los universitarios.

Hago un llamado a que el Foro comience a realizar investigaciones de economía-política o sociología-política para ver cuáles son los obstáculos reales que impiden que todo el conocimiento que hemos acumulado en esta área no se manifieste en grandes transformaciones prácticas.

7.2 Palabras de clausura, *por Martín Carnoy*

Chile ha aumentado su nivel de escolaridad a un 99%, producto de la expansión del sistema. Eso quiere decir que los chilenos llegan a cerca de doce años de escolaridad, y podemos suponer que, por este motivo, tienen más conocimientos. En el mundo, son muy pocos los países que –sometidos a la presión de hacerlo– han logrado mejorar efectivamente la educación en cada grado de escolaridad. En general, han mejorado su fuerza de trabajo en términos de conocimiento, productividad y capital humano gracias a la expansión en la cobertura de la educación. Chi-

le, en los últimos treinta años, ha logrado una expansión de su educación que resulta impresionante. Sin embargo, el problema radica en que no ha sido posible reducir la desigualdad, y esta tiene gran implicancia en el desarrollo del país.

Es evidente que la calidad de la educación debe mejorar, especialmente en los sectores más vulnerables. Sin embargo, el debate se centra en la competencia entre el sector privado y sector público. El debate debe ser el de cómo reducir el costo público de la expansión de la educación. El financiamiento compartido es una forma de expandir la educación sin que la familia ni el Estado carguen con todo el costo.

El análisis comparativo nos muestra que en aquellos países que tienen el mismo PIB pero niveles más altos de desigualdad en la distribución del ingreso, sus estudiantes obtienen desempeños significativamente más bajos en las mediciones internacionales sobre educación. La causa de esto no queda clara. Chile ha generado un sistema de educación que profundiza las brechas de la desigualdad. Creo que esto se debe a que hay un escaso nivel de discusión, así como mala planificación en la utilización de los recursos. No solo hay que quedarse en la crítica al sistema público por su bajo desempeño. También el nivel de la educación privada es bajo en niños con el mismo nivel de ingresos en lugares tales como Nueva York, Canadá o España. Esto nos demuestra que no es un problema de clase, sino de la misma educación en general. Los estudios comparativos del desempeño escolar en el sector privado no deben limitarse al ámbito nacional, sino que también deben incluir comparaciones entre países.

Creo que es una locura hacer competir a los agentes educativos; ese sistema debe cambiarse. Espero que el debate en las universidades no llegue a este mismo punto que se ha dado en la educación general. En Estados Unidos –que en muchos casos actúa como refe-

rente–, no hay solamente competencia entre aquellos estudiantes que tratan de entrar en las universidades de elite, sino que también hay un sector medio de estudiantes que desean ingresar en las universidades de sus estados. Estas cuentan con muy buenos docentes y con altos niveles en investigación como para mantener avanzados grados de excelencia que son mejores que muchas grandes universidades de otras partes del mundo. El éxito de las universidades en Estados Unidos debe asociarse a la gran inversión hecha desde la postguerra en docencia e investigación, no solo en las universidades de elite, sino también en las de los estados. Esto marca una gran diferencia con esos casos en que la inversión está ausente.

Muchas gracias.

7.3 Palabras de clausura, *por Raúl Allard*

Algunas ideas fuerza y proyecciones del Foro Internacional de Valparaíso

Estamos llegando al término de un foro internacional que ha resultado muy exitoso según la opinión generalizada de los observadores y participantes internacionales y nacionales, con intervenciones que, en efecto, son un aporte para el crucial tema de la educación en la sociedad del conocimiento y la información. Ha habido esfuerzos conceptuales, referencias históricas, información actualizada pero, fundamentalmente, análisis crítico, constructivo, veraz y con capacidad de propuesta.

Hemos cumplido el programa –que era variado y denso–, en la forma y horarios programados, lo que está mostrando una nueva disciplina y rigurosidad en esta materia en Chile y en América Latina, en general, algo muy importante para asegurar la participación de figuras intelectuales y académicas de la talla de Manuel Castells y Martín Carnoy, que me han antecedido en esta ceremonia final.

Nuestro agradecimiento a ellos y a todos los panelistas e invitados internacionales y nacionales.

Debo excusar la presencia en el día de hoy del señor Juan José Ugarte, jefe de la División de Educación Superior, quien me llamó temprano lamentando muy de veras no poder asistir, aunque había preparado su presentación, debido a tener que entregar con urgencia un documento a nivel superior. Ocupé ese cargo —muy exigente— durante seis años, y esas son circunstancias que suelen ocurrir.

Quiero dar las gracias también especialmente a Javier Nadal, de Fundación Telefónica de España, por su inestimable aporte, su destacada intervención sobre los desafíos «clave» en la educación y su cooperación que, literalmente, hace posible este encuentro internacional que cada vez va adquiriendo mayor relevancia y significación para el mundo público, empresarial y académico. Hacemos extensivo este agradecimiento a todos sus colabores y colaboradoras.

Nuestro especial reconocimiento también para el rector de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, el profesor Alfonso Muga, quien ha cedido generosamente las instalaciones de esta importante universidad como sede de nuestras deliberaciones. Igualmente, vaya nuestro reconocimiento a todo el personal de relaciones públicas y administración que ha realizado un inmejorable trabajo.

Quiero igualmente mencionar a uno de los panelistas que nos acompaña en esta ceremonia de clausura, el rector Patricio Sanhueza de la Universidad de Playa Ancha, quien ejerce actualmente como presidente del Consejo de Rectores de la Universidad de la V Región, que agrupa a las cuatro universidades tradicionales de Valparaíso. Gracias a la comprensión de Sanhueza y de los rectores de las Universidades Católica de Valparaíso, de Playa Ancha, Técnica Federico Santa María y de Valparaíso hemos llegado a un acuerdo de coo-

peración que amplía y formaliza una colaboración que ya existía.

Y destaco también a mis colegas en el Directorio, dirección ejecutiva y secretariado del foro, por su abnegada labor que deberá ser continuada hasta la total implementación de la proyección de este evento, como mencionaré más adelante.

Un anuncio muy importante: de modo paralelo a la realización de nuestros debates, el Directorio ampliado del Foro se ha reunido con Javier Nadal y colaboradores y con miembros de nuestro Consejo Asesor Internacional y hemos encontrado plena comprensión por parte de Fundación Telefónica para dar continuidad a estas tareas, profundizando en el tema de la educación y las aplicaciones tecnológicas en este crucial proceso. Oportunamente arbitraremos las medidas conjuntas para preparar de forma adecuada el Foro Internacional 2012.

A todos nuestros amigos y participantes les aseguramos también que tal como aconteció con el I Foro del año 2008, nos abocaremos, desde la próxima semana, con la coordinación de la Dirección Ejecutiva, a la recopilación y edición de las ponencias para publicarlas en forma de libro. Con este objetivo, haremos entrega oportunamente del material a Fundación Telefónica, que cuenta con gran experiencia en publicaciones de este tipo que signifiquen aportes concretos a la elaboración de programas y políticas, en general, y para el mundo iberoamericano y latinoamericano, en particular.

Esta tarea se encuentra también avalada por la continuidad alcanzada en nuestra política de publicaciones, tres de las cuales han visto la luz durante la presente semana, y que ya supera la docena de libros y cuadernos en las temáticas de desarrollo social y global a las que nos dedicamos.

Las verdaderas conclusiones son las que emergen de la propia solidez de las presentaciones y comentarios y que sintonizan con quienes elaboran, difunden y transmiten co-

nocimiento e información en la temática educativa en sus distintos niveles, de modo que alimentan políticas públicas, desarrollos institucionales, perfeccionamiento de actores, innovaciones concretas e investigación.

Sin embargo, adelantamos y ofrecemos diez ideas:

1. La centralidad que debe tener la educación en Chile y en las sociedades iberoamericanas y latinoamericanas, concebida como formación de personas, de sujetos activos en su propia formación; y no de «clientes» ni de simple transmisión de conocimientos.
2. La responsabilidad de la educación en la sociedad del conocimiento y la información, en todos los niveles –parvulario, básica, media y superior, y sus distintas modalidades–, corresponde a toda la sociedad. Sin embargo, dado su crucial efecto en la vida de las personas y en el desarrollo de las sociedades y pueblos, corresponde al Estado una preocupación especial, orientada a elevar su calidad, garantizar condiciones igualitarias de acceso y permanencia y a ordenar las actividades hacia el bien común.
3. Plasmar, en concreto, una actitud formativa centrada en el aprendizaje de los estudiantes.
4. Las mediciones y evaluaciones tipo SI-MCE y las pruebas internacionales son necesarias como instrumentos para perfeccionar el proceso educativo: analizar los resultados con rigor y sentido constructivo. Sin olvidar que los aprendizajes, y no la evaluación y los rankings, son los objetivos del proceso.
5. Corresponde a las universidades –y a la educación superior en general, incluida la formación de técnicos superiores capacitados– un rol vital en la generación, transmisión y difusión de conocimientos, según sus respectivas vocaciones institucionales. De allí surge la necesidad de fomentar e incentivar su rol social y como factor de reflexión y desarrollo, y no solo al servicio de intereses corporativos.
6. Un punto esencial está constituido por el proceso de formación de profesores, en el que confluyen los intereses de todos los niveles educativos y la responsabilidad de diseñar y aplicar políticas públicas modernas y eficaces. En este contexto, son ineludibles las exigencias de calidad, pertinencia, superación de los déficits detectados, auténtica modernización. Necesidad de contar con los recursos adecuados y de prestigiar la profesión docente, dignificando al maestro y atrayendo a postulantes capaces. La formación de los profesores en las competencias requeridas por las TIC constituye un desafío clave para la educación.
7. En suma, estimular en los sistemas educativos el espíritu solidario con el cuerpo social, alentar políticas públicas que consigan los recursos requeridos, focalizando los incentivos en áreas cruciales con claros objetivos de bien público. Espíritu de innovación, y también perseverancia en las políticas en un área en que los resultados se aprecian a largo plazo.
8. Fomentar la cooperación internacional en estos ámbitos, especialmente susceptibles del *benchmarking* y la difusión de las mejores prácticas en beneficio de todos.
9. No claudicar en el afán de consolidarnos como espacio para, desde Valparaíso, pensar el desarrollo social y la globalización con sentido crítico y pluralista.
10. Específicamente, dar aportes puntuales a la aplicación de las nuevas tecnologías de la información y comuni-

cación como una impronta humanista en beneficio de todos, fomentar redes que puedan contribuir a reducir la brecha digital, modernidad con equidad.

Me siento muy agradecido por la participación de todos, nos vemos en el 2012; y antes, en las distintas actividades del Foro de Altos Estudios Sociales de Valparaíso, cuya programación y actividad no se detiene.

Este libro pretende contribuir al actual debate internacional y nacional sobre los cambios en curso y aquellos que es necesario emprender para adecuar el sistema educacional, y en especial el universitario, a las actuales exigencias de calidad e igualdad demandadas por la Sociedad de la Información y del Conocimiento. Guiados por esta pretensión, se analizan las transformaciones del sistema universitario en América Latina, China, India, Rusia, Europa y Estados Unidos, la aplicación de las TIC en los procesos educativos y sus efectos en la innovación. También se destacan los desafíos de la educación superior en países con distintos grados de desarrollo y su relación con la participación de la mujer y el multiculturalismo. Además de ofrecer este examen comparativo, se enfatizan algunos temas de particular interés para la sociedad chilena tales como la regulación de la educación superior en términos de calidad, equidad, financiamiento y provisión pública y privada de sus respectivos servicios, rentabilidad de las carreras, procesos de acreditación, segregación educativa y sus efectos en la democratización de nuestra sociedad y las complejas tareas relacionadas con la formación de los profesores. Esperamos que este libro satisfaga nuestras pretensiones.

